جامعة البحرين
المكتبة وخدمات المعلومات
المكتبة القانونية
LIBRARY & INFORMATION SERVICES
LAW LIBRARY
UNIVERSITY OF BAHRAIN

جامعة عين شمس
كلية الحقوق

النظـــام التأديبـــي للموظف العـــــــام

في القانون العُمانـــــــي

"دراسة مقارنة"

جمهورية مصر العربية، سلطنة عُمان

الإمارات العربية المتحدة

رسالة مقدمة لنيل درجة (الدكتوراه)

من الباحث

سيف بن سالم بن سعيد السعيدي

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب متولي

أستاذ القانون العام ــ ووكيل كلية الحقوق

(1426هـ ــ 2006م)


بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْما ﴾

صدق الله العظيم

سورة طه أية (١١٤)

الإهداء

إلى أبي الذي علمني الصبر والإيمان بقوة القدر وصدق القول والعمل.

إلى أمي التي أرضعتني مبادئ العدل والإنصاف والحرية.

إلى زوجتي الغالية ، منبع إلهامي الذي لا ينضب ، والتي ما دأبت جهداً إلا بذلته لتوفير المناخ الملائم لإنجاز هذا البحث.

إلى ابنتي روان التي تمثل الأمل الواعد لتنير طريق الغد المشرق.

إلى تلك القوة الخفية التي تدفعني إلى حب البحث عن العدالة.

إلى كل الذين يعملون في سبيل إعلاء مبدأ المشروعية ، وحكم القانون وسيادته في العالم.

إليهم جميعاً أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

الباحث

شكر وعرفان

يشرفني أن أتقدم بوافر الشكر والإمتنان والتقدير إلى صاحب القلب الكبير والصدر الرحب، أستاذي الجليل الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب متولي الذي كان له الفضل الأول في رعاية هذا الجهد منذ أن كان مجرد فكرة، وهذا ليس بغريب على سيادته، فهو يتمتع بروح الأبوة الحانية والأستاذية العالية التي كان لها الأثر المهم في تعزيز روح البحث لدي، مما ساعد على إنجاز هذا العمل على يد استاذ جمع الى جانب العلم الغزير نبل الأخلاق الكريمة، فله مني كل الشكر والعرفان.

كما يطيب لي أن أتقدم بعظيم الشكر والتقدير إلى كل من الأستاذ الدكتور محمود سامي جمال الدين، أستاذ القانون العام بجامعة الإسكندرية، عميد كلية الحقوق بسلطنة عمان، والأستاذ الدكتور/ محمود أبو السعود حبيب، أستاذ القانون العام المساعد، رئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق، جامعة عين شمس، على تفضلهما بقبول الاشتراك في مناقشة هذه الرسالة وتجشمهما عناء قراءتها وتصويب جنباتها من أخطاء بحثية، تمهيداً للحكم عليها، بالرغم من كثرة مشاغلهم ومسئوليتهم العظام، فلهم منى بذلك كل الإحترام والإجلال والتقدير والإكبار. ولا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر العميق إلى كل من آزرني ومد يد العون لي سواء بالفكرة أو بالمعلومة أو بالتوجيه، خاصاً بذلك أعضاء مجلس الدولة المصري، ومحكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان، اللذان كانت أحكامهما معيناً خصباً لإثراء هذه الرسالة، فلهم مني جميعاً كل الشكر والتقدير... وأخيراً أوجه كلمة شكر صادقة إلى والدي العزيزين الذان كان دعاؤهما ينير لي طريق النجاح، وإلى أسرتي التي ضحت بالكثير من وقتها وحقها من أجل إتمام هذا العمل. وأقول لهم جزاكم الله عني خير الجزاء راجيا من المولى عز وجل أن يجعل ما قدموا في ميزان حسناتهم، والله يجزي المحسنين، داعياً المولى جلت قدرته أن يجعل خير أعمالنا خواتمها، وخير أعمارنا أواخرها، ووخير أيمانا يوم نلقاه، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

الباحث

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

لم يعد دور الدولة الحديثة يقتصر على مجرد قيامها بالمهام الأساسية في كفالة الأمن والاستقرار في المجتمع، وبالتالي حاجتها إلى عدد قليل من الموظفين للقيام بهذه المسئوليات، وإنما امتد هذا الدور ليشمل مجالات أخرى، لتتحول بذلك من الدولة الحارسة إلى دولة التنمية والرفاهية ، وقد استتبع اختلاف هذا المنهج حتمية التدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من جوانب الحياة ، وذلك بهدف تطوير المجتمع والنهوض به وتحقيق آماله ، وبالتالي زادت أعداد الموظفين العموميين القائمين بهذه المهام.

وإزاء تغير دور الدولة وتنامي تدخلها في أغلب المجالات ، فقد تعاظم شأن الوظيفة العامة وأهميتها ، وترتيباً على ذلك زادت أهمية طائفة الموظفين ، وأهمية الدور الذي تلعبه هذه الطائفة في تنفيذ سياسة الدولة وخططها في هذه الجوانب ، وبات المجتمع الوظيفي ذاته بحاجة إلى تنظيم ونظام يسوده حتى لا يكون عرضة للفوضى وعدم الانضباط .

ومن هنا نشأت الحاجة إلى إيجاد نظام لتأديب الموظف العام المخل بواجبات وظيفته، حتى تتمكن السلطة الإدارية من القيام بالمهام المناطة بها تحقيقاً للصالح العام، بحسبان أن التأديب سلاح تلك السلطة في مواجهة ما يقوم به الموظف من أفعال تشكل أخطأ تأديبية ، بهدف وقف السلوك

المنحرف في الخروج على واجبات الوظيفة، حماية لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد[1].

وكانت سلطة التأديب في بداية الأمر بيد الحاكم ، لأن الوظيفة العامة صلة شخصية بين الحاكم وبين مواطنين منتقين يثق فيهم ، إن شاء أبقاهم وإن شاء فصلهم بلا ضمان[2].

ويشكل النظام التأديبي للموظف العام الأداة الرئيسة لحماية كيان الوظيفة العامة ، فلا انفصام بين نظام التأديب ونظام الوظيفة، إذ تزامن نشوءهما معاً ، وتطور النظام الأول منهما في كنف الثاني باعتباره – أي نظام التأديب – من مستلزماته ، وموجود بحكم الضرورة واللزوم طالما كان نظام الوظيفة العامة قائماً في الدولة ، إذ أنه بغير النظام التأديبي تهتز ركائز الوظيفة ويتضعضع وجودها ، ويكون نظامها عرضة للخلل والاندثار.

ويعكس النظام التأديبي أحد مقتضيات مبدأ الشرعية في الدولة القانونية ، ويفرز الحقيقة القائلة بأنه : (حيث توجد السلطة توجد المسئولية) ، ولا غرو بأن التأديب هو سلاح الحق وصنو العدالة وملاذ الشرعية في الوظيفة العامة .

والبحث في النظام التأديبي للموظف العام يأخذ أهمية استثنائية في ظل ما تشهده الدولة العصرية من اتساع في قطاع الموظفين العامين ، ناجم عن اتساع نشاط الدولة ذاتها ، وتطور نظم الإدارة ونماء أجهزة الدولة ومرافقها

---

[1] أنظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، 2003م بدون دار نشر،ص 2.

[2] انظر الدكتور/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، 1979م، ص 16 .

العامة ، هذا الاتساع والنماء الذي يرافقه تطور في آليات حماية كيان المجتمع الوظيفي، وكفالة حسن سير العمل في تلك المرافق بانتظام واطراد.

ويعزز أهمية البحث كونه دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة التأديب في الدول – محل الدراسة- لإظهار ما بينها من اختلاف في تلك الأنظمة ، بهدف الوصول إلى تفضيل أي منها ، توطئة للأخذ به كنظام تأديبي يتناسب وواقع الحال في هذه الدول ، فالدراسة التحليلية لنصوص تشريعات الوظيفة في تلك الدول ، والمقارنة فيما بينها ، للإحاطة بأحكام أنظمة التأديب فيها من مختلف الجوانب، وإظهار المرتكزات للأحكام القانونية لهذه الأنظمة ، في ضوء النظريات والآراء الفقهية والاجتهادات القضائية، للتعرف على أوجه النقص والقصور التي شابتها .

كما تتعزز أهمية هذه الدراسة لكونها الأولى في موضوعها من حيث شمولها لجميع مفاصل النظام التأديبي للموظف العام في القانون العُماني، والأولى كدراسة مقارنة بين النظام التأديبي العُماني وكل من نظامي التأديب في جمهورية مصر العربية ودولة الإمارات العربية المتحدة ، والأولى في نظرية التأديب عموماً بالنسبة للتشريع العُماني ، ولعل ذلك لم يكن مظهراً لأهمية الدراسة فحسب ، بقدر ما كان عاملاً إضافياً من عوامل الشعور بثقل المسئولية،كلما كانت مسائل البحث تستدعي تدخل الباحث لإبداء رأيه الخاص فيها ، وذلك على الرغم من كثرة الدراسات في التشريع المصري في هذا المجال.

ولكي تتهيأ لهذه الدراسة إمكانية الإحاطة بجوانب موضوعاتها ، ومسايرة مقتضيات التحليل والمقارنة لتشريعات الوظيفة العامة في الدول محل الدراسة، كان لزاماً مراعاة مسألتين رئيستين هما :

أولهما : اعتماد منهجية للبحث تتفق مع طبيعة موضوع الدراسة ومشتملاتها.

ثانيهما: شمول خطة البحث لموضوعات النظام التأديبي كافة، حتى تتحقق الأهداف من هذه الدراسة.

ولتحقيق المسألة الأولى : سوف نعتمد منهج التحليل الاستنباطي المقارن لنصوص التشريعات الوظيفية في الدول محل الدراسة ، حيث نحلل النصوص القانونية ونستظهر أحكامها ومقارنتها مع النظريات الفقهية ، والمبادئ القانونية، والاتجاهات القضائية، ومن ثم نقارن في الموضع الذي تحكمه النصوص محل التحليل بين مواقف المشرع في تلك الدول بشأنها ، واستنباط جملة من الأحكام والمسائل وصياغتها في إطار يسهل الإحاطة بشعاب النظام التأديبي عموماً والنظام التأديبي في بلدان الدراسة بشكل خاص، هذا إلى جانب تقدير مضامين النظريات الفقهية والاجتهادات القضائية ، وتقدير مواقف التشريعات في نظم التأديب في هذه الدول ، بما يحقق إضافة مفيدة لموضوعها .

ولتحقيق المسألة الثانية : نعرض لموضوع الدراسة عبر محاور أربعة رئيسة هي: تنظيم السلطات التأديبية واختصاصاتها في التشريع العُماني والنظم المقارنة ،وتنظيم إجراءات المساءلة التأديبية في التشريع العُماني والنظم المقارنة ،وأنواع الجزاءات التأديبية في التشريع العُماني والنظم المقارنة،وضمانات المساءلة التأديبية في التشريع العمانيّ والنظم المقارنة .

وبغرض تعزيز شمولية البحث، سنقدم للمحاور السابق ذكرها بباب تمهيدي: يمثل مدخلاً عاماً لموضوع تأديب الموظف العام، ينصب على القواعد الأساسية في النظام التأديبي، نتحدث فيه عن: ماهية التأديب الإداري وطبيعته، وعن الواجبات الوظيفية للموظف العام، وعن التعريف بالخطأ التأديبي وبيان أركانه وعلاقته بالجريمة الجزائية، كما نبّين فيه العلاقة بين النظام التأديبي والنظام الجزائي، ثم ننهي البحث بالخاتمة.

ولقد أحاطت مسيرة البحث جملة من المصاعب، إلا أننا وبتوفيق من الله صممنا على تجاوزها والمضي قدماً لإتمامه، وعزمنا على توخي الدقة والموضوعية والشمول فيه وهو ما سيكون محل حكم الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة التحكيم، حيث إستدعت الدراسة التحليلية الإحاطة والعرض لجميع النصوص التي تعالج نظرية التأديب في تشريعات الدول محل الدراسة.

كما تطلبت الدراسة المقارنة في بعض الأحيان ضم نصوص تلك التشريعات ضمن محاور وتحت عناوين حسب خطة البحث ونطاق العرض للنظام التأديبي برمته، وعزز مصاعب إنجاز ذلك إنعدام المراجع القانونية لنظام التأديب في سلطنة عُمان، إلى جانب ندرة الأحكام القضائية في هذه الدولة لحداثة القضاء الإداري فيها، وعدم وجود أحكام قضائية بالنسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة في موضوعات نظرية التأديب، لعدم وجود قضاء إداري مستقل أصلاً في هذه الدولة، مما أضطر معه الباحث للاستعاضة عن ذلك في هذا الجانب بما قرره القضاء الإداري المصري، وهذه هي حكمة المقارنة مع النظام التأديبي في جمهورية مصر العربية، الذي نشأ قبل فترة ليست بالقريبة، بل إن هذا النظام يأخذ – كما سوف نرى – بفكرة المحاكم التأديبية المتخصصة، وهو بذلك يختلف عن أنظمة التأديب في كل من

سلطنة عُمان ودولة الإمارات العربية المتحدة ، ولقد كان لهذه المقارنة الأثر الطيب في إثراء الرسالة، بعدد لا يستهان به من الأحكام القضائية الصادرة في جمهورية مصر العربية ، ذات التجربة العريقة ، إذا ما قارناها بتجربة عُمان والإمارات.

وقد كان لحسن الإشراف والمتابعة – دون أن يحمل القول على المجاملة – ودقة المراجعة وشموليتها من قبل الأستاذ الدكتور/ أنور ربيع فتح الباب ،المشرف على هذه الرسالة دور كبير ومهم في تعزيز الشعور الداخلي لدى الباحث بالرغبة والتصميم على إنجاز الموضوع ومواجهه تحدياته ، مما كان له بمجموعه دور في تجاوز هذه الصعوبات .

وكلي أمل أن تحيط هذه الرسالة بجنبات موضوعها الذي تتعاظم أهميته وتتزايد ، وأن يكون هذا الجهد المتواضع متفقاً وأساس اختياري لموضوع الدراسة لأنظمة التأديب في الدول محل الدراسة، فلا جهد يشبع في داخلي دافع اختياري لهذا الموضوع ، كيما يكون محل تحليل ومقارنة في واحد من موضوعات أفرع القانون الإداري في تلك الدول العزيزة على قلبي ، فعُمان الهوية والكرامة والانتماء والمجد والأصالة ، ومصر العروبة والقمم والوفاء والعطاء ، والإمارات الامتنان والعرفان ورمز الوحدة العربية ،وكلها دول تستحق الروح والدم والعقل والجهد والسواعد المعطاءة وكل الجهد لنمائها وتطورها.

وإذا كان فيما نبذله استجابة للرغبة في تحقيق إضافة للمكتبة القانونية في تلك الدول ، فهو توفيق من الله أتاحه لنا لتقديم اليسير لهذه الدول ، وإذا كان فيما نقدمه قصور أو نقص تفرضه سمة وطبيعة العمل الإنساني ، فإنه

مدعاة لنا لنقف من جديد على حجم المسئولية التي يوجبها انتماؤنا لأمة أصيلة ، ولشعوب وفية للعقل والعلم والحضارة..... **وما توفيقي إلا بالله.**

الباب التمهيدي

القواعد الأساسية
في النظام التأديبي للموظف العام

الباب التمهيدي

القواعد الأساسية في النظام التأديبي للموظف العام

تمهيد وتقسيم :

من الأهمية بمكان وقبل الخوض في جوهر الدراسة والبحث في جنبات موضوعها ، الإحاطة ببعض القواعد الأساسية للنظام التأديبي ، من خلال تسليط الضوء على ماهية التأديب الإداري ومحاولة تعريفه ، والواجبات الوظيفية للموظف العام ، وبيان الخطأ التأديبي وأركانه ، ومدى استقلاله عن الجريمة الجزائية ، مع إيضاح العلاقة بين النظام التأديبي والنظام الجزائي ، وينقسم هذا الباب إلي الفصول التالية :

الفصل الأول: ماهية التأديب الإداري وطبيعته.

الفصل الثاني: الواجبات الوظيفية للموظف العام.

الفصل الثالث: التعريف بالخطأ التأديبي وبيان أركانه وعلاقته بالجريمة الجزائية.

الفصل الرابع: العلاقة بين النظام التأديبي والنظام الجزائي.

الفصل الأول

ماهية التأديب الإداري وأهدافه

وأساسه وطبيعته

تمهيد وتقسيم:

للإحاطة بالنظام التأديبي وأهدافه وأساسه وطبيعته، وبيان أهميته في مجال الوظيفة العامة باعتباره النظام الذي يجب أن يسود المجتمع الوظيفي، عليه سوف نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين هما:

المبحث الأول: التعريف بالنظام التأديبي وأهدافه.

المبحث الثاني: أساس النظام التأديبي وطبيعته الإدارية.

المبحث الأول

التعريف بالنظام التأديبي وأهدافه

تمهيد وتقسيم:

نشأ النظام التأديبي وتطور في كنف الوظيفة العامة، لذا فهو يشكل جزءاً لا يتجزأ من نظامها العام، ومن الطبيعي والأمر كذلك أن يتأثر بها، ويستمد من طبيعتها ومدلولاتها مفاهيم تنعكس عليه كنظام قانوني خاص بفئة معينة من فئات المجتمع، هي فئة الموظفين العامين، كما تأثر هذا النظام أيضاً بالتطور التشريعي والقضائي الذي رافق الوظيفة العامة في تطورها[1].

وترتب على ذلك كما سوف نرى أن مفاهيم النظام التأديبي تجد أصلها وأساسها في الوظيفة العامة، وأن هذه المفاهيم تتخذ طابعاً متميزاً أكثر

---

(1) انظر الدكتور/ علي خطار، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، عمّان، ص295، وكذلك الدكتورة/ مليكة الصروخ، سلطات التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، الطبعة الأولى، 1984م، ص35.

فاعلية من نظائرها في تلك الوظيفة ؛ فالتأديب هو الضمان الحقيقي لاحترام الموظف لواجبات وظيفته [1].

وتتمثل أهمية النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة في كونه حامي حماها وحارس كيانها، فبدونه لا تستقيم الحياة الوظيفية مما يؤثر على استمرار الحياة الإدارية والأنشطة المرفقية في الدولة باعتباره جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة العامة [2].

لذا سوف نتناول التعريف بالنظام وأهدافه من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول : التعريف بالنظام التأديبي.

المطلب الثاني: أهداف النظام التأديبي.

المطلب الأول

التعريف بالنظام التأديبي

لم تضع تشريعات الوظيفة العامة في الدول – محل الدراسة – شأنها شأن أغلب التشريعات في الدول الأخرى، تعريفاً محدداً جامعاً مانعاً للنظام التأديبي ، مكتفية بإيراد النصوص الموضوعية والإجرائية للتأديب ، لذا وأمام صمت المشرع وغيبة النص القانوني لتحديد وتعريف النظام التأديبي ، قام الفقه والقضاء بمحاولة لتحديد ذلك المفهوم وتأصيل معالمه ، من خلال الاجتهاد في محاولة تعريفه ، باعتباره من الأمور المسلم بها انطلاقاً من حقيقة مؤداها ، أن أي مجتمع من المجتمعات البشرية، أو السياسية توجد

---

(1) انظر الدكتور/خالد الزعبي، القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الأولى، منشورات دار الثقافة ، 1989م، عمان ، ص 232 .

(2) انظر الدكتور/ محمد عصفور ، التأديب والعقاب في علاقات العمل ، دراسة فقهية في التأديب ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية 1972م 0وكذلك أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي : القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، 1995م ، ص45 .

طائفة من المصالح الجماعية تربط بين أفراد هذا المجتمع، مما يتعين حمايتها عن طريق وضع القواعد القانونية الملزمة لأعضائه، تجبرهم على احترام كيان ذلك المجتمع ومصالحه، وتجنب أي إخلال بها، وتُعرف هذه القواعد في المجتمعات العادية بالقانون الجنائي، وفي المجتمعات والمنظمات الإدارية بالقانون التأديبي[1].

وعليه يمكننا تبيّن اتجاهات الفقه بصدد تعريف القانون التأديبي على النحو التالي:

أولاً: تعريف القانون التأديبي في الفقه الفرنسي:

يعرف الفقيه الفرنسي هنري نزارد (Henry Nézard)، القانون التأديبي بأنه: (قانون خاص يضم مجموعة القواعد القانونية المنظمة للتجمعات الوظيفية أو المتخصصة، والتي يخضع أعضاؤها لمجموعة من الالتزامات المختلفة في جوهرها وطبيعتها عن الالتزامات السياسية التي يخضع لها الأفراد العاديون، وذلك بهدف المحافظة على بقاء هذه التجمعات وتحقيق مصلحتها العامة) [2].

---

(1) انظر:-

- M. Hauriou, Principes de driot public, 1926, p.139.
- انظر دكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، 1964، دار النهضة العربية، ص25، 26، وكذلك انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1976، ص8، وكذلك الدكتور/ محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، 1963، بدون دار نشر، ص138، وكذلك المستشار/ عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دراسة فقهية وقضائية، دار الفكر العربي، ص13، وكذلك الدكتورة/ عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، 1988، ص8، وكذلك الدكتور/ فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، عالم الكتب، ص9.

(2) انظر:

- H. Nézard, Les principes généraux du droit disciplinaire, thése, Paris, 1903. p.7 et s.

أما الفقيه روجر جريجوار (Roger Gregoire) فيعرفه بأنه:(أحد وسائل مباشرة السلطة الرئاسية ، تلك التي تقوم بإصدار مجموعة من الأوامر تتولى السهر على حسن تنفيذها طائفة من الجزاءات ، تسمح لها عند الضرورة بفرض احترام هذه الأوامر الصادرة عنها ، وليس لهذه الجزاءات من موضوع سوى ضمان حسن سير المرافق العامة والدفاع الاجتماعي)[1].

ويعرف الفقيه فرانسيس دليبريه(Francis Delleperée) القانون التأديبي بأنه :(فرع من فروع القانون العام، موضوعه التجريم والعقاب من جانب الدولة على الأفعال ذات الطبيعة المخلة المؤدية لاضطراب أحوال ذلك المجتمـــع الخاص "مجتمـــع الوظيفة العامة)[2].

ثانياً: تعريف القانون التأديبي في الفقه المصري:

يعرف الدكتور إسماعيل زكي القانون التأديبي بأنه:(القانون الذي يبحث في الالتزامات الخاصة بالموظفين والجزاءات التي توقع عليهم)[3].

كما يعرفه الأستاذ محمد رشوان أحمد بأنه:(مجموعة التشريعات التي تحكم علاقة جهات الإدارة في الحكومة والهيئات العامة ، والمؤسسات بموظفيها ، فتحدد واجباتهم وتقرر الجزاءات على مخالفتها) [4].

---

(1) انظر : -R. Gregoire, La fonction publique parise, 1954 , p.298. -

(2) انظر :

- F. Deleperée, L'élaboration du droit disciplinaire de la fonctoin publique, thèse, Paris, 1968, p.21

(3) انظر الدكتور/ إسماعيل زكي ، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 1936 ، ص 102 .

(4) انظر الأستاذ / محمد رشوان أحمد ، أصول القانون التأديبي ، الطبعة الأولى ، 1960 ، مطبعة وهدان التجارية ، ص 12 .

ويعرفه الدكتور مصطفى عفيفي بأنه : (مجموعة القواعد القانونية المنظمة لتوقيع الجزاء المقرر للأخطاء التأديبية المرتكبة خلال أو بمناسبة ممارسة العمل الوظيفي ، والتي تحمل انعكاساً ضاراً بحسن سير وانتظام المرافق العامة)[1].

هذه هي بعض التعريفات التي قيل بها بشأن تعريف القانون التأديبي وليس كلها ، والملاحظة الجديرة بالاهتمام هنا أن الاختلاف بين هذه التعريفات، يرجع أساساً إلى نظرة صاحب التعريف إلى القانون التأديبي والزاوية التي ينظر من خلالها إلى ذلك القانون .

وعلى أي حال ، فإنه إذا كان بوسعنا أن ندلي بدلونا في هذا الشان ، فيمكننا تعريف القانون التأديبي بأنه: (مجموعة القواعد القانونية المنظمة لتوقيع الجزاء المقرر قانوناً على الموظف العام عند ارتكابه خطأ تأديبياً ، وفق الإجراءات القانونية ، وذلك بقصد المحافظة على كيان الوظيفة العامة وحسن سير المرافق العامة بانتظام وإضطراد).

وهذا التعريف يشتمل في رأينا على جميع أركان النظام التأديبي ، ولا يقتصر على بعض منها دون الآخر، وسوف نعود لشرح هذه العناصر بالتفصيل بعد ذلك.

المطلـــب الثانـــي
أهـــداف النظـــام التأديبـــي

لقد أوضحنا فيما تقدم أهمية التأديب في مجال الوظيفة العامة وضرورته للحفاظ عليها من الخلل والاندثار ، وحيث إن المجتمع الوظيفي شأنه شأن

---

[1] انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 10و ص 11 .

أي مجتمع بشري فانه يستلزم بالتبعية ضرورة وجود القانون المنظم لشئونه ، وأوضاع الأعضاء التابعين إليه ، بهدف المحافظة على تماسك أركان ذلك المجتمع ، وتحقيق ما يتطلع إليه من أهداف ، ولذا فقد قيل بأن التأديب يُعد ضرورة ملحه لأنه ينطوي على معنى التهذيب للأخلاق ، والردع للأعمال المخلة، وإعادة النظام والاستقرار في الجماعة [1].

وعليه فأن النظام التأديبي في الوظيفة العامة يهدف إلى تحقيق الضرورات والأهداف التالية:

1- ضرورة إصلاح وتقويم السلوك الإداري لدى الموظف العام الذي ينحرف عن جادة الصواب ، وذلك من خلال توقيع الجزاء التأديبي للردع الخاص الداخلي لدى الموظف، فالموظف عندما يشعر أن هناك نظاماً تأديبياً حازماً يسعى إلى تصحيح أي سلوك غير سوي يصدر عنه ، ويعمل على تحاشى إتيان أي فعل من شأنه المساس بواجبات الوظيفة العامة. فبالإضافة إلى مواجهة السلوك المنحرف يهدف إلى منع الموظف من العودة إلى ارتكاب الخطأ التأديبي مرة أخرى .

2- يهدف النظام التأديبي إلي المحافظة على كيان الوظيفة العامة وحفظ هيبتها وضمان وتأكيد حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها[2].

([1]) انظر :-

- D .Rezier David, Les agents des personnes publiques et les salariés en droit francais.paris. p.171 et s.

- وانظر كذلك الأستاذ/ عبد الرحمن النفيسة ،المستشار القانوني لمجلس الوزراء بالمملكة العربية السعودية ، مجلة الإدارة العامة، العدد رقم 15، أبريل 1973م، ص 5

[2] انظر الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، دراسة مقارنة ، طبعة 1979 ، دار الفكر العربي ، ص23 ، وكذلك الدكتور / بكر القباني ، القانون الإداري (قانون الإدارة العامة ومنظماتها) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978 ، ص131 ، وكذلك مؤلفه الرقابة الإدارية ، دار النهضة العربية ، 1978 ، ص56 ، وكذلك الدكتور/ محمود عاطف البنا، القانون الإداري (في الأموال العامة والوظيفة العامة)، دار الفكر العربي ، القاهرة، بدون سنة نشر ، =

3- ضرورة الضبط ، وتعني ممارسة جميع الإجراءات التي تستهدف إقامة وتثبيت دعائم النظام في مجال الوظيفة العامة، والمحافظة عليه وصونه وحمايته من أي إخلال به.

4- ضرورة تقرير إجراءات جزائية ووقائية توقّع على المخلين بالالتزامات الوظيفية ، وذلك لمواجهة السلوك المنحرف المتفشي في مجال الوظيفة العامة[1].

5- بث الطمأنينة في الوظيفة العامة من خلال إقامة العدالة الوظيفية بالاستناد إلى الروابط المشروعة والمتكافئة للموظفين ، وذلك بهدف التنسيق والتقارب بين الأنشطة الفردية داخل المجتمع الوظيفي.

المبحث الثاني

أساس النظام التأديبي وطبيعته الإدارية

تمهيد وتقسيم:

بينا فيما سبق أن النظام التأديبي هو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية المقررة لتأديب الموظف العام ، عند ارتكابه خطأً تأديبياً ، وذلك بقصد المحافظة على كيان الوظيفة العامة، ومن هذا التعريف يتضح جلياً أن النظام التأديبي يتميز بطبيعة خاصة كونه يتناول فئة معينة من فئات المجتمع ، هي فئة الموظفين العامين ، مما يسبغ على هذا النظام الطبيعة الإدارية – كما سوف نرى فيما بعد – ، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هو معرفة وتحديد أساس النظام التأديبي في الوظيفة العامة ؟ وهل يختلف هذا النظام عن نظم التأديب في القطاع الخاص ؟ .

= ص 262 ، وكذلك الدكتور / شاب توما منصور ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني، دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، 1980، ص360 .

[1] انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق،ص18 .

هذا ما سوف نبيّنه في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: أساس النظام التأديبي في الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: الطبيعة الإدارية للنظام التأديبي.

المطلب الأول
أساس النظام التأديبي في الوظيفة العامة

اختلف الفقه الإداري حول الأساس القانوني للنظام التأديبي، ويمكن رد مختلف النظريات التي قيل بها، والتي استند إليها الفقه في تبرير أساس التأديب إلى اتجاهين رئيسيين هما:

أولاً: مضمون النظريات التعاقدية:

ويرى أنصار هذا الاتجاه، أن النظام التأديبي يقوم على أساس العلاقة التعاقدية Relations contractuelles التي يرتبط بها الموظف العام مع الدولة، وهذا العقد يترتب عليه وجود التزامات متبادلة بين الطرفين، مما يتوجب مراعاتها، وعليه فإن الأخطاء الوظيفية تعتبر إخلالاً بهذا الالتزام العقدي، الأمر الذي يجيز للطرف الثاني وهو الدولة ممارسة حقها في التأديب نتيجة الإخلال بهذا العقد، ومن ثم فإن هذا الحق مستمد من العقد، وليس مشتقاً عن سلطة الدولة الآمرة، ومما يؤكد ذلك عند أنصار هذا الرأي أن التأديب موجود في منظمات أخرى غير السلطة العامة، مثل المنظمات الإقليمية والشركات ورب العمل في مواجهة العامل[1].

---

(1) الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص20، وانظر كذلك الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1967، ص39 وما بعدها. وانظر كذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، طبعة 1979، ص269 وما بعدها، والدكتور/ محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون وعلم الإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1973، ص16، وكذلك الدكتور/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار=

فأساس التأديب – حسب هذا الرأي – يقوم ويوجد على أساس هذا العقد الذي يربط بين الموظف والإدارة، ومن ثم فإن ارتكاب الموظف لأي خطأ وظيفي يعد إخلالاً منه بالتزاماته العقدية، وعندها يجوز لجهة الإدارة تأديبه، إلا أن فقهاء هذا الرأي قد اختلفوا في التكييف القانوني لهذا العقد[1]، حيث اعتبره البعض عقداً مدنياً من عقود القانون الخاص، وذهبوا في تبرير ذلك إلى القول بأنه: (إذا كان ما يقوم به الموظف عملاً قانونياً، فإن العقد يكون عقد وكالة، أما إذا كان ما يقوم به الموظف عملاً مادياً فإنه يكون عقد إجارة، وتخضع هذه العلاقة للقواعد العامة للالتزامات التعاقدية التي تخضع لها الدولة كغيرها، باعتبارها طرفاً في عقد العمل).

ونظراً للانتقادات الحادة التي وجهت لأنصار هذا الوصف للعقد، ومنها أن هذا العقد يخرج عن مبدأ أساسي يحكم الرابطة التعاقدية، هو مبدأ (العقد شريعة المتعاقدين)، فضلاً عن أنه لا تتاح للموظف الفرصة الكاملة لمناقشة شروط العقد، بل إنه ليس لها وجود أصلاً كما هو الحال عند التعيين، إذ أن التعيين يتم بمجرد صدور القرار من جهة الإدارة لا بقبول الموظف، مما تجعل رابطة الموظف بالإدارة أبعد ما تكون عن القانون الخاص التعاقدية.

وأمام ظهور العديد من المبادئ الفقهية والقضائية التي تحكم سير المرافق العامة، فقد اتجه آخرون من الفقه إلى وصف ذلك العقد باعتباره عقداً من عقود القانون العام Contrat du droit public، في محاولة منهم

= المطبوعات الجامعية، 1984، ص240 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ عبد الحميد كمال حشيش، دراسة في الوظيفة العامة في القانون الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص49.

(1) انظر:

- A. Plantey: Traité pratique de la function publique, t. I, 13 éd., Paris, 1971. p.14.

لإضفاء المرونة على النظرية التعاقدية، بقولهم أن طبيعة العقد إنما تتحدد بطبيعة المصالح موضوع العقد المراد تحقيقها ، ومن ثم فإن أساس التأديب وهدفه تحـــقيق المصلحة العامة للمجتمع [1].

وعلى هذا الأساس تستطيع جهة الإدارة تعديل نصوص العقد بإرادتها المنفردة إعمالاً لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتعديل ، لسد حاجات المجتمع المتغيرة ، إلا إن هذا الوصف منتقد أيضاً ، لكون أن هذا العقد ملزم لجهة الإدارة أيضاً وهي لا تستطيع تعديله إلا في حالات محددة وبشروط معينة[2].

بينما ذهب فريق ثالث من أنصار هذا الاتجاه إلى اعتبار ذلك العقد عقداً من عقود المرفق العامContrat du service public ، أي أنه عقد خدمة عامة الذي يعطي الدولة حق الرقابة والإشراف على الموظف ، وان هذا الأخير – وفقاً لهذا الرأي – يخضع لطبيعة عقد المرفق العام ، الذي يخّول الدولة أو رؤساء الهيئات العامة فيها حماية للصالح العام الحق في مطالبة الموظفين الوفاء بالتزاماتهم شأنهم شأن رب العمل ، ومن ثم فإن أساس التأديب هو عقد المرفق العام الذي أبرم بين الدولة والموظف [3].

2- نقد النظريات التعاقدية:

كما أوضحنا فيما سبق أنه ونظراً لظهور عدة مبادئ فقهية وقضائية تحكم وتضبط سير المرافق العامة ، وعلى الرغم من المحاولات التي بذلها

---

(1) انظر الدكتور/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، المرجع السابق ، ص 29، وكذلك انظر الدكتورة/ مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 39 .

(2) انظر الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 41 .

(3) انظر الدكتورة / مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص40 ، وكذلك الدكتور / مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص53 ، وكذلك الدكتور / ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العماني ، دراسة مقارنه ، رسالة دكتوراه ،جامعة عين شمس ، 2001 ، ص19.

أنصار النظريات التعاقدية لإبراز الأساس القانوني للتأديب ، من خلال تطويع التكييف القانوني لهذه العلاقة ، إلا أنها أصبحت غير وافية ويكتنفها الغموض والتعقيد ، فضلاً عن أنها لا تقدم الأساس الصحيح والكافي لسلطة التأديب التي تملكها جهة الإدارة اتجاه موظفيها ، إذ أن العلاقة بين الموظف والدولة ليست التزامات متبادلة فحسب، وإنما هناك علاقة تنظيمية لائحية Régle,entaire تقررها طبيعة الوظيفة العامة ، هدفها المصلحة العامة وما تقتضيه ضرورة حسن سير المرافق العامة باطراد وانتظام، وأن الإخلال بهذا الهدف يبيح لجهة الإدارة المختصة معاقبة المخالفين[1].

ثانياً: النظريات التنظيمية :

ويرى أنصار هذا الاتجاه، أن أساس النظام التأديبي يقوم على العلاقة التنظيمية بين الموظف والدولة ، فمركز الموظف مركز تنظيمي ولائحي Situation réglementaire مستمد مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة ، بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه عليه من واجبات ، ومما يدل على ذلك أن قرار تعيين الموظف لا ينشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً ، فهو موجود بمقتضى القوانين واللوائح ، وسابق على قرار التعيين ، لذلك فإن الوظيفة لم تنشأ للموظف ، بل وعلى العكس من ذلك وجد الموظف للوظيفة[2]، ومن ثم فهو ملزم بالقيام بما يتطلبه هذا المركز

---

(1) انظر الدكتورة / مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 41و ص 42، وكذلك الدكتور/ عبد الحميد كمال حشيش ، دراسة في الوظيفة العامة في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص50،وكذلك الدكتور/ عبد القادر الشيحلي، الجزاء التأديبي للموظف العام العراقي، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ديسمبر 1978م ، ص 191، وكذلك ذات المؤلف ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان سنة 1983م ، ص 49 وما بعدها.
وانظر كذلك :- S Salon, Délinquance et répression disiplinaires la fonciton public,Paris, p. 15 .

(2) الدكتور / توفيق شحاته ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ، سنة 1955م، بدون جهة نشر ، ص457 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص45 و 46 ، وكذلك الدكتور / محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق، ص41 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، طبعة ثانية بدون دار نشر،ص35 وما بعدها .

الوظيفي من مهام وأعباء وسلوك ، لذا فإن أي تصرف منه يتصادم ومصلحة هذا المرفق العام يعرضه للجزاء التأديبي من الجهة المختصة بذلك ، وعليه فإن الأساس القانوني للتأديب مستمد من القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة .

وقد أيد الفقه والقضاء في مصر هذه النظريات وجعل منها أساس العلاقة بين الموظف وجهة الإدارة[1].

وفي نطاق هذه الاتجاه ظهرت عدة نظريات ، وهذه النظريات وإن اختلفت في تحديد أساس النظام التأديبي ، إلا أنها تتفق في الهدف الذي تسعى إليه كل نظرية من النظريات التنظيمية وهو حماية المجتمع الوظيفي من خلال مواجهة السلوك الذي يشكل خطأً تأديبياً ، وهذا ما سوف نراه عند الحديث عن هذه النظريات ، وهي نظرية المؤسسة أو المرفق ، ونظرية السلطة الرئاسية ، ونظرية سلطة الدولة ، وذلك كما يلي :

1- نظرية المؤسسة (المرفق)[2] :

يعتبر الفقيه الفرنسي (موريس هوريو) مؤسس هذه النظرية ، وهى ترتكز على أن النظام التأديبي يستمد أساسه القانوني من وجود سلطة تسهر على تنظيم الجماعة ، بالإضافة إلى وجود مصلحة بين مجموع المواطنين

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص 25وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، المرجع السابق ، ص 42 وما بعدها.
- وبالنسبة للقضاء ، انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1965/3/21م، في الطعن رقم(1250) لسنة (7) قضائية ، إذ تقول في هذا الحكم(من المقرر أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ، ومن ثم فهو مركز قانوني عام قابل للتغيير في أي وقت ، وشغل الوظيفة لا يرتب للموظف حقاً مكتسباً فيها محصناً ضد كل تغيير أو تعديل ، وإنما يجوز دائماً للمشرع أن يعدل في هذا المركز وأن يفوض جهة الإدارة في ذلك ، ما دام لا يستهدف من ذلك إلا الصالح العام) . حكم منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، الدار العربية للموسوعات ، الجزء (24) ، ص1046 ، وانظر كذلك أحكام المحكمة الإدارية العليا التي تقرر المركز التنظيمي للموظف العام ومنها :-القاعدة رقم (5) الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق ، الجزء (31) ، ص15 القاعدتان رقم (473) ، ورقم (475) ، وكذلك الموسوعة الإدارية الحديثة ، مرجع سابق ، الجزء (24) ، ص1041 وص143 ، القاعدتان رقم (227) ورقم (229) .

(2)انظر:

-S. Salon, Délinquence et répression disciplinaires dans la foncion publique, op. cit., p.22 et s.

لتحقـــيق هذه الفكرة ، لذا تنشأ شخصية معنوية مستقلة عن الأفراد المكونين لهـــذه المؤســـسة ، وتكـــون هـــذه الشخصية قابلة لاكتساب الحقوق وتحمل الالتـــزامات ، ومـــن ثم يكون لها الحق في قمع أي سلوك يتنافى مع الهدف الـــذي اتفقـــت الجماعـــة على تحقيقه ، بيد أن العلاقة التي تنشأ بين الأفراد والمـــنظمة لا تقوم على المساواة ، وإنما تقوم على أساس قواعد المؤسسة، التي يكّون مجموعها القانون النظامي الذي ارتضاه المجموع لتحقيق الهدف المنشود ، ومن ثم فإن أساس التأديب يقوم في حالة الإخلال بهذا الهدف .

نقد هذه النظرية:

على الرغم من وجاهة الرأي الذي قدمته هذه النظرية لأساس التأديب في ذلك الحين، كونها قد جاءت باتجاه فقهي جديد ، وهي نتاج جهود وأبحاث قام بها فقهاء المذاهب الاجتماعية أيدها بعض الفقه[1]، إلا أن هذه النظرية قد تعرضت للنقد الشديد من جانب غالبية الفقه ، مما أدى إلى هجرها ، إذ يؤخذ على هذه النظرية أنها غير محدده، لأنها تأخذ بمفهوم واسع لفكرة المؤسسة ذاتها ، كما أن مفهوم الجزاء الذي نادت به مفهوم واسع بحيث يخضع له عموم المواطنين(أفراداً وموظفين) من غير تحديد ، فيشمل بذلك العقاب الجنائي والتأديبي، فضلاً عن أن هذه النظرية ليست نظرية تنظيمية بحتة ، بل هي أشبه ما تكون بنظرية العقد الاجتماعي، بالإضافة إلى أن هذه النظرية تصلح أساساً لتبرير وجود السلطة التأديبية في المؤسسات الخاصة،في حين أن السلطة التأديبية التي تملكها الدولة في

---

(1) انظر الدكتور/ محمود حلمي،تأديب العاملين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثاني، السنة13، 1969 ،ص 169.

مواجهة موظفيها تختلف اختلافاً جذرياً وجوهرياً عن تلك التي تملكها الهيئات الخاصة في مواجهة عمالها[1].

2- نظرية السلطة الرئاسية[2]:

وترتكز هذه النظرية على أساس أن حق التأديب في يد السلطة الرئاسية ، فطالما أن الرئيس الإداري هو المسئول عن حسن سير العمل في المرفق العام بانتظام واطراد ، فإن له الحق تبعاً لذلك في مباشرة جميع الوسائل والإجراءات التي تكفل تحقيق مهام وأهداف المرفق الذي يرأسه،ومن ضمنها حقه في فرض الجزاءات التأديبية على الموظف العام الذي يخل بواجباته الوظيفة[3] ، ومن ثم فإنه إذا كان الأمر كذلك ، فإن ارتباط سلطة التأديب بالسلطة الرئاسية يعد وبحق الوجه الآخر لمبدأ أساسي من مبادئ قانون الإدارة العامة وهو تلازم السلطة والمسئولية [4].

ومع أن هذه النظرية تبدو صالحة، لآن معظم الأنظمة التأديبية تخوّل رئيس المرفق سلطة توقيع الجزاء التأديبي، كما هو الحال في النظام الإنجليزي ، حيث يملك الوزير – وفقاً لهذا النظام – سلطة واسعة في وزارته وبصفة خاصة فيما يتعلق بحق التأديب ، وإنهاء الخدمة بذات الصلاحية التي يملكها صاحب العمل في مواجهة عماله في المنشآت

---

(1) لمزيد من التوسع في نقد هذه النظرية ، انظر الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، الجزاء التأديبي في القانون العراقي ، مرجع سابق ، ص 65 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق، ص 83 .

(3) انظر:

-E. Ayoud, Le Conseil de discipline dans la fonction publique,RDP, 1971,p. 1129.
- P. Dues et G Debeyer, Traité de droit administratif, Paris, 1952, p.676 .

(3) انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم ، المسئولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، 1984م ، بدون دار نشر ، ص 130 ، وكذلك الدكتور/ السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم 46 لسنة 1964 ، القاهرة ، 1966 ، ص 497 ، وكذلك الدكتور/ حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي ، 1978، بدون دار نشر ، ص 188 .

(4) انظر الدكتور/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق ، ص 34 .

الخاصة[1]، إلا أن هذه النظرية لم تسلم هي الأخرى من الانتقادات كما سوف نرى ، خاصة في النظم التأديبية التي أدخل المشرع ضمانات قانونية فيها لممارسة حق التأديب.

نقد النظرية :

يؤخذ على هذه النظرية إنها تفقد تماسكها في لأنظمة التي يكون التأديب فيها من اختصاص سلطات تأديبية أخرى غير السلطة الرئاسية،مثل المحاكم التأديبية في مصر[2]،ومجالس المساءلة الإدارية في سلطنة عمان ، ومجالس التأديب في دولة الإمارات العربية المتحدة [3]، فضلاً عن أن تحريك الدعوى التأديبية لا يقتصر على السلطة الرئاسية ، وإنما تشاركها النيابة الإدارية كما هو الحال في مصر .

وعلى أية حال ، فإن التعديلات التي أدخلت على هذه النظرية بقصد إيجاد ضمانات تأديبية، للحد من تعسف السلطة الرئاسية أفقدها مقوماتها وخصائصها التي ترتكز عليها من قبل مؤيديها ، مما دفع الفقه إلى هجرها باعتبار أنها فقدت تماسكها ومقوماتها وخصائصها ، ولم تعد صالحة لتبرير الأساس القانوني للنظام التأديبي كما أسلفنا[4].

3- نظرية سلطة الدولة[5]:

يعد الفقيه الفرنسي (ديجي) مؤسس هذه النظرية ، وهي تقوم في جوهرها على أن النظام التأديبي يستمد من أساس علاقة الدولة بالموظف من

---

[1] انظر الدكتور/ على جمعة محارب ، التأديب الإداري في المملكة المتحدة ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، السنة التاسعة والعشرون ، ديسمبر 1978 ص 159 .

[2] انظر المادة (4/82) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 .

[3] انظر المادتان(119،122) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم (120) لسنة 2004م .، وكذلك المادة (71) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم(21) لسنة 2001 م

[4] انظر الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، الجزاء التاديبي للموظف العام في القانون العراقي ، مرجع سابق ص 209 .

[5] انظر كذلك :- L. Duguit, Traité de droit constitutionnel t. 111 (La théorie generale de lEtat) 2' éd.Paris. 1923, p.252, 3e éd. 1930, p.274 et s.

كونها علاقة سلطة ، ومن ثم فهي تمارس حقها في التأديب بصفتها الممثل القانوني للجماعة الوطنية ، وسلطة الدولة هذه تمارس لحساب الشعب على النحو الذي يحدده نظام الوظيفة العامة ، سواء عن طريق السلطة الرئاسية تحت إشراف القضاء ، أم كلفت به المحاكم التأديبية ، أم عن طريق مجالس التاديب.

والدولة هي التي توزع حق ممارسة الجزاء طبقاً لمقتضيات الصالح العام ، ويترتب على ذلك وجوب احترام السلطات التأديبية (قضائية ، وإدارية) للاختصاصات الموزعة بينها من قبل الدولة، ومن ذلك امتناع السلطة الرئاسية عن سلب ولاية المحاكم التأديبية [1] ، فلا يجوز لها أن توقع جزاء على المحال إلى المحكمة التأديبية ، كما لا يجوز للسلطة القضائية الاعتداء على اختصاص السلطة الرئاسية (الإدارية)، ومن ذلك تعديل الجزاء الذي توقعه الأخيرة على الموظف العام.

تقدير النظرية :

يؤخذ على هذه النظرية – رغم التأييد الواسع لها – ورغم وجاهة الاعتبارات التي قدمتها لأساس التأديب ، أنها لم تراع اتجاه الفقه والقضاء نحو الحد من أعمال السيادة المطلقة للدولة، كما يؤخذ عليها أنها أغفلت أن نظام التأديب الذي يعد عنصراً من عناصر نظام الدولة غير مقصور على موظفي الدولة فقط ، بل يوجد حتى في أنظمة العمل المختلفة،أو في النقابات المهنية وغيرها [2]، فضلاً عن أن عدم وجود جزاءات بدنية ضمن

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 15 مايو 1971م ، المنشور في مجموعة السنة (16) ، ص 291 ، وكذلك الدكتور / عبد القادر الشيخلي ،مرجع سابق ، ص211 .

[2] انظر المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، عالم الكتب ، 1974م ، ص 91 .

الجزاءات التأديبية يمثل خروجاً على أساس التأديب عن معنى سلطة الدولة على موظفيها ، كما أن النظام التأديبي يتميز عن النظام الجزائي بالمرونة في مبدأ المشروعية ، وطبيعة الإجراءات المتبعة حيال المخالفات التأديبية [1].

ويذهب رأي آخر في الفقه إلى أن أساس التأديب يكمن في علاقة التبعية وهي حالة قانونية تنشا بالتحاق العامل بالعمل ، بغض النظر عن الأداة القانونية التي ألحقته بالعمل إذ قد تكون عقداً أو قراراً ، ويستوي أن تكون هذه التبعية للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام، أو لأحد أشخاص القانون الخاص[2].

ويؤخذ على هذا الرأي أنه يخلط في أساس سلطة التأديب بالنسبة لموظفي الدولة ، وأساس سلطة التأديب في المنشآت الخاصة ، على الرغم من الاختلاف الجوهري بينهما ، إذ أن أساس سلطة التأديب لموظفي الدولة تكمن في سلطة الدولة على موظفيها ، من خلال نصوص القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة ، بينما أساس التأديب في المنشآت الخاصة تكمن في علاقة التبعية التي تنشأ بين العامل ورب العمل بمجرد إبرام عقد العمل بين الطرفين .

ومن جانبنا نرى أن هذا الرأي فضلاً عن خلطه لهذه الأمور، قد جانبه الصواب في تشخيص العلاقة بين الموظف والدولة التي هي علاقة تنظيمية لائحية ، وليست علاقة تبعية كما هو الحال بالنسبة لعمال القطاع الخاص ،

---

[1] انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 132.

[2] انظر الدكتور/ رفعت المصيلحي محمد النجار ، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 1981م ، ص 13 .

ومن ثم اختلاف طبيعة القانون الذي يحكم هذه العلاقة باعتبارها خاضعة للقانون الخاص وليس للقانون العام، كما هو الحال في الوظيفة العامة.

ثالثاً: رأينا في الأساس القانوني لنظام التأديب:

يتضح لنا مما سبق أن النظريات السابق بيانها ، سواء أكانت عقدية ، أم تنظيمية ، لم تستطع أن تحدد وبشكل جامع ومانع الأساس القانوني للنظام التأديبي ، كما أنها لم تبرز الطبيعة الحقيقية لعلاقة الموظف العام بالدولة ، فالنظريات التعاقدية لم تقدم تبريراً مقبولاً وكافياً لأساس التأديب في الوظيفة العامة ، إذ أن التبرير الذي قامت عليه هو تبرير عام يصلح كمبرر لأساس التأديب في المشروعات الخاصة أيضاً، ولا يكون كذلك في الوظيفة العامة، فضلاً عن أن هذا الأساس لم يسلم من النقد حتى في نطاق علاقة العامل برب العمل، أي حتى في ظل نظم التأديب الخاصة [1]، وذلك بسبب التدخل المستمر من قبل المشرع والمنظمات الدولية في تحديد الجزاءات التي يجوز توقيعها على العامل ، كما أن النظريات التنظيمية لم تقدم الحل الشافي والكافي والصحيح لتبرير الأساس القانوني لنظام التأديب، فنظرية المؤسسة لا يمكن قبولها بمفردها لتبرير أساس التأديب ، فعلى الرغم من وجاهة المرتكزات لهذه النظرية ، إلا أنها تظل صورة مكررة للنظريات التعاقدية ، الأمر الذي أدى بالفقه إلى هجرها[2] ، فضلا عن إنها تأخذ بمفهوم واسع للجزاء بحيث يشمل عموم المواطنين كما بيّنا وليس مجرد الموظفين .

---

[1] انظر الدكتور/ محمد عصفور ، نظم تأديب العاملين في مفترق طرق ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثالث ، السنة التاسعة ، ديسمبر 1967 ، ص 12، وكذلك انظر الدكتور/ محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى ، 1972م ، بدون دار نشر، ص 3 وما بعدها.

[2] انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العماني ، مرجع سابق ، 27 .

كما أن نظرية السلطة الرئاسية لم تقدم التبرير الصحيح لأساس النظام التأديبي ، وذلك بسبب عدم تطابق السلطة التأديبية مع السلطة الرئاسية في جميع الأحوال [1]،إذ أنه وكما بينّا فيما سبق أن هناك سلطات تأديبية تمارس توقيع الجزاء التأديبي غير السلطة الرئاسية ، مثل المحاكم التأديبية في النظام المصري ، ومجالس المساءلة الإدارية ومجالس التأديب في التشريع العماني والإماراتي ، مما يعني أن هذه النظرية لا تصلح وحدها لتبرير أساس النظام التأديبي ، أما نظرية سلطة الدولة فيؤخذ عليها إنها لم تراع اتجاه الفقه والقضاء للحد من أعمال السيادة المطلقة للدولة، بالإضافة إلى أن التأديب يوجد أيضاً في المشروعات الخاصة.

وأمام ذلك كله نـــرى بدورنا أن مركز الموظف العام هو مركز قانوني تنظيمي لائحي ، يستمد وجوده من تشريعات الوظيفة العامة وما تفرضه مقتضيات سير المرفق العام ، ومن ثم فإن أساس التأديب يستمد من هذا المركز ، وعليه فإن المعيار الصحيح يختلف بحسب الأحوال ، فإذا كانت السلطة الرئاسية هي التي توقع الجزاء التأديبي ، فإن أساس الحق في توقيعه يكون مستمداً من مبدأ السلطة الرئاسية ، بما لها من حقوق تتفرع عن هذه السلطة التي من حقها التأديب ، أما إذا كانت الجهة التي توقع الجزاء التأديبي هي جهة أخرى غير السلطة الرئاسية ، كأن تكون محكمة تأديبية ، أو مجلس تأديب ، فإن السند في مثل هذه الحالة هو سلطة الدولة، المستمد من حق الدولة في الإدارة والإشراف على المـــرافق العامة وضمان حسن سيرها ، والحفاظ بالتالي على سمعتها وهيبتها .

وعلى كل حال فإن التشريع الوظيفي هو الذي ينظم المركز القانوني للموظف العام ويحدد حقوقه وواجباته ، بما فيها مساءلته تأديبياً وإجراءاتها والجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين. وعليه فإن أساس النظام

---

[1] انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ص 132 .

التأديبي ، إنما ينبني على أساس الطبيعة التنظيمية لعلاقة الموظف بالدولة ، التي تحددها القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة[1].

المطلـــب الثانـــي

الطبيعة الإدارية للنظام التأديبي

بما أن النظام التأديبي قد نشأ في كنف الوظيفة العامة ويشكل جزءاً مهماً من نظامها، باعتباره الوسيلة الفضلى لحماية كيانها والمحافظة عليها ، ومنع ما من شأنه الإخلال بكرامتها أو العبث بها ، إذ أن وجود المجتمع البشري أو السياسي ككل يستلزم بالتبعية واللزوم وجود القانون المنظم لشئون ذلك المجتمع ، فإن المجتمع الوظيفي يستلزم أيضاً وجود القانون التأديبي ، فحيث توجد العلاقة الوظيفية يوجد القانون المنظم لشئونها ولأوضاع الأعضاء التابعين لها ، وذلك بهدف تماسك المنظمة وتحقيق الأهداف التي تصبو إليها ، فليس للتأديب كيان مستـــقل ، وإنما هو ظل للنـــظام الـــذي يحميه[2] ، لذا فهو نظام إداري بطبيعته .

وما يؤكد الطبيعة الإدارية للنظام التأديبي كما قال الدكتور سليمان الطماوي[3] (أن المخالفة الإدارية لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية ، وإنما تحيط بها عدة اعتبارات مثل ظروف العمل ودرجة وعي وثقافة من يتعامل معهم الموظف من الجمهور، ودرجة الموظف ومرتبته في السلم الإداري ، وطبيعة الوظيفة التي يشغلها الموظف، والتقاليد الإدارية الواجب مراعاتها،ودرجة التدريب الذي تلقاه هذا الموظف على أعباء الوظيفة

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي قضاء التأديب، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص42، وكذلك الدكتور/محمد جودت الملط،المسئولية التأديبية للموظف العام،مرجع سابق ، ص 45 ، حيث يقول : (من النتائج البارزة التي ستتضح لنا فيما بعد ، أن نظام التأديب ينبع من طبيعة مركز الموظف العام باعتباره مركزاً تنظيماً ، ولقد كان الأمر في الماضي على خلاف ذلك ، حين كان ينظر إلى علاقة الموظف العام بالدولة على إنها علاقة تعاقدية إذ كان الرأي أن سلطة التأديب ترد على أساس عقدي) .

(2) انظر الدكتور/ محمد عصفور ، نحو نظرية عامة في التأديب ، سنة 1970م ، بدون دار نشر، ص 274، وكذلك الدكتور/ على عوض حسن ، الفصل التأديبي في قانون العمل ، دراسة مقارنة ، 1975م ، بدون دار نشر ، ص 67 .

(3) انظر الأستاذ الدكتور العلامة/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، 416 .

وغيرها من الأمور العملية التي تحيط بالأداء الإداري، وهذه الأمـور لا يمكن للقضاء بحكم تكوينهم وبعدهم عن الإدارة الحكم عليها بمعيار دقيـق ومن ثم فإنها – أي المخالفة الإدارية – توزن وتقاس على أسس وتقاليـد إدارية مستقرة، وعليه يجب أن يترك تقدير ذلك للسلطات الإدارية التـي يتبعها الموظف).

والذي يدعم الطبيعة الإدارية للتأديب دور السلطة التأديبيـة فـي تحديد المخالفة الإدارية كما سوف نرى مبدأ المشروعية المرن في النظام التأديبي، الذي يختلف عن مبدأ المشروعية في قانون العقوبات، حيث يقوم هذا المبدأ في تلك المخالفات على أساس أنه (لا عقوبة إلا بنص) وتـرك وتحديد الأفعال التي تعتبر أخطاء تأديبية لجهة الإدارة في إطار ما تفرضه طبيعة المرفق العام، وجملة اعتبارات إدارية أخرى، سواء ما كان متعلقـاً بالموظف العام ودرجته وطبيعة وظيفته، أم كان متعلقاً بالبيئة التي يـؤدي فيها العمل الوظيفي وضرورة حسن سير العمل بالمرفق العـام بانتظـام واطراد[1].

لذا فإن النصوص القانونية لا يمكن لها بأي حال من الأحـوال أن تعالج جميع صور الإخلال بالواجبات الوظيفية، لذا تركت لجهـة الإدارة سلطة تقديرية واسعة في استنباط وتحديد صور المخالفات التـي تـشكل أخطاء تأديبية، مراعية في ذلك الاعتبارات التي سبق أن أوضحناها.

فالتـشريع يبـيّن فقـط القواعـد الأساسـية التـي تحكـم الوظيفـة العامـة ومهامهـا، ولا يـصرف اهتمامـه إلـى التفاصـيل والجزئيات التـي يتركهـا عـادة للـرئيس الإداري، ليتـولى تنظيمهـا ضـمن الإطـار العـام، وبقـرارات أو تعليمـات تنظيميـة فـي

---

(1) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص158 وما بعدها، وكذلك الـدكتور/ محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دراسة مقارنة، دار الفكـر العربـي، ص5، وكذلك الأستاذ/ محمد رشوان أحمد، أصول القانون التأديبي، مرجع سابق، ص40، وما بعدها، وكذلك الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في القـانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية، رسالة الدكتوراه، دار الفكر العربي، الطبعة الثانيـة 2002م، ص15، والدكتور/ محمد عصفور، التأديب والعقاب (القسم الثالث) فكرة التأديب والعقاب في قانون مـوظفي الدولـة، القاهرة، بدون دار نشر، 1972م، ص65.

ضوء المستجدات والتطورات التي تشهدها الحياة الإدارية بصفة مستمرة[1]، باعتبار أن الرئيس الإدراي هو الأقدر على مواكبة هذه التطورات والتغيرات السريعة، ومن ثم فإنه منح حق الإشراف والتوجيه ومراقبة أعمال مرؤوسيه من الموظفين، ومحاسبتهم عن الأخطاء التي يرتكبونها، وهذه السلطة تؤكد الطبيعة الإدارية للنظام التأديبي باعتباره مظهراً من مظاهر السلطة الرئاسية[2].

وقد أشار الفقيه الفرنسي (دي لوبادير) إلى الطبيعة الإدارية للنظام التأديبي في كتابه المطول في القانون الإداري، بالقول: (إن التأديب نظام إداري بطبيعته لارتباطه بالوظيفة العامة، وهو ما يختلف فيه التأديب عن العقاب الجزائي، سواء من حيث الباعث عليه وهو الخطأ التأديبي، أم من حيث الجزاء فهو عقوبة وظيفية)[3].

وتبدو الطبيعة الإدارية للنظام التأديبي واضحة من خلال المظاهر التالية:

1- غاية النظام التأديبي المستمدة من طبيعته الإدارية، تختلف عن الغاية في النظام الجنائي، فالغاية في كل من هذين النظامين مختلفة، إذ أن هذا الأخير غايته هي إعادة النظام إلى المجتمع بأكمله، في حين أن غاية النظام التأديبي إعادة التوازن équilibre داخل المجتمع الوظيفي فقط، ومن هنا فإن النظام التأديبي له أساسه وغايته التي يستمدها من طبيعة الحياة الإدارية داخل المرافق العامة ومقتضيات الوظيفة العامة، ويهدف إلى

---

(1) انظر الأستاذ/ محمد رشوان أحمد، أصول القانون التأديبي، مرجع سابق، ص42 وما بعدها.

(2) انظر الدكتورة/ مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص92 وما بعدها، وكذلك انظر:

- Gladden (E.N): The Essentials of public Administration. London, 1964, p.122.

وانظر كذلك الدكتور/ بكر القباني، الرقابة القضائية، القاهرة، طبعة 1978، بدون دار نشر، ص56.

(3) مشار إليه في مؤلف الدكتورة/ عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص11.

إصلاح السلوك الإداري أو الوظيفي، وبالتالي فإنه حتى وإن تمت تبرئة الموظف من التهمة الجزائية، فإن ذلك لا يحول دون اتخاذ إجراءات تأديبية إدارية عن خطأ تأديبي ناشئ عن الجرم نفسه[1]، وهذا يؤكد أصالة هذا النظام واستقلاله عن بقية النظم القانونية الأخرى كما سوف نرى فيما بعد، وتتأكد طبيعته الإدارية بشكل واضح.

2- اختلاف أساس المسئولية التأديبية؛ حيث إن الخطأ الوظيفي أو الإخلال بواجبات الوظيفة العامة، هي التي تحرك المسئولية التأديبية تجاه الموظف العام الذي يأت سلوكاً يشكل خطأً تأديبياً يستوجب مساءلته[2]، ومن هنا تظهر الطبيعة الإدارية للنظام التأديبي، إذ أن طبيعة أساس هذه المسئولية وإن كانت تقوم على إجراءات وضوابط قانونية حسب النظام التأديبي، إلا أن كثير من الاعتبارات الإدارية، وظروف العمل تتداخل عند أعمال أحكام النظام التأديبي، وبمعنى آخر فإن النظام التأديبي وإن كان نظام قانوني، إلا أن له مجاله الخاص وذاتيته الخاصة المستقلة عن سائر النظم القانونية الأخرى[3].

نخلص مما تقدم أن نظام التأديب له ذاتيته واستقلاله وطبيعته الخاصة، فهو مزيج من القانون ومبادئ علم الإدارة العامة[4]، أو كما يقول البعض: (أن التأديب وإن كان يستهدف العقاب في ظاهره، إلا أنه يستهدف

---

(1) انظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشرة عاماً (1965 – 1980م)، القاهرة، (المكتب الفني بمجلس الدولة)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، سنة 1985م، الجزء الرابع، ص3911، المستشار/ سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (نوفمبر 1955 – نوفمبر 1965م)، القاهرة، الدار القومية للطباعة والنشر، سنة 1965م، الجزء الأول.

(2) انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري، المسئولية التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، 1972، ص24.

(3) انظر الدكتورة/ عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص12، وكذلك الدكتور/ محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام، مرجع سابق، ص60 وما بعدها.

(4) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص12، وكذلك مؤلفه مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة الرابعة، سنة 1964، دار النهضة العربية، ص79 وما بعدها.

في الحقيقة كشف العيوب في البناء الإداري تمهيداً لإصلاحه، بما يمنع ارتكاب المخالفات مستقبلاً ، ولهذا تعتبر أحكام التأديب معيناً خصباً لتوجيه الإدارة)[1].

3- من مظاهر الطبيعة الإدارية للتأديب أن السلطة التأديبية لديها سلطة تقديرية واسعةPouvoir discrétionnaire ، حتى تستطيع أن تراعي ظروف وأحوال المخالف المحال للمساءلة التأديبية ، وبالتالي فإن هذه السلطة التقديرية ضرورية للتأديب، باعتبار أن هدف التأديب التقويم والإصلاح ، وليس الزجر والردع[2]، وعليه فإن هذه السلطة تؤثر على دور السلطة التأديبية في تحديد المخالفة الإدارية ، واختيار الجزاء المناسب لها آخذه في الاعتبار جملة الاعتبارات التي سبق وأن بيّناها في صدر هذا المطلب، عندما أوضحنا أن المخالفة الإدارية لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية، وإنما تقوم على جملة اعتبارات منها ما هو متعلق بالمخالف، ومنها ما هو متعلق بالوظيفة التي يشغلها الموظف العام ، ودرجتها ومكان العمل وظروفه وكثرة الأعباء الوظيفية الملقاة على كاهل ذلك الموظف.

نخلص مما تقدم أن النظام التأديبي ذو طبيعة خاصة وأنه مزيج بين القانون والإدارة ، هدفه الأساسي تحسين سير العمل بالمرافق العامة ، عن طريق إصلاح وتقويم سلوك الأفراد والعاملين بها تحقيقاً للصالح العام.

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 7، وكذلك انظر الدكتور/ يسري لبيب حبيب ، نظرية الخطأ التأديبي (النظرية والتطبيق) ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ، 1990م ، ص 30 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد مختار عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون وعلم الإدارة ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 16 .

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 7 ، انظر ص 38 من ذات المؤلف ، وكذلك الدكتور / يسري لبيب حبيب ، نظرية الخطأ ، المرجع السابق ، ص 41، وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد مختار عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة رسالة دكتوراه، مرجع سابق ، ص 49 .

الفصـــل الثانـــي

الواجبات الوظيفية للموظف العام

تمهيد وتقسيم :

يجدر بنا قبل أن نقوم بالتصدي لتعريف الخطأ التأديبي، وبيان أركانه، وعلاقته بالجريمة الجزائية ، أن نبيّن الواجبات الوظيفية التي يترتب على عدم الالتزام بمضمونها ، أو إتيان فعل أو تصرف يتعارض ومقتضيات الوظيفة العامة مما يستوجب المساءلة التأديبية ، و أن نبين الواجبات الوظيفية التي تشكل مخالفتها أخطاء تأديبية حيث إن الواجبات الوظيفية متعددة ومتنوعة ، منها ما يستلزم من الموظف القيام بعمل إيجابي ، وبعضها يفرض عليه الامتناع عن إتيانها حتى لا يرتكب خطأ تأديبي ، كما أن منها واجبات تظهر أثناء قيام الموظف بالعمل ، ومنها واجبات تظهر خارج العمل.

وللإحاطة بهذه الواجبات سوف نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين هما:

المبحث الأول : الواجبات الإيجابية للموظف العام.

المبحث الثاني : الواجبات السلبية للموظف العام.

المبحث الاول

الواجبات الإيجابية للموظف العام

تمهيـــد :

يقصد بالواجبات الإيجابيةdevoires positifs للموظف العام تلك التي تفرض عليه القيام بعمل معين ، وتتمثل هذه الواجبات -بموجب قانون الخدمة المدنية العماني وقوانين الخدمة لدول الدراسة[1]- في قيام الموظف بالواجبات التالية : مباشرة مهام الوظيفة بنفسه وبأمانة وإخلاص ، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ، ومراعاة آداب اللياقة في التعامل ، وطاعة الرؤساء ، وصيانة مصالح الدولة وأملاكها ، والعمل على المبادرة وروح المشاركة في العمل ، والمحافظة على كرامة الوظيفة[2].

وسوف نعرض لكل واجب من هذه الواجبات كما يلي :

أولا : واجب أداء العمل الوظيفي :

يوجب قانون الخدمة المدنية العماني وقوانين الدول- محل هذه الدراسة- على الموظف ، أن يؤدي أعمال الوظيفة التي يتولاها بنفسه ، وأن يكرس لها كل أوقات الدوام الرسمي ، فضلا عن التزامه بأن يؤدي هذه المهام بدقة ونشاط وسرعة وأمانة،وهذا الواجب من ضرورات الاختصاص الوظيفي، الذي

---

(1) راجع المادة (103) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم(120) لسنة 2004م ، والمادة (76) من قانون العاملين المصري رقم 47 لسنة 1978م ، والمادة (63) من قانون الخدمة الإماراتي رقم 21 لسنة 2001م .

(2) انظر الدكتورة / عزيزة الشريف – النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى – مرجع سابق ، ص 170 ، 202 .

هـو جـزء من النظـام العـام...ونعـرض فيمـا يلـي لعناصـر هـذا الواجـب :

أ – أداء الموظف لمهام الوظيفة بنفسه :

وهذا يقتضي إن يقوم الموظف بتأدية العمل المنوط به بنفسه ، فلا يجوز له أن ينيب أو يفوض غيره فيه ، إلا إذا كان النظام يسمح بأن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له إلى أحد مرؤوسيه عن طريق التفويض طبقا للقانون وفي حدود ما يسمح به النص القانوني [1]، ومن هذا المنطلق فإن تنفيذ العمل العام واجب والتزام شخصي ، ويستند هذا الواجب إلى مبدأ عام يجمع عليه الفقه الإداري هو مبدأ شخصية الاختصاص [2] .

وإعمالا لهذا المبدأ ، فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية:(... بمسئولية أحد الأطباء البيطريين لأنه تغيب عن عمله فأناب زميلاً له ليقوم مكانه في عمله ، وقررت المحكمة بأن الاختصاص بأعمال الوظيفة هو التزام وتكليف قانوني لا سبيل إلى التحلل منه باتفاق الموظفين ، ولا يعتد بتصريح موظف لزميله بتقلد عمله في غيبته ما لم يأذن بذلك الرئيس المختص...) [3].

ومما تقدم يتضح لنا، بأن القانون والفقه والقضاء الإداري يجمع على أن هذا الواجب يعد بحق جوهر الالتزامات الوظيفية للموظف العام، يجب أن يباشره وينفذه بنفسه ، وبذلك يتحقق مبدأ شخصية الاختصاص الوظيفي .

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، 1979م ، مرجع سابق ، ص 151 .
[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، المرجع السابق ص 150 .
[3] انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1968/11/27 ، المنشور في مجموعة أحكامها في عشر سنوات ، ص 415 .

ب – تكريس الموظف لأوقات العمل لأداء واجباته الوظيفية :

بالإضافة إلى قيامه بأداء العمل المنوط به بنفسه ، فانه يجب على الموظف مراعاة أوقات الدوام الرسمي لتأدية واجبات وظيفته ، وهذا العنصر يعني أنه يتعين على الموظف أن يكون متواجداً في أوقات العمل المحددة ، وتخصيص هذه الأوقات لأداء واجباته الوظيفية، فلا يكفي أن يوجد الموظف في مقر وظيفته أثناء أوقات العمل الرسمية دون أن يؤدي عملاً ما ، كما أنه لا يكفي إن يقوم بقدر يسير من العمل ، وإنما يجب أن يقوم بإنجاز العمل المنوط به إنجازه ، وإلا اعتبر مقصراً في واجبات وظيفته الأصلية [1].

لذا يترتب على تأخر الموظف عن الحضور عند بدء الدوام الرسمي ، أو ترك العمل أثناء ذلك ، أو التغيب عنه ، أو الانصراف قبل انتهاء الوقت المحدد للعمل ، دون إذن من رئيسه مخالفة لهذا الواجب الوظيفي ، مما يتوجب والحال كذلك مجازاته تأديبياً عن إخلاله بهذا الواجب ، حيث إن هذا الوقت هو ملك للمرفق الذي يعمل به الموظف ، وكذا فهو ملك للجمهور المتعامل أو المستفيد من خدمات هذا المرفق.

ج – جواز تكليف الموظف بالعمل في غير أوقات العمل الرسمي ، بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت المصلحة ذلك :

وهذا أمر تفرضه طبيعة الحياة الإدارية وأجازته القوانين المنظمة للوظيفة العامة ، كما أكده القضاء الإداري ، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بأن : (للإدارة تكليف الموظف ببعض الأعمال في غير أوقات العمل الرسمية ، على أن يحصـــل على أجر إضافي مقابل

---

[1] انظر الدكتور/ عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقتهما بالأنظمة الجزائية الأخرى .

ذلك إذا وجدت الاعتمادات المالية اللازمة،ويعد الموظـف مرتكباً لجريمة تأديبية إذا لم يقم بها) [1] ، إلا أن بعض الفقهاء يتحفظ على جواز تكليف الموظف بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية [2].

ومن جانبنا نرى بأن هذا التحفظ يقوم على أساس سليم ، ذلك أن الأصل أن يكون الموظف حر التصرف في غير أوقات العمل الرسمية ، حيث إن غير هذه الأوقات يخصصه لراحته وقضاء حوائجه ورعاية أسرته وممارسة حياته الخاصة ، ومن ثم فإنه يجب إن لا يكلف بالعمل خارج أوقات العمل الرسمية، إلا في حالات الضرورة وبصورة مؤقتة ، ومقابل أجر إضافي عادل ، وبشرط ألا يكون من الممكن أداء هذا العمل في أوقات العمل الرسمية ، بسبب زيادة العمل عما يمكن إنجازه حسب معدلات الأداء المناسبة ، أو اعتباراً لرغبة الإدارة في سرعة الإنجاز . كما أن الإدارة الحديثة تقوم في جوهرها على أساس أن الموظف يجب أن يكون نشيطا في أدائه لعمله ، وهذا النشاط لا يتأتى إلا إذا تمتع الموظف بقدر من الراحة بعد أداء مهامه الوظيفية أثناء ساعات الدوام الرسمي ، وفي رأينا يمكن أن يتغلب على أيام العطل والإجازات بتقرير نظام المناوبات، وإعادة توزيع العمل على هذا الأساس ، ومن ثم توزيع الموظفين داخل المنظمة الإدارية الواحدة.

د – أداء الموظف مهام وظيفته بدقة ونشاط وسرعة وأمانة:

ويقتضي تنفيذ هذا الالتزام من جانب الموظف ، أن لا يتوانى في أداء مهامه في الوقت ودون تأخير ، حتى لا يلحق ضرراً للإدارة أو الغير . وأن يقوم بأداء عمله بدقة ، وهذا يتطلب الانضباط في تنفيذ التوجيهات والأوامر

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1961/6/3م ، المنشور في مجموعة أحكامها ، السنة السادسة ، ص 1221 .

[2] انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، سنة 1994م ، ص 331 .

وتوخي الانتباه في التصرف ، والقيام بالعمل على أكمل وجه ، وعلى الموظف أن يراعي في قيامه بالمهام المنوطة به العناية الكافية لتحقيق الغرض منه ، بغض النظر عن ظروف إسناده إليه ، وترتيباً على ذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها : (...بأنه لا يشفع للموظف في عدم تحريه الدقة في العمل التعلل بكثرة العمل، وكونه يزيد عن طاقة الموظف ، فكثرة العمل لها سبل لعلاجها غير التردي في الخطأ،إذ على المرؤوس إعلام رؤسائه باتساع حجم العمل،وطلب المزيد من الموظفين)[1].

وهذا الواجب يفرض على الموظف أيضا أن يؤدي عمله بإخلاص وأمانة وبتجرد عن الانحراف وراء الأهواء والمصالح الشخصية والعائلية ، وأن يكون أمينا مع رؤسائه ، فلا يخفي عليهم ما قد يعترضه من مشاكل تتصل بالعمل ، وتقتضي المصلحة العامة أن يحاطوا به علماً ، كما يفرض عليه هذا الواجب أن يكون أميناً مع زملائه ، حيث إن كثير من الأعمال يتوقف إنجازها على قيام الموظفين الآخرين بواجباتهم الوظيفية [2].

ثانيا : واجب مراعاة آداب اللياقة في التعامل :

عادة ما تفرض قوانين التوظف ، ومن بينها قانون الخدمة المدنية العماني على الموظف أن يتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه ومرءوسيه وزملائه، وفي تعامله مع الجمهور الذي يتعامل معه ، ومن هذا الواجب تتفرع مجموعة من الالتزامات ، سواء كان مع الرؤساء، أم مع المرؤوسين ، أم مع

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الأخرى ، الصادر بجلسة 12/28/ 1968م ، المنشور في مجموعة أحكامها ، السنة التاسعة ،ص 301 .

(2) انظر الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق، ص 108 ، وكذلك انظر الدكتورة/ عزيزة الشريف ، مرجع سابق ، ص 171 .

الزملاء والجمهور، وفيما يلي إيضاح لعناصر هذا الالتزام الوظيفي:

أ- حسن التعامل مع الرؤساء (احترام الرؤساء):

وهذا الالتزام الفرعي يفرض على الموظف احترام رؤسائه، والتزام قواعد الأدب والأخلاق في تعامله معهم، سواء في مخاطبتهم كتابة، أو شفاهة، أو في سائر تصرفاته الأخرى معهم وفق التقاليد والقيم والعادات الاجتماعية السائدة في المجتمع العام، حيث إن المجتمع الوظيفي ليس بمعزل عن هذا المجتمع، بل إنه جزء من كل، ومن ثم فإن هذا الواجب يفرض على الموظف التزامه بالواجبات الأدبية تجاه رؤسائه في السلم الوظيفي، وفي هذا الشأن قضت محكمة العدل العليا الأردنية وهي تقابل محكمة القضاء الإداري في السلطنة بأن: (... العقوبات التأديبية التي وقعت بحق الموظف كانت مشروعة، لأنه تبيّن لها من وقائع الدعوى أن التهمة التي أسندت إلى المستدعي (المدعي)، هي تهمة نعت رئيسه بكلمات نابيه أثناء الوظيفة)[1].

كما يفرض هذا الواجب على الموظف في سلوكه مع الرؤساء حدود المطالبة المشروعة، دون أن يكون الهدف من المطالبة التحدي أو الإحراج أو المساس بهم، وأن لا يتجاوز حدود حقه في الشكوى إلى الرغبة في التطاول على الرؤساء وكيل الاتهامات لهم، بقصد تجريحهم والنيل منهم

---

(1) انظر حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم (27/14)، المنشور في مجلة نقابة المحامين، سنة 1982م، ص1345.

والتشهير بهم[1]، وهذا الواجب يختلف عن واجب طاعة الرؤساء الذي سوف نتناوله في موضع آخر من هذا المبحث بمزيد من التفصيل.

ب- حسن التعامل مع المرؤوسين:

ويقتضى هذا الالتزام الفرعي أن يتسم تصرف الموظف بالأدب والكياسة مع مرؤوسيه، فكما أن للرئيس الإداري حق الاحترام من جانب المرؤوسين، فإن العلاقة التنظيمية التي تقوم وترتكز عليها الوظيفة العامة[2]، تفرض على الرئيس الإداري في تعامله مع مرؤوسيه الاعتبارات الإنسانية والقيم الأخلاقية والاجتماعية، ومن ثم فإن على الرئيس الإداري أن يعامل مرؤوسيه وفقاً لمبادئ الحياد والمساواة والعدل، وأن يحفظ لهم كرامتهم الإنسانية، فهم أولاً وأخيراً يرتبطون به في ضوء علاقة قانونية تنظيمية، وليسوا أجراء معه بعقود عمل. وأن الرئاسة الإدارية تتطلبها طبيعة التنظيم الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي للسلطات (السلم الإداري).

ج- حسن التعامل مع زملائه في العمل:

ويفرض هذا الالتزام على الموظف مراعاة حدود الاحترام في تصرفاته وتعامله مع زملائه في العمل، إذ يجب عليه أن يختار أسلوب مهذب في مخاطبتهم، ومن مظاهر هذا الالتزام إظهاره لروح التعاون مع زملائه لإنجاز الأعمال المنوطة بهم، خاصة تلك الأعمال التي يتطلب إنجازها عملاً جماعياً يسهم فيه عدد من الموظفين، كما هو الحال في الاختصاصات

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم (480) بتاريخ 1965/5/15م، مجموعة أحكامها، ص1348.

(2) انظر الدكتورة/ عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الأخرى، مرجع سابق، ص181.

التي تتقاسمها عدة وحدات إدارية سواء داخل الجهة الإدارية الواحـــدة، أو عندما يكون الاختصاصات تتقاسمها عدة جهات إدارية لا تتبع لجهة إدارية واحدة، كما لو كان الاختصاص موزع بين جهتين إداريتين مختلفتـــين أو أكثر. ففي هذه الحالة يجب على الموظف إظهار روح التعاون مع نظرائه، سواء في داخل الجهة الإدارية التي يتبع لها، أم مع نظرائه في الوحـــدات الإدارية التي تتبع للجهات الإدارية الأخرى التي تتقاسم الاختصاص مـــع الوحدة الإدارية التابع لها.

ومن الأمثلة على إخلال الموظف بهذا الواجب كثرة مشاكله مـــع زملائه ورؤسائه في العمل.

د- حسن التعامل مع الجمهور:

ويقوم هذا الواجب على أساس أن الإدارة وجدت أصـــلاً لإشـــباع حاجات الجمهور، ومن ثم فإن على الموظف الالتزام بمراعاة آداب اللياقة في معاملة الجمهور الذي يخدمه من خلال مهام وظيفته، وذلك بأن يحسن معاملة الأفراد أثناء مراجعتهم له، سواء أكانوا من المنتفعـــين بالخـــدمات التي توفرها الجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف، أم من المتضررين... كما أن هذا الواجب يفرض عليه ابتكار الأساليب الإدارية الحديثة لتقـــديم هذه الخدمات بشكل أسرع ودون تأخير، مثل تصميم استمارات نموذجيـــة للاستفادة من الخدمة، أو وضع برنامج إداري طموح لتقليل الوقت والجهد للاستفادة من هذه الخدمات، وتخفيف الأعباء من على كاهل المتعاملين مع وحدته الإدارية، فضلاً عن أن تنفيذ هذا الالتزام يفرض علـــى الموظـــف الاستماع إلى شكاوي الأفراد ومطالبهم وتوجيههم الوجه الصحيحة، وإنجاز أعمالهم تحقيقاً للصالح العام، ودون المساس بحقوقهم الشخصية أو تكليفهم بما لا يجب عليهم قانوناً.

ثالثا : واجب المحافظة على كرامة الوظيفة :

توجب قوانين الوظيفة العامة في - الدول محل الدراسة - على الموظف أن يحافظ وفي جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها ، وتأكيداً لهذا الواجب فقد نص قانون الخدمة المدنية العُماني على هذا الواجب صراحة [1].

والمقصود بهذا الواجب هو أن يسلك الموظف سلوكا قويما ، ويحافظ على الصفات والسمعة الحسنة في حياته الخاصة ، وما يتصل بواجباته الوظيفية ، ذلك أنه وعلى الرغم من أن الموظف يملك حرية تكييف حياته الخاصة ، إلا أن سلوكه الشخصي في غير نطاق الوظيفة قد ينعكس على سلوكه في مجال الوظيفة ، من حيث الإخلال بكرامتها أو هيبتها ، مما يوجب عليه الالتزام بالسلوك القويم كيما لا يفقد الثقة والاعتبار [2].

هذا وتنبع أهمية هذا الواجب من ضرورة أن يتحلى الموظف العام بالأخلاق الكريمة ، حتى يكون مؤتمناً على حرية ومصالح المواطنين ، فالموظف لا يسوغ له أن ينسى أو أن يتناسى في أي وقت أنه محاط بسمعة الدولة وهيبتها ، التي تتأثر سلباً أو إيجاباً بسلوكه ، إذ أنه ليس هناك فاصل سميك بين حياة الموظف الخاصة وحياته الوظيفية، ومن ثم فإن هذا الواجب لا يقتصر المحافظة على شخصه أو ما يعهد به إليه فحسب، بل يمتد هذا الواجب إلى المحافظة على سمعته التي هي جزء من شخصيته[3] .وتأكيداً

---

(1) نصت الفقرة (ب) من المادة (103) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م ، على واجب التزام الموظفين بأن : (يسلكوا في تصرفاتهم مسلكاً يتفق وكرامة الوظيفة) ، ونص على ذلك في الفقرة الثالثة من المـــادة (76) لسنة 1978م، ونصت عليه المادة (63) من القانون الإماراتي رقم(21) لسنة2001م.

(2) انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم ، المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ، ص 59 .

(3) انظر:

-O.H.L Fridman The modren law of employment, p. 441.

للأهمية البالغة لهذا الواجب، فقد نصت قوانين دول المقارنة على شرط الصلاحية الأدبية والأخلاقية (حسن السمعة) من ضمن شروط التعيين في الوظيفة العامة[1]، وهو شرط لتعيين الموظف ابتداءً وشرط لاستمراره في وظيفته طوال سنين خدمته.

عليه فإن المشرع والقضاء الإداري لم يقصر مسئولية الموظف على ما يرتكبه من أعمال في مباشرته لوظيفته الرسمية وتأدية واجباته الوظيفية، بل تجاوز ذلك إلى مسئولية الموظف عما يصدر منه خارج هذا النطاق، وبوصفه فرداً حتى ولو كان خارج البلاد، فالموظف مطالب في كل وقت بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها حتى ولو كان بعيداً عن نطاق أعمالها، إذ لا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب منه، والذي هو عدته في التمكين لسلطة الإدارة وبث هيبتها في النفوس[2]، فإذا أفتقد الموظف هذا الشرط في أي وقت جاز لجهة الإدارة إنهاء خدمته لفقده شرط من شروط البقاء في الوظيفة العامة.

ويقتضى الالتزام بهذا الواجب الوظيفي ابتعاد الموظف وعلى الدوام عن كل ما من شأنه المساس بكرامة الوظيفة وهيبتها وشرفها وأمانتها، إلا أن التساؤلات التي تطرح نفسها هنا ما هي الأعمال الخاصة المتصلة بالحياة الخاصة للموظف؟ وما هي الأعمال المتصلة

---

(1) انظر المادة (12/ب) من قانون الخدمة المدنية العُماني، والمادة (2/21) من قانون الخدمة الإماراتي، والمادة (3/76) من قانون العاملين المصري.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1961/5/20م، المنشور في مجموعة أحكامها، السنة السادسة، ص1202، وانظر في ذات المعنى الدكتورة/ عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص175 وما بعدها، وحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1961/12/2م، المنشور في مجموعة أحكامها، السنة الرابعة، ص73.

بالحياة الوظيفيـــة ؟ وهل هنـــاك معيار جامـــع مانـــع لهذا التمييز ؟ حتى يمكن من خلاله اســـتظهار ماهية الأفعال التي تمـــس بشـــرف الوظيفـــة وكرامتها وما لا تمس ذلك ؟.

وللإجابة على هذه الأسئلة نقول : لقد اختلف الفقه الإداري حول تمييز ما يعد من صميم الحياة الخاصة ، وما يعد من قبيل الأعمال المتصلة بالحياة الوظيفية ، حيث يرى البعض عدم اعتبار أي فعل أو مسلك غير لائق يرتكبه الموظف في حياته الخاصة مخالفة تأديبية ، وإنما يتحقق ذلك – وحسب هذا الرأي– من خلال مراعاة اعتبارين رئيسيين:

أولهما : كفالة الحرية الشخصية ، **وثانيهما** : وجود جزاء جنائي أو مدني للأفعال المنحرفة حسب الأصول في حدود القانون [1].

في حين يرى البعض[2]، وجوب انطواء المعيار المراد للتمييز بين الحياة الخاصة والحياة الوظيفية على شقين هما : **الأول شكلي:** يضع بعين الاعتبار مكانة الموظف وطبيعة ومكان عمله ، **والثاني موضوعي** : يراعي مدى تأثير ارتكاب الفعل على عمل الموظف ، والجهاز الإداري الذي ينتمي إليه الموظف.

وعلى الرغم من صعوبة إيجاد معيار محدد جامع ومانع لتمييز ما يعد من الأعمال الخاصة المتصلة بالحياة الخاصة للموظف ، وما يُعد من الأعمال المتصلة بالحياة الوظيفية ، إلا أن الاتجاه الغالب في الفقه والقضاء الإداري يرى وجوب النظر إلى كل تصرف يصدر من الموظف على حده ،

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 119 .

(2) انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 58 –59 ، وكذلك الدكتور/ يسري لبيب حبيب ، نظرية الخطأ التأديبي،النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص227 .

في ضوء ملابساته وظروفه، والمركز الوظيفي الذي يحتله وطبيعة عمله ونوعيته ، ومكان تأديته مع مراعاة مدى انعكاس السلوك الخارجي للموظف على العمل الوظيفي ، من حيث إن يكون لهذا التصرف تأثير حقيقي على العمل ويمس بكرامة الوظيفة ومقتضياتها [1].

ونحن بدورنا نميل إلى هذا الرأي ، حيث إن ما يعد خطأ تأديبياً لشاغل وظيفة معينة، لا يعد كذلك لوظائف أخرى أقل أهمية ومكانة واتصال بالمستفيدين من خدمات الإدارة .

ولا شك أن رقابة القضاء على تقدير جهات العمل في هذا الشأن من شأنه أن يحمي حرية الموظف في حياته الخاصة ، لأن الأصل أن الموظف عندما يترك عمله يتحلل إلى حد كبير من الالتزامات التي توجبها عليه الوظيفة ، إذ أنه لا يمكن أن تصبح جهة العمل رقيباً وسيفاً مسلطاً على الحياة الخاصة للموظف دون ضابط أو قيد .

ولما كان معيار السلوك الوظيفي يختلف من وظيفة إلى أخرى، فبعض الوظائف تتميز بحساسية معينة ، مما يكون له الأثر على سلوك شاغلها ويتطلب منه التشدد في الالتزام بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة ، فمثلاً الوظائف القضائية تتطلب من المنتسبين إليها عدم مخالطة الكافة، والتحوّط في ارتياد بعض الأماكن العامة، ومن ثم فإن شاغلي هذه الوظائف مطالبون بالالتزام بهذا الواجب أكثر من غيرهم من عموم الموظفين الآخرين ، كما أن بعض التصرفات الخاصة من قبل بعض الموظفين تشكل خطأ تأديبي حسب المهنة ، في حين أن هذه التصرفات لا تعتبر خطأ تأديبي إذا ما ارتكبت من غيرهم من باقي الموظفين ، ومن ثم فإن هذا المعيار يتسم

---

[1] انظر الدكتور/ يسري لبيب حبيب ، الخطأ التأديبي النظرية والتطبيق ، المرجع السابق ، ص 227 .

بالنسبـــية ويـــؤدي إلى اختـــلاف وجهات النظر في التصـــرف الواحد ، بحيث يكون خطأ تأديبي مرة ولا يكون كذلك مرة أخرى[1]، إلا أنـــه يرتكز على اعتبارات موضوعية في قـــياس معـــيار الخطأ التأديبي بحسب الوظيفة ، حيث إن ذات التصرف يشكل خطأً تأديبياً من عدمه باختلاف الوظيفة التي يتولاها المنسوب إليه الخطأ ، وهنا تظهر الطبيعة الإدارية للخطأ التأديبي الذي يقوم في جوهره على الإخلال بمقتضيات الوظيفة العامة ، وكما يقول البعض أنه يحاسب عن الإخلال بالأدبيات الواجبة للوظيفة العامة وبصفته كموظف عام [2].

وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن : (سلطة الوظيفة العامة توجب على الموظف أن يحافظ عليها ، وأن سلوك الموظف الشخصي في غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه في مجال الوظيفة ، من حيث الإخلال بكرامتها مقتضياتها، ووجوب أن يلتزم الموظف في سلوكه وألا يفقده الثقة والاعتبار ، إذ لا يقوم عازل سميك بين الحياة العامة والحياة الخاصة يمنع كل تأثير متبادل بينهما ، ولا يسوغ للموظف العام ولو كان خارج نطاق الوظيفة ، أن ينسى أو يتناسى أنه موظف تحوطه سمعة الدولة ويرفرف عليه علمها ، والكثير من التصرفات الخاصة للموظف قد تؤثر تأثيراً بليغاً على حسن سير المرفق وسلامته ، ومنها ما يؤثر تأثيراً فاضحاً في كرامة الوظيفة ورفعتها ، فعليه أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة واعـــتبار الناس لها ، وعليه أن يتفادى

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 189 .
(2) انظر الدكتور/ يسري لبيب حبيب ، نظرية الخطأ التأديبي ، مرجع سابق ص 54 وص 55 وما بعدهما.

الأفعال الشائنة التي تعيبه فتمس تلقائيـــاً الجهاز الإداري الـــذي ينسب إليه) [1].

وفي سبيل تحديد ماهية الأفعال التي تمس شرف الوظيفة وكرامتها برزت تطبيقات وأمثلة قضائية عديدة انطوت عليها أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر ، حيث اعتبرت من قبيل الأعمال الماسة بكرامة الوظيفة مما يستوجب المساءلة التأديبية ، قيام الموظف بإدارة منزل للعب القمار ، واصطحاب الموظف لزميلته إلى شقة أحد العزاب ، وقيام علاقة جنسية بين موظفين بالغين برضائهما ، وإعطاء شيك من الموظف لأحد دائنيه ومن ثم إخطار البنك بعدم صرف الشيك الذي حرره ، ومماطلة الموظف في دفع قيمة طلباته من مطعم النادي وتأخره عن ذلك ما يزيد على سبعة أشهر ، وسوء معاملة الموظف لزملائه من الخبراء الأجانب في مهمة رسمية خارج القطر ، وسوء سلوكه مع عاملات الفندق أثناء المهمة الموفد إليها ، ورضى الزوج الموظف عن الأعمال المشينة التي ترتكبها زوجته في المنزل ومشاركتها إياها في ثمارها الآثمة، وغير ذلك من الأمثلة التي قضت بشأنها المحكمة كأفعال من شأنها المساس بشرف الوظيفة وكرامتها ، أما مجلس الدولة الفرنسي فقد اعتبر من قبيل المساس بشرف الوظيفة وكرامتها إفراط الموظف في شرب الخمر وظهوره أمام الناس بحالة السكر الشديد ، وتقصير الموظف في الإشراف على أسرته ، وإفراطه في الاستدانة من الآخرين خاصة إذا استعمل صفته كموظف في الحصول على هذه الأموال .

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1965/5/22م،المنشور في مجموعة السنة القضائية العاشرة ، ص 1423 .

رابعا : واجب طاعة الرؤساء :

يرى الفقه الإداري أن هذا الواجب يعد من أبرز واجبات الوظيفة العامة على الإطلاق[1]، إذ أن طاعة الرؤساء كما قال الأستاذ العلامة الدكتور سليمان الطماوي تعتبر العمود الفقري في كل نظام إداري[2]،حيث إن طبيعة العمل في المرافق العامة تقتضي تقسيم الوظائف فيها على أساس التدرج الهرمي بحيث يشغلها رؤساء ومرؤوسين، لكل منهم سلطاته ومسئولياته في حدود معينة، ويتوقف مدى نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها،ولهذا فإن فقهاء الإدارة العامة يرون أن لواجب الطاعة أثر بالغ الأهمية في إنجاح عملية التنظيم الإداري[3]،وهو أمر تمليه طبائع الأمور ، بل إن سلطة التأديب تستند أساسا إلى واجب الطاعة فهي وسيلة الرئيس في الترهيب ، كما أن الترقيات والمكافآت وسيلته في الترغيب[4]، ومن ثم فإن واجب الطاعة يعد تطبيقاً عملياً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسئولية .

كما أن القضاء الإداري وفي مقدمته المحكمة الإدارية العليا في مصر أكد في الكثير من أحكامه ،على الحكمة التي ينطوي عليها هذا الواجب ، ومن أبرز هذه الأحكام حكمها الصادر في1965/6/5م بقولها : (...في مقدمة الواجبات التي يتعين على الموظف أو العامل مراعاتها أثناء العمل واجب طاعة الرؤساء ، والمفروض أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر إدراكاً للعمل وحاجاته ، وبالتالي أكثر قدرة ودراية على مواجهته وحل مشاكله، وذلك فضلا عن أن الرئيس هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة

---

(1) انظر الدكتور/ عاصم أحمد عجيلة ، طاعة الرؤساء وحودها في الوظيفة العامة (إدارياً – تأديبياً- جنائياً- مدنياً) عالم الكتب ، ص 11 وص 16 وما بعدها، وانظر كذلك :-

-A .Plantey , La fonction publique, op.cit., p. 401.

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 164 .

(3) انظر الدكتور/ سليمان الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 105 .

(4) انظر الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التاديب ، المرجع السابق ، ص 165 .

التي يرأسها ، فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور . والطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي والذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد ...)[1].

هذا وقد نصت القوانين محل الدراسة على هذا الواجب ، باعتباره من الواجبات الإيجابية التي يتعين على الموظف القيام به لحسن سير المرفق الذي يعمل به . وبالتالي عليه وباستمرار مراعاته والتقيد به أثناء العمل [2].

وواجب الطاعة يتطلب من المرؤوسين التقيد بالعناصر التالية:

1ـ تنفيذ أوامر الرؤساء الإداريين وتعليماتهم وتوجيهاتهم .

2ـ احترام قرارات الرئيس التي يعقب بها على تصرفاته بالتعديل أو السحب أو الإلغاء أو الوقف .

3ـ التعاون مع رؤسائه وزملائه لتطوير العمل ، وكفالة احترام الرئيس بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس .

هذا ويجد واجب الطاعة أساسه الشرعي في الفقه الإسلامي من وجوب خضوع المحكومين لأوامر الولاة، وأولي الأمر، وذلك انفاداً لقول الله سبحانه وتعالى :(يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم ، فإن تنازعتم في شئ فردوه إلى الله والرسول) صدق الله العظيم) [3].

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، مشار إليه في مؤلف الدكتور / سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 165 .

[2] انظر الفقرة الثامنة من المادة (76) من قانون نظام العاملين المدنيين المصري ، الفقرة (د) من المادة (103) من قانون الخدمة المدنية العُماني ، والمادة (62) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم (21) لسنة 2001م ، والتي تقابل المادة (57) من القانون الملغي رقم (8) لسنة 1973م .

[3] أية رقم (59) من سورة النساء.

إذ يتضح من هذه الآية الكريمة أن الطاعة في الشريعة الإسلامية مقيدة بعدم التعارض مع كل ما فيه معصية للخالق عزّ وجل، وذلك امتثالاً لتلك الآية ولقول الرسول صلى الله عليه وسلم: (لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق)، وقوله صلى الله عليه وسلم: (من أمركم من الولاة بغير طاعة الله فلا تطيعوه)، ومن ثم فإن حق الرئيس في الأمر وواجب المرؤوس في الطاعة والتنفيذ مقيدان بحدود معينة في الشريعة الإسلامية[1].

وعليه فإن مضمون وحدود واجب الطاعة في الدين، مختلفة عنها في مجال الوظيفة العامة فهي في الدين امتثالاً لأوامر الله ونواهيه، إذ ليست ذات أثر أو وجود في كل ما يعد متعارضاً مع أحكام الشريعة المستقاة من كتاب الله وسنة رسوله وفي معصية الخالق، في حين أنها في الوظيفة امتثالاً لأوامر الرؤساء الإداريين تطبيقاً لعلاقة التبعية بين المرؤوس والرئيس الإداري، الذي يقوم عليه أساساً التنظيم الإداري في المرفق العام الذي ينتمون إليه، حيث إن طبيعة التسلسل الإداري الهرمي تستلزم وبالضرورة قيام المرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس، طالما كانت هذه الأوامر مشروعة وغير مخالفة للقانون ولا تتعارض وطبيعة اختصاص ذلك المرفق الذي ينتسبون إليه.

ورغم هذا الاختلاف في مضمون وحدود واجب الطاعة بين مجالي الدين والوظيفة العامة، إلا أن هناك مظاهر ارتباط بينهما، من بينها ما يعرف بيمين الطاعة التي يجب على الموظفين في بعض الوظائف أداؤها كشرط شكلي لمباشرة مهام الوظيفة العامة، ومثال ذلك – في الدول المقارنة

---

(1) انظر الدكتور/ عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، دراسة مقارنة بالقانون الوضعي، القسم العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مكتبة دار العروبة، القاهرة 1959م، ص561.

– وظائف رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، والقضاة والسفراء، والوظائف العسكرية والشرطية[1].

وحدود الطاعة في الوظيفة العامة متباينة وتختلف بشأن أساسها الاتجاهات الفقهية، كما سوف نرى فيما يأتي:

اختلف الفقه الإداري بشأن الأساس القانوني الذي يرتكز عليه واجب الطاعة، فذهب فريق منهم إلى أن واجب الطاعة يستند في الأصل إلى القانون وحده، ومن أنصار هذا الرأي الفقيه الفرنسي (دوجي) حيث يقول: (أنه يستحيل أن يكون هناك التزام قانوني بمقتضاه تذعن إرادة فردية إلى أوامر صادرة عن إرادة فردية أخرى، لذا فإن هذا الإذعان مصدره القانوني فقط) [2]، وهذا الرأي طبعاً يعكس المبدأ الدستوري وهو مبدأ سيادة القانون، إلا أنه منتقد، حيث إن واجب الطاعة يختلف عن واجب احترام القانون وما يدل على صحة ذلك أن قوانين التوظف – في الدول محل الدراسة – تنص على هذا الواجب صراحة وبشكل مستقل عن الواجبات الوظيفية الأخرى، فضلاً عن أن القانون لم ينظم كل المسائل الواقعية، بل ويستحيل عليه فعل ذلك بسبب التطور السريع الذي تشهده الحياة الإدارية يومياً، مما يستلزم وبالضرورة إعطاء الرؤساء سلطة تقديرية لمواجهة هذه التطورات، وذلك بإصدار التعليمات الإدارية لممارسة المهام الوظيفية في ضوء الأهداف المقررة للمرفق العام، وهنا تبرز أهمية السلطة الرئاسية، وضرورة تزويدها بالوسائل القانونية التي تكفل لها الفاعلية في الأداء لحسن سير العمل بانتظام واطراد، تحقيقاً لخصائص المرافق العامة التي تقوم

---

(1) انظر المادة (50) من النظام الأساسي للدولة الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم (96/101)، والمادة (50) من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (90) لسنة 1999م.

(2) رأي مشار إليه في مؤلف المستشار الدكتور/ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته القضائية) مرجع سابق، سنة 1986م، الناشر مكتبة الأنجلو المصرية، ص238، وانظر كذلك:-

- Bonard, Droit adminstratif, Paris, 1943, p.477.

في جوهرها على هذه المبادئ[1]، ومن هذه الوسائل واجب طاعة الرؤساء من قبل المرؤوسين.

كما ذهب فريق آخر إلى أن واجب الطاعة واجب وظيفي مستقل عن واجب احترام القانون، فالموظف لا يؤدي عمله وفقاً للالتزام بطاعة القانون فحسب وإنما تأسيساً على أوامر الرؤساء[2]، باعتبارها واجباً تمليه طبيعة النظام الوظيفي وتفرضه القوانين ذاتها، وذلك لسد الثغرات التي يتكشف عنها واقع سير الحياة الإدارية، إذ أنه – وكما أسلفنا – إنه يستحيل على القانون أن يعالج كل التفاصيل والجزئيات التي تطرأ من خلال الممارسة العملية، وما تشهده الحياة الإدارية من تطور هائل وسريع، ولذا فقد أنيط مواجهة ذلك بالرئاسات الإدارية بتدخلها عن طريق التعليمات والأوامر إلى المرؤوسين، والتي ترتكز على وجوب الطاعة لها، ومن هنا فإن واجب الطاعة يغدو مستقلاً عن واجب احترام القانون، كما يرى غالبية الفقه الإداري. وهذا الاتجاه هو الذي أخذت به أغلب تشريعات الدول العربية، ومن بينها تشريعات الدول محل الدراسة[3].

أما حدود واجب الطاعة، فإنها تمتد إلى كل ما يتعلق بعمل الموظف داخل نطاق الوظيفة، ولا تمتد إلى خارجها إلا في الحالات التي تنعكس فيها حياة الموظف الخاصة وظروفها على عمله، ومن جهة أخرى هناك ضوابط وقيود معينة ترد على سلطة الرئيس تجاه مرؤوسيه وواجبهم في طاعته[4].

---

(1) انظر الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص105.

(2) انظر الدكتور/ سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص176.

(3) المادة (103/د) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م، والمادة (8/76) من نظام العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم (47) لسنة 1978م، والمادة (62) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم (21) لسنة 2001م.

(4) انظر الدكتور/ عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، 159 و ص161 وما بعدها، وكذلك انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة الرابعة، مرجع سابق، ص105.

وهنا يتبادر التساؤل حول مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر مرؤوسيه التي قد تكون متفقة مع أحكام القانون أو مخالفة لها؟.

وللإجابة على هذا التساؤل يمكن تصور فرضين أساسيين في الواقع العملي هما:

الفرض الأول:

حالة أن تكون الأوامر أو التعليمات الرئاسية الصادرة للمرؤوسين مشروعة وغير مخالفة للقانون، ففي هذه الحالة تكون طاعة الرئيس الإداري واجبة، بحسبان أن هذه الأوامر متفقة مع أحكام القانون، بيد أن ذلك لا يمنع من مناقشة المرؤوس لرئيسه ومراجعته له، طالما كان القصد من النقاش والمراجعة إظهار الحقيقة، بما يتفق والمصلحة العامة التي هي في النهاية هدف الرئيس والمرؤوس، على أن تكون هذه المناقشة – حسبما أوضحنا – بأسلوب مهّذب وفي حدود اللياقة وحسن السلوك، كما ينبغي أن تتم بحسن نية وبهدف المصلحة العامة لا تجريح الرئيس فحسب[1].

الفرض الثاني:

حالة أن تكون الأوامر أو التعليمات الرئاسية الصادرة للمرؤوسين غير مشروعة ومخالفة للقانون، ففي هذه الحالة يواجه المرؤوس واجبين متعارضين، **الأول:** واجب احترام القانون، **والثاني:** واجب طاعة الرؤساء، ولإيجاد حل لهذا الوضع ظهرت عدة آراء في الفقه الإداري، حيث يرى بعض الفقه[2] تقديم واجب طاعة القانون على واجب طاعة الرؤساء، تأسيساً على أن الأصل العام يقضي بأن تحترم الإدارة القانون في جميع

---

(1) انظر الدكتور/ نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات مطابع الدستور التجارية، عمّان، ص149 وما بعدها.

(2) انظر:-

- Colleg, Constitutional principges, 158-159.

أعمالها، وأن الرئيس والمرؤوس كلاهما يخضعان للقانون، في حين يذهب جانب آخر من الفقه[1] إلى تغليب واجب طاعة أوامر الرؤساء حتى لو خالفت القانون، حيث يتحمل مصدر الأمر في هذه الحالة مسئولية الأمر الذي أصدره بما يخالف القانون، ويرى فريق ثالث[2] أنه يمكن التوفيق بين مبدأ المشروعية واعتبارات انتظام العمل الإداري كحل وسط، إلا إذا كان عدم احترام القانون ظاهراً وواضحاً وجسيماً، بحيث يضر وبصورة خطيرة بالمصلحة العامة.

وتختلف حدود الطاعة في الوظائف العسكرية عنها في الوظائف المدنية، ففي الأولى تجب الطاعة المشددة، بحسبان أن النظام أساس قوة الجيش، وعليه يلتزم العسكريون بإطاعة أوامر رؤسائهم ولو كانت غير مشروعة، إلا إذا كان واضحاً من الأمر أنه يتضمن مخالفة لدستور الدولة، أو ارتكاب جريمة خطيرة، أما بالنسبة للوظائف المدنية فيظهر واجب الطاعة بصورة أقل صرامة من الصورة السابقة وتتسع الاستثناءات لصالح مبدأ المشروعية.

هذا وقد أخذت تشريعات الوظيفة في الدول – محل الدراسة – بهذا الحل الوسط، حيث أحاطت واجب الطاعة بضوابط محددة، فألزمت الموظف باحترام القانون أو عدم إعفائه من الجزاءات التأديبية استناداً لأمر رئيسه، إلا إذا أثبت أن ارتكابه للخطأ كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس مصدر الأمر بالرغم من تنبيهه كتابةً بأن أمره مخالف للقانون.

---

(1) انظر:- M. Hauriou. OP. cit, p.16. M- وانظر كذلك الدكتور/ محمد زهير جرانة، مبادئ القانون الإداري، سنة 1944م، بدون جهة نشر، ص50.

(2) انظر الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص108، وانظر كذلك:-

- A. Plantey, op. cit,. p.290. et s.
- M. Waline, Traité élémentaire de droit administratif; Paris, 1950, p.107 et s.

خامساً : واجب الولاء السياسي:

يعني هذا الواجب ولاء الموظف لسياسة الحكومة وهو يظهر في الوظائف العليا ، التي تتطلب من شاغليها ولائهم للحكومة من خلال مساهمتهم في رسم السياسات العامة والإشراف على تنفيذها في الواقع العملي، ويتأثر هذا الواجب بنوع النظام السياسي السائد في الدولة[1].

ويجد هذه الواجب أهميته من حقيقة أن الولاء السياسي واجب لازم لقيام أي نظام سياسي أو إداري أو اقتصادي أو اجتماعي، ومن دونه لا يمكن أن يتحقق التنظيم السليم لأي تجمع أو تنظيم يراد له البقاء والاستمرار ، كما أنه متطلب لضمان الاتساق بين التخطيط والتنفيذ ، فبعد أن تصدر السلطات المختصة في الدولة قراراتها بشأن رسم السياسة التنفيذية ، يقوم الموظفون كل في مجال اختصاصه بوضعها موضع التنفيذ ومن اللازم أن يأتي التنفيذ مطابقاً لتلك السياسة[2].

والجدير بالذكر في هذا المقام أن مرادنا بالولاء السياسي لا يقف عند حد الولاء في رسم سياسات تتفق وتوجيهات الحكومة ، وإنما يمتد إلى إنفاذها ، وبالتالي يتصل بالولاء السياسي وينطوي عليه واجب تنفيذ سياسة الدولة ، إذ يرى بعض الشراح[3] أنه يجب على الموظف يؤدي واجبات منصبه بشكل متطابق مع تلك السياسة.

وقد أكد قانون الخدمة المدنية العُماني الحالي رقم (120) لسنة 2004م على هذا الواجب في أكثر من فقرة من فقرات المادتين (103 و104) من

---

(1) انظر الدكتور / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 165 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص 132 وما بعدها .

(2) انظر الدكتور/ عاصم أحمد عجيلة ، طاعة الرؤساء وحدودها ، مرجع سابق ، ص 19 .

(3) انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 56.

هذا القانون[1]، كما أكد عليه قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري في الفقرة الخامسة من المادة 76 من القانون ، وفي الفقرة الثالثة والرابعة والسابعة والثامنة والعاشرة ، والبند (ج) من الفقرة الثالثة عشر من المادة 77 من ذات القانون ، كما نص على هذا الواجب قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم (21) لسنة 2001م في الفقرة الأخيرة من المادة 63 ، وفي الفقرة الثانية والثالثة من المادة 64 من ذات القانون.

وواجب الولاء السياسي من شأنه في الحقيقة أن يقيد شاغلي الوظائف العليا في التعبير عن آرائهم ، حيث يحظر عليهم انتقاد الحكومة أو سياستها بوسائل التعبير كافة ، كالصحف مثلاً أو محطات التلفزيون أو الإذاعة ، ولعل هذه الحقيقة مما يتصل بنطاق هذا الواجب ومداه واللذين يختلفان باختلاف الفلسفة السياسية والاجتماعية التي تعتنقها الدولة ، ففي الدول ذات الأحزاب المتعددة والتي يتصور فيها عدم توافر الولاء السياسي السابق ، يكون لزاماً أن يلتزم فيها الموظفون الحياد بين برامج وسياسات الأحزاب المختلفة ، وفي هذا يقول الدكتور سليمات الطماوي أن : (كل موظف مكلف بأن يؤدي واجبات منصبه بإخلاص وأمانة بغض النظر عن عقيدته الشخصية ، فالموظف البريطاني المحافظ ملزم بان ينفذ برنامج حزب العمال ، عندما يكون في السلطة بذات الإخلاص الذي ينفذ به برنامج الحزب الذي يؤمن بفلسفته وينتمي إليه)[2]، ويختلف الأمر في الدول ذات الحزب السياسي الواحد ، إذ يشترط في الموظفين وخاصة موظفي الدرجات العليا الإيمان

---

[1] انظر الفقرتين (هـ،و) من المادة (103) من القانون العُماني ، والفقرات (ب،ج،د،هـ،و،ز،ح) من المادة (104) من ذات القانون.

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، ص 185 .

بالفلسفة الاجتماعية والسياسية التي تعتنقها الدولة، ويقع عليها واجب الولاء التام لتلك الفلسفة[1].

وإذا كانت مقتضيات هذا الواجب تتحدد بالمساهمة في رسم سياسات الدولة والإشراف على تنفيذها وفقاً لنوع النظام الاجتماعي والرؤى السياسية التي تعتنقها الدولة، فإن مما يتفرع عن هذا الواجب الامتناع عن التصرفات والأفعال التي تتعارض معه، والقيام بالواجبات المتفقة ومضمونه لذا يجب على الموظف أن يتقيد بالآتي:

1- أن يمتنع عن تأييد الدعاوى الانفصالية وعدم مساندة أي اتجاه يمس بوحدة إقليم الدولة من خلال وسائل الإعلام المختلفة.

2- إظهار الاحترام العالي لشعار الدولة أو رمزها حتى لا يعرض نفسه للجزاء التأديبي، إذا أبدى من خلال الصحف ما يعد إهانة للعلم الوطني أو للرمز الذي تتخذه الدولة شعاراً لها، أو التقليل من قيمة المناسبات الوطنية، أو عدم المشاركة في الاحتفالات الرسمية ذات الطابع الوطني إذا كان هذا الاشتراك واجباً عليه بحكم منصبه.

3- الامتناع عن تأييد أية جماعة تبديء العداء لنظام الدولة لما لمثل هذا التأييد من دور في إهدار واجب الولاء تجاه الدولة.

4- الامتناع عن أية أعمال أو أقوال تتعارض مع سياسات الدولة وتمس هيبتها وسمعتها، أو تتعارض مع دلالات ومتطلبات الولاء السياسي للدولة، كما هو الشأن في جميع الأحوال التي أشارت إلى حظرها النصوص الواردة في قوانين الدول محل الدراسة.

---

(1) انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم، المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص56.

سادساً: واجب المحافظة على الأموال العامة وصيانتها:

نصت القوانين الوظيفية في الدول – محل الدراسة- على هذا الواجب ، إذ نصت الفقرة (و) من المادة 103 من القانون العُماني رقم 120 لسنة 2004م عليه بقولها : (أن يحافظ على أموال وممتلكات الوحدة التي يعمل بها)[1]، الجدير بالذكر أن واجب الموظف في المحافظة على الأموال العامة وصيانتها ، يعد من الواجبات المهمة التي تتطلب منه أن يكون أميناً عليها، ولا يقتصر هذا الواجب على مجرد عدم سرقة أو فقدان الأموال والمعدات ، بل يمتد إلى كيفية استعمالها ، وعدم تعريضها للتلف نتيجة الإهمال أو سوء الصيانة[2].

وعلى أية حال، فإن المشرع الإداري في هذه الدول أوجب على الموظف العام المحافظة على الأموال العامةBiens publics وصيانتها أياً كانت هذه الأموال ، وهذا الواجب يجد سنده -حتى في حالة عدم وجود نص- من الالتزام بتنفيذ هذا العمل بطريقة تتفق وحسن النية ، وبالتالي فإن الموظف الذي يهمل في المحافظة على هذه الأموال ــ يصبح مسئولاً عن تعويض ما يتلفه منها أو يتسبب في فقده أو ضياعه ، كما أنه يتعرض للمساءلة التأديبية عن كل تصرف فيه إخلال بهذا الواجب، وقد لا تقف المسئولية عند الحدود المتقدمة ، ذلك أن بعض النظم القانونية ضمنت تشريعاتها الجزائية ، وخاصة قانون العقوبات نصوصاً تقيم مسئولية الموظف عن الخطأ الجسيم الذي من شأنه أن يلحق ضرراً جسيماً بأموال الجهة التي ينتمي إليها ، وأوجبت إيقاع عقوبات على مثل هذا السلوك ،

---

[1] انظر الفقرة (و) من المادة (103) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م ، تقابلها الفقرة الخامسة من المادة (76) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978م ، الفقرة الأخيرة من المادة (63) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم 21 لسنة 2001م.

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، 183م .

وحكمة ذلك أن مثل هذا الإهمال في استخدام الأموال العامة ، قد يعطل الانتفاع بها .

لذا يتعين على الموظف أن يحافظ على هذه الأموال محافظة الشخص الحريص، وهو واجب تفرضه طبيعة هذه الأموال باعتبارها أموالاً عامة ، ومن هنا فإن الحكم على سلوكه في هذه المسائل ، إنما ينبني على أساس ما يبذله من عناية في أداء العمل والمحافظة على الأموال العامة.

وتجدر الإشارة هنا إلى اعتماد معيار الشخص المعتاد قد يوقع الإدارة في اضطراب ينشأ عن عدم حرص الموظف حرصاً كافياً على هذه الأموال ، الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة ، ويخل بأحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها ، وهي ضرورة سيرها بانتظام واطراد وتقديمها للخدمة العامة بشكل دائم[1].

المبحث الثاني
الواجبات السلبية للموظف العام

تقـــديـــــم:

تتمثل هذه الواجبات في الأعمال المحظور على الموظف إتيانها، أي النواهي التي تقررها تشريعات الوظيفة العامة والتي تتمحور حول امتناع الموظف عن القيام بها ، وإلا كان مرتكباً لخطأ تأديبي يستوجب المساءلة التأديبية عنه، وبطبيعة الحال فإن المشرع التأديبي في الدول – محل الدراسة–أحاط الوظيفة العامة بسياج من الضوابط لحفظ كيانها وهيبتها ، وحظر على شاغلها إتيان بعض السلوكيات قدر أنها لا تتفق وكرامة الوظيفة

---

[1] انظر الدكتور / عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الدار الجامعية ، بدون سنة نشر ، ص 228 .

العامة، بحسبانها تكليفاً يهدف إلى تحقيق الصالح العام، وتأسيساً على ذلك فقد نص قانون الخدمة المدنية العُمانية رقم 120 لسنة 2004م على هذه الواجبات في المادة (104) [1] منه، كما نصت عليها المادة (77)، من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م[2]، ونصت علهيا المادة (54) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة رقم 21 لسنة 2001م[3]، ويمكن أن نجمل هذه الواجبات على النحو التالي:

أولاً: واجب عدم استغلال نفوذ الوظيفة:

لما كانت الوظيفة العامة تمنح متقلدها مجموعة من الصلاحيات والمكّنات القانونية التي تمكنه من تحقيق أهداف المرفق العام، باعتبار أن الموظف العام هو أداة هذا المرفق، لذا فقد منحه المشرع الإداري سلطات وظيفية تمّكنه من تحقيق مهام وأعباء وظيفته، وأوجب عليه بالمقابل ممارسة هذه الصلاحيات للغرض الذي شرعت من أجله دونما انحراف أو استغلال لنفوذ هذه الوظيفة، وبالتالي فإن واجب عدم استغلال الوظيفة يعني أن يلتزم الموظف بعدم إساءة استعمال سلطته الوظيفية ونفوذها لتحقيق نفع شخصي Intérét personnel له أو لغيره، فلا يجوز له أن يمارس بعض الأعمال المالية التي قد تثير حوله الشبهات، أو قد تؤدي إلى الإخلال بهذا الواجب أو الإضرار بالمال العام[4].

وتأكيداً على هذا الواجب نصت الفقرة (ط) من المادة (104) من قانون الخدمة المدنية العُماني عليه بقولها: (يحظر على الموظف استغلال وظيفته لتحقيق أغراض شخصية)، كما نصت الفقرة الرابعة عشر من المادة (77)

---

(1) انظر المادة (104) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م التي تنص على هذه المحظورات، تقابلها المادة (36) من القانون الملغي رقم 8 لسنة 1980م.

(2) انظر المادة (77) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م.

(3) انظر المادة (64) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم 21 لسنة 2001م.

(4) انظر الدكتور/ محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، مرجع سابق، ص9 وص10.

من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري على هذا الواجب، ونصت الفقرة السادسة من المادة (64) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي على ذلك الواجب، حيث حظرت (أن تكون له مصلحة بالذات أو بالوساطة في أعمال أو مقاولات تتصل بأعمال الجهة التابع لها).

عليه يجب على الموظف أن يدخر جهده لأعباء وظيفته فلا يقدم على أي فعل فيه استغلال لنفوذ الوظيفة التي يشغلها، كما هو الشأن مثلاً في مسئول المشتريات والخدمات في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية، الذي يحيل أوامر الشراء الخاصة بوزاراته أو دائرته على شركة أو مؤسسة خاصة يملكها – أو شركة للغير له فيها منافع شخصية بقصد تحقيق ربح أو نفع شخصي لنفسه أو لغيره تربطه به مصلحة أو قرابة[1].

ويعد من قبيل استغلال نفوذ الوظيفة العامة لتحقيق نفع شخصي قبول الموظف العام للهدايا أو المكافآت أو العمولات بمناسبة قيامه بعمله، لأن في ذلك تهاوناً بواجبات الوظيفة وتعرضها لهيبتها وكرامتها، مما يستدعي ابتعاد الموظف عن مواطن الشبهات، والامتناع عن قبول كل ما يعرض عليه بمناسبة الوظيفة، كما أنه يعد من قبيل استغلال النفوذ استعمال الموظف لصفته في الاقتراض من المصارف مبالغ من المال مستغلاً في ذلك مركزه الوظيفي، فهذا السلوك يشكل في حقيقته رشوة مقنعة[2]، وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن بعض الدول توجد بها تشريعات تكفل حماية هذا الواجب جنائياً كقوانين الكسب غير المشروع للموظفين العامين، كما يعد هذا

---

(1) انظر:

- A. DE LAUBADERE, Traité élémentaire de droit administratif, paris, 1986, 8 éd., t. 2, p.500 et s.

(2) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته)، مرجع سابق، ص202 وما بعدها، وانظر كذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص122.

المسلك جرائم جناية، وهذا ما أكدت عليه قوانين العقوبات في الدول محل الدراسة.

ثانياً: واجب عدم إساءة استعمال السلطة:

ويختلف هذا الواجب عن واجب استغلال نفوذ الوظيفة، ويقوم هذا الواجب على فكرة مؤداها التزام الموظف العام بعدم استغلال سلطاته الوظيفية في غير ما تفرضه المصلحة العامة، بحسبان أن تزويد الموظف بهذه السلطات شرع من أجل تحقيق المرفق لغاياته، وبالتالي، فإن هذا الواجب يجد أساسه في روح القانون – حتى ولو لم تنص عليه تشريعات الوظيفة العامة – ذلك أن مقتضيات حسن سير المرافق العامة وضرورة مساواة المواطنين أمامها يفرض هذا الواجب، ويحتم على الموظف العام عدم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، لأن السلطة إنما قررت أصلاً لتحقيق المصلحة العامة، ولتمكين الموظف من القيام بالأعمال والمهام التي رتبتها الوظيفة العامة على الوجه الأكمل، وهذا الواجب يتصل بإرادة الموظف العام ونيته، أي أنه يتسم بالطابع القصدي والإرادي وفيما يمثله الجانب النفسي للموظف، فلا يجوز له أن يستغل سلطاته الوظيفية في غير الأهداف العامة، والخروج على مقتضيات هذا الواجب يمثل عيب الانحراف بالسلطة.

ومن أهم مظاهر إساءة استعمال السلطة الوظيفية:

1- التصرفات التي تصدر عن الموظف العام بقصد الإضرار بالغير لأحقاد شخصية.

2- تحايل الموظف بقصد تحقيق مصلحة خاصة له أو لغيره.

ومن الأمثلة على مخالفة واجب عدم إساءة استعمال السلطة حالة حدوث اضطرابات تخل بالنظام العام وتهدده لدرجة تستدعي تدخل سلطات الضبط

الإداري، فالقرار الصادر في هذه الحالة يجب أن يستهدف الحفاظ على الأمن والنظام ، أما لو اعتبرت الإدارة أن وقوع هذه القلاقل فرصة للتنكيل ببعض الأشخاص وإيقاع الأذى بهم ، فاتجهت نيتها لتحقيق هذا الهدف الذي أضمرته في نفسها ، فإن القرار يكون قد تجاوز الغاية من اتخاذه إلى تحقيق أهداف أخرى منقطعة الصلة عن المصلحة العامة ، ويكون الموظف – والحال كذلك– قد انحرف في استخدام السلطة عن الهدف من إصدار ذلك القرار [1] ، كما أن قيام الموظف بالتشدد في تطبيق القانون لغاية في نفسه غير المصلحة العامة أو قيامه بتفسير النصوص وتأويلها بشكل خاطئ بسوء نية ، فإن ذلك يشكل خروجاً عن واجب عدم إساءة استعمال السلطة[2].

ثالثاً: واجب عدم إفشاء أسرار الوظيفة:

من الأعمال المحظور على الموظف العام القيام بها إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو الإدلاء بها[3]، ذلك أن الموظف العام – وبحكم وظيفته ــ يمكن له أن يطلع على كثير من الأسرار الخاصة بالدولة ، منها ما يتعلق بخطط سياسية أو مالية أو عسكرية أو فنية أو غير ذلك ، ومنها ما يتعلق بعموم المتعاملين مع الإدارة ، فكثير من الموظفين خصوصاً – الذين تتصل أعمالهم بأدق خصوصيات المواطنين كالأطباء ورجال الأمن وموظفي الضرائب – تتكشـف لهم أسرار المواطنين في معـرض سعيهم لتحقيق

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، الطبعة الأولى ، منشورات منشاة المعارف بالإسكندرية ، 1983م ، ص 20 .

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، الطبعة الثالثة ، منشورات مطبعة جامعة عين شمس ، 1978، ص 200 .

(3) انظر في القانون الفرنسي:

- O.H.L. Fridman , The modern law of employment , op.cit,p.455.
- S . Salon et
- J. Ch. Savignac, Code de la fonction publique , 2e éd. , 2001, p. 169 et s., Tunc, Secret professionnel des fonctionnaires, Rev. Adm., 1953, p. 519 , Grosclaude, Obligation de discrétion professionnelle du fonctionnaire, Rev. Adm., 1967, p. 127.

مصالحهم لدى جهة الإدارة ، لذا يمتنع عليهم إفشاء أسرار هؤلاء المواطنين[1] ، سواء تعلقت هذه الأسرار بمصلحة عامة للدولة ، أو بمصلحة المرفق الذي يعمل به ، إذا كان في إفشاء هذه الأسرار إضرار بالمصالح الخاصة للأفراد، وتقوم المخالفة سواء كان إفشاء الأسرار قد تم شفاهة أو كتابة ما لم يكن الإفشاء بناء على إذن رسمي[2].

ونظراً لأهميته هذا الواجب، فقد نصت عليه صراحة الفقرة (ب) من المادة 104 من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م التي حظرت على الموظف:(إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات تصدر بذلك ، ويستمر هذا الحظر قائماً بعد انتهاء العلاقة الوظيفية)[3]، كما نصت على حماية هذا الواجب جنائياً المادة 164 من قانون الجزاء العُماني رقم 7 لسنة 1974م باعتبار أن الإخلال بهذا الالتزام يعد جريمة يعاقب عليها القانون[4]، كما نصت على هذا الواجب الفقرة الثامنة من المادة 77 من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة في مصر[5]، ونصت عليه الفقرة الثانية من المادة 64 من قانون الخدمة المدنية الإماراتي [6].

وعليه يعد الالتزام بالمحافظة على الأسرار الوظيفية وعدم الإفشاء بها للغير من الواجبات الوظيفية المهمة ، لذا فإن هذا الواجب يلاحق الموظف

---

(1) انظر الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق / ص 119

(2) انظر :- Lord Hailsham of st. Mary lebone, Halsbury s 4 th edtion London , 1974. p. 807.

(3) انظر الفقرة (ب) من المادة (104) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م ، تقابلها الفقرة (هـ) من المادة 64 من القانون رقم 8 لسنة 1980 السابق .

(4) تنص المادة (164) من قانون الجزاء العُماني رقم 7 لسنة 1974م على انه : (يعاقب الموظف بالسجن حتى ثلاث سنوات أو بغرامة من عشرين إلى مائتي ريال إذا أفشى بدون سبب شرعي سراً يعلمه بحكم وظيفته)، وانظر في هذا المعنى الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 119 .

(5) انظر الفقرة رقم (8) من المادة 77 من القانون رقم 47 لسنة 1978م بنظام العاملين المدنيين بالدولة.

(6) انظر الفقرة رقم (2) من المادة 64 من القانون رقم 21 لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية .

حتى بعد تركه الخدمة الوظيفية ، ونظراً لأهمية هذا الواجب فإن بعض الأنظمة توجب على بعض الموظفين العاملين في مجال التفتيش ، أو الرقابة أن يقسما اليمين بعدم إفشاء أسرار وظيفتهم ولو بعد انقطاع صلتهم بوظائفهم.

ويتصل بهذا الواجب بعض المسائل حول السرية من حيث أساس المصلحة في تقريرها ومن حيث مداها، فالسرية لبعض الأعمال تقرر لمصلحة عامة وبتعليمات خاصة في حين يتقرر بعضها لمصلحة خاصة مثل الأسرار التي يؤتمن عليها الطبيب بحكم مهنته أو المحامي على أسرار موكله ، ولا يمتد واجب المحافظة على أسرار الوظيفة والامتناع عن إفشائها إلى مدى مطلق ، إذ ترتفع السرية في حالات معينة ، وبالتالي لا يكون الموظف عرضة للجزاء التأديبي إذا قام بإفشاء الأسرار في مثل هذه الحالات ، وهي :

1- أن يفقد الموضوع السري سريته بأن يصبح معلوماً.

2- أن يصرح للموظف بأمر الإفصاح عن المعلومات السرية.

3- أن يكون من شأن إفشاء السر منع ارتكاب جريمة جنائية.

4- أن يصبح من مقتضيات العمل الكشف عن السر، كما هو الحال في تدريب موظف معين على أعمال وظيفة تنطوي على أسرار غير مجاز كشفها.

وبطبيعة الحال ، فإنه في غير هذه الحالات يبقى الالتزام بالمحافظة على أسرار الوظيفية واجب يؤدي الإخلال به إلى ارتكاب الموظف خطأ تأديبياً يستوجب توقيع الجزاء التأديبي عليه لخرقه هذا الواجب[1].

---

(1) انظر:

- F.Déleperée, op cit., p. 165. =

رابعاً: واجب عدم الجمع بين وظيفتين بالجهاز الإداري للدولة:

نصت الفقرة (أ) من المادة 104 من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م على هذا الواجب بقولها: (يحظر على الموظف الآتي: الجمع بين وظيفته وأية وظيفة أخرى بالجهاز الإداري للدولة إلا إذا اقتضت المصلحة العامة تكليفه بأعباء وظيفة أخرى مؤقتة...)[1]، كما نصت عليه القرة الحادية عشر من المادة 77 من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م[2]، ونصت عليه أيضاً الفقرة الرابعة من المادة 64 من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم 21 لسنة 2001م[3].

وعليه لا يجوز الجمع بين وظيفتين بالجهاز الإداري للدولة لما في ذلك من تعارض مع التزام الموظف بالتفرغ التام لأداء مهام وظيفته الأصلية، فإذا كان هذا هو الحال بالنسبة للوظائف العامة، فإنه يكون من باب أولى عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة وأي عمل في القطاع الخاص، وعليه فإن الجمع بين أكثر من وظيفة يعد خطأ تأديبي يستوجب المساءلة عنه، ذلك أن مثل هذا الجمع من شأنه الإضرار بأعمال كلتا الوظيفتين لعدم قدرته على القيام بالأعمال والمهام المطلوبة منه لأي منهما على الوجه الأكمل[4].

- J. Mourgeon, op. cit. p.424.

= وانظر كذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص114 وما بعدها، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص108.

(1) انظر الفقرة (أ) من المادة (104) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م، تقابلها الفقرة (1) من المادة 63 من قانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 1980م.

(2) انظر الفقرة الحادية عشر من المادة 77 من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م.

(3) انظر الفقرة الرابعة من المادة 64 من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم 21 لسنة 2001م.

(4) انظر المستشار مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص173.

ويلاحظ أن هذا الحظر في القانونين العُماني والإماراتي مقصور فقط على الجمع بين وظيفتين في الجهاز الإداري للدولة ، بينما يستطيع الموظف أن يعمل لحسابه الخاص كممارسة الأعمال التجارية في غير أوقات العمل الرسمية ، في حين أن المشرع المصري قد مد هذا الحظر إلى سائر أنواع الأعمال الأخرى التجارية والمهنية ، وحسناً أن فعل ذلك بحسبان ضرورة المحافظة على استقلال الموظف في عمله، ومنع أي رابطة بينه وبين الأفراد يمكن أن تؤثر عليه في أداء مهام وظيفته العامة ، كما يخشى أن يهمل الموظف أداء أعمال وظيفته بسبب كثرة الأعباء عليه لقيامه بعملين في وقت واحد ، عمله في وظيفته العامة، وعمله الخاص، فضلاً عن هذا الحظر يؤدي إلى التقليل من البطالة في المجتمع ، فالموظف الذي يشغل وظيفة ما مهما كانت متواضعة فهي تشكل مصدر رزق له ، وإذا سمح له بممارسة عملاً آخر فإنه يحرم غيره من فرصة عمل قد تسد رمقه[1].

وتأسيساً على ما تقدم نرى ضرورة تعديل النهج الذي يسير عليه المشرعان العُماني والإماراتي في هذا الشأن ، وذلك بحظر الجمع بين الوظيفة العامة وأي عمل آخر لحسابهم الخاص ــ أو العمل لدى الغير في غير ساعات العمل

---

[1] انظر في هذا المعنى :

-M .WALINE .op.cit..p.796

- وانظر كذلك المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، المرجع السابق ، 175 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 100 و ص 101.

الرسمية ، لما في ذلك الحظر من منفعة تعود على حماية الوظيفة العامة ومجابهة البطالة بتوفير فرص عمل للباحثين عنه[1].

الفصل الثالث
التعريف بالخطأ التأديبي وأركانه
وعلاقته بالجريمة الجزائية

تمهيد وتقسيم :

بعد أن أوضحنا في الفصل الثاني من هذا الباب واجبات الموظف العام ، التي يترتب على عدم الالتزام بها ، أو الإخلال بمضمونها خطأ تأديبي بحق الموظف المخالف يستوجب المسئولية التأديبية ، يجدر بنا أن نبيّن في هذا الفصل ماهية الخطأ التأديبي الموجب لتلك المسئولية وأركانه ، كما نعرض للعلاقة بين الخطأ التأديبي والجريمة الجزائية للوقوف على أوجه التشابه والاختلاف بينهما ، ومدى الارتباط بين النظامين في الواقع العملي ، وذلك في المبحثين التاليين :

المبحث الأول : تعريف الخطأ التأديبي وأركانه .

المبحث الثاني: استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية.

---

(1) انظر في هذا المعنى الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 277 .

المبحث الأول

تعريف الخطأ التأديبي وأركانه

تقسيم :

سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، نتناول في الأول منها تعريف الخطأ التأديبي ، وفي الثاني نعرض لأركان الخطأ التأديبي، وذلك كما يلي :

المطلب الأول

تعريف الخطأ التأديبي

لـم يعرف المشرع الإداري – في الدول محل الدراسة – شأنه في ذلك شـأن أتـرابه فـي الـدول الأخرى الخطأ التأديبي، تاركاً هذه المهمة للفقه والقـضاء الإداري ، فـبمطالعة نصوص تشريعات الوظيفة العامة في هذه الـدول ، نجد أنها قد خلت من أي تعريف للخطأ التأديبي[1]، مما حدا بالفقه والقـضاء في جمهورية مصر العربية أن يتصدى لتعريف السلوك الوظيفي الـذي يـشكل خطـأً تأديبياً ، وفي هذا الشأن يطلق الفقه والقضاء الإداري تـسميات مختلفة على الخطأ التأديبي كالجريمة التأديبية ، والذنب الإداري ، والمخالفـة التأديبية، وكلها مصطلحات أو مترادفات لمعنى واحد ، هذا وقد اسـتخدم المـشرع في الدول محل الدراسة للتعبير عن الخطأ التأديبي دون تعـريفه اصـطلاح (المخالفـة التأديبـية) ، بينما استخدم القضاء الإداري المـصري في أحكامه للتعبير عن الخطأ التأديبي مصطلحات مختلفة ، حيث اسـتعملت المحكمـة الإداريـة العليا اصطلاح الجريمة التأديبية في حكمها الـصادر في أول ديسمبر سنة 1962م بقولها : (...سبق لهذه المحكمة أن

---

[1] خلا قانون العاملين المدنيين رقم (47) لسنة 1978 من التعريف، وكذلك قانون الخدمة المدنية العُماني رقم (120) لسنة 2004م ، وكذلك قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم 21 لسنة 2002م .

قضت بأنه لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية ، والجريمة التأديبية)[1] ، كما استخدمت ذات المحكمة اصطلاح الذنب الإداري للخطأ التأديبي ومن أمثلة ذلك الحكم الصادر في 9 ديسمبر 1972 حيث تقول: (... ومن ثم فإن إغفال المخالفين ذكر بيانات مدة خدمتيهما السابقة عند التحاقهما بالمستشفيات الجامعية يكون بدوره ذنباً إدارياً يوجب مساءلتهما)[2].

واستخدمت اصطلاح المخالفة التأديبية،حيث تقول في حكمها الصادر في 28 إبريل 1973م : (... أن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم ، بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك العامل سلوكاً معيباً...)[3].

وعلى الرغم من تعدد المصطلحات السابقة ، فإننا نفضل استعمال مصطلح (الخطأ التأديبي)، لأننا نرى أنه المصطلح الأكثر اتفاقاً مع طبيعة النظام التأديبي كنظام إداري من جهة حسبما أوضحنا ذلك في الفصل الأول من هذا الباب ، وأن له استقلاليته عن الجريمة الجزائية من جهة أخرى ، كما سنبين ذلك في الفصل الرابع ، ولأنه يؤدي إلى المعنى الحقيقي لكلمة خطأ وظيفي ، سواء أكان هذا الخطأ ذا طابع إيجابي أم سلبي، فضلاً عن أنه أقرب في الدلالة عليه من المصطلحات الأخرى.

---

(1) انظر المستشار/ أحمد سمير أبو شادي ، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (نوفمبر 1955م إلى 1965م)، القاهرة ، الدار القومية للطباعة والنشر ، سنة 1965 ، الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص 276.

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً(1965مإلى1980) ، القاهرة ، المكتب الفني بمجلس الدولة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، سنة 1985م، الجزء 4 ، مرجع سابق ، ص 3910، وحكمها الصادر بجلسة 22 يناير 1972م المنشور في المرجع ذاته ، ص 3911.

(3) مجموعة المبادئ القانونية ، المرجع السابق ، ص 3901 .

تعريف الخطأ التأديبي في دول الدراسة:

أولاً:- في التشريع:

كما أوضحنا فإن القاعدة العامة أن التشريعات تخلوا من التعريفات، وتترك هذا الأمر للفقه والقضاء، وهذا ما فعلته قوانين الوظيفة العامة في الدول محل الدراسة.

وعلى هذا الأساس لم يضع المشرع الإداري المصري والعُماني والإماراتي تعريفاً محدداً للخطأ التأديبي في القوانين المنظمة للوظيفة العامة، إذ لم ينص القانون رقم (47) لسنة 2004م بنظام العاملين المدنيين بالدولة المصري، وقانون الخدمة المدنية العُماني رقم (120) لسنة 2004م، وقانون الخدمة المدنية الإمارتي رقم (21) لسنة 2001م على تعريف للخطأ التأديبي، وأقتصر الأمر في تلك القوانين على إيراد أهم الواجبات الوظيفية، والمحظورات التي يمتنع على الموظف العام إتيانها، والتي يكوّن الخروج عليها خطأ تأديبي، يستوجب مرتكب هذا الخطأ المساءلة التأديبية[1].

وهذا المسلك هو ذاته الذي سلكه المشرع في نظم التوظيف في الدول العربية والأجنبية[2]، مما حدا بالفقه والقضاء للتصدي لهذه المهمة.

---

(1) لطفاً انظر المادة (78) القانون رقم 47 لسنة 1978 بنظام العاملين المدنيين المصري، والمادة (106) من قانون الخدمة المدنية العماني رقم (120) لسنة 2004م، والمادة (65) من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات المتحدة رقم (21) لسنة 2002م.

(2) انظر المادتين (43، 44) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 1988، والتشريع السوري الصادر بالقانون رقم (135) لسنة 1945 في 10 كانون الثاني، سنة 1945، والتشريع الكويتي الصادر بالمرسوم رقم (7) لسنة 1960م.

- التشريع الفرنسي مشار إليه في رسالة الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص30.

ثانياً : في القضاء :

لم يعرف القضاء الإداري الفرنسي الخطأ التأديبي، وإنما اكتفى بإعطاء صور لأفعال تعتبر أخطاء تأديبية تستوجب المؤاخذة [1].

أما القضاء الإداري المصري فقد تعرض لتعريف الخطأ التأديبي الذي يرتكبه الموظف العام في الكثير من أحكامه،ومثال ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في25 يناير1958 بقولها:(....الجريمة التأديبية هي كل عمل إيجابي أو سلبي يقوم به العامل عند ممارسة أعمال وظيفته...إذا كان ذلك لا يتفق وواجبات الوظيفة)[2]،وما قضت به في حكمها الصادر في 23 فبراير 1974 حيث تقول:(... أن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال العامل بواجبات وظيفته ، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه ، فكل عامل يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين ، أو القواعد التنظيمية العامة ، أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون ، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته المنوط به تأديتها بنفسه بدقه وأمانة إنما يرتكب ذنباً إدارياً)[3].

أما في سلطنة عُمان – ونظراً لحداثة القضاء الإداري– [4] فإننا لم نعثر على أي حكم قضائي يتناول تعريف الخطأ التأديبي ، وكذا الحال لم نعثر على حكم قضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة يتناول تعريف الخطأ التأديبي .

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص70.

[2] مجموعة المستشار/ أحمد سمير أبو شادي ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، ص 255 وما بعدها.

[3] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً (1965-1980)،المرجع السابق ، الجزء الرابع، ص 3929 .

[4] حيث تم إنشاء محكمة القضاء الإداري بالمرسوم السلطاني رقم (99/91) ، وبدأ العمل فيها عام 2001م.

هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يوجد قضاء إداري مستقل في هذه الدولة، الأمر الذي يدعونا إلى مناشدة المشرع الإماراتي للتدخل في استحداث قضاء إداري، بهدف استكمال دولة المؤسسات التي يسود فيها مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون.

ثالثاً: في الفقه:

من المجمع عليه فقهاً أن مهمة التعريف عادة ما تترك لرجال القضاء والفقه، لذا فقد أجتهد الفقهاء لتعريف الخطأ التأديبي فمنهم من عرفه بأنه: (كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه)[1].

ومنهم من عرف الخطأ بأنه: (الخطأ التأديبي في نطاق الوظيفة العامة هو كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى أرتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة)[2].

ويعرفه البعض بأنه: (إخلال بواجبات الوظيفة (إيجاباً أو سلباً) ولا يقصد بواجبات الوظيفة، الواجبات المنصوص عليها في التشريعات المختلفة إدارية وغير إدارية فقط، بل يقصد بها أيضاً الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام واطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها)[3].

ويعرفه آخرون: (الأفعال التي تستوجب المؤاخذة التأديبية هي كل تقصير في أداء الواجب، أو الإخلال بحسن السلوك والآداب الذي من شأنه أن يترتب عليه امتهان المهنة والحط من

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق 50.

(2) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص79.

(3) انظر الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق.

كرامتهـا، أو الخـروج علـى الالتزامات السـلبية المفروضة علـى الموظفيـن)[1].

أو هو : (كل خروج من الموظف على أحد واجباته الوظيفية يستوي أن يترتب علي هذه المخالفة ضرر مالي بالدولة ، أو لا يترتب)[2].

وفي فرنسا يعرف بعض الفقهاء الخطأ التأديبي بأنه:(كل فعل أو امتناع عن فعل ينسب إلى فاعل ويعاقب عليه بجزاء تأديبي) [3]،كما يعرفه آخرون بأنه(الخطأ المرتبط بالوظيفة)[4].

ويلاحظ من خلال هذه التعريفات التي قام بها القضاء والفقه للخطأ التأديبي أنها لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً له ، كما أنها جاءت متقاربة من حيث بيان أن المسـئولية التأديبية أساسها الإخلال بالواجبات الوظيفية السلبية منها أم الإيجابية .

تعريفنا للخطأ التأديبي :

يمكن تعريف الخطأ التأديبي من جانبنا بأنه : (كل فعل أو امتناع يأتيه الموظف العام مخالفاً بذلك أحكام القانون أو مقتضيات واجبات وظيفته المنصوص عليها قانوناً أو غير المنصوص عليها، أو أي تصـرف لا يتفـق مع حسن سير المرفق العام سواء إرتكب الفعل أو التصرف داخـل الوظيفـة العامـة، أم خارجهـا، أم بمناسـبتها متى صـدر ذلك الفعل عن إرادة آثمـة).

---

(1) انظر الدكتور/ إسماعيل زكي ، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، مرجع سابق ، ص 109 .

(2) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، سنة 1996 ، ص 311، وأيضاً الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، طبعة أولى ، الكويت ، ذات السلاسل ، سنة 1400هـ/ 1980م ، ص 254 وما بعدها.

(3)

- F. Dléprée, Lélaboration de droit disciplinaire de la fonction publique , op. cit., p.69.

(4)

Catherine: Le fonctionnaire français, Paris,1961, p.13.

حيث نرى أن هذا التعريف يشمل من وجهة نظرنا المتواضعة بيان أركان كافة الخطأ التأديبي، ويحدد ماهيته ومفهومه وخصائصه المميزة، وذلك للأسباب الآتية:

1- أن هذا التعريف يبيّن أن الخطأ التأديبي لا يقع إلا من الموظف العام، ومن ثم يبرز صفة الشخص المحال للمساءلة التأديبية.

2- يتناول هذا التعريف أدبيات الوظيفة العامة ومقتضياتها، فيحاسب الموظف على السلوك الذي يرتكبه في حياته الخاصة خارج نطاق الوظيفة العامة إذا انعكس سلباً على كرامة الوظيفة.

3- أظهر هذا التعريف أن للإرادة دوراً أساسياً في قيامه، وبالتالي فإن الركن المعنوي لازماً لقيام المساءلة التأديبية كما سوف نرى.

4- أبرز هذا التعريف مفهوم مبدأ المشروعية للخطأ التأديبي، وهو عدم خضوعه لمبدأ (لا جريمة بغير نص)، كما هو الحال في الجريمة الجزائية، وأوضح طبيعة هذا المبدأ في النظام التأديبي الذي مرده الإخلال بواجبات الوظيفة العامة، التي لا تخضع لتحديد حصري وتشريعي، وإنما للجهة الإدارية دوراً كبيراً في تحديد واستنباط الأخطاء التأديبية.

5- أظهر هذا التعريف خصيصة الخطأ التأديبي، بأنه يمثل إخلالاً بنظام المجتمع الوظيفي فقط، في حين أن الجريمة الجزائية هي إخلال بنظام المجتمع ككل.

6- أوضح هذا التعريف أن الخطأ التأديبي يقوم حتى بالتصرف السيء شأنه شأن الفعل الخاطئ.

7- بيّن هذا التعريف أنه لا يشترط وقوع ضرر حتى نكون أمام خطأ تأديبي ، وإنما يكفي أن يكون الفعل أو التصرف من شأنه الإخلال بالوظيفة العامة أو أدبياتها [1].

المطلب الثاني
أركان الخطأ التأديبي

تمهيد وتقسيم :

لقد اختلف الفقه الإداري حول تحديد أركان الخطأ التأديبي ، فذهب بعضهم إلى أنهما ركنان مادي ومعنوي[2]، وهذا الرأي مع جل احترامنا له منتقد من وجهة نظرنا لأنه يغفل الركن الشرعي لقيام الخطأ التأديبي ، بينما ذهب فريق ثان من الفقه[3]إلى أن الخطأ التأديبي يتكون من ركنين هما :- العامل (أو الموظف) الذي يراد تأديبه ، والخطأ أو الذنب الإداري ، ويؤخذ على هذا الرأي أنه لا يقوم على أساس سليم ، لأن الموظف ليس عنصراً في الخطأ التأديبي ، وإنما صفته كموظف هي أمر مفترض في مرتكب الخطأ التأديبي ، فضلاً عن إغفاله للركن الشرعي ، كما أنه لم يوضح العنصر أو الركن الثاني وما المقصود به ، بل إنه اعتبر النتيجة للتصرف أو الفعل المخالف (الخطأ أو الذنب الإداري) ، هو العنصر الثاني لقيام المخالفة

---

(1) انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، مرجع سابق ، ص 41 وما بعدها.

(2) انظر الدكتور / محمود حلمي ، القضاء الإداري ، بدون جهة نشر ، القاهرة ، 1975 ، ص713 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / محمود عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري،
(في الأموال العامة والوظيفة العامة)، مرجع سابق ، ص272 ، والمستشار/ عادل يونس ، الدعوى التأديبية وصلتها بالدعوى الجنائية ، بحث منشور في مجلة قضايا الحكومة المصرية ، السنة (1) ، العدد (1) ، 1975 ، ص 5 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص80 وما بعدها.

(3) انظر الأستاذ الدكتور / سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعه 1979 ، مرجع سابق ، ص50 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص34 وما بعدها .

التأديبيـــة ، وهذا أمر مخالف لطبائع الأمور ومنطقهـــا ، إذ أن النتيجـــة لا يمكن أن تكـــون بأي حال من الأحـــوال الشيء المسبب لها .

وذهب فريق ثالث من الفقه إلى أن أركان الخطأ التأديبي ثلاثة[1]، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن هذه الأركان ، هي :

1ـــ أحد العاملين ينسب إليه خطأ .

2ـــ تصرف أرتكب أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ويؤثر في نشاط المرفق .

3ـــ إرادة آثمة .

ونرى أن هذا الرأي منتقد أيضاً ، لأنه أولاً اعتبر الموظف ركناً في الخطأ التأديبي وهو غير ذلك ، إذ أن صفة الموظف ليست داخله في أركان الخطأ ، وثانياً لأنه أغفل الركن الشرعي لقيام الخطأ التأديبي.

ويذهـــب فريق رابـــع من الفقـــه إلى التقسيم الثلاثي لأركان الخطأ التأديبي، حيث يرى أنصار هذا الرأي أن أركان الخطأ التأديبي ثلاثة هي :[2]

1ـــ الركن المادي: وهو عمل إيجابي أو سلبي ينسب إلى الموظف المخالف.

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 79 .

[2] انظر الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي ، مرجع سابق ، ص 122 ، وكذلك المستشار / عبد الوهاب البنداري ، الجرائم الجنائية والتأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، القاهرة ، 1970-1971م ، بدون جهة نشر ، ص33 ، المسئولية التأديبية والجنائية ،1972م، مرجع سابق ، ص39 ، وكذلك الدكتور / يسري لبيب حبيب ، نظرية الخطأ التأديبي ، مرجع سابق، ص 124 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / عبد الفتاح مراد ، المخالفات التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة ، رسالة دكتوراه الطبعة الأولى ، بدون جهة نشر ، 1970 القاهرة ، ص168 وما بعدها .

2ـ **الركن المعنوي:** ويعني صدور هذا الفعل الإيجابي أو السلبي عن إرادة آثمة.

3ـ الركن الشرعي أو القانوني: ويعني وجود قانون الفعل أو الامتناع ، سواء أكان نصاً دستورياً أو نصاً قانونياً عادياً أم لائحياً.

ومن جانبنا نميل إلى هذا التقسيم بهذه العناصر ، لأننا نرى ضرورة توافر الركن الشرعي أو القانوني لقيام الخطأ التأديبي ، إلى جانب ضرورة توافر النشاط الإيجابي أو السلبي الذي يعد خروجاً على مضمون أو مقتضى الواجب الوظيفي ، الذي يستوجب مرتكبه المساءلة التأديبية ، بالإضافة إلى ضرورة توافر إرادة آثمة في مرتكب الخطأ ، لأن ذلك من شأنه أن يكشف عن نفسية الموظف المخطئ، إذ يجب أن يؤخذ في الاعتبار مدى حسن النية لدى كل موظف مخالف عند إعمال أحكام المساءلة القانونية.

عليه نستخلص من الاتجاهات الفقهية السابقة ، ومن تطبيقات القضاء الإداري المقارن، أن أركان الخطأ التأديبي هي ثلاثة أركان:- مادي ومعنوي وشرعي.

وسوف نقوم بشرح هذه الأركان في الفروع التالية:

الفـــرع الأول
الركـــــن المـــــادي

يقصد بالركن المادي للخطأ التأديبي هو كل ما يدخل في كيانه ويكون له طبيعة مادية تلمس بالحواس[1] ، وتتمثل هذه الماديات في القيام بعمل أو تصرف أو الامتناع عن عمل أو تصرف، ويشترط أن يكون القيام بالعمل أو

---

(1) انظر الدكتور / محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، دار النهضة العربية ، الطبعة الرابعة ، 1977، القاهرة ، ص 279، فقرة (292).

الامتناع عنه محدداً حتى نكون أمام خطأ تأديبي، ولذا لابد أن يصدر فعل من الموظف له مظهر خارجي ملموس ، ويستوي أن يكون عملاً إيجابياً كاشتراك الموظف في مظاهرة ممنوعة ، بالرغم من تحذير الرئيس الإداري الذي يتبعه هذا الموظف له من عدم القيام بهذا التصرف ، أو مثل قيامه بالاعتداء بالضرب على الرؤساء أو الزملاء ، وقد يكون عملاً سلبياً كما لو تغيب الموظف عن عمله ، أو أهمل واجبات الوظيفة العامة [1]، وقد تكون هذه الأفعال متعددة ومن طبيعة واحدة تتم في فترة زمنية واحدة ، أو أنها متعددة وليس لها الطبيعة ذاتها .

هذا ويتوافر النشاط المادي إذا قام الموظف بالإساءة إلى مركزه الوظيفي، كما لو أقام علاقات غير مشروعه مع أشخاص ذوي سوابق جرمية، ولم يقلع عن تلك العلاقات بالرغم من تحذيره من قبل رئيسه المباشر ، كما يتوافر الإخلال بواجب المحافظة على وقت العمل، في حالة عدم الحضور في المواعيد المحددة للعمل الرسمي .

ويشترط لقيام الركن المادي للخطأ التأديبي أن يكون الفعل واقعياً وله مظهر خارجي ومحدد[2] ، وينبني على ذلك أنه يجب أن تتوافر في الواقعة التي تشكل الركن المادي الشروط التالية :

1- قيام هذا السلوك من الناحية الواقعية فلا تكفي مجرد شائعات مصطنعة أو أقاويل ليس لها أساس من الحقيقة،وبالتالي لا يجوز أن

---

[1] انظر الدكتور / محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص144 ، وكذلك الدكتور / يسري لبيب حبيب ، نظرية الخطأ التأديبي ، مرجع سابق ، ص165 وما بعدها.

[2] انظر الدكتور/ يسري لبيب حبيب ، المرجع السابق، ص 172 .

يبنى الخطأ التأديبي على مجرد الشك والريبة، وإنما لابد من وجود سلوك واقعي ملموس فيه إخلال بواجب وظيفي[1].

2- أن يكون لهذا السلوك مظهراً خارجياً، أي أنه خرج من حيز التفكير إلى حيز الواقع، فالخطأ التأديبي لا يتوافر بمجرد الأفكار الذاتية فقط، وإنما لابد وأن تترجم هذه الأفكار إلى تنفيذ فعلي لسلوك غير مشروع، ويترتب على ذلك أن الأعمال التحضيرية لا يمكن أن تشكل بأي حال من الأحوال الركن المادي للخطأ التأديبي[2]، وهذا الشرط أمر طبيعي يقتضيه وضع الإنسان الذي يملك الحرية في التفكير، فضلاً عن أنه ليس كل ما يفكر فيه المرء ويختلج وجدانه يظهره أو يقدم على تنفيذه، ومن حسن سياسة العقاب بشكل عام أنها لا تقطع على الشخص سبيل مراجعة نفسه، وفي عدم المؤاخذة على التفكير تشجيع للمرء للعدول عما يجيش بفكره وعقله.

وعليه فقد أخذ القضاء الإداري بهذا الاتجاه، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أخذاً بهذا المبدأ، إلى عدم مساءلة مدرسة تأديبياً، عما سجلته في مفكرتها الخاصة من خواطر كانت تنتابها، وهي بين يدي نفسها في وقت لم تقدر فيه أن مثل هذه المفكرة الخاصة ستكون في يوم من الأيام في يد الغير....)[3].

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 1964/11/15م، السنة (10)، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ يسري لبيب حبيب، في الصفحة 172 و 173، وكذلك انظر/ محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، (الوظيفة والأموال العامة) طبعة 1977، مرجع سابق، ص237.

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ علي راشد، موجز القانون الجنائي، بدون دار نشر وبدون سنة نشر، ص107 بند 118، وكذلك انظر الأستاذ الدكتور/ السعيد مصطفى السعيد، الأحكام العامة في قانون العقوبات، منشورات منشأة المعارف، 1966، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ص276.

(3) انظر الحكم مشار إليه في مؤلف الدكتور/ يسري لبيب حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، مرجع سابق، ص179، حيث قالت المحكمة في أسباب حكمها الصادر في الدعوى رقم (271) لسنة (3) ق الصادر بجلسة 14 فبراير 1957م-

مما سبق يتضح جلياً أنه لابد لقيام الركن المادي للخطأ التـأديبي، أن تصدر أفعال أو تصرفات تنفيذية واقعية، وأن يكون للسلوك مظهراً خارجياً، أما إذا ظلت هذه الأعمال حبيسة التفكير فإنها لا تشكل خطأ تأديبياً.

3- أن يكون الفعل أو الامتناع محدداً، وبالتالي يتعين استبعاد الاتهامات العامة، والنعوت المرسلة دون تحديد الفعل أو الأفعال التي أتاها الموظف المنسوب إليه الخطأ، ومن ثم فإن مجرد توجيه اتهام عام للموظف دون تحديد الفعل أو الأفعال التي أتاها بشكل كاف ودقيق، فإن مثل هذا الاتهام العام الذي يفتقر إلى التحديد لا يشكل الركن المادي للخطأ التـأديبي، وعليه فإنه إذا نسب إلى الموظف سوء المسلك بشكل عام مثلاً، دون تحديد ماهية هذا المسلك، أو الأفعال التي آتاها تحديداً كافياً، فإن ذلك الاتهام لا يمكن معه قيام الركن المادي للخطأ التأديبي[1].

ونتيجة لذلك فإن عدم الكفاية المهنية لا تعتبر خطأً تأديبياً، لعدم وجود فعل محدد يتوافر به الركن المادي للخطأ، وإعمالاً لهذه النتيجة فقد نظمت القوانين – محل الدراسة – هذا

= أنه إذا خلت المدعية إلى نفسها وأعملت تفكيرها، وظلت تخاطب ذاتيتها وتناجيها في مفكرة خاصة، وتخففت من القيود في التعبير عن خواطرها كفتاة في سن ما قبل الزواج، وتبسطت في الحديث الذي يلجأ إليه المرء في العادة كلما خلا إلى نفسه، فاستهدفت أن تنفس عن نفسها أو تحاسبها، دون أن تستهدف رصد الحقيقة، ثم استودعت هذه المفكرة مكمن سرها، فإنه لا تثريب عليها في خلوتها هذه ما دامت لم تتخذ من المظاهر الخارجية ما يمد إليها يد القانون).

(1) انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم، المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص91، وكذلك انظر الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، مرجع سابق، ص149 وما بعدها، وكذلك انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص80.

الموضوع بإجراءات غير تأديبية تتخذ إزاء عدم الكفاية المهنية[1]؛ بل إن قانون الخدمة المدنية العماني اعتبر أن التأهيل والتدريب حق للموظف في مواجهة الإدارة فلا يجوز تغيير هذا الحق وتحويله إلى إخـــلال بواجـــب وظيفي.

نخلص مما تقدم أنه لكي يتوافر الركن المادي للخطأ التأديبي لابد أن يأت الموظف المنسوب إليه الخطأ أفعالاً تنفيذية وواقعية ولها مظهـــر خارجياً ومحدده من جانب جهة الاتهام، حتى يمكن مساءلته تأديبياً وفـــق الأحكام والإجراءات المقررة قانوناً في التأديب الإداري، وبغيـــر ذلـــك لا نكون أمام خطأ تأديبي[2].

الفرع الثاني

الركـــــن المعنـــــوي

وهذا الركن لا يقل أهمية عن الركن المادي لقيام الخطأ التـــأديبي، ومن ثم فإنه لابد وأن يصدر الفعل المادي الإيجابي أو السلبي عـــن إرادة حرة، حتى يمكن أن يسأل المنسوب إليه الخطأ تأديبيـــاً، ويتمثـــل الـــركن المعنوي في القصد إذا اتجهت إرادة الموظف إلى النتيجة، وفي الخطأ غير العمدي إذا اتجهت إرادته إلى ممارسة النشاط دون النتيجة[3].

---

(1) انظر المادة (6) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري، وانظر المواد من (54 إلى 56) من قانون الخدمة المدنية العماني، والمادة (88) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي.

(2) انظر الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، مرجع ســـابق، ص151 وص152.

(3) انظر الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص81.

وعليه فإن إرادة النشاط تكون عنصراً لازماً في الركن المعنوي للخطأ التأديبي، سواء أكانت عمدية أو غير عمدية، ومن ثم فإن الخطأ التأديبي شأنه شأن الجريمة الجزائية يقوم على فكرة الإثم أو الخطيئة، وإن كان النظام التأديبي يتوسع في فكرة الخطأ التأديبي، عن طريق ممارسة السلطة التأديبية الرئاسية لسلطتها التقديرية في تأثيم بعض الأفعال، أو التصرفات دون وجود نص صريح يقضي بذلك، ولعل هذه السلطة التقديرية أحد مظاهر التمييز بين النظام التأديبي والنظام الجزائي، ومن ثم فإن فكرة الخطيئة والإثم تأخذ طابعاً ومضموناً مختلفين في النظام التأديبي عنه في النظام الجزائي[1].

فالإرادة الحرة هي التي توجه السلوك المادي بما يعكس الأوضاع النفسية للموظف المخالف[2]، فارتكاب الموظف للفعل المنهي عنه بالنص أو الذي يخالف مقتضيات الوظيفة العامة، يعني توجيه إرادته على نحو يخالف هذا الأمر، أو ذلك النهي، وبالتالي قيام الصلة بين الفعل المرتكب وإرادة الموظف المخالف، ومن ثم فهي تمس الناحية الشخصية لمرتكب الخطأ التأديبي، وتمثل الأصول النفسية لمادياته والسيطرة النفسية عليها[3]، لذا لا يكفي الخطأ التأديبي وإعمال أحكام المسئولية التأديبية أن يقع سلوك مادي من جانب الموظف، وإنما يلزم فضلاً عن ذلك أن يكون هذا السلوك صادراً عن إرادة موظف من المخاطبين بأحكام تشريعات الوظيفة العامة، وترتيباً على ذلك لا يسأل الموظف إذا صدر عنه الفعل، أو الامتناع عن غير اختيار، إذ تنتفي المسئولية التأديبية عن الموظف في حالة إتيانه

---

(1) انظر الدكتور/ محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، عالم الكتب القاهرة، 1967، ص301.

(2) انظر الدكتور/ محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، مرجع سابق، ص519 وما بعدها.

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ مأمون سلامة، شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة الأولى، منشورات دار النهضة العربية، 1992، القاهرة، وكذلك انظر الأستاذ الدكتور/ محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم العام، طبعة 1974، بدون جهة نشر، القاهرة، ص118.

السلوك المادي المخالف في حالات الضرورة ، والإكراه ، والقـوة القاهرة ، والحادث الفجائي ، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: (...وان كان المرض المانع للموظف من مباشرة عمـله يعتبر سـبباً قاهراً يبـرر تغيبـه ، إلا أنـه يجب أن يكون هذا المرض صدقاً حتى يعذر الموظف في تغيبه ، وعليه إقامة الدليل على ذلك ...)[1].

وتأسيساً على ما تقدم فانه يشترط لقيام المسئولية التأديبية توافر التمييز ، أما إذا إنعدم فان هذه المسئولية تنتفي ، كما لو كان الموظف فاقداً للشعور وقت ارتكاب الركن المادي ، إما لجنون ، أو لغيبوبة ، أو لانتفاء الإدراك بسبب تناول مخدر ، أو مسكر قهراً عنه أو على غير علم منه لانتفاء الإرادة [2].

كما تنتفي المسئولية التأديبية في حالة ارتكاب الموظف الخطأ التأديبي تنفيذاً لأمر رئيسه، شريطة أن يكون الأمر الصادر إلى الموظف مكتوباً ، وأن يكون الموظف قد نبه رئيسه خطياً إلى الخطأ ، ومع ذلك أصر الرئيس على تنفيذ أمره الذي يخالف القانون ، ففي هذه الحالة ، وعلى الرغم من توافر الركن المعنوي للخطأ التأديبي ، بيد أن المسئولية التأديبية تنتفي بالنسبة لهذا الموظف لعدم توافر حرية الاختيار ، وتكون المسئولية على مصدر هذا الأمر[3].

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا مشار إليه في مؤلف الدكتور / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص82 ، وكذلك انظر الدكتورة / مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء ، رسالة ، مرجع سابق، ص62، وكذلك الدكـتور/ عبد الفـتاح حسن ، التـأديب في الوظـيفة الـعامة ، مرجع سابق، ص126 ، وكذلك الدكتور / رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام ، دار النهضة العربية سنة 1999م ، ص113 .

(2) انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 95 وما بعدها.

(3) وقد ورد النص في الفقرة الثانية من المادة (78) من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لسنة (1978) المصري ، وفي المادة (106) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم (120) لسنة 2004م وفي المادة (65) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم 0(21) لسنة 2001م ،وتجدر الإشارة إلى أن قانوني : الخدمة المدنية العماني والإماراتي السابقين قد خليا من مثل هذا النص إلا أن المشرع في هذه الدول قد تدارك هذا الأمر.

وعلى الرغم من أن الآراء الفقهية تكاد تتفق على ضرورة توافر الركن المعنوي في الخطأ التأديبي، وإن اختلفت في التفاصيل حسبما أوضحنا،بيد أن الدكتور سليمان الطماوي[1] رحمة الله عليه قد ذهب إلى عكس ذلك تماماً ، إذ يرى أن الإرادة الآثمة لا تعني أكثر– حسب وجهة نظره – (من أن الموظف قد ارتكب الفعل ، أو الامتناع دون عذر شرعي ، سواء أكان يدرك أنه يرتكب فعلاً خاطئاً أم لا ، وحسنت نيته أم ساءت....) ، ويفسر الحكم بانتفاء مسئولية الموظف الذي يدون بيانات خاطئة في بعض المعلومات المتعلقة به وهو لا يدري أنها خاطئة ، لا استناداً إلى فكرة الإرادة الآثمة كركن مستقل ، وإنما – حسب رأيه – لأن الخطأ التأديبي لا يقوم إلا إذا كان الموظف يعلم سلفاً أنه يقدم بيانات غير صحيحة.

وعلى الرغم من وجاهة هذا التأصيل للرأي من الناحية النظرية، ومحاولة تفريقه بين الأخطاء التأديبية المقننة والتي يشترط فيها الإرادة ، والأخطاء التأديبية غير المقننة والتي لا يشترط فيها الإرادة ، إلا أننا – ومع جل الاحترام لهذا الاجتهاد– لا نتفق معه حيث إن الركن المعنوي الذي يلزم توافره لقيام الخطأ التأديبي ، هو الذي يفسر انتفاء المسئولية التأديبية عن الموظف ،رغم ارتكابه السلوك المخالف في حالة وجود عوارض تتعلق أو تؤثر في أي عنصر من عناصر الركن المعنوي ، وهى الإرادة وحرية الاختيار وهى ما يعبر عنهما بموانع المسئولية ، والتي وصفها الدكتور الطماوي بأنها أعذار تعفي من المسئولية ، فضلا عن عدم سلامة

ومن جانبنا نرى بأنه وعملا بالمبادئ العامة التي تحكم الركن المعنوي ، أنه يجب أن تنتفي المسئولية عن الموظف الذي ينفذ أمر رئيسه المكتوب بالشرط الموضح أعلاه ، انظر في هذا المعنى الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام ، فقهاً وقضاءً، مرجع سابق ، ص 114 .

[1] انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ،طبعة 1979، مرجع سابق،ص 86 وما بعدها.

الأســس التي ســاقها لتأصيــل رأيــه ، إذ أنه من غيــر المقبــول قانونــاً التمييــز بين الأخطــاء التأديبيــة المقننة حتى تســتلزم الإرادة فيها ، وبين الأخطــاء التأديبيــة غير المقننــة، والتي لا تســتلزم الإرادة فيها ، فهذا التمييــز نظــري ، ولا يقوم على أســاس قانوني علمــي أو موضوعــي مقبــول ، مما يجعلنــا – والحــال هكــذا – أن نختــلف معــه لهذا الســبب ، فضــلاً عن أن التأصيــل الذي ذهــب إليه لا ينفــي بأي حــال من الأحــوال، أن عــدم مســاءلة ذلك الموظــف الذي دون بياناتــه خطــأ كــان بســبب عــدم توافــر الركــن المعنــوي ، بل إن العكــس هو الصحيــح تمامــاً في تقديرنــا .

نخلــص مما تقــدم إلى أن الخطــأ التأديبي ليــس مجــرد واقعــة ماديــة خالصــة قوامها الفعل غيــر المشــروع ، وإنما يلــزم أن يتوافــر إلى جــانب ذلك عنصــر نفســي يتطلبــه كيان الخطــأ ، وهو ما يعبــر عنه بالركــن المعنــوي ، والذي قوامــه إرادة واعيــة ومدركــة أحاطــت بمضمــون الفعــل على الأقــل دون النتيجــة ، أى أن تكون الإرادة مميزه مدركه وحرة مختارة ، عندما ترتكب النشاط المادي المكون للخطــأ التأديبي ســواء أكان هذا النشــاط إيجابــياً أم ســلبياً.

الفــرع الثالــث

الركن الشرعي أو القانوني

تمهيد وتقسيم:

من المتفق عليه فقهاً وقضاءً وقانوناً ، أن الركن الشرعي في الجريمة الجزائية لا بد وأن يتوافر ، حتى يكتسب الفعل صفة عدم المشروعية في

النظام الجزائي ، إعمالاً للمبدأ الشهير (لا جريمة ولا عقوبة بغير نص في القانون)[1]، أي أن مرد إضفاء صفة عدم المشروعية النص القانوني حصراً ، سواء في قانون العقوبات أو التشريعات العقابية المكملة له ، ومن ثم فإنه إذا لم يتوفر نص التجريم ، فلا مجال للحديث عن قيام جريمة جزائية من الأساس ، وإذا كان هذا هو مفهوم الشرعية في نطاق القانون الجزائي ، فإن الأمر ليس كذلك في النظام التأديبي ، إذ أنه وعلى الرغم من أن مبدأ المشروعيةPrincipe de légalité يعني خضوع الإدارة في كافة أعمالها للقانون ، إلا أن هذا المبدأ في المجال التأديبي يتسع نظراً لما تتمتع به جهة الإدارة من سلطة تقديرية واسعة في اعتبار الفعل ، أو التصرف الصادر من الموظف على أنه خطأ تأديبي يستوجب المساءلة التأديبية .

وعلى هذا الأساس فقد اختلف الفقه الإداري حول هذا الركن ، وما إذا كان ضرورياً لقيام الخطأ التأديبي، حيث ذهب البعض[2]إلى القول بأن:(الركن الشرعي خارج عن الجريمة التأديبية ولا يدخل في تكوينها)،إلا أن غالبية الفقه يستلزم توافر هذا الركن لقيام الخطأ التأديبي[3].

ومن جانبنا – وكما أوضحنا سابقاً ــ نرى أن هذا الركن ضروري ولازم لقيام الخطأ التأديبي. ومن ثم نرى أن المقصود بالركن الشرعي أو القانوني في المجال التأديبي هو تحديد الجزاءات وأنواعها قانوناً ، دون تحديد الأفعال التي تعتبر أخطاء تأديبية ، وهذا ما سوف نوضحه تفصيلاً

---

[1] انظر المادة (21) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (96/101).

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979، مرجع سابق ، ص 86 وما بعدها، وكذلك انظر الدكتور/ محمد جودت الملط المسئولية التأديبية للموظف ، مرجع سابق ، ص 80 وما بعدها.

[3] انظر الدكتور / محمد عصفور ، بحث في الخطأ التأديبي ، منشورمجلة إدارة قضايا الحكومة ، السنة السادسة ، العدد الأول ، ص 5 وص90 ، ولذات المؤلف ، نحو نظرية عامة في التأديب ، مرجع سابق ، ص100 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور / رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام ، مرجع سابق ، ص117 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 126 .

عند الحديث عن مبدأ شرعية الجزاء التأديبي في الباب الأخير من هذه الدراسة والخاص بضمانات المساءلة التأديبية ، حيث لم يأخذ النظام التأديبي بمسلك القانون الجزائي لحصر وتحديد الأفعال والتصرفات التي تعد أخطاء تأديبية ، ولهذا لا يعرف مبدأ (لا جريمة بغير نص) ، إلا أنه وعلى الرغم من اتساع هذه السلطة التي تتمتع بها السلطة الرئاسية في تحديد الأفعال التي تعد أخطاء تأديبية ، إلا أنها ليست سلطة غير مقدرة، طليقة من غير أي قيد أو شرط ، بل إنه يجب أن يكون نصب أعينها دوماً وأبداً احترام مبدأ المشروعية ، الذي يجب أن يسود كافة تصرفاتها وأعمالها ، وعليه فإنه يجب عليها وهى بصدد تأثيم الأفعال الصادرة من الموظف العام ، أن يكون هذا الفعل ، أو الامتناع مما لا يتفق ومقتضيات المرفق العام ، أو الوظيفة التي يشغلها الموظف سواء نص على ذلك صراحة أم لم ينص[1].

وقد أكد المشرع في الدول – محل الدراسة – على مشروعية الجزاءات التأديبية من خلال تحديدها وبيان أنواعها في قوانين الوظيفة العامة [2] ، حيث نص قانون الخدمة المدنية العُماني في المادة (116) منه على العقوبات الجائز توقيعها على الموظف عند ثبوت ارتكابه خطأ تأديبياً،كما نصت المادة(80)من نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري على تلك الجزاءات، ونصت المادة (70) من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة على العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف.

---

[1] انظر الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص 168 ، وما بعدها.

[2] انظر المادة (116) من قانون الخدمة المدنية العُماني ، والمادة (80) من نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري ، والمادة (70) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي.

وعلى الرغم من أن النظام التأديبي لا يعرف حصراً للأخطاء التأديبية إلا أنه نظام قانوني، والصفة القانونية فيه تأخذ طابعاً يميزها عن الشرعية في النظام الجزائي، ومن ثم فإنه يخضع للضوابط والقواعد العامة التي تحكم مبدأ المشروعية، الذي يستند إلى النظام القانوني في الدولة القانونية[1].

عليه وفي هذا التصور سوف نبحث مفهوم مبدأ شرعية الخطأ التأديبي، وفكرة تقنين الأخطاء التأديبية وذلك في الغصنين التاليين:

الغصن الأول
مفهوم مبدأ شرعية الخطأ التأديبي

يجمع أغلب الفقه على عدم الأخذ بمبدأ (لا جريمة بغير نص)، وبالتالي عدم حصر الأخطاء التأديبية في نصوص قانونية تؤثم الفعل أو الامتناع، كما يسأل الموظف المخالف تأديبياً، بل يروا أنه يكفي أن يكون الموظف قد خالف واجبات الوظيفة ومقتضياتها، سواء نص القانون على ذلك صراحة أو لم ينص[2].

وعليه فإن طبيعة الركن الشرعي في الخطأ التأديبي لا تعني بأي حال من الأحوال عدم الخضوع لقاعدة شرعية الخطأ، ولكن الشرعية هنا تأخذ

---

(1) انظر الدكتور/ محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، مرجع سابق، ص105، وانظر كذلك الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص93 وما بعدها، وكذلك انظر الدكتور/ محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي بدون سنة نشر، ص71 وما بعدها، وكذلك انظر الدكتور/ محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف الإسكندرية، 1967م، ص518 وما بعدها.

(2) انظر الدكتور/ محمد عصفور، بحث في الخطأ التأديبي، منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة السادسة، العدد رقم (1)، ص90 وما بعدها، ولذات المؤلف نحو نظرية عامة في التأديب، مرجع سابق، ص100 وما بعدها.

شكلاً يتفق وطبيعة النظام التأديبي، الذي تتنوع معه مصادر الركن الشرعي أو القانوني بصورة تنسجم مع واجبات الوظيفة ومقتضياتها [1].

وترتيباً على ذلك فإن الطبيعة القانونية لشرعية الخطأ التأديبي هي التي تعطي جهة الإدارة السلطة التقديرية لتحديد ما يُعد وما لا يُعد خطأ تأديبياً، بمراعاة جملة من الاعتبارات تتعلق بأوضاع المرافق العامة المتباينة ، الأمر الذي يتحتم معه – والحال هكذا – الإبقاء على المرونة ، وهو ما يعبر عنه بفاعلية الإدارة بالقدر الذي يجعل من السلطة الإشرافية الرئاسية أمراً مجدياً حسب الظروف والطبيعة الخاصة بكل مرفق ، ومع ذلك فإن هذه السلطة التقديرية – كما أوضحنا من قبل– ليست سلطة مطلقه من كل قيد أو شرط ، إذ أن السلطة التأديبية محكومة وهى بصدد تأثيم أي فعل ، أو امتناع بقاعدة عامة مؤداها أن يكون هذا الفعل ، أو الامتناع مخالف لمقتضيات المرفق أو الوظيفة العامة ، سواء أكان مصدر هذه القاعدة القانون ، أو اللوائح ، أو العرف الإداري ، لذا فإن النظام التأديبي ليس نظاماً للتحكم والاستبداد [2]، إذ أن السلطة التقديرية في التأديب ما هي إلا سلطة تكييف وليست سلطة تقرير، أو إنشاء أو تشريع ، وتمارس الإدارة هذه السلطة تحت رقابة القضاء وهو ما يعبر عنه بمبدأ الرعاية والضمان للموظف[3].

هذا وقد تعززت قاعدة شرعية الخطأ التأديبي عن طريق المشرع ، عندما نص على بعض الأخطاء التأديبية

---

[1] انظر الدكتور / محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص166 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور / محمد الجمل ، الموظف العام ، الجزء الأول ، طبعة 1969 ، بدون جهة نشر ص1582 وما بعدها .

[2] انظر الأستاذ / على خليل ، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي،رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، 1981م ، ص52 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور / محمد عصفور ، طبيعة نظام التأديب ، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة ، السنة الخامسة ، العدد الرابع ، ص120 وما بعدها .

[3] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق، ص 97 وص 98 .

بنصوص قانونية، وعن طريق القضاء عندما يمارس اختصاصه في الرقابة القضائية على القرارات التأديبية، من حيث التكييف القانوني للأفعال Qualification juridique des actes التي أتاها الموظف، أو من حيث بسط رقابتها على مدى مشروعية القرارات التأديبية، ومدى تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة من جانب الموظف المحال للمساءلة التأديبية، أو من خلال ممارسة القضاء بنفسه لسلطة التأديب، كما هو الحال بالنسبة للمحاكم التأديبية في جمهورية مصر العربية[1].

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، ما هي مصادر الشرعية للخطأ التأديبي؟.

أجاب الفقه الإداري على هذا السؤال بأن مصادر الشرعية للخطأ التأديبي هي:

1- **نص قانوني:** سواء أكان هذا النص، نصاً دستورياً أو قانونياً أو لائحياً يحدد أفعالاً معينة بوصفها أخطاء تأديبية يجازى الموظف الذي يرتكبها[2].

2- **عرف إداري:** سلوك درجت الإدارة عليه بوصفه قاعدة قانونية واجبة الاتباع، ويعتبر الخروج عليه بمثابة خطأ تأديبي، شريطة أن لا يكون هذا العرف قد نشأ بالمخالفة لنص قانوني قائم[3].

---

(1) انظر الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص168، وكذلك انظر الدكتور/ زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثانية، 1986، ص20، ص31.

(2) أنظر:

- R. Chapus, Droit administrative general, t. 2, 11e éd., Montchrestien, 1998, n° 382, p. 315.

(3) انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري، الجرائم الجنائية والتأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص4، وكذلك انظر الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان، المرجع السابق، ص167.

3- **مقتضيات المرفق والوظيفة العامة** : وهذا المصدر هو ما يميز شرعية الخطأ في النظام التأديبي عن الشرعية في النظام الجزائي ، حيث تستطيع جهة الإدارة أن تصنف أي فعل أو امتناع بأنه خطأ تأديبي، إذا ما كان ذلك الفعل أو الامتناع يتعارض وطبيعة المرفق العام ، أو يناقض مقتضيات الوظيفة العامة بحسب طبيعة وظروف المرفق الذي ينتمي إليه الموظف ، وطبيعة الوظيفة التي يشغلها ودرجته في السلم الإداري والتنظيمي في ذلك المرفق العام ، وهذا ما يؤكد على الطبيعة الخاصة للخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية[1]،باعتباره مصدر لشرعية الخطأ التأديبي .

الغصـــن الثانـــي

فكرة تقنين الأخطاء التأديبية

كما أوضـــحنا من قبل أن الأخطاء التأديبـــية لا يحكمها مبدأ (لا جريمة بغير نص) ، أي أنها غير مقننه ، لذا فقد ثار الخلاف بين الفقهاء حول إمكانية تقنينها ، ومدى ضرورة هذا التقنين والفائدة منه باعتباره يحقق وضوح المهام والواجبات ، بما يعود بالنفع على حسن سير العمل وانتظامه ، ويدعم الاستقرار والطمأنينة في نفس الموظف ، لما يؤدي إليه من التخلص من الاستبداد والتعسف من جانب السلطات التأديبية[2] ، حيث يرى بعضهم ضرورة العمل على تقنين الأخطاء التأديبية إعمالاً لمبدأ الرعاية والضمان للموظف[3]، بينما يرى غالبية الفقه عدم لزومه من جهة

---

(1) انظر الدكتور / زكي محمد النجار ، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص20 ، وكذلك الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري المصري والعربي ، طبعة 1961م ، بدون جهة نشر ، ص676 .

(2) انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام ، مرجع سابق ، ص 1190.

(3) انظر الدكتور/ محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، دراسة مقارنة ، بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، رسالة دكتوراه ، حقوق عين شمس ، 1983 ، ص 115 وما بعدها.
وكذلك الدكتور/ محمد فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم ، مرجع سابق ، ص 518 ، وكذلك الدكتور/ محمد عصفور ، نحو نظرية عامة في التأديب ، مرجع سابق،ص 111 .

وتعذر تنفيذه من جهة أخرى، لتباين المرافق واختلاف طبيعة الخدمات والواجبات التي يؤديها كل مرفق[1]، ولكل فريق حججه وأسانيده.

وهذا ما سوف نبيّنه كما يلي :

حجج وأسانيد الرأي الأول : (القائل بالتقنين) :

يستند أنصار هذا الرأي إلى الأسانيد والحجج التالية :

1- أن تقنين المخالفات التأديبية يساعد على تحديد وتوضيح الواجبات الوظيفية بشكل دقيق بما لا يدع مجالاً للاختلاف في التطبيق ، كما أنه يشجع الإدارة ويساعدها من جهة أخرى في اتخاذ الإجراء المناسب في حالة إتيان الموظف سلوكاً يخالف هذه الواجبات بسبب وضوح المخالفة.

2- أنه يؤدي إلى تبصير الموظفين بالأفعال والتصرفات التي تشكل أخطاء تأديبية ، حتى ولو لم يكن التقنين منضبطاً للصياغة العامة لهذه الأخطاء ، إلا أن لهذا التقنين قيمة توجيهية وإرشادية مهمة ، والفقه والقضاء سوف يتولى توضيح حدودها وتفسيرها ، بالإضافة إلى أن للتـــــقنين جانب تعليمي وتهذيبي للموظفين يعلمهم حقوقهم وواجباتهم منذ البداية .

3- أن التقنين يؤدي إلى تبصير المواطنين وخاصة المتعاملين مع الإدارة بمستوى الخدمة التي يلتزم الموظف بتقديمها لهم، وحدود مسئوليات الموظف وسلطاته التي لا يجوز له تجاوزها ، وهذا الأمر

---

[1] انظر :

-F. Delperée, op. cit., pp. 132et- 133.

وانظر كذلك الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ،قضاء التأديب ، طبعة 1979 ، مرجع سابق ، ص92 وما بعدها ، وكذلك ذات المؤلف ، طبعة 1995 ، ص80 وما بعدها ، وانظر كذلك الدكتور / محمد مختار محمد عثمان ،الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص208 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص97 وما بعدها .

يحقق الرقابة الشعبية على أداء الموظف العام وهى رقابة فعالة يتم من خلالها محاسبة الموظف الذي يتجاوز تلك الحدود.

4- يعمل التقنين على تحقيق الضمان والأمن والاستقرار للموظف ، ومن ثم فإنه يقضي على استبداد وتسلط السلطة التأديبية المختصة ، الأمر الذي يتحقق معه للموظفين الأمن والأمان .

5- أن التقنين يعمل على تحقيق المساواة في المساءلة التأديبية بين الموظفين ، ويقضي على الاختلاف والنسبية في تحديد الأفعال التي تعتبر أخطاء تأديبية من قبل السلطات الرئاسية، وهكذا فإنه يحيط النظام التأديبي بعناصر موضوعية تحد من الآثار المترتبة على سلطة الرئيس الإداري في تقدير الأخطاء التأديبية ، ويبعد الاعتبارات الشخصية من المساءلة التأديبية .

6- يؤدي التقنين إلى زيادة فاعلية السلطة التأديبية ، بحيث تجد نفسها متحركة لمواجهة الأخطاء التأديبية الصادرة من الموظفين ، مدفوعة في ذلك إلى أعمال القانون ، غير متهيبة من الرقابة القضائية على قراراتها التأديبية ، فضلاً عن أنه يساعدها على اتخاذ الجزاء المناسب دون تردد أو تحكم أو استبداد أو تعسف .

هذا ويرى أنصار هذا الاتجاه أن تقنين الأخطاء التأديبية ممكن من الناحية العملية للأسباب التالية :

1- أن الواجبات الأساسية للموظفين واحدة ، وبالتالي فإن التخوف من تنوع الواجبات باختلاف المرافق والوظائف ما هو إلا تنوع في اختلاف نظرة السلطة التأديبية لهذه الواجبات ، وفقاً لطبيعة الوظيفة ومكانتها وظروفها فقط ، ومن ثم فإنه يمكن تقنين الواجبات الأساسية في نظام قانوني واحد ، وترك تحديد الواجبات التفصيلية الخاصة

بكل مرفق عن طريق اللوائح والتعليمات الإدارية التي تصدر عن ذلك المرفق[1] .

2- أن تحديد الاختصاصات والمسئوليات الوظيفية في الأنظمة التي تأخذ بنظام ترتيب الوظائف يمكن أن يؤدي إلى تحديد المخالفات الخاصة بكل مجموعة.

3- ولتسهيل عملية التقنين يرى أنصار هذا الاتجاه ، أنه يمكن تحديد الأخطاء التأديبية العامة المشتركة بين جميع فئات الموظفين ، وهو ما يعرف بالقانون التأديبي العام ، الذي يمكن أن يشمل على ضوابط عامة مثل (إفشاء الأسرار،الاشتغال بالتجارة، أداء العمل ، الطاعة،التفرغ لأعمال الوظيفة ،.... الخ) ، وتحديد الأخطاء الفرعية أو الخاصة بكل وزارة أو مصلحة ، أو مرفق بلائحة داخلية تتناول هذه الأخطاء بشكل مفصل ، حسب طبيعة ومهام كل مرفق على حده .

4- يرى أنصار هذا الرأي أن تقنين بعض الواجبات التي ترجع إلى الضمير أو المسلك العام وان كان من الصعوبة بمكان تقنينها إلا أنه ليس بمستحيل ، إذ يمكن ذلك من خلال تقرير نظام للحوافز المادية والمعنوية للوظيفة العامة ، ومن ثم فإن هذا النظام بطريقة أو أخرى به معالجة لهذه الواجبات ، فضلاً عن أن طبيعة التنظيم الإداري تسمح باتخاذ إجراءات إدارية ليست ذات طبيعة جزائية أصلاً .

---

[1] أخذا بهذا الاتجاه نصت المادة (81) من نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم(47) لسنة 1978م، على ذلك بقولها:) تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها ، وإجراءات التحقيق) ، ولا يوجد نص مقابل لمثل هذا النص في قانون الخدمة المدنية العماني والإماراتي، مما يدعونا إلى مناشدة المشرع للتدخل بإيجاد نص في قوانين التوظف مشابهة لهذا النص تشجيعاً لفكرة التقنين .

حجج وأسانيد الرأي الثاني (المعارض لفكرة التقنين) :

يرى أنصار هذا الاتجاه عدم ضرورة التقنين[1] ، ويتعذر تنفيذه أصلاً من الناحية العملية للأسباب التالية :

1- أن محاولة تقنين الأخطاء التأديبية سطحية ولا فائدة منها [2]، إذ أن الواجبات الوظيفية مترتبة على المركز القانوني للموظف العام ، وتستمد من القوانين والمبادئ الضابطة لسير المرافق العامة ، وطبيعة الخدمات التي يؤديها كل مرفق ، فالواجبات تختلف وتتنوع حسب طبيعة العمل وظروفه ، ومكانة الموظف في السلم الإداري ، الأمر الذي يغدو معه صعوبة التقنين لجميع طوائف الموظفين مما يتعذر معه والحال كذلك التقنين ، ويصبح غير ممكن وغير معبر عن الحقيقة بمرور الزمن ، لأن الواجبات الوظيفية متغيرة ومتطورة حسب تطور مستوى تلك الخدمات.

2-أن فكرة التقنين تتعارض مع السلطة التقديرية للسلطات التأديبية ، إذ أن جهة الإدارة وهي الأكثر قدره على تقدير ما يعتبر من الأفعال والتصرفات خطأ تأديبياً ، ومن ثم اختيار الجزاء المناسب ، وهذا لا يمكن تحقيقه في ظل التقنين ، مما يشل فاعلية الإدارة ، ويعود بالضرر على حسن سير العمل في المرافق العامة[3]، وبالتالي فإن الإدارة لن يكون بوسعها مجازاة الموظفين إلا عن أخطاء سبق

---

[1] انظر في هذا المعنى:

-L. Duguit, Traité de droit constituionnel, 13 op. cit., p. 225.

[2] الدكتور / سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب، طبعة 1979، مرجع سابق، ص93 وما بعدها ، وكذلك ذات المؤلف لذات المؤلف، طبعة 1995 ، مرجع سابق ، ص82 وما بعدها ، وانظر كذلك :

– F. Deleprée, op.cit., p.132et 133 .

[3] انظر الدكتور / محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري ومبادئ علم الإدارة ، مرجع سابق ، ص 208 .

تحديدها ، وهذا يتنافى مع مقتضيات وضرورة سير المرافق دون قيود سابقة ومع طبيعة النظام التأديبي[1].

3- صعوبة تنفيذ عملية تحديد ووصف الأخطاء التأديبية في عبارات منضبطة ومحدده ، حتى يمكن تقرير جزاءات معينة لها ، فكثير من الواجبات الوظيفية تقوم في الواقع على الالتزام بقواعد الشرف والإخلاص للوظيفة العامة ، وهى أمور تطلب الدقة والانضباط في السلوك ، ومن ثم يصعب والحال هكذا صياغتها في قوالب محدده سلفاً[2].

4-اختلاف النظام التأديبي عن القانون الجزائي،باعتباره نظام طائفي(للموظفين)، ومن ثم لا يمكن قياسه مع هذا الأخير، إذ أن هناك فرق كبير وأساسي بينهما ، من حيث الخاضعين لأحكامهما ، ومن حيث الجهة المطبقة له ، ومن حيث هدف العقوبة ، ومن حيث الإجراءات لأعمال أحكامهما ،كما سوف نوضح ذلك في موضع آخر من هذه الرسالة ، فضلاً عن اختلاف طوائف الموظفين من مرفق إلى آخر ، وفي المرفق الواحد من وظيفة إلى أخرى بحسب طبيعة الوظيفة ومدى مسئولياتها،ومكانة الموظف في السلم الإداري ودرجته ، وطبيعة العلاقة بينه وبين الإدارة والتي قد تكون دائمة أو مؤقتة[3].

---

(1) انظر الدكتور/ مرسيل ديلو ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام ، مرجع سابق ، ص 120 .

(2) انظر المستشار الدكتور/ عبد الفتاح مراد ، المخالفات التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 95 وص 96 .

(3) انظر الدكتور / محمد مختار محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص209 ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979 ، مرجع سابق ، ص95 وص96 .

مما تقدم يتضح أن جانباً كبيراً من الفقه يسلم وحتى الآن، بعدم إمكانية تقنين وحصر الأخطاء التأديبية كما هو الحال في قانون العقوبات، ومن ثم يرى أن الشرعية في النظام التأديبي تختلف عن الشرعية في القانون الجزائي، حيث إنها لا تخضع للمبدأ المعروف (لا جريمة بدون نص).

رأينا في تقنين الأخطاء التأديبية من عدمه:

مما سبق يتضح لنا أن الأسانيد والحجج التي ساقها أي من الاتجاهين لها وجاهتها ومنطقيتها كما يذهب البعض[1].

فإعتبارات منطق الضمان أولاً، وصالح الإدارة ثانياً، تدعو – بلا ريب – إلى تقنين الأخطاء التأديبية، لما للقانون من جانب تعليمي وتهذيبي، بالإضافة إلى هدفه التشريعي والإلزامي، بيد أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال الوصول إلى ذات المنطق الذي يسود قانون العقوبات، وذلك بسبب الاختلاف الجوهري والأساسي بين فكرة الجريمة الجزائية وفكرة الخطأ التأديبي.

وعليه نرى في هذا المجال، أن الحل الصحيح هو إمكانية التوفيق بين منطق الفاعلية الذي يقوم على فرضية ترك جانب من السلطة التقديرية للسلطة التأديبية، في اعتبار فعلاً ما يشكل خطأً تأديبياً واختيار الجزاء المناسب له، وبين منطق الرعاية والضمان للموظف الذي يقوم على فرضية استبعاد العناصر الشخصية في الأخطاء التأديبية، وإحاطة المسئولية التأديبية بعناصر موضوعية، وذلك من خلال التوسع في فكرة التقنين كلما أمكن ذلك، مع احتفاظ السلطة التأديبية بسلطتها التقديرية فيما لم يرد بشأنه نص قانوني خاص بالأخطاء التأديبية، لأعمال سلطتها في وصف ذلك الفعل أنه

---

(1) انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص123.

خطأ تأديبي من عدمه، تحت إشراف ورقابة القضاء، وفي ضوء المبـــادئ التي تحكم المشروعية في الدولة القانونية.

وبهذا الرأي الوسطي نكون قد جمعنا بين مزايا المبـــدأين (مبـــدأ الفاعلية ومبدأ الضمان)، وذلك من خلال تقنين الأخطـــاء التأديبيـــة ذات السمات العامة، أو المشتركة لكافة الموظفين العموميين في مختلف وحدات الجهاز الإداري في الدولة، والتي تفرضها الوظيفة العامة أياً كـــان نـــوع وطبيعة العمل، كأداء الموظف للعمل بنفسه بدقة وأمانة، وتخصيص الوقت لأداء العمل في المواعيد الرسمية، وطاعة الرؤســـاء، والتفـــرغ لأعمـــال الوظيفة، وواجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية، والولاء السياسي للموظف، وغيرها من الواجبات المشتركة، مع ترك تحديد الأخطاء التأديبية الخاصة بكل مرفق لتقدير السلطة التأديبية بذلك المرفق، تجريه وفقاً لطبيعة المرفق وأهدافه وخدماته وظروف العمل به، وطبيعة الوظائف الواردة بالتقسيمات الإدارية له، ومن ثم تتولى اللوائح الداخلية للوزارات والمصالح الحكومية والمرافق العامة تحديد الأخطاء التأديبية التي تراها خاصة بهـــا، فبهـــذه الطريقة نضمن تحقيق الفوائد من فكرة التقنين، المتمثلة في توضيح المهام والواجبات دعماً لمنطق الضمان، بالإضافة إلى تبصير الجمهور المتعامل مـــع جهـــة الإدارة بمـــستوى الخدمـــة المقدمـــة لـــه، وفـــي ذات الوقـــت تقويـــة لفاعليـــة التأديـــب، وذلـــك مـــن خـــلال عـــدم تردد السلطات التأديبية في ردع المخالف عن طريـــق إعمـــال الأحكـــام التأديبية على الاخطاء المحددة[1]، مع تـــرك الـــسلطة التقديريـــة لجهـــة

---

(1) انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال، مرجع سابق، ص124، وكذلك الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بـــين القـــانون الإداري وعلـــم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص213، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قـــضاء التأديـــب، طبعـــة 1979، مرجع سابق، ص95، وكذلك الدكتور/ حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفـــة العامـــة، رسالة الدكتوراه، 1966، بدون جهة نشر، ص695، والدكتور/ إسماعيل زكي النجار، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، مرجع سابق، ص104.

الإدارة في اختيار الجزاء المناسب ، لذا نري أنه يمكن الوصول إلى قائمة بالأخطاء التأديبية دون ربطها بالجزاء لكل خطأ منها ، مع إعداد قائمة بالجزاءات التأديبية مستقلة، تختار السلطة التأديبية الجزاء المناسب من ضمنها لإيقاعها على مرتكب الخطأ التأديبي [1].

وبهذا الأسلوب نكون قد جمعنا بين الاتجاهين دون التفريط في خصائص النظام التأديبي التي تختلف كثيراً عن خصائص قانون العقوبات ، لما تتمتع به السلطة التأديبية من سلطة تقديرية واسعة في اختيار الجزاء المناسب ، وهذا الرأي في تقديري يوفق بين المبدأين المتعارضين الذين يحكمان النظام التأديبي ، ومع كل ذلك ونظراً لتطور الحياة الإدارية بشكل يومي ومتسارع ، فإن هذا التقنين لن يكون جامعاً لكل الأخطاء التأديبية ، إذ أنه يصعب من الناحية العملية ، بل ويستحيل في كثير من الأحيان تقنين جميع الأخطاء التأديبية ، نظراً للاعتبارات التي تحيط بالوظيفة العامة ، وما يطرأ عليها من تغيير وتطور دائم ومستمر ومتسارع ، فضلاً عن اختلاف الظروف والأوضاع من فترة إلى أخرى داخل المجتمع الوظيفي الواحد ، وداخل الوظيفة الواحدة من زمن إلى آخر ، كما تتأثر هذه الواجبات بمستوى الوعي والثقافة من آن إلى آخر، سواء كانت ثقافة ووعى الموظفين ذاتهم، أو ثقافة المتعاملين من الجمهور مع الإدارة .

---

[1] انظر الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان ،المرجع السابق، ص 228 .

المبـــحث الثانـــي
استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية

تمهيد وتقسيم :

من المتفق عليه فقهاً وقضاءً وقانوناً أن الخطأ التأديبي مستقل عن الجريمة الجزائية [1]، حتى وإن كان الفعل المكوّن للركن المادي لأي منهما واحداً ، حيث إن وحدة الفعل في هذه الحالة ليس من شأنه أن ينفي استقلال كل من المسئوليتين عن الأخرى [2] ، فقوام الخطأ التأديبي هو إتيان الموظف لفعل أو تصرف مخالف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو كرامتها، سواء أكان هذا الفعل معاقباً عليه في القوانين الجزائية أم لا ، في حين أن قوام الجريمة الجزائية هو خروج المتهم على المجتمع وقيمه فيما تنهى عنه القوانين الجزائية فقط ، ومن ثم فإن الاستقلال قائم حتى ولو كان هناك ثمة ارتباط بين الخطأ الوظيفي والجريمة الجزائية يتمثل في ذات النشاط المادي، إذ أنه غني عن البيان أن الواقعة المادية الواحدة يمكن أن يترتب عليها أكثر من مسئولية ، إذ قد تكون مؤثمة بنصوص قانون الجزاء وتترتب عليها المسئولية الجزائية ، وقد تكّون خطأ تأديبيا وتترتب عليها المسئولية التأديبية ، ويمكن أن تشكل ركن الخطأ في المسئولية التقصيرية، ويترتب عليها المسئولية المدنية [3]، ولا تثور ثمة مشكلة بين المسئولية التأديبية وهذه

---

[1] انظر الدكتور / محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري ومبادئ علم الإدارة ، مرجع سابق ، ص189 ، وكذلك الدكتور/ فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة ، مرجع سابق ، ص515 ، وكذلك الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 131.

[2] انظر الدكتور / محمد محمود ندا ، انقضاء الدعوى التأديبية ،(دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى،1981م ، دار الفكر العربي ، ص20 وما بعدها ، وكذلك الدكتورة / عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، مرجع سابق ، ص13 وص84 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / محمد عصفور ، طبيعة الخطأ التأديبي، بحث منشور في مجلة قضايا الحكومة ، السنة السادسة ، العدد الأول ، 1962 ، ص9 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة ، 1978 ، الناشر وزارة الإعلام والثقافة ، ص 328 وما بعدها.

[3] انظر الدكتور / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص66 وما بعدها، وكذلك الدكتورة /عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، مرجع سابق،ص84.

الأخيرة ، لعدم الارتباط بينهما ، ولكن الأمر يختلف بين المسئولية التأديبية والجزائية للتداخل بينهما ، وارتباط بعضهما ببعض في كثير من الأحيان، وعلى الرغم من هذا التداخل والارتباط ، إلا أن أي منهما مستقلاً عن الأخرى لانفراد كل منهما بمجال يدور فيه ، ومن ثم فإنه لا يوجد مانع قانوني لقيام كل مسئولية منهما مستقلة عن الأخرى،ولا تستغرق إحداهما الأخرى.

وتأكيداً على ذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية – وهو قضاء مستقر– على استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية ، ومما يؤكد هذا الاستقلال أنه ليس من الضرورة بمكان أن يجازى الموظف تأديبياً ، كلما ارتكب فعلاً مؤثماً وفقاً لأحكام قانون العقوبات، أو قانون آخر – ما لم يكن الفعل ينطوي على إخلال بواجب وظيفي – وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في الطعن رقم (195) ، بجلسة 1978/12/26 ، وذلك بقولها : (... فشراء العامل نقد أجنبي محظور التعامل فيه وفقاً لحكم القانون رقم (80) لسنة 1947 ، الخاص بتنظيم الرقابة على عمليات النقد الأجنبي لا يشكل إخلالاً منه بواجبات وظيفته أو خروجاً على مقتضاها يستوجب مجازاته تأديبياً) [1].

وعلى هذا الأساس فإن هناك عدة مظاهر يستقل فيها الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية ، وهذا ما سوف نبحثه في المطالب التالية :

---

[1] حكم مشار إليه في ملف المستشار / عبد الله عبد القادر ، العمدة في أحكام تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، 1990 ، بدون جهة نشر ، ص 21 .

المطلب الأول

الاستقلال في الأساس والأركان

من المسلم به قانوناً وفقهاً وقضاءً أن الخطأ التأديبي يستقل عن الجريمة الجزائية في الأساس والأركان لكل منهما ، فأساس الخطأ التأديبي هو إخلال الموظف بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً نُص عليه أو لم ينص ، بينما أساس الجريمة إخلال بواجب قانوني منصوص عليه في قانون العقوبات أو التشريعات المكملة له بنص خاص[1]، كما أن الخطأ التأديبي يختلف عن الجريمة الجزائية في الأركان ، حيث إن أركان الخطأ التأديبي تختلف في طبيعتها عن أركان الجريمة الجزائية ، فقوام الخطأ التأديبي خروج الموظف على الواجبات الوظيفية ومقتضياتها التي لا تخضع – كما أوضحنا لمبدأ (لا جريمة بغير نص) – ، بينما لا تقوم الجريمة الجزائية إلا إذا كان الفعل المرتكب من الأفعال المؤثمة قانوناً بنص خاص ، ومن ثم فإن المسئولية الجزائية مصدرها القانون فحسب إعمالاً للمبدأ الشهير – (لا جريمة ولا عقوبة بغير نص قانوني) – وتتبع بشأنها أصول المحاكمة الجزائية[2].

هذا وقد أكد المشرع في الدول[3] –محل الدراسة– على هذا الاستقلال، إذ نصت المادة(114) من قانون الخدمة المدنية العُماني على أنه (... ولا يمنع الحكم بالبراءة من المساءلة التأديبية إذا توافرت أركانها....).

---

(1) انظر الدكتور/ محمد محمود ندا ، انقضاء الدعوى التأديبية ، مرجع سابق ، ص21 ، وكذلك الدكتور / السيد محمد إبراهيم ، شرح قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات ، مرجع سابق ، ص328 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص66 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام ..، مرجع سابق ، ص91 .

(2) انظر الدكتور / منصور إبراهيم العتوم ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص135 ، وكذلك الأستاذ الدكتور / سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، ص244 وما بعدها .

(3) انظر المادة (114) من قانون الخدمة المدنية العماني رقم 120 لسنة 2004م ، وكذلك المادتين (78) و(84) ، من القانون رقم (47) لسنة 1978، المصري ، بنظام العاملين والمدنيين بالدولة ، وكذلك المادة (65) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم (21) لسنة 2001م .

كما نصت المادتان (78) و(84) من قانون نظام العاملين المدنيين المصري على هذا الاستقلال وأكدت عليه ، كما نصت المادة (65) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة على استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية بقولها:(1- كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى تأديبياً ، وذلك مع عدم الإخلال بالمسئولية المدنية والجزائية عند الاقتضاء ...)[1] .

وقد أكد أيضاً القضاء الإداري المصري على هذا الاستقلال بقضاء مستقر ، من ذلك ما قررته المحكمة الإدارية العليا بقولها : (...إذا كانت الجرائم الموجبة للعقوبة الجنائية محدده في قانون العقوبات والقوانين الأخرى حصراً أو نوعاً ، فإن الأفعال المكونة للذنب الإداري والجريمة التأديبية ليست كذلك ، إذ مردها إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضاها بوجه عام ....)[2].

وقضت هذه المحكمة أيضاً في حكم آخر لها : (... إن الذنب التأديبي يختلف عن الجريمة في أنه لا يخضع لقاعدة (لا جريمة بغير نص) ، وإنما يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب ، أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته ذنباً تأديبياً ، إذا كان لا يتفق وواجبات الوظيفة ، ومن ثم فلا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدماً ، على خلاف ما يجرى في مجال الجرائم الجنائية وقانون العقوبات)[3].

---

[1] انظر المادة (65) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي الإماراتي رقم (21) لسنة 2001م .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1961/3/11م ، المنشور في مجموعة الأستاذ / سمير أبو شادي ، ص 303 ، قاعدة رقم 279 .

[3] انظر حكمها الصادر بجلسة 1961/3/1م ، المنشور في ذات المجموعة ، ص 303 ، قاعدة 279 .

كما قضت في حكم أخر لها بأن : (... كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون ، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته يعاقب تأديبياً ، يستوي في ذلك أن ترد هذه الواجبات أو النواهي في نصوص صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفي ...)[1].

كما استقرت فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري على تأكيد استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية ، من ذلك الفتوى الصادرة بتاريخ 27 يناير 1965 ، حيث تقول : (أن الجرائم التأديبية ليست محددة في القوانين على سبيل الحصر ، وإنما كل فعل يرتكبه الموظف ويكون من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته ، أو مخالفة القوانيين واللوائح يعتبر مخالفة تأديبية ، يحق للجهة الإدارية محاسبته عليها، وتوقيع الجزاء المناسب عليه)[2].

و لم نعثر في سلطنة عمان على أي حكم قضائي حتى الآن يعالج المسألة – نظراً لحداثة القضاء الإداري فيها–، إلا أنه استقرت الفتاوى القانونية في هذا المجال على تأكيد مبدأ استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية،من ذلك الفتوى الصادرة بتاريخ1999/4/11م،حيث تقول:(....من المبادئ القانونية المسلمة استقلال الجريمة الجزائية عن الجريمة (المخالفة) التأديبية ، إذ لكل منهما مجاله الخاص، وقد يشكل الفعل الواحد الجريمتين

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في جلسة 12 مايو 1965 ، السنة القضائية (10) ، ص1405 ،وفي ذات المعنى حكمها الصادر في الطعن رقم (1081) لسنة (8) ق ، جلسة 1962/12/22م ، وحكمها في الطعن رقم (2253) لسنة (29) ق ، جلسة 1987/1/31م ،وحكمها في الطعن رقم (2304) لسنة (27) ق ، جلسة 2/22/ 1986م .

(2) انظر فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري الصادرة في 27 يناير 1965 ، السنة (19) ، المنشورة في المجموعة السنة (19)، ص 268 .

معا ، ولا تغني محاكمة من ارتكبه في إحداهما عن محاكمته في الأخرى...)[1].

ومما سبق يتضح أن أساس وأركان الخطأ التأديبي تختلف عن أساس وأركان الجريمة الجزائية ، مما يؤكد أن لكل منهما طبيعته ومجاله الخاص به ، وهو ما يبرر قيام المسئوليتين معاً ، حتى وأن كان الفعل الواحد يشكل الركن المادي لأي منهما ، وان الأخرى لا تحجب الثانية ولا تستغرقها ، مما يعني إمكانية إعمال أحكامهما معاً عن ذات الفعل ، ولا يمكن أن يحتج بتعدد الجزاء عن خطأ واحد لاختلاف المجالين والأركان [2].

المطلب الثاني

الاستقلال في الوصف والتكييف

يترتب على استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية في الأركان نتيجة مهمة مؤداها اختلاف الوصف والتكييف القانوني لأي منهما ، وإن اتحدا في الوصف اللغوي ، ومن ثم لا يجوز أن توصف المخالفة التأديبية بالأوصاف الموجودة في القانون الجزائي ، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك [3]، وفي هذا الصدد أكدت الفتوى رقم(113) الصادرة بتاريخ 1993/1/25 ، ملف رقم (235/2/86) من الجمعية العمومية للقسم

---

(1) انظر الفتوى رقم وش ق/99/439/1/10 الصادرة بتاريخ 1999/4/11م ، المنشورة في مجموعة الفتاوى القانونية من 1990 – 1999 ، الجزء الأول ، وزارة الشئون القانونية ، المديرية العامة للجريدة الرسمية ، 1420هـ 1999م ، ص337 وص338 .

- وكذلك الفتوى رقم و ش ق / م و /1997/806/1/21 الصادرة بتاريخ 1997/7/12م ، المنشورة في ذات الجزءالسابق ، ص259 وص260 .

(2) انظر في ذات المعنى الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، التأديب في الوظيفة العامة والقطاع العام والكادات الخاصة ، بدون سنة نشر ، وبدون جهة نشر ، ص 158 وما بعدها.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1962/12/8 ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، لسنة (8) ق ، ص219 ، انظر حكم محكمة العدل العليا الأردنية (المحكمة الإدارية) رقم 86/36 ، المنشور بمجلة نقابة المحاميين الأردنيين ، سنة 1987 ، ص310

الاستشاري بمجلس الدولة المصري على هذا المبدأ،بقولها:(...ولئن كانت المخالفات المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من البند رابعاً من لائحة المخالفات والجزاءات وإجراءات التحقيق الخاصة بالعاملين بوزارة الاقتصاد الصادرة بالقرار رقم(148) لسنة 1982 ، المتمثلة في جرائم الإهانة ، أو السب ، أو القذف التي تقع على الموظف أثناء أو بسبب أداء الوظيفة ، وإن تماثلت في مسمياتها مع نظيراتها في قانون العقوبات ، إلا أنها محض مخالفات تأديبية لا تستلزم توقيع الجزاء المقرر لأي منهما توافر أركانها على نحو ما عينه قانون العقوبات،ما دامت المخالفة في حد ذاتها تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة وخروجاً على مقتضياتها،وذلك لاستقلال الجريمة التأديبية بأركانها عن الجريمة الجنائية....)[1].

وعليه فإن الفعل المكوّن للخطأ التأديبي يجب أن يرد إلى الإخلال بالواجبات الوظيفية أو الخروج على مقتضياتها ، بحسبانه النظام القانوني الواجب التطبيق في المجال التأديبي، ومن ثم لا يجوز أن يُرّد أو يستند إلى نظام قانوني آخر مثل القانون الجزائي [2]، ومن ثم فإن انتقاء الصفة الجزائية عن الفعل لا يجرده من الصفة التأديبية، إذا كان الفعل يشكل خروجاً عن الواجب الوظيفي ومقتضياته[3].

---

[1] انظر فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري رقم 113) ، الصادر بتاريخ 1993/1/25م ، ملف رقم (235/2/86).

[2] انظر الدكتور/ محمد محمود ندا ، انقضاء الدعوى التأديبية ، مرجع سابق ، ص 21 وما بعدها.

[3] انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات ، مرجع سابق ، ص 231 ، وكذلك انظر الدكتور / سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، طبعه 1995 ، مرجع سابق ، ص253 ، وكذلك الدكتور/ موسى بن جعفر بن حسن ، تطور القانون الإداري العماني ، المطابع الذهبية ، بدون سنة نشر، ص332 وما بعدها .

المطلب الثالث

الاستقلال في الإجـــراءات

تختلف الإجراءات التأديبية اختلافاً ملحوظاً عن الإجراءات الجزائية[1]، ومرد ذلك طبيعة الخطأ التأديبي – حسبما أوضحنا ذلك من قبل – حيث إن النظام التأديبي يحدد الخطأ المكون للمخالفة التأديبية تحديداً عاماً ومرناً ، ويستعمل في التعبير عن أركانه عبارات واسعة المدلول ، ولذلك فإن السلطة التأديبية تتمتع بمجال تقديري واسع في هذا الشأن، لا يقارن بما تتمتع به السلطات المنوط بها اتخاذ الإجراءات الجزائية[2] .

ونظراً لهذا التباين فقد حدد المشرع في – الدول محل الدراسة – [3]العلاقة بين الإجراءات التأديبية ، والإجراءات الجزائية عند ارتكاب الموظف لخطأ ينطوي على جريمة جزائية ، ويشكل في ذات الوقت خطأ تأديبي،إذ نصت المواد (79) و(83) والفقرة (2) من المادة (87) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري ، على اتخاذ الإجراءات التي يجب اتباعها في المساءلة التأديبية ، كما عالج المشرع العماني هذه الإجراءات في الفصل الثاني عشر – في التأديب – وبين الإجراءات التأديبية وعلاقتها بالإجراءات المقررة في المسئولية الجزائية ، وأحال إلى تنظيم إجراءات وتنظيم المساءلة التأديبية إلى اللائحة التنفيذية ، واستناداً لهذه الإحالة فقد نصت اللائحة في الفصل العاشر منها، على إجراءات التأديب

---

(1) انظر الدكتور / خميس السيد إسماعيل ، موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام ، الطبعة الأولى ، دار الطباعة الحديثة ، 1994 ، القاهرة ، ص17 ، وكذلك الدكتور / محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، الطبعة السادسة ، 1989 ، دار النهضة العربية ، بند (35) ، ص44 وما بعدها.

(2) انظر الدكتور / خميس السيد إسماعيل ، المرجع السابق ، ص17 ، وكذلك الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995 ، مرجع سابق ، ص218 وما بعدها .

(3) انظر المواد (79) و (83) والفقرة (2) من المادة (87) من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 ، وكذلك المواد من (111) إلى (117) من قانون الخدمة المدنية العماني ، رقم (120) لسنة 2004م ، والمواد من (179) إلى (206) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم (84/52) وتعديلاتها ، وانظر كذلك المواد من (65) إلى (87) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم(21)لسنة (2001) ، المنشور في الجريدة الرسمية عدد (372)، بتاريخ 2 رمضان 1422هـ الموافق 17نوفمبر 2001م .

وعلى الأحكام المنظمة لهذه الإجراءات بدءاً من التحقيق، وانتهاءً بصدور القرار التأديبي، وقررت هذه الأحكام الضمانات الإجرائية للمساءلة التأديبية للموظف العام في القانون العُماني.

كما عالج المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة هذا الأمر في الفصل الثامن من قانون الخدمة المدنية في المواد من (65) إلى (87)، حيث نص على الإجراءات التأديبية والضمانات المقررة في المسئولية التأديبية.

ونلاحظ عند المقارنة بين موقف الشارع في – الدول محل الدراسة – في هذا المجال، أن المشرع العُماني كان أكثر تحديداً للعلاقة بين الإجراءات التأديبية والإجراءات الجزائية من المشرع المصري والإماراتي، وهو حسن فعل لتجنب تناقض الأحكام الجزائية مع القرارات التأديبية من ناحية، بالإضافة إلى أن القضاء الجزائي يملك من وسائل الكشف عن الحقيقة ما لا تملكه السلطة التأديبية، فيكون هذا القضاء أقرب إلى الحقيقة الموضوعية من نتائج قرارات السلطة التأديبية[1]، التي لا تملك الإجراءات والوسائل التي يملكها القضاء الجزائي، عند إعمال المساءلة الجزائية.

هذا وسوف نتكلم عن الضمانات التأديبية عبر مراحل المساءلة التأديبية في موضوع آخر من هذه الرسالة.

---

(1) انظر الدكتور/ خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص28، وكذلك الدكتور/ محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، مرجع سابق، ص46، وكذلك الدكتور/ خالد عبد الفتاح محمد، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب، دراسة فقهية، الطبعة الأولى 1944، بدون جهة نشر، ص183 وما بعدها.

الفصـــل الرابـــع
العلاقة بين النظام التأديبي والنظام الجزائي

تمهيد وتقسيم :

أوضحنا في الفصل الأول من هذا الباب ماهية وأساس وطبيعة النظام التأديبي، كما تم التطرق لبيان الواجبات الوظيفية الإيجابية منها أو السلبية، ثم عالجنا التعريف بالخطأ التأديبي، ووقفنا على أركانه ، وعلاقته بالجريمة الجزائية ، واستكمالاً للهدف ذاته نعرض في هذا الفصل للعلاقة بين المسئولية التأديبية والمسئولية الجزائية ، موضحين التداخل بينهما في الواقع العملي، مع بيان أوجه الشبه والاختلاف بينهما؛ وذلك في المبحثين التاليين :

- المبحث الأول : علاقة الجزاء التأديبي بالعقوبة الجزائية .
- المبحث الثاني : حجية الحكم الجزائي أمام السلطة التأديبية .

المبحث الأول
علاقة الجزاء التأديبي بالجريمة الجزائية

تمهيد وتقسيم :

يعد الجزاء التأديبي إلى جانب الإجراءات الداخلية للإدارة [1]، أحد وسائل الإدارة التي تستعملها لمواجهة الأخطاء التأديبية ، بقصد المحافظة على كيان ونظام الوظيفة العامة ، وردع مرتكبي الأخطاء التأديبية داخل المجتمع الوظيفي[2].

---

(1) انظر الدكتور / منصور إبراهيم العتوم ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص136 وما بعدها ، وكذلك الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، طبعة 1995 ، مرجع سابق ، ص23 وما بعدها .و قد كان مجلس الدولة الفرنسي يعتبر القرار التأديبي من قبيل الإجراءات الداخلية بحيث لا يمكن الطعن فيه: CE, 27 janvier 1984, Caillol, Rec., p. 29. و قد عدل المجلس عن هذا القضاء لاحقا انظر:
CE, 17 février 1995, Hardouin et Marie, Rec. L., p. 82

(2) انظر: المادة (80) من القانون رقم (47) لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة ، وكذلك المادة (116) من قانون الخدمة المدنية العماني رقم120 لسنة 2004م ، والمادة (70) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (21) لسنة 2001م

ومن ثم فإن هذا الجزاء يصيب الموظف المخالف في مركزه الوظيفي ومزايا هذا المركز فحسب [1]، سواء أكانت المادية أم المعنوية ، والجزاء التأديبي – بالمعني المتقدم – يختلف ويستقل عن العقوبة الجزائية التي تعني الجزاء الذي يفرضه القانون لمصلحة الهيئة الاجتماعية على كل من يثبت ارتكابه الجريمة الجزائية ، أي أن جوهرها الإيلام والانتقاص من حقوق المجرم سواء في شخصه كالإعدام ، أم في حريته كالسجن أو الحبس ، أم في ماله كالغرامة والمصادرة ، أم في حقوقه السياسية كحرمانه من حق الانتخاب ، أم في شرفه واعتباره كحرمانه من الثقة في تولي الوظائف العامة[2] .

ولهذا تتعدد مظاهر الاختلاف بين النظام التأديبي والنظام الجزائي، مع وجود مظاهر ارتباط بينهما في الواقع العملي، وهذا ما سوف نبحثه في المطلبين التاليين :

المطلب الأول : مظاهر الاختلاف بين النظامين.

المطلب الثاني: مظاهر الارتباط بين النظامين.

= - انظر الأستاذ الدكتور / محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، مرجع سابق، ص44 .

- وكذلك الدكتور / فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، رسالة ، مرجع سابق ، ص63 .

[1] انظر الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص290 ، حيث يقول :(يتضح من سرد القوائم العديدة (قوائم الجزاءات) صدق الملحوظة التي سبق إبداؤها ، من أن العقوبة التأديبية في مختلف نظم الوظيفة (في الدول) ،تنصب على الحرمان من مزايا الوظيفة ، فهي لا تصيب الموظف في شخصه أو حريته ولا حتى في أمواله الخاصة، ويبدو أن هذا المعنى(أضحى من قبيل المسلمات).

- وكذلك انظر الدكتور/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، المرجع السابق ، ص 63 .

[2] انظر الدكتور/ سليمان الطماوي، ذات المرجع ، ص219 وما بعدها، وكذلك انظر مؤلفه ، طبعة 1979م، مرجع سابق ، ص259 .

المطلب الأول

مظاهر الاختلاف بين النظامين

يرى بعض الفقهاء[1] – ونحن نؤيدهم – أن هنالك اختلافاً كبيراً بين النظام التأديبي والنظام الجزائي ، وذلك من عدة وجوه نبينها كما يلي:

أولاً: الاختلاف من حيث مبدأ الشرعية :

أوضحنا فيما تقدم أن الجزاء التأديبي شأنه شان العقوبة الجزائية يخضع لمبدأ الشرعية المتمثل في قاعدة: (لا جزاء بدون نص) ، بيد أنه يختلف عن الشرعية الجزائية التي تقوم على قاعدة (لا جريمة ولا عقوبة بدون نص) ، أي أن الشرعية في النظام التأديبي لا تشتمل على حصير للأخطـــاء التأديبية ، وإنما يقتصر الحصر فقط على الجزاءات التأديبية دون الأخطاء ، في حين أن الشرعية الجزائية تشمل إلى جانب العقوبات تحديداً حصرياً للأفعال المكوّنة للأنموذج القانوني للجريمة [2]، بمعني أن جهة الاتهام في النظام الجنائي لا تستطيع الاجتهاد في إضفاء الصفة غير المشروعة لأي فعل غير ذلك المحدد قانوناً لأي شخص ، وتطالب بمجازاته بالعقوبة المقررة للفعل المحدد ، وبمعنى آخر أنها لا تستطيع الاجتهاد في استنباط الأفعال حتى يمكن أن توجه الاتهام لشخص ما ، في حين أن الجهة الإدارية ، وكما – رأينا – تستطيع الاجتهاد في استنباط الأفعال التي تشكّل أخطاء تأديبية ، بل إن ذلك يخضع لسلطتها التقديرية الواسعة، كما أوضحنا

---

(1) انظر الدكتور / فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة ، طبعة 1967 ، مرجع سابق ، ص515 ، وكذلك الدكتور / محمد محمود ندا ، انقضاء الدعوى التأديبية ، مرجع سابق ، ص20 ، وما بعدها ، وكذلك الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص131 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص189 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص65 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد عصفور ، طبيعة الخطأ التأديبي ، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، مرجع سابق ، ص9 وما بعدها ، وغير هؤلاء كثيرين .

(2) انظر الأستاذ لدكتور / محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص69.

من قبل [1]،ومن ثم فإن إضفاء صفة عدم المشروعية على الفعل المكوّن لأي من المسئوليتين تختلف في النظامين ، حيث إنه في النظام الجزائي مصدرها القانون وحده ، بينما مصدرها في النظام التأديبي الإخلال بالواجب الوظيفي ومقتضيات المرفق العام ، والعادات الإدارية المستقرة ، والعرف الإداري والقضاء الإداري ، كما بينا ذلك من قبل.

هذا وقد نص المشرع في الدول – محل الدراسة – على شرعية الجزاءات التأديبية [2]، إذ نصت المادة (80) من القانون رقم (47) لسنة 1978 بنظام العاملين المدنيين بالدولة المصري،على الجزاء التأديبية التي يمكن أن توقعها السلطة التأديبية على الموظف المخالف، كما نصت المادة (116) من قانون الخدمة المدنية بسلطنة عمان رقم (120) لسنة 2004م على قائمة الجزاءات التي يجوز توقيعها على المخالف ، ونصت المادة (70) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (21) لسنة 2001م على أنواع تلك الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين المخالفين ، مما يعني أن شرعية الجزاء التأديبي تقتضي أنه يمتنع على السلطة أن توقع جزاء ليس من ضمن الجزاءات المحددة قانوناً ، وإن كانت تملك السلطة التقديرية والملائمة في اختيار الجزاء المناسب للخطأ التأديبي [3]، تحت إشراف ورقابة القضاء.

---

[1] انظر الدكتور /محمود نجيب حسني ، ذات المرجع ، ص45 ، وكذلك الأستاذ الدكتور / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية ، مرجع سابق ، ص303 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995، مرجع سابق ، ص84 .وانظر كذلك:

- A. Planty, Traité pratique de la fonction publique, op. cit., p.844.

[2] انظر المادة (80) من القانون رقم (47) لسنة 1978 بنظام العاملين المدنيين بالدولة المصري ، وكذلك المادة (116) من قانون الخدمة المدنية بسلطنة عمان رقم (120) لسنة 2004م ، والمادة (70) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة ، رقم (21) لسنة 2001م .

[3] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، المرجع السابق ، ص 310 .

ويترتب على هذا الاختلاف أنه يمكن أن يُوقع الجزاء التأديبي إلى جانب العقوبة الجزائية، إذا كان الفعل الواحد يكوّن المسئوليتين معاً، دون أن يعتبر ذلك تعدداً محظوراً في العقوبة[1]، ذلك أن مبدأ عدم تعدد العقوبات لا يقوم أساساً إلا إذا كانت العقوبات تنتمي إلى نظام قانوني واحد. أما وأن الجزاء التأديبي نظام قانوني مختلف عن العقوبة الجزائية التي تنتمي إلى النظام الجزائي، فإن التعدد في هذه الحالة لا يكون إلا ظاهرياً وليس حقيقياً، ومن ثم فإن توقيع الجزاء التأديبي مع العقوبة الجزائية عن ذات الفعل المكوّن لأي منهما، لا يتعارض مع مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات لاختلاف نظاميهما القانوني عن بعضهما البعض، وهذا ما سوف نوضحه تفصيلاً في موضع آخر من هذه الدراسة، إلا أن الذي لا يمكن قبوله بأي حال من الأحوال هو أن يوقع جزاءان تأديبيان عن خطأ تأديبي واحد، ما لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما[2]، كما هو الحال في جزاء تخفيض الراتب أو الوظيفة مع درجتها المالية أو تخفيضهما معاً، المنصوص عليه في الفقرتين (هـ، و) من القانون العُماني والفقرة (9) من المادة (80) من قانون نظام العاملين المدنيين المصري، والتي تنص على: (الخفض إلى الوظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية)، وهذا الوضع منتقد كما سنوضحه تفصيلاً في موضع لاحق من هذه الرسالة.

وعلى أية حال – وكيف ما كان عليه الأمر – فإنه لا يجوز أن يوقع أكثر من جزاء تأديبي واحد عن خطأ تأديبي واحد، مهما كانت طبيعة

---

(1) انظر الدكتور/ السيد محمد ابراهيم، شرح نظام الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص332، وكذلك الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص311 وما بعدها.

(2) انظر الفقرتين (هـ، و) من المادة (116)، من قانون الخدمة المدنية العماني، وكذلك الفقرة (9) من المادة (80) من نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري.

الجزاء والسلطة التي أوقعته ، ما دام أنه تم طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة [1]، إذ أن السلطة التأديبية تكون قد استنفدت ولايتها التأديبية بتوقيع الجزاء الأول.

أما إذا تكرر الخطأ التأديبي مرة أخرى بعد توقيع الجزاء عنه ، فإنه ليس ثمة ما يمنع قانوناً من توقيع ذات الجزاء أو جزاء آخر أشد أو أخف مرة ثانية ، ولا يمكن التمسك بمبدأ عدم تعدد الجزاء لهذا السبب ، إذ أنه يكون خطأ تأديبي آخر عن ذلك الخطأ الذي وقع عنه الجزاء الأول ، والقول بغير ذلك من شأنه أن يهدر فاعلية النظام التأديبي ، ويعطل حسن سير العمل في المرافق العامة بانتظام وإطراد.

ثانياً :الاختلاف من حيث الهدف أو الغاية والحق الذي تصيبه :

يختلف النظام التأديبي عن النظام الجزائي من حيث الغاية ، إذ أن هدف الجزاء التأديبي بلا ريب المحافظة على كيان الوظيفة العامة وصيانتها ، وضمان حسن سير العمل بالمرافق العامة ، وذلك بمواجهة السلوك المنحرف في نطاق الوظيفة العامة ، من خلال تحقيق الردع الخاص والعام لدى الموظفين العامين[2].

---

[1] انظر الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بجلسة 20 يونيو 1951م ، المنشور في مجموعة السنة الخامسة ، ص 1081 ، وكذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بجلسة 14 ديسمبر 1957م ، المنشور في مجموعة السنة الثالثة ، العدد الأول ، ص382 ، وكذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بجلسة 12 يناير 1963 ، المنشور في مجموعة السنة الثامنة ، العدد الأول ، ص439 .

[2] انظر الدكتور / رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص91 وما بعدها ، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1961/11/11، المنشور في مجموعة السنة السابعة ، العدد الأول ، ص27 ، وحكمها الصادر بجلسة 1962/12/8 ، المنشور في مجموعة السنة الثامنة ، العدد الأول ص219 ، وانظر كذلك الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص7 وص23 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب ، مرجع سابق ، ص43 وما بعدها .

ويترتب على ذلك أن القانون التأديبي يخضع له الموظفون وحدهم؛ فهو نظام خاص مقرر لحماية مجتمع الوظيفة العامة حصراً، وأحكامه لا تطال إلا المنتمين لهذا المجتمع الوظيفي فقط. أما هدف العقوبة الجزائية – فكما هو معلوم – المحافظة على النظام العام للمجتمع بأسره والدفاع عنه، فهي قصاص من المجرم لحماية مقومات المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، ومن ثم فإن قانون العقوبات يخضع لأحكامه سائر الناس جميعاً، بما فيهم الموظفون: مواطنين كانوا أم أجانب مقيمين في ذلك المجتمع[1].

وهكذا فإن الغاية من الجزاء التأديبي تنحصر داخل الإطار الوظيفي، بينما الغاية من العقوبة الجزائية تسري لتشمل كل طوائف المجتمع وشرائحه وقطاعاته، بما فيها ذلك مجتمع الوظيفة العامة[2].

كما أن النظام التأديبي يختلف عن النظام الجزائي من حيث الحق الذي يصيبه الجزاء في أي منهما، فحيث إن العقوبة الجزائية يمكن أن تصيب الإنسان في حياته مثل الإعدام، فإنها يمكن أن تمس حريته كالحبس أو السجن، ويمكن أن تلحق ماله مثل الغرامة والمصادرة، بينما الجزاء التأديبي لا يصيب الموظف إلا في حياته الوظيفية ومزاياها[3] – كقاعدة

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والمقارن، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات دار الفكر للنشر والتوزيع، 1990، عمّان، ص29 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص68 وما بعدها.

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ أحمد فتحي سرور، النظرية العامة للعقوبة الطبعة الأولى، منشورات دار النهضة العربية، 1985م، القاهرة ص49 وما بعدها.

(3) انظر الدكتورة/ مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص71 وما بعدها، وكذلك الدكتورة/ زهوة عبد الوهاب حمود، التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، بدون سنة نشر، ص181، وكذلك الدكتور/ محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العامل، مرجع سابق، ص63.

عامة – إلا بالنسبة لبعض أنظمة التأديب الخاصة بالمجال العسكري ، إذ قد تصيب الموظف في حريته على سبيل الاستثناء في بعض الجرائم الانضباطية .

ثالثاً: الاختلاف من حيث السلطة التي توقع الجزاء أو العقوبة:

من مظاهر اختلاف النظام التأديبي عن النظام الجزائي، أن في الجزاء التأديبي تتعدد السلطات التي توقعه ، وتختلف من دولة إلى أخرى بحسب النظام السياسي والاجتماعي والقانوني لكل دولة ، إذ يمكن أن يوقع من السلطة الرئاسية إذا قرر لها المشرع السلطة التأديبية ، أو من قبل مجالس التأديب أو المساءلة ، أو عن طريق المحاكم التأديبية في بعض الدول ، كما هو الشأن في جمهورية مصر العربية على النحو الذي سوف نبينه فيما بعد بالنسبة لبعض الجزاءات ، بينما نرى أن العقوبة الجزائية لا يمكن توقيعها إلا بمقتضى حكم قضائي ، أي أنها لا تعرف التعدد في السلطة العقابية ، وهذا الأمر مقرر في سائر الدول بما فيها دول الدراسة ، حيث تقوم سلطة واحدة هي المحاكم الجزائية بتوقيع العقوبة الجزائية في ضوء إجراءات قضائية كاملة[1]،مهما اختلفت النظم السياسية والاجتماعية والقانونية في تلك الدول .

---

(1) انظر المستشار / عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكادرات الخاصة ، دار الفكر العربي ، بدون سنة نشر ، ص17 ، وكذلك الدكتور / مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص70 . و انظر كذلك :

-R. Chapus , Droit administratif général , t. 2 op.cit. , n° 377, p. 313.

رابعاً: الاختلاف من حيث التأثير المتبادل بين النظامين:

إن من مظاهر اختلاف النظام التأديبي عن النظام الجنائي،هو أن للعقوبة الجزائية انعكاساً وآثاراً على المسئولية التأديبية أحياناً ، بينما لا تأثير للجزاء التأديبي على المسئولية الجزائية [1].

ولتأكيد هذا الاختلاف بين النظامين نعرض لأهم مظاهر الاستقلال بينهما في النقاط الآتية:

1- الاستقلال في العقوبة عن الجزاء ، إذ أنه توجد عقوبات جزائية محددة في قانون العقوبات ، كما أنه توجد قائمة جزاءات تأديبية محددة في قوانين التوظف ، على الرغم من أنه قد يكون الفعل المرتكب واحداً ، ويشكل في نفس الوقت الركن المادي لأي من المسئوليتين التأديبية والجزائية ، إلا أنه يمكن أن توقع العقوبتين معاً دون أن يخل- كما أوضحنا فيما- تقدم بمبدأ عدم جواز تعدد العقوبات عن الفعل الواحد بسبب أن الجزاء التأديبي والعقوبة الجزائية لا ينتميان إلى نظام قانوني واحد.

2- إنه يمكن تحريك المسئولية التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي عن أي فعل ، أو تصرف يخل بالواجب الوظيفي، أو بمقتضيات حسن سير العمل بالمرافق العامة ، بغض النظر عما إذا كان هذا الفعل ، أو التصرف يكّون جريمة جزائية أم لا ، إذ أنه يكفي في النظام التأديبي أن يكون السلوك فيه خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي وغايات المرافق العامة لأعمال أحكام المسئولية التأديبية ، بينما لا يكون الأمر كذلك في المسئولية الجزائية ، وإنما يشترط لقيام هذه المسئولية أن يرتكب أحد الأشخاص أفعال

---

[1] انظر الدكتور/ محمد عصفور ، أثر الجريمة في علاقات العمل ، مرجع سابق ، ص 42 وما بعدها.

محددة في القانون معاقب عليها حتى تتحرك تجاهه المسئولية الجزائية.

3- إن ما يؤكد استقلال النظام التأديبي عن النظام الجزائي أن القرار الصادر بحفظ التحقيق من الادعاء العام أو النيابة العامة[1]، لا يمنع من السير في المسئولية التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي المقرر حتى عن ذات الفعل الذي حفظ التحقيق الجزائي بشأنه[2]، وهذا الأمر يؤكد استقلال النظامين عن بعضهما البعض.

4- من مظاهر الاختلاف بين النظامين أن الحكم الصادر بالبراءة الجزائية لا يمنع من المساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي، حيث إن انعدام المسئولية الجزائية لا يعفي من المسئولية التأديبية، وأساس ذلك الاختلاف القائم بين المسئوليتان، وإن كان الفعل المحرك للمسئوليتين واحداً، بشرط أن يكون الفعل فيه إخلال بالواجبات والالتزامات الوظيفية[3].

5- إن تحريك الإجراءات الجزائية لا يوقف بالضرورة سير أو تحريك الإجراءات التأديبية في بعض النظم القانونية، كما هو الحال في القانون المصري، إذ يمكن تحريك المسئوليتين في آن واحد دون أن يؤدي ذلك إلى التعارض من الناحية القانونية.

6- لا تسري قاعدة (الشك يفسر لمصلحة المتهم) المعمول بها في المسئولية الجزائية في نطاق المسئولية التأديبية، وإنما يرى بعض

---

(1) الادعاء العام في سلطنة عُمان يقابل النيابة العامة في جمهورية مصر العربية ودولة الإمارات العربية المتحدة.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 21 إبرايل 1962م، مجموعة السنة (7) العدد الثاني، ص673.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 9 يونيو 1962م، المنشور في مجموعة السنة (7) العدد الثالث، ص1018، والذي تقول فيه: (البراءة الجنائية قد تتقرر لعدم تكوين الوقائع الثابتة لإحدى جرائم القانون العام، في الوقت الذي تشكل فيه هذه الوقائع جريمة تأديبية...).

الفقهاء[1] عكس ذلك ، إذ يفسر الشك لمصلحة الإدارة، ومن ثم يصلح الشك والريبة كأساس لتوقيع الجزاء التأديبي.

7- أن القانون الصادر بالعفو الشامل أو العفو الخاص لا يشمل إلا العقوبة الجزائية، ولا يمتد إثره إلى المسئولية التأديبية، إلا إذا نص على ذلك صراحة في قرار العفو .

8- لا يسري نظام وقف تنفيذ العقوبات بالنسبة للجزاءات التأديبية ، إذ أن ذلك النظام خاص بالعقوبات السالبة للحرية أو للملكية ، وهو أمر لا تعرفه الجزاءات التأديبية ، إذ أنها لا تمس إلا المزايا الوظيفية حصراً [2].

9- أن المحاكمات الجزائية تكون علنية بحسب الأصل العام ، إلا إذا قررت المحكمة سرية الجلسات لسبب من الأسباب المنصوص عليها قانوناً ، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية ، بينما المحاكمات التأديبية الأصل فيها أن تتم في جلسات سرية مغلقة، إذ لا جدوى من وراء إعلانها للجمهور .

10- عدم سريان قاعدة تقادم العقوبات في النظام التأديبي، واقتصار ذلك على النظام الجزائي والنظام المدني.

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري المصري والعربي ، دراسة مقارنة ، 1961 ، بدون جهة نشر ، ص665 وما بعدها.

[2] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 294 .

المطلب الثاني

مظاهر الارتباط بين النظامين

تمهيد وتقسيم :

بينا فيما تقدم من هذا المبحث أوجه الاختلاف بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجزائية ، وأوضحنا أن كلاهما يخضع لنظام قانوني خاص به ، وتحكمه قواعد ومبادئ تتفق وطبيعة نظامه القانوني ، إلا أن الأمر ليس على هذا الإطلاق ، ولا يخلو من وجود مظاهر ارتباط بين كلا النظامين في الواقع العملي، خاصة عندما يكون مرتكب الجريمة الجزائية موظفاً عاماً ، فضلاً عن تشابه النظامين في بعض المبادئ التي تحكمهما ، باعتبار أن كلاهما يستهدف حماية المجتمع ومصالحه[1].

وعليه نتناول في هذا المطلب مظاهر الارتباط بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجزائية كما يلي:

1- تشابه الجزاءين في خلوهما من التعويض :

يتشابه الجزاء التأديبي مع العقوبة الجزائية في أن كلاهما ليسا تعويضاً للمتضرر ، كما هو الشأن في المسئولية المدنية ، التي تهدف إلى جبر الضرر تعويضاً للمضرور ، أما المقصود من الجزاء التأديبي والعقوبة الجزائية فهو تحقيق الردع الخاص والعام في كل من النظامين ، فكلا الجزاءين يستهدفان حماية المجتمع الذي ينظمه ومصالحه، ومن ثم فإنهما يقرران جزاء ردعاً للمذنب وزجراً لغيره [2].

---

[1] انظر الدكتور / السيد أحمد طه محمود ، الاتجاهات الجنائية الحديثة للعقوبة ، الطبعة الأولى ، منشورات دار النهضة العربية ، 1993 ، القاهرة ، ص66 وما بعدها .

[2] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 315 .

2- تشابه الجزاءين من حيث شخصية العقوبة :

من المسلم به قانوناً وفقهاً وقضاءً أن الأصل العام في الجزاءين التأديبي والجزائي ، أنهما جزاء شخصي لا يوقع ولا ينفذ إلا على من ارتكب الجريمة أو شارك فيها [1]، وعلى الرغم من أصالة هذا المبدأ ، باعتباره من المبادئ الأساسية التي تحكم المسئولية الجزائية ويطبق على العقوبة الجزائية بصورة أكثر وضوحاً ، إلا أنه لم يسلم من النقد خاصة بشأن عقوبة الغرامة الجزائية ، التي تمتد آثارها ــ بلا ريب ــ بالضرر إلى ذوي وأقرباء المحكوم عليه جنائياً أو تأديبياً ، كما أن هذا المبدأ لا يلقى التطبيق الواسع في مجال الجزاء التأديبي ، خاصة بشأن الجزاءات التأديبية الماسة باعتبار الموظف وشرفه الوظيفي ، وفي الجزاءات المالية مثل الخصم من الراتب الذي تتعدى آثاره شخص الموظف لتنعكس بالضرر على أسرته ومن يتولى الإنفاق عليهم .

3- تشابه النظامين من حيث التلاحم والتفاعل بين الجزاءين:

مما لا شك فيه أن هناك تداخل وارتباط في الواقع العملي بين العقوبة الجزائية والجزاء التأديبي، حيث تتأثر إجراءات المساءلة التأديبية بالحكم الصادر في المساءلة الجزائية ، خاصة عندما يكون المتهم شخصاً واحداً في المسئوليتين ، ولعل السبب في هذا الارتباط والتشابك بين النظامين ، وبالتالي انعكاس آثار العقوبة الجزائية على المسئولية التأديبية ، يعود إلى وجود مجموعة من النصوص القانونية الجزائية مخصصة لحماية الوظيفة العامة، وسلوك الموظف العام ، مثل النصوص التي تجرم الرشوة ، والاختلاس ، وإساءة استعمال السلطة ، واستغلال النفوذ الوظيفي بقصد تحقيق نفع شخصي للموظف أو غيره ، وكذلك المتعلقة بواجب المحافظة

---

[1] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، المرجع سابق ، ص 315 .

على أسرار الوظيفة، وعدم إفشائها أو عدم ممارسة التجـــارة، أو إحـــدى المهن الحرة ذات النوعية المماثلة لتلك التي يمارسها الموظف بحكم عمله الوظيفي، ونتيجة لذلك التداخل بين القانون الجزائـــي والقـــانون الإداري المنظم لشئون الوظيفة العامة، فقد ترتب عليه تداخل في النظامين التأديبي والجزائي عندما يكون المتهم موظفاً عاماً، حيث تكون الأفعال الداخلة في المسئوليتين ذات وصفين، أحدهما تأديبي نتيجة لخضوعها لقواعد التحريم التأديبية، والأخرى جزائي نتيجة لخضوعها لقواعد التجريم الجنائيـــة[1]، فضلاً عن أن آثار الحكم الجزائي تنعكس ســـلباً علـــى الحقـــوق العامـــة للمحكوم عليه فيمتنع عليه التمتع ببعض الحقوق المدنية والسياسية لفتـــرة معينة، ومن بين هذه الحقوق يمتنع عليه تولي الوظائف العامـــة كنتيجـــة لإدانته في جريمة ماسة بالشرف والأمانة، وإذا كان موظف فـــإن الحكـــم بالإدانة يؤدي إلى انتهاء علاقته الوظيفية، وهذا ما سوف نوضحه تفصيلاً عند الحديث عن حجية الحكم الجنائي أمام السلطات التأديبية.

4- تشابه النظامين من حيث عدم جواز الاعتذار بالجهل بالقانون:

تتشابه المسئولية التأديبية والمسئولية الجزائية في انطباق هذا المبدأ في كلاهما على قدم المساواة، إذ أنه لا يقبل من الموظف المخالف المحال للمساءلة التأديبية تمسكه في سبيل دفع التهمة عنه بعدم علمه بالقانون الذي يحرم فعله أو تصرفه، حيث إن قرينة العلم بالقانون مفترضة، شأنه فـــي ذلك شأن المتهم الذي يخضع للمحاكمة الجزائية، حيث إنه مـــن المعلـــوم قانوناً أن المتهم لا يستطيع في سبيل دفع الاتهام الجنائي عنه تمسكه بعدم علمه بالقانون الذي يجرم الفعل.

---

(1) انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم، شرح نظام الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص329.

5- تشابه الجزاءين من حيث رد الاعتبار ومحو الجزاء:

من المعروف قانوناً أن العقوبة الجزائية تخضع لنظام رد الاعتبار، لذا نص قانون الإجراءات الجزائية بسلطنة عمان على هذا النظام، ويترتب على ذلك إزالة حكم الإدانة بالنسبة للمستقبل على وجه تنقضي معه جميع آثار ذلك الحكم[1]، كما يخضع الجزاء التأديبي لنظام محو الجزاء إذ نصت المواد (136، 137، 138، 139) من قانون الخدمة المدنية العُماني، على نظرية محو الجزاء التأديبي[2]، وأحالت لتنظيم شروط وحالات وكيفية إعمال أحكام النظرية إلى اللائحة التنفيذية للقانون، حيث نصت المادة (206) من تلك اللائحة على شروط وحالات محو الجزاء التأديبي، هذا ويترتب على نظرية محو الجزاء التي تتشابه مع نظام رد الاعتبار من حيث إزالة جميع آثار القرار التأديبي واعتباره كأن لم يكن، وترفع جميع الأوراق الخاصة بهذا الجزاء من ملف الموظف، عملاً بمبدأ الملف النظيف للموظف، وسوف نُبيّن هذه النظرية وأحكامها في موضع متقدم من هذه الدراسة.

6- تشابه النظامين من حيث السبب المحرك للمسئوليتين:

يتشابه الجزاء التأديبي مع العقوبة الجزائية من حيث السبب المحرك لأي من المسئوليتين، فكلاهما تقوم بسبب ارتكاب مخالفة، أو انتهاك لأمر أو نهي يحرمه القانون، ومن ثم فإن السبب المحرك لهما واحداً وموضوعهما واحداً وهو شجب هذا الإخلال، أو الانتهاك الذي أتاه المتهم بالمخالفة للقانون، بيد أن هذا الأمر يختلف مضمونه في نطاق المسئولية التأديبية عن نطاق المسئولية الجزائية، إذ أنه في الأولى يكون نتيجة إتيان الموظف العام

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، مرجع سابق، ص919.

(2) انظر المواد من: (136 إلى 139) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م، والمادة (206) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم (52) لسنة 1984م وتعديلاتها، تقابلها المادة (92) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978م وتعديلاته، وكذلك تقابل المادة (86) من قانون الخدمة المدنية الإتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (21) لسنة 2001م.

لفعل يخل بأمن المجتمع الوظيفي ، في حين أنه في الثانية يكون نتيجة إتيان المتهم لفعل يخل بأمن المجتمع بكل هيئاته وطوائفه بما في ذلك المجتمع الوظيفي[1].

كما يتفق النظامان من حيث وجوب إجراء تحقيق قانوني تتوافر فيه كافة الضمانات القانونية لضمان حيدة التحقيق ، وحرية الدفاع لشخص المتهم قبل توقيع الجزاء أو العقوبة عليه .

7- تشابه الجزاءين من حيث الآثار :

إذ أن كل من الجزاء التأديبي والعقوبة الجزائية ترتب عليه آثار في حالة ثبوت أي منهما في حق الشخص المعاقب ، وتؤثر في حياته ومستقبله سواء العام باعتباره مواطناً ، أو الخاص باعتباره موظفاً عاماً ، وإن تباينت نوعية وجسامة هذه العقوبات في النظامين التأديبي والجزائي ، بيد أن الأثر العام واحداً في كلا النظامين ، حيث يؤدي الجزاء أو العقاب إلى الحرمان من بعض الحقوق ، أو إلزامه بدفع مبالغ معينه أو خصم مبالغ من مرتبه ، وفي جميع الأحوال تؤثر على الشخص المعاقب بصفته الشخصية.

مما تقدم يمكن القول إن سبب التشابه بين النظامين: التأديبي والجزائي، يعود إلى أنهما ينتميان إلى نظرية العقاب بشكل عام ، ويستهدفان توقيع عقوبة أو جزاء كل في مجاله وحسب طبيعته ، بقصد مواجهة الإخلال بأمن الجماعة أو التنظيم الجماعي ، الذي يدور في فلكه ذلك الشخص المحال للمساءلة.

---

[1] انظر الدكتور / إسماعيل زكي ، ضمانات الموظفين ، مرجع سابق ، ص104 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ زكي محمد النجار ، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1986 ، مرجع سابق ، ص30 .

المبحث الثاني

حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية

تمهيد وتقسيم :

أوضحنا في المبحث الأول من هذا الفصل علاقة الجزاء التأديبي بالجريمة الجزائية ، وتطرقنا لأوجه الشبة والاختلاف بينهما، ووقفنا على مظاهر الارتباط والتداخل بين النظامين التأديبي والجنائي، عندما يكون مرتكب الفعل الواحد موظفاً عاماً الأمر الذي يترتب عليه خضوعه للمساءلة الجزائية والتأديبية وفق هذين النظامين ، لذا يجدر بنا أن نتناول في هذا المبحث مبررات وضوابط حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية من حيث ضوابط ومبررات حجيته ، ونطاق هذه الحجية ، وأثر الحكم الجزائي على الوضع الوظيفي للموظف المحكوم عليه ، وذلك في ثلاثة مطالب كما يلي :

المطلب الأول

ضوابط ومبررات حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية

تمهيد وتقسيم:

يكاد يكون من المجمع عليه فقهاً وقضاءً استقلال الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية حسبما أوضحنا من قبل ، إلا أن ثمة أفعالا قد تنشأ عنها إحدى الدعويين دون الأخرى، وقد تنشأ عنها كلاهما معاً ، إذا كان الفعل يشكل خرقاً لنصوص القانون الجزائي، وفي ذات الوقت يشكل خطأً تأديبياً حسب القوانين المنظمة لشئون الوظيفة العامة [1]، كما هو الحال في الأفعال

---

[1] انظر الدكتورة / عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، مرجع سابق ، ص 84 ، وكذلك المستشار / ممدوح طنطاوي ، الدعوى التأديبية ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 2003م ،=

المكونة لجريمة الرشوة، والاختلاس ، والاعتداء بالضرب على الرئيس ، وغيرها من الجرائم، إذ أنه في مثل هذه الحالات تنشأ المسئوليتان: الجزائية والتأديبية عن فعل واحد ، ومن ثم فإنه إذا صدر حكم جزائي في الدعوة الجنائية كانت له الغلبة على الدعوى التأديبية ، باعتبار أن المسئولية الجزائية مقررة لحماية حقوق المجتمع بأكمله بما فيها مجتمع الوظيفة العامة ، بينما المسئولية التأديبية مقررة لحماية طائفة خاصة هي مجتمع الوظيفة العامة ، على الرغم من أنه في بعض النظم القانونية لا إلزام على جهة الإدارة أن توقف الإجراءات التأديبية قبل الموظف المحال للمساءلة التأديبية انتظاراً لنتيجة الحكم الجزائي كما هو الوضع في التشريع المصري ، أما الأمر في هذا الشأن فإنه يختلف في التشريع العماني ، إذ يفهم من المـــــادة (114)[1] من قانون الخدمة المدنية العماني مقروءة مع المواد(182و 199و 200)، من اللائحة التنفيذية للقانون أن السلطات التأديبية عليها أن توقف إجراءات المساءلة التأديبية، إذا بدت لها أن الأفعال المنسوبة إلى المخالف تكون جريمة جزائية إلى حين صدور حكم نهائي من المحكمة المختصة، ومن جانبنا نؤيد موقف المشرع العماني في هذا الشأن، لحرصه على عدم

= ص 223 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / زكي محمد النجار ، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص28 وما بعدها .

[1] انظر المادة (114) من قانون الخدمة المدنية العماني ، حيث تنص : (إذا وجه للموظف اتهم جنائي ، فلا تجوز مساءلته إدارياً فيما يتعلق بهذا الاتهام بعد صدور حكم المحكمة المختصة، ولا يمنع الحكم بالبراءة من المساءلة الإدارية إذا توافرت أركانها ، ويكون للحكم الجنائي حجيته القاطعة ، فلا يجوز عند المسائلة الإدارية مناقشة الحكم أو أسبابه أو الإدلاء بأية بينه ضده) .

والمادة (182) من اللائحة التنفيذية تنص : (إذا بدت للمحقق شبهة جريمة جنائية وجب عليه إبلاغ رئيس الوحدة ليتولى إبلاغ الشرطة أو يأمر بالاستمرار في التحقيق أو وقفه طبقاً لما يقتضيه الحال) .

وتنص المادة (199) من اللائحة على : (إذا رأي مجلس التأديب أن الأمور المنسوبة إلى المخالف تكون جريمة جنائية ، وجب عليه إبلاغ رئيس الوحدة بذلك لإحالتها إلى الشرطة) .

وتنص المادة (200) من اللائحة على : (في الأحوال التي يتقرر فيها إحالة الموظف إلى المحاكمة الجنائية توقف الإجراءات التأديبية إلى أن يصدر حكم نهائي من المحكمة المختصة ، وتعاد الأوراق بعد ذلك إلى مجلس التأديب لتقرير ما يجب نحو مساءلة الموظف تأديبياً) .

تناقض الأحكام الجزائية مع قرارات السلطات التأديبية في ذات الفعل المُكوّن لأي منهما .

وترتيباً على ذلك، فإن للحكم الجزائي حجية أمام السلطات التأديبية بقوة القانون ، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هنا ما هي مبررات هذه الحجية من الناحية العملية؟ وما هي الضوابط العامة لها ؟.

هذا ما سوف نجيب عليه في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : مبررات حجية الأحكام الجزائية أمام السلطات التأديبية.

الفرع الثاني: الضوابط العامة لحجية الأحكام الجزائية أمام السلطات التأديبية.

الفرع الأول
مبررات حجية الأحكام الجزائية
أمام السلطات التأديبية

قبل أن نتطرق لبيان مبررات حجية الحكم الجزائي، يجدر بنا أن نحدد باختصار ما المقصود بحجية الحكم وطبيعة هذه الحجية والأفكار الأساسية التي تقوم عليها ، لأهمية ذلك في الواقع العملي نظراً لتداخل المسئوليتين نتيجة وحدة الفعل المحرك لأي منهما إذا كان مرتكب ذلك الفعل موظفاً عاماً ، وذلك على النحو التالي :

المقصود بحجية الحكم والأفكار التي تقوم عليها وطبيعتها:

يقصد بحجية الحكم – بصفة عامة – منع المحاكم الأخرى من إعادة النظر من جديد في الدعوى مرة أخرى ، سوى بناء على أدلة جديدة أو

أوصاف جديدة ، حيث تُفترض الحقيقة فيما قضى به الحكم الذي أصبح نهائياً .

هذا وتقوم فكرة الحجية على أساس ومبررات عملية مهمة منها ضرورة حسم النزاع عند نقطة معينة ، ووضع حد تنتهي عنده الخصومة ما دام قد صدر في النزاع حكم قضائي، إذ أنه من غير المقبول أن يبقى النزاع مفتوحاً إلى ما لا نهاية بدون حسم ، والقول بخلاف ذلك فيه إضاعة للجهد والمال ، ووقت القضاء والمتقاضين بدون مبرر ومهما كانت الاعتبارات ،كما أن لحجية الأحكام أهمية عملية أخرى تتمثل في الحيلولة ومنع التناقض في الأحكام ، مع مراعاة النسبية في الحقيقة القضائية بهدف استقرار المراكز القانونية ، تحقيقاً لاستقرار الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع، عملاً بقرنية صحة الأحكام تغليباً للمصلحة العامة [1].

ويترتب على حجية الأحكام نتيجتان مهمتان هما :

الأولى: تعلقها بالنظام العامL'ordre public ، ومعنى ذلك أنه يجوز الدفع بها حتى ولو لأول مرة أمام محكمة النقـض (العليا) [2]، بل إنه على المحاكم أن تقضي بها من تلقاء نفسها .

والثانية: نسبيتها وتعني اشتراط وحدة الخصوم ، ووحدة الجريمة التي صدر بشأنها الحكم ، ونسبية الحجية لا تكون إلا لمنطوق الحكم دون أسبابه ، إلا إذا ارتبطت الأسباب بالمنطوق ارتباطاً وثيقاً ، بحيث لا يقوم المنطوق بدونها، وفي هذه الحالة تكون لهذه الأسباب نفس

---

[1] انظر المستشار/ ممدوح طنطاوي ، الدعوى التأديبية ، مرجع سابق ، ص 224 .

[2] في سلطنة عمان تسمى المحكمة التي تقابل محكمة النقض بالمحكمة العليا ، حيث تم إنشاء هذه المحكمة بموجب المرسوم السلطاني رقم(99/90) الصادر بقانون السلطنة القضائية ، وهى أعلى قمة في الهرم القضائي العماني ، وهى محكمة قانون .

الحجية (قوة الشيء المقضي به L'autorité de la chose Jugée)، هذا وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بهذا المبدأ، وهو قضاء مستقر[1].

ونظراً لوجاهة هذه المبررات وسلامة الأسس التي تقوم عليها فكرة الحجية باعتبار أنها مبررات قانونية وعملية، إذ تتمثل الاعتبارات القانونية في كون الحكم الجزائي القطعي عنواناً للحقيقة في مواجهة الكافة، خاصة في ثبوت الواقعة وصحة نسبتها إلى فاعلها ومدى توافر القصد فيه، في حين تتمثل المبررات العملية في أن المحكمة الجزائية هي المختصة أصلاً ببحث وقوع الجريمة ونسبتها إلى فاعلها، وهي تملك لتحقيق هذه الغاية من وسائل الإثبات الجزائي ما لا يتوافر للسلطات التأديبية، فضلاً عن أن الوسائل الجزائية تتعلق بالنظام العام، وأن غايات استقرار النظام العام تقتضي أنه إذا ما صدر القاضي الجزائي حكماً في دعوى تتعلق بحق المجتمع في العقاب، ثم عارضه أو تصادم معه حكم أو قرار تأديبي آخر صادر من السلطة التأديبية يمس أسس الحكم السابق[2] من شأنه أن يمس الثقة العامة في الأحكام القضائية التي يجب أن تتوافر لدى الأفراد[3].

وأمام هذه المبررات والاعتبارات فقد قرر المشرع في – الدول محل الدراسة – في تشريعات الوظيفة العامة، أخذه بمبدأ حجية

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في الطعن رقم (1833)، لسنة (37) قضائية، بجلسة 1993/10/30م، غير منشور.

(2) انظر دكتورة/ عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية، مرجع سابق، ص98.

(3) انظر الدكتور/ محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص22 وما بعدها، وفي ذات المعنى انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في الطعن رقم (1691) لسنة (33) قضائية، بجلسة 1994/6/28م.

الأحكام الجزائية أمام السلطات التأديبية، وقرر الضوابط القانونية الخاصة بأعمالها في ضوء الطبيعة الخاصة للنظام التأديبي، باعتباره مستقلاً عن القانون الجزائي، وهذا ما سوف نبيّنه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

الضوابط العامة لحجية الأحكام الجزائية

أمام السلطات التأديبية

أوضحنا في الفرع الأول من هذا المطلب أهمية ومبررات إعمال مبدأ حجية الأحكام الجزائية أمام السلطات التأديبية، والتي تقوم على أساس اتحاد الدعوين السابقة والحالية، من حيث وحدة الموضوع والخصوم والسبب، حسبما تنص على ذلك المادة (101) من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية والتي حلت محل المادة (405) من القانون المدني[1].

وقرر المشرع حجية الأحكام الجزائية حسب النص المشار إليه على الرغم من أن الدعوى المدنية تختلف عن الدعوى الجزائية، سواء من حيث الموضوع أوالخصوم أوالسبب[2].

كما أنه وعلى الرغم من استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية – كأصل عام – ولو قام بينهما ارتباط – كما بينا –، ومن ثم اختلاف الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية، من حيث الخصوم والسبب

---

(1) انظر المادة (101) من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية المصري، وكذلك انظر المستشار الدكتور/ محمد ماهر أو العينين، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري بين أحكام النقض وأحكام المحكمة الإدارية العليا، دار المطبوعات القانونية، المحلة، ص200.

(2) انظر المستشار/ أحمد نشأت، رسالة الإثبات، الطبعة الثالثة، بدون جهة نشر، ص433، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان مرقس، أصول الإثبات، طبعة 1952 بدون جهة نشر، ص336.

والموضوع [1]، إلا أن هذا الأصل ليس مطلقاً ، بل تحد منه وحدة الفعل التي تشكل جريمة جزائية وأخرى خطأ تأديبياً ، وصدر حكم جزائي بات في شأن تلك الواقعة ، حيث إنه من المسلم به أن هذا الحكم الذي حاز على حجية الأمر المقضي فيه يقوم حجة بما فصل فيه ، من حيث إثبات أو نفي الواقعة أو الوقائع المشار إليها في أسبابه، ما دام الفصل فيها كان ضرورياً لإصداره ، ومن ثم فلا يجوز إقامة الدليل على خلاف هذه الحجية ، آخذاً بالاعتبارات التي سبق وأن بيناها فيما تقدم ، منعاً من تضارب الأحكام في الواقعة الواحدة، واحترام حجية الشيء المحكوم فيه.

وتطبيقاً لنص المادة (456) من قانون الإجراءات الجنائية المصري التي تقرر هذه القرينة القانونية ، إذ أنه ولئن كان المشرع قد قرر هذه الحجية أمام القضاء المدني،إلا أن الفقه والقضاء الإداري التأديبي في مصر قد أعملا المبدأ المقرر في هذين النصين في المجال التأديبي،على الرغم من عدم وجود نص في القوانين المنظمة لشئون الوظيفة العامة ينص على ذلك، باعتباره مبدأ أساسياً يتعين الالتزام به في هذا المجال لذات الحكمة التشريعية من النصين المشار إليهما[2].

أما الوضع في سلطنة عمان بشأن هذا المبدأ فقد حسمه المشرع الإداري بنص صريح في القانون ، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة (114) من قانون الخدمة المدنية على حجية الحكم الجزائي أمام السلطات

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ أحمد فتحي سرور ، أصول قانون الإجراءات الجنائية.

[2] انظر المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 169 ، وما بعدها، وكذلك الدكتور/ زكي محمد النجار ، الوجيز ، الوجيز في تأديب العاملين ، مرجع السابق،ص41.

التأديبية بقولها:(...ويكون للحكم الجزائي حجيته القاطعة فلا يجوز عند المساءلة الإدارية مناقشة الحكم أو أسبابه أو الإدلاء بأية بينه ضده)[1].

ونرى أن المشرع الإداري العُماني في هذا الشأن قد أصاب الصحيح بتقريره هذا المبدأ ، وكان منسجماً مع نفسه في ذلك ، حيث إنه قرر وعلى – خلاف المشرع المصري – إرجاء إعمال إجراءات المساءلة التأديبية لحين الانتهاء من إجراءات المساءلة الجزائية بصدور حكم نهائي في حالة وحدة الفعل المحرك لهاتين المسئوليتين بنص القانون ، حرصاً منه على عدم تناقض الأحكام مع القرارات التأديبية في الفعل الواحد ، ورغبته في بث الثقة العامة في الأحكام الصادرة من القضاء .

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه على بساط البحث هنا هو: ما الشروط الواجب توافرها في الأحكام التي تحوز حجية أمام السلطات التأديبية ؟ .

وللإجابة على هذا السؤال نقول: إنه بتحليل موقف المشرع العماني من النص المشار إليه وموقف الفقه والقضاء الإداري المصري ، أنه يجب أن يتوافر في الحكم الجزائي عدة شروط حتى يحوز على حجية أمام السلطات التأديبية نبينها في الآتي :

الشروط اللازم توافرها في الحكم الجزائي الذي يحوز على حجية أمام السلطات التأديبية:

1- أن يكون الحكم الجزائي صادراً بخصوص الدعوى العمومية (ذا صبغة جزائية):

ونعني بهذا الشرط كل حكم صادر في دعوى جزائية سواء أكان هذا الحكم قد صدر عن القضاء الجزائي العادي أو الاستثنائي، أو عن قضاء

---

[1] انظر المادة (114) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم (120) لسنة 2004م.

خّول اختصاصاً جزائياً مثل القضاء المدني بالنسبة لجرائم الجلسات ، أما إذا كان الحكم قد صدر في دعوى غير جزائية وإن صدر عن القضاء الجزائي ، كما هو الحال في الدعوى المدنية التبعية التي يحكم فيها القضاء الجزائي ، فان هذا الحكم لا يعتبر حكماً جزائياً ، ومن ثم فلا يحوز على حجية أمام القضاء المدني [1]، ومن باب أولى أمام السلطات التأديبية فلا تتقيد به ولا يترتب عليه أي أثر على المسئولية التأديبية .

2- أن يكون الحكم الجزائي فاصلاً في الموضوع بالبراءة أو الإدانة :

وعليه فإن قرارات الحفظ الصادرة من الادعاء العام أو النيابة العامة ، سواء أكانت مؤقتة أو دائمة ، فأنها لا تحوز على حجية أمام السلطات التأديبية ، وكذا الحال بالنسبة للأحكام الوقتية، مثل الحكم الصادر بحبس المتهم احتياطياً أو بالإفراج المؤقت ، أو الأحكام التمهيدية، مثل الحكم الصادر بوقف الدعوى الجزائية انتظاراً للفصل في مسألة فرعية أمام محكمة أخرى، وكذلك لا يعتبر حكماً فاصلاً في الموضوع الحكم الصادر بعدم قبول الدعوى العمومية أو بعدم الاختصاص ، إذ أن هذه القرارات أو الأحكام ليست أحكاماً فاصلة في الموضوع ، ومن ثم فإنها لا تحوز على حجية أمام السلطات التأديبية [2].

هذا ويشترط أن يكون الحكم ذا وجود قانوني ، ومن ثم فإن الأحكام المنعدمة مثل الأحكام الصادرة من محكمة غير مختصة فإنها لا تحوز على

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور العلامة / عبد الرزاق السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ، نظرية الالتزام بوجه عام (الإثبات) ، طبعة 1956 ،ص649 ، وكذلك الأستاذ الدكتور / أحمد فتحي سرور ، الإجراءات الجنائية، مرجع سابق ، ص1015 ، ولمزيد من التفصيل في هذا الشأن انظر الدكتور/ إدوارد غالي ، حجية الحكم الجنائي أمام القضاء المدني ، بدون جهة نشر ، ص94 .

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ حسن جوخدار ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ،1992، عمّان، ص69 .

هذه الحجية ، فضلاً عن أنه يشترط أن يكون الحكم صادراً من محكمة وطنية [1].

3- أن يكون الحكم الجزائي نهائياً واجب التنفيذ :

ويقصد بذلك أن يكون الحكم باتاً [2]،أي غير قابل للطعن عليه بأي طريق من طرق الطعن العادية أو غير العادية ، ما عدا التماس إعادة النظر، كيما يحوز على حجية أمام السلطات التأديبية، ويعتبر الحكم نهائياً إذا كان غير مطعون عليه، أو غير قابل للطعن عليه بطريقة من طرق الطعن العادية أي (بالمعارضة أو الاستئناف) ، أو كان قابلاً للطعن وانتهى ميعاده ، أو طعن عليه ورفض الطعن . أما الطـــعن على الحكم ، أو قابليتـــه للطعن علـــيه بطريق طعن غير عادي ، أي (بالنقض أو التماس إعادة النظر) ، فليس من شأنه أن يوقف التنفيذ كأصل عام ، إلا إذا أمرت المحكمة بخلاف ذلك لتعذر تدارك مخاطر التنفيذ مستقبلاً ، إذا ما قضى بنقض الحكم المطعون فيه .

4ـ أن لا يكون قد حكم في المساءلة التأديبية بحكم بات:

وتبرز أهمية هذا الشرط بشكل خاص في الدول التي يسمح فيها النظام القانوني بالسير في إجراءات المساءلتين في آن واحد ، كما هو الشأن في جمهورية مصر العربية -إحدى دول الدراسة - حيث يجيز القانون السير في إجراءات المساءلة التأديبية دون انتظار لما تسفر عنه إجراءات المحاكمة الجزائية حتى في الفعل الواحد الذي تنشأ عنه المسئوليتين معاً[3].

---

[1] انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 229 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / خميس السيد إسماعيل ، موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا ، مرجع سابق ، ص305 وما بعدها.

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ أحمد فتحي سرور ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، مرجع سابق، ص1016 .

[3] من المعلوم فقهاً وقانوناً وقضاء في جمهورية مصر العربية ، انه يمكن أن تسير إجراءات المسئوليتين الجزائية والتأديبية في نفس الوقت ، حتى مع وحدة الفعل المحرك للمسئوليتين ، حيث يسمح النظام القانوني بذلك ، والسلطة التأديبية لها أن تحرك إجراءات المساءلة التأديبية دون انتظار لما تسفر عنه المحاكمة الجزائية، انظر في هذا المعنى=

وعليه يلزم حتى يحوز الحكم الجزائي حجيته أمام السلطات التأديبية في هذه الدول أن يكون قد صار باتاً ، قبل أن يصدر حكماً باتاً من السلطات التأديبية في المسئولية التأديبية ، ويترتب على هذا الوضع ثلاث فرضيات هي :

1- إذا صدر حكم جزائي بات ، أثناء نظر الدعوى التأديبية ، أو الدعوى الإدارية المتعلقة بقرار تأديبي ، فإن لهذا الحكم الجزائي حجيته أمام السلطة التأديبية سواء أكانت رئاسية ، أم شبة قضائية ، أم قضائية ، كما أنه له الحجية ذاتها أمام القضاء الإداري الذي ينظر الدعوى المتعلقة بالقرار التأديبي[1].

2- إذا صدر حكم جزائي بات متعارض مع حكم إداري متعلق بقرار تأديبي ، أو مع حكم تأديبي ، وكان الحكم الإداري أو التأديبي غير بات ، أي مطعون عليه ، أو قابل للطعن عليه أمام الدائرة الاستئنافية بمحكمة القضاء الإداري ، أو أمام المحكمة الإدارية العليا ، فإنه في هذه الحالة يحوز الحكم الجزائي على قوة الأمر المقضي فيه أمام السلطات التأديبية على النحو المتقدم.

3- إذا صدر الحكم الجزائي البات بعد أن صار الحكم الإداري أو التأديبي باتاً ، فلا ينال الحكم الجزائي من هذا الحكم الأخير ولو كان

= حكم المحكمة الإدارية الصادر بجلسة 27 ديسمبر 1958م ، السنة القضائية (4) ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، ص458 ، وحكمها الصادر بجلسة 7 يناير1967م، السنة القضائية (12) ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ، ص532 .

(1) انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، المسئولية التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 172 وما بعدها.

مخالفاً له ، إلا أن بعض الفقهاء [1] يرون خلاف ذلك بحسب الأحوال ، فإذا كان الجزاء التأديبي قد وقع بقرار تأديبي فانه يمكن سحب هذا القرار. أما إذا كان الجزاء تم بحكم تأديبي فإنه يمكن التفرقة بين حالتين :

الحالة الأولى: حالة إذا كان الحكم التأديبي حاز على حجية الشيء المقضي فيه ، ولم يطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا ، فإنه يمكن الطعن عليه حتى ولو بعد فوات مواعيد الطعن ، **أما الحالة الثانية** : إذا كان الحكم التأديبي بالإدانة قد طعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا وأيدته ، أو وقعت عقوبة مخففة ، ففي هذه الحالة لا سبيل إلى معالجة هذا الوضع إلا بتدخل تشريعي ليسمح بالطعن بالتماس إعادة النظر في هذه الحالة أمام المحكمة الإدارية العليا[2]، بينما يرى البعض الآخر[3]، ضرورة إعطاء الحكم التأديبي البات حجية أمام المحكمة الجزائية .

ومن جانبنا نري أنه لتلافي هذا التعارض وحل هذا الوضع ، تبرز أهمية رأينا الذي سبق وأن أبديناه بصحة وسلامة موقف المشرع العماني في تقريره وقف إجراءات المساءلة التأديبية لحين الانتهاء من إجراءات المساءلة الجزائية ، عندما تتوفر وحدة الفعل المحركة للمسئوليتين ، ويكون مرتكب هذا الفعل موظفاً عادياً ، حرصاً منع على عدم الوصول إلى هذه النتيجة

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، طبعة 1995 ، مرجع سابق ، مهمش رقم (2) ، ص251 ، وكذلك انظر المستشار /عبد الوهاب البنداري ، المرجع في القانون التأديبي ، مرجع سابق ، ص176 .

[2] انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص251 ، وكذلك الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص292 ، وكذلك الدكتور / محمد عصفور ، جريمة الموظف العام، مرجع سابق ، ص186 وما بعدها .

[3] انظر الدكتور / محمد زكي النجار ، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص45 وما بعدها ، وكذلك المستشار / عبد الوهاب البنداري ، المرجع في القانون التأديبي ، مرجع سابق ، ص185 .

الشاذة، أو غير السائغة قانوناً، فضلاً عن ضـــرورة تـــوافر الاعتبـــارات الداعية لبث الطمأنينة والثقة العامة في الأحكام، كمبدأ عام مقدم على مبدأ فاعلية وسرعة المحاكمة التأديبية في مثل هذه الأحوال، ومن ثم فإن المبدأ الأول أولى بالاهتمام والرعاية من المبدأ الثاني من قبل المشرع في الدول التي تسمح ببدء الإجراءات التأديبية والجزائية في آن واحد، عندما يكـــون الفعل المحرك لهاتين المسئوليتين واحداً، كما هـــو الـــشأن فـــي القـــانون المصري، لذا نناشد المشرع المصري للتـــدخل بتعـــديل تـــشريعي لهـــذا القانون، بحيث يوجب وقف إجراءات المساءلة التأديبية لحين الانتهاء من إجراءات المساءلة الجزائية، ولكن ليس كما ذهب إليه الرأي الفقهي المشار إليه أنفاً، إذ أنه لا يمكن أن تعتبر حالة منع التعارض بين الأحكـــام مـــن حالات إلتماس إعادة النظر، فهذا الطريق من طرق الطعن يقوم على أسس وأفكار قانونية تختلف اختلافاً جذرياً عن تلك الأفكار التي ترتكـــز عليهـــا حالة منع تعارض الأحكام القضائية فيما بينها، وما يؤيد هـــذا الاخـــتلاف المبررات والحجج السابق عرضها في هذه الدراسة.

مما تقدم نخلص إلى أن هناك مبررات وضوابط وشروطاً يجب توافرهـــا في الحكم الجزائي، حتى يحوز على حجية أمام السلطات التأديبية، إلا أن السؤال المهم هنا هو ما هي حدود هذه الحجية؟ وهل الحكم الجزائي بهذه الشروط يحوز دائماً على قوة الشيء المقضي فيه أمام السلطات التأديبية؟.

هذا ما سوف نجيب عليه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني
نطاق حجية الحكم الجزائي
أمام السلطات التأديبية

تمهيد وتقسيم :

بعد أن انتهينا من بيان المبررات القانونية والعملية الداعية لأعمال مبدأ حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية، كما أوضحنا الشروط الواجب توافرها في ذلك الحكم حتى يحوز على قوة الشيء المقضي به،كيما تلتزم السلطات التأديبية بهذه الحجية[1] يجدر بنا أن نبيّن مدى ونطاق هذه الحجية في المساءلة التأديبية ، سواء أكان الحكم الجزائي هذا قد صدر بالبراءة أم بالإدانة . وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع هي :

الفرع الأول : اقتصار حجية الحكم الجزائي على المنطوق وما فصل فيه .

الفرع الثاني : حجية الحكم الجزائي الصادر بالبراءة .

الفرع الثالث : حجية الحكم الجزائي الصادر بالإدانة .

الفرع الأول
اقتصار حجية الحكم الجزائي على
المنطوق وما فصل فيه

نظراً لاختلاف الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية من حيث: الطبيعة والأركان والتكييف على النحو الذي سبق وأن أوضحناه ، بيد أن ذلك لا يعني أنهما لا يتداخلان في الواقع العملي،خاصة في حالة وحدة الفعل المكوّن لأي منهما المرتكب من قبل موظف عام، إذ أنه في هذه الحالة تتأثر المساءلة التأديبية بلا أدنى شك بما تنتهي إليه إجراءات المساءلة

---

[1] انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، المرجع في القانون التأديبي ، مرجع سابق ، ص 168 وما بعدها.

الجزائية،ومن ثم فإن للحكم الجزائي حجيته المطلقة أمام السلطات التأديبية من حيث قيام الوقائع أو عدم قيامها في مواجهة شخص المتهم المحال للمساءلة التأديبية، وعليها استخلاص من تلك الحجية ما يهمها في مجال التأديب،آخذاً بالمبدأ القائل بأن:(الحكم الجزائي البات عنوان الحقيقة)،والسؤال الذي يطرح نفسه هنا: لأي من أجزاء الحكم الجزائي تثبت هذه الحجية ؟.

وقد أجابت محكمة النقض ومحكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في مصر على هذا السؤال ، حيث قضت محكمة النقض:(... بأن الحجية لا تثبت إلا لمنطوق الحكم فقط، وللأسباب المرتبطة به ارتباطاً وثيقاً)[1]، كما قضت محكمة القضاء الإداري بهذا المعنى في الحكم الصادر بتاريخ 12يناير 1954م بقولها:(...لا شبهة في أن قوة الشيء المقضي لحكم البراءة مقصورة على نفي واقعة سرقة الوقود من المدعي ، بحسبان أنها كانت موضوع الاتهام الذي فصل فيه الحكم الجنائي ، أما البحث في مدى إهماله الإداري فلم يكن موضوع المحاكمة ، ولا يرتقي التصدي له إلى مراقي الحقيقة القانونية للشيء المحكوم فيه ، بما لا يقبل نفياً أو دحضاً ، فإذا استبان من التحقيق – بما لا يدع مجالاً للشك – تهاون المدعي وتفريطه ، وما يقطع بتعمده الاستهتار بواجباته ... اندفع ما يتذرع به المدعى من أن براءة ساحته من تهمة السرقة ، كان ينبغي أن تنعكس على سند الجزاء التأديبي الذي ناله بموجب القرار المطعون فيه)[2].

كما قضت المحكمة الإدارية بذات المعنى بقولها [3](...ومن حيث إنه وأن كان الثابت مما تقدم أن مبدأ استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة

---

[1] انظر الحكم الصادر من محكمة النقض بجلسة 1953/1/8م ، المنشور في مجموعة أحكام النقض ، السنة (4) ، ص 293 .

[2] انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1054/1/12م ، السنة (8) ق ، ص 443 .

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1990/2/10م ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ، في الطعن رقم (1238) ، السنة (33) قضائية ، وكذلك حكمها الصادر في الطعن رقم (1030) ، لسنة (36)=

الجنائية لم يحل دون تقيد الحكم التأديبي بما أثبته الحكم الجنائي من أفعال تشكل جريمة جنائية ، وتشكل في ذات الوقت جريمة تأديبية ... إلا أن هذا القيد على الحكم التأديبي رهين بأن يكون الحكم الجنائي سابقاً على الحكم التأديبي .... باعتبار أن ضمانات القضاء التأديبي والقضاء الجنائي واحدة ، بما يحوز الحكم الجنائي حجية الأمر المقضي أمام القضاء التأديبي ، دون أن يحوز الحكم التأديبي ذات الحجية أمام القضاء الجنائي ، وذلك بالنسبة للوقائع التي تشكل جريمة جنائية وجريمة تأديبية في ذات الوقت ، ذلك أن سند حجية الحكم الجنائي أمام القضاء المدني الواردة بالمادة (456) إجراءات ، هو كما جاء بأحكام محكمة النقض حجم الضمانات التي قررها المشرع في الدعاوي الجنائية ، ابتغاء الوصول إلى الحقيقة فيها) .

يتضح لنا من هذه الأحكام أن الحجية - كأصل عام - لا تثبت إلا لمنطوق الحكم دون أسبابه[1]،والمنطوق هو ذلك الجزء من الحكم الذي يفصل في الموضوع المعروض على المحكمة ، وقد يفصل المنطوق في بعض نقاط النزاع المطروح بشكل ضمني ، ومن ثم تثبت أيضاً الحجية لهذا المنطوق الضمني ، ما دام هو النتيجة الحتمية للمنطوق الصريح[2].

كـــما أنه قد تثبت الحجية لبعض أسباب الحكم استثناءً من الأصل العام ، إذا كانت هذه الأسباب ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمنطوق الحكم، بحيث لا يقوم

قضائية بجلسة 1993، وكذلك حكمها الصادر في الطعن رقم (1634)، لسنة (28) قضائية ، الصادر بجلسة 5/17/ 1986م، السنة (31) ، ص1734 ، وكذلك حكمها في الطعن رقم (921) لسنة (33) ق ، الصادر بجلسة 5/2/ 1988م ، السنة (33) ، ص1580 .

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1992/12/8م ، في الطعن رقم (1572) ، السنة (36) قضائية ، حيث تقول (... ومن حيث إن الأحكام الجنائية التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه ، ويعتبر الحكم عنوان الحقيقة فيما قضى به ، والذي يحوز الحجية من الحكم هو منطوقه ، والأسباب الجوهرية المكملة له .... والقضاء التأديبي لا يرتبط بالحكم الجنائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم ، وكان الفصل فيها ضرورياً ...).

(2) انظر الدكتور العلامة / عبد الرزاق السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ، المجلد الثاني ، بند (36) ، ص 666 ، وكذلك انظر الأستاذ الدكتور/ حسن صادق المرصفاوي أصول الإجراءات الجنائية ، مطبعة نهضة مصر ، بند 157 ، ص 689 .

المنطوق بدون هذه الأسباب التي تحدد معناه أو تكمله وبحيث إذا عزل عنها صار مبهماً أو ناقصاً[1].

وعليه فإن الرجوع إلى أسباب الحكم الجزائي المرتبطة بالمنطوق يغدوا من الأهمية بمكان ، وذلك لغايات البت في المساءلة التأديبية لاختلاف طبيعة وإجراءات المساءلتين والمبادئ التي تحكم سيرهما ، حيث إنه من المقرر أن البراءة الجزائية لا تقود حتماً إلى البراءة التأديبية ، إذ أن الأولى قد تبنى على الخطأ في الإجراءات، أو لمجرد الشك، أو عدم كفاية الأدلة ، أو لامتناع المسئولية ، أو لعدم توافر أركان الجريمة الجزائية(إلا نموذج القانوني المقرر لها) .

وهذا ما سوف نبينه تفصيلاً في الفرع الثاني من هذا المطلب .

الفرع الثاني

حجية الحكم الجزائي الصادر بالبراءة

تمهيد وتقسيم :

قد تبنى الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة على أسباب متعددة أهمها انتفاء الوجود المادي للواقعة أو الوقائع موضوع الاتهام ، أو بناء على تكييف الجريمة ذاتها ، أو انتفاء أحد أركانها ، أو على بطلان الإجراءات أو الدليل ، أو عدم كفاية الأدلة ، أو الشك في الاتهام ، أو على أساس شيوع التهمة ، أو عدم صحة نسبتها إلى شخص المتهم[2] .

---

(1) انظر الدكتور حسن صادق المرصفاوي ، أصول الإجرات الجنائية ، مرجع سابق ، بند 361 ، ص 671 .

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ رؤوف عبيد ، الإجراءات الجنائية ، بدون جهة نشر ص234 ، وما بعدها ، وكذلك انظر الأستاذ الدكتور / حسن صادق المرصفاوي ، أصول الإجراءات الجنائية ، مرجع سابق ، ص691 ، وكذلك انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص98 .

لذا سوف نقوم ببيان مدى حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة في مثل هذه الحالات أمام السلطات التأديبية، سواء أكانت رئاسية أم شبه قضائية أم قضائية، وذلك كما يلي:

1- البراءة المَبنيّة على انتفاء الوجود المادي للجريمة:

إن الحكم الجزائي الذي يقضى ببراءة المتهم استناداً إلى انتفاء الوجود المادي للجريمة، أو لعدم وقوع الفعل من المتهم بالذات يقيد السلطة التأديبية، فلا تملك مناقشة هذه الوقائع من جديد[1]، وأن تقرر أن الوقائع موجودة ومن ثم توقع الجزاء التأديبي بناء على ذلك[2]، وبالتالي فإن فعلت السلطة التأديبية ذلك ففي هذه الحالة يستطيع الموظف المحال للمساءلة التأديبية أن يطلب إلغاء هذا الجزاء الذي تم توقيعه عليه لانعدام الأساس القانوني الذي يرتكز عليه القرار أو الحكم التأديبي، وذلك لانتفاء الوجود المادي للفعل المكون لركن الخطأ في المسئولية التأديبية، عملاً بحجية الحكم الجزائي في هذا الخصوص، هذا وقد أكد المشرع الإداري في سلطنة عُمان على هذه الحجية، حيث نصت المادة (104) من قانون الخدمة المدنية العُماني على الحجية القاطعة للحكم الجزائي عند المساءلة التأديبية بقولها: (.... ويكون للحكم الجنائي حجيته القاطعة، فلا تعطى الفرصة عند المساءلة التأديبية لمناقشة الحكم أو أسبابه أو الإدلاء بأية بينة ضده) [3].

---

(1) انظر في ذات المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1960/9/1م، في الطعن رقم (17) لسنة (17) قضائية، وكذلك حكمها في الطعن رقم (845) لسنة (16) قضائية الصادر بجلسة 1974/5/11م، وحكمها الصادر في الطعن رقم (2495) لسنة (30) قضائية، الصادر بجلسة 1986/6/17م.

(2) انظر المستشار/ مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، الطبعة الأولى، منشورات دار الفكر الحديث، 1966، ص168 وما بعدها، وكذلك انظر الدكتور/ وحيد محمود، قوة الحكم الجنائي أمام السلطات التأديبية، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص484.

(3) انظر المادة (104) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم (120) لسنة 2004م، الفقرة الأخيرة من هذه المادة، وللعلم لا يوجد نص مقابل في هذا الشأن في القانون رقم 47 لسنة 1978م المصري، أو قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة، مما يدعونا لمناشدة المشرع في تلك الدول للتدخل لتقرير مثل هذا النص للأسباب التي أوضحناها سابقاً منعاً من تناقض أو تضارب الأحكام.

وتعليقاً على هذه المادة نرى أن المشرع العُماني كان موفقاً بالنص على حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية ، إلا أنه لم يكن كذلك عندما سحب هذه الحجية على كل أسباب الحكم الجزائي ، إذ أنه من المتفق عليه أن هذه الحجية لا تثبت إلا لمنطوق الحكم والأسباب المرتبطة به ارتباطاً وثيقاً ، أو ما يسمى بالأسباب المكملة للمنطوق . أما وإنه قد تجاوز ذلك فقرر هذه الحجية لكل الحكم وأسبابه ، فإنه يكون بالغ كثيراً، وقيد السلطة التأديبية بالحكم الجزائي أكثر مما يجب ، وعليه نرى أن يتم تعديل هذه المادة بقصر حجية الحكم الجزائي على المنطوق والأسباب المرتبطة به ارتباطاً وثيقاً فقط ، وترك ما عدا ذلك للسلطة التأديبية، إذ أن لها أن تستخلص من هذه الحجية ما يفيدها في مهمة التأديب[1] ، كما أن السلطة التأديبية تتقيد بحكم البراءة المبني على عدم وقوع الفعل من المتهم بالذات.

وعليه فإن السلطة التأديبية أياً كانت تتقيد بهذه البراءة فلا تملك مناقشة هذه الوقائع من جديد ، وإلا كان في ذلك مساس بقوة الأمر المقضي فيه وهو ما لا يجوز[2]، حيث إن ذلك من المبادئ العامة في القانون ويسري على كافة أفرع القانون بما فيها النطاق الإداري والتأديبي، ومع ذلك لا يمنع السلطة التأديبية من مساءلة الموظف عن الأخطاء التأديبية الأخرى ، طالما أنه لا يوجد تعارض بين الجزاء الذي ترتب على تلك الأخطاء وبين الحكم الجزائي القاضي بالبراءة [3]، فمن المعلوم أنه لا حجية إلا للوقائع التي فصل فيها الحكم الجزائي ، ومؤدى ذلك أنه تجوز مساءلة الموظف على أساس

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 253 .

(2) انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، المسئولية التأديبية الجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق ، ص 180 ، وص 181، وانظر كذلك الدكتور/ محمد عصفور ، جريمة الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 271 ، السنة الخامسة 443 .

(3) انظر الحكم الصادر في الطعن رقم (17) ، بجلسة 1960/9/1م ، وكذلك انظر حكمها الصادر في الطعن رقم 1494م لسنة (33) ق ، بجلسة 1991/1/27م ، وكذلك حكمها الصادر في الطعن رقم (1440) لسنة (37) ق ، بجلسة 1994/2/19م ، وكذلك حكمها الصادر في الطعن رقم 3731لسنة (49) ق ، بجلسة 1998/7/18م .

وقائع أخرى أو مسلك آخر لم تتعرض له المحكمة الجزائية في حكمها ، كما أنه لا حجية لما تعرض له الحكم الجزائي دون ضرورة للفصل في الدعوى العمومية ، ومن ثم تجوز مساءلة الموظف تأديبياً عن الوقائع التي تعرض لها الحكم الجزائي تزيداً ، إذ العبرة في الحجية لمنطوق الحكم وأسبابه المرتبطة به ارتباطاً وثيقاً [1].

2- البراءة المبنيّة على تكييف الفعل أو انتفاء أحد أركان الجريمة الجزائية:

سبق وأن أوضحنا فيما تقدم أن مظاهر استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية اختلاف الوصف أو التكييف القانوني للواقعة المكوّنة للركن المادي في أي منهما ، وبينا أنه لا يجوز أن توصف المخالفة التأديبية بالأوصاف الموجودة في القانون الجزائي ، إذ أن الأصل اختلاف تكييف الواقعة من الناحية الجزائية عن تكييفها من الناحية التأديبية[2] ، وعليه فإن حجية الحكم الجزائي لا تثبت إلا بالنسبة لتقرير الوقائع دون تكييفها[3]، فمثلاً إذا ارتكب الموظف العام فعلاً ما ، وأصدرت المحكمة الجزائية حكمها فيه بالبراءة استناداً إلى أن الفعل لا يشكل جريمة بناء على التكييف الذي اعتمدته المحكمة لهذا الفعل ، ثم تبين للسلطة التأديبية من خلال تكييفها القانوني لهذا الفعل بأنه لا يتفق مع واجبات الوظيفة أو كرامتها ، وبالتالي يشكل خطأً تأديبياً يستوجب توقيع الجزاء التأديبي ، فإن السلطة التأديبية في هذه الحالة تتحرر من قيد الحكم الجزائي ، ولها محاسبة الموظف حسبما

---

[1] انظر المستشار / عبد الوهاب البنداري ، المرجع السابق ، ص 184 .

[2] انظر الدكتور/ إدوارد غالي ، حجية الحكم الجنائي أمام القضاء المدني، مرجع سابق ، ص 221 ، وكذلك المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، المسئولية الجنائية ، مرجع سابق ، ص 190 وما بعدها .

[3] انظر الدكتور/ حسنين حمودة المهدوي ، بحث في الإجراءات التأديبية للموظفي الخدمة المدنية العامة طبقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976، الطبعة الأولى ، بدون جهة نشر ، طرابلس ، ص 84 .

تراه وفقاً للقانون تحت رقابة القضاء الإداري ، إذ أنه لا حجية للحكم الجزائي في هذا المجال بالنسبة لما قرره من تكييف ، حيث إن تأويل النصوص وتفسيرها من قبل المحكمة الجزائية لا يقيد السلطة التأديبية ، طالما أن حكم البراءة لم يستند أصلاً على نفي الواقعة ، وإنما استند على ما فهمته المحكمة الجزائية من خلال تفسيرها للنصوص القانونية في هذا الشأن[1]، وتأكيداً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بجمهورية مصر العربية بأن تبرئة الموظف جنائياً عن التهمة المسندة إليه استناداً إلى أن الفعل بحسب التكييف من الناحية الجزائية لا يشكل جريمة جزائية، إلا انه لا يتفق ومقتضيات السلوك الوظيفي فيكون ذنباً إدارياً تجوز المساءلة عنه بطريق المحاكمة التأديبية على الرغم من حكم البراءة [2]، كما أن انتفاء ركن من أركان الجريمة الجزائية يترتب عليه عدم حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية التي لا تتقيد إلا بتقرير الوقائع التي أثبتها الحكم الجزائي دون تقديرها من الناحية الجزائية ، حيث إنه من المقرر فقهاً وقضاءً أن حجية الحكم الجزائي لا تثبت إلا بالنسبة لتقرير الوقائع دون تقديرها، حيث لا يفرض على سلطة التأديب احترام تقدير القاضي الجزائي[3]، وفي هذا الصدد فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الحكم الجنائي الصادر بالبراءة تأسيساً على أن الواقعة مشكوك فيها لا يمنع من المساءلة التأديبية ، فمتى استندت البراءة على تقدير الأدلة وعدم كفايتها ، فإن هذا لا يرفع الشبهة عنه ولا يحول دون محاكمته تأديبياً ، وإدانة سلوكه الإداري[4]، وفي

---

(1) انظر المستشار/ مصطفى بكر ، تأديب العاملين في الدولة ،مرجع سابق ، ص 170 وما بعدها.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم (945) لسنة (4) ق ، الصادر بجلسة 1959/1/24من مجموعة المبادئ ، السنة الرابعة ، قاعدة (55) ، ص 666 .

(3) انظر الدكتور/ محمد عصفور ، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي ، مرجع سابق،ص 274 وما بعدها.

(4) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم (634) لسنة (3) ق ، الصادر بجلسة 1958/3/8م ، وحكمها في الطعن رقم (387) لسنة (9) ق ، الصادر بجلسة 1963/12/21م ، وحكمها في الطعن رقم (1010) لسنة (10) ق ، الصادر بجلسة 1965/5/22م ، وحكمها في الطعن رقم (1290) لسنة (34) ق ، الصادر بجلسة 1988/6/17م ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ، السنة (34) ، ص 1141 .

هذا النطاق قضت محكمة العدل الأردنية : (أن تبرئة الموظف من التهمة الجزائية التي أحيل من أجلها إلى القضاء لا يمنع من ملاحقته تأديبياً وإيقاع إحدى العقوبات المسلكية عليه، إذ لا يشترط لإيقاعها أن يرقى العمل المؤاخذة عليه إلى درجة الجريمة ، بل يكفي أن يكون منافياً لواجبات الموظف)[1]، إلا أنه واستثناءً من هذه القاعدة فقد يكون للوصف أو التكييف الجنائي للواقعة أثر قانوني ملزم في المجال الإداري أو التأديبي ، حيث تلتزم الجهة الإدارية أو التأديبية (بالوصف الجنائي) وترتب آثار القانون على أساس هذا الوصف الوارد بالحكم الجزائي ، كما هو الحال إذا كُيّف حكم المحكمة الجزائية الواقعة بأنها خيانة أمانة وهي جريمة مخلة بالشرف والأمانة ، ففي مثل هذه الحالة تنتهي خدمة الموظف بقوة القانون ، ولا يجوز للجهة الإدارية أو التأديبية مناقشة هذا التكييف ، بل إنها تلتزم بضرورة ترتيب الأثر القانوني وفقاً لهذا التكييف متى صار الحكم الجزائي باتاً ، وكذلك الحال عند التعيين ، تعتد الجهة الإدارية بالتكييف الجزائي للفعل ، ومن ثم يمتنع عليها مناقشة هذا التكييف الذي أضفاه الحكم الجزائي الصادر ضد الشخص المراد تعينه ، وعليه فإنها لا تملك إلا إعمال أحكام القانون بالامتناع عن تعيين الشخص الصادر بحقه حكم جزائي بات في جرائم مخلة بالشرف والأمانة في الوظائف العامة بغض النظر عن صحة هذا التكييف من عدمه من الناحية القانونية.

3- البراءة المَبْنِيّة على بطلان الدليل أو الإجراءات أو لعيب في الشكل:

من المتفق عليه أن الحكم الجزائي الصادر بالبراءة استناداً إلى بطلان الدليل أو الإجراءات في ضبط الواقعة ، فإن هذا الحكم لا حجية له أمام

---

[1] تسمى محكمة القضاء الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية بمحكمة العدل العليا ، انظر حكمها الصادر في القضية رقم (65/45) ، السنة 1965م ، الصفحة (1308).

السلطات التأديبية ، ولا يحول دون مساءلة الموظف تأديبياً ، لأن هذا الحكم لا ينفي سبب الجزاء التأديبي[1]، وهو إخلال الموظف المتهم بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها، فإذا قضت المحكمة الجزائية مثلاً ببراءة المتهم من تهمة تعاطي المخدرات ، وكان سبب البراءة عيباً في إجراءات ضبط الواقعة وهو بطلان التفتيش ، بمقولة أن الحالة التي هوجم فيها المكان لم تكن من حالات التلبس التي تجيز تفتيشه قانوناً بشكل مباشر ، فإن هذا الحكم لا يمنع المساءلة التأديبية ، لأنه مبني على البراءة الإجرائية ، ومن ثم لا حجية له أمام السلطات التأديبية إذا ما ثبت لها من خلال الأوراق ومحاضر التحقيق وظروف الواقعة أن الفعل يشكل خطأً تأديبياً يستوجب توقيع الجزاء التأديبي على مرتكبه بغض النظر عن حكم البراءة.

4ـ البراءة المبنية على عدم كفاية الأدلة أو الشك في الاتهام:

من المقرر قانوناً وفقهاً وقضاءً استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية، وتفريعاً على ذلك لا يحوز الحكم الجزائي الصادر بالبراءة تأسيساً على عدم كفاية الأدلة أو الشك في الاتهام إعمالاً للقاعدة الجزائية بأن: (الشك يفسر لصالح المتهم) دون مساءلة الموظف المتهم تأديبياً عن تلك الأفعال ، إذا كانت تشكل إخلالاً بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها، فمثلاً إذا استند الحكم الجزائي الصادر ببراءة الموظف في جريمة الرشوة لعدم كفاية الدليل المقدم ضده ، فإن هذا الحكم لا يمكن أن يقيّد السلطة التأديبية ويسلبها حرية التقدير والموازنة فيما قدم إليها من الوقائع ذاتها إذا كانت تلك الوقائع من شأنها أن تكون خطأً تأديبياً وتؤثر

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم (1655) ، لسنة (3) ق ، بجلسته 1957/12/14 ، مجموعة قرارات المحكمة الإدارية العليا ، منشورات دار النهضة العربية ، 1988، ص 289 ، وحكمها في الطعن رقم (271) ، لسنة (38) ق ، الصادر بجلسة 1994/2/26م ، وانظر كذلك المستشار/ سمير يوسف البهي ، قواعد المسئولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ، دار الكتب القانونية ، 2002م ، ص 120 وما بعدها.

على سمعة الموظف ، ومن ثم لها تقرير إمكانية مساءلته تأديبياً بناء على تلك الوقائع التي شملها الحكم الجزائي الذي لم ينفي وقوعها أصلاً ، وإنما قرر بعدم كفاية الأدلة بشأنها[1].

كما أن البراءة المبنيّة على الشك في الاتهام لا تمنع من قيام المسئولية التأديبية إذ أن الأحكام الجزائية يجب أن تقوم أساساً على اليقين والجزم لا على مجرد الظن والتخمين ، وعليه فإن مثل هذه الأحكام لا تحوز على حجية أمام السلطات التأديبية ، حيث إن المسئولية التأديبية يكفي لكي تقوم أن تستند إلى أن الموظف قد وضع نفسه من خلال سلوكه وتصرفاته في موضع الشك والريبة والاتهام، وهذا السلوك وحده كافٍ لأن يشكل خطأ تأديبياً تترتب عليه مساءلته [2] .

5- البراءة المبنيّة على شيوع التهمة :

نظراً لاستقلال النظام التأديبي عن النظام الجزائي في كثير من النواحي وتفريعاً على الذاتية الخاصة به كونه نظاماً قانونياً ذا طبيعة إدارية خاصة ، فإن الحكم الجزائي الصادر ببراءة الموظف المتهم على أساس شيوع التهمة لا يمنع من مساءلته تأديبياً ، ومن ثم لا يحوز هذا الحكم حجية أمام السلطات التأديبية ، حيث إنه إذا كان شيوع التهمة يشكل سبباً للبراءة في النظام الجزائي ، فإن مثل هذا الوضع لا يوجد في النظام التأديبي ، فمثلاً إذا ساهم سلوك الموظف في الجريمة الجزائية المجهول فاعلها ، وكان هذا السلوك في الوقت ذاته يشكل وحده خطأ تأديبياً ، فإن الحكم الجزائي الصادر بالبراءة استناداً لشيوع التهمة ، لا يمنع من مساءلة الموظف تأديبياً وتوقيع

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (378) لسنة (7) ق ، الصادر بجلسة 1963/1/21م ، وأحكامها في الطعون رقم (6545) ، (5861) ، (6104) لسنة (42) ق بجلسة 2000/2/5 ، مما يدل على أن هذا القضاء متواتر في هذه المسألة .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1755) لسنة (2) ق ، الصادر بجلسة 1957/6/26 ، وحكمها في الطعن رقم (1693) ، لسنة (7) ق ، الصادر بجلسة 1963/4/21م.

الجزاء التأديبي المناسب عن تلك الأفعال التي اقترفها وإن كان الحكم الجزائي قد صدر بالبراءة ، وأساس ذلك أن الحكم لم يبنى على نفي الواقعة أو عدم صحتها[1]، ومن ثم فإن هذا الحكم لا ينهض مانعاً من المساءلة التأديبية في حالة مساهمة الموظف بفعل يشكل في حد ذاته خطأً تأديبياً سوغ ارتكاب الواقعة الجزائية التي صدر حكم البراءة بشأنها.

الفـــرع الثالـــث
حجية الحكم الجزائي الصادر بالإدانة

تقديـــــــم:

من المقرر تشريعاً وفقهاً وقضاءً أنه في حالة صدور حكم جزائي بالإدانة فإنه يكون لهذا الحكم حجية الشيء المقضي به في مواجهة الكافة من حيث الوجود المادي للوقائع أو نسبتها إلى فاعلها ، وبالتالي فإن السلطة التأديبية أياً كانت لا تملك إلا أن تتقيد بها عند بحثها للمسئولية التأديبية المترتبة على الفعل ذاته ، فالوقائع التي أثبتها الحكم الجزائي تكون ملزمة من حيث وجودها المادي للسلطة التأديبية ، ويترتب على ذلك أن الموظف المحال للمساءلة التأديبية لا يمنح أي فرصة عند مساءلته تأديبياً لمناقشة هذه الوقائع من حيث الوجود مرة أخرى ، حفاظاً على قاعدة أن الحكم البات عنوان الحقيقة ومنعاً من تعارض الأحكام في وقائع واحدة ، وتأكيداً لهذه المبادئ فقد نصت المادة (114) من قانون الخدمة المدنية العُماني في فقرتها الأخيرة على ذلك بالقول : (ويكون للحكم الجزائي حجيته القاطعة ، فلا

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم (1723) ، لسنة (3) ق، بجلسة 1958/1/25م، وحكمها في الطعن رقم (1491) ، لسنة (7) ق ، بجلسة 1963/11/28م ، وحكمها الصادر في الطعن رقم (4242) ، لسنة (37) ق ، بجلسة 1993/7/31، ، وانظر كذلك في هذا المعنى الدكتور/ مغاوري شاهين القرار التأديبي ، مرجع سابق ، ص 224 وما بعدها.

تعطى الفرصة عند المساءلة التأديبية لمناقشة الحكم أو أسبابه أو الإدلاء بأية بينة ضده)[1] ، وعلى الرغم من ذلك فإن الحكم الجزائي لا يحوز حجية إلا فيما فصله فيه من وقائع فقط ، وكان فصله فيها ضرورياً لغايات المساءلة الجزائية ، ومن ثم فإن حجية الحكم الجزائي في هذه الحالة لا تمنع السلطة التأديبية من بحث الوقائع التي لم يتناولها الحكم الجزائي، أو المسائل التي فصل فيها الحكم من غير ضرورة[2] .

وعليه فإن حجية الأحكام الجزائية بالإدانة لا تؤثر على السلطة التأديبية في حالتين هما: حالة الحكم بالإدانة مع وقف التنفيذ ، وحالة شمول الجريمة بالعفو العام.

1- الحكم الجزائي الصادر بالإدانة مع وقف التنفيذ:

نظراً لاستقلالية وذاتية النظام التأديبي عن النظام الجزائي ، وتفريعاً على ذلك ، فإنه وكما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه:(.... ولا وجه للقول بأن الحكم الجنائي وقد قضى بإيقاف تنفيذ العقوبة لا يجوز ترتيب أية آثار إدارية عليه ، ذلك أن مجال التأديب هو العقاب عما وقع من العامل من مخالفات، وهو مجال يختلف عن أعمال آثار الحكم الجنائي الموقوف تنفيذه التي أدين فيها المتهم لا يمنع من محاكمته تأديبياً عن السلوك لما فيه من اعتداء على كرامة الوظيفة ...)[3].

ومن ثم فإن الحكم الجزائي الصادر بالإدانة مع وقف التنفيذ لا يحوز على حجية أمام السلطات التأديبية ، ولا يمنعها من مساءلة الموظف تأديبياً

---

[1] انظر المادة (114) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم (120) لسنة 2004م وتعديلاته .

[2] انظر الدكتور/ بكر القباني ، القانون الإداري في دول الخليج العربية ، الطبعة الأولى ، بدون جهة نشر ، 1992م ، ص 452 وما بعدها ، وانظر كذلك الدكتور/ زكي محمد النجار الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 48 .

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصدر في الطعن رقم (888) لسنة (36) ق ، بجلسة 1992/1/25م ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة (37) ، العدد الأول ، ص 605 .

عن الأفعال التي شملها الحكم مع وقف التنفيذ إذا كانت تشكل أخطاء تأديبية ، بل وعلى العكس من ذلك فإن وقف تنفيذ العقوبة الجزائية لا ينفي الواقعة بل إنه يؤكدها ، إلا أنه أوقف العقوبة لاعتبارات قدرها القاضي الجزائي ، ومن ثم فإن هذا الحكم لا يمنع من المساءلة التأديبية ، لأن حجية الحكم الجزائي تقتصر على ثبوت أو نفي الواقعة فقط دون غيرها ، وفي هذه الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها بالقول: (... ومن حيث إن الحكم الجنائي النهائي الصادر هو دليل لا يقبل المناقشة على ثبوت ارتكاب العامل للجرم المنسوب إليه ولو كان قد قضى بوقف التنفيذ، ذلك أن هذا الإجراء إنما مراعاة للشفقة وحرصاً على مستقبل الطاعن ، ومن ثم فلا مجال لمناقشة ثبوت ارتكابه لهذا الجرم من عدمه ، وبعد صدور الحكم الجنائي بمعاقبته بالحبس والغرامة على النحو السابق إيضاحه، وإن كان قد قضى بوقف تنفيذ العقوبة، كما أن وقف تنفيذ العقوبة لا يحول دون محاكمته تأديبياً طالما أن هذا الفعل وهو حيازة الجواهر المخدرة قد يكون جريمة تأديبية أيضاً ، وإنما يقتصر وقف تنفيذ العقوبة على العقوبات التبعية والتكميلية التي تتبع صدور الحكم الجنائي النهائي بقوة القانون ...)[1].

ومما تقدم نخلص أن الحكم الجزائي الصادر بوقف التنفيذ لا يمنع من المساءلة التأديبية إذا كانت الأفعال أو الوقائع التي شملها الحكم تشكل أخطاء تأديبية تستوجب مساءلة مرتكبها ، ومع ذلك يذهب بعض الفقه الإداري[2] إلى القول بعكس ذلك ، حيث يرون بأن الحكم الجزائي الصادر بالإدانة

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1996/3/19م، في الطعن رقم (3991)، لسنة (38) ق .
[2] انظر المستشار/ مصطفى بكر ، تأديب العاملين في الدولة ، مرجع سابق ، ص 177 .

والمشتمل على وقف التنفيذ يمكن أن يقيد السلطة التأديبية التي عليها أن توقف أي جزاء تأديبي تتخذه بحق الموظف المخالف.

ومن جانبنا نرى عدم صحة هذا الرأي لأنه يدمج النظام التأديبي في النظام الجزائي ويهدر الأسس التي يقوم عليها النظام التأديبي التي تختلف بلا أدنى شك عن الأسس التي يرتكز عليها النظام الجزائي ولكل نظام فلكه الذي يدور فيه.

2- الحكم الجزائي الصادر بالإدانة المشمول بالعفو :

قبل أن نتطرق إلى حجية حكم الإدانة المشمول بالعفو ، يجدر بنا أن نعطي فكرة عن العفو وظروف نشأته،إذ أن العفو كإجراء نشأ وتطور في كنف النظام الجزائي ، وكان مرتبطاً في البداية بنوع معين من الجرائم والعقوبات الجنائية هي الجرائم السياسة، تم تطور في مرحلة تالية ليصبح إجراءاً تشريعياً عاماً يطبق على مختلف الجرائم في المجال الجزائي[1] ، لما لهذا الإجراء من نتائج إيجابية تفوق في الواقع النتائج التي تعود على المجتمع من وراء إنزال العقاب بالمحكوم عليهم وتنفيذهم لهذا العقاب، وقد نادى البعض بمد نطاق تطبيق هذا الإجراء في النظام التأديبي[2] وعدم قصره على النظام الجزائي[3].

هذا وقد أخذ المشرع في الدول – محل الدراسة – بهذا الإجراء[4]،حيث عرفته المادة (65) من قانون الجزاء العماني رقم 7 لسنة 1974م ،كما عرفته المادة(76)من قانون العقوبات المصري بأنه إجراء تشريعي هدفه

---

(1) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 418 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ أحمد سعيد المؤمني ، إعادة الاعتبار ووقف تنفيذ العقوبة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات جمعية عمال المطابع النموذجية ، 1992م ، عمان ، ص 22 وما بعدها .

(2) انظر المستشار/ مصطفى بكر تأديب العاملين مرجع سابق ، ص 178 وما بعدها

(3) انظر:- - Nezard, op .cit., p. 192 et s .H.

(4) انظر المادة (65) من قانون الجزاء العماني رقم (7) لسنة 1974م، والمادة (76) من قانون العقوبات المصري .

إزالة صفة الجريمة عن فعل في ذاته جريمة طبقاً لنص القانون، ويترتب عليه عدم السير في الإجراءات الجنائية وزوال كل أثر للحكم بالعقوبة، إذا كان قد صدر حكم في هذه الجريمة المعفو عنها، ومن المعلوم قانوناً أن العفو نوعان هما: العفو الشامل أو العام، والعفو من القعوبة أو العفو الخاص، وعليه فإن العفو العام أو الشامل يصدر من السلطة التشريعية باعتبارها الجهة الوحيدة التي تملك تعطيل تطبيق النصوص القانونية، ويترتب عليه اعتبار الحكم الصادر بالإدانة كأن لم يكن دون زوال الفعل المادي المرتكب أو الآثار المترتبة عليه خارج النطاق الجزائي، لذا فإن المسئوليتين المدنية والتأديبية المترتبتين على نفس الفعل لا تتأثران بهذا الإجراء رغم قيامهما بسبب الفعل الذي زالت عنه الصفة الجرمية، إلا إذا أعلن المشرع صراحة رغبته في ذلك في عبارات القانون الصادر بالعفو[1].

أما العفو من العقوبة أو العفو الخاص فإنه إجراء تشريعي يؤدي فقط إلى انقضاء العقوبة كلها أو جزء منها ويصدر من رئيس الدولة، ويترتب عليه وقف تنفيذ العقوبة الأصلية الموقعة أو ما تبقى منها دون تنفيذ، ولا يؤدي إلى وقف الآثار الأخرى للحكم الجزائي الصادر بالإدانة، كما أنه لا يؤدي إلى زوال الصفة الجرمية عن الفعل، ولذا فإن هذا الإجراء ليس له تأثير إلا على تنفيذ العقوبة الأصلية أو التبعية أو التكميلية فقط دون بقية آثار الحكم الأخرى ما لم ينص في أمر العفو على خلاف ذلك[2].

والذي يهمنا في هذا السياق ما إذا كان للعفو بنوعيه أي أثر على قيام المسئولية التأديبية من عدمه؟.

---

(1) المستشار/ عادل يونس، العفو وأثره على المسئولية التأديبية، مجلة قضايا الحكومة، السنة الأولى، العدد الثاني، ص56.

(2) انظر الأستاذ/ محمد رشوان أحمد، أصول القانون التأديبي، مرجع سابق، ص110 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية، مرجع سابق.

و يكاد يكون من المجمع عليه فقهاً وقضاءً أن العفو العام أو الخاص لا يمتد أثره خارج نطاق النظام الجزائي ، وترتيباً على ذلك لا يمنع قيام المساءلة التأديبية عن الفعل نفسه الذي شمله العفو سواء أكان العام أم الخاص ، كما أنه لا يمس الجزاءات التأديبية التي توقع على الفعل نفسه إذا كان هذا الفعل يشكل خطأً تأديبياً،وعلى ذلك فإن الحكم الجزائي الصادر بالإدانة والمشمول بالعفو لا يمنع من المساءلة التأديبية.

وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها:(... قرار العفو لا ينصب إلا على محو باقي العقوبات الأصلية والتبعية والآثار المترتبة على الحكم بالعقوبة المعفو عنها دون الآثار المدنية أو الإدارية للحكم بالعقوبة...)[1].

ومن القضاء العربي المقارن قضت محكمة العدل العليا الأردنية[2] في هذا المجال في بعض أحكامها بالقول : (... أن المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ، وهي مستقلة عن التهمة الجزائية التي أدين بها الموظف لواجبات وظيفته، وهي مستقلة عن التهمة الجزائية التي أدين بها الموظف لواجبات وظيفته وهي مستقلة عن التهمة ، لا يمنع من ملاحقة الموظف تأديبياً عن المخالفة المسلكية...)، كما قضت في حكم آخر لها أنه (... من المبادئ الفقهية المسلم بها أن الجريمة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجزائية، ويؤخذ بهذا التفريق بين إزالة العقوبة الأصلية والفرعية عن الجرم بالعفو العام...)[3].

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم (987) ، لسنة (8) ق ، بجلسة 1965/1/10م ، مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة ، للأستاذين/ سمير أبو شادي ونعيم عطية ، ص 726 .

(2) تقابل محكمة القضاء الإداري ، وهي على درجة واحدة فقط حتى الآن .

(3) انظر حكم محكمة العدل العليا في الأردن الصادر في الطعن رقم (71/72) ، وفي الطعن رقم (86/36) أحكام غير منشورة.

مما تقدم نلخص إلى أنه لا يترتب على حكم الإدانة المشمول بالعفو العام أو الخاص أي اثر على قيام المساءلة التأديبية كأصل عام ، إلا إذا نص على ذلك في قرار العفو بشكل صريح وواضح، وعلى هذا النحو فإن هذا الحكم ليس له أي أثر في قيام المسئولية التأديبية، بل وعلى العكس فإن هذا الحكم لا يسمح للموظف الذي يخضع للمساءلة بمناقشة الوقائع التي تطرق لها الحكم المشمول بالعفو باعتبار أنه لم ينفي ثبوتها ، وعليه لا يجوز للموظف الإدلاء بأية بيّنة ضد هذا الحكم باعتبار أنه لم ينفي ثبوتها، ويكون لهذا الحكم حجيته القاطعة فيما أثبته من وقائع في مواجهة الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية عن ذات الوقائع إذ كانت تشكل خطأ تأديبي ، تأسيساً على أن هذا الحكم أوقف العقوبة الأصلية فقط دون بقية آثر الحكم الأخرى.

الفـــرع الرابـــع
أثر الحكم الجزائي بالإدانة على
العلاقة الوظيفية

على الرغم من أن هذا الموضوع ليس من بين المسائل التأديبية ، إلا أنه يمس المركز القانوني للموظف العام ، لذا فقد رتب الشارع في الدول – محل الدراسة– شأنه شأن المشروع في الدول الأخرى بعض الآثار على الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة في مواجهة الموظف العام من بينها انتهاء وبقوة القانون خدمة الموظف في حالة إدانته في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، حيث نصت المادة(130/ح)من قانون الخدمة المدنية العُماني على أنه : (تنتهي خدمة الموظفين في الأحوال التالية :(... الحكم بعقوبة في

جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة)[1] ، هذا وقد حددت المادة (33) من قانون الجزاء العُماني رقم (74/4) هذه الجرائم[2]، فاعتبرت الجنايات كافة وبعض الجنح على سبيل المثال من الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة ، كما أعطت المادة (218) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم (84/52) للجهة الإدارية والتأديبية الحق في اعتبار أي جريمة بحسب الأحوال أدين بها الموظف أنها مخلة بالشرف أو الأمانة ، مما يؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف في هذه الحالة بقرار من رئيس الوحدة الإدارية اعتباراً من تاريخ الحكم على الموظف بالعقوبة ، كما نصت المادة (5/90) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة على أن:(تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية: ـ ... 5- الحكم النهائي عليه عدا الغرامة في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ويكون الفصل جوازياً للوزير المختص إذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة[3] ، كما نصت المادة (7/94) من القانون رقم (47) لسنة 1978م بنظام العاملين المدنيين بالدولة على أن تنتهي خدمة العامل لأحد الأسباب الآتية : (.... 7- الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ ، ومع ذلك إذا كان الحكم صدر عليه لأول مرة فلا يؤدي إلى إنهاء الخدمة إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار

---

[1] انظر المادة (130/ح) من قانون الخدمة المدنية العُماني) الصادر بالمرسوم رقم (120) لسنة 2004م.

[2] انظر المادة (33) من قانون الجزاء العُماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 74/4 .

[3] انظر المادة (5/90) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (21) لسنة 2001م .

مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل)[1].

وبمقارنة النصوص في التشريعات محل الدراسة يمكن ملاحظة ما يلي:

1- أن المشرع العُماني لم يفرق بين الحكم الصادر بالإدانة في الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة المشمول بالنفاذ وبين الحكم الصادر بالإدانة مع وقف التنفيذ، ومن ثم رتب الأثر نفسه على العلاقة الوظيفية ، بل إن الأكثر من ذلك أنه منح الإدارة التي يتبع لها الموظف الحق في اعتبار أي جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، وتأسيساً على ذلك منح رئيس الوحدة الإدارية سلطة إنهاء خدمة الموظف اعتباراً من تاريخ الحكم بالعقوبة ، بينما فرق المشرع الإماراتي والمصري بين الأحكام الصادرة بالإدانة مع وقف التنفيذ وبين الأحكام الصادرة بالإدانة مع النفاذ ، ففي الأولى أعطى المشرع الإماراتي الرئيس الإداري سلطة تقديرية في إنهاء خدمة الموظف من عدمه ، في حين أن المشرع المصري لم يرتب أي أثر على العلاقة الوظيفية في حالة الحكم مع وقف التنفيذ.

2- لم يفرق المشرعان: العُماني والإماراتي في الحكم الصادر بالإدانة في الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة لأول مرة أم للمرة الثانية أو الثالثة ، في حين أن المشرع المصري قد منح لجنة شئون العاملين بالوحدة الإدارية سلطة تقديرية في إنهاء خدمة الموظف من عدمه بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة إذا كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة إلا إذا كان بقاء الموظف يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

---

[1] انظر المادة (7/94) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978م .

ونرى أن المشرع العُماني والإماراتي كانا أكثر توفيقاً من المشرع المصري بتقرير هذه الأحكام ، لاتفاقها مع الطبيعة الإدارية للنظام التأديبي ، خاصة وأن ارتكاب الموظف لجريمة من الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة يجعله غير جدير بالبقاء في الوظيفة العامة ، كما أن ثقة الإدارة والأفراد بأمانة ونزاهة هذا الموظف تتزعزع ، إضافة إلى أن شرط حسن السيرة والسلوك هو شرط للتعيين في الوظيفة العامة ، كما أنه شرط لاستمرار شغلها[1].

وغني عن البيان أن القرار الذي يصدر من جهة الإدارة في مثل هذه الحالة يتم بقوة القانون، ويعتبر من قبيل الإجراءات اللازمة لتنفيذ القانون ولغايات التنظيم داخل الوحدة الإدارية والجهاز الإداري بشكل عام وهو قرار تنفيذي كاشف ، وليس منشئ للحالة القانونية للموظف.

---

[1] انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته)، مرجع سابق ، ص 240 ، وكذلك انظر الاستاذ/محمد رشوان احمد ، أصول القانون التأديبي،مرجع سابق ، ص 108 ، وكذلك الدكتور/ محمد عصفور ، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي ، مرجع سابق ، ص 117 .

الباب الأول

تنظيم السلطات التأديبية واختصاصاتها
في التشريع العُماني والنظم المقارنة

البـــــــــاب الأول
تنظيم السلطات التأديبية واختصاصاتها
في التشريع العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم :

تختلف الأنظمة القانونية التي تنظم السلطات التأديبية من حيث تشكيلها، وعددها، واختصاصها باختلاف النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي من دولة إلى أخرى ، ومن تشريع إلى آخر في الدولة الواحدة ، ففي حين تتبنى بعض النظم اتجاهاً إدارياً بحتاً تعهد فيه للرئيس الإداري بسلطة التأديب كاملة ، نجد نظماً أخرى تعهد بهذه السلطة إلى سلطات شبه قضائية كمجالس المساءلة الإدارية أو مجالس التأديب ، وفي دول معينة نجد أن المشرع عهد بهذه المهمة في بعض الجزاءات إلى سلطات قضائية كاملة تسمى(المحاكم التأديبية) ، كما هو الحال في مصر كما سوف نرى.

عليه وقبل أن نبّين الأنظمة التأديبية التي أخذ بها المشرع في الدول – محل الدراسة– يجدر بنا أن نتطرق إلى الدراسة التي قام بها المعهد الدولي للعلوم الإدارية لتصنيف أنواع أنظمة التأديب المتبعة في مختلف دول العالم،والتي انتهى من خلالها أن للتأديب أنظمة ثلاثة هي :– النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي ، والنظام القضائي[1].

---

[1] انظر ترجمة هذه الدراسة باللغة العربية ، المنشورة في مجلة العلوم الإدارية المصرية ، المعهد الدولي للعلوم الإدارية ، السنة الثانية ، العدد (1)، سنة 1960 ، ص 367 وما بعدها.

وللوقف على التنظيم القانوني لسلطات التأديب في دول الدراسة، سوف نعرض لهذه الأنظمة والتقسيم لها من خلال واقع العمل في التشريع العُماني والنظم المقارنة، وذلك في ثلاثة فصول كما يلي:

الفصل الأول : أنواع السلطات التأديبية كما يراها المعهد الدولي للعلوم الإدارية.

الفصل الثاني : أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في التشريع العُماني.

الفصل الثالث : أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في التشريعات المقارنة.

الفصل الأول

أنواع السلطات التأديبية

(كما يراها المعهد الدولي للعلوم الإدارية)

تمهيد وتقسيم:

قبل أن نتناول التنظيم القانوني لأنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في القانون العُماني والنظم المقارنة محل الدراسة، يجدر بنا أن نعرض لأنظمة التأديب كما يراها المعهد الدولي للعلوم الإدارية، في ضوء محاولته لدراسة أنظمة التأديب في العالم ومحاولة تأصيلها وتصنيف أنواعها وردها إلى إحدى النظم القانونية للتأديب.

عليه سوف نعرض في هذا الفصل بشيء من الإيجاز لأنواع السلطات التأديبية الرئاسي منها، وشبه القضائي، والقضائي[1]، وذلك في ثلاثة مباحث كما يلي:

المبحث الأول

النظام الرئاسي لسلطة التأديب

وفي هذا النظام يكون للسلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية بأنواعها بسيطة كانت أم جسيمة، ولا تلتزم باستشارة هيئة أو جهة معينة قبل اتخاذ القرار التأديبي[2].

---

(1) يرى جانب من الفقه أن أنظمة التأديب تنقسم إلى طابعين هما: **إداري**: وفيه تتولى جهة الإدارة سلطة توقيع الجزاء، سواء صدر في صورة قرار فردي أم صدر من مجلس إداري، **وطابع قضائي**: وفيه يكون سلطة توقيع الجزاء معقوداً لجهة قضائية أياً كان تشكيلها، راجع الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، (قضاء التأديب)، طبعة 1979م، مرجع سابق، ص473.

(2) انظر الدكتورة/ مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص90، وكذلك الدكتور/ فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص104 وص105، وكذلك الدكتور/ رمضان محمد بطيخ المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال، مرجع سابق، ص173، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، الطبعة الثانية، بدون جهة نشر، طبعة 1982م، ص78.

ويرتكز هذا النظام على أساس أن السلطة التأديبية هي فرع أو وسيلة من وسائل السلطة الرئاسية ، وأن الجهة الإدارية – بصفتها- المسئولة عن حسن سير العمل بانتظام داخل المرفق الذي تتولى إدارته ومباشرة مهامه ، فإنه من الضروري أن يُعترف لها بالوسائل والسلطات التي تمكنها من القيام بمهامها بما يحقق الصالح العام ، ومن بين هذه الوسائل سلطة التأديب التي بموجبها يستطيع الرئيس الإداري محاسبة مرؤوسيه ، وذلك بتقدير أخطائهم وتوقيع الجزاءات التأديبية المناسبة عليهم عن هذه الأخطاء ، أخذاً بالمبدأ الشهير الذي يقول : (حيث توجد المسئولية توجد السلطة).

ويعد هذا الاتجاه هو أقدم الاتجاهات في التأديب باعتباره مظهراً من مظاهر الرئاسة الإدارية ، مما حدا ببعض الفقهاء إلى القول : (بـــأن سلطة التأديب فرع من السلطة الرئاسية[1])، ففي هذا النظام يقع على عاتق الرئيس الإداري وحدة مهمة تحديد الأفعال التي تشكل إخلالاً بالواجبات الوظيفية ، واختيار الجزاءات التأديبية المناسبة لها وفق تقديره ، كما هو الحال في النظام الإنجليزي، والنظام الأمريكي[2]، حيث لا يوجد في هذين النظامين أي جهة أخرى غير الرئيس الإداري تمارس السلطة التأديبية على العاملين في المرافق العامة بتلك الدول.

وقد أدى الأخذ بهذا النظام في بادئ الأمر إلى إساءة استعمال السلطة ، إذ لم يتمتع الموظفون لمدة طويلة بأي ضمانة من الضمانات التأديبية المقررة حالياً في مجال التأديب الإداري ، بيد أن الأمر قد تغير تماماً، فالتطور التشريعي الذي طرأ على هذا النظام قد تكفّل بتوفير الضمانات التأديبية

---

(1) انظر الدكتور / فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق ، ص105 .

(2) انظر الدكتور/ عمر فؤاد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ص 111 ، وكذلك الدكتور / رمضان محمد بطيخ ، مرجع سابق ص 174 .

للموظف، لمنع إساءة استعمال السلطة من قبل سلطات التأديب الرئاسية ، وذلك من خلال تقرير الرقابة القضائية على القرارات التأديبية ، كما أخذ بنظام التظلم من القرارات التأديبية إلى السلطات الإدارية العليا[1] ، لذا بات – في هذا النظام– أن لا تعارض بين ممارسة السلطة الرئاسية للسلطة التأديبية، وبين منح الموظف ضمانات تأديبية في مواجهة تلك السلطة تمنع التعسف الذي قد يصاحب الممارسة الفعلية لهذه السلطة.

وعليه فإنه – وطبقاً لهذا الاتجاه – أن كل ما يتعلق بشئون الوظيفة العامة بما في ذلك التأديب – في الدول الذي تأخذ به – يعد من صميم اختصاص السلطات الرئاسية وحدها ، دون أن يحد من سلطتها هذه رابطة قانونية أو عقدية تربط بينها وبين العاملين لديها[2] .

وتقتضي طبيعة هذا النظام أنه لا يوجد حصر للأخطاء التأديبية ولا حصر للجزاءات التأديبية ، حيث تستطيع السلطة التأديبية الرئاسية ممارسة التأديب وتوقيع كافة الجزاءات ، وإن كان يجوز التعقيب على القرارات التأديبية من قبل السلطات الإدارية العليا ، ومن ثم يكون للوزير المختص وحده الكلمة النهائية في شأن القرارات التأديبية التي توقع على العاملين في الوزارة التي تتبع له ، وبمعنى آخر فإن الوزير يتمتع إلى حد ما بذات الصلاحيات والمكّنات القانونية التي يملكها رب العمل، بالنسبة للعاملين لديه في نطاق القانون الخاص من نقل وترقية وتأديب وإنهاء للخدمة .... الخ ، وليس أمام الموظف في هذا المجال سوى

---

(1) انظر: دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي ومسئولية الدولة ، بحث المعهد الدولي للعلوم الإدارية ، منشور بمجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية ، العدد الأول ، سنة 1960 ، 267 وما بعدها.

(2) تجدر الإشارة إلى أن القانون في المملكة المتحدة يقوم على هذا الأساس ، إذ أن الأصل أن شئون الوظيفة العامة والتنظيم الإداري في مجموعة يعتبر من اختصاص التاج وحده ، وبذلك أضحت القاعدة أن تعيين وعزل العاملين المدنيين (Civil Servants) يخضع لمطلق إرادة التاج ، انظر الدكتور/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، المرجع السابق ، ص 105 ، وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العماني ، مرجع سابق، ص 41 .

التظلم إدارياً في النظام الإنكليزي ، أو إدارياً وقضائياً في النظام الأمريكي[1]

وعلى هذا الأساس فإن الاتجاه الإداري في التأديب لا شك أنه يغلب منطق الفاعلية على منطق الضمان بشكل جليّ وواضح ، مما يؤدي إلى أن الموظف قد يشعر بعدم وجود ضمانات حقيقية وكافية لحمايته من تعسف السلطة الرئاسية عند ممارستها لحقها في التأديب، بيد أن ذلك لا يعني خلو هذا الاتجاه من أي ضمانات ، بل وكما بينا أن هذا النظام قد كفل نوعين من الضمانات: **إدارية** وأخرى **قضائية** ؛ فالإدارية توجب إعلان الموظف المتهم بالمخالفة كتابياً مع السماح له بإبداء دفاعه والرد على التهم المنسوبة إليه ، كما تتاح له فرصة شرح موقفه أمام أحد كبار العاملين بالوزارة ، فضلاً أن له حق التظلم من قرار الجزاء إلى السلطة الرئاسية الأعلى إذا ما صدر الجزاء من سلطة دون الوزير ، وينظم القانون في بعض الأحيان إجراءات خاصة للتظلم فيسند التظلم لجهة معينة، مثل اللجان المشتركة، يختار العامل المحال للمساءلة التأديبية واحد من بينهم وتسمى(Appeal Board)، وتنظر هذه اللجنة في أمر التظلم وتصدر فيه مجرد توصيات ، كما يجوز للعامل اللجوء إلى المنظمات النقابية والاتحادات العمالية داخل جهة عمله لمناقشة موضوعه داخل المجلس المشترك القائم في الوزارة، كما يحق للعامل عرض أمره على محكمة تحكيم الخدمة المدنية (Civil Service Arbitration Tribunal) والتي تصدر في هذا الخصوص حكماً ، وأخيراً إذا لم يجد العامل أي سبيل لرفع الجزاء بعد كل ذلك يستطيع إثارة الموضوع

---

[1] انظر في ذلك: - David Foulkes, Administrative laws, 5th ed., london, 1982, P.11
- وانظر كذلك الدكتورة/ مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص92.

في البرلمان عن طريق أحد أعضائه، وذلك لتحريك المسئولية السياسية للوزير المختص[1].

أما الضمانة القضائية وعلى الرغم من محدوديتها في نظام التأديب الإداري، إلا أن المشرع ينص عادة على ضرورة اتباع إجراءات معينة في التأديب، لذا يستطيع العامل الذي يخضع للمساءلة التأديبية – وفق هذا النظام – الالتجاء إلى القاضي المدني – لمراقبة مدى إلتزام السلطة التأديبية لهذه القيود، ومن المعلوم في هذا النظام أن الضمانات المقررة للموظفين تتوقف على عدالة الرؤساء الإداريين والهيئات الرئاسية المختلفة في التدرج الوظيفي المطبق في النظام الإنجليزي، إذ أن الرؤساء الإداريين في هذا النظام يحترمون وبشدة القواعد القانونية (Rule of Law) باعتباره سلوكاً وظيفياً واجب الاتباع[2].

هذا وينقسم الفقه الإداري حول هذا الاتجاه إلى فريقين: فريق مؤيد، وآخر معارض، ولكل فريق حججه وأسانيده حسب الزاوية التي ينظر منها إلى سلطة التأديب، هل هي وسيلة أم غاية، فالفقهاء الذين يرون أن التأديب هدفه كفالة حسن سير العمل داخل المرفق العام، يرون أن الأخذ بالاتجاه الإداري في التأديب دعماً لمبدأ الفاعلية، باعتبار أن ذلك يتفق وطبيعة الخطأ التأديبي، من كونه يؤثر سلباً على اضطراب سير العمل في المرافق العامة، ولما يتضمن هذا النظام من كفالة احترام الرؤساء، والسرعة في حسم الخطأ لما لذلك من أثر على المجتمع الوظيفي في تحقيق الردع الخاص والعام،

---

(1) انظر مقالة الدكتور/ عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة، العدد الأول، إبريل 1965م، ص46 وما بعدها.

(2) انظر:

- Harman Finer: The Theory and practice of modern government, New-York, 1954 – p.869.

فضلاً عن قدرة جهة الإدارة على وزن الخطأ وظروف ارتكابه[1] ، مما يكون له الأثر الكبير في تحديد الجزاء المناسب .

أما الفريق المعارض لهذا الاتجاه والداعم لمبدأ الرعاية والضمان للموظف فيرى أن إعطاء الرؤساء الإداريين سلطة التأديب كاملة، من شأنه أن يؤدي إلى التعسف أو الانحراف في السلطة؛ وينعكس سلباً على حسن سير العمل ، كما أن السلطة الرئاسية قد لا تكون قادرة على ممارسة سلطة التأديب بحرية تامة وفاعلية ، تحت ضغط النقابات والهيئات السياسة، مما يؤثر على الانضباط داخل المرافق العامة، فضلاً عن تردد السلطة الرئاسية في إعمال الجزاءات التأديبية ، بسبب خوفها من أن تكون محل مساءلة من قبل الجهات الرئاسية الأعلى، أو من الرأي العام فتضطر إلى اتخاذ نوع من الجزاءات التأديبية المقنعة بدون أية ضمانات[2].

ورأينا الخاص في هذا الاتجاه : على الرغم من أننا نميل إلى ضرورة إعطاء الرئيس الإداري حق توقيع الجزاءات التأديبية، لما لهذه السلطة من أثر على حسن سير العمل في المرافق العامة ، إلا أننا نرى عدم إعطائه هذه السلطة كاملة في جميع أنواع الجزاءات التأديبية، وإنما تقتصر على الجزاءات التأديبية البسيطة دون الجسيمة ، على أن تكون سلطة توقيع الجزاءات الأخيرة لجهة أخرى نرى أن تكون شبه قضائية ، مع تقرير الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في جميع الأحوال ، وهذا ما فعله المشرع العُماني- كما سوف نرى في موضع متقدم من هذه الدراسة - إذ أن من شأن ذلك إقامة نوع من التوازن بين مبدأ الفاعلية المقرر لمصلحة جهة

---

(1) الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 95 ، مرجع سابق ، ص416 وما بعدها.

(2) انظر في هذا المعنى :

-F. Gazier, La Fonction publique dans le mond, Paris, 1972 , p .170.

- وانظر كذلك ،الدكتور/ محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص429 وما بعدها.

الإدارة، ومبدأ الضمان المقرر لمصلحة الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية، على أساس أن النظام التأديبي السليم يجب أن يكفل هذين المبدأين دون إفراط أو تفريط في أي منهما.

المبحـــث الثانـــي

النظام شبه القضائي لسلطة التأديب

يعد هذا النظام في جوهره صورة من صور النظام الرئاسي ، وإن كان الأخذ به يشكل خطوة متقدمة وجيدة نحو توفير بعض الضمانات للموظف المحال للمساءلة التأديبية ، فضلاً عن كونه نظام يجمع بين خصائص النظام الرئاسي والنظام القضائي في التأديب ، ويحتل مركزاً وسطاً بين النظامين المتقابلين الإداري والقضائي[1].

ففي هذا النظام – وعلى خلاف النظام الرئاسي– فإن سلطة التأديب لا تنفرد بها السلطة الرئاسية حصراً ، وإنما تشاركها في توقيع كل الجزاءات أو بعضها هيئة أخرى، سواء كانت هذه المشاركة برأي غير ملزم، أو برأي ملزم في بعض الحالات ، وفي حالات أخرى ينشئ المشرع مجالس مساءلة إدارية أو مجالس تأديب تختص بتوقيع جزاءات تأديبية معينة على الموظفين المحالين للمساءلة التأديبية ، حيث ينعقد الاختصاص بالنسبة لتوقيع هذه الجزاءات لتلك المجالس ، فلا تستطيع السلطة الرئاسية توقيعها مباشرة ، وإلا كان القرار التأديبي مفتقراً لعنصر الاختصاص الذي يبطل القرار، لعدم

---

(1) انظر الدكتور/ محسن غالب محسن الحارثي ، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن ، الطبعة الأولى ، 1997م ، دار النهضة العربية ، ص 93، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، مرجع سابق ، ص 93 ، وكذلك الدكتور/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق ، ص 135 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ ناصربن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 41، وص 42 .

مراعاته لقواعد الاختصاص، ويصفه بعيب مخالفة القرار التأديبي للإختصاص.

وإذا كان هذا النظام قد أتى ببعض التعديلات الإجرائية التي لا تمس جوهر أو مضمون النظام، للحد من تغليب منطق الفاعلية الذي يسود النظام الرئاسي والمقرر لصالح الجهة الإدارية على منطق الضمان المقرر لصالح الموظف، وذلك بهدف إقامة نوع من التوازن بين هذين المنطقين المتعارضين، إلا أن ممارسة هذه التعديلات والضمانات في الواقع العملي أحدثت – بلا شك – تغييراً جوهرياً في ملامح وسمات هذا النظام، جعلته أكثر قرباً من النظام القضائي، لذا أطلق عليه: (النظام شبه القضائي في التأديب)[1].

ويتخذ هذا النظام في التطبيق العملي إحدى صور ثلاث هي[2]:

الصورة الأولى: وفيها يجب على السلطة الرئاسية وقبل توقيع الجزاء التأديبي على الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية أن تأخذ راي هيئة مستقلة ينشئها المشرع لهذا الغرض، ويعتبر هذا الإجراء إجراءاً جوهرياً، يترتب على مخالفته بطلان القرار التأديبي، حتى وإن كان رأي تلك الهيئة مجرد استشارة غير ملزمة Consultaion non obligatoire للسلطة الرئاسية لها أن تأخذ به أو تطرحه جانباً، إلا أن الإجراء في حد ذاته ملزم لها، ولا تتحلل من عدم القيام به بحجة أن هذا الرأي غير ملزماً لها، ومن ثم لها أن تترخص في القيام أو عدم القيام به لهذا السبب، باعتبار أن أخذ

---

(1) انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال، مرجع سابق، ص178 وص179، وكذلك الدكتورة/ مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص102.

(2) انظر الدكتور/ محسن غالب عبد الله الحارثي سلطة تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص121، وكذلك الدكتور/ فهمي عزت، سلطة التأديب، مرجع سابق 135 وص136، وكذلك الدكتور/ أحمد مصطفى عبد الرحمن، الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، 1990م، طبعت بمركز الاتصالات الدولية، ص40.

الرأي إجراء تطلبه المشرع ولابد من القيام به ، ولا يؤثر في ذلك الأخذ أو عدم الأخذ بنتيجة هذا الرأي ، إذ أن عدم القيام بهذا الإجراء يقطع -بلا شك- بعدم مشروعية القرار التأديبي ، ويظهر دليلاً واضحاً على تعسف السلطة الرئاسية في ممارسة السلطة التأديبية ، مما يترتب معه والحال كذلك بطلان القرار التأديبي الصادر بالمخالفة لذلك الإجراء .

الصورة الثانية : وتلتزم فيها السلطة الرئاسية قبل توقيع الجزاء بأن تستطلع رأي جهة معينة تنشأ لهذا الغرض، ويكون هذا الرأي ملزماً لها وعليها الأخذ به، وإن كان للسلطة الرئاسية حق عدم التقيد به لصالح الموظف، وذلك بتخفيف الجزاء المقترح دون تشديده[1] ، ومما لا شك فيه أن أخذ رأي تلك الجهة، يعد ضمانة وإجراء جوهري لابد من إتباعه ، بحيث لو صدر الجزاء التأديبي دون مراعاة ذلك يكون القرار الصادر بالجزاء باطلاً ، مما يصفه بعدم المشروعية.

الصورة الثالثة: وفيها يعهد المشرع الاختصاص بتوقيع الجزاءات الجسيمة إلى مجالس أو هيئات أو لجان تأديبية تشكل من عناصر مختلطة إدارية وقضائية، ويترك للسلطة الرئاسية توقيع الجزاءات البسيطة فقط، وفي هذه الحالة تظهر وتتجسد طبيعة النظام شبه القضائي في التأديب ، حيث تقترب الإجراءات التأديبية المتبعة أمام المجالس التأديبية، من الإجراءات المتبعة أمام المحاكم التأديبية ، وتأخذ ذات الصور والأشكال لتلك الإجراءات من حيث ضرورة إعلان الموظف المحال للمساءلة التأديبية بموعد انعقاد المجلس التأديبي بوقت كاف، وإحاطته بحقه في الدفاع عن نفسه ، بما في ذلك حقه في الاستعانة بمحامي يدافع عنه، فضلاً عن حقه في طلب سماع الشهود ، وحقه في رد أحد أو كل أعضاء المجلس ، وغير ذلك من

---

[1] انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، السلطة المختصة بتأديب العاملين في التشريع المقارن والتشريع المصري ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة السابعة ، العدد الأول ، 1965، مرجع سابق ، ص 10 .

الضمانات التي سوف نتحدث عنها بشيء من التفصيل في موضع متقدم من هذه الرسالة .

ومن هذا المنطلق يرى جانب من الفقه[1] أن الفهم الصحيح للنظام شبه القضائي في التأديب، يقوم على مبدأ اقتسام السلطة التأديبية بين أعضاء السلطة الرئاسية، وبين المجالس الجماعية ذات التشكيل الإداري والقانوني، التي تشارك في توقيع الجزاءات التأديبية ، بحيث يتمتع أعضاؤها بطائفة من الضمانات تقربهم من أوضاع العاملين بالسلطة التأديبية القضائية الخالصة.

لذا نرى أنه وإن كانت المجالس التأديبية في بعض النظم تتقاسم الاختصاص مع السلطة الرئاسية في توقيع الجزاءات التأديبية ، إلا أن أعضاء تلك المجالس- في بعض النظم- لا يتمتعون بأية ضمانات تذكر تجاه السلطة الرئاسية التي يتبعونها ، حيث غالباً ما يتكون أعضاء هذه المجالس من الجهة الإدارية نفسها ، ومن ثم فإن الحياد والاستقلال المطلوب فيهم لا يكون متوافراً بالقدر ذاته في أعضاء مجالس المساءلة في السلطة التأديبية القضائية الخالصة التي تتكون أصلاً من قضاة لهم الحصانة في ممارسة أعمالهم[2] .

وللنظام شبه القضائي صورة أخرى تتمثل في الحالات التي ينشئ فيها المشرع مجالس تأديبية ذات تكوين إداري وقضائي مختلط ، يعهد إليها بسلطة توقيع الجزاءات التأديبية وبصفة خاصة الجسيمة ، وتكون هذه المجالس مستقلة في أعمالها ولا تخضع قراراتها لتصديق جهة أخرى[3] .

---

(1) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، مرجع سابق ص 91 .

(2) انظر المادتين (74، 75) من قانون السلطة القضائية العماني رقم (90) لسنة 1999م ، حيث يتكون مجلس المساءلة من قضاة .

(3) ومن أمثلة هذه المجالس: مجالس تأديب أعضاء هيئات التدريس بالجامعات ، ومجالس المساءلة لأعضاء الهيئات القضائية، ومجالس التأديب لبعض الفئات الوظيفية.

ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام فرنسا وإيطاليا وبلجيكا والمغرب وغيرها من الدول[1]، كما تأخذ به من دول الدراسة سلطنة عُمان ودولة الإمارات العربية المتحدة.

ويهدف النظام شبه القضائي في التأديب إلى الحد من الطابع الشخصي لسلطة التأديب، وتوفير الضمانات التأديبية للموظف المحال للمساءلة[2]، أي أنه يحاول إقامة شيء من التوازن المطلوب بين الفاعلية والضمان في النظام التأديبي[3].

وعليه نرى أنه حسناً فعل المشرع العُماني والإماراتي عندما اعتنقا هذا النظام واعتمداه كنظام تأديبي، وهو ما سوف نبيّنه في موضع متقدم من هذه الدراسة، على اعتبار أن هذا النظام يجمع بين خصائص النظامين: الرئاسي والقضائي، ويوفر للموظف قدراً أكبر من الضمانات التي تحد من التعسف والتحكم، الذي قد يكون من جانب السلطة التأديبية الرئاسية، كما أنه يحاول التوفيق بين مصلحة الإدارة المتمثلة في ضرورة تمتع الإدارة بقدر من الاستقلال وحرية التقدير، وبين مصلحة الموظفين المتمثلة في حماية الحقوق وتوفير الضمانات لهم عند المساءلة، فضلاً عن أنه يعمل على إقامة فصل تدريجي بين سلطة الاتهام (الإدارة) وسلطة الحكم (المجلس التأديبي)، وذلك من خلال إعطاء الموظف المحال للمساءلة التأديبية الفرصة الكافية للدفاع عن نفسه أمام جهة غير جهة الاتهام، مما يوفر ضمانة الحيدة والنزاهة في المساءلة التأديبية.

---

(1) انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ، المسئولية التأديبية، مرجع سابق، ص179، وكذلك الدكتور/ جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص342.

(2) انظر الدكتور/ فهمي عزت، سلطة التأديب، مرجع سابق، ص137.

(3) انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العماني، مرجع سابق، ص49.

المبحث الثالث

النظام القضائي لسلطة التأديب

يقوم النظام القضائي في التأديب علـــى أســـاس أن الاختـــصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية ينعقد لجهة قضائية مستقلة عـــن جهـــة الإدارة، ويقتصر دور السلطة الرئاسية على مجرد توجيه الاتهام إلـــى الموظـــف، ولإعمال هذا النظام قد ينشئ المشرع نيابة من نوع خاص توازي النيابـــة العامة لمباشرة الدعوى التأديبية، وفي هذا النظام تقترب المساءلة التأديبية – إلى حد ما – من المساءلة الجزائية، حيث تسند مهمة التكييف القـــانوني للأخطاء التأديبية وتقديرها وتوقيع الجزاء التأديبي المناسب على مرتكبها إلى المحكمة التأديبية، بينمـــا يتقـــصر دور الجهـــة الإداريـــة صـــاحبة الاختصاص على تحريك الإجراءات التأديبية وتوجيه الاتهام مـــن خـــلال السلطة الرئاسية أو النيابة الإدارية parquet administratif، عملاً بمبدأ الفصل التام بين سلطتي الاتهام والمحاكمة[1].

وتعتبر قرارات هذه الهيئات ملزمة للسلطات الرئاسية، ومن ثم لا يجوز لها أن تتعدى الاختصاص المقرر لها قانوناً، وتوقع جزاءات تأديبية بالمخالفة لتلك القرارات، مما يخرج عن حدود اختصاصها المرسوم لهـــا في القانون، وإلا كانت قراراتها منعدمة لصدورها من جهة غير مختصة.

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب طبعة 1979م، مرجع سابق، ص436، وكـــذلك ذات المرجع وذات المؤلف، طبعة عام 1995م، ص419 وما بعدها، وانظر كذلك الدكتور/ محسن غالب الحارثي، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص105، والدكتور/ عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، مرجـــع سابق، ص143، والدكتور/ مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العـــام، مرجع سابق، ص95.

وتأسيساً على ذلك ، فإن خصائص النظام القضائي في التأديب تقوم على الفصل التام بين سلطة الاتهام والمحاكمة ، وإسباغ الصفة القضائية على إجراءات التأديب ، مما يؤدي إلى تفعيل منطق الضمان للموظف في هذا النظام على النقيض من النظام الرئاسي الذي يغلب منطق الفاعلية على منطق الضمان[1].

ومن مقتضيات النظام القضائي في التأديب وجود استقلال ذاتي لقضاء تأديبي تترك له سلطة التأديب ، على أن يكون لهذا القضاء استقلاله العضوي والوظيفي عن السلطات الرئاسية بحيث تكتسب قراراتهم حجية الشيء المقضي فيه[2].

وبطبيعة الحال ، فإن الأخذ بهذا النظام يتطلب تكوين محاكم تأديبية على نحو يحول بين سلطة الاتهام والتدخل في المحاكمة ، وفي هذا الشأن تختلف الأنظمة القانونية من دولة إلى أخرى في الدول التي اعتنقت هذا النظام، واعتمدته كنظام تأديبي، في إطار الوظيفة العامة التي تتأثر شئونها بالنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، ومجموعة الأفكار والمعتقدات السائدة في كل دولة على حدة، وباختلاف تلك الظروف من فترة إلى أخرى حتى داخل الدولة الواحدة[3] .

ويرى جانب من الفقه[4] من أنصار النظام القضائي في التأديب أن قواعد النظام التأديبي يجب أن تتسم بالموضوعية ، ولا يتحقق ذلك إلا

---

(1) انظر الدكتور/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق ، ص 170 ، وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 44 .

(2) انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام ، مرجع سابق ، ص 183، وكذلك الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية ، مرجع سابق ، ص 342 وما بعدها،وكذلك الدكتورة/ مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق،ص116 .

(3) الدكتور فهمي عزت ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص 177 .

(4) انظر في ذلك :

-L. Duguit. op- cit., p. 253 et s. =

بحصر الأخطاء التأديبية، وإيجاد قائمة للجزاءات Tablau de sanctions على أن يتم الربط بين الخطأ التأديبي والجزاء الواجب إيقاعه على الموظف الذي يأتي بذلك الخطأ، مع ضرورة إيجاد مجموعة من الإجراءات التي يجب اتباعها في هذه المنازعات، ولقد ساق فقهاء هذا الاتجاه جملة من الحجج لتعضيد وجهة نظرهم أهمها أن تحديد الأخطاء التأديبية يدعم فاعلية التأديب، باعتباره عنصراً من عناصر النظام في المجتمع الوظيفي، ويؤدي إلى استبعاد التحكم والاستبداد، فضلاً عن فوائده المتمثلة في تبصير الموظفين بالأخطاء مما يجعلهم يبتعدون عن إتيان التصرفات والأفعال التي تشكل أخطاء تأديبية، الأمر الذي يعود بالفائدة على المجتمع الوظيفي بأكمله، كما أن تحدي الأخطاء من شأنه أن يضع حدوداً لمفهوم واجب طاعة الرؤساء، الذي كثيراً ما تثور حوله المشاكل من الناحية التطبيقية، فضلاً عن قابلية الأخطاء التأديبية إلى التحديد والتقنين.

الأمر الذي دعى فقهاء هذا الاتجاه إلى القول: (بأن التخلي عن حق التأديب إلى جهة قضائية مستقلة عضوياً ووظيفياً، يمثل آخر التطور في نظم تأديب الموظف العام)، لابتعاد هذا النظام عن الطابع الشخصي للتأديب، ويؤدي إلى الحد من الاختصاصات التقديرية الواسعة للسلطة الرئاسية في التأديب، مما يجعل النظام التأديبي يتسم بالطابع الموضوعي لما يحققه من دواعي الأمن والطمأنينة للموظف العام[1].

ومن جانبنا لا نتفق مع هذا الاتجاه نظراً لما للنظام التأديبي من طبيعة ذاتية خاصة به، حيث نرى أن الأخذ بالنظام القضائي بالشروط السابقة أعلاه

= - S. Salon, op. cit., p.28.

(1) انظر الدكتورة/ مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص116، وكذلك الدكتور/ فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص172.

من شأنه أن يشل حركة الإدارة، ويعطل مبدأ الفاعلية التي تفتقر إليه ابتداءً النظم الإدارية في دول العالم الثالث ، فضلاً عن أنه يغلب منطق الضمان والرعاية للموظف على حساب منطق فاعلية الإدارة في حين أن النظام التأديبي السليم – من وجهة نظرنا المتواضعة– يجب أن يقوم على الموازنة الدقيقة بين هذين المبدأين دون إفراط أو تفريط في أي منهما ، وهذا لا يتحقق إلا بالأخذ بالنظام شبه القضائي كما أوضحنا سابقاً، مع تقرير الرقابة القضائية على أعمال وقرارات السلطات التأديبية سواء أكانت صادرة من السلطة الرئاسية أم من مجالس تأديبية على قدم المساواة، إذ أنه بهذه الرقابة تتحقق الضمانات المقررة في الإجراءات التأديبية، عملاً بالمبدأ القائل بأن السلطة لا توقفها إلا سلطة ، فضلاً عن أن الأخذ بهذا النظام وتقرير الرقابة القضائية على القرارات التأديبية من شأنه أن يحقق مبدأ المشروعية، الذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات في إطار سيادة حكم القانون.

وما يدعم صحة هذا الرأي أنه وعلى الرغم من الضمانات التي يوفرها النظام القضائي للتأديب ، بيد أنه ما تزال غالبية الدول تأخذ بالاتجاه الإداري في التأديب ، وإن كان النظام القضائي بدأ يأخذ مكانة بين الأنظمة التأديبية لما به من خصائص تقوم في جوهرها على تدعيم الأمن والطمأنينة للموظف ، ويحد من التعسف والاستبداد في وسيلة التأديب، الأمر الذي حدا بالمشاركين في الحلقة الثالثة في القانون والعلوم السياسية ، التي عقدها المجلس الأعلى لرعاية الفنون والعلوم الاجتماعية ببغداد إلى التوصية بتشكيل المحاكم التأديبية من عناصر قضائية بحتة ، بحيث يكون التعقيب

النهائي للقضاء الإداري في الدول التي تأخذ بهذا النظام ، أو لجهة قضائية في الدول الأخرى، مع ضرورة تسبيب القرارات التأديبية[1].

والجدير بالذكر، أنه حتى في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي كنظام تأديبي إلا أنها لم تستبعد جهة الإدارة بشكل تام عن التأديب، بل إن النظام في تلك الدول يضع في اعتباره خصائص التأديب من كونه امتداداً للسلطة الرئاسية، التي هي عمود التنظيم الإداري لأي منظمة إدارية ، ومن ثم فإن انتزاع التأديب من يد الإدارة ووضعه في يد القضاء ، قصد منه مجرد تحقيق الضمان والأمن للموظف ، وبالتالي فإن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال التنكر لجميع الاعتبارات التي يقوم عليها النظام الإداري في التأديب، لذا جعل هذا النظام للسلطة الرئاسية في هذه الدول – على الرغم من أخذه بالنظام القضائي– دوراً أساسياً ومهماً في التأديب، يتمثل في حقها في تحريك الإجراءات التأديبية الأساسية والتمهيدية ، مثل وقف الموظف عن العمل احتياطيا لصالح التحقيق وتوقيع بعض الجزاءات التأديبية، وحق الطعن في الأحكام الصادرة من تلك المحاكم سواء لعدم المشروعية أو لعدم الملاءمة[2].

ومن الدول التي تأخذ بالنظام القضائي في التأديب: النمسا وهولندا وألمانيا الاتحادية، وجمهورية مصر العربية إحدى دول هذه الدراسة[3] ، وبما أننا سوف نتناول السلطات المختصة بالتأديب في مصر بالتفصيل ،

---

(1) هذه التوصية مشار إليها في مؤلف الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب، طبعة 1979م، مرجع سابق ص 437، وطبعة 1995م ، ص 420 .

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، ص 438، وذات المؤلف ، طبعة 1995م، 421، وكذلك الدكتور/ رمضان محمد بطيخ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام، مرجع سابق ص 184م وما بعدها.

(3) أخذ القانون المصري بالنظام القضائي في التأديب منذ صدور القانون رقم 117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، إذ تم إنشاء المحاكم التأديبية لأول مرة بموجب هذا القانون ، حيث قرر لها اختصاص توقيع بعض الجزاءات التأديبية.

وذلك في المبحث الأول من الفصل الثالث من هذا الباب ، لذا نكتفي هنا بالإحالة إلى هذا المبحث ، وذلك للوقوف على كيفية إعمال هذا النظام في الواقع العملي، والأصول والإجراءات المتبعة لممارسته.

وبطبيعة الحال، فإن هذه التقسيمات لا تعني أنه في حالة أخذ بلد معين بأي من هذه الأنظمة أنها قصرت السلطات التأديبية على نظام واحد ، وإنما – وكما سنرى – فإن التشريع يجمع بين أكثر من نظام تأديبي تتوزع عليه الاختصاصات التأديبية ، هذا ويرى جانب من الفقه أن التقسيم الثلاثي ما هو إلا تقسيم ثنائي ، فهو إما نظام إداري ، حيث يكون توقيع الجزاء التأديبي للسلطة الإدارية التي يتبعها الموظف ، أياً كانت الإجراءات السابقة على توقيعه ، ومهما كان الشكل الذي يصدر فيه الجزاء ، أي سواء صدر عن رئيس فرد ، أو هيئة أو مجلس إداري ، وأما نظام قضائي ، حيث تستقل بتوقيع الجزاء التأديبي جهة قضائية أياً كان تشكيلها[1].

وعليه فإن سلطة التأديب في نظم الوظيفة العامة قد يعتنق المشرع فيها أكثر من نظام تأديبي ، ومن ثم فإن تغليب النظام القضائي، أو الرئاسي، أو شبه القضائي في تشريع ما، لا يعني استبعاد الأنظمة الأخرى كلياً من النظام التأديبي ، وإنما يعني الجمع بين خصائص تلك الأنظمة في تشريع واحد.

فهناك دول تجمع تشريعاتها بين نوعين من هذه الأنظمة، وأخرى تجمع بين هذه الأنظمة الثلاثة[2] .

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، السلطة المختصة بتأديب العاملين في التشريع المقارن والتشريع المصري، بحث منشور في مجلة العلوم ، الإدارية ، مرجع سابق ، ص 10، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، 419 .

(2) انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية ، دار الفكر العربي بدون سنة نشر ، ص 88 .

الفصـــل الثانـــي
أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها
في القانون العُماني

تمهيد وتقسيم :

أوضحنا في الفصل الأول من هذا الباب الاتجاهات المتعارف عليها عالمياً في نظم التأديب، كما بينا في المبحث الثاني منه أن المشرع في سلطنة عُمان قد أخذ بالاتجاه الرئاسي وشبه القضائي في التأديب،واستكمالاً لهذه الدراسة نتناول في هذا الفصل بيان أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في القانون العُماني.

لذا سوف نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى أربع مباحث ، نتناول في الأول منها: التطور التشريعي للسلطة التأديبية في القانون العُماني ، وفي الثاني نتحدث عن: السلطة التأديبية الرئاسية، ونتناول في المبحث الثالث: مجالس المساءلة الإدارية واختصاصاتها ، وفي المبحث الرابع نتناول:السلطة التأديبية المختصة في حالة الندب، أو الإعارة، أو التكليف في التشريع العُماني ، وذلك على النحو الأتي:

المبحـــــث الأول
التطور التشريعي للسلطة التأديبية
في القانون العُماني

تمهيد وتقسيم :

عرفنا فيما تقدم أن التأديب قد نشأ وتطور في كنف الوظيفة العامة لذا فإنه من الطبيعي جداً أن يتأثر بنظامها، وبالتطورات التي تطرأ عليها ، كما

أنه يتأثر بفلسفة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة التي يطبق فيها ، ومن هذا المنطلق فإن النظام التأديبي في القانون العُماني قد تأثر بالظروف والأوضاع السياسية التي سادت في البلاد ، حيث مرت الإدارة العُمانية من وجهة نظرنا بمرحلتين تاريخيتين مهمتين ، ساهمت في تكوين القانون الإداري خاصة فيما يتعلق بنظم الوظيفة العامة فيها، حتى وصلت إلى ما وصلت إليه اليوم من تشريعات وظيفية حديثة، وحتى لا تتحول هذه الدراسة إلى دراسة تاريخية للنظام الإداري في عُمان لكونه يخرج عن نطاقها ، فإننا سنكتفي هنا بدارسة هاتين المرحلتين، لأنها شكلت مفاصل حقيقية في تطور القانون الذي يحكم الوظيفة العامة في هذه الدولة بشكل عام، والنظام التأديبي بشكل خاص .

لذا سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في الأول منها: السلطة التأديبية قبل عام1970م،وفي الثاني نتحدث عن:التطور التشريعي لسلطة التأديب بعد1970م.

المطلب الأول
السلطة التأديبية قبل عام 1970م

نشأ النظام التأديبي في القانون العُماني منذ القرن الهجري الأول، وذلك عندما بايع العُمانيون أول إمام لهم وهو الجلندى بن مسعود ، الذي حكم الدولة العُمانية بذات المنهج الذي حكم به الخلفاء الراشدون الدولة الإسلامية[1] ، وقد امتدت فترة حكمه قرابة السنتين والشهر[1]، وتعاقب

---

(1) انظر كتاب الشيخ العلامة المحقق الإمام/ نور الدين بن عبد الله بن حميد السالمي، تحفة الأعيان في سيرة أهل عُمان ، الجزء الأول ، مكتبة الإمام نور الدين السالمي مسقط ،سلطنة عُمان،ص88، وكذلك كتاب الشيخ/ حميد بن محمد=

بعد ذلك كثير من الأئمة على حكم عُمان بعد الإمام الجلندى ، فرسموا منهج الوظيفة العامة وواجباتها وضرورة العمل وفق مقتضيات الصالح العام ، مستلهمين في ذلك ما سار عليه الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم بالنسبة لموظفيه، مترسمين خطى الخلفاء الراشدين من بعده.

ومن الجدير بالذكر هنا أن نظام الإمامة في عُمان قد جاء على أثر الفتنة التي ظهرت أثناء خلافة علي بن أبي طالب كرم الله وجهه آخر الخلفاء الراشدين، حيث وقف أهل عُمان ضد التحكيم في الخلافة، واعتبروه خدعة سياسية يراد بها تفريق جيش خليفة المسلمين علي بن أبي طالب ، الذي قبل بالتحكيم مكرهاً مضطراً وخوفاً من التمزق والتناحر ، لذا اتخذ أهل عُمان من هذه الأحداث موقفهم الرافض للتحكيم ، وبذلك نشأت المدرسة الأباضية التي نسبت إلى إمامها السياسي الشيخ عبد الله بن أباض ، الذي يصدر رأيه عن الإمام جابر بن زيد ، ومن هذا التاريخ انطلقت هذه المدرسة التي ينتمي إليها أهل عُمان في بناء كيانها [2] ، وتشير المصادر الأباضية، بأن الإمام جابر بن زيد هو المؤسس الحقيقي للأباضية، وقد ولد في قرية فرق بولاية نزوى[3] ، إلا أنه عاش معظم حياته الفكرية في البصرة بالعراق ، وتعلم من علوم القرآن والحديث والأدب ، وأنه تتلمذ على يد عبد الله بن العباس ، وقد وصفه عبد الله بن عمر بن الخطاب، بأنه من فقهاء أهل البصرة البارزين[4] ، وقد ترتب على نفي الإمام جابر بن زيد من البصرة في العراق إلى بلده

=بن رزيق بن بخيت ، الفتح المبين في سيرة السادة البوسعيدين ، الطبعة الرابعة، وزارة التراث القومي والثقافة ، سلطنة عُمان 1415هـ،1994م ، ص 194م.

(1) انظر كتاب الشيخ العلامة/ نور الدين السالمي، المرجع السابق، ص 65 وما بعدها .

(2) انظر ورقة الدكتور / فرحات بن علي الجعبيري ، من وثائق ندوة (الفقه الإسلامي) التي عقدت بجامعة السلطان قابوس ، بمسقط في الفترة من 9 إبريل إلى 12/1988م.

(3) قرية فرق إحدى قرى ولاية نزوى بالمنطقة الداخلية ، في سلطنة عُمان.

(4) انظر الدكتور/ عوض خليفات ، نشأة الحركة الأباضية ، مطابع دار الشعب ، عمّان- الأردن ، 1988، ص87 وما بعدها.

الأصلي عُمان ، أن انتشر المذهب الأباضي في عُمان بكثرة، وذلك بسبب الظروف السياسية السائدة آنذاك فيها، مما أدى إلى إعلان الإمامة ومبايعة الإمام الجلندي بن مسعود كأول إمام لعُمان ، الأمر الذي أدى إلى ضرورة تنظيم شئون الدولة وموظفيها من الولاة والقضاة،المكلفين بتقديم خدمات عامة للمجتمع وفق معطيات الشريعة الإسلامية.

وبالتالي فإن أي خروج من قبل الموظف عن حدود ومقتضيات الوظيفة الإدارية العامة ، أو أي تقصير منه في أداء واجبات هذه الوظيفة ، تعده الشريعة الإسلامية من الجرائم التي تستوجب التعزير التي يتولى ولي الأمر تقديرها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وظروف كل زمان ومكان ، في ضوء الأسس التي يقوم عليها حق العقاب في الشريعة الإسلامية[1]، وكل ذلك بهدف المحافظة على حسن أداء الوظيفة، وانتظام سير المرافق العامة ، وحتى تصل الخدمات التي تقدمها جهة الإدارة إلى جمهور المستفيدين منها على أكمل وجه[2] .

فالعقوبات في الشريعة الإسلامية على اختلاف أنواعها تتفق في أنها: (تأديب ، إصلاح، وزجر يختلف بحسب اختلاف الذنب)[3] ، وفي ذلك يقول ابن تيمية[4]:(أن العقوبات إنما شرعت رحمة من الله تعالى بعباده ، فهي صادرة عن رحمة الله بالخلق، وإرادة الإحسان إليهم ، ولهذا ينبغي لمن

---

(1) يرى الأستاذ الدكتور/ سليمان الطنطاوي : أن الجزاءات التأديبية في القانون الوضعي تدخل ضمن العقوبات التعزيرية في الشريعة الإسلامية، راجع رسالته الثواب والعقاب في مجال الوظيفة العامة ، كلية الشريعة والقانون ، جامعة الأزهر ، 1401هـ-1981م ،ص 533 .

(2) انظر الدكتور/ عبد العزيز عامر، التعزير في الشريعة الإسلامية ، الطبعة الثالثة ، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر ، 11957م ، ص 219 .

(3) انظر/ علي بن محمد بن حبيب (أبو الحسن الماوردي) ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، القاهرة ، مصطفى البابي الحلبي ،1393هـ ، 1973 ، ص 2362 .

(4) انظر ابن تيمية ، الاختيارات الفقهية ، تحقيق محمد حامد الفقي، بيروت ، دون سنة نشره، ص 288 .

يعاقب الناس على ذنوبهم أن يقصد بذلك الإحسان إليهم والرحمة لهم كما يقصد الوالد تأديب ولده ، وكما يقصد الطبيب معالجة المريض).

فالتأديب في الفقه الإسلامي، يختلف باختلاف الأشخاص ومراتبهم ، فتأديب ذوي الهيئة من أهل الصيانة أخف من تأديب أهل البذاءة ، والسفاهة، فتعزير من جّل قدره بالإعراض عنه، وتعزير من دونه بالتعنيف له ، وتعزير من دونه بزواجر الكلام، وغاية الاستخافة الذي لا قذف فيه ولا سب ، ثم يعدل عن دون ذلك إلى الحبس الذي يحبسون فيه على حسب ذنبهم وبحسب هفواتهم ، فمنهم من يحبس يوماً ، ومنهم من يحبس أكثر منه إلى غاية مقدرة[1]، تأسيساً على قول الرسول صلى الله عليه وسلم: (أقيلوا ذوي الهيئات عثراتهم)[2] ، ومن ثم فإن العقوبات في الشريعة تكون على نوعين رئيسين : العقوبات الحدية (النصية)، التي نص عليها الشارع الحكيم في القرآن الكريم حصراً ، والعقوبات التعزيرية، التي فوض الشارع العليم ولي الأمر في تقديرها، بحسب ما يرى فيه مصلحة المسلمين وظروفهم وأحوالهم وأماكنهم وأزمانهم.

هذا وقد اعتمدت الشريعة الإسلامية العديد من الجزاءات التأديبية مثل: الهجر والمقاطعة، ويتضح ذلك من قصة الجنود الثلاثة الذين تخلفوا عن جيش الرسول صلى الله عليه وسلم في غزوة تبوك، وهم: (كعب بن مالك ، ومرارة بن الربيع ، وهلال بن أمية) لشدة الحر ، حيث أمر الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم بهجرهم ومقاطعتهم وعدم التحدث معهم ،بل إنه صلى الله عليه وسلم أمر زوجاتهم باعتزالهم حتى يحكم الله في أمرهم ، واستمرت

---

[1] الماوردي ، الأحكام السلطانية ، مرجع سابق ، ص 236، وكذلك انظر أبو يعلي محمد بن الحسين الفراء، الأحكام السلطانية ، بيروت ، دار الكتب العلمية، ص 279 .

[2] رواه أحمد وأبو داود ، عن عائشة رضي الله عنها.

المقاطعة خمس ليال حتى أنزل الله عز وجل في شأنهم قرآناً[1] ، حيث قال الله تعالى :(وعلى الثلاثة الذين خلفوا حتى إذا ضاقت عليهم الأرض بما رحبت،وضاقت عليهم أنفسهم وظنوا أن لا ملجأ من الله إلا إليه ثم تاب عليهم ليتوبوا إن الله هو التواب الرحيم)[2]، صدق الله العظيم.

ولما كان الموظف العام هو الذي يقوم بمهام الإدارة لخدمة جمهور الناس، فقد كان الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم يختار الأشخاص بطريقة نموذجية تؤدي إلى النتيجة المبتغاة ، وهي أن يعمل هؤلاء الموظفون بأمانة وإخلاص ونزاهة ، بحيث إذا انحرف أحدهم عن جادة الصواب وارتكب خطأ وظيفي، فإن الرسول صلى الله عليه وسلم يقوم بمحاسبته وتوقيع الجزاء التأديبي الذي يستحقه لارتكابه لهذا الخطأ[3].

وعلى ذات النهج الذي رسمه الرسول المعلم الأول صلى الله عليه وسلم، سار الخلفاء الراشدون – رضوان الله عليهم – في اختيار موظفيهم بدقة متناهية، نظراً للشروط الصعبة التي يجب توافرها فيمن يتولى الوظيفة العامة في عهدهم.

وحيث إن التأديب من الوسائل التي تستخدمها جهة الإدارة لحفظ كيان الوظيفة العامة من الخلل والعبث ، ويؤدي إلى فرض احترام القانون والنظام على الأفراد المنتمين إلى ذلك المجتمع ، فإذا علم الموظف بأنه سوف يسأل

---

(1) انظر الشيخ العلامة / عبد الحي الكتاني ، نظام الحكومة النبوية (التراتيب الإدارية) ، الجزء الأول ، بدون جهة نشر، وبدون سنة طبع ، ص 301 .

(2) الآية رقم (118) من سورة التوبة، وانظر في تفسير هذه الآية: - أبي القاسم جار الله محمود بن عمر الزمخشري ، الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل،الجزء الثاني،مطبعة البابي الحلبي وأولاده بمصر ، طبعة 1972م ،ص 218 وما بعدها ، وكذلك الإمام محمد الرازي فخر الدين ابن العلامة ضياء الدين عمر ، تفسير الفخر الرازي ، دار الفكر ، الجزء الخامس عشر ، 1985م ، بيروت ، ص 222 وما بعدها.

(3) انظر الدكتور/ علي عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ، الطبعة الأولى ، مطبعة السعادة ، 1982م ، ص 47 .

ويحاسب عن أخطاءه الوظيفية، فإنه بلا ريب سيتجنب تلك الأخطاء خوفاً من المساءلة عنها، لذا فقد تعددت صور ممارسة سلطة التأديب في عصر الخلفاء الراشدين، فكان منها: القصاص ، والعزل ، والوقف عن العمل ،ويتم توقيع هذه الجزاءات بحسب ظروف الموظفين ومراكزهم الوظيفية ، والعمل الذي يقومون بتأديته[1].

ومن الجزاءات التأديبية التي عرفها النظام الإسلامي أيضاً جزاء التغريب، وهو النفي والإبعاد ، حيث قام الخليفة عمر بن الخطاب – رضي الله عنه– بنفي معن بن زائدة بعدما جلده، لأنه قام بصنع خاتم على ذات نقش خاتم بيت المال مما أدى به إلى أخذ مال من أموال بيت المسلمين بهذا الخاتم ، بسبب التزوير والتزييف على موظف بيت المال[2].

واقتداءً بالنهج السابق فقد سار أئمة أهل عُمان في محاسبة ولاتهم وموظفيهم، الذين يقومون بتقديم خدمات للمجتمع بذات الأسلوب التأديبي الذي اتبعه الخلفاء الراشدون في عهدهم مع موظفيهم ، ويتضح ذلك جلياً من خلال رسائل التكليف التي كان يبعث بها الأئمة لموظفيهم، يحذروهم فيها من مغبة استغلال النفوذ، أو إساءة استعمال السلطة لتحقيق أغراض شخصية، تتنافى والمصلحة العامة للدولة ، حيث كان الإمام يعزل الموظف المذنب من عمله على الفور، وللتدليل على ممارسة أئمة عُمان للسلطة التأديبية في مجال الوظيفة العامة ، نضرب المثال التالي ، ما قام به الإمام ناصر بن مرشد – وهو أحد أئمة عُمان – حيث عزل أحد الولاة لإتيانه سلوك

---

(1) انظر الدكتور / علي عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة ، المرجع السابق ، ص 75 .

(2) ابن قدامة ، المغنى ، الجز العاشر ، دار الكتب العلمية بيروت ، بدون سنة طبع ، ص 348، وكذلك انظر الدكتور / أحمد فتحي بهنسي ، العقوبة في الفقه الإسلامي ، دار الشروق ، الطبعة السادسة ، بيروت ، ص 174 .

يستوجب المساءلة والتأديب، لقيامه باستغلال نفوذه لجلب منفعة شخصية له بالمخالفة لواجبات وظيفته، بل إن الإمام – من شدة تقواه – قد بكى من هذه الفعلة، وقال: (اللهم ديني قد تمسكت به واعتصمت بحبلك الوثيق، اللهم أعوذ بك من لهو وغفلة تميل بي إتباع الأهواء، والركون إلى العماية والردى) [1].

مما تقدم يتضح أن سلطة التأديب في نظام الوظيفة معترف بها في الشريعة الإسلامية ومقررة لمصلحة الإدارة، وقد مارستها الدول الإسلامية منذ عهد الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم، تحت مسمى العقوبات التعزيرية المقررة لولي الأمر من قبل الشارع الحكيم، لما في ذلك من ضرورة شرعية لحفظ كيان المجتمع بشكل عام والمجتمع الوظيفي بشكل خاص؛ ومن ثم فإن التأديب يوجد حيث توجد الوظيفة العامة، وترتيباً على ذلك فقد التزم نظام الإمامة في عُمان بالشريعة الإسلامية لتسيير الحكم في البلاد، وكان الإمام يمثل ويشرف على النظام الإداري، ويتمتع بسلطات تأديبية في مواجهة من يعينهم من الولاة والقضاة، إذا ما انحرفوا في سلوكهم عن واجبات وظائفهم، بما يشكل مخالفة لمقتضيات حسن سير العمل في أجهزة الدولة ومرافقها.

وعليه فإن سلطة التأديب قد عرفها النظام العُماني منذ أمد بعيد، وإن كانت تمارس في إطار غير مكتوب، وإنما يقوم على الإجتهاد من قبل الإمام في ضوء معطيات أحكام الشريعة الإسلامية المعروفة.

---

(1) انظر الشيخ العلامة المحقق الإمام/ نور الدين السالمي، تحفة الأعيان بسيرة أهل عُمان، الجزء الثاني، مكتبة الإمام/ نور الدين السالمي، مسقط، طبعة 1995م، ص35، وكذلك انظر الدكتور/ موسى بن جعفر بن حسن، تطور القانون الإداري العُماني، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص75.

المطلب الثاني

التطور التشريعي للسلطة التأديبية بعد عام 1970م

في القانون العُماني

يعد بحق يوم 23يوليو من عام 1970م حدثاً تاريخياً بارزاً للعُمانيين في شتى مجالات الحياة ، ونقطة تحول نوعي في تاريخ عُمان الإداري، إذ يتميز هذا العهد بظهور الأنظمة الإدارية الحديثة في بناء دولة المؤسسات وفق الأطر التنظيمية المتعارف عليها ، وذلك تحقيقاً لمتطلبات التطور الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والسياسي للبلاد، والنهوض بالجهاز الإداري للدولة ، ليتمكن من أداء مهامه الأساسية في تقديم الخدمات للمواطنين والمقيمين، لذا فقد شهدت البلاد نهضة شاملة في كافة المجالات الإنسانية ، ومن بينها الجانب التنظيمي والتشريعي، حيث تم الأخذ بكثير من الأنظمة المقتبسة من الدول الشقيقة والصديقة في هذا المجال[1]، وذلك لتسيير وتنظيم مهام الأجهزة الحديثة، بغض النظر عن مدى تطور هذه الأنظمة وملاءمتها للدولة آنذاك.

وعلى صعيد تنظيم شئون الوظيفة العامة في الدولة فقد تميز هذا العهد بصدور أول تشريع مكتوب في سلطنة عُمان ، ينظم شئون الخدمة المدنية في الجهاز الإداري للدولة، بما في ذلك سلطة التأديب، وذلك في نوفمبر من عام 1974م ، حيث صدر المرسوم السلطاني رقم(47) لسنة 1974م[2] ، وقد نص هذا القانون على الأحكام الواجب إتباعها من قبل السلطة التأديبية

---

(1) انظر الدكتور/ موسى بن جعفر بن حسن ، تطور القانون الإداري العُماني ، مرجع سابق ، ص 104 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 56 .

(2) انظر قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 47 لسنة 1974م ، يوم ذو القعدة 1394هـ الموافق 24 نوفمبر 1974م .

بالنسبة للموظفين الخاضعين له في حالة إتيان الموظف العام لأي تصرف يشكل خطأً تأديبياً بمناسبة ممارسته لعمله أو بسببه، وذلك في الفصل السادس عشر (الإجراءات التأديبية)، واشتمل هذا الفصل على(34) مادة تبدأ من رقم(167 إلى200) ، حيث تناولت هذه المواد كل ما يتعلق بنظرية التأديب في الوظيفة العامة، بداءً من بيان الواجبات الوظيفية والأعمال المحظورة على الموظفين ، مروراً بتحديد أنواع الجزاءات التأديبية والسلطات التأديبية التي لها حق توقيع الجزاءات وحدود صلاحيتها في هذا المجال ، كما عالجت الإجراءات التأديبية الواجب إتباعها من قبل السلطات التأديبية ، وكيفية الطعن والتظلم من القرارات التأديبية أمام الجهات المعينة في القانون، وأوضحت هذه المواد صلاحيات تلك الجهات في البت في الطعن أو التظلم ، وغير ذلك من الأحكام المتعلقة بالتأديب.

ويعد هذا القانون – بحق– قفزة نوعية، ومفصل حقيقي مهم في شأن الوظيفة العامة في دولة لم يكن بها أي قانون مكتوب قبل تلك اللحظة ، لما تضمنه هذا القانون من أحكام ما زال كثير منها موجود ومأخوذ بها في القانون الحالي الذي يحكم شئون الوظيفة العامة.

والذي يهمنا هنا ما يتعلق بالسلطة التأديبية ، حيث حددت المادة (171) مقروءة مع المادة (172) ، أنواع السلطات التأديبية في هذا القانون ، إذ نصت المادة (171) على أن: (كل المخالفات التي يرتكبها الموظف تحت هذا الفصل يتحتم محاكمتها على النحو التالي:–

أ – إيجازياً تحت المادة (172) .

ب– بواســطة مجلس تأديب مصلحي.

ج – بواسطة مجلس تأديب مركزي).

ونصت المادة(172) منه على أنه:(يجوز لرئيس الوحدة أن يحاكم إيجازياً أي موظف في وحدته، إذا اقتنع أن العقوبات تحت هذه المادة كافية عن المخالفات التي ارتكبها الموظف)[1] .

ونصت المادة (173) منه على أنه :(يجوز توقيع العقوبات الآتية في حالة المحاكمة الإيجازية: أ – التوبيخ ، ب – الغرامة التي لا تزيد عن خمسة عشر يوماً من الراتب).

هذا ويلاحظ أن الوزير في هذا القانون لم يكن سلطة تأديبية مبتدأه وإنما هو من ضمن الجهات التي يرفع إليها الاستئناف من القرارات التأديبية الصادرة من مجلس التأديب المصلحي، أم من السلطة التأديبية الرئاسية المقررة لوكيل الوزارة أو مدير الدائرة ، وقد كان القانون منسجماً مع نفسه عندما لم يقرر للوزير أي سلطة تأديبية مبتدأه ، لكونه يمثل هيئة إستئنافية بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب المصلحي وعن السلطات التأديبية الرئاسية المقررة لوكيل الوزارة أو مدير الدائرة ، وإن كنا نتحفظ على أن يسمح باستئناف قرار مجلس إلى فرد، مهما علا المركز الوظيفي لهذا الفرد في سلم الوظائف بالوزارة ، لمجافاة ذلك لمنطق الطعون والتظلمات ، إذ كان من الأجدر بهذا القانون أن يعقد الاختصاص بنظر الاستئنافات المرفوعة عن القرارات التأديبية الصادرة من مجلس التأديب المصلحي لمجلس التأديب المركزي وليس للوزير، وهذا ما فعله المشرع بعد ذلك في القوانين اللاحقة،إذ أن الطعن من قرار هيئة يجب أن يكون دائماً

---

[1]- المقصود برئيس الوحدة في هذه المادة من هذا القانون حسبما نصت عليه المادة (3/ج) من القانون رقم 47 لسنة 1974م هو وكيل الوزارة أو مدير الدائرة.

أمام هيئة أعلى منها درجة وتشكيل وليس أمام فرد ، وهذا ما سوف نوضحه تفصيلاً في موضع متقدم من هذه الدراسة.

ولمواكبة التطورات المتلاحقة في المجتمع العُماني بشكل عام والمجتمع الوظيفي بشكل خاص ، ونظراً لنمو جهاز الموظفين وزيادة أعدادهم في وحدات الجهاز الإداري للدولة لاتساع القطاعات الخدمية التي تقدمها الإدارة إلى جمهور المتعاملين معها،فقد بات من الضرورة بمكان العمل على إيجاد القوانين والأنظمة التي تستجيب لهذا التطورات،وفي هذا السياق فقد تم تشكيل لجنة وزارية للنظر في قوانين الخدمة المدنية ، وتنظيم الجهاز الإداري للدولة بموجب المرسوم السلطاني رقم 3 لسنة 1975م ،وقد تمخضت عن أعمال هذه اللجنة إصدار قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة رقم 26 لسنة 1975م ، وقانون الخدمة المدنية رقم 27 لسنة 1975م،والذي حل محل القانون رقم 47 لسنة 1974م ، والذي لم تختلف أحكامه كثيراً عن القانون الملغي، خاصة فيما يتعلق بنظرية التأديب في الوظيفة والسلطة التأديبية،وإن كان قد خفض من عدد الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القائمة ، وذلك بإخراج جزاء الوقف عن العمل، من قائمة الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف في حالة إتيانه فعل يشكل خطأً تأديبياً،وقد فعل المشرع حسناً في ذلك ، إذ أن الوقف عن العمل يجب أن ينظر إليه كإجراء من إجراءات التحقيق الإداري وليس كجزاء ، إذ لا يجوز أن يغير من الطبيعة القانونية لهذا الإجراء بجعله جزاء .

كما أن القانون رقم 27 لسنة 1975م قد خفض قائمة الجزاءات بأن حذف بعض أنواع الجزاءات التأديبية ، ونرى أن هذا التقليص في عدد الجزاءات أمر منتقد، لأنه يقضي على إعطاء الفرصة للسلطات التأديبية من

اختيار الجزاء الملائم لجسامة الخطأ التأديبي ، فضلاً عن أنه يؤدي إلى التضييق من منطق التدرج في الجزاء التأديبي من الأخف إلى الأشد، حسبما تستلزمه السياسة التأديبية الحديثة التي يجب أن تقوم على هذا المبدأ، لآن الجزاء التأديبي ليس غاية في حد ذاته ، وإنما هو وسيلة لإصلاح الخلل في المجتمع الوظيفي ، لذا كنا نتمنى على المشرع لو أنه لم يلغي بعض أنواع الجزاءات التأديبية التي كانت مقررة في القانون رقم 47 لسنة 1974م ، حفاظاً على هذا المبدأ الذي يعد من المبادئ الأصيلة التي تحكم السياسة التأديبية السليمة .

بيد أن الجديد الذي جاء به هذا القانون أنه أمعن في ضمانات التحقيق الإداري،حيث عقد الاختصاص في التحقيق إلى لجنة شئون الموظفين، التي لها أن تقرر حفظ التحقيق لبراءة الموظف مما هو منسوب إليه، ويكون قرارها في هذا الشأن نهائياً[1]. ويلاحظ التطور الذي طرأ على سلطة التأديب بأن نظم كيفية استئناف القرارات التأديبية الصادرة من مجلس التأديب الإداري أمام مجلس التأديب المركزي، كما أن المشرع قد حدد الإجراءات التي يجب إتباعها في هذا الشأن ، فضلاً عن أنه نص على جملة من الضمانات التي تهدف في جوهرها إلى إعطاء الموظف المحال للمساءلة الفرصة الكافية للدفاع عن نفسه إعمالاً لمبدأ حق الدفاع المقرر قانوناً .

وأنه لعمري تطور تشريعي في المجال التأديبي يستحق إبرازه في ظل ظروف لم يكن فيها أي نظم أو تشريعات وظيفية سابقة ، مما يدل هذا الأمر

---

[1] تنص المادة (91) من القانون رقم 27 لسنة 1975م من قانون الخدمة المدنية ، على ما يلي: (يحيل رئيس الوحدة الموظف المنسوب إليه أحد الأخطاء المنصوص عليها في المادة (88) من هذا القانون إلى لجنة شئون الموظفين للتحقيق معه ، وعلى اللجنة أن ترفع نتيجة التحقيق كتابة بمذكرة متضمنة كافة البيانات المتصلة بالواقعة المنسوبة للموظف على أحد الوجوه التالية :

أ – براءة الموظف مما هو منسوب إليه ، ويكون قرار اللجنة في هذه الحالة نهائياً .

ب- توصية لرئيس الوحدة بأن يصدر قرار بتوقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز عشرة أيام.

ج – توصية إلى رئيس الوحدة بإحالة الموظف إلى مجلس تأديب إداري).

على الرغبة الحقيقية لبناء مجتمع تسوده الثقة والطمأنينة المتبادلة بين الإدارة والأفراد من خلال القوانين والأنظمة التي تعالج شئون الوظيفة العامة.

إن التطور الكمي والنوعي في قطاع الموظفين، وما صاحبه من تطور تشريعي لتنظيم شئون المجتمع الوظيفي، وما طرأ على تنظيم علاقة الموظف بالدولة باعتبارها علاقة تنظيمية لائحية، حسبما يستفاد من نصوص قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة ، واستجابة لمتطلبات هذه المستجدات المتسارعة[1]، فقد صدر سنة 1980م قانون الخدمة المدنية بالمرسوم السلطاني رقم (8) لسنة 1980م[2]، وألغى بذلك القانون رقم 27 لسنة 1975 م ، وقد جاء هذا القانون شاملاً لتنظيم شئون الوظيفة العامة بما في ذلك سلطة التأديب وكيفية ممارستها في الواقع العملي، والإجراءات والضمانات التأديبية الواجب إتباعها من قبل السلطات التأديبية ، مفصلاً في بيان إجراءات التحقيقات الإدارية ،والضمانات التي يجب أن تراعى عند إجرائها ، معطياً حق الدفاع كاملاً للموظف الذي يخضع للمسائلة التأديبية في جميع مراحل تلك المساءلة ، واستكمالاً لذات الهدف فقد صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بالمرسوم السلطاني رقم(52) لسنة 1984م[3]،معالجة بذلك الإجراءات التي تقتضيها نصوص هذا القانون ، والجدير بالذكر أن هذه اللائحة تضمنت أيضاً بعض الضمانات الإجرائية، التي تهدف إلى صيانة حق الدفاع المكفول للموظف المحال للمساءلة التأديبية ، وبذلك يمكن القول إنها تعد – بحق– بمثابة القانون الإجرائي للمساءلة التأديبية كما سوف نرى في موضع متقدم من هذه الدراسة، لما شملته من تفصيل تشريعي

---

(1) انظر مقالة الدكتورة/ أمة اللطيف شيبان ، المنشورة بمجلة الإداري ، العدد الحادي عشر ، 18 نوفمبر 1982م .
(2) نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية ، العدد (189) ، الصادر بتاريخ 1980/3/1م.
(3) نشرت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بالجريدة الرسمية ، العدد (290) ، الصادر بتاريخ 1984/6/16م .

للإجراءات ومواعيد سير إجراءات المساءلة التأديبية،والتي ما زالت معمول بها حتى الآن.

ثم صدر بعد ذلك القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م ، حيث نظم المساءلة الإدارية والجزاءات التأديبية ، وكيفية توقيعها ، والضمانات التي يجب مراعاتها عند إعمال أحكامها، وهذا ما سوف نوضحه لاحقاً حسب المنهجية التي تقوم عليها هذه الدراسة.

مما تقدم نخلص أن السلطة التأديبية في سلطنة عُمان قد طرأ عليها تطورات تشريعية متلاحقة ، آخرها إصدار قانون محكمة القضاء الإداري التي أناط بها المشرع الرقابة القضائية على القرارات التأديبية كما سوف نبينه لاحقاً ، وبهذا التطور أضحت الأحكام القانونية المنظمة للتأديب منظومة قانونية تستمد أساسها وسلطتها من طبيعة العلاقة التنظيمية التي يرتبط بها الموظف بالإدارة، باعتبار أنه يشغل مركزاً قانونياً عاماً ، هذا المركز تنظمه القوانين واللوائح التي تنظم شئون الوظيفة العامة، بما في ذلك التأديب الذي لا غنى عنه في المجتمع الوظيفي[1].

---

[1] انظر فتوى رقم : و س ق/ م و/ 96/1293/1/21، الصادرة بتاريخ 1996/12/4م ، المنشورة في الكتاب الثالث ، مجموعة المبادئ القانونية 1994م – 1996م ، إصدار وزارة الشئون القانونية ، حيث جاء بهذه الفتوى: (أن مركز الموظفين بالجهاز الإداري للدولة هو مركز قانوني لائحي ، وليس مركزاً تعاقدياً ، بمعنى أن الذي يعدل علاقة هؤلاء الموظفين بذلك الجهاز القوانين واللوائح ...).

المبحث الثانى
السلطات التأديبية الرئاسية واختصاصاتها
فى القانون العُماني

تمهيد وتقسيم :

ويقصد بالسلطة التأديبية الرئاسية – كما أوضحنا سلفاً – أن يكون للسلطة الرئاسية المكنة القانونية فى توقيع الجزاء التأديبي، ابتداءً من توجيه الاتهام للموظف، مروراً باتخاذ الإجراءات التأديبية ، وتحديد الخطأ وتكييفه وتعيين الجزاء المناسب، أو الحكم بالبراءة، وانتهاءً بصدور القرار التأديبي، أي يكون للسلطة الرئاسية ممارسة السلطة التأديبية كاملة، دون استشارة هيئة أخرى، وتتمثل هذه السلطة فى الرؤساء الإداريين.

لذا فإن السلطة تعني من الناحية القانونية: (القدرة أو المكنة القانونية التى يحوزها الشخص، ويستطيع بموجبها أن تسود إرادته الشخصية في علاقته مع شخص آخر لتقوده وتصححه) [1]، وفي المجال التأديبي فإن هذه السلطة لا تتحقق للرئيس الإداري، إلا إذا كان له على مرؤوسيه سلطة تأديب المخطئ منهم.

وتأسيساً على هذا المفهوم فقد ربط بعض من الفقه الإداري بين الوظيفة الرئاسية وسلطة التأديب، مما حداهم للقول بأن: (سلطة التأديب ليست إلا

---

(1) أنظر فى ذلك :

- M. Deleu. Lévolution du pouvior disciplinaire sur les fonctionnaires civiles d'Etat, Paris, 1933, p. 15 et s.

– وانظر؛ كذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية فى الوظيفة العامة 1979، دار النهضة العربية، مرجع سابق ص 15.

فرعاً من السلطة الرئاسية ، ويعهد بها إلى السلطة المنوط بها التعيين)[1] ، حيث يرون أن سلطة الإشراف والتوجيه التي يتمتع بها الرئيس الإداري تصبح بلا معنى إذا لم يكن هناك نظام يكفل ضمان طاعة المرؤوسين لتوجيهات رئيسهم ، وهذا الأمر لا يتحقق في الواقع العملي إلا من خلال تمتع الرئيس بالسلطة التأديبية التي من خلالها يضمن هذه الطاعة[2] ، واعتناقاً لهذا المبدأ فقد أخذ المشرع الإداري العُماني بنظام السلطة التأديبية الرئاسية في جميع القوانين المتعاقبة والتي صدرت لتنظيم شئون الوظيفة العامة[3].

وبدراسة التطور الذي صاحب النظام التأديبي في التشريع العُماني، يمكن القول بان السلطة التأديبية الرئاسية قد حظت باهتمام المشرع،من حيث تحديد لاختصاصات المقررة لها وفئات الموظفين الخاضعين لها، والإجراءات التأديبية المقررة أمامها ، وهذا ما سوف نوضحه في مطلبين: نتناول في الأول منها:مستويات السلطة التأديبية الرئاسية واختصاصاتها وفئات الموظفين الخاضعين لها ، ونبحث في المطلب الثاني:الإجراءات التأديبية المقررة أمام السلطة التأديبية الرئاسية ، وذلك كما يلي :

---

[1]- وانظر كذلك :-

- A. Palnty, Traité critique de la fonction publiques, Paris ; 1963, p.

[2] انظر الأستاذ الدكتور / سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 416 ، وكذلك الدكتور/ عاصم أحمد عجيلة طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 16، وما بعدها ، والدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 112 ، وكذلك الدكتور/يحيى الجمل ، الموظف العام فقهاً وقضاءً ، مرجع سابق، ص 1511 .

[3] بدءاً من القانون رقم 47 لسنة 1974م ، والقانون رقم 27 لسنة 1975م، والقانون رقم 8 لسنة 1980م، والقانون الحالي رقم(120) لسنة 2004م.

المطلـــــب الأول

مستويات السلطة التأديبية الرئاسية واختصاصاتها وفئات الموظفين الخاضعين لها في القانون العُماني

لقد نظم قانون الخدمة المدنية العُماني السلطات التأديبية لرئاسية في المادة (117)منه[1] إذ نصت على أنه : (لرئيس الوحدة[2]توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً في السنة ، وبما لا يجاوز عشرة أيام في المرة الواحدة، وذلك إذا لم تكن هناك شبهة جنائية فيما هو منسوب إلى الموظف تستوجب إحالته إلى الجهة المختصة بالتحقيق معه جنائياً، ويجوز لرئيس الوحدة تفويض الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر فيما يتعلق بالتصرف في المخالفات البسيطة وذلك بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة ، بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة ، ويكون التظلم من العقوبات المشار إليها في هذه المادة إلى رئيس الوحدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بقرار العقوبة على أن يتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ، ويعتبر انقضاء هذه المدة دون بت في التظلم بمثابة رفضه ، وفي جميع الأحوال يعتبر القرار في شأن التظلم نهائياً).

وبدارسة النص المتقدم والنصوص المقابلة له في القوانين المتعاقبة التي صدرت في مجال الخدمة المدنية ، نجد أن المشرع العُماني قد قصر السلطة التأديبية الرئاسية – وكأصل عام– على مستوى رئاسي واحد فقط هو رئيس

---

(1) انظر المادة (117) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م

(2) يقصد بالوحدة وفقاً للمادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م الآتي : (الوزارة ، أو وحدات الجهاز الإداري التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة) ، ويقصد برئيس الوحدة رئيس الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، بينما يقصد برئيس الوحدة في القانون رقم (8) لسنة 1980م الوزير أو المسئول المباشر عن الوحدة المستقلة ، ويقصد به في القانون رقم 47 لسنة 1974م،و كيل الوزارة أو مدير الدائرة ، وفي القانون رقم 27 لسنة 1975م يقصد به وكيل الوزارة أو المدير العام ، حيث كان الوزير ليس من بين مستويات السلطة التأديبية الرئاسية المبتدأه إلا أنه يمارس سلطة تأديبية تعقيبية.

الوحدة الإدارية ، سواء كان رئيس هذه الوحدة بمرتبة وزير بالنسبة للوزارات أو بمرتبة وكيل وزارة بالنسبة للجهاز المستقل ، أو بمرتبة مدير عام بالنسبة للمديرية العامة ذات الاستقلال الإداري، بيد أنه قد سمح بإمكانية التفويض في السلطة التأديبية الرئاسية ،بشروط وضوابط وفي حدود معينة[1] إلى الرئيس المباشر للموظف المخطئ، الذي يخضع للمساءلة التأديبية.

وبهذه الرخصة القانونية التي أجازها القانون، وحسب ما جرى عليه العمل في الواقع الإداري في بعض وحدات الجهاز الإداري للدولة ، فقد تم تفويض سلطة التأديب لبعض المستويات الإدارية داخل السلم الوظيفي بالوحدة ، وعليه يمكن القول إن السلطة التأديبية الرئاسية في النظام الإداري بالسلطنة على مستويين هما : رئيس الوحدة بالإيضاح المتقدم ، والرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر الذي يمارس سلطة التأديب بناء على تفويض من رئيس الوحدة فقط .

وفي هذا المجال نرى أن المشرع العُماني لم يكن موفقاً كثيراً في تحديد مستويات السلطة التأديبية الرئاسية، إذ كان من الأجدر أن يتم تعيين وتحديد مستويات السلطة التأديبية الرئاسية بقوة القانون، لا أن يحصرها في رئيس الوحدة الذي له أن يفوض سلطاته التأديبية أو لا يفوضها ، ومن ثم بالنتيجة تنحصر السلطة التأديبية في مستوى واحد، ولذا نتمنى على المشرع العُماني أن يتدخل وذلك بإجراء تعديل في قانون الخدمة المدنية الحالي، يقضي باستحداث أكثر من مستوى واحد للسلطة التأديبية الرئاسية ، وبإعادة توزيع

---

(1) انظر الفقرة الثانية من المادة 117 من القانون رقم 120لسنة 2004م ،والمادة المقابلة لها في القانون رقم 8 لسنة 1980 الملغي، هذا ولم يتضمن القانون رقم27 لسنة 1975 نصاً مشابهاً يسمح بالتفويض في السلطة التأديبية الرئاسية ، مما يعني أن السلطة التأديبية تكون حصراً في رئيس الوحدة ، الذي هو وكيل الوزارة أو المدير العام حسبما نصت المادة 5 من ذلك القانون، ويلاحظ أن الوزير في ظل هذا القانون لا يمارس سلطة تأديبية في توقيع الجزاءان كان يمارس حق الوقف عن العمل وإحالة الموظف إلى المجلس التأديبي المختص، أي لا سلطة تأديبية له في توقيع الجزاء أي أنه سلطة اتهم فقط.

ممارسة بعض الصلاحيات والجزاءات التأديبية في ضوء التعديل المقترح ، وذلك دعماً لمبدأ الفاعلية للجهة الإدارية ، إذ أننا لا نؤيد التفويض في ممارسة الاختصاصات التأديبية، لما في ذلك من إخلال بمبدأ الضمان المقرر في قيام الجهة المحددة قانوناً بممارسة الاختصاص ، حيث إن التفويض في ممارسة سلطة التأديب به مساس حقيقي وإهدار للضمانة المقررة من حيث جهة الاختصاص ، كما أن تحديد السلطات التأديبية واختصاصاتها من شأنه أن يدعم مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، الذي هو أساس تقرير السلطة التأديبية للسلطات الرئاسية، لما يتضمنه هذا النظام من خصائص تشتمل على سرعة وفورية توقيع الجزاء وتنفيذه في مواجهة الموظف الذي يثبت ارتكابه للخطأ التأديبي عند وقوعه، أو خلال فترة زمنية معاصرة لوقوعه[1] ، بما يحقق الفوائد المرجوة من ممارسة السلطة التأديبية داخل المرافق العامة.

هذا وقد حددت المادة (117) من القانون رقم 120 لسنة 2004م أنواع الجزاءات التي يجوز للسلطة التأديبية الرئاسية توقيعها على الموظفين ، والتي تنحصر في توقيع جزاء الإنذار ، أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً في السنة وبما لا يجاوز عشرة أيام في المرة الواحدة ، والجدير بالذكر أن المشرع التأديبي في القانون الحالي ، قد أخضع سائر الموظفين للسلطة التأديبية الرئاسية وفق الضوابط المنصوص عليها في المادة المشار إليها ، في حين كان يقصر هذه السلطة في القانون السابق رقم 8 لسنة 1980م على الموظفين الشاغلين لوظائف ودرجات الحلقتين الثانية والثالثة من الجدول العام فقط[2]. أما شاغلو وظائف الجدول الخاص

---

(1) انظر الدكتور / مصطفى عفيفي والدكتورة بدرية جاسر ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة في القوانين الوظيفية في مصر والكويت والدول الأجنبية ، مطبعة حسان ، القاهرة،1982م، ص 34 .

(2) انظر المادة (74) من القانون السابق رقم 8 لسنة 1980م.

ودرجات الحلقة الأولى من الجدول العام ، فإنهم لا يخضعون للسلطة التأديبية الرئاسية ، وقد كان هذا الوضع محل انتقاد الباحث أثناء إعداد هذه الدراسة ، إلا أن المشرع قد تدارك هذا الأمر في القانون الحالي ، ولا شك أن إخضاع جميع الموظفين للسلطة التأديبية الرئاسية يحقق مبدأ الفاعلية لجهة الإدارة ، فضلاً عن تحقيقه لمبدأ المساواة أمام الجزاء التأديبي لسائر الموظفين بغض النظر عن درجاتهم الوظيفية .

ويعد هذا النهج تطوراً يكتب للمشرع العُماني نحو إضفاء الموضوعية على النظام التأديبي ، ويعكس توجهه في الأخذ بالتوجهات الفقهية الداعية إلى ضرورة المساواة بين الموظفين في النظم التأديبية.

وبإجراء المقارنة في هذا الجانب بين الأنظمة التأديبية في الدول – محل الدراسة– يمكن أن نستخلص الآتي :

أولاً :من حيث عدد السلطات التأديبية الرئاسية :

تنحصر السلطة التأديبية الرئاسية في القانون العُماني في رئيس الوحدة الإدارية كأصل عام وله حق تفويض هذه الصلاحية للرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر ، بينما تتعدد سلطات التأديب الرئاسية في كل من مصر والإمارات العربية المتحدة ، ففي مصر تتحدد السلطة التأديبية الرئاسية في شاغلي الوظائف العليا والرؤساء المباشرين ، وكذا الحال في الإمارات العربية المتحدة ، فإنها تتمثل في الوزير ، ووكيل الوزارة، أي أن السلطة التأديبية على مستويين ، بينما في عُمان جاءت كأصل عام على مستوى واحد فقط.

ثانياً : من حيث فئات الموظفين الخاضعين لسلطة التأديب الرئاسية :

بالمقارنة بين أنظمة التأديب في الدول – محل الدراسة- بشأن اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية بالتأديب ، نجد أن هذه الأنظمة تتشابه من حيث امتداد سلطة التأديب الرئاسية لتشمل جميع الموظفين ، بما في ذلك شاغلي درجات الوظائف العليا باستثناء شاغلي وظائف وكلاء الوزارات والوكلاء المساعدين في دولة الإمارات العربية المتحدة .

وتجدر الإشارة هنا أن القانون العُماني السابق رقم 8 لسنة 1980 كان يقصر اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية على شاغلي وظائف ودرجات الحلقتين الثانية والثالثة من الجدول العام ، ولا تمتد هذه السلطة إلى شاغلي وظائف ودرجات الجدول الخاص والحلقة الأولى من الجدول العام ، بيد أن المشرع العُماني قد عدل عن هذا النهج في القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م ، ومد اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية إلى جميع الموظفين مسايراً في ذلك المشرعين المصري ، والإماراتي ، وقد فعل حسناً في ذلك .

ثالثاً :من حيث صلاحية السلطات التأديبية الرئاسية بتوقيع الجزاءات :

لا تملك السلطة التأديبية الرئاسية في عُمان سوى إيقاع جزاءي: الإنذار والخصم من الراتب، وإلى المدى الذي حدده القانون بالنسبة للجزاء الأخير . بينما تملك السلطة التأديبية في مصر صلاحيات واسعة في توقيع أغلب الجزاءات التأديبية ، إذ تملك الحق في توقيع الجزاءات التأديبية الواردة في قانون نظام العاملين المدنيين عدا جزاءي الإحالة إلى المعاش، والفصل من الخدمة ، وهذه الصلاحيات تتدرج بحسب جسامة الخطأ، أو نوع الجزاء بحيث يبدأ سلم الجزاءات التأديبية بأخفها ، وهذه تمارسها السلطة التأديبية

الرئاسية الأولى ، وكلما صعدنا في سلم الجزاءات إلى الجزاء الأشد نلاحظ أنها خولت إلى سلطة تأديبية أعلى[1].

وذات الوضع في الإمارات العربية المتحدة ؛ فإن السلطة التأديبية الرئاسية تملك توقيع جميع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القانون،عدا الجزاءين المنصوص عليهما في البندين (5) و (6) من المادة رقم (70) ،وهما جزاء الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ثلاثة أشهر ، وجزاء الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة، وهذه الصلاحيات أيضاً تتدرج بحسب جسامة الخطأ ودرجة الموظف المرتكب لهذا الخطأ ، فإذا كان هذا الموظف من شاغلي الدرجات من الأولى وحتى العاشرة، فإن السلطة التأديبية الرئاسية بالنسبة له يكون الوزير ، أما إذا كان من دون ذلك؛ فإن السلطة التأديبية الرئاسية بالنسبة له هو وكيل الوزارة[2] .

مما تقدم نخلص أن السلطة التأديبية الرئاسية في سلطنة عُمان على مستوى واحد كأصل عام، ولا تملك إلا توقيع جزاءين من الجزاءات المنصوص عليها قانوناً، وفي الحدود التي رسمها القانون بالنسبة لجزاء الخصم من الراتب ، وعليه نناشد المشرع العُماني بالتدخل لتعديل نص المادة (117) من القانون ، بحيث يسمح هذا التعديل للسلطة التأديبية الرئاسية توقيع جزاءات تأديبية أكثر من الجزاءات الحالية ، طالما أنه قرر حسب قانون محكمة القضاء الإداري الرقابة القضائية على القرارات التأديبية

---

[1] انظر المادة (80) من قانون نظام العاملين المدنيين للدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978م المعدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1983م ، المنشور في الجريدة الرسمية رقم (32) الصادر في 1983/8/11م .

[2] انظر المادة 70 من القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001م بإصدار قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية ، المنشور في الجريدة الرسمية في العدد 372 بتاريخ 2 رمضان 1422هـ الموافق 17/نوفمبر 2001م.

، وذلك دعماً لمبدأ فاعلية الإدارة التي لا خوف منها في ظل هذه الرقابة التي توفر الرعاية والضمان للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية.

المطلب الثاني
الإجراءات التأديبية المقررة أمام السلطة التأديبية الرئاسية في القانون العُماني

مما لا مراء فيه أن تمتع السلطة الرئاسية بسلطة التأديب ، يعد السلاح القوي الفعّال في يد الإدارة، كيما تردع به الموظفين عند ارتكابهم لأي خطأ، أو إهمال، أو تقصير في أداء واجبات وظائفهم، بيد أن ممارسة هذه السلطة يجب أن يكون في إطار تحقيق الغاية من التأديب هذا من جانب ، وأن لا يساء استخدامها من جانب آخر ، لذا وحرصاً من المشرع العُماني على تحقيق هذا التوازن عند ممارسة السلطة التأديبية الرئاسية لحقها في تأديب الموظف المرتكب لفعل يشكل إخلالاً بالواجب الوظيفي ، فقد نص على ثمة إجراءات يجب اتباعها والعمل بموجبها عند إصدار القرار التأديبي ، وهذه الإجراءات ليست جوفاء أو صماء لا روح فيها ، بل إنها تهدف إلى الوصول إلى الحقيقة إثباتاً أو نفياً لارتكاب الموظف المتهم للمخالفة المنسوبة إليه[1].

وبدراسة نصوص قانون الخدمة المدنية العُماني ولائحته التنفيذية ، يمكننا استظهار الضمانات الإجرائية المقررة أمام السلطة التأديبية الرئاسية في الآتي :

---

[1] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 179 وما بعدها، وكذلك الدكتور/عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، الجزء الثاني، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ،2000م ، ص 549 وما بعدها.

أولاً : التحقيق مع الموظف قبل إصدار القرار التأديبي :

نقرر ابتداءً أن الضمانات المقررة أمام السلطة التأديبية الرئاسية تقل كثيراً عن تلك الضمانات المتبعة أمام مجالس التأديب كما سنرى لا حقاً ، كما نشير إلى أن دراستنا للتحقيق من حيث أحكامه وضماناته وإجراءاته سيكون موقعها الباب الثاني من هذه الدراسة . أما في هذا المقام فسنكتفي ببيان حكم القانون العُماني بشأن هذه الضمانة الإجرائية المقررة أمام السلطة التأديبية الرئاسية، إذ تنص المادة (107) من القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م على أنه[1]: (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً ، ويجوز بالنسبة للمخالفات البسيطة أن يكون التحقيق شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة، وفي هذ الحالة لا يجوز أن تزيد العقوبة على الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام).

هذا وقد تضمنت المواد من (179- 184) من اللائحة التنفيذية للقانون أحكام وإجراءات التحقيق، وجهات ممارسته، وإجراءاته والضمانات الإجرائية المقررة للموظف العام أمام هيئة التحقيق ، وستكون هذه الأحكام محل دراستنا – كما أسلفنا- في الباب الثاني من هذه الرسالة.

ويلاحظ باستقراء موقف المشرع من خلال النصوص القانونية المقررة في هذا الخصوص ، إنه اعتبر التحقيق ضمانة أساسية من ضمانات التأديب يجب أن تتوافر أمام جميع السلطات التأديبية بما في ذلك السلطة الرئاسية ،

---

[1] انظر المادة (107) من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م ، تقابلها المادة (66) من القانون رقم (8) لسنة 1980م، والمادة (91) من القانون رقم (27) لسنة 1975م الملغيان.

وما التفصيل الذي أتى به المشرع خاصة في اللائحة التنفيذية بشان إجراءات التحقيق ، إلا دليلاً على إعطائه أهمية خاصة لهذا الإجراء الجوهري، الذي تنكشف به الحقيقة فيما نسب إلى الموظف من تهم إثباتاً أو نفياً ، وبما يكفل تفعيل حق المواجهة باعتباره من المبادئ الأصيلة التي تحكم النظام التأديبي بأكمله ، فضلاً عن أنه إجراء لابد منه لكفالة حق الدفاع المقرر دستوراً وقانوناً للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، ومن ثم فإن التحقيق يعد ضمانة وجوبية لا جوزاية ، بحيث لا تترخص السلطة التأديبية في إجرائه من عدمه قبل اتخاذ القرار التأديبي ، وقد رتب الشارع جزاء مخالفة هذا الإجراء البطلان لمخالفته لنصوص القانون ، هذا وللتحقيق شروط لصحة مباشرته، كأن يكون كتابة من حيث الأصل ، وانطواء القرار على مضمون التحقيق في حالة ما إذا كان شفاهة بالنسبة للجزاءات البسيطة،التي لا تتعدى الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام.

ويمكن القول إن الموظف المحال إلى التحقيق يتمتع بحقوق الدفاع كاملة من حيث حقه في مناقشة كل ما يعرض في التحقيق، والإحاطة بالاتهام الموجه إليه، وإبداء دفاعه، وتقديم الأدلة وسماع ومناقشة الشهود، وما إلى ذلك من وسائل تحقيق الدفاع إثباتاً أو نفياً[1] .

وتأسيساً على ذلك فقد أوجب المشرع التأديبي العُماني هذه الضمانة الإجرائية كشرط قانوني ملزم للسلطة التأديبية الرئاسية باعتبارها ضمانة عامة، يتعين عليها إتباعه قبل اتخاذ القرار بتوقيع الجزاء التأديبي ، وللتعبير

---

(1) انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الصادر بجلسة 1989/1/4م في الطعن رقم 951 لسنة 29 ق ،المنشور في مجموعة الدكتور / نعيم عطية والأستاذ / حسن الفكهاني ، ص 451 وما بعدها ، انظر كذلك الدكتور / مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضمانته ورقابته القضائية) ، مرجع سابق ، ص 430 وما بعدها .

عن هذا الأمر فقد استخدم القانون عبارة لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، مما يعني أن السلطة التأديبية لا تترخص في القيام به أو عدم القيام به، وإنما يجب عليها القيام به دائماً عند اتخاذ، كما أن الإطلاق الوارد فى النص يتضمن خطاباً لجميع السلطات التأديبية، سواء أكانت رئاسية أم مجالس مساءلة إدارية ، ومن ثم فإن التحقيق بوصفه إجراء جوهري من إجراءات المساءلة التأديبية، يوفر – بلا ريب – ضمانة حقيقية في ميدان ممارسة السلطة التأديبية الرئاسية لحقها في التأديب ، إذ أن الجزاء من حيث النتيجة واحد وإن اختلف من حيث الجسامة ، وبغض النظر عن السلطة التي تمارس سلطة التأديب ، رئاسية سواءً كانت سلطة رئاسية أم شبه قضائية، أم قضائية.

ثانياً: تسبيب القرار التأديبي

أخذاً بالقاعدة الأساسية والتي تقضي بتسبيب الأحكام القضائية والقرارات التأديبية، فقد اعتنق المشرع العُماني هذه القاعدة في نظامه القانوني ، حيث نص في قانون الإجراءات المدنية والتجارية على هذا المبدأ، فنصت المادة (172) منه على أنه: (... يجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها، وإلا كانت باطلة)[1]، كما نصت المادة (220) من قانون الإجراءات الجزائية على (... ثم تذكر بعد ذلك الأسباب التي بني عليها الحكم

---

(1) أنظر المادة (172) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2002/29م)، المنشور في الجريدة الرسمية العدد (715) بتاريخ 3 محرم 1423هـ الموافق 17/مارس/2002م.

ومنطوقه، وكل حكم بالإدانة يجب أن يشتمل علي بيان الواقعة المستوجبة للعقوبة والظروف التي وقعت فيها ، ونص القانون الذي حكم بموجبه)[1].

ونظراً لأهمية ضمانة التسبيب في الأعمال القانونية لما تصفه من الطمأنينة والثقة في تلك الأعمال والتصرفات ، ولما تؤديه من وظيفة مهمة في مراقبة مشروعية القرار ، لذا فقد قرر المشرع ضمانة التسبيب في كافة القرارات التأديبية ، وذلك استثناء من الأصل العام الذي يعفي جهات الإدارة من تسبيب قراراتها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ، لذا فقد نصت القوانين المتعاقبة المنظمة لشئون الوظيفة العامة في سلطنة عُمان على هذه الضمانة الإجرائية الجوهرية، والتي بتخلفها يبطل القرار التأديبي ، حيث أوجب المشرع في الفقرة الثانية من المادة (107) من قانون الخدمة المدنية الحالي أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً وذلك بقولها:(....ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً)[2].

ومن هذا النص يتضح بجلاء أن المشرع الإداري قد ألزم السلطات التأديبية بما في ذلك السلطة التأديبية الرئاسية بتسبيب قراراتها التأديبية ، ولا يقدح من ذلك ما جرى عليه نص الفقرة الثالثة من المادة (107) من القانون، والتي أجازت أن يكون التحقيق شفاهة بالنسبة إلى جزاءي الإنذار والخصم من الراتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام[3] ، وما يؤكد إستلزام التسبيب في جميع القرارات التأديبية، حتى بالنسبة لهذين الجزاءين ما جاء في صدر هذه الفقرة ذاتها، والتي توجب أن يثبت مضمون التحقيق الشفوي في القرار الصادر

---

(1) انظر المادة (220) من قانون الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (97) لسنة 1999م، المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد (61) بتاريخ 7 رمضان 1420هـ ، الموافق 15/ديسمبر/1999م .

(2) انظر الفقرة الثانية من المادة (107) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م ، وتقابلها المادة (66) من القانون رقم (8) لسنة 1980 والمادة (190) من القانون رقم (47) لسنة 1974م والمادة (90) من القانون رقم (27) لسنة 1975م.

(3) انظر الفقرة الثالثة من المادة (107) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م إذ تنص: (... ويجوز بالنسبة للمخالفات البسيطة أن يكون التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة، وفي هذه الحالة لا يجوز أن تزيد العقوبة على الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة ثلاثة أيام) .

بتوقيع الجزاء ، أي أن يكون مضمون هذا التحقيق ضمن أسباب القرار التأديبي التي يرتكز عليها.

هذا ويعد تسبيب القرار التأديبي من الإجراءات التي يجب مراعاتها تحقيقاً للضمان والاطمئنان للموظف الذي يخضع للمساءلة بحسبان أن التسبيب مدعاة إلى التأني والروية وضمان السلامة وصحة التصرف من قبل السلطة التأديبية ، حتى ترتفع عنها مظنة الشك والريبة والتحكم والاستبداد ، كما أنه وعن طريق التسبيب يضمن إطلاع السلطة التأديبية – أياً كانت رئاسية، أم شبه قضائية، أم قضائية على وقائع الاتهام وما أبداه الموظف من أوجه دفوع ودفاع وطلبات، ومدى التزام السلطة التأديبية بالاعتبارات القانونية التي يجب مراعاتها في التأديب، فضلاً عن أنه يحقق الغاية من التأديب وذلك من خلال تبصير الموظف بما نسب إليه وما عوقب عنه ، حتى لا يقع مرة أخرى في الخطأ، أو ليعلم الموظف بأنه جوزي عن فعل لم يعترف بارتكابه، فيتظلم من هذا الجزاء بالطعن أمام القضاء، الذي يبسط رقابته على الوقائع المادية أو القانونية التي بني عليها القرار التأديبي، من خلال بحثه للأسباب التي قام عليها ذلك القرار[1] ، لذا فإن التسبيب يعد ضمانة أساسية وجوهرية لتحقيق الاطمئنان للموظف المساءل وسلامة محاكمته تأديبياً.

ويشترط في التسبيب أن يقوم على ضوابط وقواعد أساسية تتمثل في وجوب سرد الوقائع كاملة ، وفي عبارات واضحة دون خطأ أو تحريف ، واستخلاص الصحيح منها وتقديره بما يؤدي إلى تكييفها التكييف السليم ،

---

[1] انظر المستشار / مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام مرجع سابق ، ص 372 وما بعدها ، كذلك الدكتور / عمرو فؤاد أحمد بركات ، مرجع سابق ، ص 329، وكذلك الدكتور/ نصر الدين مصباح ، النظرية العامة للتأديب، مرجع سابق ،ص 546 وما بعدها.

وإنزال النصوص القانونية عليها وأن يكون الحكم أو القرار منسجماً مع أسبابه ومستخلصاً استخلاصاً منطقياً لكل ما تقدم [1].

كما يشترط أن يكون التسبيب جدياً وكافياً وسائغاً ومستمداً من واقع الأوراق والظروف ، ويجب أن تذكر الأسباب في صلب القرار أو الحكم . أما الاكتفاء بالإشارة إلى الأسباب الواردة في قرار آخر فإن هذا لا يعد تسبيباً كافياً ، كما لا يغني عنه وجود تحقيق سابق عليه[2].

هذا وقد استقر القضاء الإداري المصري- كما سوف نرى لاحقاً- في أحكامه قديمها وحديثها على وجوب تسبيب القرارات التأديبية، باعتباره من الضمانات الأساسية في التأديب، بحيث يجب أن تتوافر كحد أدنى في أي محاكمة تأديبية ، وهذا القدر تمليه العدالة المجردة ، ومبادئ العدل والإنصاف وتطلبه الأصول العامة للمحاكمات بشكل عام ، وتقتضيه المبادئ الأولية المقررة في القوانين الإجرائية ، سواء في المحاكمات الجزائية أو التأديبية ، ذلك أن القرار التأديبي هو في واقع الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري ، ومن هذه الضمانات تسبيب القرار الصادر بالجزاء التأديبي[3] ، هذا ويختلف تسبيب القرار عن سببه، حيث إن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً أي في الواقع والقانون ، باعتبار أن القرار تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه ،

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور العلامة / أحمد أبو الوفا ، نظرية الأحكام في قانون المرافعات ، الطبعة (6) منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة 1989م ، ص 172م وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق 602 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / السيد محمد إبراهيم ، شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، 543 ، وكذلك الدكتور/ رؤوف عبيد ، ضوابط تسبيب الأحكام الجزائية وأوامر التصرف في التحقيق ، طبعة ثالثة ، 1986م ، دار الفكر العربي ، ص 6 وما بعدها .

(2) على خلاف ذلك يرى البعض أن القرار الإداري يمكن أن يستند إلى قرار آخر مسبب تسبيباً كافياً ، ومن أنصار هذا الرأي الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، بدون سنة نشر ، ص 530 .

(3) انظر في هذا المعنى حكم قديم للمحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة1959/3/21م ، في الطعن (207)، لسنة (4) ق ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة في التأديب ، مرجع سابق ، ص 547، 548، وكذلك حكمها الحديث الصادر بجلسة 1989/6/17م، في الطعن رقم 1636، لسنة 34 ، المنشور في مجموعة السنة (34) ق ، الجزء الثاني ، ص 1150 وص (1151) .

والسبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني ، وهو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار الإداري[1]، أما التسبيب فهو الأسانيد والأسباب التي بني عليها القرار إذا تطلب القانون ذلك.

وضمانة التسبيب هي من الضمانات الإجرائية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء ، ويسري هذا الحكم في حالة القصور في التسبيب أو عدم التسبيب أصلاً ، وفي حالة التسبيب بالإحالة أو التسبيب اللاحق أو التسبيب بعد إبلاغ القرار، بيد أن بطلان الجزاء بسبب عدم تسبيب القرار لا يمنع السلطة التأديبية من إعادة توقيعه وفقاً للشكل الصحيح ، ولا يترتب على القرار الأول أي أثر من الآثار القانونية بشأن الجزاء، إذ لا يترتب هذا الأثر إلا من تاريخ صدور القرار الجديد.

هذا وسوف نعاود دراسة هذه الضمانة بشيء من التفصيل في موضع لاحق من هذه الدراسة.

مما تقدم نخلص أن تسبيب القرارات التأديبية، يعد من الضمانات القانونية الملزمة للسلطة التأديبية، أياً كانت: رئاسية، أم شبه قضائية، أم قضائية، ويترتب على تخلفها بطلان القرار التأديبي.

ثالثاً : التظلم الإداري من القرار التأديبي الرئاسي :

من الضمانات التأديبية التي قررها المشرع العُماني بالنسبة للقرارات التأديبية التي تصدرها السلطة التأديبية الرئاسية ، أن اعتمد نظام التظلم الإداري من هذه القرارات، حيث تنص المادة (117) في عجزها على أنه

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (176) ، لسنة (3) ق،الصادر بجلسة 1958/7/12م ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة للسنة 3 ق ، ص 1729 .

(... يكون التظلم من العقوبات المشار إليها إلى رئيس الوحدة خلال ثلاثين يوماً من تاريـــخ إخطار الموظف بقرار العقوبة على أن يتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ...)[1]، وباسترجاع ما سبق بيانه، يتبيّن لنا أن السلطة التأديبية الرئاسية في سلطنة عُمان، بالرغم من أنها مقصورة على رئيس الوحدة – كأصل عام- أو الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر بتفويض من رئيس الوحدة ، إلا أن قراراتها التأديبية تخضع لنظام التظلم الإداري ، وهو تظلم ولائي إذا كان مصدر القرار التأديبي رئيس الوحدة ، وتظلم رئاسي إذا كان مصدره الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر المفوض ، والذي يقرأ ظاهر النص قد يظن أن التظلم مقصوراً فقط على القرارات الصادرة عن رئيس الوحدة باعتبار أنه جاء مطلقاً ، والمطلق يظل على إطلاقه ما لم يرد نص آخر يخصصه ، ومن ثم فإن حكم هذا الإطلاق في النص المتقدم يطال إيقاع جميع الجزاءات الواردة في تلك القرارات الصادرة من الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر المفوض.

هذا ويتم تقديم التظلم في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ علم الموظف المجازي بالقرار التأديبي إلى رئيس الوحدة ، الذي له وعملاً بأحكام المادة (188) من اللائحة التنفيذية أن يسحب قرار الجزاء، إذا رأى أن الموظف محق في تظلمه ، ويعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن .

مما تقدم يتضح أن ثمة ضمانات تأديبية مقررة في ميدان السلطة التأديبية الرئاسية في القانون العُماني – وإن كانت قليلة- إلا أنها تحد من التعسف الذي يمكن أن يصاحب استعمال السلطة التأديبية الرئاسية إذا ما كانت بدون قيد ، وسوف تجد هذه الضمانات مكانها في التطبيق العملي

---

[1] انظر المادة (117) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م .

خاصة بعدما استحدث القضاء الإداري الذي خوّل اختصاص الرقابة على القرارات التأديبية ، وهذا ما سوف نبحثه تفصيلاً في الباب الرابع من هذه الدراسة.

المبـــحث الثالـــث

أنواع مجالس المساءلة الإدارية وتشكيلها واختصاصاتها [1] في التشريع العُماني

تمهيد وتقسيم:

يقوم النظام التأديبي في القانون العُماني – وحتى الآن– على أساس الأخذ بالاتجاه الرئاسي وشبه القضائي ، وتأسيساً على ذلك فإن الاختصاص التأديبي في هذا القانون موزعاً بين السلطة التأديبية الرئاسية بالنسبة للجزاءات البسيطة كما سبق وأن أسلفنا، وبين مجالس المساءلة الإدارية بالنسبة للجزاءات التأديبية الأخرى – كما سنرى – بحسب درجة الموظف وجسامة الجزاء ، وبالتالي فإن النظام القانوني للتأديب في التشريع العُماني، لم يأخذ بفكرة المحاكم التأديبية ، كما فعل المشرع المصري – بالرغم من التأثر الواضح والكبير به – حيث أخذت التشريعات الوظيفية المصرية منذ وقت مبكر بنظام النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية[2]، في حين آثر المشرع العُماني اعتناق الاتجاه الإداري في نظامه التأديبي ، مع تقريره في وقت لاحق – كما سنرى– الرقابة القضائية على القرارات التأديبية كضمانة أخيرة من ضمانـــات التأديب[3] .

---

[1] يطلق المشرع التأديبي في سلطنة عُمان في القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م على مجالس التأديب مسمى مجالس المساءلة الإدارية ، في حين كان يسميها مجالس التأديب في القوانين السابقة.

[2] أنشأت النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية في جمهورية مصر العربية بموجب القانون رقم 117 لسنة 1958م ،المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد 22 الصادر بتاريخ 1958/8/24م ، العدد 24 مكرر.

[3] انظر المستشار الدكتور/عبد الله إبراهيم ناصف ،الضمانات القضائية لتأديب الموظفين ، ورقة عمل، مقدمة لندوة الجزاءات التأديبية وضماناتها الإدارية والقضائية ، المنعقدة في مسقط بمعهد الإدارة العامة ، في الفترة من 4- 5 = =

والهدف من اعتماد هذا الاتجاه كنظام تأديبي هو إقامة نوع من التوازن الدقيق بين مبدأ الفاعلية الذي يميز النظام الإداري ، ومبدأ الضمان الذي يتميز به النظام القضائي المقابل، وذلك بإيجاد نظام وسطي بين هذين الاتجاهين ، يتمثل في الأخذ بالاتجاه شبه القضائي ، بحيث يجمع هذا النظام مزايا كلا النظامين ، من خلال تلافي العيوب والانتقادات الموجهة إلى كل منهما، ولعل السبب الذي جعل المشرع العُماني يأخذ بهذا النهج أن الاتجاه شبه القضائي هو الذي يتناسب وظروف الواقع الإداري الذي تشهده الحياة الإدارية، الآخذة بالنمو في هذه المرحلة المهمة من مراحل النهضة الشاملة في السلطنة.

وانطلاقاً من إيمان المشرع بجدوى هذا الاتجاه فقد عرفت جميع القوانين المتعاقبة والصادرة بشأن تنظيم الموظفين في عُمان، نوعين من مجالس التأديب ، تم توزيع الاختصاص بينهما على معايير وأسس متباينة ، بعضها يتعلق بمكانة الموظف الذي يخضع للمساءلة ودرجته في السلم الإداري، وبعضها الآخر يتعلق بجسامة الجزاء وشدته.

وحتى نحيط بالأحكام القانونية المنظمة لأعمال مجالس المساءلة الإدارية ، وسلطتها التأديبية في الواقع العملي في التشريع العُماني، سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: نتناول في الأول منها: تشكيل واختصاصات مجلس المساءلة الإدارية (على مستوى الوحدة) ، وفي المطلب الثاني نتحدث عن: تشكيل واختصاصات المجلس المركزي للمساءلة

= مايو 2003م ، ص 8 ، وكذلك الدكتور / طالب بن هلال الحوسني ، الفئات الخاضعة للجزاء التأديبي في إطار القانون العام ، ورقة مقدمة لذات الندوة ، ص 8 ، وص 15 .

الإدارية (على مستوى الجهاز الإداري للدولة) ، وفي المطلب الأخير نتناول الضمانات الإجرائية المتبعة أمام مجالس المساءلة الإدارية بنوعها.

المطلب الأول
مجلس المساءلة الإدارية[1]
(تشكيله واختصاصاته)

تمهيد وتقسيم :

أوضحنا فيما سبق أن المشرع الإداري في السلطنة قد أخذ بالنظام شبه القضائي إلى جانب السلطة التأديبية الرئاسية ، وقد وزّع الاختصاص التأديبي على تلك الجهات في ضوء معايير مختلفة ، حيث إناط سلطة توقيع الجزاءات التأديبية الجسيمة إلى مجالس المساءلة الإدارية نظّم القانون كيفية وأداة تشكيلها واختصاصاتها، وفئات الموظفين الخاضعين لسلطتها، وقد أنشأ لهذا الغرض نوعين من مجالس التأديب:الأول على مستوى كل وحدة[2] إدارية ، ويسمى بمجلس المساءلة الإدارية ، والثاني على مستوى الدولة، ويسمى بالمجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، وسوف نقصر الحديث في هذا المكان على مجلس المساءلة الإدارية ؛ لذا نقسم الدراسة لهذا المطلب في فرعين : نتناول في الفرع الأول: تشكيل مجلس المساءلة الإدارية ، ونتحدث في الفرع الثاني عن: اختصاصات مجلس المساءلة الإدارية،وذلك كما يلي:

---

[1] كان القانون رقم 8 لسنة 1980 يطلق على هذا المجلس تسمية (مجلس التأديب الإداري).

[2] يقصد بالوحدة الإدارية حسب نص المادة 2 من القانون رقم 120 لسنة 2004م (الوزارة ، أو وحدات الجهاز الإداري التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة) ، وتنص على ذات المعنى المادة (2) من القانون رقم 8 لسنة 1980م ، والمادة رقم (3) من القانون رقم 47 لسنة 1974م ، وكذلك المادة (5) من القانون رقم (27) لسنة 1975م .

الفرع الأول

تشكيل مجلس المساءلة الإدارية[1]

نظم القانون كيفية وأداة تشكيل مجلس المساءلة الإدارية: بكل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة ، حيث نصت المادة (118) منه على ذلك بالقول : (يشكل مجلس المساءلة الإدارية من ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس، ويشترط أن لا تقل وظيفة رئيس المجلس عن مدير عام وأن لا تقل درجة عضو المجلس عن درجة الموظف المحال إلى المساءلة الإدارية، ويجوز تشكيل أكثر من مجلس في الوحدة، ويصدر بتشكيل المجلس قرار من رئيس الوحدة على أن يتضمن أعضاء احتياطيين ليحل أي منهم محل من يتعذر حضوره من الأعضاء الأصليين، ويحدد هذا القرار نظام العمل بالمجلس وأمين سره) [2].

هذا ويلاحظ أن المشرع العُماني بهذا النص قد غلب مبدأ الفاعلية على حساب مبدأ الضمان، ويتضح ذلك من تركه سلطة اختيار أعضاء المجلس لمحض إرادة رئيس الوحدة، ولم يأت بتشكيل تشريعي محدد لأعضاء هذا المجلس، وفي ذلك لا شك إهدار للضمانة القانونية التي تتحقق عندما يتم تعيين الأعضاء بقوة القانون ، وقد كان بوسع المشرع أن يحدد التشكيل قانوناً، وذلك بتعيين الأعضاء بصفاتهم الوظيفية كما فعل المشرع الكويتي، الذي يأخذ بنظام المجالس التأديبية المشكلة من أعضاء بصفاتهم الوظيفية[3]، باعتبار أن تشكيل – المجالس بهذه الطريقة من شأن ذلك أن يضفي نوع من

---

(1) كان يسمي هذا المجلس فى القانون رقم 47 لسنة 1974م بمجلس تأديب مصلحي ، راجع المادة (171) منه، بينما اطلق عليه القانون رقم 27 لسنة 1975م مجلس تأديب إداري، راجع المادة 90 منه، ويسميه القانون رقم (8) لسنة 1980م مجلس التأديب الإداري، راجع المادة (75)، ويطلق عليه القانون الحالي رقم (120) لسنة 2004م مجلس المساءلة الإدارية.

(2) أنظر المادة (118) من القانون رقم 120 لسنة 2004م.

(3) أنظر الأستاذ/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص442.

الضمانة القانونية ويقترب من آلية التشكيل القضائي ، لما يتسم به التشكيل القانوني بهذه الكيفية من استقلالية عن رئيس الوحدة وفي ذلك لا شك ضمانة للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، كما نأخذ على هذا النص أنه لم يشترط أن يكون من بين أعضاء المجلس التأديبي عنصر قانوني ، على الرغم من وجود دوائر قانونية ضمن الهياكل التنظيمية لوحدات الجهاز الإداري للدولة ، وإن كان قد أتاح للمجلس حق الاستعانة في سبيل قيامه بمسئولياته بأهل الخبرة في المسائل الفنية والقانونية ، إلا أن ذلك يبقى أمراً اختيارياً قد يلجأ المجلس إليه وقد لا يأخذ به ، مما يجعل التشكيل ينحصر في العنصر الإداري الصرف، والحقيقة أن وجود العنصر القانوني في عضوية مجالس المساءلة الإدارية، يعد ضمانة رئيسه للموظف الذي يخضع للمساءلة لكونه وبحكم تكوينه يعد أقدر من غيره في الوقوف على مختلف جوانب المساءلة التأديبية، خاصة الجوانب والمبادئ القانونية منها ، في حين أن المشرع اشترط أن لا تقل وظيفة رئيس المجلس عن مدير عام على الرغم من أن هذا الشرط لا يضيف أي ضمانة للموظف المحال إلى المجلس التأديبي وكان من الأجدر أن يشترط أن يكون من بين أعضاء المجلس مدير الدائرة القانونية ، أو أحد أعضاء تلك الدائرة من القانونيين ، الأمر الذي يدعونا إلى مناشدة المشرع للتدخل بإعادة النظر فيما يتعلق بكيفية وأداة تشكيل مجلس المساءلة الإدارية ، وذلك بتعديل نص المادة 118 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م، لمواجهة القصور التشريعي وفق ما تم بيانه ، كما نأخذ على نص تلك المادة أنها قد أغفلت تحديد الجهة التي تتولى تمثيل الادعاء ومباشرة المساءلة التأديبية أمام المجلس ، ولا شك أن خلو تشكيل مجلس المساءلة الإدارية ممن يمثل الادعاء أمامه، ينطوي على قصور واضح يتعين تداركه وذلك بالنظر لأهمية الدور الذي يلعبه الادعاء

فى توضيح الحقيقة أمام المجلس ، ولا يغني عن ذلك وجود أمانة سر للمجلس تتولى كتابة وقائع الجلسات ، الأمر الذي يقتضي ضرورة تدخل المشرع بتعديل نص المادة المشار إليها، لتلافي مثل هذا القصور الذي تّكشف عنه التطبيق العملي، والدراسة المقارنة لأنظمة التأديب في بعض الدول.

وفي ضوء ما سبق بيانه، نناشد المشرع العُماني بتعديل ذلك النص بما يتفق والملاحظات المشار إليها ، حتى تستقيم الممارسة العملية لاختصاصات مجالس المساءلة الإدارية لمهامها ومسئولياتها التأديبية.

الفرع الثاني
إختصاصات مجلس المساءلة الإدارية

يمارس مجلس المساءلة الإدارية سلطاته التأديبية حسب ما حددته المادة 119 من القانون رقم 120 لسنة 2004م ، إذ نصت هذه المادة على أن: **يختص مجلس المساءلة الإدارية بالآتي :**

أ- النظر في إيقاف، أو مد مدة الإيقاف عن العمل طبقاً لحكم المادة (110) بالنسبة إلى شاغلي وظائف الدرجة الثانية فما دون[1].

ب- توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها من المادة (116) بالنسبة إلى شاغلي الوظائف المذكورة في البند السابق، عدا العقوبات التي يختص بتوقيعها رئيس الوحدة[2]).

---

(1) تنص المادة 119 من القانون رقم 120 لسنة 2004م على أن: (مجلس المساءلة الجهة المختصة بالنظر فى مد مدة الوقف عن العمل إذا زادت عن شهر واحد) ، إذ له أن يقرر من مدة الوقف أو عدم مدها، كما له أن يقرر صرف نصف راتب الموظف الموقوف وبدلاته.

(2) أنظر الفقرة (ب) من المادة 119 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م، في حين أعطى القانون رقم 47 لسنة 1974م مجلس التأديب صلاحيات أوسع مما عليه الآن، إذ منحه تأجيل موعد الترقية إلى درجة أعلى، أو =

فمن النص، يتضح أن مجلس المساءلة الإدارية يتمتع بكافة السلطات التي تمكّنه من الفصل في الدعوى التأديبية المطروحة عليه ، وذلك بوصفه جهة تأديبية تتولى مساءلة الموظفين شاغلي وظائف الدرجة الثانية فما دون ، وتأسيساً على ذلك فقد أسند المشرع لمجلس المساءلة الإدارية، نوعين من الاختصاصات التأديبية أحدهما قضائي يتمثل في اختصاصه بالنظر في الدعوى التأديبية المرفوعة من رئيس الوحدة على أحد الموظفين المنتمين لأي من الدرجات حتى الثانية من جدول الدرجات، حسبما أشارت إلى ذلك المادة(190) من اللائحة التنفيذية للقانون ، والتي تنص على أن يصدر قرار إحالة الموظف إلى مجلس التأديب من رئيس الوحدة ، ويتضمن بياناً محدداً بالأفعال المنسوبة إليه[1]، والاختصاص الثاني ولائي يتمثل في اختصاصه بالنظر في إيقاف ، أو تمديد مدة الإيقاف عن العمل للمدة التي تزيد على شهر واحد ، وفي تقدير صرف أو عدم صرف نصف راتب وبدلات الموظف الموقوف إحتياطياً عن العمل.

عليه سوف نقوم بدراسة هذين الاختصاصين كما يلي :

أولاً: الاختصاص القضائي لمجلس المساءلة الإدارية :

كما ألمحنا سلفاً يمارس مجلس المساءلة الإدارية سلطته في التأديب بوصفه جهة تأديبية- بالنسبة للموظفين المنتمين إلى إحدى الدرجات حتى الدرجة الثانية من الجدول ، إذ له وبمقتضى القانون أن يقوم بتوقيع إحدى الجزاءات المنصوص عليها في المادة(116) من قانون الخدمة المدنية ، إذا

تأجيل موعد استحقاق العلاوة الدورية لمدة لا تزيد عن ثلاثة شهور ، وله كذلك أن يقدر الحرمان الكلي من فوائد ما بعد الخدمة ، راجع المادة (168) و المادة (89) من القانون رقم : (27) لسنة 1975م.

[1] انظر المادة 190 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ، الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم 52 لسنة 1984م.

ما ثبت أن أحد من هؤلاء الموظفين قد ارتكب خطأً تأديبياً يستوجب مساءلته تأديبياً عن ذلك الخطأ .

هذا وقد نصت المادة (116) من القانون ،على أنواع الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين بالقول هي :

أ- الإنذار .

ب- الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة شهور في السنة.

ج- الحرمان من العلاوة الدورية .

د- خفض الراتب في حدود علاوة.

هـ- الخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاقه الراتب الذي وصل إليه في الدرجة التي خفض منها وعلاوات الدرجة التي خفض إليها.

و- الخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاقه الراتب الذي يتقاضاه قبل الترقية إلى الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها.

ز- الإحالة إلى التقاعد.

ح- الفصل من الخدمة.

واستناداً لهذا النص فإنه يكون لمجلس المساءلة الإدارية وهو يمارس هذا الاختصاص التأديبي، كافة المكنّات والصلاحيات المقررة قانوناً للفصل في الدعوى التأديبية، فله حرية تقدير مدى ارتكاب الموظف المساءل للخطأ التأديبي المنسوب إليه ، وبحث ومناقشة الأفعال المحددة بقرار الإحالة ، كما له بحث ومناقشة عناصر الاتهام وتمحيص عناصر المخالفة والأدلة المقدمة ضد الموظف بشأنها، وتحقيق دفاع الموظف المتهم ، ومناقشة كل ما يتعلق بمدى توافر أركان الخطأ التأديبي من عدمه في مواجهة الموظف المحال

للمساءلة التأديبية ، كما للمجلس بحث جميع الظروف والملابسات المصاحبة للدعوى التأديبية، وله بالجملة تكييف الدعوى التأديبية برمتها وإنزال حكم القانون عليها ، فإذا ما خلص بعد كل ذلك إلى انتفاء أركان الخطأ التأديبي ، أو عدم كفاية الأدلة التي تثبت نسبتها إلى شخص الموظف المتهم ، فإنه يقضي ببراءة الموظف المساءل من التهمة المنسوبة إليه . أما إذا ثبت لديه ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي المنسوب إليه ، فإنه يقضي بالإدانة وبتوقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في المادة (116) من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م، ويكون للمجلس وهو بصدد إعمال سلطته التأديبية، الحرية التامة في الموازنة بين الخطأ التأديبي المرتكب من الموظف، واختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات الواردة بالنص لتوقيعه على الموظف المساءل ، وقد فعل المشرع حسناً عندما قرر الأخذ بهذا المبدأ ونص عليه قانوناً[1].

ويلاحظ في هذا الشأن أن مجلس المساءلة الإدارية يملك الحق في توقيع كافة الجزاءات الواردة في المادة (116) ، بما في ذلك الجزاءات التي تختص بتوقيعها السلطة التأديبية الرئاسية ، باعتبار أن المشرع خوّل للمجلس اختصاصات أوسع من تلك المقررة للسلطة الرئاسية ، وفي المقابل لم يقرر له أدنى اختصاص في مجال التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من السلطة الرئاسية[2] إذ أنه لا يمثل جهة تعقيب على قرارات تلك السلطة ، كما أنه ليس له أي ولاية تأديبية على تلك السلطة التأديبية ،

---

[1] تنص المادة (202) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم 52 لسنة 1984م على هذا المبدأ بالقول (يراعى عند توقيع العقوبة التأديبية، أن يكون اختيارها متناسباً مع مستوى المخالفة ودرجة جسامتها، مع الأخذ في الاعتبار السوابق والظروف المخففة أو المشددة الملابسة للمخالفة) .

[2] وهذا يختلف عما هو مقرر في النظم التي تأخذ بنظام المحاكم التأديبية، التي لها فضلاً عن اختصاصها التأديبي المبتدأ بتوقيع الجزاءات،اختصاصاً آخر رقابياً ، يتمثل في نظر الطعون التي يتقدم بها الموظفون العموميين بشأن إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

وكذلك يلاحظ أنه إذا استخدمت السلطة التأديبية الرئاسية (رئيس الوحدة) سلطتها التأديبية، بأن قامت بتوقيع أحد الجزاءين التي تملك توقيعها على الموظف الذي يخضع لسلطتها التأديبية ، فإن ذلك يترتب عليه امتناع إحالة ذلك الموظف إلى مجلس المساءلة الإدارية عن ذات الخطأ مرة أخرى ، تطبيقاً لمبدأ عدم معاقبة الموظف عن الفعل الواحد مرتين . والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل يجوز لمجلس المساءلة الإدارية ، وهو بصدد إعمال سلطته التأديبية أثناء نظر الدعوى التأديبية أن يتجاوز ما ورد بقرار الإحالة من وقائع وأشخاص؟ أم أنه يجب عليه أن يتقيد بقرار الإحالة وليس له أن يتعرض لغير المتهم أو المتهمين الواردة أسماؤهم في قرار الإحالة، وأن يعاقب عن مخالفات أخرى لم يرد ذكرها في ذلك القرار؟.

وللإجابة على هذا التساؤلات، نقول إنه من المسلم به عملاً بالقواعد الأصولية التي تتم المحاكمات بموجبها ، والتي تقضي بضرورة الفصل بين سلطة الاتهام، وسلطة المحاكمة، وذلك أن تقف حدود السلطة الأولى عند تعيين واقعات الدعوى وأشخاص المتهمين ، في حين تلتزم سلطة المحاكمة نطاق حدودها من حيث واقعات الدعوى وأشخاص المتهمين كما حددتها سلطة الاتهام دونما تدخل منها[1]، وأخذاً بهذا المبدأ الأصولي فقد نصت المادة

(218) من قانون الإجراءات الجزائية العُماني على تلك القاعدة بالقول :(لا يجوز معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بأمر الإحالة أو أمر التكليف بالحضور، كما لا يجوز الحكم على غير المتهم المقامة عليه الدعـــوى) [2].

---

[1] انظر الأستاذ/ محمد رشوان أحمد ، أصول القانون التأديبي ، مرجع سابق ، ص 302 .
[2] راجع المادة (218(من قانون الإجراءات الجزائية رقم 97 لسنة 1999م .

ويعد ذلك تطبيقاً للمبدأ القائم على إعتبار أن الدعوى تكون شخصية بالنسبة للأشخاص المرفوعة عليهم ، وتكون عينية بالنسبة للوقائع التي تتناولها[1]،وبالتالي عدم معاقبة المتهم عن واقعة لم ترد في أمر الإحالة، حتى ولو كان لها أساس من التحقيقات[2].

ولما كانت هذه القاعدة الأصولية من القواعد التي تخضع لها أي محاكمة ، فإن مقتضاها يكون واجب الإعمال في المساءلة التأديبية ، وينبني على ذلك أنه لا يجوز لمجلس المساءلة الإدارية أن يتصدى لواقعات لم ترد في قرار الإحالة ، حتى وإن كان لها أصل في التحقيقات التي تمت من قبله ، كما أنه ليس له أن يأمر بإقامة الدعوى على غير من ورد اسمه في ذلك القرار، وذلك عملاً بمبدأ عينية وشخصية الدعوى.

هذا وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المبدأ في عدة أحكام لها يكاد يصل إلى حد التواتر ، إذ قضت في كثير من أحكامها أن على المحكمة أن تتقيد بقرار الاتهام سواء بالنسبة إلى المخالفات المبيّنة به ، أو بالنسبة إلى العاملين المنسوبة إليهم هذه المخالفات وبالتالي لا يجوز للمحكمة التأديبية أن تدين العامل بتهمة لم ترد بذلك القرار ولم تكن إحدى عناصر الاتهام [3].

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور العلامة / محمود محمود مصطفى ،شرح قانون الإجراءات الجنائية ،1976، الطبعة الحادية عشر،بدون جهة نشر ،ص 320 .

(2) انظر حكم محكمة النقض المصرية الصادر بجلسة 19مايو سنة 1969م ، المنشور في مجموعة أحكام النقض ، السنة العشرون ، ص 145 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 13 يناير سنة 1959م ، المنشور في مجموعة أحكام النقض ، السنة العاشرة.

(3)انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 20 فبراير سنة 1965م ، في الطعن رقم (190) ، السنة 8 ق ، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجز التاسع ، ص 503 ، وحكمها الصادر بجلسة 25 يناير 1964م ،في الطعن رقم (1383)، السنة (7) ق ، المنشور في الموسوعة السابقة ، ص 507 ، وحكمها الصادر بجلسة 25 نوفمبر 1967 ، في الطعن رقم 176،لسنة (10) ق ، المنشور في ذات الموسوعة ، ص 505 ،وانظر حكمها الصادر بجلسة 12 مارس 1988 في الطعن رقم (3925) ، السنة (32) ق ، المنشور في مجموعة السنة الثالثة والثلاثين ، ص 1115، وحكمها الصادر بجلسة 9 يناير 1982م ، في الطعن(314) السنة (23) ق المنشور في مجموعة المبادئ السنة السابعة والعشرون ص 200 .

إلا أن تقيد مجلس المساءلة الإدارية بواقعات الاتهام الواردة بقرار الإحالة الصادر من رئيس الوحدة ، لا يعني بأي حال من الأحوال غلّ يد المجلس عن تقدير هذه الواقعات وتكييفها التكييف السليم، ولو كان ذلك بخلاف الوصف الوارد في قرار الإحالة، باعتبار أن ذلك من مطلقات سلطة المجلس بوصفه الجهة التأديبية له ذات الصلاحيات المقررة للمحاكم في سبيل ممارسة السلطة التأديبية ، وعلى هذا يستطيع مجلس المساءلة الإدارية أن ينزل على الواقعة وصفها القانوني الصحيح، من حيث كونها مخالفة مالية أو إدارية ، كأن تطرح عليه المخالفة بوصفها مخالفة إدارية، ويؤدي تكييفه لها بأنها مخالفة مالية.

كما أن لمجلس المساءلة الإدارية تعديل التهمة ذاتها بإضافة عناصر جديدة للواقعة محل الاتهام تؤدي إلى تغيير وصفها، بشرط أن تكون هذه العناصر ثابتة من التحقيقات التي يجريها، وأن لم تذكر في قرار الإحالة ، وأكثر ما تظهر هذه الحالة عند تعديل التهمة ، بإضافة الظروف المشددة التي تثبت من التحقيق، أو ما يدور في جلسات المساءلة التأديبية ، ويؤدي في الغالب تعديل التهمة إلى تغيير وصفها القانوني ، بينما ليس بالضرورة أن يؤدي تغيير الوصف إلى تعديل التهمة ، وفي حالة تغيير وصف التهمة يجب أن ينبه الموظف المتهم إلى هذا التغيير ، وفي هذه الحالة إذا طلب المتهم أجلاً لتحضير دفاعه في ضوء الوصف الجديد، يجب على المجلس إجابته إلى طلبه ، وإلا اعتبر رفضه لهذا الطلب إخلالاً بحق الدفاع ، كما يترتب على إغفال إخطار الموظف المتهم بالوصف الجديد بطلان القرار التأديبي[1].

---

(1) انظر الأستاذ/ محمد رشوان أحمد ، أصول القانون التأديبي ، مرجع سابق ، ص 304 .

ومما سبق يتضح أن مجلس المساءلة الإدارية يتمتع بكافة الصلاحيات التي تتمتع بها الجهات القضائية ، من حيث فرض هيمنته الكاملة على الدعوى التأديبية المقامة على الموظف المحال للمساءلة التأديبية في ضوء قرار الإحالة ، بيد أنه لم يقرر له القانون حق التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة ، فلا يجوز له إسناد وقائع جديدة إلى المتهم لم يرد ذكرها في قرار الاتهام، أو الإحالة أخذاً بمبدأ عينية الدعوى [1]، في حين أن المشرع المصري قد خرج عن هذا المبدأ العام وأجاز في المادة (40) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972م للمحكمة التأديبية أن تتصدى لوقائع لم ترد في قرار الإحالة، إذ نصت تلك المادة على أنه:(...ومع ذلك يجوز للمحكمة سواء من تلقاء نفسها،أو بناء على طلب النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة، والحكم فيها إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق ..)[2]، كما أجاز في المادة (41) من ذات القانون للمحكمة أن: (تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها، إذا قامت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم ...)[3]، وقد نص المشرع المصري على سريان الأحكام والإجراءات الخاصة بالمحاكمة التأديبية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة المشار إليه،على محاكمة أعضاء هيئة التدريس بالجامعات عملاً بنص المادة (109) من قانون تنظيم الجامعات رقم (49) لسنة 1972م ، التي أحالت بشأن قواعد وإجراءات المحاكمة التأديبية إلى قانون مجلس الدولة، ولعل المشرع المصري أراد بهذا الاستثناء من

---

(1) انظر الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم 49 لسنة 1972م ، دار النشر والتوزيع ، ص 258 وما بعدها ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ص 599 وما بعدها.

(2) انظر المادة 40 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م ، المنشور في الجريدة الرسمية رقم (40) ، الصادر في5/ أكتوبر سنة 1972م .

(3) انظر المادة (41) من القانون رقم (47) لسنة 1972م.

القواعد العامة أن يغلب منطق الفاعلية في التأديب على منطق الضمان، إذ يرى بعض الفقهاء[1] أن الإجراءات التأديبية يجب أن تحسم في أجل قصير حتى يستقر وضع المحالين إلى التأديب ويتفرغوا لعملهم.

بيد أننا نرى أن هذا الاستثناء يجب أن يقرره القانون ، عملاً بالقاعدة المعروفة أن الاختصاص لا يقرر إلا بنص قانوني ، ومن ثم فإنه إذا خلا النظام القانوني من مثل هذه النصوص، فإنه والحال كذلك لا يمكن الخروج على المبدأ العام تحت أي مبرر ، إذ أن في الخروج عليه إهدار لضمانة قانونية لا يمكن القفز عليها، مهما كانت المصلحة التي تستهدف من ورائها ، حتى وإن كان ذلك من شأنه حسم إجراءات المساءلة التأديبية بسرعة لتلافي عدم الإطالة ، إذ أن هذا الهدف وعلى الرغم من نبله، إلا أنه لا يبرر الخروج على المبادئ الأصولية التي تحكم سائر المحاكمات العقابية، ومن بينها المساءلة التأديبية، التى يجب أن تتوافر فيها ضمانة الحيدة وعدم الانحياز، التي تعد قاعدة تقيد المحكمة بواقعات الدعوى إحدى تطبيقاتها كما سوف نرى فيما بعد.

هذا وقد أكد المشرع الإداري في السلطنة على هذه الضمانة الأساسية في المادة (198) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ، من خلال تقريره إمكانية رد أي عضو من أعضاء مجلس المساءلة الإدارية، إذا كان هناك سبب يوجب الرد[2]، أخذاً بهذا المبدأ الذي يقوم في جوهره على

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م، مرجع سابق ، ص 600، وكذلك الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس ، المرجع السابق، ص259 وما بعدها.

(2) تنص المادة (198) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم: (1984/52م) على هذه الضمانة بقولها: (للموظف أن يطلب رد أي عضو من أعضاء مجلس التأديب الإداري إذا كان هناك سبب يوجب الرد ، وعلى رئيس الوحدة أن يفصل في هذا الطلب ، وفى حالة قبوله يعين عضواً آخر ليحل محل العضو المردود).

الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم في الدعوى، على نحو لا يجوز معه أن يشترك شخص واحد في مباشرة إجراءات التحقيق والحكم فى الـدعوى ، إذ أن ثمة قاعدة مستقرة في الضمير وتمليها قواعد العدالة المثلى، وهي أن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد (سمع أو تكلم أو كتب)، وكل ذلك بهدف اطمئنان المتهم إلى عدالة قاضيه، وتحرره من التـأثر بـرأي سابق ، بيد أن ذلك المبدأ لا يقدح من سلطة الجهة التأديبية أياً كانت ، ولا يؤثر على صلاحياتها المقررة لها في التحقيق النهائي (مرحلة المحاكمة)، الذي تجريه بمناسبة نظرها للدعوى التأديبية في سبيل تحقيق عناصـرها إثباتاً أو نفياً كما أسلفنا من قبل.

هذا سنرجئ شرح أنواع الجزاءات التأديبية التي يحـق لمجلـس المساءلة الإدارية توقيعها على الموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية، إلى حين التحدث عن أنواع الجزاءات التأديبية بصورة عامة، نظراً لاتـصالها الوثيق بمواضيع الفصل الثاني من الباب الثالث من هذه الدراسة منعاً من التكرار.

ثانياً :- الاختصاص الولائي لمجلس المساءلة الإدارية :

من بين السلطات التأديبية التي قررهـا المـشرع لمجلـس المـساءلة الإدارية إلى جانب اختصاصه الأصيل بنظـر المـساءلة التأديبيـة وتوقيـع الجزاءات بالنسبة لفئات الموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية، فقد خوّله القانون أيضاً ثلاثة اختصاصات ولائية تتمثل في إيقاف الموظف عن العمل احتياطيـاً إذا كانت مصلحة التحقيق الذي يجريه مع الموظف تقتضي ذلك، وكذلك النظر في تمديد مدة الإيقاف عن العمل إذا كان قرار الوقف قد صـدر مـن الـسلطة الرئاسية، وكذلك النظر في وقف صرف نصف راتب وبدلات الموظف عـن

العمل إذا زادت مدة الوقف على أكثر من ثلاثة أشهر، لذا سوف نشرح هذه الاختصاصات كما يلي :

1- إيقاف الموظف المحال إلى المجلس احتياطياً عن العمل [1]:

لقد نصت المادة (119) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (120) لسنة 2004م،على هذا الاختصاص بقولها(...يختص مجلس المساءلة الإدارية بالآتي:أ ــ النظر في إيقاف أو مد ، مدة الإيقاف...).

واختصاص مجلس المساءلة الإدارية باتخاذ قرار بوقف الموظف عن العمل ابتداءً ، يستند إلى اختصاصه بالتأديب ، باعتباره اختصاص متفرع من الاختصاص الأصيل ، وعليه فقد كان المشرع العُماني منسجماً مع نفسه عندما قرر هذا الاختصاص لمجلس المساءلة الإدارية ، إذ أنه قد يكون من مقتضيات التحقيق إيقاف الموظف عن العمل احتياطياً ، حتى لا يؤثر في حسن سير العمل، أو يعيق سير التحقيق الذي يتم معه بإخفاء مستندات، أو وقائع قاطعة في المساءلة التأديبية ، لذا فقد شرع الإيقاف واستهدفت غايته وحكمته[2] ، وعلى الرغم من وضوح النص في هذا الشأن ، إلا أن الدكتور ناصر الشامسي، يرى عكس ذلك ، حيث يقول:(ليس في نصوص قانون الخدمة المدنية الحالي ما يجيز لمجلس التأديب المختص وقف الموظف احتياطياً عن العمل ابتداءً،حتى ولو كان هو الذي يباشر التحقيق مع الموظف المطلوب وقفه [3]،وقد استند في هذا الرأي إلى نص المادة (185) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة1984م، وانتهي

---

(1) راجع الفقرة الثانية من المادة (110) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م.

(2) انظر في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 12 إبريل 1951، المنشور في مجموعة السنة الخامسة ، ص 852 ، بند 209 .

(3) انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ص 89-، وص 90.

إلى أن هناك ثمة قصور في التشريع العُماني في هذا الشأن لابد وأن يتداركه المشرع بتعديل تشريعي ، وذلك بإضافة فقرة جديدة تعطى بمقتضاها سلطة وقف الموظف احتياطيا عن العمل لمجالس التأديب ، كونها الجهة المختصة بالتأديب ولها سلطة توقيع كافة أنواع الجزاءات).

ونرى أن هذا الرأي قد جاء مخالفاً لما هو مقرر صراحة بنص القانون، حيث نصت الفقرة (أ) من المادة (119) من القانون على هذا الاختصاص لمجلس المساءلة الإدارية بالنسبة للموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية،كما نصت الفقرة(ب) من المادة (122) على هذا الاختصاص لمجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة (أ) حتى الثانية من جدول الدرجات والرواتب، كما سوف نرى فيما بعد ، ومن ثم فإنه لا يوجد ثمة نقص في التشريع في هذا الجانب، حتى يتدخل المشرع بالتعديل في الإضافة المقترحة منه ، ومن ثم فإن ما ورد بنص المادة (185) من اللائحة التنفيذية من خلط في شأن هذا الموضوع و كيفية إصدار قرار الوقف ، فإننا نقرر ابتداءً وحسب المستقر عليه قانوناً وفقهاً وقضاءً، أن اللوائح التنفيذية لا تملك ، بل وليس لها أن تعدل أو تعطل حكم موضوعي مقرر في القانون، وإنما وظيفتها تنحصر فقط في تفسير وتكملة النقص في النصوص الإجرائية فحسب ، ومن ثم ليس لها وفق مبدأ التدرج في القواعد القانونية أن تأتي بأحكام موضوعية تتصادم والنصوص القانونية المقررة في القانون ، إذ أنه من المسلم به أن القواعد القانونية ليست جميعها في مرتبة واحدة من حيث قوتها القانونية ، إذا ما تزاحمت عند التطبيق ، وتأسيساً على ذلك فإنه يجب

على كل سلطة عند قيامها بإنشاء القواعد القانونية أن تراعى أحكام القواعد القانونية الأعلى مرتبة وإلا كانت مخالفة للمشروعية[1] .

لذا نرى أن نص المادة (185) من اللائحة المشار إليها يقع باطلاً لمخالفته لقاعدة قانونية أعلى مرتبة منه مقررة في القانون ، ومن ثم فإنه لا يمكن التعويل في القطع بأن مجلس المساءلة الإدارية لا يملك سلطة الوقف عن العمل احتياطياً كما ذهب الرأي المتقدم، وإنما نرى عكس ذلك تماماً، إذ أن هذا الاختصاص ورد النص عليه في القانون بمناسبة تحديد اختصاصات مجلس المساءلة الإدارية ، مما يعني والحال كذلك أنه في مرتبة أعلى من نص اللائحة المشار إليه أنفاً ، ولا مجال هنا للحديث عن كيفية تنظيم الرقابة على مشروعية اللوائح لعدم اتصاله بموضوع البحث [2].

هذا ويلاحظ أن المشرع لم يحدد مدة معينة للوقف عن العمل بالنسبة لقرارات الوقف الصادرة من مجلس المساءلة الإدارية ابتداء – على خلاف– ما فعله بالنسبة لقرار الوقف الصادر من رئيس، الذي يشترط أن لا تزيد مدته على ثلاثة شهور، بالرغم من خطورة الآثار المترتبة على هذا الإجراء، الذي يمس الموظف في مركزه الوظيفي والمزايا المادية التي يقررها له هذا المركز ، مما يعني والحال هكذا أنه يمكن أن يكون قرار الوقف الصادر من مجلس المساءلة الإدارية لحين الانتهاء من المحاكمة التأديبية .

---

(1) انظر في هذا المعنى الدكتور/ محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة ، دار الجامعة الجديدة ، بدون سنة نشر ، ص 70 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد محمد بدران ، رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، الكتاب الأول ، دار النهضة العربية ، 1991م ،ص 50 .

(2) لمزيد من التفصيل في هذا الجانب ، يراجع الدكتور/ محمود سامي جمال الدين ، المرجع السابق،ص 90 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور / ثروت بدوي ، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية ، دار النهضة العربية ، 1979م ص 79 وما بعدها ، الدكتور / طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون ، دار النهضة العربية ، 1976 ، ص 79 وما بعدها .

ونرى إن إطلاق يد مجلس المساءلة الإدارية في ذلك الشأن دون تحديد حد أقصى للوقف بقوة القانون،فيه مساس واضح- بلا ريب- بمنطق الضمان المقرر للموظف الذي يخضع للمساءلة لصالح منطق الفاعلية دون مقتضى،إذ أنه وكما يقال أن: (السلطة المطلقة مفسدة مطلقة) ، حيث من الممكن جداً أن يسئ المجلس سلطته في هذا الخصوص.

وتأسيساً على ذلك أقترح أن يتم إجراء تعديل تشريعي يتضمن حداً أقصى للوقف لا يمكن تجاوزه من قبل السلطات التأديبية، بما في ذلك مجالس المساءلة الإدارية ، على أن يراعى في هذا الحد القانوني اعتبارات الفاعلية والضمان على قدم المساواة ، باعتبار أن النظام التأديبي السليم يجب أن يقوم على توازن دقيق بين هذين المبدأين المتعارضين لتحقيق السياسة التشريعية الحديثة في التأديب، التي تهدف إلى إشاعة الثقة والطمأنينة لدى الموظفين العموميين ، بما يعود بالنفع على حسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة ، **إذ أن** القيود التي يفرضها المشرع في شأن تحديد مدة الوقف الاحتياطي، لم يقصد بها إلا توفير قدر من الضمانات للموظف محل المساءلة التأديبية[1].

2- النظر في مد مدة الوقف عن العمل للموظف الموقــوف احتياطياً من قبل رئيس الوحدة:[2]

نصت الفقرة (أ) من المادة (119) مقروءة مع نص المادة (110) من القانون على اختصاص مجلس المساءلة الإدارية ولائياً بنظر طلبات تمديد مدة الوقف الاحتياطي التي يتخذها رئيس الوحدة، إذا ما اقتضت مصلحة التحقيق الذي يجري مع الموظف استمرار وقفه لأكثر من

---

[1] المستشار الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 296 .

[2] انظر المادة (110) والفقرة (أ) من المادة (119) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م.

ثلاثة أشهر ، هذا ويجب أن يقدم طلب التمديد قبل انتهاء تلك المدة بأسبوع على الأقل[1]، وذلك حتى يتمكن المجلس من دراسة أسباب الطلب، وجديتها ومبررات استمرار الوقف من عدمه.

ويمارس المجلس في شأن هذا الاختصاص سلطة تقديرية واسعة في ضوء مقتضيات مصلحة التحقيق ، فله أن يقرر رفض طلب مد الوقف إذا رأى من خلال مذكرة الطلب انه لا توجد مبررات حقيقية له ، أو أن مصلحة التحقيق لا تقتضي استمرار وقف الموظف عن العمل ، كما له أن يقرر الموافقة على طلب التمديد إذا رأى وجهاً لذلك ، وكانت هناك مبررات تستدعي استمرار قرار الوقف ، وللمجلس أن يقرر وقف الموظف عن العمل لحين الانتهاء من المساءلة التأديبية .

وهنا تثور عدة تساؤلات عند تراخى السلطة التأديبية الرئاسية في طلب تمديد مدة الوقف الاحتياطي إلى ما بعد انقضاء مدة الثلاثة أشهر ، فهل يعود الموظف إلى عمله في اليوم التالي لانقضاء هذه المدة ؟ أو أنه لا يستطيع العودة إلى عمله طالما أن أسباب الوقف ما زالت قائمة، ما لم تقرر السلطة الإدارية عودته إلى عمله في حالة تراخيها عن طلب التمديد؟ وما هو مصير الموظف بين تاريخ انقضاء مدة الوقف وتاريخ البت في طلب التمديد؟.

وللإجابة عن هذه التساؤلات نقول إن الموظف الموقوف عن العمل لا يستطيع العودة إلى عمله تلقائياً بمجرد انتهاء مدة الوقف ، طالما كانت أسباب وقفه ما زالت موجودة ما لم تقرر جهة الإدارة خلاف ذلك ، وهناك طلب بتمديد مدة الوقف ، إذ أن هذا الأمر يخضع لتقدير السلطة التأديبية

---

[1] انظر الفقرة الأخيرة من المادة (185)من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم(52) لسنة 1984م.

الإدارية هذا من جهة [1]، ومن جهة أخرى يجب علينا أن نفرق في هذه الحالة بين فرضين هما: الفرض الأول ، هو أن يرفض مجلس التأديب الإداري طلب تمديد الوقف وعندها فإن مدة الوقف تكون قد انتهت، وبالتالي يصبح الموظف غير موقوف عن عمله من اليوم التالي لانقضاء مدة الوقف مع ما يترتب على ذلك من أثار، والفرض الثاني هو أن يوافق مجلس المساءلة الإدارية على طلب التمديد ، وفي هذه الحالة فإن الوقف يتجدد ويستمر إلى المدة التي يحددها قرار التمديد ، وتكون المدة الواقعة بين تاريخ انتهاء المدة السابقة المحددة من قبل السلطة الرئاسية ، وبين تاريخ الموافقة على طلب التمديد تصححها موافقة المجلس بعد ذلك ، وهذا الرأي يتفق والمبادئ القضائية التي أكدتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1963/5/19م بقولها:(بأن تراخي جهة الإدارة في طلب المد لا يعني عودة العامل إلى عمله بقوة القانون، ولا وجه ولا أساس لإبطال قرار مد الوقف الصادر من المحكمة التأديبية لأن هذا الجزاء لم يتقرر من النصوص)[2]، كما ذهبت ذات المحكمة في حكم آخر لها إلى:(أن المدة المحددة للوقف الاحتياطي، والتي تصدر عن الجهة الإدارية ، وإن كان القانون قد حدد لها حداً أقصى وهو ثلاثة أشهر – إلا أن هذه المدة – كما جرى عليه قضاء هذه المحكمة – هي مدة تنظيمية ، لا يترتب عليها البطلان على تجاوزها ، وإن ما يصدر من قرارات من الجهات الإدارية عن مدد تربو عليها يصححها إقرار المحكمة التأديبية لهذا الوضع عند عرض الأمر

---

[1] في حين يرى الأستاذان / محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور، خلاف ذلك ، فعندهم إذا انقضت مدة الوقف دون أن تقدم السلطة الرئاسية طلباً إلى مجلس التأديب المختص بتمديد مدة الوقف ، فإن الوقف في هذه الحالة يرتفع عن الموظف تلقائياً ، ومن ثم يعود إلى عمله في اليوم التالي لانتهاء المدة ،حتى مع استمرار سبب الوقف ودواعيه ، راجع مؤلفهم ،الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مطبعة الرسالة ، طبعة 1966م ، ص 74

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم (157) ، لسنة (6) ق، الصادر بجلسة 1963/5/19م ، وحكمها في الطعن رقم 49، لسنة (7) ق، الصادر بجلسة 1965/5/1م.

عليها بعد ذلك ، سواء كان هذا الإقرار صريحاً أو ضمنياً بالموافقة على المد لمدة لاحقة)[1].

هذا وقد أيد جانب من الفقه [2] هذا الاتجاه القضائي ، في حين انتقده جانب آخر[3] ، حيث يرى أن تحديد فترة ثلاثة أشهر كحد أقصى لكل فترة توافق عليها المحكمة التأديبية هو الحل الصحيح ، حتى لا يظل العامل الموقوف محروماً من نصف مرتبه لمدة طويلة .

ومن جانبنا نؤيد الرأي القائل بأنه يجب أن تكون مدة الوقف محددة قانوناً ، إذ أن ذلك ضمانة قانونية تؤدي إلى تعزيز منطق الضمان في مقابل منطق الفاعلية ، فضلاً عن أنه ليس من مصلحة المرفق العام أن يظل مركز الموظف الموقوف غير محسوم ، إذ أن في هذا الوضع ما يؤثر على استقرار المراكز القانونية داخل المجتمع الوظيفي ، مما ينعكس سلباً على حسن سير العمل بانتظام واطراد ، كما أن تحديد مدة الوقف من شأنه أن يرتب ضابط زمني للانتهاء من التحقيق مع الموظف المخالف بالسرعة الممكنة تمهيداً لمساءلته تأديبياً، حتى تتحقق الغاية الأساسية من التأديب إلا وهي تحقيق الردع الخاص والعام داخل المجتمع الوظيفي الذي وقعت فيه المخالفة .

وعليه نتمنى على المشرع العُماني أن يتدخل بتعديل تشريعي يعالج هذا النقص في قانون الخدمة المدنية، بأن يحدد مدة للوقف الاحتياطي لمجالس

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1963/5/14م ،في القضية رقم (1157) لسنة (6) ق، غير منشور.
(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 381 ، ذات المرجع لذات المؤلف ، طبعة 1995م ، ص 368 .
(3) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 161 .

المساءلة الإدارية عند النظر في طلبات المد التي تقدم إليها من السلطة التأديبية الرئاسية ، ونقترح أن لا تزيد على ثلاثة أشهر في مجملها.

3- النظر في وقف صرف نصف راتب وبدلات الموقوف عن العمل:

بالإضافة إلى اختصاص مجلس المساءلة الإدارية بالنظر في تمديد مدة الوقف الاحتياطي عن العمل بالنسبة للعاملين الخاضعين لسلطته التأديبية ، فقد خوّله المشرع اختصاصاً تبعياً آخر لهذا الاختصاص ، يتمثل في اختصاصه بالنظر في إيقاف صرف نصف راتب وبدلات الموظف المطلوب استمرار وقفه عن العمل ، حيث نصت الفقرة (الثالثة) من المادة (110) من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م على هذا الاختصاص الولائي لمجلس المساءلة الإدارية ، ويتضح ذلك من خلال ما تنص عليه هذه المادة بقولها :(.... ولا يجوز أن تمتد فترة الإيقاف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس المساءلة المختص ، وفي هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقرر وقف صرف نصف راتبه وبدلاته)[1].

فمن هذه النص يتضح أن المشرع العُماني وإيماناً منه بأهمية الآثار الخطيرة المترتبة على قرار الوقف من العمل ، خاصة منها ما يصيب راتب الموظف من خصم خلال فترة الوقف إذا ما زادت تلك المدة عن مدة ثلاثة أشهر ، ولحماية الموظف وأسرته من هذه الآثار، باعتبار أن الراتب يمثل الدخل الوحيد بالنسبة إلى معظم الموظفين ، لذا فقد حمي نصف راتب الموظف في حالة وقفه عن عمله لمدة تزيد على تلك المدة ، بينما ترك تقرير ومصير النصف الآخر لمجلس المساءلة المختص ، بحيث إذا رأت السلطة الإدارية ضرورة استمرار وقف الموظف عن عمله لأكثر من ذلك،

---

[1]1- انظر الفقرة الثالثة من المادة (110) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م.

فإن عليها أن تطلب تمديد الوقف من مجلس المساءلة، وفي هذه الحالة يجوز للمجلس إذا أجاب السلطة الإدارية إلى طلبها بمد الوقف، أن يقرر وقف صرف نصف راتب الموظف الموقوف، أو أن يقرر صرفه له كاملاً خلال فترة التمديد ، ومما لاشك فيه أن المشرع بهذه الطريقة، حاول أن يقيم نوع من التوازن بين ظروف الموظف الموقوف في فترة لم تثبت بعد المخالفة التأديبية في حقه، وبين مقتضيات العدالة التي تقضي بأن الأجر مقابل العمل ، والموظف لن يؤدي أي عمل خلال مدة الوقف حتى يستحق عليها أجراً ، فضلاً عن أنه أراد من خلال هذه الضمانة التي يوفرها القانون للموظف، عند طلب تمديد الوقف أن يجعل السلطة الإدارية تتردد كثيراً قبل طلب تمديد مدة الوقف بدون مقتضى بقصد مجرد التنكيل بالموظف ، حيث من الممكن جداً أن يقرر مجلس المساءلة صرف كامل الراتب خلال فترة التمديد ، ومن ثم فليس من مصلحة الجهة الإدارية أن تطلب التمديد ، إلا إذا كانت هناك بالفعل حاجة له .

هذا ويمارس مجلس المساءلة الإدارية سلطة تقديرية واسعة في هذا الخصوص بوصفه جهة تأديبية ، بل وأن قراراته في هذا الشأن تعتبر نهائية وغير خاضعة للتعقيب عليها من جهة أعلى، إلا عن طريق الطعن عليها أمام محكمة القضاء الإداري .

المطلـــب الثانـــي

المجلس المركزي للمساءلة الإدارية

(تشكيله واختصاصاته)

تمهيد وتقسيم :

ألمحنا فيما سبق إلى أن المشرع العُماني قد أنشأ نوعين من مجالس المساءلة ، الأول منها على مستوى كل وحدة إدارية ، حيث أوضحنا كيفية

تشكيله واختصاصاته التأديبية ، والثاني على مستوى الدولة ، وهو المجلس المركزي للمساءلة الإدارية Le Conseil central de la résponsabilité dministrative ، وسوف نعالج تشكيله واختصاصاته ، كما أشرنا إلى أن الشارع قد اعتمد في توزيع الاختصاصات التأديبية بين هذين المجلسين على درجة الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، وتأسيساً على ذلك أناط بالمجلس المركزي للمساءلة الإدارية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية ابتداءً، بالنسبة للموظفين المنتمين إلى إحدى وظائف الدرجة (أ) وحتى الثانيـــة من جدول الدرجات والرواتب [1].

وللوقوف على كيفية تشكيل هذا المجلس واختصاصاته المبتدأة والتعقيبية، سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الأول: تشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، وفي الثاني نتحدث عن: اختصاصات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، وذلك كما يلي:

الفـــرع الأول
تشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية

بينت المادة (121) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م كيفية تشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، فنصت على أن: (يشكل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية من ثلاثة أعضاء من شاغلي وظائف الدرجة الخاصة من بينهم الرئيس ، ويصدر بتشكيله قرار من رئيس مجلس

---

[1] تجدر الإشارة إلى أن قانون الخدمة المدنية رقم 120لسنة 2004م ، قد نص في المادة (4) منه على أن الوظائف إما دائمة أو مؤقتة ، وتقسم الوظائف الدائمة إلى مجموعات نوعية ، وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والندب، وتحدد الوظائف الدائمة طبقاً لما يرد بجداول الوظائف المعتمدة والاعتمادات المالية المقررة في الموازنة العامة حسب القوانين واللوائح التي تصدر في هذا الشأن ، أما الوظائف المؤقتة ، فهي الأعمال المحددة لها فترة زمنية أو موسم معين ، وتنتهي بانتهاء تلك الفترة أو الموسم ، أو انتهاء العمل ذاته ، وتنشأ الوظائف وتلغى بقرار من رئيس الوحدة طبقاً لمقتضيات العمل وظروفه في حدود المبالغ المخصصة لذلك ، دون التقيد بالقواعد والإجراءات التي تتبع في شأن الوظائف الدائمة وتنظم اللائحة قواعد وإجراءات إنشاء الوظائف المؤقتة وشروط شغلها.

الخدمة المدنية على أن يتضمن أعضاء احتياطيين ليحل أي منهم محل من يتعذر حضوره من الأعضاء الأصليين ، ويحدد هذا القرار نظام العمل بالمجلس وأمين سره).

ويلاحظ على هذا التشكيل ذات الملاحظات التي سبق وأن أبديناها بشأن تشكيل مجلس المساءلة الإدارية على مستوى الوحدات الإدارية ، من كون هذا التشكيل لم يحدد قانوناً ، وإنما تركه المشرع لتقدير رئيس الوحدة بالنسبة لمجلس المساءلة الإدارية ، ولرئيس مجلس الخدمة المدنية بالنسبة للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، فضلاً عن عدم اشتراطه ان يكون من بين أعضاء المجلسين عناصر قانونية أو قضائية ، لذا نحيل إلى تلك الملاحظات منعاً من التكرار، إلا أننا نضيف أنه وعلى الرغم من أن المشرع قد جعل من المجلس المركزي للمساءلة الإدارية هيئة استئنافية ، كونه يختص بالنظر في التظلمات المقدمة على قرارات مجالس المساءلة الإدارية كما سوف نرى فيما بعد ، بيد أنه ومع ذلك لم يشترط أن يكون من بين الأعضاء أحد من العناصر القانونية أو القضائية [1].

وهذا مما لاشك فيه نقص تشريعي يفضل تداركه إذ أن العنصر القضائي أو القانوني يكون أكثر دراية بالمسائل القانونية والفنية المتعلقة بإجراءات المساءلة التأديبية، وموازنة الجزاء المناسب للخطأ التأديبي من

---

(1) هناك دول تأخذ بنظام المجالس التأديبية وتنص في قوانينها على أن يكون تشكيل المجالس التأديبية يتضمن عناصر قانونية أو قضائية ومن هذه الدول ، المملكة الأردنية الهاشمية ، حيث تنص المادتين (135 و 146) من نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1988م على أن تشكل المجالس كما يلي :-

1 - المجلس التأديبي المنوط به اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئة العليا ، ويتكون من رئيس محكمة العدل العليا رئيساً وعضوية اثنين من موظفي الفئة العليا يعينهما مجلس الوزراء .

2- المجلس التأديبي المختص باتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئة الأولى والثانية ، ويتكون من وزير العدل رئيساً وعضوية رئيس ديوان الخدمة المدنية ، وأمين عام رئاسة الوزراء.

3- المجلس التأديبي المختص باتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئتين الثالثة والرابعة ، ويتكون من الأمين العام لوزارة العدل رئيساً ، وعضوية الأمين العام لديوان الخدمة المدنية، والأمين العام للدائرة المختصة ،ومنها أيضاً دولة الكويت ، ودولة الإمارات العربية المتحدة كما سوف نرى.

خلال إعمال حسه القضائي والقانوني المشبع بالمبادئ القانونية والقواعد الأصولية المتعلقة بالمحاكمات وكيفية سيرها ، والضوابط التي يجب أن تقوم عليها المحاكمة التأديبية بشكل عام.

لذا أتمنى على المشرع العُماني أن يواجه هذا القصور ، بأن يتدخل بتعديل تشريعي مفاده إحداث تعديل على تشكيل مجالس المساءلة بصفة عامة والمجلس المركزي للمساءلة الإدارية بصفة خاصة ، بحيث تشكل هذه المجالس من خلال تحديد تشريعي للأعضاء بصفاتهم، إذ أن في ذلك التحديد التشريعي ضمانة قانونية من شأنها أن تبعث على الثقة والاطمئنان لدى الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، ويجعل آلية تكوين مجالس المساءلة تقترب من آلية التشكيل القضائي لما في ذلك من ضمانات حقيقية ، من شأنها تطوير النظام التأديبي بما يحقق أهدافه ، فضلاً عن أن التشكيل التشريعي لمجالس التأديب يجعل منها بمثابة المؤسسة، أو الجهة التأديبية المعترف بها قانوناً ، ومن ثم فإن ممارستها لسلطتها التأديبية ستكتسب صفة السلوك (Practice) ، مما ينعكس إيجاباً على كيفية تسيير شئون المحاكمة التأديبية ، من خلال العمل على إعمال الضمانات القانونية للموظف الذي يخضع للمساءلة ، كما أن صفة الديمومة في الأعضاء من شأنه أن يؤثر حتماً في فنّيات صياغة القرارات التأديبية التي تسفر عن المحاكمة التأديبية، من خلال العمل على إبراز الوقائع والأسانيد القانونية، والطلبات والدفوع الجوهرية ، وبالجملة إظهار مقومات وأركان القرار التأديبي الصادر بحق الموظف المخالف بمراعاة القواعد والأصول الواجب إتباعها في المساءلة التأديبية عند إجراء المحاكمة وفق الأصول القانونية الضابطة لسير المحاكمة التأديبية.

الفـــرع الثانـــي
اختصاصات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية

نظم القانون اختصاصات المجلس المركزي للمساءلة التأديبية،حيث نصت المادة(122)[1] من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م على تلك الاختصاصات بقولها:(يختص المجلس المركزي للمساءلة الإدارية بالآتي :

أ- النظر في التظلمات المقدمة من قرارات مجالس المساءلة الإدارية ، وتكون قراراته في شأن هذه التظلمات نهائيه.

ب- النظر في إيقاف الموظف أو مد مدة الإيقاف عن العمل طبقاً لحكم المادة (110) بالنسبة إلى شاغلي وظائف الدرجة (أ) حتى الثانية.

ج- توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة(116) على شاغلي الوظائف المذكورة في البند السابق).

وبتحليل عناصر النص المتقدم ، نرى أن المشرع الإداري قد أناط بالمجلس المركزي للمساءلة الإدارية نوعين من الاختصاصات التأديبية ، أحدهما قضائي ، والآخر ولائي بالتبعية لاختصاصه الأصيل .

لذا سوف نقوم بدراسة هذين الاختصاصين كما يلي :

---

[1] انظر المادة (122) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م ، تقابلها المادة 78 من القانون رقم (8) لسنة 1980م ،والمادة (181) من القانون رقم 47 لسنة 1974م ، والمادة (93) من القانون رقم 27 لسنة 1975 م ، وتجدر الإشارة إلى أن القانون الأخير يعتبر مجلس التأديب المركزي هيئة استئنافية لقرارات مجلس التأديب الإداري ، ومن ثم فهو ليس جهة تأديبية مبتدأة ، وإنما جهة تأديبية تعقيبية على قرارات مجالس التأديب الإداري ، كما تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون وحد قائمة الجزاءات لتطبق على جميع الموظفين ، كما أن القانون أخضع جميع الموظفين لسلطة مجلس التأديب الإداري بغض النظر عن الدرجة التي يشغلها الموظف الذي يخضع للمساءلة ، ولقد كان القانون منسجماً مع نفسه في ذلك، وهو ذات النهج الذي أخذ به القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م بالنسبة لتوحيد الجزاءات .

أولاً :- الاختصاص القضائي للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية :

يمارس المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ضمن هذا الاختصاص نوعين من السلطات التأديبية، هما سلطة تأديبية مبتدأه ، وسلطة تأديبية تعقبية[1] وهذا ما سوف نوضحه على النحو الآتي :

1- السلطة التأديبية المبتدأه :

يختص المجلس المركزي كسلطة تأديبية مبتدأة حسبما نصت عليه الفقرة(ج)[2] من المادة (122)من قانون الخدمة المدنية رقم120 لسنة2004 م،بتوقيع الجزاءات على الموظفين المنتمين إلى وظائف الدرجة (أ) وحتى الدرجة الثانية من جدول الرواتب ، هذا وتجدر الإشارة إلى أن هؤلاء الموظفين لا يخضعون لمجالس المساءلة الإدارية وفق الصلاحية الذاتية لتلك المجالس ، ومن ثم فإن المجلس المركزي للمساءلة الإدارية يملك الحق في توقيع الجزاءات التأديبية على هذه الفئة من الموظفين المخالفين ابتداءً ، وذلك بإيقاع أي جزاء من الجزاءات المنصوص عليها في المادة (116) من القانون، هذا ويمارس المجلس في هذا الشأن كامل الصلاحية – بصفته جهة تأديبية – كما لو كان محكمة تأديبية(1)، على الرغم من أنه يغلب على تشكيله العنصر الإداري، إلا أن له في سبيل ممارسته لهذا الاختصاص التأديبي إعمال جميع المكّنات القانونية ، كما له اتخاذ كافة الإجراءات التأديبية وما تقتضيه طبيعة المحاكمات.

---

(1) انظر الفتوى رقم (و ش ق / م و /99/404/21) ، الصادرة بتاريخ 1999/4/5م ، المنشورة في مجموعة الفتاوى القانونية في عشر سنوات (1990- 1999م) ، الجزء الأول ،في مسائل الخدمة المدنية، الطبعة الثانية ، وزارة الشئون القانونية ، 2000م ، ص (334-336).

(2) انظر الفقرة (ج) من المادة (122) من القانون ، حيث تنص على أن (يختص المجلس المركزي للمساءلة الإدارية بالآتي: -

أ- ---------- ب- ---------- ج – توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (116) على شاغلي الوظائف المذكورة في البند السابق).

هذا ويصدر قرار إحالة الموظف إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية بالنسبة لفئات الموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية من رئيس الوحدة، على أن يتضمن هذا القرار بياناً محدداً بالأفعال المنسوبة إلى الموظف المخالف[1] ، شأنه في ذلك شأن قرار الإحالة بالنسبة لفئة الموظفين الخاضعين للسلطة التأديبية لمجالس المساءلة الإدارية حيث يصدر قرار الإحالة من رئيس الوحدة ، وبذلك ينعقد الاختصاص للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية بصدور قرار الإحالة من رئيس الوحدة التابع لها الموظف الذي يخضع للمساءلة ، وبذلك تدخل الدعوى التأديبية في حوزة وولاية المجلس استناداً إلى ذلك القرار، وتأسيساً على ذلك فإن المجلس يجب أن يتقيد بقرار الإحالة سواء من حيث الأشخاص المحالين إليه ، أم من حيث الوقائع أو الأفعال المحددة في ذلك القرار .

وغني عن البيان أن الإحالة إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية لا تتم قبل إجراء تحقيق مع الموظف المتهم، إذ ليس من المستساغ عقلاً وقانوناً أن يتخذ قرار بإحالة الموظف إلى المجلس قبل معرفة الأفعال التي يحال من أجلها للمساءلة التأديبية، والقول بخلاف ذلك فيه مغالطة لطبائع الأمور ، وحاشا للشارع أن يقع في مثل هذا الخطأ الفاحش، الذي يخالف أبسط القواعد الأصولية في سير المحاكمات، بحسبان أن التحقيق الإداري من لوازم المساءلة التأديبية بغض النظر عن الجهة التي تتولى تلك المساءلة.

([1]) تنص المادة (190) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم :1984/52 على أن : (يصدر قرار أحالة الموظف إلى مجلس التأديب من رئيس الوحدة ، ويتضمن بياناً محدداً بالأفعال المنسوبة إلية) ، وهذه المادة تقابلها المادة 186 من قانون رقم 47 لسنة 1974م ، والمادة 94من القانون رقم 27لسنة 1975م ، إلا أن الفرق في القانون رقم 27لسنة 1975م ، أن قد جعل من لجنة شؤون الموظفين في كل وحدة جهة تحقيق إذ تملك حفظ التحقيق لبراءة الموظف مما هو منسوباً إليه ، أو التوصية لرئيس الوحدة بإحالة الموظف إلى مجلس التأديب الإداري ، راجع المادة 91من ذات القانون ، وقد أوضحنا أن هذا القانون قد وحد لجميع الفئات من الموظفين ، كما أنه جعل من مجلس التأديب المركزي جهة إستئنافية لقرارات مجالس التأديب الإدارية ، ولم يجعل له سلطة تأديبية مبتدأه ، وإنما قرر له سلطة تأديبية تعقيبية فقط ، ونحن نؤيد هذا الاتجاه.

هذا وتكون قرارات المجلس بشأن إيقاع الجزاءات على فئات الموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية المبتدأة نهائية، إلا أنه يجوز التظلم منها أمام رئيس مجلس الخدمة المدنية وفق ما نصت عليه المادة (123) من القانون[1]، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار[2] بصفته هيئة إستئنافية لتلك القرارات.

هذا ويلاحظ أن المشرع وعلى خلاف ما كان عليه الوضع في القانون السابق رقم 8 لسنة 1980م قد حدد صلاحيات وسلطات رئيس مجلس الخدمة المدنية بشأن التظلمات من قرارات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، بحيث يملك رفض التظلم أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة أو تعديله[3].

ونرى أن منح رئيس مجلس الخدمة المدنية هذا الاختصاص التعقيبي على قرارات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، يشكل ارتداداً عن التطور الطبيعي في نظم التأديب كسلطات تأديبية أساسية، ويشكل تراجع حقيقي في تطور النظام التأديبي ، الأمر الذي يدعونا إلى مناشدة المشرع إلى حذف هذا النص، إذ أنه إذا كان اعتراف المشرع الإداري العُماني بمجالس المساءلة كسلطات تأديبية أساسية ، ينطوي على تطور إيجابي قياساً بالنظام الرئاسي، فإن التطور المنطقي والسليم نحو كفالة مزيد من الضمانات التأديبية، يجب أن يتمثل بضرورة إيجاد هيئة تأديبية لها سلطة التعقيب على

---

(1) انظر المادة (123) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م، علماً بأن هذا النص له مقابل في القانون السابق رقم 8 لسنة 1980م، وليس له في القوانين السابقة على ذلك القانون ، إذ أنها جعلت من مجلس التأديب المركزي هيئة تأديبية استئنافية ، وليس له سلطات تأديبية مبتدأة كما هو الشأن في القانون الحالي والذي سبقه.

(2) أنظر المادة (203) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 1984/52م.

(3) كان القانون رقم (8) لسنة 1980 لا يحدد سلطات رئيس مجلس الخدمة المدنية في التظلمات المقدمة عن قرارات المجلس المركزي للتأديب ، وكان هذا الوضع موضع نقد من الباحث تداركه المشرع في القانون الحالي.

قرارات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، أما منح هذا الاختصاص لرئيس مجلس الخدمة المدنية منفرداً، فلا يشكل أدنى ضمانة ولا يحقق الهدف من تقرير التظلم ذاته ؛ بل ويجافي منطق التظلمات والطعون .

فمن غير المستساغ قانونياً التظلم من قرار هيئة (مجلس) إلى فرد ، وإنما تتحقق حكمة التظلم إذا ما عقد اختصاص نظره إلى هيئة أخرى تكون أعلى درجة من الهيئة مصدرة القرار ، لذا نرى وجوب إلغاء الفقرة الثانية من المادة (123) من قانون الخدمة المدنية ، وإيجاد هيئة تأديبية أخرى لنظر التظلمات على القرارات الصادرة من المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، ومن ثم تقرير الرقابة القضائية على قرارات السلطات التأديبية ، أو العودة إلى الوضع السابق في القانون رقم (27) لسنة 1975م بجعل الاختصاص التأديبي المبتدأ لمجالس المساءلة الإدارية في الوحدات الإدارية لكافة فئات الموظفين ، والاختصاص التأديبي التعقيبي للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية، مع تقرير حق الطعن قضائياً بالإلغاء على قرارات السلطات التأديبية سيما في ظل وجود محكمة القضاء الإداري والحمد لله في السلطنة.

2- السلطة التأديبية التعقيبية:

بالإضافة إلى ما تقدم فإن المجلس المركزي يملك طبقاً للفقرة (أ)[1] من المادة (122) من القانون رقم (120) لسنة 2004م سلطات تأديبية تعقيبية[2] على القرارات التأديبية الصادرة من مجالس المساءلة الإدارية في الوحدات ،

---

(1) انظر الفقرة (أ) من المادة (122) من القانون حيث تنص: (يختص المجلس المركزي للمساءلة الإدارية بالآتي:- النظر في التظلمات المقدمة من قرارات مجالس المساءلة الإدارية وتكون قراراته في شأن هذه التظلمات نهائية.

- انظر الفتوى رقم و س ق/م و /99/404/1/21 الصادرة بتاريخ 99/4/5، المنشورة في مجموعة الفتاوى القانونية في عشر سنوات، (1990 – 1999)، مرجع سابق، ص 334 – ص 336.

(2) انظر القرار الصادر من مجلس التأديب المركزي بجلسة 2 نوفمبر 2002م (غير منشور) ، حيث قضى بقبول التظلم شكلاً ورفضه موضوعاً.

حيث له السلطة – بصفته هيئة استئنافية – أن يقرر إلغاء الجزاء المتظلم منه، أو تعديله في ضوء ما تسفر عنه المحاكمة الاستئنافية ، أو أن يقرر رفض التظلم وتأييد القرار الصادر بالجزاء من مجلس المساءلة الإدارية، وتكون قراراته في هذا الشأن نهائية يمكن الطعن عليها أمام محكمة القضاء الإداري .

هذا وتصدر القرارات موقعة من رئيس المجلس وأمين السر، ويعلن بها أصحاب الشأن بإعطائهم صورة من القرار ، حسبما تنص على ذلك المادة (201)[1] من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا، أن التظلم قد قرر لصالح الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية فقط ، ولم يقرر هذا الحق لجهة الإدارة ، حتى وإن كانت غير مقتنعة بقرار الجزاء الذي صدر عن مجلس المساءلة الإدارية ،الأمر الذي يدعو إلى التساؤل أمام هذا الوضع هل يجوز لجهة الإدارة التظلم من القرار الصادر عن مجلس المساءلة الإدارية، إذا لم تكن راضية عن الجزاء الذي قرره مجلس المساءلة الإدارية ؟ أم أنه يمتنع عليها ذلك لعدم تقرير هذا الحق لها قانوناً؟.

وللإجابة على هذه التساؤلات، نقول إنه وإزاء صمت المشرع عن إعطاء هذا الحق لجهة الإدارة بالقدر الذي قرره للموظف ، نرى عدم إمكانية تظلم جهة الإدارة من قرارات مجالس المساءلة الإدارية ، حتى وإن كانت غير راضية عن الجزاء الذي تم توقيعه على الموظف المخالف ، لعدم استناد هذا التظلم إلى نص في القانون ، إذ أنه لو كان المشرع التأديبي في

---

[1] تنص المادة (201) من اللائحة التنفيذية على هذا الإجراء بقولها: (على مجلس التأديب أن يصدر قراراه في أسرع وقت ممكن ، ويجب أن يكون القرار مكتوباً ومسبباً ويخطر الموظف بصورة من القرار) .

السلطنة يريد إعطاء هذا الحق لجهة الإدارة أيضاً لما أعوزه النص على ذلك قانوناً ، فضلاً عن أن القول بخلاف ذلك فيه إهدار لضمانة قانونية قررها المشرع لصالح الموظف المخالف، في مواجهة ما قد يكون من إساءة استعمال السلطة التأديبية من قبل مجلس المساءلة الإدارية، الذي يغلب عليه الصفة الإدارية بسبب تكوينه من عناصر إدارية خالصة، بالإضافة إلى أن أعضائه بالكامل يخضعون لرئيس الوحدة الذي يملك إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية أمام المجلس،مما يفقد هؤلاء عنصراً رئيسياً وهو الاستقلال والحيدة[1].

وعليه فقد قرر المشرع هذه الضمانة للموظف حصراً دون جهة الإدارة للتخفيف من وطأة الاتجاه الإداري للتأديب ، بحسبان أن المجلس المركزي للمساءلة الإدارية يقع خارج نطاق سيطرة رؤساء الوحدات الإدارية التابع لها الموظف المتظلم.

ثانياً : الاختصاص الولائي للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية :

إلى جانب الاختصاص التأديبي الأصيل للمجلس المتمثل بإيقاع الجزاءات التأديبية على فئة الموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية ، فقد منحه المشرع اختصاصات ولائية متفرعة عن هذا الاختصاص، إذ نصت الفقرة (ب) من المادة (122) من القانون[2] على ذلك ، حيث قررت له سلطة النظر في إيقاف أو تمديد مدة الإيقاف عن العمل طبقاً لحكم المادة (110) بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة (أ) وحتى الثانية من جدول الدرجات والرواتب ، وكذلك سلطة النظر في صرف نصف راتب الموظف الموقوف

---

(1) انظر الدكتور / أحمد الموافي ، نظام مجالس التأديب ، مرجع سابق ، ص 145 .

(2) انظر الفقرة (ب) من المادة (122) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004 ، حيث تنص: - (يختص مجلس التأديب المركزي بالآتي:-

أ- ---------- ب- النظر في إيقاف، الموظف أو مد مدة الإيقاف عن العمل طبقاً لحكم المادة (110) بالنسبة إلى شاغلي وظائف الدرجة (أ) حتى الثانية.

عن العمل ، إذا اقتضت مصلحة التحقيق تمديد مدة الوقف زيادة على ثلاثة أشهر.

لذا سوف نتناول هذه الاختصاصات على النحو التالي:

1- إيقاف الموظف المحال إلى المجلس احتياطياً عن العمل ابتداءً:

ويجد هذا الاختصاص الولائي سنده القانوني من الفقرة المشار إليها أعلاه ، إذ يحق للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية استناداً لتلك الفقرة،أن يقرر وقف الموظف المحال للمساءلة التأديبية أمامه عن العمل ابتداءً ، إذا تكشف له من خلال التحقيق الذي يجريه مع الموظف أن هناك مصلحة تقتضي وقفه عن العمل ، كما لو كان استمراره في العمل من شأنه أن يؤثر على مجريات سير التحقيق الذي يتم معه ، أو سيؤدي إلى إخفاء مستندات أو وقائع قاطعة في مساءلته التأديبية [1] .

وعلى الرغم من وضوح هذا النص في حق المجلس المركزي للمساءلة الإدارية في تقرير إيقاف الموظف المحال للمساءلة عن العمل، إذا ما قامت مصلحة في إيقافه،إلا أن البعض[2] يرى عكس ذلك بحجة أن المادة (185) من اللائحة التنفيذية للقانون تنص على أن يصدر القرار من رئيس الوحدة، هذا وقد سبق أن أوضحنا انتقادنا لهذا الرأي باعتباره يتعارض وصريح القانون ، بالإضافة إلى تعارضه مع القواعد التي تحكم مبدأ التدرج في القواعد القانونية ، نحيل إلى ذلك منعاً من التكرار.

---

[1] انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1951/4/12م ، المنشور في مجموعة السنة الخامسة ، ص 852 ، بند 209 ، وكذلك الدكتورة/ نبيلة عبد الحليم كامل ، الوظيفة العامة ، طبعة ثانية ، دار النهضة العربية ، طبعة 1996م ، ص 595.

[2] انظر الدكتور / ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص (89 و 90) .

وعليه فإن المجلس يمارس هذا الاختصاص استناداً إلى القانون، باعتباره اختصاصاً متفرعاً عن اختصاصه العام والأصيل في التأديب للفئة الخاضعة لسلطته التأديبية ، إذ أن القاعدة تقول أن من يملك الأكثر يملك الأقل ، وقد كان المشرع موفقاً ومنسجماً مع نفسه في تقرير هذه السلطة للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية بالنسبة للموظفين الخاضعين لولايته التأديبية.

إلا أنه يؤخذ على المشرع أنه قد ترك أمر تقدير مدة الإيقاف عن العمل دونما وضع حد أقصى للمجلس ، الأمر الذي قد يكون فيه إساءة لاستعمال سلطة الوقف بما يؤثر على الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية، في وقت هو في أمس الحاجة إلى أن يحاط بضمانات قانونية لا يمكن تجاوزها من قبل أي من السلطات التأديبية ، سواء أكانت رئاسية أم مجالس مساءلة.

لذا ندعو المشرع مجدداً أن يعيد النظر في هذا الشأن بتعديل تشريعي، يحدد من خلاله حد أقصى للوقف عن العمل بشكل عام، سواء أكانت السلطة التأديبية رئاسية، أم مجالس مساءلة، حيث إن في ذلك التحديد التشريعي لمدة الوقف ضمانة قانونية لا ريب فيها تصب في خانة منطق الضمان المقرر لصالح الموظف[1].

---

[1] انظر المستشار الدكتور/ مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 296، وكذلك الدكتور/ ثروت عبيد عبد العال ، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، مرجع سابق ، ص 127 وما بعدها.

2- النظر في تمديد الوقف عن العمل للموظف الموقوف احتياطياً عن العمل من رئيس الوحدة :

لقد منح المشرع العُماني في المادة (110) من القانون رئيس الوحدة الحق في وقف الموظف المتهم عن عمله أثناء التحقيق معه أياً كانت درجة هذا الموظف ، شريطة أن لا تزيد مدة الوقف هذه عن ثلاثة أشهر ، فإذا انتهت مدة الإيقاف ، وقدر رئيس الوحدة أن مبررات الوقف الاحتياطي لم تنته بعد، وأن هناك مصلحة من استمرار وقف الموظف عن العمل ، وكان هذا الموظف من فئة الموظفين الخاضعين لسلطة المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، وأراد مد مدة الوقف قبل انتهاء مدتها بأسبوع على الأقل أن يطلب من المجلس مد الوقف ، الذي له حق النظر في طلب المد وما إذا كان براتب أو بنصف راتب [1]، وفي هذه الحالة يملك المجلس سلطة تقديرية في إجابة الطلب إذا كانت هناك مبررات حقيقية تستدعي مد الوقف ، أو رفضه إذا قدر انتهاء المبررات وزوالها.

ويقصد من وراء عرض أمر تجديد مدة الوقف الاحتياطي على المجلس لأكثر من ثلاثة أشهر تقرير ضمانة جوهرية للموظف المتهم في مرحلة التحقيق، إذ لم تثبت بعد بشكل قطعي إدانته فيما هو منسوب إليه من مخالفات ، ومن ثم فإنه إذا لم يطلب رئيس الوحدة من المجلس المركزي للمساءلة الإدارية تمديد مدة الإيقاف ، واتخذ قراراً من جانبه بمد الوقف لمدة تزيد على ثلاثة أشهر دون عرض الأمر على المجلس لإبداء رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، كان قراره باطلاً ويجوز للموظف في هذه الحالة الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري ، ولا يجوز تصحيح هذا القرار

---

[1] انظر الفقرة الأخيرة من نص المادة (185) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم 52 لسنة 1984م ..

بعرض الأمر على المجلس المركزي للمساءلة الإدارية لإصدار قرار لاحق يقر هذا التجاوز .

هذا وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المبدأ[1] ، وتأسيساً على ذلك فإن المجلس وهو بصدد ممارسته لهذا الاختصاص تكون له السلطة الكاملة في وزن مبررات الطلب ، والتحقق مع دواعي استمرار الوقف من عدمه ، ومن ثم اتخاذ القرار بالموافقة أو الرفض على طلب تمديد مدة الوقف ، فإذا ما انتهى إلى الموافقة فإنه يستطيع أن يحدد مدة الوقف بشهر أو أكثر أو أقل ، أما إذا انتهى إلى رفض طلب التمديد فإن الموظف الموقوف يعود إلى عمله بقوة القانون بمجرد انتهاء مدة الوقف الأولى، ولا يلزم اتخاذ أي قرار في هذا الشأن.

3- النظر في وقف صرف نصف راتب الموظف الموقوف عن العمل:

لقد حمى المشرع التأديبي العُماني راتب الموظف الموقوف عن عمله في الثالثة أشهر الأولى من الوقف بأن أوجب صرفه كاملاً ، أما إذا طلب رئيس الوحدة تمديد مدة الوقف زيادة عن تلك المدة ، فإنه وكما أوضحنا يجب أن يطلب ذلك من المجلس التأديبي المختص، قبل انتهاء مدة الوقف بأسبوع على الأقل ، وللمجلس أن يقرر في هذا الطلب قبولاً أو رفضا، كما له أن يقرر ما إذا كان الوقف براتب أو بنصف راتب.

ويلاحظ أن المشرع العُماني وإيماناً منه بأن الوقف الاحتياطي عن العمل ما هو إلا مجرد إجراء احتياطي ، حتى يبت في أمر التهم المنسوبة

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1985/11/30م ، في الطعن رقم (866) لسنة (26) ق، مجموعة السنة الحادية والثلاثون ، العدد الأول ، من أول أكتوبر 1985م وإلى آخر فبراير عام 1986م ، ص 399 وما بعدها.

إلى الموظف محل المساءلة التأديبية[1] ، فقد أحاط راتب الموظف الموقوف بسياج من الضمانات القانونية ، إدراكاً منه بأهمية الراتب بالنسبة للموظف وعائلته ، باعتباره المورد الوحيد له ، حيث أوجب صرف كل الراتب والبدلات خلال مدة الوقف الأولى ، كما أجاز استمرار صرف الراتب كله في حالة التمديد حسبما يستفاد من نص الفقرة الأولى من المادة (110) من القانون مقروءة مع نص المادة (185) من اللائحة التنفيذية ، أو التقرير بصرف نصف الراتب بقرار من مجلس المساءلة المختص بعد عرض الأمر عليه فيما يزيد عن تلك المدة من الوقف، وهذا بخلاف ما قرره المشرع الإماراتي بالنسبة لراتب الموظف الموقوف عن العمل ، إذ يترتب على وقف الموظف عن عمله احتياطياً وقف نصف راتبه ابتداءً من تاريخ الوقف ، ويجب عرض الأمر على مجلس التأديب خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف ، حتى يقرر ما يجب اتباعه بشأن الراتب[2]، هذا وسوف نوضح ذلك بشكل تفصيلي في موقع متقدم من هذه الدراسة .

المبحث الرابع

السلطة التأديبية المختصة في حالات الندب والإعارة والتكليف في القانون العُماني

أوضحنا فيما تقدم أن المشرع العُماني قد وزع الاختصاص التأديبي بين ثلاث جهات،هي السلطة التأديبية الرئاسية ، ومجالس المساءلة الإدارية على مستوى كل وحدة إدارية ، والمجلس المركزي للمساءلة الإدارية على

---

(1) انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 155 ، وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 65 ، وكذلك الدكتور/ محسن العبودي ، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية والضمان ، دار النهضة العربية ، 1995م ، ص 42 ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 378 وما بعدها.

(2) انظر المادة (67) من القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001م في شأن الخدمة المدنية.

مستوى الدولة ، كما أوضحنا أن معايير توزيع هذا الاختصاص يقوم على أساس النظر إلى جسامة الجزاء ، أو درجة الموظف الخاضع للمساءلة التأديبية ، إذ تستطيع السلطة التأديبية الرئاسية توقيع جزائي الإنذار والخصم من الراتب بقيود معينة قانوناً، في حين يختص مجلس المساءلة الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في المادة (116) من القانون على شاغلي وظائف الدرجة الثانية فما دون من جدول الدرجات والرواتب[1]، ويختص المجلس المركزي للمساءلة الإدارية بتوقيع الجزاءات المنصوص عليها في ذات المادة على شاغلي وظائف الدرجة (أ) وحتى الدرجة الثانية من ذات جدول الرواتب والدرجات[2] ، وهنا لا تثور ثمة مشكلة بالنسبة للموظفين المنتمين إلى الوحدة الإدارية التي وقعت فيها المخالفة التي تستوجب عنها المساءلة التأديبية ، إذ سيتحدد الاختصاص التأديبي في ضوء المعايير المشار إليها آنفاً ، إلا أن الأمر يختلف في حالة الندب أو الإعارة أو التكليف ، فإلى أي سلطة تأديبية ينعقد الاختصاص خاصة إذا كان الموظف المتهم بارتكاب الخطأ التأديبي من شاغلي وظائف الدرجة الثانية فما دونها من جدول الدرجات والرواتب ؟ أما شاغلي وظائف الدرجة (أ) وحتى الثانية فينعقد الاختصاص بتأديبهم للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية.

لقد أجاب المشرع على هذا التساؤل إذ نصت المادة (115)[3] من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م على الآتي:(مع مراعاة أحكام المادة (117) تكون المساءلة الإدارية وتوقيع الجزاء من اختصاص المجلس المركزي للمساءلة الإدارية أو مجلس المساءلة الإدارية بالوحدة التي وقعت

---

(1) انظر المادة (119) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م.
(2) انظر الفقرة (و) من المادة (122) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م.
(3) انظر المادة (115) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م.

فيها المخالفة حتى ولو كان الموظف المخالف تابعاً وقت المساءلة أو المجازاة لوحدة أخرى) ، كما نصت المادة (205)[1] من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م على أنه: (إذا ارتكب أحد الموظفين مخالفة في جهة غير التي يعمل بها ، تكون الجهة المختصة بمحاكمته وتوقيع العقوبة هي الجهة التي وقعت فيها المخالفة).

ويستفاد من النصين المتقدمين أن الاختصاص بتأديب الموظف المنتدب أو المعار أو المكلف ، ينعقد للسلطة التأديبية المختصة في الجهة التي وقعت فيها المخالفة ، حتى ولو انتهت مدة الندب، أو الإعارة، أو التكليف عند المحاكمة التأديبية[2] مع إخطار الجهة المنتدب أو المعار منها بالقرار التأديبي الصادر بحقه[3]، أما المخالفات التي ارتكبها الموظف قبل الندب أو الإعارة أو التكليف ، فإنها تكون من اختصاص الجهة التأديبية التي كان يتبعها الموظف قبل ذلك ، حتى ولو اكتشفت بعد الندب أو الإعارة أو التكليف ، أخذاً بمبدأ اختصاص الجهة التأديبية في الجهة الإدارية التي وقعت فيها المخالفة.

وهذا الاتجاه يتفق وما ذهب إليه الرأي الراجح في الفقه[4] بتقرير اختصاص الجهة المعار أو المنتدب إليها الموظف باعتبارها هي الجهة

---

(1) انظر المادة (205) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/7/2م ، في القضية رقم 832 ، المنشور في مجموعة أبو شادي ، ص 252.

(3) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 207 ، وكذلك الدكتور/ نعيم عطية ، عرض الأحكام الإدارية العليا ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة 22 ، العدد 1 ، يونيو 1980 ، ص 194 .

(4) انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 163 ، وكذلك انظر الأستاذ/ مغاوري شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 300، وكذلك الأستاذان / محمد رشوان أحمد، وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 165 وما بعدها ، وكذلك الأستاذ / حسن حمودة المهدوي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، طرابلس ، ليبيا، ص 352 ، وكذلك الدكتورة / مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 269 وما بعدها.
- وكذلك الدكتور/ رفعت المصيلحي محمد النجار ، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 91 وما بعدها.

المشرفة على عمله وقت ارتكاب المخالفة ، ومن ثم تكون هي الأقدر على تحديد المخالفة والتحقيق فيها واتخاذ الإجراءات التأديبية بشأنها ، وهذا أمر منطقي يتفق وطبائع الأشياء، كما أنه يتفق وطبيعة العلاقة التنظيمية التي تربط بين الموظف وجهة الإدارة ، بصرف النظر عن كونه في هذه الوحدة أو تلك، ما لم يكن الموظف خاضعاً لنظام وظيفي خاص ، إذ في هذه الحالة تكون جهته الأصلية هي التي تملك تأديبية مراعاة للاعتبارات التي يقوم عليها هذا النظام الاستثنائي[1].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الاتجاه في حكمها الصادر بجلسة1986/3/11م ، حيث ذهبت إلى أنه: (ومن حيث إنه من المستقر أن في حالة ندب العامل أو إعارته إلى جهة أخرى داخل النظام الإداري للدولة ، فإن الجهة المنتدب أو المعار إليها ينعقد لها الاختصاص في تأديبه عما يقع منه من مخالفات أثناء فترة إعارته أو ندبه ، وذلك على اعتبار أنها أقدر من غيرها على تقرير خطورة الذنب الإداري، كل ذلك في إطار النظام التأديبي الذي يخضع له سائر العاملين المدنيين بالدولة ، إلا أنه يستثنى من ذلك حالات الندب، أو الإعارة، أو الترخيص بالعمل لدى جهة خاصة، أو شخص من أشخاص القانون الخاص ، فإن الاختصاص بتأديب العامل في هذه الحالة ينعقد لجهة عمله الأصلية، على أساس خضوع العاملين بها لنظم التأديب المنصوص عليها في نظم العاملين المدنيين بالدولة على نحو لا يسمح بخضوع العامل لأي نظم خاصة ، وحتى لا يكون في ذلك تسليط لجهة خاصة على عامل بالحكومة،فضلاً عن أن يميل العامل خاضعاً في تأديبيه لجهات أهلية أو خاصة متعددة لا تملك توقيع جزاءات على العامل من جنس الجزاءات المنصوص عليها في نظام تأديب العاملين

---

[1] انظر الأستاذان / محمد رشوان احمد، وإبراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص 165 .

بالحكومة،وإذ يمتنع على السلطات التأديبية في الجهات الخاصة أن توقع عليهم جزاءات لها سمات الجزاءات التأديبية،فإنها لا تعد في مفهوم القانون من السلطات التأديبية التي تقوم مقام سلطات التأديب، في جهات العمل الأصلية التي يتبعها العامل بصفتها صاحبة الاختصاص الأصيل في تأديبه ، ومجمل القول إن العامل المعار أو المنتدب أو المرخص له بالعمل في إحدى الجهات الخاضعة لقانون العمل،فإن هذه الجهات لا تملك سلطة تأديب العامل عما يقع منه من مخالفات أثناء فتـــرة الندب أو الإعارة أو الترخيص بالعمل ، ويظل الاختصاص بتأديبه للســـلطة المختصة في عمله الأصليـــة عن هذه المخالفات)[1].

ويذهب رأي في الفقه[2] إلى القول بأنه ينبغي أن تكون سلطة التأديب في حالة الإعارة إلى الجهة الأصلية التي يتبعها الموظف المعار لا إلى الجهة المعار إليها، على أن يقتصر دور الجهة الأخيرة على اتخاذ قرار بوقف الموظف المعار عن العمل، باعتبار أن قرار الوقف الاحتياطي عن العمل ما هو إلا إجراء وقتياً تحفظياً، في حين يذهب اتجاه آخر[3] عكس ذلك، إذ يرى اختصاص الجهة المنتدب أو المعار إليها الموظف بتأديبه بالنسبة للمخالفات التي يرتكبها أثناء مدة إعارته أو ندبه ، إلا أنه يرى سلب اختصاصها بوقفه عن العمل احتياطياً مع تحقق أسبابه ودواعيه.

ونرى أن أي من الرأيين لا يقوم على أساس سليم ، فالرأي الأول يصطدم مع ما هو مقرر قانوناً بشأن اختصاص الجهة التأديبية في الوحدة التي وقعت فيها المخالفة في حالة الندب أو الإعارة وهو ما يتفق وطبيعة

---

(1) انظر مجموعة أحكام ومبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة خلال الفترة من 1985م إلى 1993م ،في الطعن رقم (511) لسنة (26) ق الصادر بجلسة 1986/3/11م ، إعداد الدكتور/ نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني ، مرجع سابق.

(2) انظر الدكتور / عمرو فؤاد بركات ، الوقف الاحتياطي ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، السنة السادسة والعشرون ، ديسمبر 1984م ، ص 126 .

(3) انظر الدكتور/ رفعت مصيلحي محمد النجار ، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 91 وما بعدها.

الأمور ، أما قصر دور الجهة التأديبية التي وقعت فيها المخالفة على اتخاذ قرار الوقف والعمل، فإن ذلك لا يحقق الهدف ، إذ من غير المستساغ تجزئة الإجراءات التأديبية بين أكثر من وحدة إدارية ، كما أن الرأي الذي يرى اختصاص السلطة التأديبية في الجهة التي وقعت فيها المخالفة إلا انه يرى سلبها سلطة وقف الموظف المعار أو المنتدب عن العمل به من التناقض – فضلاً عن تعارضه مع القانون ما يكفي للوقوف على عدم صحته وعدم سلامة البناء الذي قام عليه، إذ لا يتصور عقلاً أن تكون الجهة مختصة بما هو أكثر ولا تختص بما هو أقل، فإذا كانت الجهة المنتدب أو المعار إليها تملك سلطة إيقاع الجزاء ؛ فإنها من باب أولى تملك اتخاذ قرار بوقف الموظف احتياطيا عن العمل ، لأنه ليس إلا مجرد إجراء من إجراءات المساءلة التأديبية،القصد منه إبعاد الموظف مؤقتاً عن عمله، لما قد يترتب على استمراره في عمله من تأثير علي سير إجراءات التحقيق[1].

ومن جانبنا نرى أن ما نهجه المشرع العُماني في إعطاء الجهة المعار أو المنتدب إليها الموظف سلطة تأديبة وتوقيع الجزاء المناسب عليه، إذا ما ثبتت في حقه المخالفة الإدارية، أمر يتفق وطبائع الأشياء، وموقف سليم من الناحية القانونية ، وله ما يبرره ويتفق وأهداف النظام التأديبي في تحقيق الردع العام والخاص، في المجتمع الوظيفي الذي وقعت المخالفة فيه ، فضلاً عن كون الجهة التي وقعت فيها المخالفة هي الأقدر من غيرها على تحديد وتقدير خطورة الخطأ التأديبي الذي اقترفه الموظف– محل المساءلة التأديبية– والقول بخلاف ذلك فيه إهدار لمقتضيات الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة التي تولى مهامها أثناء فترة الندب أو الإعارة أو التكليف .

---

(1) انظر الدكتورة / نبيلة عبد الحليم كامل ، الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص (595) ، وكذلك انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1972/12/30م ، في الطعن رقم (657) ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر سنة ، لسنة (14) ق، ص 3996 ..

الفصـــل الثالـــث

أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في النظم المقارنة

تمهيد وتقسيم :

يقصد بالسلطة التأديبية الجهة أو الهيئة أو الفرد الذي يخوّله القانون سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين يرتكبون المخالفات التأديبية، بقصد تحقيق النظام داخل المرافق العامة ، بما يضمن حسن سيرها بانتظام واطراد[1] ، ويحقق الأهداف المنشودة من الإدارة العامة في إشباع حاجات الجمهور المتعامل معها.

وبما أن هذه الدراسة تقوم على منهج المقارنة بين التشريع العُماني والتشريع المصري والإماراتي ، وبعد أن بيّنا أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في القانون العُماني، يجدر بنا أن نبيّن أنواع هذه السلطات واختصاصاتها في النظم المقارنة محل الدراسة ، لذا سوف يتفرع هذا الفصل إلى مبحثين هما :

المبحث الأول : أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في القانون المصري.

المبحث الثاني : أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في القانون الإماراتي.

---

(1) انظر في ذلك : -

- A. PLANTY, Traité pratique de la fonction publique, op.cit., p.180

(Le pouvoir disciplinaire peut définir comme lé pouvoir de frapper un agent public d'une sanction "laissant des influences sur sa" carrière " puisqu'il commet" une faute contre devoirrs de la fonction)

المبحـــث الأول

أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها

في القانون المصري

تمهيد وتقسيم :

عرف القانون المصري فكرة النظام التأديبي منذ وقت مبكر جداً يعود إلى أواخر القرن التاسع عشر[1] ثم أخذ يتطور ويتسع وذلك بتقرير مزيد من الضمانات التأديبية في ظل الاتجاه الإداري للسلطة التأديبية ، حتى عدل المشرع في سنة 1958م عن هذا الاتجاه باعتناقه الاتجاه القضائي في التأديب ، إذ استبدل بمجالس التأديب، نظام المحاكم التأديبية ، وقد تم إنشاء هذه المحاكم بالقانون رقم (117) لسنة 1958م[2] بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وأصبحت هذه المحاكم تختص بمحاكمة الموظفين الخاضعين للقانون رقم(210) لسنة 1951م، واستمر هذا النهج قائماً في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة[3] ، وأخرها القانون الحالي رقم (47) لسنة 1978م[4] ، وبهذا تكون جمهورية مصر العربية الدولة العربية الوحيدة التي تأخذ بالنظام القضائي في السلطات التأديبية[5].

وما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع المصري وعلى الرغم من أخذه بالنظام القضائي في التأديب ، إلا أنه لم يلغ الاختصاص التأديبي للسلطات

---

(1) انظر الدكتور/عمرو فؤاد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 29 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق ، ص 277 وما بعدها، وكذلك الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 27 وما بعدها ، والمستشار / عبد الوهاب البنداري ، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين والقطاع العام ، وذوي الكادرات الخاصة، مرجع سابق، ص 91 وما بعدها ، وكذلك الأستاذ / محمد رشوان أحمد ، أصول القانون التأديبي ، مرجع سابق ، ص 232 وما بعدها.

(2) تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، العدد 22 في 1958/8/24م ، العدد 24 مكرر .

(3) القانون رقم 46 لسنة 1964م ، والقانون رقم 58 لسنة 1971م .

(4) تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، العدد 29، بتاريخ 1978/7/20م.

(5) انظر الدكتورة/ مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 244 .

الرئاسية بصورة نهائية ، بل أبقى لها بعض الاختصاصات التأديبية حرصاً منه على دعم مبدأ الفاعلية للسلطات الإدارية ضماناً لحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، وتحقيقاً للتوازن بين هذا المبدأ ومبدأ الرعاية والضمان للموظف.

عليه سوف نبحث السلطات التأديبية في القانون المصري على النحو التالي :

المطلب الأول : السلطات التأديبية الرئاسية واختصاصاتها في التشريع المصري.

المطلب الثاني : السلطات التأديبية القضائية واختصاصاتها في التشريع المصري.

المطلب الأول

السلطات التأديبية الرئاسية واختصاصاتها

فى التشريع المصري

إن التطورات المتلاحقة التي طرأت على نظم وتشريعات الوظيفة العامة فى جمهورية مصر العربية ، قد انعكست بطبيعة الحال على النظام التأديبي برمته، بما في ذلك السلطات التأديبية واختصاصها[1] ، حيث انفردت جهة الإدارة في بداية الأمر بممارسة الاختصاص التأديبي ، سواء أتخذ القرار التأديبي من قبل السلطة الرئاسية ، أم من قبل مجالس التأديب الإدارية.

هذا وقد نظم القانون رقم 210 لسنة 1951م بقانون نظام موظفي الدولة اختصاصات السلطات التأديبية الرئاسية، المتمثلة في حق توقيع جزائي

---

(1) انظر الدكتور/ محسن غالب محسن الحارثئ ، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني المقارن ، مرجع سابق، ص 233 وما بعدها.

الإنذار والخصم من الراتب في حدود معينة، إذ نصت المادة (85) من هذا القانون والمعدلة بالمادة رقم 73 لسنة 1957م، على ذلك بقولها : (لوكيل الوزارة، أو الوكيل المساعد، أو لرئيس المصلحة – كلاً في دائرة اختصاصه – توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز(45) يوماً في السنة الواحدة ، بحيث لا تزيد عن (15) يوماً في المرة الواحدة ، وذلك بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه، ويكون قراره في ذلك مسبباً).

ويعتبر في تطبيق الفقرة السابقة رؤساء للمصالح ، الرؤساء العسكريون للإدارات والأسلحة العسكرية ، وقواد الفرق والمناطق الذين يصدر بتعيينهم قرار من وزير الحربية ، كما يعتبر كذلك من يعينه الوزير بقرار من رؤساء الإدارات وغيرهم ، ويشترط في الحالة الأخيرة ألا تقل درجاتهم عن الدرجة الثانية ، وللوزير سلطة توقيع العقوبات المشار إليها في الفقرة الأولى ، كما يكون له سلطة إلغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة ،أو الوكيل المساعد،أو رئيس المصلحة ، أو تعديل العقوبة الموقعة بتشديدها، أو تخفيضها، وذلك خلال شهر من تاريخ إصدار القرار ، وله إذا ألغى القرار إحالة الموظف إلى مجلس التأديب خلال هذا الميعاد.

أما الجزاءات الأخرى، فلا يجوز توقيعها إلا بقرار من مجالس التأديب المختصة وهي:

1- مجلس التأديب الأعلى : ويختص بمحاكمة الموظفين من وكلاء الوزارات، والوكلاء المساعدين ، ومن في مرتبتهم أو في مرتبة أكبر.

2- مجلس التأديب العالي : ويختص بمحاكمة الموظفين من الدرجات الثانية والأولى ، ومدير عام ، وما يعادل ذلك .

3- مجلس التأديب العادي : ويختص بمحاكمة الموظفين من الدرجة الثالثة ، وما يعادلها ، وما دون ذلك [1].

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 46 لسنة 1964م ، ولم يحدث أي تعديل على اختصاصات السلطة التأديبية الرئاسية ، باستثناء أنه رفع الحد الأقصى لسلطة الوزير في جزاء الخصم من المرتب ، إلى ستين يوماً بدلاً من 45 يوماً فقط التي كانت في القانون السابق[2]، وتلاه صدور القانون رقم (58) لسنة 1971م، حيث جاءت صياغة أحكام هذا القانون مختلفة بعض الشيء عن القوانين السابقة ، فيما يخص السلطات التأديبية الرئاسية ، كما أنه أضاف بعض الأعضاء الجدد لمستويات السلطات التأديبية الرئاسية، إذ نصت المادة (58) [3] منه على أن: (يكون الاختصاص في توقيع العقوبات التأديبية كما يلي :

1- لشاغلي وظائف الإدارة العليا كل في حدود اختصاصاته توقيع عقوبة الإنذار، أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ثلاثين يوماً في السنة الواحدة ، بحيث لا تزيد مدة العقوبة في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً .

2- للوزير، أو المحافظ المختص ، أو رئيس مجلس الإدارة حسب الأحوال ، توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم في السنة الواحدة على ستين يوماً، سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات)،وترتيباً على ذلك وأخذاً بمبدأ الرقابة والإشراف التي تملكها الجهات العليا بالإدارة ، فإن المشرع المصري قد أعطى الوزير، والمحافظ المختص ، ورئيس مجلس

---

[1] انظر المواد (86 ، 86/أ ، 97) ، من قانون موظفي الدولة، رقم 210 لسنة 1951م .
[2] القانون رقم 210 لسنة 1951م .
[3] انظر المادة (58) من القانون رقم 46 لسنة 1964م.

الإدارة ، الحق في حفظ التحقيق أو إلغاء القرار بتوقيع العقوبة ، أو تعديله (بخفض العقوبة، أو تشديدها) ، وفي حالة إلغاء العقوبة، يجوز لهم إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية ، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغهم بالقرار.

ثم صدر القانون رقم 47 لسنة 1978م، المعمول به حاليا[1] والذي أدخل عليه المشرع تعديلات عديدة، كان أهمها التعديل بالقانون رقم 115 لسنة 1983م ، والتي تضمنت أحكاماً جديدة بشأن السلطات التأديبية الرئاسية واختصاصاتها ، لم تكن منصوص عليها في القوانين السابقة المنظمة لشئون الوظيفة العامة ، سواء من حيث السلم التدريجي للجزاءات ، أو من حيث السلطة المختصة بتوقيعها ، والتي أصبحت تتمثل في الرؤساء المباشرين وشاغلي الوظائف العليا ، والسلطة المختصة [2].

وفي هذا القانون نجد أن المشرع يهدف من هذا التعديل إعادة التوازن بين عنصري الفاعلية والضمان في المجال التأديبي، بعد أن اختل هذا التوازن لمصلحة الضمان إبان مرحلتي القانونين(46) لسنة 1964، و(58) لسنة 1971م، من خلال تدعيم السلطات التأديبية للرؤساء الإداريين بهدف تعزيز فاعلية العمل الإداري ، مقابل الضمانات الكثيرة التي يحظى بها الموظف العام في المجال التأديبي ، وبما يحفظ التوازن بين متطلبات الفاعلية واعتبارات الضمان ، وكذلك [illegible] على توسيع الاختصاص التأديبي من خلال منح الرؤساء المباشرين سلطة توقيع الجزاءات البسيطة ، فضلاً

---

(1) تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، العدد (29) ، الصادر بتاريخ 1978/7/20م.

(2) حددت المادة (2) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المقصود بالسلطة المختصة كما يلي: -
أ- الوزير المختص.
ب- المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي.
ج- رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص.

عن زيادة حجم الجزاءات التي يجوز للسلطة المختصة توقيعها ابتداءً [1]، لذا فقد نصت المادة (82) من القانون الحالي المعدلة بالقانون 115 لسنة 1983 م على أنه[2] :(يكون الاختصاص في التصرف في التحقيق كما يلي :

1- لشاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصه حفظ التحقيق ، أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً في السنة ، بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً ، وللرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه حفظ التحقيق، أو توقيع جزاء الإنذار، أو الخصم من المرتب ، بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة ، بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام.

وللسلطة المختصة حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله، ولها أيضاً إذا ألغت الجزاءات أن تحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية ، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار .

2- للسلطة المختصة حفظ التحقيق، أو توقيع الجزاءات الواردة في البنود من(1-6)من الفقرة الأولى من المادة (80) ، ولا يجوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة على 60 يوماً، سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو على دفعات ، وكذلك

---

[1] انظر الدكتور/ محسن غالب محسن الحارثي ، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني المقارن ، مرجع سابق ، ص 243 ، وكذلك الدكتورة/ مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 245 وما بعدها 0، وكذلك الدكتور / عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ص 322 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، والدكتورة / بدرية جاسر السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، مرجع سابق ص 176 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 385 .

[2] انظر المادة (82) من القانون رقم (47) لسنة 1978م بنظام العاملين المدنيين بالدولة المعدلة بالقانون رقم (115) لسنة 1983م .

الجزاءين الواردين في البندين (2،1) من الفقرة الثانية من المادة المشار إليها.

3- كما يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود 9،8،7 من المادة80، وذلك في المخالفات الجسيمة التي تحددها لائحة الجزاءات).

لذا سوف نقسم دراسة السلطات التأديبية الرئاسية واختصاصاتها في هذا المطلب إلى ثلاث فروع كما يلي :

الفرع الأول : السلطة التأديبية للرؤساء المباشرين.

الفرع الثاني :السلطة التأديبية لشاغلي الوظائف العليا.

الفرع الثالث: السلطة التأديبية للسلطة المختصة.

الفـــرع الأول

السلطات التأديبية للرؤساء المباشرين

يقصد بالرؤساء المباشرين الأشخاص الذين يقومون بالإشراف والمراقبة والمتابعة لأعمال مرؤوسيهم، ولهم حق مراجعة أعمالهم من غير شاغلي الوظائف العليا [1]، ويصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة.

هذا وقد استحدث المشرع الاختصاص التأديبي للرؤساء المباشرين بموجب التعديل الذي جاء بالقانون رقم (115) لسنة 1983م، بهدف دعم عنصر الفاعلية في العمل الإداري داخل المرافق العامة ، بعد أن اختل

---

[1] انظر الدكتور / محسن غالب محسن الحارثي ، المرجع السابق ، ص 246، والدكتور نصر الدين مصباح القاضي ، المرجع السابق، ص 386 .

التوازن في النظام التأديبي لصالح عنصر الضمان، وذلك دون المساس بالضمانات التأديبية المكفولة للموظف المتهم [1].

ويمارس الرؤساء المباشرين – كل في حدود اختصاصه – حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة ، بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام [2] بالنسبة للموظفين الذين يتبعون الإدارات التي يتولون رئاستها فقط ، ويعد هذا الاختصاص تجسيداً حقيقياً للمبدأ القائل: (حيث توجد المسئولية توجد السلطة) ، فضلاً عن أنه يعكس الرأي الفقهي الذي يقوم على أساس أن سلطة التأديب فرع من السلطة الرئاسية الهدف منها التوجيه والإشراف ، ومن ثم فإن الرئيس الإداري المختص بتوقيع الجزاء التأديبي هو الرئيس الذي يتبعه الموظف، باعتباره أقدر من أي جهة على معرفة الموظف، وتقدير ظروفه ،ومدى مسئوليته عن الخطأ المرتكب [3].

ويعد حق الرؤساء في التأديب حق أصيل يستمدونه من القانون مباشرة في حالة تحديدهم من قبل السلطة المختصة ، ومن ثم فإنهم يباشرونه بالأصالة عن أنفسهم لا بالنيابة عن الوزير ، إذ هم لا يستمدون الحق منه ، ومن ثم فلا يملك الوزير إلغاء هذا الاختصاص، أو الحد منه ، وفي هذا الخصوص فقد أفتى مجلس الدولة: (بأن كون وكيل الوزارة الذي يتولى الإشراف على إحدى المصالح الإقليمية، لا يكسبه حقاً إلى جانب رئيس

---

(1) انظر في هذا المعنى الدكتور/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ،ص 325، ، وكذلك الدكتور / علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، طبعة 2004م ، ص 470 .

(2) انظر الفقرة الثانية من المادة (82) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978م ، المعدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1983 م.

(3) انظر فتوى الشعبة الثانية لقسم الرأي بمجلس الدولة رقم (345) الصادرة بتاريخ 1953/4/29م، المنشورة في مجموعة السنة السادسة والسابعة ، ص 564 م.

المصلحة التي يشرف عليها في التأديب ، بل رئيـــــس المصلحة يستمد حقه في التأديب من القانون مباشرة)[1].

ويعتبر القرار التأديبي الصادر عن الرؤساء المباشرين بتوقيع جزائي الإنذار والخصم من الراتب في الحدود القانونية قرارات إدارية نهائية ولا تحتاج إلى تصديق أي سلطة أعلى، كالوزير المختص، أو المحافظ المختص[2]، على الرغم من أنها تخضع للتعقيب عليها من جانب الوزير، أو المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختصة [3].

وإذا كان الأصل أن المشرع قد أناط بالرؤساء المباشرين، سلطة ممارسة اختصاصاتهم التأديبية بأنفسهم ، فإن تساؤلاً مهماً يتبادر إلى الذهن حول مدى جواز قيامهم بتفويض هذه الاختصاصات إلى سلطة أدني منهم ؟

وللإجابة على هذا التساؤل لابد من الرجوع إلى قانون التفويض في الاختصاصات رقم 42 لسنة 1967م [4] ، حيث أجازت المادة الثالثة منه : (للوزراء و من في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم إلى المحافظين ووكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم، أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص) ، كما أجازت المادة الرابعة من ذات القانون لوكلاء الوزارات أن يفوضوا في بعض اختصاصاتهم رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة ، ويجوز كذلك لرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة، أن يفوضوا في بعض

---

(1) انظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى بمجلس الدولة الصادر بجلسة 1949/6/5م ، المنشورة في المجوعة، السنة الثانية ، ص 66 .

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1954/12/5 في الدعوى رقم (519) ،ا لسنة السابعة القضائية.

(3) انظر فتوى مجلس الدولة المصري الصادرة بتاريخ 1953/4/29م، المنشور في مجموعة السنة السادسة، ص 546 .

(4) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، العدد (83) الصادر بتاريخ 1967/10/12م.

اختصاصاتهم المخولة لهم بموجب التشريعات ، إلى مديري الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم).

لذا وعملاً بنصوص القانون المشار إليه أعلاه ؛ فإنه يجوز للرؤساء المباشرين تفويض مرؤوسيهم في ممارسة سلطاتهم التأديبية في الحدود المنصوص عليها قانونا [1] .

وعليه يمكن أن يفوضوا في بعض اختصاصاتهم التأديبية إلى رؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم كل في حدود اختصاصه، إلا أن هؤلاء المفوضون لا يجوز لهم تفويض السلطة محل التفويض،عملاً بالمبدأ المتعارف عليه (لا تفويض في الأمور المفوض فيها)[2]، ومن نافلة القول إنه يمكن للمفوض أن يعدل عن التفويض في أي وقت باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل.

هذا ويمارس المفوض إليه الاختصاص- محل التفويض- تحت إشراف ومسئولية الأصيل، الذي عليه أن يلغي التفويض متى استبان له أن المفوض إليه ليس أهلاً لما فوض فيه ، بيد أن بعض الفقه يرى احتفاظ الأصيل باختصاص مواز أو مشارك لاختصاص المفوض إليه، بحيث يكون في وسعه أن يباشر ذات الاختصاص الذي فوض فيه[3]، وإن كان يرى أنه إذا باشر المفوض إليه الاختصاص المفوض فيه ، فإن الأصيل لا يملك بعد ذلك التعقيب عليه ، لأن المفوض إليه يصبح بالتفويض صاحب اختصاص أصيل

---

[1] انظر الدكتور/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، التفويض في الاختصاصات التأديبية ، دراسة مقارنة 1996م ، دار النهضة العربية ، ص 327 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 189 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 141 .

[2] انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع السابق ، ص 192 .

[3] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص 192.

يستمد سلطاته التي فوض فيها من القانون مباشرة، فهو يرتفع إلى مرتبة المفوض وغير ملزم بتعليماته وأوامره .

ومن جانبنا لا نتفق مع الرأي القائل باحتفاظ المفوض باختصاص مواز أو مشارك للمفوض إليه، لتصادم هذا الرأي مع الحكمة التشريعية من إجازة التفويض من جهة، ومن خلق ازدواج في الاختصاص الواحد من جهة أخرى ، بالإضافة إلى أن التسليم بهذا الرأي من شأنه أن يؤدي إلى إمكانية تعارض القرارات في مسألة واحدة ، وهذا أمر لا يخدم حسن التنظيم الإداري ، بل إنه يخلق ربكة في العمل والتنفيذ ، إذ من المحتمل أن تكون القرارات متعارضة إلى درجة يحتار أمامها المطلوب منه التنفيذ ماذا ينفذ ؟ هل ينفذ قرار المفوض، أم قرار المفوض إليه؟؟ وهذا الأمر يكشف عن عدم سلامة الأسس التي قام عليها ذلك الرأي وهشاشتها من الناحية القانونية والتنظيمية.

الفـــــرع الثانـــي
السلطة التأديبية لشاغلي الوظائف العليا

يقصد بشاغلي الوظائف العليا طبقاً لما جاء بالجدول رقم(1) المرفق بالقانون[1] رقم(47) لسنة 1978، المعدل بالقانون رقم 117 لسنة 1982م، كل من المدير العام ، ووكيل الوزارة والوكيل الأول .

وتأسيساً على هذا التعديل يختص هؤلاء كل – في حدود اختصاصه– بحفظ التحقيق، أو توقيع جزاء الإنذار ، أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً في السنة [2] ، بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة

---

(1) عدل هذا الجدول بالقانون رقم (117) لسنة 1982م، حيث استبدلت درجتي (وكيل أول، ووكيل وزارة) بدرجتي الممتازة والعالية.

(2) انظر نص الفقرة الأولى من المادة (82) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم(47) لسنة 1978م.

عشر يوماً ، هذا فضلاً عن اختصاصهم بإحالة الموظف المتهم إلى المحاكمة التأديبية ، وذلك دون الحاجة إلى تفويـــض من الوزير المختص[1]، ومن ثم فـــإن حق شاغلي الوظائف العليا في توقيع الجزاءات التأديبية التي تدخل في نطاق اختصاصهم هو حق أصيل يستمد من القانون مباشرة[2].

هـــذا وقد أفتت الجمعية العمومية بمجلس الدولة المصري، بأن:(وكيل الوزارة وإن كان يتولى الإشراف على إحدى المصالح الإقليمية ، إلا أن ذلك لا يكسبه حقاً إلى جانب رئيس المصلحة التي يشرف عليها ، لأن إشرافه ما قـــصد بـــه إلا تنسيق العمل وفق السياسة المرسومة ، دون أن يكون له تلك السلطة الرئاسية المباشرة التي لرئيس المصلحة على العاملين بها) [3].

ويلاحظ أن الاختصاص التأديبي لشاغلي الوظائف العليا لم يتغير عما كان عليه الحال في القانون السابق رقم58لسنة1971م ، لا من حيث نطاق وعدد الجزاءات التي يجوز لهم توقيعها، ولا من جهة الضوابط والحدود التي توقع فيها هذه الجـــزاءات [4]، والجدير بالذكر أن القرارات التأديبية، الصادرة عن شاغلي الوظائف العليا بتوقيع أي من الجزاءات التأديبية التي تدخل في نطاق اختصاصهم ، تكون نهائية ولا تحتاج إلى تصديق من سلطة أعلى كالوزير مثلاً ، إذ أن حقهم في التأديب يستمدونه من القانون مباشرة كما أوضحنا من قبل .

---

(1) انظر الدكتور/ محسن غالب محسن الحارثي ، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني المقارن ، مرجع سابق ، ص 246 وما بعدها .

(2) انظر الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 181 .

(3) انظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، الصادرة بجلسة 1953/4/29م ، المنشورة في مجموعة السنة السادسة ، ص 564 ، ولقد أشار إليها الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي، في مؤلفه قضاء التأديب ، طبعة 1979م، مرجع سابق ص 468 ، وكذلك الدكتور / عمرو فؤاد براكات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 158 .

(4) انظر الدكتور / علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 477، وكذلك الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 386 .

هذا وقد قيد المشرع المصري سلطة شاغلي الوظائف العليا في ممارسة اختصاصهم التأديبي بعدة ضوابط أهمها:

أ – أن يكون القرار التأديبي مسبباً ، وهذا قيد عام لجميع السلطات التأديبية، سواء أكانت سلطة رئاسية ، أم محاكم تأديبية، أم هيئات تأديبية جماعية مثل مجالس التأديب[1].

ب- يجب أن يكون جزاء الخصم من المرتب في نطاق الحدين اللذين وردا بالنص، سواء من حيث المدة في المرة الواحدة، أو من حيث النصاب في السنة الواحدة ، فإذا استنفد النصاب المالي المحدد لم يبقى لشاغلي الوظائف العليا سوى توقيع جزاء الإنذار ، أو الإحالة إلى السلطة التأديبية المختصة [2].

ويلاحظ أن المشرع المصري لم يقيد شاغلي الوظائف العليا فيما يتعلق بعدد مرات توقيع جزاء الإنذار ، فيكون لهم توقيعه أياً كان عدده ، إذ لا قيد عليهم في هذا الخصوص، بخلاف ما هو عليه في بعض التشريعات العربية ، ومنها على سبيل المثال التشريع العراقي والتشريع الأردني ، حيث أجاز الأول توقيع جزاء الإنذار لمرتين، وبعدها يتحتم توقيع جزاء أشد[3] ، أما الثاني فقد أجاز توقيع جزاء الإنذار لمرة واحدة، وفي حالة تكرار المخالفة فيتعين توقيع جزاء أشد [4].

ومن جانبنا نرى أنه ولتحقيق أهداف النظام التأديبي المقرر لابد وأن يحدد قانوناً عدد مرات توقيع جزاء الإنذار، بعدها يصار إلى توقيع جزاء أشد منه، حتى لا يتعرض سير العمل في المرافق العامة للخلل والضعف ،

---

[1] انظر الدكتور/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ، ص327 ، وكذلك الدكتور/ على جمعة محارب ، التأديب الإداري ، مرجع سابق ، ص 472 .

[2] انظر الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ص 182.

[3] انظر المادة (7/ب) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (69) لسنة 1936 .

[4] انظر المادة (116) من نظام الخدمة المدنية في المملكة الأردنية الهاشمية رقم (23) لسنة 1966م.

بسبب عدم اتخاذ جزاءات أشد في مواجهة الموظف المخالف، الذي قد لا يأبه إلا بالجزاءات الأكثر شدة والتي تمس راتبه أو مزاياه الوظيفية الأخرى ، ولذا نتمنى على المشرع المصري التدخل بتعديل تشريعي يتضمن تحديد لعدد مرات جواز توقيع الإنذار، بعدها يتعين على السلطة التأديبية توقيع جزاء أشد على الموظف المخالف ، وذلك بهدف تفعيل النظام التأديبي في إطار الموازنة بين مبدأ الفاعلية والضمان.

الفـــــرع الثالـــــث
السلطة التأديبية للسلطة المختصة

تمهيد :

يجدر بنا قبل أن نبحث الاختصاص التأديبي للسلطة المختصة أن نبيّن المقصود قانوناً بالسلطة المختصة في التشريع المصري من واقع نصوص القانون ، إذ يقصد بالسلطة المختصة كما جاء في الفقرة الثانية من المادة الثانية[1] من القانون رقم 47 لسنة 1978 كل من الوزير المختص ، والمحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي ، ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص .

هذا وقد منح المشرع المصري السلطة المختصة، سلطات تأديبية رئاسية واسعة ، سواء من حيث عدد الجزاءات التي يمكن لها توقيعها ، أو من حيث إنواع السلطات التأديبية التي تمارسها في مواجهة سائر العاملين ، إذ جعل لها حق ممارسة سلطة تأديبية أصيلة تتمثل في توقيع الجزاء ابتداءً ، فضلاً عن حقها في التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة عن الرؤساء

---

(1) تنص المادة (2) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة على ما يلي: (في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد: -
1- الوحدة :- ا- ---------- ب- ---------- ج- ----------
2- السلطة المختصة :- ا – الوزير المختص ب- المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي.
ج- رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص).

المباشرين ، وحقها في وقف الموظف المتهم عن عمله احتياطياً لمصلحة التحقيق ، مع ملاحظة أن المشرع المصري قد سوى بين أعضاء السلطة المختصة في الاختصاص التأديبي ولم يفرق بينهم في ذلك .

لذا سوف نقوم ببحث هذه الاختصاصات كما يلي :

1- السلطات التأديبية التي تمارسها السلطة المختصة ابتداءً:

لقد نصت الفقرة الثانية من المادة (82) [1]من القانون رقم(47) لسنة 1978م، على أنواع الجزاءات التي يملك أعضاء السلطة المختصة توقيعها على سائر الموظفين الذين يتبعونهم كل في حدود اختصاصه ، عدا شاغلي الوظائف العليا ، فيجوز للسلطة المختصة توقيع جزائي التنبيه واللوم عليهم فقط [2] ، إذ لا يحق لأعضاء السلطة المختصة توقيع أي من الجزاءات الواردة في البنود من (1إلى 6) من الفقرة الأولى من المادة 80 ابتداء على شاغلي الوظائف العليا، وتشمل هذه الجزاءات جزاء الإنذار وتأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ، والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً ، بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً، والحرمان من نصف العلاوة الدورية ، والوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف الأجر ، وتأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

---

[1] انظر البند (2) من المادة (82) من القانون رقم (47) لسنة 1978 والتي تنص على ما يلي :(للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود (من 1إلى 6) من الفقرة الأولى من المادة (80) ، ولا يجوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة على ستين يوماً سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو على دفعات ،وكذلك الجزاءين الواردين في البندين (1،2) من الفقرة الثانية من المادة المشار إليها .

[2] تجدر الإشارة إلى أن هذا الاختصاص المقرر للسلطة المختصة في مواجهة شاغلي الوظائف العليا ،قد أستحدث بالقانون رقم (47) لسنة 1978م الحالي فقط .

فضلاً عن ذلك، فإن المشرع في القانون الحالي قد توسع أكثر في منح السلطة المختصة سلطات تأديبية أخرى، مثل حقها في خفض الأجر في حدود علاوة ، والخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة ، مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان قبل الترقية في المخالفات الجسيمة التي تحددها لائحة الجزاءات[1]، إلا أنه قيد ممارسة هذين الاختصاصين بشرطين:

أولهما : أن تكون المخالفة جسيمة .

وثانيهما:أن تصدر لائحة جزاءات تحدد الأفعال التي تشكل مخالفات جسيمة [2].

وقد أكدت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري على ذلك في الفتوى الصادرة بتاريخ17/ يناير/1993م ، حيث استلزمت لتوقيع أي من هذين الجزاءين وضع لائحة تتضمن أنواع المخالفات التأديبية والجزاء المقرر لها[3]، كما استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على تأكيد حق السلطة المختصة في ممارسة حق التأديب ابتداء بقولها:(إذا انتهت السلطة المختصة بالتأديب بحسب فهمها الصحيح للعناصر التي استخلصت منها قيام العامل بارتكاب ذنب إداري، إلى تكوين اقتناعها بأن مسلك العامل كان معيباً ، وأن الفعل الذي أتاه أو التقصير الذي وقع منه كان غير سليم أو مخالفاً لما يقضي به القانون ، أو الواجب إتباعه في هذا الشأن ، كان لها حرية تقدير الخطورة الناجمة عن ذلك ، وتقدير ما يناسبها من جزاء تأديبي ، في حدود النصاب القانوني، دون أن يخضع اقتناعها أو تقديرها في ذلك

---

(1) ويرى الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي، أن ممارسة هذه السلطة التأديبية معلقاً على صدور لائحة جزاءات تحدد هذا النوع من المخالفات التي توقع بسببها هذه الجزاءات ، انظر قضاء التأديب،طبعة 1995م ، ص 456 ، وانظر كذلك الدكتور / عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص183 .

(2) انظر الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب، طبعة 1995م ، مرجع سابق ص 456 ، وكذلك الدكتور/عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد،تأديب الموظف العام في مصر ،مرجع سابق،ص332 وما بعدها .

(3) راجع الفتوى ، ملف رقم (235/2/86) ، الصادرة بتاريخ 1993/1/17م المنشورة بمجموعة الأستاذ / حسن الفكهاني ، مرجع سابق ، ص 52 وما بعدها .

لرقابة القضاء ، أما مشروعية الجزاء التأديبي وضرورة تناسبه مع الذنب الإداري فإنه يخضع لرقابة القضاء الإداري ...)[1].

كما أكدت على ذلك في حكمها الصادر في 1993/4/27م [2] والذي جاء فيه (...ومن حيث إنه عن تناسب الجزاء مع الذنب الإداري، فإن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه: وإن كان للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري ، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك ، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة أخرى ألا يشوبها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره ، وانه يجب أن يكون الجزاء التأديبي عادلاً ، خالياً من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة...)

هذا ويلاحظ أن حق أعضاء السلطة المختصة في توقيع الجزاءات المشار إليها ابتداءً لا يقدح أو ينال من حق أو اختصاص الرؤساء الإداريين الآخرين في توقيع الجزاء التأديبي في الحدود التي يملكونها [3] ، ولا يجعل قراراتهم خاضعة للتصديق عليها من أي سلطة أعلى، كما سبق وأن أوضحنا ذلك من قبل،على الرغم من خضوع هذه القرارات لمراجعة وتعقيب أعضاء السلطة المختصة كما سوف نرى فيما بعد.

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/12/9م ،في الطعن رقم(707) ،لسنة (32)ق ، المنشور بمجموعة الأستاذ / حسن الفكهاني ، مرجع سابق ، ص 317 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1993/4/27م ، في الطعن رقم (707) ، لسنة (36) ، والمنشور بمجموعة الأستاذ/ حسن الفكهاني ، مرجع سابق ، ص 342 ، و ص 343 0 وانظر في القانون الفرنسي:
- P. Martin-Genier ،Fonction publique : Vers protection renforcée du stagiaire , note une sous CAA Nancy, 16 mai 2002, PA, 19 août 2003 , n°165, p. 11.

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م، مرجع سابق،ص 454 ، وكذلك الدكتور/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ، ص 330 وما بعدها ، وكذلك راجع فتوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة الصادرة في1966/12/28م، المنشورة في المجموعة ، السنة (21) ، ص 92 .

كما يلاحظ المتتبع للتشريعات الوظيفية المتعاقبة في جمهورية مصر العربية أن المشرع يتجه نحو تدعيم السلطة التأديبية الرئاسية، خاصة في القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م، إذ بدأ يتراجع في القانون الأخير عن الطابع القضائي للتأديب ، ويتضح هذا الأمر من خلال دعمه لسلطات أعضاء السلطة المختصة في مجال التأديب،وذلك بزيادة أنواع وحجم الجزاءات التي يملكون توقيعها على مرؤسيهم ، فبعد أن كانوا في القوانين السابقة على هذا القانون لا يملكون إلا توقيع جزائي الإنذار والخصم من المرتب[1]، فقد توسعت اختصاصاتهم التأديبية استناداً لأحكام المادة 80 من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978 لتشمل الجزاءات التي سبق الإشارة إليها فيما تقدم،أي أن اختصاصهم التأديبي يشمل غالبية الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً،ما عدا جزاءي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة[2].

هذا فضلاً عن أن المشرع قد خوّل المحافظ باعتباره الرئيس المحلي للعاملين المدنيين في نطاق المحافظة سلطات تأديبية واسعة فيما عدا أعضاء الهيئات القضائية ، إذ يملك الإحالة إلى التحقيق ، وتوقيع الجزاءات التأديبية في الحدود المقررة للوزير[3].

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا : (أن المحافظ هو الذي يمثل السلطة التنفيذية في دائرة اختصاصه، وله الحق في توقيع الجزاءات التأديبية على جميع العاملين في فروع الوزارات التي نقلت اختصاصاتها إلى

---

[1] انظر الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 194 .
[2] انظر المادة (80) لسنة 1978م نظام العاملين المهنيين بالدولة.
[3] انظر الفقرة (د) من المادة (29) من القانون رقم (52) لسنة 1975م.

المجالس المحلية، وتلك التي لم ينقل القانون اختصاصها في حدود اختصاص الوزير، عدا رجال القضاء ومن في حكمهم[1].

2- السلطات التأديبية التعقيبية للسلطة المختصة :

إلى جانب حق أعضاء السلطة المختصة في توقيع الجزاءات التأديبية ابتداءً ، فإن المشرع قد منحها الحق في التعقيب على القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الرئاسية الأدنى منهم التابعين لهم ، التي تملك – كما سبق وأن رأينا- توقيع جزاءات تأديبية أصالة أو بالوكالة كل في حدود اختصاصاتها التأديبية المقررة قانوناً ،إذ نصت الفقرة الثالثة [2] من المـــــادة (82) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي على هذا الحق بقولها:(وللسلطة المختصة حفظ التحقيق ، أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء ، أو تعديله ولها أيضاً إذا ألغت الجزاء أن تحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار).

هذا وقد درجت قوانين العاملين المدنيين المتعاقبة على النص على هذا الحق ، وإن كانت أحكام التعقيب قد اختلفت من قانون إلى آخر من حيث مداها ونطاقها وهدفها وبدء سريان المدة التي تمارس فيها السلطة المختصة هذا الحق.

وتتمثل صور التعقيب التي يمارسها أعضاء السلطة المختصة على القرارات التأديبية الصادرة من مرؤوسيهم الموافقة على القرار المبلغ إليه ، أو الأمر بحفظ التحقيق إذا كانت المخالفة غير ثابتة في حق الموظف المتهم

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 25 مايو سنة 1968 ، لسنة (13) ق ، المنشور بمجموعة السنة ، ص 965 .

(2) انظر الفقرة الثالثة من المادة (82) من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978م ، المعدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1983م .

، أو ليست من الأهمية التي تقتضي توقيـــع الجزاء[1]،كما لها إلغاء القرار التأديبي أو تعديله وذلك إما بتشديد الجزاء أو تخفيضه، فضلاً عن حقها في إلغاء الجزاء ، وإحالة الموظف المتهم إلى المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار التأديبي ، وذلك إذا رأت السلطة المختصة استحقاق الموظف المتهم لجزاء أشد يخرج عن اختصاصها التأديبي ، ويدخل في اختصاص المحكمة التأديبية، على أن تتم الإحالة خلال المدة المحددة في حالة إلغاء الجزاء ، إما إذا تجاوزت السلطة المختصة هذا الميعاد فإن قرار الجزاء يكون قد تحصن تجاهها ولا يجوز تعديله أو إلغائه[2].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا المبدأ في حكمها الصادر في 1990/2/24م[3] بقولها:(... إذا قرر القانون ميعاداً محدداً للسلطة الأعلى تستطيع خلاله تعديل قرار السلطة الأدنى في توقيع الجزاء ، فإن ذلك يعني تقرير سلطة سحب القرار الإداري وإصدار قرار جديد، وهو ما يلزم أن يصدر عن السلطة المختصة خلال الأجل المضروب، وهو ثلاثون يوماً من تاريخ إبلاغها بقرار الجزاء وفق نص المادة82 من قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي ، فإذا تجاوزت السلطة المختصة هذا الميعاد ؛ فإن قرار الجزاء يكون قد لحقه تجاه الجهة الإدارية حصانة ، ويمتنع معه على هذه السلطة تعديل قرار الجزاء،ومن حيث إن الثابت من الأوراق، أن السلطة المختصة قد أبلغت بقرار الجـــزاء وأحيطت به علماً في 1984/2/22م، ثم

---

(1) انظر الدكتور/ محسن غالب محسن الحارثي ، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني المقارن ، مرجع سابق ، 250 وما بعدها .

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ،طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 458 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1990/2/24م، في الطعن رقم (3157) ، لسنة (32) ق، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة ابتداء من (1985 وحتى 1993م) ، إعداد الدكتور/ نعيم عطية ، والأستاذ / حسن الفكهاني ، طبعة 1994م – 1995م ، ص 562 إلى ص 563 .

أصـــدرت قـــرارها في1984/7/12م ، بسحب القرار الصادر في 12/31/ 1983م فيما تضمنه من مجازاة الطاعن بعقوبة الخصم من الأجر لمدة ستة أيام ، ومجازاته بالخصم من الأجر لمدة عشرة أيام ، فإن القرار الأخير يكون قد صدر بعد فوات الميعاد الذي أباح خلاله القانون للسلطة المختصة تعديل قرار الجزاء، مما يصم قرارها بالبطلان ويتعين الحكم بإلغائه..).

وغني عن البيان، أن حق الرئيس الإداري في التعقيب على القرارات التأديبية التي تصدر عن الرؤساء التابعين له، هو حق أصيل يستمده من طبيعة منصبه بصفتـــه الرئيس الإداري الأعلى[1]،ويستوي في ذلك أن تكون هذه القرارات قد صدرت بتوقيع الجزاء أو بحفظ التحقيق[2] .

ويلاحظ أن المشرع المصري قد اتجه نحو تعزيز حق السلطة المختصة في التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة عن مرؤوسيهم، ويظهر ذلك جلياً من خلال نصه على سريان الثلاثين يوم من تاريخ إبلاغها بالقرار ،

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 473 ، وكذلك ذات المؤلف ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 457 .

(2) هناك فتوى للجمعية العمومية للقسم الإستشاري في مجلس في مجلس الدولة صدرت بعد صدور القانون رقم (46) لسنة 1964 حول تفسير نص المادة (63) منه والتي تقابل المادة (85) من القانون رقم (210) لسنة 1951م لتفسير المغايرة في الصياغة لكل المادتين ، حيث قالت في فتواها الصادرة في 1964/12/30م المنشورة في مجموعة السنة (19) ، ص 189 ما يلي:- (ومن حيث إن من القواعد الأصولية اعتبار المشرع منزهاً عن الخطأ وعن السهو وعن اللغو ، وعلى ذلك فكل تعبير يستعمله لابد أن يقصد منه غرضاً خاصاً ومعنى متميزا ، وكل مغايرة في اللفظ يلجأ إليها بالنسبة إلى وضع تشريعي سبق استقراره ، مصدرا للتشريع الجديد ، لابد أن تكون مقصودة ليس في ذاتها فحسب ، بل في آثارها ومداها القانوني ، وخاصة إذا كان اللفظ المستعمل في القانون القديم يشمل نقداً أو اعتراضاً ، مما يستدعي التفكير في تناوله بالتعديل ، ونتيجة لذلك فلا مناص من القول بأن المشرع في القانون رقم (46) لسنة 1964م، قد أورد العبارة الجديدة الخاصة بسلطة الوزير في التعقيب على قرارات الرؤساء في مجال التأديب قاصداً التعديل والمغايرة ، ومن مقتضى ذلك أن ما يملكه الوزير في التعديل على قرارات الرؤساء في مجال التأديب يتحدد بالقرارات الصادرة بتوقيع العقوبة دون القرار الصادر بالحفظ ، وبالتالي يمتنع على الوزير إلغاء القرارات الصادرة من مرؤوسيه بالحفظ، بعكس ما كان عليه الحال في ظل القانون رقم (210) لسنة 1951م) .

- ويرى الدكتور/ سليمان الطماوي أن هذا التفسير الحرفي للنصوص ،وإن كان يتفق مع قواعد التفسير المعروفة إلا انه يخالف أصلاً مهماً في القانون الإداري ، هو أن حق الوزير في التعقيب على جميع القرارات الصادرة من مرؤوسيه في جميع المجالات هو حق أصيل يمارسه الرئيس الإداري الأعلى حتى لو لم ينص عليه ، راجع قضاء التأديب طبعة 1979م ، ص 1979م ، ص 473 ، وذات المؤلف طبعة 1995 ،ص457 .

بدلاً من استخدامه عبارة الشهر من تاريخ صدور القرار بالجزاء، كما كان مقرراً في القانون رقم 210 لسنة 1951م ،على الرغم من أنه قد يترتب على ذلك عدم استقرار مركز الموظف المعاقب، سيما إذا تأخر إبلاغ أعضاء السلطة المختصة بالقرار التأديبي ، وقررت السلطة المختصة ممارسة حقها في التعقيب في إلغاء القرار، أو إحالة الموظف المخالف للمحكمة التأديبية المختصة، إذ في هذه الحالة سوف يتأثر- بلا ريب- مركز هذا الموظف ويضطرب، بسبب هذا التأخير في ممارسة هذا الحق.

لذا نرى أن يكون هناك تعديل تشريعي يقيم الموازنة بين مبدأ سرعة استقرار مركز الموظف المعاقب ، وحق السلطة المختصة في التعقيب على قرارات مرؤوسيها، من خلال إيجاد نص قانوني يلزم الجهة الإدارية مصدرة القرار التأديبي بإبلاغه، خلال مدة خمسة عشر يوماً مثلاً من تاريخ إصداره إلى السلطة المختصة، لتسري بعد ذلك مدة الثلاثين يوماً في مواجهة السلطة المختصة لممارسة حق التعقيب على تلك القـرارات[1].وبذلك نكون قد حافظنا على مبدأ سرعة استقرار مركز الموظف المعاقب وحق السلطة المختصة في التعقيب على قرارات مرؤوسيهم،أي تحققت الموازنة بين مبدأ الرعاية والضمان للموظف،ومبدأ فاعلية السلطة التأديبية الرئاسية دونما إفراط أو تفريط في أي منهما على حساب الآخر[2].

---

(1) انظر في هذا المعنى الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 183 ، ص 184 .
(2) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، مرجع سابق ، ص 308 .

هذا فضلاً عن أن هذا التعديل المقترح من شأنه أن يفرز نوع من التفاعل بين مستويات السلطة التأديبية الرئاسية، بما يحقق أهداف وحكمة دعم المشرع لهذه السلطة ، في إطار المشروعية التي يجب أن تسود جميع أعمال الإدارة بشكل عام والسلطة التأديبية بشكل خاص ، كما أن تحقيق صالح الموظف من خلال إيجاد الوسائل القانونية لاستقراره وظيفياً من شأن ذلك أن يزيد قدرته على الأداء وتحقيق صالح العمل[1]، ويحقق طمأنته في النظام التأديبي الذي يحكم الوظيفة العامة.

وما تجدر الإشارة إليه هنا أن القانون لم يشترط شكلاً معيناً في القرار التعقيبي الذي يصدر من أعضاء السلطة المختصة ، إذ قد يكون صريحاً أو ضمنياً [2]، بشرط أن يحمل في طياته الدليل القاطع والواضح على قصد السلطة المختصة من إصداره ، فمثلاً إذا رأى الوزير أن التحقيقات، التي سبقت القرار التأديبي غير كافية، أو شابها نقص، أو انطوت على إخلال واضح بحق الدفاع أو بطلان في الإجراءات ، مما لا يجوز معه والحال هكذا إصدار القرار ، فرأى إعادة التحقيق كاملاً ففي مثل هذه الحالة يكون الوزير قد قصد في حقيقة الأمر إلغاء القرار التأديبي المعروض عليه ، وأساس ذلك أن إعادة التحقيق في الموضوع برمته قد يؤدي إلى إثبات التهمة أو نفيها كلها أو بعضها، بما يؤثر على مشروعية الجزاء الذي سبق توقيعه قبل إجراء هذا التحقيق المعاد.

---

(1) انظر الدكتور/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ، ص 339 .

(2) انظر الدكتور/ عمرو فؤاد بركات السلطة التأديبية ، المرجع سابق ، ص 184 ، وكذلك الدكتور/ محسن الحارثي ، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني المقارن ، مرجع سابق ، ص 251، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، مرجع سابق ، ص 309.

ويكون القرار التعقيبي صريحاً، إذا قرر الوزير تعديل القرار المعروض عليه تخفيفاً أو تشديداً أو بالإلغاء ، أو بإحالة الموظف المتهم إلى المحكمة التأديبية المختصة ، أو إذا قرر أن المخالفة لا تستوجب العقاب أصلاً وقرر حفظ التحقيق نهائياً .

المطلـــب الثانـــي
السلطات التأديبية القضائية واختصاصاتها
في التشريع المصري

تمهيد وتقسيم :

لقد برزت فكرة السلطة التأديبية القضائية إلى حيز الوجود لأول مرة في التشريع المصري بموجب القانون رقم 117 لسنة 1958[1] بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وقد كان هدف المشرع من إنشاء المحاكم التأديبية – كما أفصحت عن ذلك المذكرة الإيضاحية لهذا القانون – هو تلافي العيوب التي اشتمل عليها نظام التأديب السابق للمحاكمات التأديبية، وأهمها بطء الإجراءات وغياب العنصر القضائي في مجالس التأديب، بالإضافة إلى غلبة العنصر الإداري في تشكيل تلك المجالس ، فضلاً عن تعددها وما يثيره هذا الوضع من تعقيدات تؤدي إلى الأضرار ببعض الموظفين والنظام التأديبي على حد سواء، إذ أن إدانة الموظف المخالف بعد مرور وقت طويل يفقد الجزاء الموقع عليه أثره في الردع العام، باعتباره أحد أهداف النظام التأديبي [2].

---

[1] تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، العدد (22) الصادر بتاريخ 1958/8/24م، العدد(24)مكرر .

[2] يرى بعض الفقهاء عكس ذلك ومنهم الدكتور / سليمان الطماوي ، حيث يري سيادته (أن البطء ليس مرجعه الطابع الإداري في التأديب ، وإنما يعود إلى إجراءات التحقيق التي تسبق التأديب ، وبسبب الارتباط القائم بين الخطأ التأديبي والجريمة وانتظار نتيجة المحاكمة الجنائية ، وكذلك بسبب وسائل التظلم المختلفة التي تنتهي بالطعن القضائي الذي يطول لسنين عديدة ، ويضيف أنه بعد تجربة زادت على (12) عاماً بعد الأخذ بفكرة المحاكم التأديبية ، ظل الأمر كما هو ، ولم يتغير شيء من حيث البطء) ، انظر مؤلفه قضاء التأديب ، سنة 1971م مرجع سابق ، ص 460 ،

واستكمالاً للتوجه التشريعي في الأخذ بالنظام القضائي الكامل في التأديب صدر القانون رقم (47) لسنة 1972م بشأن تنظيم مجلس الدولة ، الذي جعل تشكيل المحاكم التأديبية تشكيلاً قضائياً خالصاً، بخلاف ما كان عليه الوضع القديم الذي كان يسمح بأن يضم تشكيل المحاكم عناصر غير قضائية.

لذا سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الأول منهما: تشكيل المحاكم التأديبية،وفي الثاني نتحدث عن : اختصاصها، وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول : تشكيل المحاكم التأديبية .

الفرع الثاني : اختصاص المحاكم التأديبية.

الفـــــرع الأول
تشكيل المحاكم التأديبية

كما أوضحنا من قبل فقد ظهرت فكرة المحاكم التأديبية عام 1958م. بإصدار قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، وقد مر تشكيل المحاكم التأديبية بتطورات مختلفة [1] ، حتى استقر الوضع في شكله المعروف حالياً في القانون الحالي رقم 47، لسنة 1972م، بتنظيم مجلس

وكذلك مؤلفة طبعة 1979م ، مرجع سابق، ص 492، ما بعدها ، ومؤلفة طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص475 وما بعدها.

- كما يرى الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، أن أخذ المشرع بالنظام القضائي وإن كان يشكل ثورة في النظام التأديبي ، إلا أنه لا يقر الأسس التي يقوم عليها هذا التعديل بسبب تشتت الاختصاص القضائي في التأديب، وان المحاكم التأديبية يغلب على تشكيلها الطابع القضائي ، مما يتنافي وطبيعة التأديب الإداري ، فضلاً عن أن الجزاء التأديبي يجب أن ينبع من ذات المرفق الذي يقوم فيه الموظف بنشاطه ، بمعنى أن يصدر الجزاء ابتداء من هيئة إدارية على غرار مجالس التأديب التي كان يعرفها نظام موظفي الدولة حتى 1958م، راجع مؤلفه ، التأديب في الوظيفة ، 1963م ، مرجع سابق ، ص 195 وما بعدها.

[1] كان تشكيل المحاكم التأديبية في بادئ الأمر تشكيلاً مختلطاً ، يجمع العنصر القضائي والعنصر الإداري ، مع ملاحظة أن الغلبة كانت للعنصر القضائي. ويرى الدكتور / سليمان الطماوي أن هذا التشكيل المختلط فيه اعتراف ضمني من المشرع بالاعتبارات الإدارية المحيطة بالتأديب ، على أساس أن العضو الإداري أقدر على الإحاطة بظروف الجريمة التأديبية ، وتبصير العضوين القضائيين بها ، راجع قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 495 ، وكذلك ذات المؤلف ، طبعة 1995م ، ص 478 .

الدولة، عليه سوف نبحث هذه التطورات في تشكيل المحاكم التأديبية كما يلي:

أولاً : تشكيل المحاكم التأديبية في ظل القانون رقم (117) لسنة 1958 م :[1]

نصت المادة 18 من القانون رقم 117 لسنة 1958م على كيفية تشكيل المحاكم التأديبية على النحو التالي :[2]

أ- بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها تشكل المحكمة من:

1- مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة رئيساً .

2- نائب من مجلس الدولة عضواً .

3-موظف من الدرجة الثانية على الأقل من ديوان المحاسبة[3] أو ديوان الموظفين عضواً.

ب- بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها تشكل المحكمة من :

1- وكيل مجلس الدولة ، أو أحد الوكلاء المساعدين رئيساً .

2- مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة عضواً .

3- موظف من ديوان المحاسبة، أو من ديوان الموظفين من الدرجة الأولى على الأقل عضواً .

---

(1) تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية العدد (22) ، في 1958/8/24م العدد (24) مكرر .

(2) انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 330 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ص 204 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ، ص 342 وما بعدها.

(3) أصبح ديوان المحاسبة يسمى الآن (بالجهاز المركزي للمحاسبات) وفقاً للقانون رقم (129) لسنة1964م ، كما حل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة محل ديوان الموظفين وفقاً للقانون رقم (118) لسنة 1964م .

ويلاحظ على هذا التشكيل أن المشرع في هذه المرحلة قد راعى درجة الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية ، ولذا أوجد نوعين من المحاكم ، الأولى وتختص بتأديب موظفي الدرجة الثانية فما دونها ، والثانية وتختص بتأديب موظفي الدرجة الأولى فما فوقها فضلاً عن ذلك أنه أخذ بعين الاعتبار نوع وجسامة المخالفة المتهم فيها الموظف المقدم إلى المحاكمة التأديبية ،فإذا كانت إدارية، كان العنصر الإداري المشارك في المحاكمة التأديبية من ديوان الموظفين (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة) ، أما إذا كانت المخالفة من المخالفات المالية ، فإن العنصر الإداري يكون من ديوان المحاسبة (الجهاز المركزي للمحاسبات الآن).

ثانياً :- تشكيل المحاكم التأديبية في ظل القانون رقم (47) لسنة 1972م بتنظيم مجلس الدولة [1]:

بموجب هذا القانون شهدت هذه المرحلة التشريعية تحولاً جذرياً مهماً بشان تشكيل المحاكم التأديبية ، حيث أضحت هذه المحاكم جزء من القسم القضائي حسبما جاء في نص الفقرة (د)[2] من المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة ، وأصبح تشكيل المحاكم التأديبية يتكون من عناصر قضائية خالصة ، مغلباً بذلك النزعة القضائية ، وذلك فيما تضمنته أحكام القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة [3] ، حيث نصت المادة (7) من هذا القانون على أن المحاكم التأديبية تتكون من:

---

[1] نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية بالعدد (40) الصادر بتاريخ 1972/10/5م.

[2] تنص الفقرة (د) من المادة الثالثة من القانون رقم (47) لسنة 1972م على أن : (يؤلف القسم القضائي :-
أ- ---------- ب- ---------- ج- ---------- د- المحاكم التأديبية-

[3] أنشأ القضاء الإداري المستقل في جمهورية مصر العربية لأول مرة بصدور القانون رقم (112) لسنة 1946م بإنشاء مجلس الدولة ، على الرغم من أن فكرة مجلس الدولة عرفت في مصر منذ أواخر القرن التاسع عشر الميلادي ، وبالتحديد في 1879/4/23م عندما صدر الأمر العالي بإنشاء مجلس الدولة على غرار مجلس الدولة الفرنسي ، وسمي في ذلك الوقت بمجلس شورى الحكومة ، ولكن لأسباب مالية وسياسية لم ينفذ الأمر ، ولم تظهر فكرة مجلس الدولة للوجود إلا بعد وقت طويل ، انظرد/عثمان خليل عثمان ، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة ، الطبعة الخامسة ، القاهرة عالم الكتب ، سنة 1962م ، ص 37 وما بعدها ، وبحثه عن القضاء الإداري في الدول العربية ضمن الحلقة الدراسية الأولى للقانون والعلوم السياسية 1960 ،ص245 وما بعدها ،وكذلك الدكتور / محمد =

1- المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم.
2- المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم .

كما نصت المادة (8) من هذا القانون على أن يكون مقار المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا في القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دائرة أو أكثر ، وتشكل كل منها من ثلاث مستشارين، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس ، ويكون مقار المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث في القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دوائر، تشكل برئاسة مستشار مساعد على الأقل، وعضوية اثنين من النواب على الأقل، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس ، ولقد أجاز المشرع بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى، ويبيّن القرار عددها ومقارها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية[1]، وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة ، جاز لها أن تنعقد في عاصمة أية محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس المجلس.

= مرغني خيري ، القضاء الإداري مجلس الدولة ، الجزء الأول ، مجلس الدولة وقضاء الإلغاء ، القاهرة ، بدون دار نشر سنة 1990، ص 95 وما بعدها.

(1) لقد بلغ عدد هذه المحاكم حالياً عشراً من بينها ست محاكم بالقاهرة وتختص كل منها بالعاملين بوزارة معينة، أو عدد من الوزارات والمصالح ، ومحكمة الإسكندرية ، ويشمل اختصاصها العاملين بمحافظات الإسكندرية والبحيرة ومرسى مطروح ، ومحكمة في كل من المنصورة وطنطا ، وأسيوط تختص كل منها ببعض المحافظات .
- الدكتور/ محمود سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، القضاء الإداري ، الإسكندرية ، طبعة 1982م ، ص 274 .

هذا ويقوم بتحريك الدعوى أمام هذه المحاكم أعضاء النيابة الإدارية ، وبذلك أصبح تشكيل المحاكم التأديبية قضائياً بحتاً، بغض النظر عن نوع المخالفة المنسوبة إلى الموظف المتهم .

ويلاحظ أن المشرع قد أخذ في تحديد اختصاص المحكمة التأديبية بمعيار وحيد ، هو المستوى الوظيفي للموظف المتهم المحال للمساءلة التأديبية[1] دون أي معيار آخر ، ويتحدد هذا الاختصاص تبعاً للمستوى الوظيفي وقت إقامة الدعوى ، ومن ثم فإذا تعدد الموظفون المقدمون للمحاكمة التأديبية ، كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً[2] ، إلا أن المشرع قد خرج عن هذا الأصل العام في الفقرة الثانية من المادة 17من القانون عندما سحب اختصاص المحكمة التأديبية للموظفين من المستوى الأول والثاني والثالث، التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً.

أما عن المحكمة المختصة في حالة تعدد المتهمين ، وتعدد الجهات التي يتبعونها ، فإن المادة 18من القانون رقم 47، لسنة 1972م [3] قد حددت الاختصاص للمحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المرتبطة ببعضها البعض ، فإذا تعذر تعيين المحاكمة عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه .

---

(1) انظر الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 206 ، وكذلك انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 339 وما بعدها ، وكذلك المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المسائلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 389 وما بعدها.

(2) انظر المادة (17) من القانون رقم (47) لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة .

(3) انظر المادة (18) من القانون رقم (47) لسنة 1972م ، والتي تنص على : (تكون محاكمة العاملين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ، ومجازاتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة ، فإذا تعذر تعيين المحكمة عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه).

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن :(قانون مجلس الدولة جعل المناط في تحديد دائرة اختصاص كل المحاكم التأديبية بمكان وقوع المخالفة أو المخالفات المنسوبة إلى العامل ، أو العاملين المحالين إلى المحاكمة التأديبية ، وليس مكان عمل هؤلاء عند إقامة الدعوى التأديبية عليهم ، ومن ثم فإن المعّول عليه قانوناً في تحديد المحكمة المختصة بنظر الدعوى ، هو مكان وقوع المخالفة أو المخالفات، ولو نقل من نسبت إليهم هذه المخالفات بعد ذلك للعمل في جهة أخرى تقع في دائرة اختصاص محكمة تأديبية، وهذا الضابط يتفق مع طبائع الأشياء وحسن سير المصلحة العامة، باعتبار 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)[1].

وقضت كذلك في القضية رقم 2015 لسنة (32) ق بجلسة 1988/3/15م مقررة: (... أن المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا ينعقد لها الاختصاص بمحاكمة العاملين المقدمين لها في اتمهم معين، سواء منهم من كان يشغل وظائف الإدارة العليا ، أو من هم دون هذا المستوى لارتباط الاتهامات المنسوبة إليهم، وعدم تبعيض هذه الاتهامات على وجه يخل بوحدة محاكمة جميع المقدمين للمحاكمة في اتمهم واحد ، فإذا قضى بعدم قبول الدعوى بالنسبة لمن يشغل منهم وظائف الإدارة العليا ، فإن ذلك لا يستتبع الحكم بعدم اختصاص المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا بنظر الدعوى، أو بعدم قبولها لمن يشغل وظائف في المستويات الأدنى ،

---

[1] انظر الحكم الصادر في القضية رقم 593لسنة (20) ق، بجلسة 1979/2/3م ، وكذلك حكمها في القضية رقم 422لسنة (21) ق، بجلسة 1980/5/31م ، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً من (1965- 1980م) ، مرجع سابق ، الجزء (1) ، ص 217 إلى 218 .

باعتبار أن اختصاص المحكمة الشاغل ما زال قائماً ،بالرغم من القضاء بعدم قبول الدعوى بالنسبة لمن يشغل وظائف الإدارة العليا ، لأن تصحيح الوضع بالنسبة لمن قضى بعدم قبول الدعوى بالنسبة له ما زال قائماً)[1] .

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه :(... من الأصول المسلمة في المحاكمات جميعاً جنائية كانت أو تأديبية، أنه إذا تعدد المحاكمون فلا مندوحة من تجميعهم لدى المحاكمة 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، من أجل ذلك كانت نظرة الشارع دائماً متجهة إلى توحيد جهة المحاكمة بالنسبة لهم جميعاً)[2].

ومن جانبنا نرى أنه وعلى الرغم من أن الأخذ بفكرة المحاكم التأديبية في العالم الثالث مفيدة، وتحد فعلاً من تعسف السلطة التأديبية ذات الاتجاه الإداري بموظفيها ، ومن ثم تحقق مبدأ الرعاية والضمان والطمأنينة للموظف ، إلا أن لها- بلا شك- من وجهة نظرنا انعكاسات خطيرة على الأداء الإداري للمرافق العامة، خاصة إذا حرمت السلطة الرئاسية من التأديب كاملاً وجعل دورها يقتصر فقط على مجرد الاتهام ، أو إذا سمح لها بتوقيع الجزاءات التأديبية البسيطة فقط ، كما كان الوضع في القوانين السابقة على القانون الحالي في جمهورية مصر العربية، الذي تداركه المشرع فوسع

---

[1] انظر الدكتور/ خالد عبد الفتاح ، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب، من عام (1981م إلى 1989م)، القاهرة ، مطبعة أبناء وهبة محمد حسان ، سنة 1994م ، ص 587 .

[2] انظر حكمها في القضية رقم (288لسنة (5) ق الصادر بجلسة 1959/5/61م ، وكذلك حكمها في القضية رقم (923 السنة (8) ق الصادر بجلسة 1962/11/3م ، وأيضاً حكمها في القضية رقم (127السنة(9) ق الصادر بجلسة 2/22/ 1964م، مجموعة المبادئ في عشر سنوات (1955-1965) مجموعة المستشار/ سمير أبو شادي ، مرجع سابق ، الجزء(1) ، ص 267 .

من نطاق السلطة التأديبية، تقديراً منه لأهمية دورها في حسن سير العمل في المرافق العامة ، باعتبار أن السلطة تلازم المسئولية ، فضلاً عن تعارض فكرة النظام القضائي في التأديب مع الطبيعة الإدارية للنظام التأديبي الذي نشأ أصلاً ومنذ البداية في كنف الإدارة ، لذا نرى أن يكون التأديب إدارياً ، بحيث يوقع الجزاء من ذات المرفق الذي يقوم فيه الموظف بنشاطه ، سواء من السلطة الرئاسية، أم من هيئات إدارية مثل مجالس التأديب ، مع تقرير حق الطعن القضائي على القرارات التأديبية الصادرة من تلك السلطات أمام جهة قضائية مختصة مشكلة من عناصر قضائية خالصة، على أن ينظر ذلك الطعن على درجتين ، ابتدائي واستئناف ، وبذلك نكون قد أقمنا نظام تأديبي يجمع بين مصلحة الموظف المخالف ومصلحة المرفق العام، دون إفـــراط أو تفريط في أي منهما على حـــساب الآخر[1].

الفــرع الثانـــي

اختصاص المحاكم التأديبية

جعل المشرع المصري للمحاكم التأديبية الولاية العامة في مسائل التأديب فأخضع لولايتها تأديب كافة الموظفين المدنيين بالدولة ، وكذلك العاملون في القطاع العام ، كما أن هذه الولاية لا تقتصر على طلب إلغاء قرار الجزاء المطعون فيه فحسب ، بل إنها تمتد لتشمل أيضاً طلب التعويض عن الأضرار المترتبة عليه ، وغير ذلك من الطلبات المرتبطة بالطعن، وتأسـيساً على ذلك فقد قضت المحكمـة الإداريـة العليـا في حكمهـا الصـادر فـي 1990/12/19م[2] مقررة ذلك بقولها:-(... أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المحاكم التأديبية تعتبر صاحبة الولاية العامة في

---

[1] انظر في هذا المعنى الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 195 وما بعدها.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1990/12/19م ، في الطعن رقم (2499) ،لسنة (34) ق ، منشور في موسوعة الأستاذ/ حسن الفكهاني ، مرجع سابق ، ص 574 ، ص 575 .

مسائل التأديب، وأن اختصاصها يشمل الدعوى التأديبية المبتدأه ، أو الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالدولة أو القطاع العام ، وما يتفرع عنها من طلبات ، ومن ضمنها طلب التعويض ، أو إبطال الخصم من الراتب متى كانت مترتبة على جزاء ، باعتبار أن من يملك الأصل يملك الفرع ، وسواء قدم الطلب في هذا الخصوص إلى المحكمة التأديبية مقترناً بطلب إلغاء الجزاء التأديبي الذي تكون جهة الإدارة وقعته على العامل ، أو أن يكون قدم إليها على استقلال بغض النظر عما إذا كان التحقيق مع العامل تمخض عنه جزاء تأديبي، أو لم يتمخض عنه أي جزاء...).

ولبيان نطاق هذه الولاية سوف نتناول اختصاص المحاكم التأديبية، من حيث الاختصاص الشخصي، أي بيان الموظفين الخاضعين لاختصاصها ، والاختصاص الموضوعي، ثم مدى جواز الادعاء المدني أمامها ، وذلك كما يلي :

أولاً : الاختصاص الشخصي للمحاكم التأديبية :

أ- يقصد بالاختصاص الشخصي للمحاكم التأديبية، تحديد الأشخاص الخاضعين في تأديبهم لولاية المحاكم التأديبية[1]، هذا وقد نصت المادة (15) من القانون رقم 47 لسنة 1972على بيان وتحديد طوائف الموظفين الخاضعين لاختصاص المحاكم التأديبية، بقولها : (تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من :

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 480 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ص 351 وما بعدها . وكذلك الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص206 وما بعدها.

1-العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الإدارة ووحدات الحكم المحلي ، والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة[1] ، وما يتبعها من وحدات وبالشركات التي تضمن لها الحكومة حد أدني من الأرباح.

2- أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون (141) لسنة 1963م.

3- العاملون بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً.

ويستفاد من النص المتقدم أن اختصاص المحاكم التأديبية لا يقتصر على مجرد الموظفين العامين بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح[2]، بل إن المشرع قد وسع من هذا الاختصاص فجعله يمتد ليشمل أشخاص يعتبرون وفق الاصطلاح القانوني مجرد أجراء يخضعون لقانون العمل ، بيد أن هذا التوسع في التفسير فإنه لا يشمل جميع الموظفين في الدولة،حيث يخرج من اختصاص ولاية المحاكم التأديبية بعض فئات الموظفين الذين تنظم مسائل تأديبهم قوانين خاصة ، كأعضاء هيئات التدريس في الجامعات، وأعضاء الهيئات القضائية ، وأعضاء النيابة العامة ، ومجلس الدولة، وضباط الجيش والشرطة والعاملين في الجامعات وغيرهم من العاملين في الجهات الأمنية[3].

---

(1) تم إلغاء المؤسسات العامة اعتباراً من سنة 1975 .

(2) انظر الدكتور/ سليمان الطماوي :قضاء التأديب ، طبعة 1995، المرجع السابق ، ص 480 وما بعدها .

(3) انظر الأستاذين/ محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ص 155 ، وكذلك الدكتور/ عمرو فؤاد بركات المرجع السابق ، ص 206 وما بعدها ، وكذلك الدكتورة / مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 278 .

وتأسيساً على ذلك يعتبر اختصاص المحاكم التأديبية محدد ، وقد ورد استثناء من الاختصاص العام لمحكمة القضاء الإداري في مجال المنازعات الإدارية، ومن الاختصاص العام للقضاء العادي بالمنازعات العمالية، وعليه يتعين تفسير اختصاص المحاكم التأديبية وفقاً للقواعد الأصولية في تفسير النصوص، التي تقضي بأن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع فيه، وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن، حيث قضت في حكمها الصادر بجلسة 1983/12/27م[1]: (... أن التأديب يعتبر جزءاً من نظام الخدمة المدنية سواء في نطاق القانون بالنسبة للعاملين بالجهات الحكومية، أو في نطاق القانون الخاص بالنسبة للعاملين بالقطاع العام والخاص، وقد خصت المحاكم التأديبية في المادة (15) من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة بنظر الدعاوى التأديبية التي تقام على العاملين في الجهات الحكومية بصفة عامة، وعلى العاملين في بعض الهيئات الخاصة، وبنظر الطعون في الجزاءات التأديبية الموقعة على العاملين في الجهات الحكومية بصفة عامة، وبعض العاملين في الهيئات الخاصة ، وهم العاملون في القطاع العام، وفي الحالتين اختصاص محدد أعطى للمحاكم التأديبية، استثناء من الولاية العامة للقضاء الإداري بالمنازعات الإدارية، ومن الولاية العامة للقضاء العادي بالمنازعات العمالية، ولذا يتعين تفسير اختصاص المحاكم التأديبية وفقاً للقواعد العامة في تفسير القوانين ، والتي تقضي بأن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره...).

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا ، الصادر بجلسة 1983/12/27م، في الدعوى رقم (3359) ، لسنة (22)ق، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة التاسعة والعشرون ، العدد الأول، ص 346.

ب- قواعد توزيع الاختصاص الشخصي بين المحاكم التأديبية:

عرفنا فيما تقدم أن اختصاص المحاكم التأديبية الشخصي يتحدد وفقاً للمستوى الوظيفي للموظف وقت إقامة الدعوى ، وأيضاً بمكان وقوع المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه ، لذا سوف نعرض لهذين الضابطين على النحو التالي:

1- من ناحية المستوى الوظيفي :

يتحدد اختصاص المحكمة التأديبيـــة تبعاً لدرجة الموظف وقت إقامة الدعوى التأديبـــية [1]وليس وقت ارتكاب المخالفة ، ومن ثم فإنه إذا اختلفت درجة الموظف وقت ارتكاب المخالفة عنها وقت إقامة الدعوى، فإن المعيار في تحديد اختصاص المحكمة التأديبية المختصة بمحاكمته يتحدد بالدرجة الجديدة طبقاً لما نصت عليه المادة (17) من القانون رقم 47 لسنة 1972م وفي حالة تعدد الموظفين المقدمين للمحاكمة ، تكون المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً [2].

هذا وقد خرج المشرع على هذا الأصل فيما يتعلق بتأديب العاملين غير الحكوميين ، إذ أخضعهم جميعاً لاختصاص المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث حسبما نصت على ذلك المادة (17) من القانون رقم 47 لسنة 1972م [3].

---

[1] انظر المادة (25) من القانون رقم(117) لسنة 1958، والمادة (17) من القانون رقم(47) لسنة 1972م0

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1964/2/22م ، في القضية رقم (127) ، لسنة (9)ق، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، ص 699 ومابعدها.

[3] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق، ص 482 .

2- من ناحية مكان وقوع المخالفة :

يتحدد انعقاد اختصاص المحكمة التأديبية أيضاً وفقاً لما نصت عليه المادة (18) من القانون رقم 47 لسنة 1972م [1] بمكان وقوع المخالفة أو المخالفات ، ولا يقصد بمكان وقوع المخالفة المكان المادي لها ، ولكن المقصود به هو مكان المصلحة التي يتبعها الموظف وقـــت ارتكاب المخالفة [2] حتى ولو نقل من نسب إليه أو إليهم هذه المخالفات بعد ذلك إلى عمل في جهة أخرى تقع في دائرة اختصاص محكمة تأديبية أخرى[3] ، وذلك لمواجهة فرض اختلاف الجهة التي يتبعها الموظف وقت محاكمته، عن تلك التي كان يتبعها وقت ارتكابه للمخالفة،إذ جعل المشرع الجهة الأخيرة هي مناط تحديد الاختصاص المكاني بتأديبه.

عليه فإذا تعددت الجهات بالنسبة للموظفين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ، تكون محاكمتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة، فإذا تعذر تعيين المحكمة عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه ،عملاً بأحكام المادة (18) من القانون رقم 47 لسنة 1972م .

أما في حالة التعدد مع الاختلاف المكاني ، بأن كان بعض الموظفين المخطئين يعملون في الإسكندرية ، وبعضهم الآخر يعمل في القاهرة مثلاً ، وتعذر تحديد المحكمة المختصة وفقاً للقواعد السابقة ، فإنه يجوز إخضاعهم جميعاً لاختصاص محكمة واحدة ، ويكون الخيار في هذه الحالة للمدعي

---

(1) انظر المادة (18) من القانون رقم(47) لسنة 1972 ، والمادة(24) من القانون رقم (117) لسنة 1958م.

(2) انظر الدكتور/ سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 482 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1979/2/3م ، في الطعن رقم (593) ، لسنة (20)ق، وأيضاً حكمها الصادر بجلسة1980/5/31م ، في الطعن رقم (422) ، لسنة (21) ق ، والمنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر سنة ، الجزء الأول ، ص 216 وص 218 .

وهو في الدعوى التأديبية (النيابة الإدارية) ، باعتبار أن هذه القاعدة هي الأكثر ملاءمة في هذا المجال [1].

وفي حالة الندب أو الإعارة أو التكليف ، فإن الموظف المخالف خلال الندب أو الإعارة أو التكليف ، يحاكم أمام المحكمة المختصة بتأديب الموظفين في تلك الجهة، المنتدب أو المعار إليها ، أو المكلف بها [2]، أما إذا كان الموظف قد ارتكب المخالفة قبل ندبه أو إعارته أو تكليفه ، ولم تكتشف المخالفة إلا بعد ذلك ، فإن الاختصاص ينعقد للمحكمة المختصة بتأديب الموظفين في الجهـــة التي كان يتبعها قبل الندب أو الإعـــارة أو التكليف[3].

هذا وتحدد المادة (17) من القانون رقم 47 لسنة 1972م اختصاص المحكمة التأديبية – كما أوضحنا من قبل – تبعاً للمستوى الوظيفي للموظف وقت إقامة الدعوى ، وبالجهة التي ارتكب فيها المخالفة لا بالجهة التي يتبعها عند المحاكمة [4] ، إلا إذا كانت الجهة التي يعمل بها الموظف وقت المحاكمة قد حلت محل الجهة التي وقعت فيها المخالفة [5].

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، ص 501 ، وكذلك ذات المؤلف لذات المؤلف ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 438 ، وكذلك الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، سنة 2004م ، بدون جهة نشر ، ص 35 .

[2] انظر الدكتور / أحمد حافظ نجم ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامة ، القاهرة ، طبعة 1981م ، بدون جهة نشر ، ص 245 وما بعدها.

[3] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، المرجع السابق ، طبعة 1979م ، ص 483 0

[4] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1979/2/3م ، في القضية رقم (593) ، لسنة (20)ق، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً ، الجزء الأول ، 1982، ص 216 ، وحكمها الصادر بجلسة 1980/5/31م ، في القضية رقم (422) لسنة (21) ق، المنشور في ذات المجموعة ، الجزء الأول ، ص 218 .

[5] انظر الأستاذ الدكتور/سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 484 .

ثانياً :- الاختصاص الموضوعي للمحاكم التأديبية :

تمارس المحاكم التأديبية ثلاثة أنواع من الاختصاصات الموضوعية، **أولهما** : اختصاص أصيل يتعلق بتوقيع الجزاء المناسب، **وثانيهما:** اختصاص فرعي يتعلق ببعض الأمور المتفرعة عن التأديب بمعناه الفني، **وثالثهما:** اختصاص المحاكم التأديبية بالنظر في طلبات التعويض المدني إذا نتج عن الخطأ التأديبي آثار أدبيـــة أو مادية ضارة بالدولة أو بالموظفـــين [1]، وذلك كما يلي :

أ- الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية :

من المتفق عليه فقهاً وقضاءً وتشريعاً أن المحاكم التأديبية أصبحت بموجب القانون رقم 47 لسنة 1972م صاحبة الولاية العامة في مسائل تأديب الموظفين ، والتي تشمل الدعوى التأديبية المبتدأه ، حيث تملك هذه المحاكم توقيع مختلف الجزاءات التأديبية على الموظفين المخطئين ، لا سيما تلك الجزاءات التي لا تملك توقيعها السلطة التأديبية الرئاسية ، وتصدر عليهم أحكامها ابتداءً ، ويلاحظ أن المشرع قد فرق بشأن الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية بين الموظفين الحكوميين بالدولة، والعاملين بالقطاع العام ، فبالنسبة للموظفين الحكوميين ، تصدر المحكمة التأديبية المختصة الحكم التأديبي ابتداءً ، دون الحق في التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من السلطات التأديبية الرئاسية ، في حين أنها بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية مباشرة في

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، المسئولية المدنية للعاملين بالحكومة والقطاع العام ، دار النهضة العربية ، سنة 1989م ، ص 121 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، الضمانات والإجراءات التأديبية أمام المحاكم والمجالس التأديبية ، الطبعة الثانية ، بدون جهة نشر ، ص 66 .

بعض الحالات، بالإضافة إلى اختصاصها بالتعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين في حالات اخرى.

ويخضع لهذا الاختصاص القضائي طوائف الموظفين الآتية :

1- الموظفين المدنيين بالدولة ، حيث تختص المحاكم التأديبية في مواجهتهم بتوقيع جميع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في المادة (80) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي رقم 47 لسنة 1978م ، وهذا الاختصاص يمتد ليشمل جميع العاملين المدنيين دون استثناء [1] بما فيهم شاغلي الوظائف الإدارية العليا ، إذ لم ينص القانون صراحة أو ضمناً على غل يد المحكمة التأديبية عن توقيع الجزاءات التأديبية والتي قد تراها مناسبة في الدعوى المطروحة عليها ، وكل ما استهدفه القانون عندما خّول السلطات التأديبية الرئاسية توقيع بعض الجزاءات التأديبية بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا هو بيان حدود الصلاحية الموسعة التي منحها للسلطة الرئاسية ، دون ثمة قيد على سلطة المحاكم التأديبية في اختيار الجزاء المناسب المنصوص عليه في المادة (80) ، إذا قام لديها الدليل على إدانة الموظف المتهم بالمخالفة ، أو الحكم ببراءته إذا ثبت لها غير ذلك، إعمالاً للقاعدة العامة أن من يملك الأكثر يملك الأقل [2] .

هذا وتملك المحكمة التأديبية في هذا الشأن السلطة الكاملة في تحقيق الدعوى التأديبية، والتحقق من قيام المخالفة أو المخالفات المنسوبة للموظف

---

[1] على خلاف ذلك يرى بعض الفقهاء أن المحاكم التأديبية لا تختص بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا إلا بتوقيع جزاءي الفصل من الخدمة ، والإحالة إلى المعاش ، أما توقيع جزاءي التنبيه واللوم فقد أصبحا من اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية ، راجع الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، طبعة1995م، مرجع سابق ص 485 ، وكذلك الدكتور / فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق ص 262، وكذلك الدكتورة / مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 283 .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1975/1/4م ، في القضية رقم (299،14/173) ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر سنة (1965- 1980) ، مرجع سابق ، الجزء الأول ، ص 217 ، وكذلك الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 213، ، وكذلك المستشار / مغاوري محمد شاهين – المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 392 .

المتهم ، ولها في ذلك مطلق الحرية – انطلاقاً من مبدأ هيمنة المحكمة على الدعوى المنظورة أمامها – في تكوين عقيدتها حول أي عنصر من عناصر الدعوى المطروحة أمامها ، واستخلاص النتيجة التي تبرر قناعتها من واقع وأوراق الدعوى التي بنت عليها حكمها، دونما تعقيب عليها في ذلك من المحكمة الإدارية العليا.

وتأكيداً لهذه القاعدة فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها نسبياً مؤيدة هذا الاتجاه بقولها :(...ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة، قد جرى على أنه متى ثبت أن المحكمة التأديبية، قد استخلصت النتيجة التي انتهت إليها استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً ، وكيفيتها تكييفاً سليماً ، كانت هذه النتيجة تبرر اقتناعها الذي بنت عليه قضاؤها ، فإنه لا يكون هناك محل للتعقيب عليها ، ذلك أن لها الحرية في تكوين عقيدتها من أي عنصر من عناصر الدعوى ، ولها في سبيل ذلك أن تأخذ بما تطمئن إليه من أقوال الشهود ، وان تطرح ما عداها مما لا تطمئن إليه ، فلا تثريب عليها إن هي أقامت حكمها بالإدانة على الأخذ بأقوال هؤلاء الشـــــهود، متى كانـــت من شـــــأنها أن تؤدي إلى ما رتبـــه الحكم عليها...)[1].

وغني عن البيان أنه لا يشترط لممارسة المحاكم التأديبية لهذا الاختصاص أن تكون النيابة الإدارية هي التي قامت بالتحقيق في المخالفة، أو المخالفات المنسوبة للموظف المحال للمساءلة التأديبية، بل يستوي في أن يكون التحقيق قد أجرته النيابة الإدارية، أو الجهة الإدارية إلا أنه لابد وأن تقوم النيابة الإدارية بدور الادعاء أمام المحكمة التأديبية، باعتبار أن ذلك

---

[1] راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1999/2/6م ، في الطعن رقم (4075) ، لسنة (42) ق ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ، ص 359 .

داخلاً في تشكيل المحكمة والتشكيل من النظام العام ، حيث يبطل الحكم الصادر من المحكمة، إذا كان هناك نقص في تشكيلها خلافاً لما ينص عليه القانون .

كما تختص المحاكم التأديبية أيضاً بتأديب الموظفين الذين تركوا الخدمة[1] ، وهم على فئتين:

أ- موظفين بدء التحقيق معهم قبل انتهاء الخدمة في مخالفات مالية أو إدارية ، ففي هذه الحالة تستمر محاكمتهم أمام المحكمة التأديبية المختصة .

ب- موظفين تركوا الخدمة ثم اكتشفت المخالفة بعد ذلك ، وتبيّن أنها مخالفة مالية نتج عنها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة، فإنه حتى ولو لم يكن قد بدء في التحقيق معه قبل انتهاء الخدمة ، يجوز مساءلته أمام المحاكم التأديبية خلال خمس سنوات من تاريخ انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف المخالف والدولة ، بصفتها أي ــ المحاكم التأديبية ــ هي المختصة وحدها دون غيرها بالتأديب في هذه الحالة.

وتوقع المحاكم التأديبية في هذه الحالات الجزاءات المنصوص عليها في المادة(88) من القانون، والمتمثلة في الغرامة بشرط أن لا تقل عن خمسة وعشرين جنيهاً ، ولا تجاوز خمسة أضعاف الأجر الأساسي، الذي كان يتقاضاه الموظف في الشهر عند انتهاء الخدمة[2].

2- العاملين بالقطاع العام الذين يخضعون لأحكام القانون رقم 48 لسنة 1978م ، حيث تختص المحاكم التأديبية في مواجهتهم ، وعملاً بأحكام الفقرة الثالثة

---

[1] انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 5/أبريل /1972م ، في القضية رقم (761) لسنة (23) ق ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ، ص 105 .

[2] كانت المحاكم التأديبية تطبق العقوبات المقررة في المادة (64) من القانون رقم(58) لسنة1971م وهي: -
- غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه الموظف في الشهر وقت وقوع المخالفة .
- الحرمان من المعاش لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر .
- الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع.

من المادة(84)من القانون المشار إليه بتوقيع الجزاءات المنصوص عليها في البنود من(9إلى 11) من المادة (82) ابتداءً ، والمتمثلة في جزاء الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بما لا يجاوز القدر الذي كان عليه قبل الترقية ، والإحالة إلى المعاش، والفصل من الخدمة، كما تختص – وحسبما أوضحنا من قبل – بالتعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من مجلس الإدارة بالنسبة إلى شاغلي وظائف الدرجة الثانية فما فوقها، وذلك طبقاً لأحكام الفقرة الرابعة من المادة (84) ، وكذلك وفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من ذات المادة، بالنسبة للجزاءات التي يوقعها رئيس الجمعية العمومية للشركة على رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ، وتتم هذه الرقابة عن طريق التظلم، الذي يجب أن يقدم في الحالتين خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه.

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا بعد صدور قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لسنة 1972م ، على أن ولاية المحاكم التأديبية تشمل الدعوى التأديبية المبتدأه، وذلك بتوقيع أي جزاء من الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القانون ، بالإضافة إلى ولايتها في نظر الطعون على الجزاءات التأديبية التي توقعها السلطة التأديبية الرئاسية بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، وان هذا الاختصاص لا يقتصر على مجرد الفصل في الطعن فحسب ، وإنما يشمل اختصاصها في النظر في كل ما يرتبط به، أو يتفرع عنه باعتبار أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع [1].

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1979/2/24م ، في القضية رقم (239لسنة (21) ق، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما(1965 – 1980) مرجع سابق ،الجزء الأول ، ص 271 وص 272 ، و، وكذلك انظر الدكتور / خالد عبد الفتاح، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب ،مرجع سابق ، ص 601 ، ص 602 .

3- العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تتجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً ، حيث تختص المحاكم التأديبية عملاً بأحكام المادة (19) من القانون رقم 47 لسنة 1972 بتوقيع جزاء الإنذار وجزاء الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين، وخفض المرتب وتنزيل الوظيفة ، والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش، أو المكافأة أو الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 1987/12/29م في القضية رقم(2216/ 32:(...أنه طبقاً لحكم المادة(1/67) من القانون رقم(109) لسنة 1975م في شأن التعاون الاستهلاكي، أن العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة يدخلون في اختصاص المحاكم التأديبية، ما دام أنهم خضعوا لسلطة النيابة الإدارية في التحقيق معهم، باعتبار النيابة الإدارية هي المدعي العام في شأن الدعوى التأديبية، طبقاً لأحكام القانون رقم (117) لسنة 1958م بتنظيم النيابة الإدارية، وهي النائب عن السلطة الرئاسية في إقامة الدعوى التأديبية قبل هؤلاء العاملين ، وأن المحاكم التأديبية طبقاً لحكم الدستور ، وما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا ، وقضاء المحكمة الإدارية العليا هي صاحبة الولاية العامة في مسائل التأديب ، ويعتبر النص الوارد في قانون التعاون الاستهلاكي رقم (109) لسنة 1975م المشار إليه مكملاً ومتمماً لنص المادة (15) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م)[1] .

---

[1] انظر مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، لسنة (33) ق ، نقابة المحامين ، الجزء الأول ، (أكتوبر 1987 – فبراير 1988م) القاهرة، (لجنة المكتبة والفكر القانوني) ، سنة 1992م ، ص 543 ، ص 544 ، وانظر حكمها في القضية رقم (32/2216) ، الصادر بجلسة 1987/12/29م .

4- أعضاء مجالس التشكيلات النقابية المشكلة وفقاً لأحكام قانون العمل رقم (91) لسنة 1959م، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم (141) لسنة 1963م، حيث يخضع هؤلاء للاختصاص التأديبي للمحاكم التأديبية، حتى ولو كانوا يعملون في مشروعات خاصة[1]،إذ المناط في سريان هذا الحكم هو صفة العامل الانتخابية ، بغض النظر عن المرتب الذي يتقاضاه،والذي هو معيار اختصاص المحاكم التأديبية ،وقد ميز المشرع هؤلاء العاملين حتى لا يتخذ التأديب سلاحاً يستغل ضدهم، مما يؤدي إلى تعطيل وظائفهم النقابية أو التمثيلية،هذا وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على انسحاب اختصاص المحاكم التأديبية بالنسبة لهؤلاء العاملين بقولها: (تنص الفقرة الثانية المضافة إلي المادة الثانية من القانون رقم(19) لسنة1959م بالقانون رقم 142 لسنة 1963م على حظر وقف أحد الأعضاء المشار إليهم في البند 4 من المادة الأولى من ذلك القانون ، أو توقيع عقوبة الفصل عليه، إلا بناء على حكم من المحكمة التأديبية لا يعني أن ولاية المحكمة التأديبية تقتصر على وقف هؤلاء الأعضاء، وتوقيع الفصل عليهم بحيث تنحسر هذه الولاية فإذا ما رأت أن ما ارتكبه العضو لا يستأهل جزاء الفصل ، بان كان ما أرتكبه يستأهل إيقاع جزاء آخر غير الفصل ، وأن ما عنته الفقرة الثانية من المادة الثانية المشار إليها هو تقرير ولاية المحكمة التأديبية على أعضاء التشكيلات النقابية، بغض النظر عن المرتب الذي يتقاضاه العضو ، وأنه يترتب على ذلك إذا ما قدرت المحكمة التأديبية أن ما اقترفه العامل المقدم إلى المحاكمة من ذنب، يستحق أن يجزى بجزاء عنه أخف من الفصل، كان لها أن تنزل به إلى أحد الجزاءات الأخرى المنصوص عليها في المادة (6) من القانون رقم (19) لسنة 1959م ولا

---

[1] انظر الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ص 214 وما بعدها .

يجوز لها أن تتسلب من ولايتها التأديبية بالنسبة إلى أعضاء التشكيلات النقابية ، بعد أن اتصلت بالدعوى التأديبية ، على اعتبار أن هذه الولاية لا ينبغي أن تنحسر بالنسبة إلى جزاءات أخف وتراً مما خولها القانون إيقاعه ، وخاصة إذا كان القضاء بها مما يتسع فيه مجال النظر والتقدير)[1].

هذا وقد كان هدف المشرع المصري من تقرير هذه الأحكام، أن يتمتع أعضاء مجالس التشكيلات النقابية بضمانات تحميهم من الفصل التعسفي من قبل الجهات التي يتبعونها أو اضطهادهم بوقفهم عن العمل ، وذلك بنقل حق توقيع جزاء الفصل،والوقف عن العمل إلى سلطة التأديب القضائية.

ب- الاختصاص الولائي للمحاكم التأديبية :

تأسيساً على الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية بتوقيع الجزاءات التأديبية على النحو الذي سبق الإشارة إليه ، فقد خّولها المشرع اختصاصاً فرعياً أو تبعياً، وهو ما أطلق عليه الفقه الإداري المصري الاختصاص الولائي[2]،وهذا الاختصاص يتمثل في موضوعين يتصلان بالتأديب صلة قوية ، هما: وقف الموظف عن العمل أو مد مدة وقفه ، والنظر في وقف جزء من مرتبه.

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1968/6/22م، في القضية رقم (13/765) ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً (1965- 1980) ،مرجع سابق ، الجزء الأول، ص 222 و ص 223 ، وكذلك انظر حكمها الأحدث الصادر بجلسة 1986/2/25م ، في القضية رقم (380/ 27/382) ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 0 لسنة (31) ق ، الجزء الأول،(ديسمبر1985- فبراير1986)، ص1183وص1184،وكذلك حكمها في الطعن رقم(709) لسنة (24) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، المرجع نفسه ، ص 915، وص 916 .

(2) انظر الدكتور سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م، مرجع سابق ، ص226 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، 226 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 408 ، وأيضاً الأستاذان/ محمد رشوان أحمد ، وابراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 201 وما بعدها.

1- النظر في وقف الموظف عن العمل أو مد مدة وقفه :

نصت المادة (83) من القانون رقم 47 لسنة 1978م، بنظام العاملين المدنيين بالدولة على أنه: (لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال وقف العامل 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 ابتداء من تاريخ الوقف).

وحيث إنه سبق وأن تطرقنا لهذا الموضوع ، وسوف نعالجه تفصيلاً في موضع آخر من هذه الدراسة ، لذا نوجز القول فيه هنا بالقدر الذي يتعلق بالاختصاص الولائي للمحاكم التأديبية لكونها المختصة بالنظر فيه ، حيث لا يجوز تمديد مدة الوقف إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة وللمدة التي تحددها، أما بالنسبة للعاملين في القطاع العام فإن المادة (86) من القانون رقم 48 لسنة 1978م قد نصت على ذات الأحكام ، إلا أنها تجعل سلطة وقف العامل عن العمل احتياطياً لرئيس مجلس الإدارة فقط عن ذات المدد السابقة، وما زاد عليها يكون من سلطة المحكمة التأديبية المختصة ، ويلاحظ على نص المادة (86) المشار إليها أن المشرع قرر استثناء أعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجلس الإدارة المنتخبين من الحكم السابق ، حيث يكون وقفهم عن العمل بقرار من المحكمة التأديبية للاعتبارات التي تم إيضاحها فيما تقدم ، وعلى أن تسري في شأنهم الأحكام المتقدمة بمدة الوقف عن العمل وما يترتب عليه من آثار، وما يتبع نحو صرف الأجر.

2- النظر في إيقاف جزء من مرتب الموظف :

رأينا فيما تقدم أن المشرع ومراعاة للموظف وأسرته باعتبار أن الراتب يمثل الدخل الوحيد بالنسبة إلى السواد الأعظم من الموظفين ، قد أضفى

حماية قانونية بشأن نصف المرتب ، وترك مصير النصف الآخر للمحكمة التأديبية المختصة ، لذا حتم عرض الأمر عليها في ميعاد عشرة أيام من اتخاذ قرار الوقف ، وإلا صرف للموظف الموقوف مرتبه كاملاً بالرغم من وقفه عن العمل، وعلى هذا الأساس تعتبر المحكمة التأديبية هي الجهة ذات الاختصاص الأصيل بالنظر فيما يتصل بوقف جـــزء من مرتب العامل الموقوف[1] ، ليس هذا فحسب، بل إن المشرع في القانون الحالي قد زاد من هذه الحماية، بأن وضع للمحكمة حداً أقصى قدره عشرون يوماً لتبت في مصير نصف المرتب ، وإلا صرف للموظف الموقوف أجره كاملاً بالرغم من وقفه عن العمل [2].

وتأكيداً لهذه القاعدة فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: (حق العامل في صرف نصف مرتبه الموقوف صرفه حالة حبسه احتياطياً رهين ثبوت عدم مسئوليته تأديباً ، وهو أمر موكول للسلطة المختصة ، ويقصد بها السلطة التأديبية فهي التي تقرر مدى مسئوليته، وفي ضوء ذلك مدى حقه في صرف نصف المرتب الموقوف ، ومتى كان ذلك ، وكان الفضل في طلب المدعي يتوقف أساساً على مدى ثبوت مسئوليته ، فإن هذا الطلب وبوصفه متفرعاً عن المساءلة التأديبية، ومرتبطاً بها ارتباطاً لا ينفصم عنها، ينعقد الاختصاص بنظره بحكم اللزوم للمحكمة التأديبية المختصة ، باعتبار أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع ، يظاهر ذلك ما سبق أن قضت به المحكمة الإدارية العليا، من أن الشارع قد خلع على المحاكم التأديبية الولاية العامة في الفصل في الدعوى التأديبية ، وفي

---

[1] انظر الدكتور / عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 227 .
[2] انظر الفقرة الأخيرة من المادة (83) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978م .

الطعون وفي الجزاءات التأديبية ، وأنها تشمل الدعوى التأديبية،وما يتفرع عنها ويرتبط بها من طلبات)[1].

ثالثاً : اختصاص المحاكم التأديبية في مجال التعويضات المدنية:

على الرغم من وضوح النص على الولاية العامة للمحاكم التأديبية في مسائل التأديب ، وما يتفرع منها من طلبات ، إلا أن الفقه الإداري قد انقسم على نفسه حول مدى اختصاص المحاكم التأديبية بنظر طلبات التعويضات المدنية المترتبة على الجزاء التأديبي إلى فريقين ، حيث يرى فريق منهم [2] أن المشرع لم يخّول المحاكم التأديبية ولاية الاختصاص فيما يتعلق بالأضرار التي تنتج عن الأخطاء التأديبية، ولا تقدير ما يترتب عليها من تعويضات، فاختصاصها تأديبياً خالصاً لا علاقة له بالمسئولية المدنية البتة، وقد ذهب الدكتور/سليمان الطماوي إلى القول بأنه: (إذا قضت المحكمة التأديبية بإلزام الموظف بدفع مبالغ معينة كتعويض عن الأضرار المترتبة على الخطأ الثابت في حقه ، فإن حكمها لا حجية له، وعلى الإدارة أن ترتب على الحكم التأديبي بالإدانة نتائجه من الناحية المالية، وأن تسلك للحصول على حقوقها المالية السبيل القانوني المقرر مع مراعاة فكرة الخطأ الشخصي والمصلحي) ، مضيفاً 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

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1984/6/24م ، في الطعن رقم (658) ، لسنة(27)ق، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، سنة 1990م ، العدد الثاني، (مارس 1984م – سبتمبر 1984م) ، القاهرة، السنة (29) ،الجزء الثاني ، ص 1329 .

(2) على رأس هذا الفريق الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 510 ، ومؤلفه طبعة 1995م ، مرجع سابق، ص 491 ، وكذلك الدكتور/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق 274 ، وكذلك الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 227 ، وكذلك الدكتور / مغاوري محمد شاهين ،المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، 396 .

وتصفية النزاع في فترة قصيرة ، ولا سيما أن المسئولية المدنية أدخلت في عمل قضاء التأديب) [1].

في حين يرى فريق آخر من الفقه[2]أن(المشرع المصري وبما أنه قد منح المحاكم التأديبية الولاية العامة في موضوعات التأديب كافة ، فإن هذه الولاية لا تقتصر على مجرد توقيع الجزاءات التأديبية،أو الفصل في الطعون على الجزاءات التأديبية ، وإنما تمتد هذه الولاية أيضاً لتشمل طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء التأديبي).

هذا وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن ولاية المحاكم التأديبية، تشمل الدعوى التأديبية المبتدأه ، وكذلك الطعن في أي جزاء تأديبي ، ولا يقتصر اختصاصها في هذه الطعون على مجرد الطعن بالإلغاء مباشرة ، بل إنه يمتد إلى غير ذلك من الطلبات المرتبطة بالطعن ، ومنها طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت بالعامل من جراء القرار التأديبي ، إلا إذا منع ذلك نص صريح في القانون ، حيث قضت في حكمها الصادر بجلسة 1979/4/28م في هذا الشأن بقولها: (... ومن المقرر أن المحاكم التأديب تختص بالحكم في طلب التعويض عن القرارات التأديبية التي تختص بطلب إلغائها ، إلا إذا منع ذلك بنص صريح في القانون...)[3]، وكذلك قضت في حكمها الصادر بجلسة 1986/11/11م ؛ حيث جاء فيه :(... استقر قضاء هذه المحكمة في ضوء حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 511 ، وكذلك مؤلفه طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 491 .

(2) انظر الدكتور/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ، ص 369 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 410 وما بعدها.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1979/4/28م ، في الطعن رقم (89) لسنة (29) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً ، مرجع سابق،الجزء الأول ، ص 289 ، وص 290 .

رقم (9) لسنة (2) ق، على أنه في ضوء المادة (172) من الدستور ، وبصدور القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة فإن المشرع قد خلع على المحاكم التأديبية الولاية العامة للفصل في مسائل تأديب العاملين ، ومنهم العاملون بالقطاع العام، ومن ثم فإن ولايتها تتناول الدعوى المبتدأه التي تختص فيها المحكمة بتوقيع جزاء تأديبي، وأن اختصاص المحكمة التأديبية بالفصل في هذا الطعن ، لا يقتصر على الطعن بإلغاء الجزاء ، وهو الطعن المباشر ، بل يتناول طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء ، فهي طعون غير مباشرة ، وكذلك غيرها من الطلبات المرتبطة به،وذلك أن كلا الطعنين يستند إلى أساس قانوني واحد يربط بينهما،وهو عدم مشروعية القرار الصادر بالجزاء...)[1].

كما جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن : (... إلزام العامل بقيمة ما تحملته جهة عمله من أعباء مالية بسبب التقصير المنسوب إليه ، وإن لم يكن في ذاته من الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً ، إلا أنه يرتبط بها ارتباط الأصل بالفرع، لقيامه على أساس المخالفة التأديبية المنسوبة إلى العامل ، وهو ذات الأساس الذي يقوم عليه قرار الجزاء عن هذه المخالفة، فيما لو قدرت الجهة إعمال سلطتها التأديبية قبل العامل عن المخالفة المذكورة ، وبهذه المثابة ، وباعتبار أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع ، ينعقد للمحكمة التأديبية الاختصاص بالفصل في مدى التزام العامل بما ألزمته جهة العمل من مبالغ بسبب هذه المخالفة، يستوي في ذلك أن يكون طلب العامل في هذا الخصوص إلى المحكمة التأديبية مقترناً بطلب إلغاء الجزاء

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/11/11م ، في الطعن رقم (1886)، لسنة (31) ق ، المنشور في موسوعة الأستاذ / حسن الفكهاني ، مرجع سابق ، ص 728 وص 729 ، وكذلك انظر حكمها في هذا المعنى الصادر بجلسة 1991/1/22م ، في الطعن رقم (1239) ، لسنة (33) ق، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة من (أول أكتوبر 1990 حتى آخر فبراير 1991م) ، السنة السادسة والثلاثون ، العدد الأول ، ص 519 وما بعدها .

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 عنه ثمة جزاء...)[1].

مما تقدم نتفق من جانبنا مع الرأي القائل باختصاص المحاكم التأديبية بنظر طلبات التعويض المدني المترتبة عن الأضرار الناتجة عن الجزاء التأديبي، سواء قدم هذا الطلب من جهة الإدارة، أو من الموظف على أساس قاعدة أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع ، ونظراً لقيامها على أساس قانوني واحد هو المخالفة المنسوبة للموظف، فضلاً عن أن المشرع قد حسم هذا الخلاف الفقهي بان جعل المحاكم التأديبية صاحبة الولاية العامة في الفصل في مسائل التأديب، وجميع الطلبات المرتبطة بها ، ومن بينها طلبات التعويض المرتبطة بالمخالفات التأديبية ، وذلك بهدف تصفية المنازعة الواحدة أمام جهة قضائية واحدة في فترة قصيرة ، كما أن المحكمة التي فصلت في الدعوى التأديبية، تكون هي الأقدر من غيرها على تقدير التعويض المستحق عن هذه المخالفة أو الجزاء التأديبي ، كما أن التوجه العالمي الذي يسود الإجراءات القضائية الآن يدعو إلى ترشيد إجراءات الخصومة، التي تقوم على أساس قانوني واحد، وذلك بجعل الاختصاص لمحكمة واحدة في كافة المنازعات التي تقوم على أساس واحد.

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/4/22م ، في الطعنين رقمي (524، 527) لسنة (30) ق ، المنشوران في موسوعة الأستاذ/ حسن الفكهاني ، مرجع سابق ، ص 733 ، وص 734 ، وكذلك انظر حكمها الصادر في هذا المعنى بجلسة 1997/3/29 في الطعن رقم (714)،لسنة (37) ق، غير منشور ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1999/1/23م ، في الطعن رقم (928) ، لسنة (40) ق غير منشور.

المبحث الثاني

أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها

في القانون الإماراتي

تمهيد وتقسيم :

كما أوضحنا في الباب التمهيدي من هذه الدراسة فقد استقر الفقه والقضاء الإداري المقارن على أن الموظف العام يرتبط بالدولة بعلاقة تنظيمية لائحية ، تقوم على القوانين والأنظمة[1] ، وأخذاً بهذا الأساس فقد اعتنق المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة هذا الاتجاه في تنظيم شئون الوظيفة العامة منذ البداية عند قيام الدولة،حيث أصدر لأول مرة القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973م بشأن قانون الخدمة المدنية، للموظفين العاملين في الحكومة الاتحادية [2]، وتلي ذلك صدور القانون الاتحادي رقم(21) لسنة 2001م [3] وبموجبه ألغي القانون السابق، وحل محله القانون الأخير لينظم شئون الموظفين في الحكومة الاتحادية ، بما في ذلك التأديب وإجراءاته والجهات التي تمارسه والجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين المخطئين، وقد أسس التأديب استناداً لهذه الرابطة.

وحيث إن هذه الدراسة تقوم على منهج المقارنة وقد سبق وأن أوضحنا في المبحث الأول من هذا الفصل أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في القانون المصري ، لذا نعالج في هذا المبحث أنواع السلطات التأديبية في القانون الإماراتي .

---

(1) انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ،مرجع سابق ، ص 312 وما بعدها.

(2) نشر قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم (8) لسنة 1973م، في الجريدة الرسمية في العدد الثاني ، بتاريخ 1973/8/2م.

(3) نشر القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 200م بشأن الخدمة المدنية الاتحادي الحالي في الجريدة الرسمية ، العدد (372) ، السنة الحادية والثلاثون ، بتاريخ 17/نوفمبر/2001م .

عليه سنقوم بمشيئة الله تعالى بدراسة أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في القانون الإماراتي بالقدر اللازم للمقارنة ، وفي ضوء المتاح من مصادر في هذا الجانب ، لذا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول : السلطات التأديبية الرئاسية.

المطلب الثاني : المجالس التأديبية .

المطلب الأول
السلطات التأديبية الرئاسية واختصاصاتها
في القانون الإماراتي

تمهيد وتقسيم:

أن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة ــ شأنه شأن المشرع العُماني ــ قد اعتنق الاتجاه الإداري في التأديب ، لذا فقد وزّع الاختصاص التأديبي بين السلطة الرئاسية والمجالس التأديبية ، سواء أكان ذلك في ظل القانون السابق الملغي ، أم في ظل القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م [1]، وتباشر هذه السلطات التأديبية اختصاصاتها في الحدود المقررة قانوناً، وفي ضوء القواعد والإجراءات المحددة في القانون .

هذا وقد حرص المشرع الإماراتي في القانون الحالي على تنظيم السلطة التأديبية الرئاسية بشكل أكثر دقة ، من حيث تحديد مستوياتها ، وتعيين الجزاءات التي يجوز لها توقيعها ، وبيان فئات الموظفين الخاضعين لها ، بالإضافة إلى النص على الإجراءات التي يجب عليها مراعاتها، عند

---

[1] انظر المادة (70) من القانون الملغي رقم (8) لسنة 1973م ، تقابلها المادة (71) من القانون الحالي رقم (21) لسنة 2001م .

ممارستها لحقها في التأديب ، ولعل السبب في اهتمام المشرع بهذا الأمر تنبهه إلى الخلل الذي كان في ظل القانون السابق، بسبب عدم بيان مستويات السلطة التأديبية الرئاسية ، والذي حصرها في الوزير فقط، دون بقية المستويات الرئاسية في داخل التنظيم الإداري للوزارات، والهيئات ،والمصالح الحكومية الأخرى.

عليه سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول: مستويات السلطة التأديبية الرئاسية واختصاصاتها.

الفرع الثاني:الضمانات التأديبية المقررة أمام السلطة التأديبية الرئاسية.

الفــرع الأول

مستويات السلطة التأديبية الرئاسية واختصاصاتها

في القانون الإماراتي

نصت المادة (71) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي الحالي رقم 21 لسنة 2001م على السلطة النأديبية الرئاسية بقولها :(للوزير سلطة توقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في البنود (1،2،3،4) من المادة السابقة على موظفي الدرجات من الأولى وحتى العاشرة ، ولوكيل الوزارة سلطة توقيع هذه الجزاءات على باقي الموظفين ...).

وبمقارنة هذا النص مع النص المقابل له في القانون العُماني نجد أنه جاء أكثر توفيقاً من حيث تحديد مستويات السلطة التأديبية الرئاسية بمستويين كأصل عام هما : الوزير، ووكيل الوزارة ، في حين أن القانون العُماني – وكما سبق وان أوضحنا – يقصر السلطة التأديبية الرئاسية على مستوى واحد كأصل عام هو الوزير، كما أن النص في القانون الإماراتي قد أعطى للسلطة التأديبية الرئاسية سلطة واسعة ،من حيث الجزاءات التي يجوز لها توقعيها على الموظفين الخاضعين لسلطتها التأديبية ، شأنه في ذلك شأن

القانون المصري الذي وسع في القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م من صلاحيات السلطة التأديبية الرئاسية ، بينما نجد القانون العُماني يقصر حق السلطة الرئاسية في توقيع جزاءي الإنذار والخصم من الراتب في حدود معينة فقط ، ولعل السبب في ذلك يعود إلى رغبة المشرع الإماراتي في تعزيز دور السلطة التأديبية الرئاسية ، تماشياً مع دعم مبدأ الفاعلية في العمل الإداري داخل الوحدات والمصالح الحكومية ، على أساس أن التأديب ذو طبيـــعة إدارية[1] ، ويتصل بالأداء الوظيفي ، ومن ثم فإن الرئيس الإداري هو الأقدر على تحديد الخطأ التأديبي ، واختيار الجزاء المناسب لهذا الخطأ من بين قائمة الجزاءات المقررة قانوناً التي يجوز للســـــلطة الرئاسية توقيعهـــــا على الموظف المخالف[2]، فضلاً عن أن المخالفة التأديبية – كما سبق وأن بيّنا– لا تقوم على الاعتبارات القانونية المجردة ، بل تحيط بها اعتبارات كثيرة، مثل ظروف العمل وطبيعة المهام الموكولة إلى الموظف، وغيرها من الاعتبارات لا مجال هنا لتعدادها ، مما يجعل السلطة الرئاسية بوصفها السلطة الأكثر التصاقاً بالعمل الوظيفي ، هي الأقدر على اكتشاف وإثبات ما قد يقترفه الموظف من أخطاء تأديبية ، ومن ثم فإنه من الأفضل أن يقرر لها سلطات واسعة في التأديب، حتى تتمكن من معالجة أسباب ارتكاب هذه الأخطاء التأديبية ، الأمر الذي يتحقق معه مبدأ الفاعلية في النظام التأديبي ، وإذا كان المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة قد أناط بالسلطة التأديبية الرئاسية متمثلة في الوزير ووكيل الوزارة ، سلطة

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب / مرجع سابق ، ص 416 .

(2) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية ، بين الفاعلية والضمان ، مرجع سابق ، ص 80 ، ص 115 ، وكذلك انظر:

- A. Planty, op.cit.,p.314.(Le pouvoir disciplinaire est lun des branches du povoir hiérarchique quil appartient normalement à l autorité hiérarchique, est-a-dire à celle qui sest investie du nomination)

تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، العدد الثاني ، مجموعة الجريدة الرسمية ، الجزء الأول (1971-1976) ، ص 79 .

توقيع أغلب الجزاءات التأديبية كل في حدود اختصاصه، فهل يجوز لهما تفويض هذه السلطة التأديبية إلى غيرهما من الرؤساء الإداريين؟؟

لقد أجابت على هذا التساؤل المادة (21)من القانون رقم1 لسنة 1972 مبشان اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء[1]، حيث نصت على أنه :(يمارس كل وزير اتحادي السلطات والصلاحيات التالية ضمن وزارته :

1- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.

2- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك .
3- تنفيذ الميزانية العامة للاتحاد ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته .
4- حق تخويل بعض صلاحياته إلى وكيل الوزارة، أو المدراء العامين، أو كبار موظفي وزارته .
5- أية صلاحيات أخرى تخّوله إياه القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات الاتحادية الصادرة بمقتضاها)،كما نصت المادة (22) من ذات القانون على أنه:(يختص وكيل الوزارة الاتحادية بمساعدة الوزير في إدارة أجهزة الوزارة، وتصريف شئونها وتنفيذ السياسة المقررة لها،ويقوم بتنسيق العمل وتنظيمه بين دوائرها التي ترتبط به مباشرة، ويكون مسئولاً عن أعماله أمام الوزير).

واستناداً لهذه النصوص فإنه يجوز للوزير تفويض بعض صلاحياته ومن بينها بعض سلطاته التأديبية المخوّلة له قانوناً إلى وكيل الوزارة ، أو إلى مديري العموم، أو إلى كبار موظفي الوزارة، كالمدراء، والرؤساء

---

(1) تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، العدد الثاني ، مجموعة الجريدة الرسمية ، الجزء الأول (1971- 1976) ، ص 79 .

المباشرين ، وذلك بالنسبة للموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية ، وتفويض الوزير لأي من الرؤساء الإداريين في ممارسة كل أو بعض سلطاته التأديبية ، لا يعني تنازله عن هذه السلطة أو تسلبه منها ، بل يظل هو السلطة التأديبية الأصلية[1]، لذا يستطيع في أي وقت أن يلغي قرار التفويض ، أو يوسع منه، أو يضيق من نطاقه، بالإضافة إلى حقه في الإشراف والرقابة على من فوضهم لممارسة سلطاته التأديبية ، كما يملك حق التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة منهم، سواء بالإلغاء أو التعديل تشديداً أم تخفيفاً في حدود النصاب المقرر للجزاء ، وله في حالة إلغاء القرار أن يأمر بإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية[2] ، بينما لا يستطيع وكيل الوزارة تفويض سلطاته إلى أحد موظفي الوزارة، ومن بين هذه السلطات بالطبع سلطاته التأديبية ، بل يجب عليه ممارستها بنفسه دون أن يفوض أحد مرؤسيه التابعين له بممارستها، لعدم وجود نص قانوني يسمح له بذلك، إذ أنه غني عن البيان أن الاختصاص من النظام العام ، وبالتالي متى تقرر الاختصاص بقانون، فلا يجوز التفويض فيه أو النزول عنه إلا بقانون يسمح بذلك ، إذ أن المبدأ المقرر في التفويض أنه عندما تمنح السلطة التشريعية اختصاصاً معيناً لسلطة إدارية، إنما تفعل ذلك لحكمة تراها وتقدرها، وتهدر هذه الحكمة لو أجيز لصاحب الاختصاص الأصيل، أن يفوض غيره دون إذن من الجهة مانحة الاختصاص [3] .

---

(1) انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق ، ص 355، وكذلك الدكتور/ ناصربن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماتي ، دراسة مقارنة مع القانون المصري والإماراتي ، مرجع سابق ، ص 171 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/عبد الله محمد محمود أرجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة والدولة الأجنبية ، مطابع البيان بدبي ، طبعة 1998م ، ص 280 وما بعدها0

(2) انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، المرجع السابق ، ص 355 .

(3) الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص 114 ، وانظر كذلك مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 1959/6/27م ، لسنة (4) ق ، ص 1564 ، حيث تقول: (أن الاختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه ،إلا في الحدود

مما تقدم نخلص إلى أن السلطة التأديبية الرئاسية في القانون الإماراتي تكون على مستويين كأصل عام ، هما الوزير ووكيل الوزارة ، ويمكن أن يكون هناك مستوى ثالث إذا ما قام الوزير بتفويض بعض سلطاته التأديبية، إلى بعض الرؤساء الإداريين في وزارته ، وبالتالي نكون أمام ثلاث مستويات للسلطة التأديبية الرئاسية في حالة التفويض.

الموظفون الخاضعون للسلطة التأديبية الرئاسية:

يخضع للسلطة التأديبية الرئاسية في دولة الإمارات العربية المتحدة جميع الموظفين الشاغلين لوظائف ودرجات ملاك الوزارات، والوحدات الحكومية الاتحادية[1]،باستثناء شاغلي وظائف وكلاء الوزارات، والوكلاء المساعدين، الذين يصدر بتعيينهم مراسـيم اتحادية[2].

ويلاحظ أن المشرع الإماراتي قد أخضع جميع الموظفين شاغلي الدرجات من الأولى وحتى الرابعة عشر لولاية السلطة التأديبية الرئاسية في الحدود المقررة قانوناً، إلا أنه استثنى من هذه الولاية شاغلي وظائف وكلاء الوزارات ووكلاء الوزارات المساعدين ، باعتبار أن شاغلي هاتين

وعلى الوجه المبيّن في القانون). ، وانظر كذلك الدكتور/ محمود إبراهيم الوالي ، نظرية التفويض الإداري ، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ، طبعة 1979م ، ص277 .

[1] يقصد بشاغلي وظائف ودرجات الملاك وفق ما نصت عليه المادة (1) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية ما يلي :-

المادة (1) تعاريف :- في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالكلمات التالية المعاني الموضحة قرين كل منها ما لم يقضي سياق النص بخلاف ذلك :

1- ---------- 2- ---------- 3- ---------- 4- ---------- 5- ----------

6- ---------- 7 - ---------- 8- الملاك هو مجموع الوظائف والدرجات المقررة بموجب قانون الميزانية .

[2] تنص المادة (18) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م على أن 0 يكون التعيين في الوظائف الشاغرة وفقاً لما يأتي:

أولاً :- وظائف وكلاء الوزراء ووكلاء الوزارات المساعدين بمرسوم اتحادي بناء على عرض الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء .

ثانياً :- ----------

ثالثاً :- ---------- رابعاً :- ----------

الوظيفتين لا يخضعون أصلاً للنظام التأديبي المقرر في قانون الخدمة المدنية ، إذ أنه وبالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للتأديب في هذا القانون، لم نجد أي نص يعالج المساءلة التأديبية لهؤلاء الموظفين، الأمر الذي يثور معه للتساؤلات عن النظام التأديبي الذي يحكم شاغلي هاتين الوظيفتين؟ .وأمام أي جهة تتم مساءلتهم التأديبية، إذا ما نسب إليهم خطأ تأديبي يستوجب المساءلة التأديبية ؟.

لقد بذلنا جهدنا للبحث عن إجابة على هذه التساؤلات من واقع النصوص القانونية المنظمة لشئون الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، ولم نجد ثمة نصوص تحكم أو تنظم مسائل التأديب لهذه الفئة من الموظفين ، وبالتالي فإن هذا النقص التشريعي يشكل – بلا ريب – خللاً كبيراً في النظام التأديبي في الدولة ، الأمر الذي يستوجب معه والحال كذلك تدخل المشرع لمعالجة هذا القصور ، وذلك بالعمل على استحداث نصوص قانونية تنظم المساءلة التأديبية لهذه الفئة من الموظفين إذ ما ارتكب أحدهم خطأ تأديبي يستحق المساءلة عنه، على أن تشتمل هذه النصوص على إيجاد جهة تأديبية معينة بالقانون تتم المساءلة أمامها ، لا أن تترك مساءلة هذه الفئة إلى رئيس الدولة بوصفه جهة التعيين ، نظراً لكثرة انشغالاته ومهامه المتعلقة بتسيير شئون الدولة العليا ، مما لا تتاح الفرصة الكافية لشاغلي هذه الوظائف للدفاع عن أنفسهم في دفع التهمة المنسوبة إليهم ، فضلاً عن أن تعيين الجهة التأديبية بقوة القانون ، من شأنه أن يحقق الطمأنينة والاستقرار لهذه الفئة من الموظفين[1] ، بالإضافة إلى أن ذلك لا يتعارض واختصاص رئيس الدولة بتعيين شاغلي هذه الوظائف ، وإنما يؤدي إلى تكامل النظامين الإداري والتأديبي معاً في نظام قانوني واحد.

---

[1] انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 41، وما بعدها.

وعليه أتمنى على المشرع الإماراتي أن يتدخل بإضافة النصوص القانونية التي تتفق وهذا المطلب، باعتبار أن السلطة وليدة البيئة التي تعمل فيها ، وبالتالي كلما كانت معبرة عن معطيات وظروف هذه البيئة ، كلما كانت أكثر فاعلية في تحقيق النظام التأديبي[1].

الاختصاصات التأديبية للسلطة الرئاسية:

ويقصد بها الجزاءات التي يجوز للسلطة الرئاسية توقيعها على الموظفين الذين يخضعون لسلطتها التأديبية من بين الجزاءات المقررة قانوناً ، والتي يجوز توقيعها على الموظف المخالف ، حيث عددت المادة (70) من القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001م هذه الجزاءات بنصها[2] :(الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين هي:

1- الإنذار .

2- الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة وعلى ستين يوماً خلال سنة .

3- الحرمان من العلاوة الدورية .

4- الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن أو السكن العيني إن وجد لمدة لا تجاوز شهر .

---

(1) انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ص 169 وما بعدها.

(2) راجع المادة (70) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م ، ويلاحظ أن المشرع قد وحّد قائمة الجزاءات لسائر الموظفين ، بخلاف الوضع عما كان عليه في القانون السابق رقم(8) لسنة 1973م ، حيث تنص المادة (69) منه على قائمتين من الجزاءات الأولى وتوقع على الموظفين الشاغلين لدرجات الحلقة الثانية فما دونها ، بينما توقع الجزاءات التأديبية في القائمة الثانية على الموظفين شاغلي الوظائف من الحلقة الأولى فقط ، كما أن السلطة التأديبية الرئاسية في القانون السابق لا تملك حق توقيع أي جزاء على شاغلي وظائف الحلقة الأولى ،انظر المادة (70) من القانون السابق ، وكذلك انظر الدكتور/السيد محمد إبراهيم، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق، ص 357 .

5- الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ثلاثة أشهر.

6-الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة.

كما نصت الفقرتين الأولى والثانية من المادة (71) من ذات القانون على أنواع الجزاءات التي يجوز لأعضاء السلطة التأديبية الرئاسية توقيعها[1]، والتي تتمثل في الوزير المختص، أو وكيل الوزارة المختص ، حيث نصت الفقرة الأولى من تلك المادة على الجزاءات التي يجوز للوزير توقيعها على الموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية، وهي الجزاءات المنصوص عليها في البنود(1،2،3،4)من المادة(70)من القانون بالنسبة للموظفين شاغلي الدرجات من الأولى وحتى العاشرة ، كما نصت الفقرة الثانية من المادة (71) على أنواع الجزاءات التي يجوز لوكيل الوزارة توقيعها على الموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية، وهي ذات الجزاءات بالنسبة لباقي الموظفين من شاغلي الدرجات من الحادية عشر وحتى الرابعة عشر من جدول ورواتب الموظفين الملحق بالقانون .

مما تقدم نخلص إلى أن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة كان منسجماً مع نفسه عندما أخضع جميع الموظفين ــ باستثناء شاغلي وظيفة وكيل وزارة ، أو وكيل وزارة مساعد ــ للسلطة التأديبية الرئاسية، دونما تفريق بين الموظفين بسبب الدرجة التي يشغلها الموظف المخالف ، وهذا مسلك سليم للمشرع الإماراتي ويهدف إلى دعم مبدأ الفاعلية في الأداء الإداري ، فضلاً عن أن هذا النهج من شانه أن يحقق مبدأ المساواة، بين

---

[1] راجع المادة (71) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م ، تقابلها المادة (70) من القانون السابق رقم (8) لسنة 1973م .

الموظفين أمام الجزاء التأديبي ، كما أن المشرع الإماراتي قد وفق أيضاً عندما وحّد قائمة الجزاءات لسائر الموظفين ، وهذا يتفق ومبدأ المساواة الذي يقوم عليه مبدأ شرعية الجزاء التأديبي ، فضلاً عن أنه ألغى نظام الحلقات بالنسبة للموظفين ، وذلك بأن حل محله نظام الجدول الواحد وبه سلسلة من الدرجات ، وهذا الوضع من شأنه أن يساعد على توحيد المبادئ، وضوابط أعمال الجزاء التأديبي لعموم الموظفين، دونما تمييز بينهم بسبب الدرجة التي يشغلها الموظف المحال للمساءلة التأديبية .

وعلى الرغم من أن المشرع الإماراتي قد وزّع الاختصاص التأديبي بين مستويات السلطة التأديبية الرئاسية بنص القانون ، إلا أن هناك تساؤل يتبادر إلى الذهن في هذا المقام، ما هو الحل عندما يتجاوز أحد أعضاء السلطة الرئاسية على الاختصاصات التأديبية للعضو الآخر وهو أمر محتمل في الواقع العملي ؟ أو أن يتجاوز العضو حدود النصاب المقرر قانوناً للجزاء التأديبي؟.

للإجابة على هذه التساؤلات، نقول ابتداءً أن توزيع الاختصاصات من النظام العام مما لا يجوز الخروج عليه، كما أن الاختصاص هو ركن من أركان القرار الإداري الذي لا يقوم بدونه، وبالتالي فإنه إذا صدر عن أحد أعضاء السلطة التأديبية الرئاسية قراراً تأديبياً مما لا يدخل في اختصاصه، فإن هذا القرار يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص بما يبطله [1]، باعتباره قد صدر من غير مختص بإصداره، مما يجعله مشوباً بعيب جسيم ينحدر به إلى حد اغتصاب السلطة ، وبالتالي يكون هذا القرار منعدماً لا قيمة له من

---

[1] انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ، ص 358، وانظر كذلك حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات (أكتوبر 1969 إلى سبتمبر 1969) ، ص 394 .

الناحية القانونية ، كما أن مجاوزة السلطة التأديبية للنصاب القانوني المقرر في الجزاء ، ومثال ذلك أن يصدر الوزير أو وكيل الوزارة قراراً تأديبياً في مواجهة أحد الموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية، يقضي بالخصم من راتبه 20 يوماً بدلاً من 15 يوماً في المرة الواحدة، أو أن تزيد مدد الخصم من الراتب عن ستين يوماً في السنة ، ففي أي من هاتين الحالتين يكون القرار الصادر بالمخالفة لهذه الحدود باطلاً برمته ، هذا وقد اختلف الفقه في هذا الشأن ، حيث ذهب رأي إلى أن الجزاء يكون صحيحاً في حدود النصاب القانوني ، وباطلاً فيما زاد عن هذا الحد[1] ، وذهب رأي آخر إلى أن الجزاء يكون باطلاً كله ، وذلك كي تستعيد السلطة التأديبية حريتها الكاملة في توقيع الجزاء ، إذ أنها لو كانت تعلم أن الجزاء الذي أوقعته بالخصم من المرتب سوف ينزل إلى 15 يوماً كما هو في المثال السابق ، لما اكتفت به، ولقامت بإحالة الموظف إلى مجلس التأديب الذي يملك توقيع الجزاء الأشد [2] .

ومن جانبنا نتفق مع الرأي الأخير من حيث بطلان قرار الجزاء كله ، ولكننا نختلف مع أنصار هذا الرأي من حيث الأسس التي يقوم عليها ، إذ أن هذا القرار يكون باطلاً من وجهة نظرنا ليس فقط على أساس أن السلطة التأديبية لو أنها عرفت بان قرارها باطل لقامت بإحالته إلى المحاكمة التأديبية، وإنما لأنها تكون قد أتت بجزاء تأديبي غير منصوص عليه في قائمة الجزاءات التأديبية أصلاً ، مما يجعل قرارها مخالف لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي، إذ من المسلم به أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أياً كانت

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 185 .

[2] انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ص 359 ، وكذلك المستشار / عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 420 .

إدارية أم قضائية، أن توقع جزاء من غير الجزاءات المحددة حصراً في القانون وبذات الحدود التي جاءت بها ، ومن ثم فإن القرار التأديبي في المثال السابق يكون قد جاء بجزاء ليس من بين الجزاءات المحددة قانوناً مما يجعله باطلاً لمخالفته للقانون لهذا السبب.

الفـــرع الثانـــي
الضمانات التأديبية أمام السلطة التأديبية الرئاسية
في القانون الإماراتي

أوضحنا فيما تقدم أن الضمانات التأديبية تهدف إلى تحقيق التوازن والتعادل بين مبدأ الفاعلية المقرر لجهة الإدارة المتمثل في حقها في التأديب ، وبين مبدأ الضمان المقرر للموظف المتهم بارتكاب خطأ تأديبي يخضع للمساءلة التأديبية من أجله ، وذلك بهدف الوقوف على الحقيقة إثباتاً أو نفياً ، وتأسيساً على ذلك فإن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة – شأنه شأن أترابه – قد نص على مجموعة من الضوابط والقواعد الأساسية ، يجب أن تتقيد بها أية هيئة تأديبية بما فيها السلطة التأديبية الرئاسية وإلا كان قرارها باطلاً[1]،إيماناً منه بأهمية الدور الذي تؤديه هذه الضوابط والقواعد في حماية الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، بوصفها ضمانات تمثل الحد الأدنى التي يجب أن تصاحب أي محاكمة تأديبية، لذا فقد نصت المادة (66) من القانون الاتحادي رقم 21لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية على هذه الضمانات بنصها[2]:(لا يجوز توقيع عقوبة على

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الله محمد محمود أرجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ، ص 276 ، وكذلك الدكتور / السيد محمد إبراهيم ، المرجع السابق، وكذلك انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، سنة 1969 ، ص 387 .

(2) انظر المادة (66) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م بشأن قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية ، تقابلها المادة (65) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973م الملغي.

الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه تسمع فيه أقواله ، ويحقق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً).

فمن النص المتقدم يمكن الوقوف على الضمانات التي يجب مراعاتها عند إعمال أحكام المساءلة التأديبية، أياً كانت الجهة التأديبية التي تباشر إجراءات المحاكمة، سواء السلطة الرئاسية أم مجالس التأديب ، ومن بين هذه الضمانات التحقيق مع الموظف قبل إصدار القرار التأديبي ، وتسبيب القرار التأديبي، وذلك كما يلي :

أولاً : التحقيق مع الموظف المتهم قبل إصدار القرار التأديبي:

قبل أن نتحدث عن هذه الضمانة في هذا المقام نشير إلى أن دراستنا للتحقيق من حيث أحكامه، وضماناته، وإجراءاته سيكون موقعها الباب الثاني من هذه الدراسة ، وسيقتصر حديثنا هنا على إبراز هذه الضمانة أمام السلطة التأديبية الرئاسية في القانون الإماراتي فحسب ، باعتبارها من الضمانات الواجب مراعاتها عند إعمال أحكام المساءلة التأديبية أياً كانت الجهة التي تباشر إجراءاتها (2) .

وبما أن التحقيق مع الموظف، وسماع أقواله، وتمكينه من إبداء دفاعه ، يعد من أولى ضمانات التأديب ، لذا فقد حرص المشرع الإماراتي على النص عليه في المادة المشار إليها، باعتباره إجراءً جوهرياً للحكمة التي يقوم عليها ، حتى لا يؤخذ الموظف المتهم بذنب أخذ عزيز مقتدر ، دون مناقشة للأسباب ، وقد يكون لديه ما ينفي به التهمة عن نفسه أو يبرر ارتكابه لها بما يرفع عنه المسئولية .

انظر الدكتور/ صلاح الدين فوزي ، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، طبعة 1989م، بدون جهة نشر ، ص 238 .

لذا يعد التحقيق إجراء لا بد منه لكفالة حق الدفاع المقرر قانوناً للموظف الذي تباشر إجراءات المساءلة التأديبية في مواجهته ، وبالتالي لا تترخص السلطة التأديبية في إجرائه من عدمه قبل اتخاذ القرار التأديبـــــي ضد الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية [1] .

ويلاحظ أن المشرع الإماراتي قد أوجب أن يتم التحقيق مع الموظف المتهم كتابة وفي سائر الجزاءات التأديبية ، في حين أن المشرعين العُماني والمصري قد أجازا أن يكون التحقيق في الجزاءات البسيطة (جزاءي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام) شفاهة ، على أن يثبت مضمون التحقيق الشفهي في القرار التأديبي.

ومن جانبنا نرى أن مسلك المشرع الإماراتي في هذا الشأن كان أكثر توفيقاً عندما أوجب كتابة التحقيق لسائر أنواع الجزاءات، إذ أن التحقيق المكتوب يوفر – بلا ريب – ضمانة حقيقية، وذلك من خلال إتاحة الفرصة كاملة للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية في دفع وتفنيد التهمة أو التهم الموجهة إليه ، ومناقشة مدى توافر أركان الخطأ التأديبي ، والرد على كل ذلك ، فضلاً عن أن التحقيق المكتوب من شأنه أن يبيّن للسلطة التأديبية جميع الملابسات والظروف التي ارتكب فيها الخطأ [2] ، مما يكون له الأثر في تقرير المسئولية التأديبية من عدمها ، أو عند اختيار الجزاء المناسب للخطأ، كما أنه يمنع نسيان التفاصيل التي قد تكون لها أهمية معينة لدى الجهة التأديبية، التي قد ترى أن الخطأ التأديبي بهذه الكيفية يستحق جزاء لا

---

[1] انظر المستشار الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (وضماناته ورقابته القضائية) ، مرجع سابق ص 434 وما بعدها.

[2] انظر المستشار الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته القضائية) ، مرجع سابق ، ص 433 .

يدخل ضمن اختصاصها التأديبي ، فتقرر في هذه الحالة إحالة الموظف المخالف إلى المحاكمة التأديبية ، بالإضافة إلى أن التحقيق المكتوب من شأنه أن يوفر الحكمة من إعمال الرقابة القضائية على القرارات التأديبية ، إذ أن إعمال هذه الرقابة يستلزم أن تكون التحقيقات التي بني عليها القرار تحت نظر الجهة القضائية التي ينعقد لها الاختصاص بنظر الطعن القضائي في القرار التأديبي [1] .

ثانياً : تسبيب القرار الصادر بتوقيع الجزاء:

تمشياً مع القاعدة الأصولية التي تقضي بضرورة تسبيب الأحكام القضائية فقد أخذ المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة بهذا المبدأ المهم في نظامه القانوني ، حيث نص قانون الإجراءات المدنية والتجارية على أنه : (... يجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها ، وإلا كانت باطلة) ، كما نصت المادة (216)[2] من قانون الإجراءات الجزائية رقم (35) لسنة 1992م على ذات المبدأ بقولها: (... ثم تذكر بعد ذلك الأسباب التي بني عليها الحكم ومنطوقه ، وكل حكم بالإدانة يجب أن يشتمل على بيان الواقعة المستوجبة للعقوبة ، والظروف التي وقعت فيها، ونص القانون الذي حكم بموجبه).

وانسجاماً مع هذا النهج وبما أن التسبيب يعد ضمانة أساسية في أية مساءلة جنائية أم تأديبية ؛ فإن تسبيب القرار التأديبي يقوم بذات الوظيفة التي يقوم بها تسبيب الحكم بالنسبة للقاضي ، فهو يؤدي إلى التأني والروية وضمانة السلامة وصحة التصرف ، بالإضافة إلى أنه يساعد على مراقبة

---

[1] انظر الدكتورة/ مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 302 .
[2] انظر المادة (216) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (35) لسنة 1992م.

مشروعية القرار[1] ، لذا فقد قرر المشرع التأديبي الإماراتي شأنه شأن المشرعين المصري والعُماني ضمانة التسبيب في القرارات التأديبية ، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 66 من قانون الخدمة المدنية على ذلك بقولها: (.. ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً) [2].

فمن هذا النص يتضح ، أن المشرع قد أوجب على السلطة التأديبية أياً كانت تسبيب قراراتها التأديبية، كيما يقف الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية على أسباب مجازاته عن الخطأ الذي ارتكبه[3]، حتى لا يعود إليه مرة أخرى هذا من جهة ، ومن جهة أخرى حتى ترتفع مظنة الشك والريبة والتحكم والاستبداد عن مصدر القرار التأديبي بحسبان أن التسبيب يعبر عن مدى التزام السلطة التأديبية بالاعتبارات القانونية التي يجب عليها مراعاتها عند ممارسة سلطة التأديب.

هذا ويشترط في التسبيب أن يكون جدياً ويأتي في عبارات واضحة غير عامة أو غامضة ، ويجب أن تذكر أسباب القرار التأديبي في صلبه ، باعتبارها من الضمانات الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار التأديبي الصادر بتوقيع الجزاء [4] .

---

(1) انظر الدكتورة / مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 315 ، وكذلك الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب، المرجع السابق ، ص 602 ، وكذلك المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، المرجع السابق ، ص 372 ، وكذلك انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1959/3/21م ، السنة القضائية (49) ق ، ص 983 .

(2) انظر الفقرة الثانية من المادة (66) من القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001م .

(3) انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ص 351 وما بعدها.

(4) انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، المرجع السابق ، ص 352 .

المطلب الثاني

المجالس التأديبية واختصاصاتها

في القانون الإماراتي

تمهيد وتقسيم :

تعتبر المجالس التأديبية في القانون الإماراتي السلطة التأديبية المنوط بها توقيع الجزاءات التأديبية الجسيمة، لذا فقد نظم القانون أداة تشكيلها[1]،واختصاصاتها، وكيفية ممارسة هذه المجالس لوظيفتها التأديبية، ثم عالج كيفية التظلم من قراراتها أمام المحكمة الاتحادية العليا[2]، الذي سوف نرجى دراسته في الباب الرابع من هذه الدراسة.

عليه سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين ، أخصص أولهما لتشكيل المجالس التأديبية ، والثاني لبيان : اختصاصات المجالس التأديبية.

الفـــــرع الأول

تشكيل المجالس التأديبية

في القانون الإماراتي

يختلف تشكيل مجالس التأديب في القانون رقم 8 لسنة 1973م، تبعاً للحلقة التي يشغلها الموظف المحال للمسائلة التأديبية ، أما في القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م وتمشياً مع منهجه في تنظيم الدرجات ضمن جدول واحد ، وعدم أخذه بنظام الحلقات كما كان عليه الوضع في القانون السابق ،

---

(1) انظر المادة (73) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م ، والتي تقابل المادتين رقمي (72،73) من القانون الاتحادي السابق رقم (8) لسنة 1973م ، وقد كان هذا القانون يعرف نوعين من المجالس بحسب الحلقة التي يشغلها الموظف ،وقت إحالته إلى المحاكمة التاديبية ، أما القانون الحالي فلا يعرف إلا مجلس تأديب واحد على مستوى كل وزارة اتحادية، ولجميع الموظفين باستثناء وكلاء الوزارات والوكلاء المساعدين.

(2) انظر المادة (82) من القانون الاتحادي الحالي رقم (21) لسنة 2001م .

فقد نظم القانون الحالي تشكيل المجالس التأديبية على أسس واحدة لجميع الموظفين في الوزارات والإدارات الاتحادية، لذا فقد نصت المادة 73[1] منه على أن :(يشكل بقرار من وزير العدل بناء على طلب الوزارة التي وقعت فيها المخالفة ، مجلس التأديب لموظفي الدرجة الأولى فما دونها برئاسة أحد القضاة يختاره وزير العدل ، وعضو من الوزارة التي وقعت فيها المخالفة يختاره الوزير ، وعضو من الديوان[2] يختاره رئيس المجلس [3]، ولا يجوز أن تقل درجة عضو مجلس التأديب عن درجة المحال للمحاكمة التأديبية).

ويلاحظ أن المشرع الإماراتي في هذا القانون قد أخذ بنظام المجلس التأديبي الواحد في كل وزارة،أو دائرة اتحادية ، وحدد أداة تشكيل المجلس تشريعياً ويتم بقرار من وزير العدل برئاسة أحد القضاة ، وقد راعى المشرع في هذا التشكيل تحقيق التوازن بين منطق الفاعلية ومنطق الضمان ، وذلك بالنص على أن تكون رئاسة المجالس التأديبية للعنصر القضائي، مع تغليب العنصر الإداري في التشكيل الذي يتمثل في العضو الذي يختاره الوزير في الوزارة التي وقعت فيها المخالفة ، وكذلك في العنصر الذي يختاره رئيس مجلس الخدمة المدنية، من بين موظفي ديوان الخدمة المدنية لعضوية المجلس ، وهذا المسلك للمشرع الإماراتي في تشكيل المجالس التأديبية ، وإن كان ما زال في إطار الاتجاه الإداري ، إلا أنه يمثل خطوة تقدمية في ميدان توفير الضمانات التأديبية في النظام الإداري للتأديب، وتقترب آلية هذا التشكيل للمجالس التأديبية من آلية التشكيل القضائي ، وهو مسلك محمود

---

[1] راجع المادة (73) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م .
[2] يقصد بالديوان وفق ما نصت عليه المادة رقم (19) من القانون رقم (21) لسنة 2001م ديوان الخدمة المدنية.
[3] كما يقصد برئيس المجلس حسبما نصت عليه المادة رقم (19) من القانون رقم (21) لسنة 2001م رئيس مجلس الخدمة المدنية ، وليس رئيس مجلس التأديب.

ويشكل تطوراً ملحوظاً في النظام التأديبي شبه القضائي ، وبإجراء المقارنة في هذا الخصوص بينه وبين مسلك المشرع العُماني ، نرى أفضلية مسلك المشرع الإماراتي في هذا الخصوص للأسباب الآتية :

أولاً : أن المشرع الإماراتي بهذا التشكيل قد أعطى للمجالس التأديبية استقلالية وعدم تبعية لوزير الوزارة التي وقعت فيها المخالفة ، ولا يخفى ما ينطوي عليه ذلك من توفير ضمانة الحيدة وهي ضمانة إضافية من ضمانات المساءلة التأديبية للموظف الذي يخضع للمساءلة ، في حين أن المشرع العُماني قد جعل مجالس المساءلة الإدارية تابعة لذات الوزير ، بل إنه هو الذي يشكل المجلس بقرار منه ، مما تنتفي معه ضمانة استقلال هذه المجالس.

ثانياً : أن المشرع الإماراتي قد جعل رئاسة المجالس التأديبية لأحد القضاة يختاره وزير العدل ، وفي ذلك –لا شك– ضمانة حقيقية لسلامة وحسن سير المحاكمة التأديبية، وفق الإجراءات القانونية المقررة في النظام التأديبي ، بالإضافة إلى أن وجود العنصر القضائي وتوليه رئاسة المجلس من شأنه أن يجعل المحاكمة تأخذ الطابع القضائي ، ومن ثم تتوفر للموظف الذي يخضع للمساءلة فرص الحصول على محاكمة صحيحة ، من حيث تحقيق دفاعه ودفوعه في التهمة المنسوبة إليه وتحقيق هذه الدفوع والدفاع ، بينما ترك المشرع العُماني سلطة اختيار أعضاء المجلس التأديبي – كما سبق وان رأينا– لمحض إرادة رئيس الوحدة، ولم يشترط القانون أن يكون من بين الأعضاء عنصر قضائي أو حتى قانوني ، مما قد

يسفر عنه تشكيل المجالس في أن ينحصر في العنصر الإداري الصرف.

ثالثاً : لقد أحسن المشرع الإماراتي صنعاً بالنص على قصر اشتراك عضو واحد فقط في المجالس التأديبية من الوزارة التي وقعت فيها المخالفة ، وتطلبه إشراك عضو واحد من ديوان الخدمة المدنية ، لما ينطوي عليه ذلك من موازنة في تشكيل المجالس التأديبية بغض النظر عن أن هذا الأخير أقرب إلى تمثيل جهة الإدارة ، إلا أنه لا يكون متأثراً على الأقل وبصورة مباشرة برأي المسئولين في الجهة التي وقعت فيها المخالفة ، فضلاً عن أنه بحكم وظيفته ما يجعله أقدر من غيره على الوقوف على مختلف جوانب المخالفة المنسوبة إلى الموظف الذي يخضع للمحاكمة، ويزنها بشكل موضوعي ومحايد ، مما يكون له الأثر في حسن سير إجراءات المساءلة التأديبية ، بيد أن المشرع العُماني قد جعل التشكيل بكامله يتكون من موظفي ذات الوزارة التي وقعت فيها المخالفة ، ولاشك أن في ذلك مظنة للمجاملة والمحاباة من قبل أعضاء المجالس التأديبية لرأي الرئاسات الإدارية في تلك الجهة ، مما ينعكس سلباً على الضمانات التأديبية المقررة قانوناً لصالح الموظف، أو قد يؤدي على أقل تقدير إلى إعمالها بشكل لا يحقق الحكمة التشريعية من تقريرها ، الأمر الذي قد يفوت على الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية الفرصة التي منحها له القانون في الدفاع عن نفسه ، ودفع التهمة الموجهة إليه بالطرق والإجراءات المقررة قانوناً.

وعلى الرغم من وجاهة هذا المسلك ، بيد أن المشرع الإماراتي قد غفل أيضاً – شأنه شأن– المشرع العُماني عن تحديد الجهة التي تتولى مباشرة

الدعوى التأديبية أمام المجالس التأديبية، ولا ريب أن خلو تشكيل مجالس التأديب ممن يمثل الادعاء أمامه ينطوي على قصور واضح يتعين تداركه ، نظراً لأهمية الدور الذي يمارسه الادعاء في إبراز الحقيقة أمام مجلس التأديب، ومتابعة الدعوى التأديبية في مراحلهـــا المختلفة [1]، لذا نتمنى على المشرع التأديبي في كلا البلدين التدخل بتعديل تشريعي من شأنه استحداث هيئة تمارس الادعاء أمام المجالس التأديبية تحقيقاً للاعتبارات السابقة .

مما تقدم نخلص إلى أن تشكيل المجالس التأديبية في القانون الإماراتي يقترب قليلاً من آلية التشكيل القضائي،الأمر الذي يضفي نوعاً من الضمانات القانونية على سير إجراءات المحاكمة التأديبية،نظراً لاستقلالية تلك المجالس عن الوزارة التي وقعت فيها المخالفة، وهذا من شأنه أن يولد الشعور بالثقة والإطمئنان لدى الموظف الذي يخضع للمحاكمة التأديبية.

الفـــرع الثـــاني
اختصاصات المجالس التأديبية
في القانون الإماراتي

تختص المجالس التأديبية في القانون الإماراتي عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة (71) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م بتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في البندين [2] (5،6) من المادة (70)

---

[1] انظر الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس ، مرجع سابق ، ص 225 .

[2] تنص المادة (70) من القانون رقم (21) لسنة 2001م على الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين وهي :- الإنذار 2- الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة وعلى ستين يوماً خلال سنة . 3 - الحرمان من العلاوة الدورية . 4- الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن أو السكن العيني أن وجد لمدة لا تجاوز شهرا. 5- الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ثلاثة أشهر. 6- الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة.

من ذات القانون ، والمتمثلة في جزاءي الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ثلاثة أشهر، والفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة [1].

وتأسيساً على ذلك تمارس المجالس التأديبية بالنسبة للموظفين الخاضعين لسلطتها التأديبية ، نوعين من الاختصاصات ، أحدهما قضائي يتمثل: في النظر في الدعوى التأديبية المرفوعة من الوزير على أحد الموظفين ، والثاني ولائي يتمثل: في النظر في إيقاف أو تمديد مدة الوقف للمدة التي تزيد على شهر ، وفي تقدير صرف أو عدم صرف نصف راتب وبدلات الموظف الموقوف عن العمل إحتياطياً.

وبما أن منهجية هذه الدراسة تقوم على المقارنة وقد سبق شرح أحكام هذين الاختصاصين بشكل تفصيلي إلى حد ما عند الحديث عن اختصاصات مجالس التأديب في القانون العُماني ، لذا نحيل إليها منعاً من التكرار لتشابه الأحكام في هذا الشأن ، وسنكتفي هنا بإبراز ما هو مغاير لما جاء في القانون العُماني لغايات استكمال الدراسة والمقارنة ، ومما يلفت النظر في المقارنة هو اختلاف الصياغة التي جاءت بها المادة (71) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م ، والتي تحدد اختصاصات المجالس التأديبية عن المواد المقابلة لها في القانون العُماني ، وعن المواد المقابلة لها في القانون الاتحادي السابق رقم 8 لسنة 1973م، إذ قد يذهب رأي[2] في ضوء الصياغة الحالية إلى القول بأن المجالس التأديبية لا يمكن لها أن توقع إلا إحدى الجزاءين المنصوص عليهما في البندين (5) و(6) من المادة (70)

---

[1] وتنص المادة (71) الفقرة الثالثة من ذات القانون على أن: (.... ولمجلس التأديب توقيع أحد الجزاءين المشار إليهما في البندين (5) و (6) من المادة السابقة.

[2] لم يقل أحد بهذا الرأي حتى الآن سواء في الفقه الإماراتي النادر ، أو من شراح القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، وإنما يمكن أن يحدث ذلك مستقبلاً.

من القانون ، خاصة إذا ما أخذ بالتفسير الحرفي للنص ، باعتبار أن المشرع منزها عن الخطأ وعن السهو (افتراضاً) عملاً بالقواعد الأصولية التي تحكم تفسير النصوص، تأسيساً على قاعدة أنه لو أراد المشرع أن يوسع من اختصاص المجالس التأديبية لما أعوزه النص على ذلك.

وربما يتجه رأي آخر إلى نقد الرأي السابق ، ويأخذ عليه تفسيره الحرفي للنصوص ومخالفته للقواعد العامة المقررة في الاختصاص ، والتي تقول أن من يملك الأكثر يملك الأقل ، وبالتالي لا يمكن أن يكون المشرع قد قصد من منحه السلطة الرئاسية سلطات واسعة في توقيع الجزاءات، تقييد سلطة المجالس التأديبية وغل يدها عن توقيع الجزاءات التأديبية الأدنى ، التي قد تراها تلك المجالس مناسبة في الحالة المطروحة عليها ، وكل ما استهدفه القانون هو بيان الصلاحيات الموسعة التي منحها للسلطة التأديبية الرئاسية ، دون ثمة قيد على سلطة المجالس التأديبية في توقيع الجزاءات الملائمة المنصوص عليها قانوناً في المادة (70) من القانون ([1]) .

ومن جانبنا نرى أن المجالس التأديبية تملك حتى في ضوء الصياغة الحالية توقيع الجزاءات التأديبية الأدنى من الجزاءين المنصوص عليهما في البند (5) و(6) من المادة(70) من القانون ، وبالتالي تستطيع- وبحسب حقها في مباشرة إجراءات المساءلة التأديبية توقيع الجزاء المناسب من بين الجزاءات المنصوص عليها قانوناً باعتبار أن المجالس التأديبية- تتمتع مثلها مثل الجهات القضائية من حيث فرض هيمنتها على الدعوى التأديبية ، بما في ذلك تقدير الجزاء المناسب للخطأ التأديبي المحال من أجله الموظف الذي

---

(1) انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1975/1/4م ،في القضية رقم (14/229،173) ، المنشور في مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً(1965- 1980) مرجع سابق ، الجزء الأول ، ص 217 ، وكذلك انظر الدكتور / مغاوري شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 392 ، وص 393، وكذلك الدكتور /سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ص 471 ، وكذلك الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، 213 .

يخضع للمحاكمة التأديبية ، فضلاً عن أنه باستقراء منهج وفلسفة المشرع الإماراتي يلاحظ أنه منح المجالس التأديبية الطابع القضائي في استقصاء الحقيقة وخولها السلطات التي خولها لجهات التحقيق، من حيث تحقيق الأدلة بما في ذلك سماع الشهود بعد حلف اليمين ، بل إنه سحب على كيفية أداء الشهود لشهادتهم الأحكام الخاصة بمن يؤدي الشهادة أمام المحاكم[1]، مما يعني أن المجالس التأديبية لها السلطة الكاملة في تحقيق عناصر الدعوى التأديبية، بكل تفاصيلها وأركانها وجزيئاتها بما في ذلك توقيع الجزاء التأديبي المناسب للخطأ التأديبي.

هذا وسوف نرجى الحديث عن شرح أنواع الجزاءات التأديبية إلى حين الحديث عن الجزاءات التأديبية بكاملها في الباب الثالث من هذه الدراسة منعاً من التكرار.

---

[1] انظر المادة (81) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م ،والتي تنص على :(لمجلس التأديب أن يستوفي التحقيق بنفسه ، ويكون للمجلس السلطات المخولة لجهات التحقيق من حيث الأدلة بما في ذلك سماع الشهود بعد حلف اليمين ، وتسري على الشهود الأحكام الخاصة بمن يؤدي الشهادة أمام المحاكم) .

الباب الثاني

تنظيم إجراءات المساءلة التأديبية
في التشريع العُماني والنظم المقارنة

البـــــاب الثانـــــي
تنظيم إجراءات المساءلة التأديبية
في التشريع العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم :

أن الإجراءات التأديبية لا تتحرك إلا إذا نسب إلى الموظف العام ارتكاب خطأ تأديبي، يستوجب إعمال المساءلة التأديبية في مواجهته، وعلى هذا الأساس نتناول في هذا الباب إجراءات التأديب بالمعنى الضيق ، والتي يقصد بها تلك الخطوات التي يجب على السلطة التأديبية اتباعها للتحقق من ارتكاب الموظف للخطأ المنسوب إليه قبل تبرئته أو توقيع الجزاء عليه ، وتمر عادة هذه الإجراءات بمرحلتين هما:[1] مرحلة التحقيق الذي تتولاه جهة الإدارة ، أو النيابة الإدارية بحسب الأحوال ، وفيها يتم التحقق من وقوع الخطأ والتوثق من نسبته إلى الموظف المتهم ، ومناقشة الأدلة الكافية بشكل مشروع لإدانته ، ومرحلة المحاكمة التي قد تقوم بها مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي في التأديب ، وفيها تنتهي المساءلة التأديبية إما بتوقيع الجزاء إذا ما ثبت ارتكاب الموظف لذلك الخطأ أو تبرئته منه.

والقاعدة العامة التي تحكم الإجراءات التأديبية في سائر أنظمة التأديب المختلفة ، هي تجرد إجراءات التأديب من القيود الشكلية ، إذا لم يوجد نص صريح يلزم السلطات التأديبية باتباع إجراء معين، وبهذا المعنى يقول الأستاذ (Alain Planty) في مطوله[2]،الذي سبق الإشارة إليه:

Il n y pas de formalités sans textes.

---

(1) انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 141، ، وكذلك انظر الأستاذان / محمد رشوان أحمد ، وابراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 14وما بعدها ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م، مرجع سابق ، ص495، وكذلك الدكتور / محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 179 ومابعدها.

(2) انظر :

-A. Palnty, Traité partique de la fonction publique, op.cit., p.495.

وتأكيداً لهذه القاعدة قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها :-(... لم تتضمن النصوص ما يوجب إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية ، ولا ما يوجب إفراغه في شكل معين، أو وضع مرسوم إذا ما تولته الجهة الإدارية ذاتها أو بأجهزتها المتخصصة في ذلك، كما لم ترتب جزاء البطلان على إغفال إجراءاته على وجه خاص ، وكل ما ينبغي هو أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة ، ومراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته بأن تتوافر ضمانة السلامة، والحيدة، والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة)[1].

وللإحاطة بالتنظيم التشريعي لإجراءات المساءلة التأديبية في قوانين الدول – محل الدراسة- ومقارنتها ببعضها البعض وصولاً إلى ترجيح الأفضل منها :

سوف نقسم البحث في هذا الباب إلى فصلين :

الفصل الأول : التحقيق وإجراءاته في التشريع العُماني والنظم المقارنة.
الفصل الثاني:المحاكمة التأديبية في التشريع العُماني والنظم المقارنة .

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1965/11/27م ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ، السنة (11) ق ، ص 69 .

الفصـــــل الأول
التحقيق وإجراءاته في التشريع العُماني والنظم المقارنه

تمهيد وتقسيم :

أوضحنا في الباب الأول من هذه الدراسة أن السلطة التأديبية المختصة أياً كانت لا تستطيع توقيع أي جزاء تأديبي قبل أن يسبقه إجراء تحقيق مع الموظف المنسوب إليه خطأ تأديبي ، وتأسيساً على ذلك فإن مرحلة التحقيق تشمل الإجراءات والقواعد التي تتبع من قبل الجهات المختصة قبل مرحلة المحاكمة ، إذ قد يكون التحقيق أساساً لتوقيع الجزاء إذا كانت السلطة التأديبية تجمع بين يديها سلطتي الاتهام والمحاكمة ، كما هو الحال في السلطة التأديبية الرئاسية، وقد يكون أساساً للإحالة إلى مجلس مساءلة، أو مجلس تأديب،أو محكمة تأديبية وفق النظام التأديبي المعمول به في الدولة [1].

ونظراً لأهمية التحقيق باعتباره الوسيلة الفضلى لاستبيان الحقيقة في الاتهام الموجه للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية، من خلال إتباع الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون واستقرت عليها أحكام القضاء ، لذا يجب أن يراعى في التحقيق الإداري أمرين في وقت واحد ، هما الفاعلية والضمان [2].

---

[1] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 179 .

[2] انظر الدكتور/ أحمد أنور رسلان ، التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية ، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، 1999 م ، ص 148 وما بعدها

ويقصد بالتحقيق في مجال القانون بصفة عامة مجموعة القواعد والإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث ، بهدف البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة [1].

وحيث إن الأصل في الإنسان البراءة فقد أكدت على ذلك المبدأ المواثيق الدولية ومنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، باعتبار أن الأصل العام هو:(أن كل إنسان يعد بريئاً حتى تثبت إدانته)[2] ، كما أكدت على ذلك المبدأ غالبية دساتير الدول، ومنها دساتير الدول – محل الدراسة- حيث نصت في أحكامها على أن (المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه) [3].

وفي المجال التأديبي، فقد نصت التشريعات في الدول – محل الدراسة – على ضرورة أن يسبق توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف تحقيق إداري مكتوب معه ، تسمع أقواله وتحقيق دفاعه[4] في التهمة أو التهم الموجهة إليه.

وتمشياً مع خطورة التحقيق باعتباره الإجراء الأول في المساءلة التأديبية، فقد أحاط المشرع التأديبي إجراؤه بالعديد من الضمانات التي تهدف في جملتها إلى الوصول للعدالة المجردة.

وفي هذا الخصوص ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى تأكيد ضرورة إجراء تحقيق إداري مع الموظف فيما هو منسوب إليه من مخالفات

---

(1) انظر الدكتور / عبد الفتاح مراد ، التحقيق الجنائي العملي ، مؤسسة شباب الجامعة، 1989، ص29 ، وكذلك الدكتور/ علي عبد القادر القهوجي ، والدكتور / فتوح عبد الله الشاذلي ، مبادئ أصول المحاكمات الجزائية اللبناني ، الدار الجامعية ، 1992، ص 315 .

(2) راجع المادة (1/11) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ، بتاريخ 10 /ديسمبر 1948م .

(3) راجع المادة (67) من الدستور المصري ، تقابلها المادة (22)من النظام الأساسي للدولة بسلطنة عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم(96/101)، تقابلها المادة (28) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

(4) انظر المادة (79) مكرر من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978م، تقابلها المادة(107) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م . وتقابلها المادة (66) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (21) لسنة 2001م .

إدارية أو مالية ، حيث اعتبرت أن ذلك يدخل من مقتضيات حق الدفاع ، حتى يتمكن فيه المتهم من دفع الاتهام عن نفسه بعد مواجهته بما نسب إليه، وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يريد الاستشهاد بهم من شهود النفي ([1]) .

وللإحاطة بالتحقيق وإجراءاته في التشريعات محل الدراسة ، سوف نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى ثلاث مباحث هي :

المبحث الأول : مباشرة التحقيق وضماناته في القانون العُماني والمقارن.

المبحث الثاني: آثار التحقيق في القانون العُماني والمقارن.

المبحث الثالث: التصرف في التحقيق في القانون العماني.

([1]) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1979/12/1م ، في الطعن رقم (404) لسنة(23) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها في خمسة عشر عاما (1965-1980) ، الجزء الثاني،ص1680 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1967/12/16م ، في الطعن رقم (1042) لسنة (9) ق ، المنشور في مجموعة السنة (13) ق، ص 732 .

المبحث الأول
مباشرة التحقيق وضماناته في التشريع العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم :

يعد التحقيق المرحلة التحضيرية في الدعوى التأديبية سواء أكان في القانون العُماني، أو في النظم المقارنة، وهو إجراء أولي يستهدف به الكشف عن الحقيقة، فضلاً عن أهميته كأساس للقرار، أو الحكم التأديبي وسلامته[1] ،

وبالتالى فإن إثارته من حيث المبدأ بيد السلطة الرئاسية للموظف ، حيث تقدر ملاءمة مساءلته التأديبية عما هو منسوب إليه ، إذ لها أن تتخلى عن مساءلته ، ولها أن ترجيء قرارها بالمساءلة[2]، بيد أنه إذا قررت إعمال المساءلة التأديبية، فإن ثمة إجراءات يجب إتباعها عند مباشرة التحقيق، إذ يتعين أن يرتكز التحقيق على مقومات أساسية تتمثل في الآتي :

1- أن يمارس التحقيق من قبل جهة مختصة به.
2- أن يتم في الشكل الذي حدده القانون، فممارسة الإجراء دون مراعاة الشكل الذي حدده القانون يفقده صفته ، حتى ولو تم أمام سلطة التحقيق، كما لو سمع المحقق من أعضاء النيابة الإدارية الشاهد دون تحليفه اليمين.
3- أن يكون الهدف من التحقيق هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة.

هذه هي العناصر الواجب توافرها في التحقيق الإداري[3]، حتى يكون أساس سليم لأي قرار أو حكم تأديبي يصدر استناداً إلى ذلك التحقيق.

---

(1) انظر اللواء/ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2000، ص 73 وما بعدها.

(2) انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 255.

(3) أنظر فى هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1978/2/18، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة لمبادي المحكمة الإدارية العليا وفتاوي الجمعية العمومية (1946-1986/85)، إصدار الدار العربية للموسوعات، للأستاذ حسن الفكهاني المحامي، الجزء التاسع، ص 41، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1974/6/29م، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية في خمسة عشر عاماً (1965 – 1980)، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 1682.

هذا وتستلزم المبادئ الأساسية في التحقيق صدور قرار من الجهة المختصة بإحالة الموظف المتهم إلى التحقيق ،وأن يباشر هذا التحقيق من قبل السلطة المختصة به ، مع مواجهة الموظف بالمخالفة والأدلة وتمكينه من حق الإطلاع والدفاع، بالإضافة إلى تدوين إجراءات التحقيق.

وعليه نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

1ــ المطلب الأول:إحالة الموظف المتهم إلى التحقيق في القانون العُماني والمقارن.

2ــ المطلب الثاني: السلطة المختصة بالتحقيق في القانون العُماني والمقارن.

3ــ المطلب الثالث:المواجهة وتقديم الأدلة وحق الإطلاع في القانون العُماني والمقارن.

4ــ المطلب الرابع : تدوين إجراءات التحقيق في القانون العُماني والمقارن.

المطـــــلب الأول
إحالة الموظف المتهم إلى التحقيق
في القانون العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم:

يعد قرار الإحالة إلى التحقيق أول إجراءات التحقيق لذا فإن تحديد السلطة المختصة بإصداره يكون من الأهمية بمكان ، مما يجعل هذا القرار من الأمور الجوهرية[1]، ومن ثم فإذا صدر قرار الإحالة من جهة غير مختصة بإصداره، ترتب عليه بطلان جميع الإجراءات التي تتم بعد ذلك بما في ذلك التحقيق ذاته[2] ، وعليه يتعين أخذ الحيطة والحرص الكافي عند

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، طبعة 1995م، مرجع سابق، ص 512، وانظر كذلك الدكتور/ تروت محمد عوض محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه ، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 1994 م ، ص 82، وأيضاً انظر الدكتور/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ص 239 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ احمد الموافي ، نظام مجالس التأديب (طبيعته ، ضماناته) ، مرجع سابق، ص 850 ، وكذلك انظر:

- S.Salon:Op. cit.P227 .

(2) انظر الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، الضمانات والإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 85 .

اتخاذ قرار الإحالة إلى التحقيق ، نظراً لما يترتب على التحقيق من آثار ، ونتائج خطيرة قبل الموظف – حتى ولو انتهى التحقيق – بالحفظ ، حيث يعرضه للأقاويل مما قد يزعزع مركزه الوظيفي[1]، كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق إذا وجدت أسباب موجبة له ، وذلك حتى لا يؤدي إلى التسيب وإلى الإدارة السيئة[2] .

ولما كان المقرر وفق القاعدة العامة في النظام التأديبي أن سلطة الإحالة إلى التحقيق هي ذاتها السلطة المختصة بالتأديب ، أو الجهة الرئاسية التي لها حق الرقابة والإشراف على الموظف المتهم بالمخالفة ، فإننا نجد ذلك في نظم التأديب في تشريعات دول الدراسة مع اختلاف في التفاصيل.

عليه سوف نقوم ببيان الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق في هذه الدول على النحو الآتي:

أولاً: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق في القانون العُماني:

نظم المشرع العُماني إجراءات التحقق باعتبارها إجراءات سابقة على توقيع الجزاء التأديبي، إذ نصت المادة (107)[1]من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م على ذلك بقولها:(لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه...) ، هذا وقد نظمت اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه في الفصل العاشر منها إجراءات التأديب[2] ، ومنها إجراءات التحقيق الإداري وذلك في عدة مواد ، والذي يهمنا في هذا المقام تحديد السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق..،وبالرجوع إلى تلك المواد نجد أن المادة(179) من اللائحة التنفيذية قد نصت على الجهة المخوّلة قانوناً باتخاذ قرار الإحالة إلى التحقيق بقولها:(إذا ارتكب أحد الموظفين مخالفة، يقوم رئيسه المباشر بإعداد مذكرة

---

[1] انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق، ص 529، وكذلك ذات المؤلف ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 512 ، وكذلك انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، 1977 م، مرجع سابق ، 497 .

[2] انظر الدكتور/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية في الإجراءات التأديبية ، الطبعة الثانية، 1986م ، دار الفكر العربي ، ص 240 .

بشأنه تعرض على رئيس الوحدة[3] للنظر في إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق،أو إلى مجلس التأديب المختص) .

يستفاد من هذا النص أن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق في القانون العُماني تنحصر في شخص رئيس الوحدة فقط كأصل عام، وهذا الأمر يتفق مع نهج المشرع في تحديد السلطة التأديبية للرؤساء المباشرين ، وبالتالي يشمل قرار التفويض في السلطات حق السلطة المفوض إليها في الإحالة إلى التحقيق[4] ، هذا ويقتصر دور الرئيس المباشر -إن لم يكن مفوضاً بالتأديب- على مجرد إعداد مذكرة تبيّن المخالفة، وترفع إلى رئيس الوحدة ليقرر إما إحالة الموظف المتهم بارتكاب المخالفة إلى التحقيق الإداري، أو إلى مجلس المساءلة المختص ، ليتولى هذا الأخير إجراءات المساءلة التأديبية، بما فيها التحقيق مع الموظف المخالف.

ثانياً: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق في النظم المقارنة:

أ- في القانون المصري:

حددت المادة (82) من القانون رقم 47 لسنة 1978 السلطة التأديبية الرئاسية وأناطت بها هذا الحق ، إذ لما كان المقرر في نظم التأديب المختلفة، أن السلطة التي تملك الإحالة إلى التحقيق هي ذاتها السلطة التأديبية ، أو الجهة الرئاسية التي لها حق الرقابة والإشراف على الموظف المتهم بارتكاب خطأ ،عليه فإن لأعضاء السلطة التأديبية الرئاسية كل في حدود اختصاصه ، إحالة الموظف التابع له إلى التحقيق[5].

---

[1] راجع المادة (107) من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م .

[2] تعالج مواد (الفصل العاشر) من اللائحة التنفيذية إجراءات التأديب ، والتي تشمل النصوص المنظمة لإجراء التحقيق وأحكامه، وكذلك تنظم الوقف عن العمل ، وكيفية توقيع الجزاءات التأديبية ، وطريقة ممارسة الإجراءات ، ومحو الجزاءات التأديبية وشروط ذلك.

[3] يقصد برئيس الوحدة حسبما ما نصت عليه المادة (2) من القانون رقم (120) لسنة 2004م (الوزير ،أو المسئول المباشر عن الوحدة المستقلة) ، كما يقصد بالوحدة الوزارة ، أو وحدات الجهاز الإداري التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة ، راجع المادة (2) من القانون.

[4] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 514 .

[5] انظر الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، الضمانات والإجراءات التأديبية ، مرجع سابق، ص 86 .

وهذا الأمر يستفاد أيضاً من نص الفقرة الأخيرة بالبند رقم (2) من المادة الثالثة من القانون رقم (117) لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، والتي جاء نصها:(...ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه ، وذلك عدا الحالات إلى يجري فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف) [1].

وإلى جانب السلطات الرئاسية تختص كل من الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية بتحريك إجراءات التأديب ، أو إحالة الموظف المتهم إلى التحقيق ، إذ تملك الرقابة إحالة الموظف المتهم الذي ينكشف لها أمره إلى النيابة الإدارية ، أو النيابة العامة حسب التهمة[2]، كما تملك النيابة الإدارية أيضاً أن تقرر إحالة الموظف المتهم إلى التحقيق، بناء على شكاوى الأفراد أو الهيئات التي ترسل إليها مباشرة ، بعد أن يثبت من فحصها لهذه الشكاوى جديتها، وأن هناك دلائل قوية تشير إلى ارتكاب الموظف المتهم لمخالفة تستوجب المساءلة التأديبية ،على أن تقوم بإخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه.

وتأكيداً لحق النيابة الإدارية في إحالة الموظف للتحقيق إعمالاً لنص المادة (3) من القانون رقم (117) لسنة 1958م ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن (... إغفال الإخطار لا ينطوي على المساس بمصالح العاملين أو الانتقاص من الضمانات المقررة لهم بهذه المثابة ، فإن الإخطار لا يعد من الشروط الجوهرية التي يترتب على إغفالها ثمة بطلان)[3].

كما ذهبت أيضاً إلى أن عدم قيام النيابة الإدارية بإخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبعه العامل لا يترتب عليه بطلان التحقيق ، أو أي من

---

[1] تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، العدد (22) بتاريخ 1958/8/24م ، العدد (24) مكرر.
[2] انظر المادة (2/2) من قانون الرقابة الإدارية رقم (54) لسنة 1964م .
[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1970/5/30م ، في الطعن رقم (1200)، السنة (11) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا.

إجراءات التأديب، لأن إغفال هذا الإجراء لا ينطوي عليه مساس بمصالح العاملين ، أو انتقاص من الضمانات المقررة لهم)[1].

وقد حرص المشرع المصري في بعض الحالات على ضرورة أن تحصل النيابة الإدارية، أو الجهة التي تقوم بإجراء التحقيق، على موافقة مسبقة من بعض الجهات قبل بدء التحقيق مع أشخاص رأى المشرع إحاطة أعمالهم بدرجة معينة من الحصانة، لا تسمح بإجراء التحقيق معهم في كل الأوقات وفي كل الظروف[2]، ومن هؤلاء الأشخاص أعضاء مجلس الشعب والشورى إذا كانوا من العاملين بالدولة أو القطاع العام ، وتأسيساً على ذلك يترتب البطلان على عدم أخذ موافقة مجلس الشعب أو الشورى ، إذا باشرت جهة التحقيق إجراءاته في مواجهة العامل إذا كان عضواً في أحد المجلسين [3] ، حيث إن إغفال هذا الإجراء يترتب عليه إهدار الضمانة التي قررها القانون لهم[4].

وهنا يتبادر إلى الذهن سؤالاً ، هو هل يجوز الطعن بالإلغاء في قرار الإحالة إلى التحقيق استقلالاً؟

لقد أجابت محكمة القضاء الإداري في مصر على هذا السؤال بالنفي ، حيث ذهبت إلى عدم جواز الطعن في هذا القرار ، تأسيساً على أنه لا يعدو أن يكون إجراء تمهيدياً سابقاً على المحاكمة ، فلا يقبل الطعن فيه استقلالاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة[5]،في حين يذهب رأي في الفقه إلى عكس ذلك[6]، إذ يرى أن قرار الإحالة إلى التحقيق يرتب

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة1989/1/24م، في الطعن رقم(3694) ،سنة (33)ق، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة لمبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية

(2) انظر الدكتور/ ثروت محمود عوض محجوب ، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه ، مرجع سابق ، ص 169 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1973/5/19م في الطعن رقم (453) لسنة (14) ق، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً (1960- 1985م) إصدار المكتب الفني بمجلس الدولة ، مرجع سابق.

(4) انظر الدكتور/ ثروت محمد عوض ، الضمانات والإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 176 .

(5) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1954/5/3م ، في الدعوى رقم (1363) ، لسنة (8) ق ، ص 1263، وحكمها في ذات المعنى الصادر بجلسة 1958/3/12م ، في الدعوى رقم (87) ، لسنة (12) ق ، والمنشور في المجموعة ، ص 87 .

(6) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ص 146 ، وص 147 ، وكذلك الدكتور/ أحمد الموافي ، نظام مجالس التأديب (طبيعته وضمانته) ، مرجع سابق ، ص 84 .

بذاته آثار قانونية تسمح باعتباره قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء ، بيد أن غالبية الفقه والشراح[1] يرون أن أمر الإحالة إلى التحقيق ليس قراراً يجوز فيه الطعن استقلالاً عن القرار التأديبي مهما كانت له من آثار ، ومن ثم لا يجوز الطعن فيه استقلالاً، قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة القابل وحده للطعن ، فضلاً عن عدم جدوى الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق الذي يستغرق نظره فترة أطول بكثير من الفترة التي يستغرقها التحقيق ذاته ، وعليه فإنه من الطبيعي أن يكون الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق عنصراً من عناصر الطعن في القرار التأديبي نفسه ، وبالتالي فإن قرار الإحالة إلى التحقيق ما هو إلا إجراء تمهيدي أو تحضيري للقرار التأديبي ، وما الآثار التي رتبها القانون على الإحالة إلى التحقيق إلا آثاراً يتعلق مصدرها بالتصرف في التحقيق.

ومن جانبنا نؤيد هذا الرأي للأسباب التي قام عليها كونها تتفق والممارسة الواقعية من حيث استغراق الطعن لمدة قد تطول أكثر من المدة التي يستغرقها التحقيق برمته، فضلاً عن أن التحقيق قد ينتهي إلى براءة الموظف المتهم بالمخالفة، ومن ثم يصبح الطعن غير قائم على أساس ، وليس للطاعن مصلحة في استمرار نظره ، أما القول بخلاف ذلك من شأنه أن يؤدي إلى اشغال القضاء بطعون في إجراءات تمهيدية سابقة على صدور القرار التأديبي، الذي قد ينتهي إلى براءة الموظف المتهم بالمخالفة.

ب- السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق في القانون الإماراتي:

لم يتضمن قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية السابق الملغي[2]، والحالي المعمول به[3] نصاً يحدد فيه الجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة

---

(1) انظر الدكتور/ محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام ، مرجع سابق، ص 165، ص 166، ، وكذلك الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (وضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 420، وكذلك انظر اللواء/ محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 213 ، ولذات المؤلف ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، مرجع سابق، ص 172 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد فتوح عثمان ، التحقيق الإداري، دار النهضة العربية ، ص 103 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور/ محمود عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري ، بدون جهة نشر ، ص 328 .

(2) القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية .

(3) القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية .

إلى التحقيق ، غير أن ذلك وحسب القاعدة العامة ، يكون من اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية والتي تتمثل في الوزير أو وكيل الوزارة كأصل عام ، بالإضافة إلى الرؤساء المباشرين إذا تم تفويضهم من قبل الوزير في بعض سلطاته التأديبية بالنسبة للموظفين التابعين لهم ، إذ أنه من المعلوم أن قرار التفويض في توقيع الجزاءات، يشمل من باب أولى التفويض في إصدار قرار الإحالة إلى التحقيق باعتباره إجراء سابق على توقيع الجزاء ولازم للقرار التأديبي [1].

وإذا كانت سلطة الإحالة إلى التحقيق معقودة لرؤساء من مستوى معين أصالة أو بالتفويض ، فإن لمن دونهم من الرؤساء حق إثبات المخالفات الإدارية التي يرتكبها مرؤوسيهم فور وقوعها حتى لا تضيع معالمها ، على أن يترك الأمر بالإحالة إلى التحقيق لمن له سلطة التأديب[2].

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه وحتى الآن لم تصدر لائحة تنفيذية لقانون الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، الأمر الذي يدعونا إلى مناشدة المشرع بإصدار هذه اللائحة، حتى تتضمن الأحكام التفصيلية المنظمة لإجراءات التأديب ، ومنها تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق ، وغير ذلك من الأحكام المتعلقة بإجراءات التحقيق والتأديب عموماً.

---

[1] راجع المادة (66) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م بشان الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة ، والتي تنص على أنه : (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه...)

[2] انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1957/12/14م ، في الطعن رقم (686) ، لسنة (3) ق، المنشور في مجموعة السنة الثالثة.

المطلـــب الثانـــي
السلطة المختصة بالتحقيق الإداري
في القانون العُماني والمقارن[1]

تمهيد وتقسيم:

أوضحنا فيما تقدم أن من مقومـــات التحقيق الســـليم أن يُباشـــر من قبل الجهة المختصـــة بإجرائه[2]، نظراً لما يرتبه التحقيق من آثار في مواجهة الموظف الذي يخضع له، وتأسيساً على ذلك يعد مباشرة التحقيق من قبل الجهة المختصة به من الضمانات المقررة للموظف ، ومن ثم يتعين الالتزام بهذا المبدأ عند ممارسة التحقيق، وتتمثل هذه الضمانة في مراعاة القواعد الواجب اتباعها في التحقيق، من حيث إعطاء الموظف الذي يخضع للتحقيق الفرصة الكافية في الدفاع عن نفسه في التهمة التي يجري التحقيق معه بشأنها ، وهذا الأمر لا يتأتى إذا بُوشرت إجراءات التحقيق من قبل جهة غير مختصة أصلاً بالتحقيق ولا تعلم شيئاً عن أصول وشكليات التحقيق الواجب اتباعها في محضر التحقيق ، والبيانات الجوهرية التي يجب أن يشتمل عليها ، كما سوف نوضحها عند الحديث عن تدوين التحقيق.

عليه سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الأول منها: السلطة المختصة بالتحقيق في القانون العُماني ، وفي الثاني نبّين السلطة المختصة بالتحقيق في النظم المقارن.

---

(1) يطلق الفقه والقضاء على التحقيق الذي يتم مع الموظف المتهم بارتكاب خطأ تأديبي عدة مصطلحات ، إلا أنها تحمل معنى واحد، حيث يطلق غالبية الفقه المصري عليه اصطلاح التحقيق، بينما يطلق المشرع عليه اصطلاح التحقيق الإداري ، انظر المادة (79) ، مكرر من القانون رقم (47) لسنة 1978م ، وكذلك انظر المادة (154) من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني بالنيابة الإدارية ، ويسميه قلة من الفقه التحقيق التأديبي ، انظر في ذلك الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 497، وكذلك الدكتور/ خالد عبد الفتاح محمد ، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب ، مرجع سابق ، ص 327 .

(2) انظر الدكتور/ محمد مغاوري شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته)، مرجع سابق، ص 147ومابعدها.

الفـــــرع الأول
السلطة المختصة بالتحقيق الإداري
في القانون العُماني

نظم المشرع العُماني التحقيق الإداري بوصفه من إجراءات التأديب الضرورية، ومن ثم لا تقوم المساءلة التأديبية بدونه سواء أكانت الجهة التي تقوم بالتأديب السلطة الرئاسية، أم مجالس المساءلة الإدارية ، حيث نصت المادة (107)[1] من قانون الخدمة المدنية على هذا المبدأ المهم ، ثم جاءت نصوص اللائحة التنفيذية لهذا القانون لتبيّن الإجراءات التي يجب إتباعها عند مباشرة التحقيق، والجهة التي تقوم به ، إذ نصت المادة (180) من تلك اللائحة على أن (يحدد رئيس الوحدة بقرار منها الموظف الذي يقوم بالتحقيق...) [2] .

ويلاحظ أنه – وعلى الرغم- من أن المشرع العُماني قد تطلب التحقيق كأساس لابد منه لتوقيع الجزاء التأديبي ، فضلاً عن أنه نظم إجراءاته في اللائحة التنفيذية ، بيد أنه لم يحدد جهة مختصة بإجراء التحقيق في الأخطاء التأديبية بنص القانون ، وإنما ترك أمر تشكيل هيئة التحقيق مع الموظف المتهم بارتكاب خطأ تأديبي لرئيس الوحدة الإدارية بقرار منه.

ولا ريب أن في ذلك النهج ما يعد نقصاً تشريعياً يجب تداركه، كيما تتحقق الحكمة التشريعية من استلزام التحقيق كمبدأ أساسي لصحة المساءلة التأديبية ، لذا نتمنى على المشـــرع العُماني أن يحـــدد قانونـــاً الجهـــة التي تختص بالتحقيقـــات الإداريـــة في المخالفـــات التأديبيـــة، على أن تتكـــون هذه الجهـــة من عناصـــر قانونيـــة مؤهلـــة للقيـــام بإجـــراءات التحقيق الإداري في حيـــدة تامة ، بقصد الكشف عن الحقيقة سواء أكانت ضد

---

[1] راجع المادة (107) من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م.
[2] راجع المادة (180) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) ، لسنة 1984م المعمول بها حتى الآن.

الموظف المتهم أم لمصلحتــه[1]، ويمكن أن تكــون هذه الجهة الدوائر القانونية في الوحــدات الإداريــة ،على أن يكون التصــرف في التحقيق للرئيــس الإداري المختــص بالتأديب [2].

وبدراسة النصوص والأحكام المنظمة للتحقيق وإجراءاته في التشريع العُماني ، يتضح أن السلطة الرئاسية التأديبية تتمتع بسلطة مطلقة في تحديد الجهة المختصة بالتحقيق، بل إنه لا يوجد في نصوص القانون أو اللائحة ثمة نص يمنع من أن يكون المحقق هو الرئيس المباشر للموظف المحال إلى التحقيق. ونتيجة لهذا الوضع أثار الفقه الإداري عدة تساؤلات حول مدى حق الرئيس الإداري الذي يملك الاتهام في أن يحقق في الوقت نفسه مع الموظف المخالف؟ وهل يؤدي ذلك إلى عدم صلاحيته في التصرف في التحقيق الذي قام به ؟ وهل يترتب على قيام الرئيس المباشر بالتحقيق في عدم صلاحيته لتوقيع الجزاء التأديبي؟.

لقد أجاب بعض الفقه[3] على ذلك بالقول : (أنه ليس ثمة ما يمنع الرئيس الإداري من أن يتولى الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء) ، تأسيساً على أن التأديب ليس عملاً قضائياً بطبيعته، بل إنه مجرد امتداد للسلطة الرئاسية لتقويم السلوك الوظيفي ، وتسيير العمل داخل المرفق، وقد تقوم مصلحة – حسب هذا الرأي – في أن يشرف الرئيس الإداري بنفسه على تحقيق تحيط به اعتبارات خاصة ، حتى يكون على علم بدقائق هذا التحقيق

---

(1) انظر الدكتور/ اشرف رمضان عبد الحميد حسن ، الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق ، الطبعة الثانية، 2003م، بدون جهة نشر ، ص 170 ومابعدها.

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995من مرجع سابق ، ص 522 .

(3) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 246، وكذلك انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، طبعة 1995م، مرجع سابق ، ص 524 وما بعدها ، وانظر كذلك:

-Hébraud. L'acte juridictionnel et La classification de contentieux. Rec. de l'acad. de légis. Toulouse ,1949 p.25 .

وانظر كذلك الدكتور / محمد عصفور ، تأديب العاملين في القطاع العام ، مرجع سابق، ص 152 وما بعدها.

وانظر كذلك :

- Dale (s) Beach : personnel . The management of people at work , 4 th edition , Macmillan publishing co , New York . London. 1975.p.530.

، وبالظروف التي سهلت ارتكاب الخطأ التأديبي توخياً لتلافيها مستقبلاً ، وتقتصر ضمانة الموظف عندئذ على مكنة الطعن القضائي في القرار بعد صدوره فعلاً ، وذلك بالطرق القضائية المقررة، باعتبار أن الحيدة التي يقوم عليها النظام القضائي لا يمكن إعمالها في مجال التأديب الذي تمارسه السلطة التأديبية الرئاسية للموظف ، في حين ذهب رأي آخر إلى عكس ذلك تماماً ، إذ يرى أنصار هذا الاتجاه[1]:(أنه لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء ، إذا أن في هذه الصورة يجمع بين يديه سلطتي الاتهام ويقع الإخلال بمبدأ الحيدة ، وهو مبدأ لا يجوز التضحية به في مسائل التأديب).

ومن جانبنا نؤيد الرأي الأخير لوجاهة الأسس التي ينطلق منها،بحسبان أن التحقيق ليس إلا وظيفة قضائية بغض النظر عن الجهة التي تتولاه ، أو الجهة التي يجري فيها، سواء أكانت جهة إدارية أو قضائية ، ومن ثم فإن ضمانة حيدة المحقق تعد من الضمانات الأساسية التي يجب أن تتوافر في أية محاكمة عادلة ، سواء محاكمة جزائية أم تأديبية ، وبالتالي فإن الإخلال بهذا المبدأ من شأنه أن يؤدي إلى عدم جدوى التحقيق ، بل إلى إفراغه من مضمونه وهدفه في كشف حقيقة الاتهام الموجه إلى الموظف الذي يخضع للتحقيق، لما في ذلك من تعارض واضح بين وظيفتي الاتهام والتحقيق من جهة ، وبين وظيفة المحاكمة التأديبية من جهة أخرى ، ولا شك أن ذلك الأمر يشكل خروجاً على المبادئ المستقرة، والتي تمليها العدالة المثلى التي لا تحتاج إلى نص يقررها ، وهو أن من يجلس مجلس القضاء ، يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم ، حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن

---

[1] انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، طبعة سنة 1966م ، بدون جهة نشر، ص 527 وما بعدها ، وكذلك الأستاذان/ محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 25، وكذلك انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 421 وما بعدها .

يستشف منه رأيه في المتهم ، بما يكشف لهذه الأخيرة مصيره مقدماً بين يديه، فتتزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه[1].

ومما تجدر الإشارة إليه هنا أنه من النادر عملاً أن يتولى الرئيس الإداري وحده التحقيق وإصدار القرار فيه ، إذ أن طبيعة التنظيم الإداري بوحدات الجهاز الإداري في الدولة وتوزيع الاختصاصات بين تقسيماتها الإدارية يمنع من وقوع ذلك ، على أساس أن من يقوم بالاتهام هو الرئيس المباشر، وأن من يتولى التحقيق في هذا الاتهام جهة غيره ، وأن من يقوم بتوقيع الجزاء هي السلطة التأديبية الرئاسية ، وهي جهة ثالثة أو جهة غير تلك التي قامت بالتحقيق على الأقل، وبذلك يتحقق مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام أو المحاكمة، وإن لم يكن هذا الفصل فصلاً تاماً، إلا أنه يؤدي إلى توافر قدر بسيط من مبدأ الحيدة في المساءلة التأديبية إلى حد ما .

الفـــرع الثانـــي
السلطة المختصة بالتحقيق الإداري
في النظم المقارنة

نتناول في هذا الفرع دراسة السلطة المختصة بالتحقيق الإداري في القانون المصري ، والقانون الإماراتي ، وذلك على النحو الآتي:

أولاً : السلطة المختصة بالتحقيق الإداري في القانون المصري:

بالرغم من أن المشرع المصري قد أنشأ نظام النيابة الإدارية منذ عام 1958م ، بيد أنه لم يضع تنظيماً متكاملاً للتحقيق الإداري على غرار ما فعله بالنسبة للتحقيق الجنائي[2] ، كما أنه لم يسند مهمة التحقيق الإداري حصراً إلى النيابة الإدارية ، بل إنه أبقى على اختصاص الجهات الإدارية

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1968/11/23م ، في الطعن رقم (587) ، لسنة (11) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، (1965- 1980) ، مرجع سابق، ص 4308 .

[2] انظر الدكتور/ خميس السيد إسماعيل ، موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا ، الكتاب الأول، الطبعة الأولى المنقحة، 1993م- 1994م ، بدون جهة نشر ، ص 175 وما بعدها ، وكذلك انظر الأستاذ الدكتور/ محمود نجيب حسني ، قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية ، ص 97 .

بالتحقيق في أغلب المخالفات الإدارية كأصل عام ، ويستفاد ذلك من نص المادة (79)[1] مكرر من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978م والتي تنص على أن : (تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا ، كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين (4،2) من المادة (77) من هذا القانون، وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها ،إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ، وعلى تلك الجهة فور إخطارها، إحالة أوراق التحقيق بحالتها إلى النيابة الإدارية ...) ، كما يستفاد ذلك أيضاً من نص المادة الثالثة من القانون رقم (117) لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية التي نصت على تأكيد حق الجهة الإدارية بالتحقيق في المخالفات التأديبية بقولها[2]:(مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية ...) .

فمن النصوص المتقدمة يتضح أن التحقيق الإداري مع الموظف المخالف في القانون المصري تتولاه إحدى جهتين[3]:

1- الجهة الإدارية :

حرص المشرع المصري على عدم المساس بحق الجهة الإدارية في التحقيق مع الموظف التابع لها ، بالرغم من استحداثه نظام النيابة الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية الأصيلة في مباشرة التحقيق ، تأسيساً على أن التأديب امتداداً للسلطة الرئاسية[4] 0 وقد أكد المشرع على هذا الحق صراحة

---

(1) راجع المادة (79) مكرر من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978م ، المعدلة بالقانون رقم (115) لسنة 1983م، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم(32)، بتاريخ 1983/8/11م.

(2) راجع المادة (3) من القانون رقم (117) لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب، 1995م ، مرجع سابق ، ص 520 ، وكذلك الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 1983م ، وكذلك الأستاذان / محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 22 ومابعدها.

(4) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 420 وما بعدها ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، 1995م ، مرجع سابق ، ص 527، وكذلك الدكتور= =

في المادة الثالثة من القانون رقم (117) لسنة 1958م المشار إليها آنفاً، وعليه تستطيع الجهة الإدارية مباشرة التحقيق الإداري مع الموظف ، إما عن طريق الرئيس المباشر، أو أحد رؤسائه المسئولين عنه، أو عن طريق إدارة مختصة بذلك ، مثل إدارة التحقيقات أو الشئون القانونية بهذه الجهة، كما قد يحدد المشرع أشخاصاً أو جهات معينة لإجراء التحقيق مع الموظفين ، ومثال ذلك ما كان ينص عليه المرسوم بقانون رقم (132) لسنة (1952) بإنشاء مجلس تأديبي للمخالفات المالية ، حيث أوجب هذا القانون أن يتولى التحقيق في المخالفات المالية واحد أو أكثر من الموظفين الفنيين بديوان المحاسبة (الجهاز المركزي للمحاسبات) ، هذا ويترتب على تحديد الجهة التي تتولى التحقيق بنص القانون كما هو الشأن في المثال السابق ، بطلان التحقيقات وعدم التعويل عليها إذا قامت بها جهة غير تلك الجهة المحددة قانوناً [1].

ويلاحظ أن المشرع المصري شأنه شأن المشرع العُماني ، قد ترك أمر تحديد الجهة التي تتولى التحقيق الذي يتم بمعرفة الجهة الإدارية، إلى السلطة التأديبية الرئاسية ، ولم يحدد جهة معينة تكون هي المختصة بالقيام به ، وبالتالي نحيل إلى ما ورد بشأن هذا الموضوع في القانون العُماني منعاً من التكرار.

2- النيابة الإدارية:

إلى جانب اختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق ، تختص النيابة الإدارية بالتحقيق الإداري وفحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين ، أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون، أو الإهمال في أداء واجبات

= محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام ، المرجع السابق، ص 183، وكذلك الأستاذ / محمد رشوان أحمد ، أصول القانون التأديبي ، مرجع ص 145 وما بعدها.

[1] انظر الدكتور/ احمد الموافي، نظام مجالس التأديب (طبيعته – ضماناته) ، مرجع سابق ، ص 85 ، وانظر كذلك في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بجلسة 1988/3/26م ، في الطعن رقم (3008) لسنة (33) ق ، المنشور في مجموعة السنة (33) ، العدد الثاني ، ص 1217، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1994/4/2م، في الطعن رقم (2334) لسنة (39) ق، مشار إليه في مؤلف الدكتور / عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ، ص 398 .

الوظيفة ، كما تختص أيضاً بإجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة فيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختلفة، وتختص أيضاً بالتحقيق في شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها ، هذا وتباشر النيابة الإدارية التحقيق بواسطة أعضائها ، وقد منحها القانون اختصاصات واسعة بالتحقيق الإداري ومباشرة الدعوى التأديبية في تمثيل الادعاء العام أمام المحاكم التأديبية، لذا فقد خوّل القانون عضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق، كافة الصلاحيات والسلطات التي تمكنه من أداء مهمته على الوجه الأكمل ، فقرر له حق الإطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح الإدارية، وله أن يستدعي الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين[1]، ونظراً لأهمية وخطورة الدور الذي تقوم به النيابة الإدارية في هذا الصدد ، فقد نص القانون على استقلال أعضاء النيابة الإدارية وتوفير الضمانات الأساسية لهم أسوة برجال القضاء، وذلك من أجل تحقيق عنصر الحيدة اللازم في أدائهم للمهام الملقاة على عاتقهم ، ولتساهم في إصلاح أجهزة الدولة بشكل فعال[2].

وبطبيعة الحال فإن اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في بعض الحالات يؤدي إلى تدعيم الاختصاص الأصيل للجهات الإدارية ، ولا يقصد منه سلب هذا الاختصاص منها سواء في مجال الاتهام أو التحقيق[3]، وهنا يتبادر تساؤل حول مدى جواز اختيار الموظف للجهة التي تحقق معه في غير الحالات التي حدد القانون فيها اختصاص جهة معينة بالتحقيق؟.

لقد أجابت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا التساؤل بالنفي ؛ حيث قضت بأنه:(... لا محل لإجبار الجهة الإدارية على إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية ما دامت قد عهدت به إلى جهة خوّلها القانون هذا التحقيق ،

---

[1] راجع المادة (7) من القانون رقم (117) لسنة 1958م، بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

[2] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 188 ، وكذلك الدكتور / محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، مرجع سابق ، ص 125 .

[3] انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 522، وكذلك انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق،ص 423 ، وكذلك الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، المرجع السابق ص 121 وما بعدها.

فالجهة الإدارية من حقها أن تجري التحقيق بنفسها ولا تحيله إلى النيابة الإدارية ما دام القانون لا يلزمها بذلك)[1]، وترتيباً على ذلك فإنه إذا بادرت الجهة الإدارية بإجراء التحقيق مع أحد موظفيها ، ثم طلب هذا الموظف أن يتم التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية ، باعتبارها جهة محايدة ، ونتيجة لعدم إجابته لطلبه امتنع عن الإدلاء بأقواله أمام المحقق من الجهة الإدارية ، فإنه يكون في هذه الحالة قد فوّت على نفسه حق الدفاع، ومن ثم فإن لها أن توقع عليه الجزاء المناسب ويكون الجزاء في هذه الحالة مشروعاً[2]، ويبقى له الطعن على القرار التأديبي المستند إلى هذا التحقيق، إذا أقامت أسباب الطعن القضائي، في حين يرى البعض[3] أن تكون الإحالة إلى النيابة الإدارية إجبارية في حالة طلب الموظف المخالف ذلك، أو إذا كان التحقيق مع موظف من الدرجة الرابعة وما فوقها ، وفي المخالفات التي يكتشفها الجهاز المركزي للمحاسبات.

هذا وقد نص القانون على اختصاص أصيل للنيابة الإدارية بالتحقيق الإداري ، وذلك في حالة التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا Les hautes fonctionnaires على النحو الذي حددناه من قبل ، وفي المخالفات المالية المنصوص عليها في البندين (2،4) من المادة (77) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978م ، وكذلك التحقيق في المخالفات التي تحيلها الرقابة الإدارية، والتحقيق في المخالفات التي يتكشف عنها فحصها للشكاوى الواردة إليها من الأفراد والهيئات، وتأسيساً على ذلك فإن التحقيق الإداري في القانون المصري تقوم به جهتين هما، الجهة الإدارية والنيابة

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1964/6/6م ، في القضية رقم (1171)،السنة (7) ق ، وحكمها الصادر بجلسة 1965/11/27 في القضية رقم (1606) لسنة (10) ق ، غير منشوران.

(2) انظر الدكتور/ محمود حلمي ، تأديب العاملين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، بحث منشور بمجلة قضايا الحكومة، السنة (13)، العدد الثاني، 1969/6/13م ، ص 294، وكذلك الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية ، مرجع سابق ، ص 187، وكذلك الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، مرجع سابق ، ص 121 وما بعدها ، وكذلك حكم المحكمة الإدارية الصادر بجلسة 22/نوفمبر 1988م ، في الطعن رقم (2255) لسنة (33) ق ، المنشور بمجموعة السنة (33) ق ، ص 131، وحكمها في ذات المعنى الصادر بجلسة 25/يونيو/ 1988م ، في الطعن رقم (1119) لسنة(30) ق ، المنشور بمجموعة السنة (33) ، ص 1760 .

(3) انظر الدكتور/ طعيمة الجرف ، النيابة الإدارية ودورها في دعم الإدارة الحكومية ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية 1960 ، 1960/6/1 ، ص 944 .

الإدارية، ومن ثم فقد يحدث أن تقوم هاتين الجهتين بإجراءات التحقيق في ذات الوقت مع نفس الأشخاص في الموضوع الواحد ، وفي هذه الحالة يتعين على جهة الإدارة الانتظار حتى تنتهي النيابة الإدارية من تحقيقاتها حتى تصدر قراراً فيه ، حتى ولو كانت الإدارة قد بدأت بالتحقيق ، وبعد ذلك لها أن تمارس حقها في التصرف في التحقيق.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:(...إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق، سواء بناءاً على طلب الجهة التي يتبعها العامل، أو بناء على شكوى الأفراد والهيئات التي أثبت الفحص جديتها ، فإن لها أن تستمر في التحقيق حتى تتخذ قراراً في شأنه ، ودون أن يتوقف ذلك على إرادة الجهة التي يتبعها العامل، ولا يجوز لتلك الجهة أن تتصرف في التحقيق إلا إذا أحالت النيابة الإدارية الأوراق إليها)[1]، وتمشياً مع هذا الاتجاه القضائي فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (79) مكرر من نظام العاملين المدنيين بالدولة على ذلك بقولها: (... وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، وعلى تلك الجهة فور إخطارها بذلك إحالة التحقيق بحالته إلى النيابة الإدارية ، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف أحكام ذلك) [2].

ثانياً: السلطة المختصة بالتحقيق الإداري في القانون الإماراتي:

نظم المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة التحقيق الإداري في المادة (66) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة (2001م) بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية ، إلا أنه لم يحدد الجهة التي تباشر إجراءات التحقيق تاركاً ذلك للقواعد العامة، وحيث إنه سبق وأن أوضحنا القاعدة العامة التي تحكم هذا الموضوع ، وهي أن السلطة التأديبية الرئاسية من

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1969/2/1م ، السنة (14) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، ص 328.

[2] راجع الفقرة الثانية من المادة (79) مكرر من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم(47) لسنة 1978م ، المعدلة بالقانون رقم (115) لسنة 1983م .

حقها أن تباشر التحقيق الإداري استناداً إلى حقها في الإشراف والرقابة على أعمال المرؤوسين، وتسيير العمل داخل المرافق العامة بانتظام واطراد ، ومن مقتضيات هذه السلطة أن يكون من حقها مواجهة الأخطاء والمخالفات التي تقع من الموظفين التابعين لها ، والتصدي لها بتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبيها ، لذا فإنه إذا كانت هذه السلطة تملك حق توقيع الجزاء ، فإنه يكون من باب أولى أن يكون من حقها مباشرة إجراءات التحقيق، تطبيقاً للقاعدة القائلة: (بأن من يملك الأكثر يملك الأقل) ، وعلى هذا فإن السلطة المختصة بالتحقيق في القانون الإماراتي تكون هي ذاتها السلطة التأديبية الرئاسية ، التي لها أن تباشر التحقيق بنفسها ، أو أن تعهد به إلى الرئيس الإداري المباشر للموظف ، أو أن تقوم به عن طريق إدارة مختصة ، مثل إدارة التحقيقات أو الشئون القانونية في الجهة التابع لها الموظف المخالف ، ولا يحد من هذه السلطة إلا أن يكون التحقيق قائماً على المقومات التي يجب أن يرتكز عليها، وحيث إنه سبق أن أوضحنا هذه القواعد عند الحديث عن السلطة المختصة بالتحقيق في القانون العُماني ، وكذلك عند الحديث عن السلطة المختصة به في القانون المصري ، خاصة التحقيق الذي تجريه الجهة الإدارية ، لذا نحيل إلى ما سبق بيانه درءاً من التكرار.

المطلب الثالث
المواجهة وتقديم الأدلة وحق الدفاع والإطلاع في القانون العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم:

من القواعد الأصولية التي يرتكز عليها التحقيق الإداري – بغض النظر عن الجهة التي تباشره– كفالة حق الدفاع[1]،وتوفير الضمان والاطمئنان

---

(1) انظر في هذا المعنى:-
- الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية، مرجع سابق ، ص 233و ص292 وما بعدها.
- الدكتور/ حسن محمد علوب، استعانة المتهم بمحام في القانون المقارن، دار النشر للجامعات المصرية، طبعة 1970م ، ص 72، الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء وهيئة التدريس ، مرجع سابق ، ص 302، وكذلك الدكتور/ حسن صادق المرصفاوي، ضمانات المحاكمة في التشريعات العربية ، بدون =

للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية، بحسبانه حق طبيعي ومقدس لكل إنسان في جميع مراحل التحقيق والاتهام والمحاكمة،ومن هذا المنطلق تحرص التشريعات الحديثة على النص عليه ، أو إيجاد الضمانات الكفيلة لممارسة حق الدفاع بالوسائل المقررة قانوناً ، وتأسيساً على ذلك فإن حق الدفاع يأتي على قمة الضمانات التأديبية الأخرى المقررة لصالح الموظف المتهم ، بل وأهمها على الإطلاق،إذ تمثل الضمانة الأم التي تولدت عنها ونشأت في كنفها معظم الضمانات التأديبية الأخرى[1].

لذا فقد نصت التشريعات في الدول – محل الدراسة– على هذه الضمانة في قوانينها باعتبارها من المبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة عموماً .

عليه سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الأول منها: الضمانة في مرحلة التحقيق في القانون العُماني،ونتحدث في الثاني عن هذه: الضمانة في النظم المقارنة.

الفرع الأول
المواجهة وتقديم الأدلة وحق الدفاع والإطلاع
في القانون العُماني

حرص المشرع العُماني ــ شأنه شأن أترابه ــ على النص صراحة على ضمانة المواجهة وتقديم الأدلة وحق الإطلاع بوصفها من الحقوق

= سنة طبع، أو دار نشر ، ص 89 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ سعد حماد صالح القباللي، ضمانات حق المتهم في الدفاع أمام القضاء المدني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1998م وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ حاتم بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة ، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر ، ص 237، وكذلك الدكتور/ هلال عبد اللاه أحمد ، المركز القانوني للمتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العبرية ، طبعة 1989م ، ص 138، وكذلك الدكتور/ محمود صالح محمد العادلي ، حق الدفاع أمام القضاء الجنائي ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1990 ، ص 21 وما بعدها ، وانظر كذلك :

-A. Hepple and P.O HGGINS, public Emploee Trade union is in U.K The farm work Ann. Arbor , 1971,P.206.

- J.C . Smith , criminal law 5 th adition university of Nothing Ham London 1983,p.106.

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، طبعة 1979م ، ص 239 .

الطبيعية المقررة له ، إذ نص النظام الأساسي للدولة أن حق الدفاع أصالة أو بالوكالة يكفله القانون [1].

وفي المجال التأديبي، فقد نصت قوانين الخدمة المدنية على هذا الحق[2] بوصفه من المقومات الأساسية التي ترتكز عليها المساءلة التأديبية في سائر مراحلها، بدءاً بمرحلة التحقيق وانتهاء بمرحلة المحاكمة ، ويترتب على الإخلال بهذا الحق بطلان إجراءات المساءلة التأديبية ، فالمحاكمة التأديبية مثلها مثل المحاكمة الجزائية يتعين أن تقوم على أصول وضوابط وقواعد تكفل سلامة القرارات التي تصدرها السلطات المنوط بها إجراء المحاكمة بما يبعدها عن مظنة التعسف أو إساءة استعمال السلطة ، وأول هذه القواعد تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه [3].

وترتيباً على ذلك يتعين على الجهة التي تقوم بالتحقيق وقبل أن تشرع في إجراءاته أن تحيط الموظف الذي يخضع للتحقيق بالمخالفة المنسوبة إليه[4] ، وذلك بوقت كافٍ ، حتى يتمكن الموظف من الرد على التهمة الموجهة إليه ، فالهدف من التحقيق ليس إبراز الأخطاء بقدر ما هو إظهار للحقيقة[5]، لذا يجب على السلطة التي تباشر التحقيق أن تسمح للموظف المتهم بإبداء دفاعه والرد على الاتهام بكل ما يراه لدفع التهمة عنه، وعليها سماع أقواله ودفاعه، والتحقق من صحة المعلومات الواردة بملف التحقيق،

---

[1] راجع المادتان (22،23) من النظام الأساسي للدولة ، حيث تنص المادة (22) منه على أن : (المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع وفقاً للقانون ، ويحظر إيذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً) ، كما نصت المادة (23) على أن: (للمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة ، وبيّن القانون الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم، ويكفل القانون لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم).

[2] راجع المادة (107) من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م ، والتي تنص: (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه...) ، تقابلها المادة (66) من القانون رقم (8) لسنة 1980م ، والمادة رقم (186) من القانون رقم (47) 1974م، والمادة (91) من القانون رقم (27) لسنة 1975م ، كما نصت المادة (194) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 1984م على أنه :(على الموظف أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه وله أن يستعين بوكيل ، وان يبدي دفاعه كتابة أو شفهياً وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع أقوالهم ...).

[3] انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، الصادر بجلسة 1953/3/15م ، المنشور في مجموعة السنة السابعة، ص 665 .

[4] انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 235 .

[5] انظر الدكتور/ رفعت المصيلحي محمد النجار ، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص240 .

وسماع أقوال الشهود في مواجهة الموظف كلما أمكن ذلك[1] ، وعليها كذلك أن تواجهه بالأدلة المتوافرة لديها ، فلا يجوز لها أن تحتفظ بهذه الأدلة كي تعرضها على السلطة التأديبية، دون أن تطلب من الموظف الرد عليها ، لعله يستطيع تفنيدها بما يخفف عنه أدلة الإدانة ، فالإدانة التي تبنى على نتيجة تحقيق لم تتوافر فيه للموظف المتهم ضمانة تحقيق أوجه دفاعه ودفوعه، تكون مبنية على أساس فاسد لا يصلح لبناء الاتهام عليه [2].

كما يتعين على الجهة التي تباشر التحقيق أن تثبت كل ما يتقدم به الموظف من أقوال أو أوراق أو مستندات أو وقائع،من شأنها أن تدحض الاتهام الذي يجري التحقيق بشأنه، ويترتب على عدم إثبات تلك الأدلة أو المستندات في التحقيق أو إغفالها ، بطلان القرار الصادر بالاستناد على هذا التحقيق ، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بجلسة 1952/11/18م بقولها: (... يكون القرار المطعون فيه قد انطوي على قصور مخل بأهم الضمانات الواجب توافرها قبل توقيع الجزاء ألا وهو حق الدفاع – فقد طلب المدعي مراراً من اللجنة أن يُمكن من الاستعداد للدفاع عن نفسه ، حيث طلب إليه الحضور إلى اللجنة دون بيان موضوع التهمة التي استدعى للمحاكمة من أجلها في إعلان الحضور ، وقد فوجئ بها لأول مرة – عند محاكمته التي انتهت في اليوم المذكور بصدور القرار المطعون فيه – ومن ثم يكون القرار قد وقع مخالفاً للقانون خليقاً بإلغائه) ([3]) .

مما تقدم يتضح أن على جهة التحقيق أن تراعي احترام حقوق الدفاع باعتبارها من الضمانات المقررة لصالح الموظف الذي يخضع للتحقيق أو المحاكمة التأديبية، ومن مقتضيات ذلك مواجهته بالخطأ التأديبي المنسوب إليه ، وإحاطته علماً به وتمكينه من حقه في الإطلاع على الملف والأدلة

---

[1] راجع المادة (183) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، رقم (52) ، لسنة 1984م .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (2124،2126) ، لسنة (32) ، بجلسة 1990/5/19م ، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة،مرجع سابق،ص465 .

[3] انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر بجلسة 18من نوفمبر، سنة 1953 السنة الثامنة ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ رفعت المصيلحي محمد النجار، المرجع السابق، مهمش رقم (1) ، ص 243 .

المقدمة ضده، بالإضافة إلى تمكينه من إبداء دفاعه وتقديم الأدلة التي يراها في صالحه إما بنفسه أو بمساعدة محام.

عليه سوف نعرض في هذا الفرع إلى المواجهة وتقديم الأدلة ، وحق إبداء أوجه الدفاع للموظف إما بنفسه، أو بمساعدة محام في القانون العُماني ، وحق الإطلاع على الملف في القانون العُماني ، وذلك كما يلي :

أولاً: المواجهة وتقديم الأدلة :

وتعني مواجهة الموظف المتهم بالخطأ أو الأخطاء المنسوبة إليه والأدلة التي تشير إلى ارتكابه لذلك الخطأ أو الأخطاء[1]، حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه بشأنها ، وتمثل المواجهة الحد الأدنى من الضمانات الأساسية التي يجب توفيرها للموظف المتهم، سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة ، وعليه يتعين على السلطة القائمة بالتحقيق تمكين الموظف الذي يخضع للتحقيق من الوقوف على المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه ، ومواجهته بمختلف الأدلة بما في ذلك الشهود ، هذا وقد نصت المادة (183) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 1984م على ذلك بقولها:(يكون سماع الشهود في مواجهة الموظف ما لم تقتض مصلحة التحقيق غير ذلك...) [2].

وقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية المواجهة باعتبارها من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التحقيق الإداري بقولها: (... يبيّن من الرجوع للأحكام المنظمة لتأديب العاملين أنها تهدف في مجموعها إلى توفير الضمانات لسلامة التحقيق الإداري ، وتيسير وسائله بغية الوصول إلى

---

[1] انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، 2003م ، مرجع سابق ، ص 127 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور / ناصر بن سيف الشامسي، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 206، وكذلك الأستاذ/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق ، ص 279، وكذلك الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم حليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة،مرجع سابق، ص 127، وانظر كذلك :

- Mourgen, op. cit .p. 464.
- S. Salon, op .cit. 219

[2] راجع المادة (183) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 1984م .

الحقيقة ، ومن الضمانات الجوهرية التي حرص الشارع على مراعاتها في التحقيق الإداري المواجهة، وذلك بإيقاف العامل على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه...) [1].

وتقوم المواجهة على ضرورة إحاطة الموظف المتهم بالمخالفة أو المخالفات التي يخضع للتحقيق من أجلها، وبمختلف الأدلة التي تثبت وقوعها ونسبتها إليه، ومن ثم يجب أن تتم المواجهة على نحو يستشعر معه الموظف المتهم بأن الإدارة في طريقها لتوقيع جزاء عليه إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته ، حتى يكون على بيّنـــة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه [2].

ومن مقتضيات المواجهة أن يتم استدعاء الموظف المتهم لحضور التحقيق ، وإعلانه بالمخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه وفق الإجراءات القانونية المقررة في هذا الشأن، ويشترط لصحة الاستدعاء أن يكون محدداً ، وأن يبيّن فيه بصورة واضحة وصريحة أن الموظف مطلوب للتحقيق معه ، حتى يشعر بخطورة الموقف ، ويأخذ الأمر على محمل الجد ويوليه الأهمية التي يستحقها ، وتأكيداً لأهمية الإعلان بالتهمة قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر ببطلان التحقيق الإداري الذي بنى عليه القرار التأديبي، بسبب أن الاستدعاء الموجه إلى الموظف قد جاء خالياً من بيان أنه مطلوب للتحقيق[3]، ويجب أن يراعى في الاستدعاء حالة الموظف وموطنه ، وأن

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/12/26، في الطعن رقم (439) لسنة (9) ق ، المنشور في مجموعة السنة الثالثة عشرة ص 273، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1982/12/25م ، في الطعن (48) ، لسنة (28) ق ، غير منشور.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/12/27م ، في الطعن رقم (780) لسنة (28) ق، منشور في مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص 470 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1992/1/25م، في الطعن رقم (1124) لسنة (23) ق، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء (29) ، ص 474 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1983/11/22م ، في الطعن رقم (1315) لسنة (28) ق ، مشار إليه في مؤلف المستشار / ممدوح طنطاوي،الدعوى التأديبية ، مرجع سابق ، ص 432 وما بعدها.

يتم الإعلان في موطن عمله إذا كان مستمراً به ، أو على عنوانه الثابت في ملف خدمته إذا كان موقوفاً أو منقطعاً عن العمل.

وعليه فإذا كان إعلان الموظف المتهم للمثول أمام جهة التحقيق يشكل ضمانة لصالحه يترتب على إغفالها بطلان التحقيق ، ومن ثم بطلان قرار الجزاء المستند إلى هذا التحقيق، إلا أن ذلك لا يحول دون مساءلته تأديبياً ومجازاته إذا امتنع أو تخلف عن حضور التحقيق لإبداء دفاعه ، بالرغم من إعلانه بالتهمة واستدعائه للتحقيق وفق الإجراءات المنصوص عليها قانوناً ، إذ تكون الجهة الإدارية في هذه الحالة في حل من توقيع الجزاء على الموظف بما يتوافر لديها من أدلة في الاتهام الموجه إليه[1].

ونظراً لأهمية مبدأ المواجهة في سائر المحاكمات العادلة سواء أكانت جزائية أم تأديبية فقد رسَخت هذا المبدأ المحكمة الدستورية العليا بقولها:(... أن ما تنص عليه المادة (67) من الدستور ، من افتراض براءة المتهم إلى أن يدان عن الجريمة المتهم بارتكابها وفق قواعد منصفة لا تخل بحقه في الدفاع ، مؤداه أن القواعد الإجرائية التي ينظم بها المشرع الفصل في هذا الاتهام، ينبغي أن تؤمن لكل متهم ما يتصل بها من الحقوق الموضوعية ، فلا تنال منها أو تؤثر في جريانها أو تقيد من تكاملها ، باعتبار أن غايتها ضمان من أن يتحرر الفرد من طغيان السلطة أو إساءة استعمالها في إطار من الحرية المنظمة ، وليس ثمة قاعدة أكثر ثباتاً وأعمق نفاذاً من ضرورة أن يكون الاتهام متضمناً تعريفاً كافياً بالتهمة محدداً لأدلتها، ومقروناً بفرصة كافية ، يمكن على ضوئها أن يعرض المتهم وجهة نظره بشأنها ، وإذا كان من غير المقبول أن يدان شخص عن جريمة لم يتهم بارتكابها ، فإن هذا المبدأ يعمل بالقوة ذاتها في شأن كل اتمهم بلا دفاع) [2]، كما أكدت على ذات

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1974/6/29م ، في الطعن رقم (264) لسنة (9) ق المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، مرجع سابق.

[2] انظر حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسة 7 من فبراير سنة 1980م ، في القضية رقم (64)، لسنة (17) ق دستورية ، المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد (8) في 19 فبراير 1998م .

المبدأ المحكمة الإدارية العليا المصرية إذ قضت بأنه:(... كفل المشرع لكل إنسان حق الدفاع عن نفسه وما يتفرع عنه من مبادئ عامة في أصول التحقيق والمحاكمات التأديبية – من هذه المبادئ مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وسماع دفاعه وإحاطته بحقيقة المخالفة – عدم فحص ومناقشة دفاع الطاعن وتحقيقه من حيث مدى صحة الوقائع المنسوبة إليه ، يرتب بطلان التحقيق ، ومن ثم بطلان قرار الجزاء لقيامه على تحقيق باطل) [1].

ثانياً: تمكين الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه أصالة أو عن طريق محام:

أ ــ حق الدفاع:

من المتفق عليه تشريعاً وفقهاً وقضاءً أن التحقيق الإداري يجب أن يرتكز على كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وضماناته، من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب إليه ، مع تمكينه من الدفاع عن نفسه ، ويعد حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه وتمكينه من هذا الحق من أبسط الضمانات التأديبية وأهمها على الإطلاق، باعتباره حق طبيعـــي معترف به لكل متهم ، ويتفـــرع من قاعـــدة الأصل في الإنسان البـــراءة [2] .

ونظراً لأهمية حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه فقد أكد القانون عليه، إذ نصت المادة (107) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم(120)لسنة 2004م على ذلك بقولها[3]:(لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله ، وتحقيق دفاعه...) ، كما نص النظام الأساسي للدولة على أن حق الدفاع بالأصالة أو بالوكالة مكفول، وتأسيساً

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1988/10/29م، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية والحريات العامة ، الطعن رقم (2180) لسنة (33) ق ، ص 331 .

[2] انظر الدكتور/ سعد حماد القباللي ، ضمانات حق المتهم في الدفاع أمام القضاء الجنائي ، مرجع سابق ، ص 43، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 283 وما بعدها .

[3] راجع المادة (107) من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م.

على ذلك فإن تحقيق دفاع الموظف المتهم أثناء مباشرة إجراءات التحقيق معه أمر لا غنى عنه، وبالتالي يتعين على جهة التحقيق تمكينه من إبداء أقواله ودفاعه وملاحظاته شفاهة أو كتابةً بنفسه أو عن طريق محام عنه، مع منحه أجلاً معقولاً لتحضير وإعداد دفاعه متى طلب ذلك،كما يجب على جهة التحقيق أن تمكنه من مناقشة شهود الإثبات وتفنيد الأدلة المقدمة لها والتي تشير إلى ارتكابه الخطأ أو الأخطاء المنسوبة إليه ، وعليها أن تستمع إلى دفاعه حول تلك الأدلة وتثبت أقواله بشأنها ، كما يتعّين على جهة التحقيق أن تثبت أقوال المتهم حول الوقائع المنسوبة إليه، وأن تستمع لدفاعه حولها، كما يجب عليها أن تستمع إلى شهادة شهود النفي الذين يطلب الموظف سماع أقوالهم وغير ذلك من مقتضيات حق الدفاع ، كما يتعين على جهة التحقيق ضم الأوراق والمستندات التي يقدمها الموظف إلى ملف التحقيق، وعليها استيفاء أي إجراء يكون موصلاً للحقيقة[1]، وأن تبّين ما إذا كان هنالك ظروف قهرية تمنع المتهم من مباشرة حقه في الدفاع عن نفسه [2]، كما يتعين على جهة التحقيق أن تبّين في تحقيقاتها أنها اطلعت على كل الأوراق والمستندات ذات الصلة بالمخالفة أو المخالفات التي يجري التحقيق بشأنها ، وأنها مكنت الموظف من الإطلاع عليها وإبداء أقواله ودفاعه حولها.

ولا تثريب على الموظف إن هو أدلى في معرض الدفاع عن نفسه بأقوال غير صحيحة، مادامت هذه الأقوال من مقتضيات الدفاع ، ولا يعد تجاوزاً لحق الدفاع إنكاره للتهمة ونسبتها إلى غيره ، أو إذا طعن في تصرفات رؤسائه ليكشف انحرافها عن الصالح العام ، ولو تأذى من ذلك الرئيس الإداري مادام ذلك من مستلزمات الدفاع [3] .

---

[1] انظر الدكتور/رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق، ص 315 .

[2] انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/12/28م ، في الطعن رقم(780) لسنة (28) ق، المنشور في مجموعة السنة (32) ، ص 514 .

[3] انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضمانته ورقابته) ، ومرجع سابق ، ص 437، وكذلك الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، المرجع السابق ، ص 316 .

وعليه فإن تحقيق دفاع الموظف المتهم في التهمة المنسوبة إليه أمر لا غنى عنه لصحة وسلامة المساءلة التأديبية ، باعتباره من الضمانات الأساسية المقررة لصالح الموظف ، والتي لا تحتاج إلى نص يقررها، وفي هذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية العليا بأن[1] (... الشكاوى والبلاغات والتحريات ، وإن كانت تصلح سنداً لتوجيه الاتهام بالنسبة لمن تشير إليه ، إلا أنها لا تصلح سنداً لتوقيع الجزاء عليه ، ما لم تجر جهة الإدارة تحقيقاً مع المتهم ، يواجه فيه بما نُسب إليه ويمّكن من إبداء أوجه دفاعه أمام سلطة التحقيق التي يقع عليها عبء تحقيق هذا الدفاع...).

ومما تجدر الإشارة إليه أن حق الدفاع وتحقيقه يتعين توافره في كل الأنظمة التأديبية إدارية، أم قضائية، أم شبه قضائية ،بيد أن ما يعنينا في هذا المقام هو حق الدفاع في نظام التأديب الرئاسي وتحديداً في مرحلة التحقيق، وحق الدفاع قد يمارسه الموظف المتهم بنفسه، أو من خلال استعانته بمحام ينوب عنه في ممارسة هذا الحق.

هذا ويستفاد من النصوص الإجرائية المنظمة للتحقيق الإداري الواردة في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 1984م[2] ،أن التحقيق يجب أن يكون ذا طابع حضوري باعتباره من المبادئ المجمع عليها[3] تطبيقاً لمبدأ الوجاهية في المحاكمات، لذا يجب أن تتم إجراءات التحقيق بحضور الموظف المتهم وفي مواجهته قدر المستطاع ، ومن أمثلة ذلك ما قررته المادة (183) من تلك اللائحة [4] .

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1988/2/27م ، في الطعن رقم (2355)، لسنة (29) ق، المنشور في مجموعة السنة ، وكذلك حكمها بجلسة 1978/2/11م،في الطعن رقم (406) لسنة (23) ق، غير منشور .

(2) انظر الفصل العاشر المواد من (180- 184) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 1984م .

(3) انظر الدراسة التي قام بها المعهد الدولي للعلوم الإدارية ، مشار إليها في مؤلف الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 302 ، وكذلك مشار إليها في مؤلف الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 145 ، مهمش رقم (1) .

(3) انظر المادة (183) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم(52) لسنة 1984م، والتي تنص: (يكون سماع الشهود في مواجهة الموظف ..).

ب- حق المتهم في حضور التحقيق بنفسه :

طبقاً لما سبق إيضاحه يجب أن يتم استدعاء الموظف المتهم إلى التحقيق حتى يحضر بنفسه إجراءات التحقيق ، ويتمكن من الدفاع عن نفسه بالرد على الاتهام المنسوب إليه بما يراه من أوجه دفاع ، فالأصل إذن أن يحضر المتهم بنفسه إجراءات التحقيق الذي يجري معه ، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يتم في غيبته وهذا هو الاستثناء ، ومن المتفق عليه أن الاستثناء لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه ، ومن ثم فإن حق حضور المتهم بنفسه لإجراءات التحقيق، أمر تمليه اعتبارات العدالة وتقرره المبادئ العامة للقانون، حتى مع عدم وجود النص القانوني[1]، وبالتالي يجب أن لا يصادر هذا الحق تحت أي سبب أو مسوغ [2].

هذا وقد كفلت الشريعة الإسلامية الغراء حق الدفاع لكل المتقاضين، وإحاطته بكافة الضمانات القضائية التي تحقق العدالة منذ أربعة عشر قرناً من الزمان ، حيث ألزمت القاضي الذي يحكم بين الناس باحترام هذا الحق؛ باعتباره من الحقوق الأساسية للإنسان ، ويجد حق تمكين المتهم من سماع أقواله قبل الحكم عليه سنده الشرعي من حديث الرسول صلى الله عليه وسلم لعلي بن أبي طالب عندما بعثه إلى اليمن قاضياً، إذ قال يا رسول الله ترسلني وأنا حديث السن، ولا علم لي بالقضاء؟ فقال:(إن الله سيهدي قلبك ويثبت لسانك، فإذا جلس بين يديك الخصمان فلا تقضي لأحدهما حتى تسمع الأخر كما سمعت من الأول فإنه أحرى أن يتبين لك القضاء) [3].

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع السابق، ص 299 وما بعدها .

[2] انظر الدكتور/ سعد حماد صالح القباتلي ، ضمانات حق المتهم في الدفاع أمام القضاء الجنائي ، مرجع سابق ، ص 61

[3] أبو داود ، السنن ، للإمام أبي داود سليمان الأشعث السجستاني الأزدي ،مصطفى الحلبي، القاهرة ، الطبعة الثانية ، طبعة 1983م ، الجز الثاني ، ص 275 ، وكذلك محمد بن عبد الله بن محمد الشهير بالحاكم النيسأبوري، المستدرك على الصحيحين ، دار المعرفة ، بيروت ، بدون تحديد للطبعة ، الجزء السادس عشر ، ص 18 ، وكذلك / أحمد بن حنبل الشيباني ، المسند ، ترتيب أحمد عبد الرحمن البناء ، المسمى بالفتح الرباني بترتيب أحمد بن حنبل الشيباني ، دار الشهاب ، القاهرة ، بدون تحديد للطبعة ، الجزء السادس عشر ، ص 213 ، وكذلك / أحمد بن الحسين بن علي=

ومن هذا الحديث يتضح لنا بأن حق الدفاع يعد من الضمانات الأساسية في أي محاكمة جزائية كانت أم تأديبية، ومن مقتضيات ممارسة هذا الحق سماع أقوال المتهم في التهم المنسوبة إليه ، مع تمكينه من الرد عليها وتحقيق دفاعه بالطريقة التي يراها لدفع الاتهامات الموجهة إليه سواء بنفسه ، أو من خلال الاستعانة بمحام.

ج- حضور المتهم التحقيق بالوكالة (حق الاستعانة بمحام):

أن حق الموظف المتهم في الاستعانة بمحام يتولى الدفاع عنه في مرحلة التحقيق يعد من الضمانات الأساسية المقررة له ، باعتبار أن ذلك يمثل امتداداً طبيعياً لحقه في الدفاع عن نفسه بالطريقة التي يراها مناسبة[1]، ومن ثم فإن حق المتهم في الاستعانة بمحام هو حق أصيل وقديم قدم العدالة ذاتها ، وليس مجرد ميزة يمنحها له القانون ، أو مجرد مكنة ينصحه المشرع باتباعها كلما أراد[2]، وعلى هذا الأساس فإنه وعلى الرغم من عدم وجود نص في القواعد القانونية المنظمة لإجراءات التحقيق في القانون أو اللائحة، يلزم جهة التحقيق بتمكين المحال إليه من الاستعانة بمحام ، بيد أن هذا الحق عند سكوت القانون يعد مجرد تطبيق وإعمال للأصول العامة التي تنظم المحاكمات عموماً، ومن ثم لا يحتاج النص عليه قانوناً[3]، ولا ريب أن حضور المحامي مع موكله أثناء التحقيق ضمانة لسلامة الإجراءات ،

= البيهقي ، السنن الكبرى ، دار الفكر ، بيروت ، بدون تحديد للطبعة، الجزء العاشر ، ص 86، وكذلك / أبن ماجة ، محمد بن يزيد القزويني ، سنن ابن ماجة ، دار الحديث ، القاهرة ، دون تحديد للطبعة ، الجزء الثاني ، ص 774 .

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1989/5/13م ، في الطعن رقم (3285) لسنة (33) ق، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء رقم (29) ، ص 762، وكذلك انظر الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد،إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، مرجع سابق،ص327 .

(2) انظر الدكتور/ حسن محمد علوب ، استعانة المتهم بمحام في القانون المقارن ، مرجع سابق ، ص 23، وكذلك الدكتور/ سعد حماد صالح القباتلي ، ضمانات حق المتهم في الدفاع أمام القضاء الجنائي ، مرجع سابق، ص 407 ، وكذلك الدكتور / أحمد ماهر زغلول ، الدفاع المعاون، دراسات حول مهنة المحاماة ، الجزء الأول، طبعة 1991م ، بدون جهة نشر ، ص 7 .

(3) انظر الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، المرجع السابق ، ص 328، وكذلك انظر في هذا المعنىحكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1991/4/12م ، السنة (5) ق ، منشور بمجموعة تلك السنة ، ص 852 .

ويضمن عدم استعمال الوسائل غير المشروعة مع الموظف المتهم أثناء التحقيق، فضلاً عن أنه يهدئ من روع المتهم ويساعده على الاتزان والهدوء في هذه المرحلة الدقيقة من مراحل المساءلة [1]، فالموظف المتهم مهما كان متثقفاً أو ملماً بالقانون فقد يعجز أحياناً الإلمام بكل نصوص القانون ، خاصة منها النصوص الإجرائية ، وبسبب عدم استعانته بمحام قد يحكم عليه بالإدانة بالرغم من عدم اقترافه للمخالفة[2]، حيث ثبت من الناحية العملية أن الموظف المتهم حتى ولو كان خبيراً بالقانون ، إلا أنه أخفق في الدفاع عن نفسه حين قيامه بهذه المهمة ، وذلك لما للاتهام من رهبة تجعل الموظف المتهم غير قادر على الحفاظ على توازنه، وضبط أعصابه واستجماع قدراته وإعداد دفاعه على الوجه الأكمل، مما يتحتم معه تقرير حقه في الاستعانة بمتخصص هادئ النفس والطباع ، يتولى القيام بمهمة الدفاع عنه وفق خطة مدروسة بشيء من الهدوء والتروي[3]، ونظراً لأهمية هذا الحق فقد ضمنته معظم الدول القانونية نصوص دساتيرها ، لذا فقد نصت المادة (23) من النظام الأساسي للدولة على حق المتهم في الاستعانة بمحام بقولها : (للمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة، ويبيّن القانون الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم ، ويكفل لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم ، كما نصت المادة (194) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة رقم (52) لسنة 1984م على هذا الحق بقولها:[4](على الموظف أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه وله أن يستعين بوكيل..) .

وأيضاً نصت المادة (197) على تأكيد هذا الحق بقولها [5]: (للموظف أو من يوكله حق الإطلاع على أوراق التحقيق ونسخ صور منها).

---

[1] انظر الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، مرجع سابق ، 186 .

[2] انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 211 .

[3] انظر الدكتور/ فتوح الشاذلي ، المساواة في الإجراءات الجنائية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، طبعة 1990م ، ص 69 .

[4] انظر المادة (194) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 1984م .

[5] انظر المادة (197) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 1984م .

ويستفاد من النصوص المتقدمة أن حق الموظف المتهم بالاستعانة بمحام هو من مقتضيات حق الدفاع، في مواجهة ما تستخدمه السلطة التأديبية من وسائل ضد المتهم للوصول إلى وجه الحقيقة في التحقيق أو المحاكمة ، فيحميه من الأسئلة الخادعة والوعود البراقة أو خداعه أو الإيقاع به ، مما يتعين تقرير هذا الحق للموظف المتهم ، بحسبان أن معظم حقوق الدفاع لا يستفيد منها الموظف إلا عن طريق محاميه ، كما أن الضمانات المقررة لصالحه تفقد فعاليتها بدون مساعدته[1]، لذا بات حق الموظف المتهم في الاستعانة بمحام يتولى الدفاع عنه يمثل في الوقت الحاضر إحدى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المحاكمات العقابية جنائية كانت أم تأديبية[2].

وتبدو أهمية تقرير هذا الحق في مرحلة التحقيق على وجه الخصوص ، في الحالات التي يكون فيها التأديب رئاسياً ، وذلك عندما تقوم جهة الإدارة بتوقيع الجزاء بناءاً على التحقيق الذي تم مع الموظف المتهم دون إحالته إلى المحاكمة التأديبية، إذ لا يوجد ثمة مبرر للتفرقة بين وضع المتهم في مرحلة المحاكمة التي يسمح له فيها بالاستعانة بمحام، ومرحلة التحقيق الإداري ، إذ قد يكون الجزاء أكثر جسامة من تلك التي يوقعها مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية ، فضلاً عن المساءلة أمام أي منهما يمكن أن تنتهي ببراءة الموظف المتهم من الأفعال المنسوبة إليه [3].

كما أن إتاحة الفرصة للموظف المتهم بالاستعانة بمحام خلال مرحلة التحقيق من شأنه أن يساعد جهة التحقيق ذاتها في الوقوف على الحقيقة في

---

(1) انظر الدكتور / عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 313 .

(2) انظر الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس ، مرجع سابق ، ص 328 .وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 212 .

(3)انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 147، وكذلك الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس ، مرجع سابق ، 239، وكذلك انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1960/2/27 ، المنشور في مجموعة السنة الخامسة ، ص 494، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1962/6/2م ، المنشور في مجموعة السنة السابعة ، ص 996 .

الأخطاء التي يخضع للتحقيق من أجلها ، بالإضافة إلى أنه يساعد المتهم في إبداء أوجه دفاعه ، الذي قد يؤدي إلى إقناع جهة التحقيق بهذا الدفاع ، مما ينتهي الأمر بالتوصية بحفظ التحقيق، أو التوصية بتوقيع جزاء بسيط يدخل ضمن صلاحيات السلطة التأديبية الرئاسية، بدلاً من أن يحال الموظف المتهم إلى مجلس التأديب ، ويختصر المدة التي يظل فيها الموظف رهن إجراءات تلك المسالة ، وتتحقق بذلك مصلحة المرفق والموظف على حد سواء [1].

تأسيسا على ما تقدم نخلص إلى أن تقرير حق الموظف المتهم في الاستعانة بمحام في مرحلة التحقيق يتولى الدفاع عنه، أمر يعد من مقتضيات حق الدفاع ، وان الإخلال به يستوجب القضاء ببطلان التحقيق الذي تم دون مراعاة هذا الحق متى ما طلب المتهم الاستعانة بمحام، ومن ثم بطلان ما يسفر عنه من إجراءات تأديبية مترتبة على هذا التحقيق، والقول بخلاف ذلك فيه مصادرة حقيقية بدون مسوغ لحق الدفاع ومشتملاته ، بل يؤدي إلى إفراغ حق الدفاع من مضامينه وغاياته، والتي تدور في فلك تمكين الموظف المتهم من دفع الاتهام عن نفسه بالطريقة التي يراها مناسبة ، ومنها حقه في الدفاع عن نفسه بالوكالة وهو حق تقرر تشريعاً وقضاءً.

ثالثاً: حق الإطلاع على ملف التحقيق في القانون العُماني:

لقد كفل المشرع العُماني هذا الحق للموظف المتهم ، حيث نصت المادة (197) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 1984م عليه بقولها: (للموظف أو من يوكله حق الإطلاع على أوراق التحقيق ونسخ صور منها) [2] .

---

[1] انظر الدكتور / عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 319 .

[2] راجع المادة (197) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 1984م ، وتجدر الإشارة إلى أن قانون الخدمة المدنية رقم (47) لسنة 1974م ، وكذلك القانون رقم (27) لسنة 1975م لم يرد فيهما نص مماثل يسمح للموظف بموجبه حق الإطلاع على الملف ، وهو يعد نقص تشريعي في القانونين السابقين تداركه المشرع في القوانين المتعاقبة بعد ذلك.

ويعد حق الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية وما يحتوي عليه من أوراق وتحقيقات إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للموظف المتهم ، حيث لا يكفي مجرد إعلانه بالتهم المنسوبة إليه وإحاطته علماً بها ، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك تمكينه من إبداء دفاعه بصورة مفيدة ونافعة ، الأمر الذي لا يتأتى إلا بتمكينه من الإطلاع الكامل على ملف الدعوى التأديبية[1].

والحقيقة التي لا مراء فيها أن حق المتهم في الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية وما يحتويه من تحقيقات وأوراق هو حق أصيل كفله القانون له ، باعتباره من مقتضيات تمكين المتهم أو محاميه من ممارسة حقوق الدفاع التي تقررها مبادئ العدالة المجردة ، إذ أن هذا الملف وما يشتمل عليه من أوراق، يمثل الوعاء الذي يقف من خلاله الموظف على حقيقة التهم المنسوبة إليه ، ويعد على ضوئه أوجه وخطة دفاعه في تلك التهم ، وبالإطلاع على ملف الدعوى التأديبية تتعززفاعلية ضمانات حقوق الدفاع،لأن الموظف المتهم يستطيع دفع المسئولية عنه في الاتهام المنسوب إليه إذا أطلع على كامل تفاصيله من خلال إطلاعه على ملف الدعوى بكامله.

ونظراً لأهمية حق الإطلاع على الملف لارتباطه بضمانة تأديبية مهمة هي حق الدفاع ، فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على تأكيد هذا الحق باعتباره من مقتضيات حق الدفاع، إذ قضت بأنه: (... إذا كان الثابت أن مجلس التأديب الذي أصدر القرار المطعون فيه كان مشكلاً تشكيلاً قانونياً ، وأنه واجه المدعين بالوقائع المكونة لما اتهما به من مخالفات بعد تمكينهما من الإطلاع على التحقيقات التي أجريت والأوراق

---

[1] انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 301، والدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ص267، والدكتور / نصر الدين مصباح الفاضل، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 510، والدكتور / عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، 236، إلى 264 ، وانظر كذلك:-

-A. Planty, op.cit ., p.391 .

- S. Salon, op.cit., p.118.

المتعلقة بها ، فإن القرار المطعون فيه يكون قد صدر بعد مراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمة إجراءات التأديب) [1].

وبطبيعة الحال ينصب حق الموظف المتهم أو محاميه في الإطلاع على كل ما يحتوي عليه ملف الدعوى التأديبية وما يشتمل عليه من أوراق وتحقيقات ، بالإضافة إلى حقه في الإطلاع على كل الأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالوقائع المنسوبة إليه وكل ما يحتوي عليه الملف ، وبالتالي فإذا طلب الموظف المتهم أو محاميه ممارسة هذا الحق ، فإنه يجب على السلطة التأديبية إجابته إلى طلبه ، وإلا كان قرارها برفض هذا الطلب يمثل إخلالاً بحقوق الدفاع التي كفلها له القانون ، مما يصم إجراءات المساءلة التأديبية بعيب جوهري يؤدي إلى بطلانها، هذا وقد ذهب بعض الشراح إلى القول[2]:(بأنه يستفاد من نص المادة(197) من اللائحة التنفيذية ، إن حق الإطلاع على الملف جوازي للموظف ، وبالتالي فإنه ينبغي عليه أن يطلب من مجلس التأديب تمكينه من الإطلاع على الملف، فإذا لم يفصح عن رغبته في الإطلاع عليه ، فليس ثمة ما يوجب على مجلس التأديب أن يبادر من تلقاء نفسه ، بتنبيهه إلى حقه في الإطلاع على الملف).

إلا أننا نرى خلاف ذلك ، إذ أن فلسفة النظام التأديبي في الوظيفة العامة لا تقوم على مجرد إيقاع الجزاء على الموظف المخالف ، وإنما تهدف كذلك إلى تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه في المخالفات المنسوبة إليه ، ومن ثم فإن ممارسة هذا الحق من الناحية العملية لا يتأتى، إلا إذا تم تمكين الموظف المتهم من الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية ، وما يحتوي عليه من أوراق وتحقيقات ، حتى يستطيع إعداد دفاعه في التهم المنسوبة إليه بصورة مفيدة ونافعة، من شأنها أن تساعد السلطة التأديبية في اتخاذ القرار

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1960/2/27م ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية، السنة الخامسة ، ص9 ، وحكمها الصادر بجلسة 1962/6/27م ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، السنة السابقة ، ص 996، وكذلك الصادر بجلسة 1961/2/11م السنة (6) ق، المنشور في مجموعة سمير أبو شادي ، مرجع سابق ، الجز الأول ، ص 252 .

[2] انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، 216 .

التأديبي المناسب، لذا فلا ضير على السلطة التأديبية من أن تبادر إلى تنبيه الموظف المتهم إلى ممارسة هذا الحق ، فضلاً عنه يجب عليها حتى مع عدم وجود نص يسمح بذلك أن تمكن الموظف المتهم من هذا الحق، فإنه من باب أولى في حالة وجوده أن تسعى إلى إعماله وذلك من خلال تنبيه الموظف إلى حقه في الإطلاع ، حتى يتمكن من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه ودرء الاتهام من خلال تفنيد الأدلة التي قدمتها السلطة الإدارية، وذلك تحقيقاً للأهداف المرجوة من تقرير الضمانات التأديبية، التي تعود بالنفع على المرفق والموظف على حد سواء ، كما أن حق الإطلاع باعتباره يمهد ويحكم حق الدفاع يعد من الأمور التي تقتضيها أبجديات مبادئ العدالة والإنصاف ، والمبادئ العامة للقانون، ومبادئ حقوق الإنسان ، ويترتب على الإخلال به بطلان المحاكمة في أي مرحلة من مراحلها.

الفـــــرع الثـــاني
المواجهة وتقديم الأدلة وحق الدفاع والاطلاع
في النظم المقارنة

بينا في الفرع الأول من هذا المطلب القواعد والضمانات التي يجب أن تراعيها سلطة التحقيق أثناء مباشرتها لإجراءاته ، والتي تهدف إلى توفير الضمان والاطمئنان للموظف المتهم الذي يتعرض للتحقيق، وتكفل حقه في الدفاع عن نفسه في التهم المنسوبة إليه. وبما أن هذه الدراسة تقوم على منهجية المقارنة بين التشريع العُماني والمصري والإماراتي ، وقد سبق أن أوضحنا هذه القواعد تفصيلاً بمناسبة الحديث عنها في التشريع العُماني .

لذا سوف نقوم بإيجازها في القانونين المصري والإماراتي ، وذلك على النحو الأتي :

أولاً:المواجهة وتقديم الأدلة وحق الدفاع والاطلاع في القانون المصري:

عرفنا فيما تقدم أن التحقيق في مصر تقوم به إحدى جهتين هما: الجهة الإدارية،أو النيابة الإدارية، وقد كفل المشرع المصري للموظف ضمانات عديدة في مواجهة جهة التحقيق ، بغض النظر عن الجهة التي تباشره ، ومن بين هذه الضمانات عدم مساءلة الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه[1]، ومن مقتضيات إعمال هذه الضمانة مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، والأدلة المتوافرة بشأنها، وسماع أقواله فيها ، مع تمكينه من حق الدفاع عن نفسه أصالة أو بالوكالة ، حتى يتمكن من دفع الاتهامات عنه بالطريقة التي يراها مفيدة ونافعة، لذا فإن توفير قدر من الضمانات للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية في مواجهة السلطة التأديبية يعد ركناً أساسياً في المجال التأديبي[2]، إذ من حق الموظف بل ومن دواعي الصالح العام ذاته أن يمكن من إثبات براءته ، أو على الأقل يُمكن من توضيح ظروف وملابسات عمله، التي ساعدت على وقوع الخطأ أو أسهمت في إحداثه ، لآن التأديب في مجال الوظيفة العامة لا يستهدف مجرد معاقبة الموظف بقدر ما هو يهدف إلى سد الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلاً.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكامها على أن للتأديب ضمانات جوهرية تستلهم من المبادئ المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات ، حيث قضت في حكمها الصادر بجلسة 21مارس سنة 1959م مؤكدة ذلك بقولها:(...أن ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية ، وهذا القدر تمليه العدالة المجردة وضمير الأنصاف والأصول العامة في المحاكمات، وإن لم يرد عليه نص ، ويستلهم

---

[1] راجع المادة (79) من القانون رقم (47) لسنة 1978م والتي تنص على أنه : (لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه...).

[2] انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، سنة9 196م، ص 387م .

من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات ، سواء المحاكمات الجنائية أو التأديبية وذلك أن القرار التأديبي هو في الواقع من الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري ، ومن هذه الضمانات تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه ، وتحقيق دفاعه ، وحيدة الهيئة التي تتولى محاكمته، وتسبيب القرار الصادر بالجزاء التأديبي بما يكفل الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء ، والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها ، واستظهار الحقائق وأدلة الإدانة بما يفيد توافر أركان الجريمة التأديبية وقيام القرار علي سببه المبرر له...) (1).

عليه سوف نقوم بشيء من الإيجاز بإيضاح هذه القواعد والضمانات كما يلي :

1- المواجهة وتقديم الأدلة :

وتعني لغة المقابلة بالوجه أو الكلام [2]، أما اصطلاحا : فتعني إحاطة الموظف المتهم بالاتهامات المنسوبة إليه وبمختلف الأدلة التي تثبت وقوعها ونسبتها إليه[3]، وعليه يجب على جهة التحقيق أن تحيط الموظف المتهم علماً بطبيعة الاتهام الموجه إليه ، حتى تتاح له الفرصة لإعداد دفاعه وإبداء ما يعن له من ملاحظات في شأن الاتهام ([4]).

وكما أوضحنا من قبل تعد المواجهة الحد الأدنى من الضمانات التي يجب كفالتها للموظف المتهم سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة ، حتى

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/3/21م ، في الطعن رقم (207)، لسنة (4) ق .

(2) انظر/ محمد بن مكرم بن علي (أبو الفضل أبن منظور ، ت 711هـ) ،لسان العرب، الجزء (13) بيروت، دار صادر ، سنة 1300هـ ،ص 557 .

(3) انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 240، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 235، وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/12/26م ، في الطعن رقم (1043) لسنة(9) ق، المنشور في مجموعة السنة الثالثة عشر ، مرجع سابق ، ص 273، وكذلك حكمها الصادر بجلسة1982/12/25م ، في الطعن رقم (48) لسنة (28) ق ، مرجع سابق.

(4) انظر:-

-B.A . Hepple : Employment law . 3 ed edition . sweet . and maxwell. London . 1979. p 206 .

يتمكن الموظف من استعمال حقه في الدفاع عن نفسه في مواجهة السلطة التأديبية.

هذا وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا المبدأ بقولها : (... ومن حيث إنه ولئن كان من المقرر أن مواجهة العامل 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...) (1) .

وعليه تعد مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه من المقومات الأساسية لعدالة التأديب ، لذا يتعين على سلطة التحقيق إحاطة الموظف المتهم علماً بالمخالفات المتهم بارتكابها ، حتى يكون على بينة من أمره في التحقيق الذي يتم معه، ويستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه في ذلك الاتهام[2] .

ولإعمال هذه الضمانة من الناحية العملية ، يتعين على جهة التحقيق أن تقوم بإعلان الموظف المتهم بوقت كاف ، حتى يستعد لمواجهة هذا الأمر ، ويقوم بتحضير دفاعه في جو من الطمأنينة والهدوء ، بعيداً عن المباغتة في توجيه الاتهام، ومطالبته بالرد مباشرة دون إعداد مسبق من الموظف المتهم

---

(1) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، لسنة (32) القضائية، الجزء الأول،(من أول أكتوبر 1986م إلى فبراير 1987م) ، المكتب الفني ، ص 115 المبدأ رقم (14) ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1966/2/26م، في الطعن رقم (449) ، لسنة (8) ق ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1978/2/18م، في الطعن رقم (706) لسنة (14) ق غير منشوران .

(2) انظر الدكتور/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ، ص 488، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 235، وكذلك الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 127 وما بعدها ، وكذلك انظر الأستاذ/ عبد القادر أحمد ناصر ، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق ، مختصر الدراسات الأمنية للمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب ، الجز الرابع ، إعداد الدكتور/ محمد على حيدر ، المركز العربي للدراسات الأمنية بالرياض ، 1990 ، ص 251 .

لدرء هذا الاتهام ، فالهدف من التحقيق ليس مجرد تصيد الأخطاء، وإنما إظهار الحقيقة ، وعليه فلا يكفي في التحقيق الإداري مجرد إلقاء الأسئلة بصورة عامة على الموظف المتهم حول وقائع معينة ، وإنما يتعين على جهة التحقيق مواجهة الموظف المتهم بحقيقة الاتهام ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 27 ديسمبر سنة 1986 بقولها : (... لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، وعلة ذلك وجوب إحاطة العامل علماً بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه ، ويتطلب ذلك استدعاء العامل وسؤاله وسماع الشهود إثباتاً أو نفياً ، حتى يصدر الجزاء مستنداً على سبب يبرره دون تعسف أو انحراف ، ويعد التحقيق بهذه الكيفية ضمانة مهمة تستهدف استظهار مدي مشروعية الجزاء وملاءمته،ولا يكفي في هذا المقام مجرد إلقاء أسئلة على العامل حول وقائع معينة ، بل ينبغي مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه، ليكون على بينـــة منها، فيعـــد دفاعـــه على أساسها ...)[1].

ونظراً لأهمية مبدأ المواجهة في المساءلة التأديبية ، فقد حرص المشرع المصري على النص على ضرورة إعلان الموظف بالخطأ المتهم بارتكابه ، وضمان حقه في الإطلاع على ملف التحقيق ، حتى يكون على دراية وبينة بالتهم المنسوبة إليه[2].

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/12/27م ، في الطعن رقم (780) لسنة (28) ق، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية ، مرجع سابق ، ص 470 0 و انظر في القانون الفرنسي:
-M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 11e éd., Dalloz, 1996 , n° 31, p. 156 et s.

(2) مما تجدر الإشارة إليه أن إعلان الموظف بالخطأ المتهم بارتكابه ومواجهه به، لم يرد بشأنه نص في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي ، رقم (47) لسنة 1978م، والقوانين التي سبقته ، باستثناء قانون الموظفين العموميين رقم (210) لسنة 1951م، الذي نص على هذا الحق في المادة(89) مكرر ثانياً منه على أن:(يتضمن قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف ، ويعلن الموظف بهذا القرار وبتاريخ الجلسة قبل هذا التاريخ بخمسة عشر يوماً على الأقل ...) ولعل السبب في عدم النص على هذا الحق في قانون العاملين الحالي وسابقيه ، يرجع إلى أن هذه الضمانة أصبحت من المبادئ المسلم بها ، وترقى إلى مصاف المبادئ العامة للقانون ، والتي لا تحتاج إلى نص قانوني يقررها، فهي قاعدة أصولية مستقرة تستلزمها الأصول العامة التي تحكم أي مساءلة تأديبية أم جنائية ، ومن مقتضيات التحقيق السليم .

وبطبيعة الحال ، فإن المواجهة تقتضي أن يتم إعلان الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه ، وتحتم استدعائه للتحقيق بالطرق المحددة قانوناً ، بهدف تمكينه من إعداد دفاعه بصورة صحيحة ، يستطيع من خلاله دفع الاتهامات الموجهة إليه وتفنيد الأدلة المقدمة ضده، بما يحقق القصد من المواجهة ، ويترتب على عدم تمكين الموظف من ذلك ، بطلان القرار الصادر بالجزاء المستند إلى ذلك التحقيق لإخلاله بحق الدفاع، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 25 يناير سنة 1992م، بأن (... سلامة القرار التأديبي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار، مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر له كل المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم، أول هذه المقومات ضرورة مواجهة المتهم بصراحة ووضوح بالمآخذ المنسوبة إليه والوقائع المحددة ، التي تمثل تلك المآخذ ، وأن تتاح له فرصة الدفاع عن نفسه إزاء ما هو منسوب إليه بسماع ما يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي ، ومناقشة شـــهادة من سمعت شهادتهم من شهود الإثبات) [1] .

2- تمكين الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه أصالة أو عن طريق محام:

يعتبر حق الدفاع دعامة أساسية للعدالة[2]،لأنه يهدف إلى حماية مصالح الموظف المتهم بتمكينه في دحض الاتهامات الموجهة إليه، لذا يتعين على جهة التحقيق سماع أقواله في تلك التهم وتحقيق دفاعه فيها ، وتمكينه من مناقشة أدلة الاتهام المسندة إليه وتفنيدها، وتقديم ما يرى لحفظ حقوقه الفردية ، باعتبار أن حق الدفاع لا يقتصر دوره على حماية مصالح المتهم فحسب، وإنما يحقق بالإضافة إلى ذلك مصلحة عامة هي المساعدة في إظهار الحقيقة أمام السلطة التأديبية، الأمر الذي جعل الفقه والقضاء يجمعان على أن كل

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1992/1/25م ، في الطعن رقم (1134) ، لسنة (23) ق ، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية ، مرجع سابق ، ص 473 .

(2) انظر الدكتور/ حاتم بكار ، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة ، مرجع سابق ، ص 237، وكذلك الدكتور / عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 286 .

إجراء يمس بحق الدفاع يعد باطلاً بطلاناً مطلقاً لتعلقه بالنظام العام لا بمصلحة الخصوم [1]، ويتم الدفاع كقاعدة عامة شفاهة أم كتابة ، وقد يمارسه الموظف المتهم بنفسه أو عن طريق محام يوكله في الدفاع عنه، ولذلك تحرص – كما أوضحنا من قبل – غالبية دساتير الدول المعاصرة بالنص عليه صراحة ، وعليه كفل المشرع الدستوري في مصر هذا الحق ، حيث نصت المادة (69) من الدستور المصري الحالي على أن :(حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول، ويكفل القانون لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم)[2] ، كما حرص المشرع العادي على ضمان هذا الحق للمتهم سواء على الصعيد الجزائي أم التأديبي، وما يهمنا في هذا المقام ما قرره في المجال التأديبي ، حيث نصت المادة (8) من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم (117) لسنة 1958م على هذا الحق بقولها:[3](يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق ، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته) ، كما نصت المادة (29) من ذات القانون على أن:[4](للموظف أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام محاكم الاستئناف ، وأن يبدي دفاعه كتابة أو شفهياً ، وللمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه ، وفي جميع الأحوال ، إذا لم يحضر المتهم بعد إخطاره بذلك تجوز محاكمته والحكم عليه غيابياً) ، بالإضافة إلى ما تقدم نصت المادة (37) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم (47) لسنة 1972م على هذا الحق بقولها: (للعامل المقدم إلى المحكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة، أو أن يوكل عنه محامياً وله أن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة وللمحكمة أن تقرر حضوره

---

[1] انظر الدكتورة/ آمال عبد الرحيم عثمان ، ضمانات الفرد في مرحلة المحاكمة ، الحلقة العربية الثالثة للدفاع الاجتماعي ، تنظيم العدالة الجنائية في ضوء مبادئ الدفاع الاجتماعي ، القاهرة ، 1973م ، ص 34، وكذلك الدكتور/ سعد حماد القباتلي ، ضمانات حق المتهم في الدفاع أمام القضاء الجنائي، مرجع سابق ، ص 16 .

[2] راجع المادة (69) من الدستور المصري الحالي الصادر عام 1971م ، منشور في (مجلة المحاماة المصرية ، السنة الحادية والخمسون، العدد العاشر، عدد خاص بدستور جمهورية مصر العربية والقوانين والقرارات عام 1971م ، ديسمبر 1971م ، ص 3 إلى 25).

[3] راجع المادة (8) من قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم (117) لسنة 1958م .....

[4] راجع المادة (29) من القانون المشار إليه آنفاً.

شخصياً) [1] : كما نصت المادة (79) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي رقم 47 لسنة 1978م على هذا الحق بقولها:(لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه...)[2].

هذا وتتمثل مظاهر تمكين الموظف المتهم من حق الدفاع عن نفسه أصالة أو بالوكالة في إخطار الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه[3] ومواجهته بالاتهام والأدلة المتوافرة بشأنها، ومنحه أجلاً معقولاً لتحضير دفاعه ، وأن هذا الأجل إما أن يكون محدداً قانوناً ، وإما أن يكون سلطة تقديرية بيد السلطة المختصة بالتحقيق، تقدره حسب ظروف كل حالة على حدة[4]، بحيث تعطي الفرصة الكافية التي تمكنه من إعداد دفاعه ، بيد أنه في جميع الأحوال يجب على جهة التحقيق أن تفسح المجال للموظف المتهم لممارسة هذا الحق الذي كفله له القانون ، ولا يجوز لها تحت أي سبب مصادرته حتى وإن كان بحجة أن مصلحة التحقيق تقتضي السرية، إذ أن التحقيق يستهدف إظهار الحقيقة ، وهو بهذه الكيفية يعد ضمانة عامة للموظف، يجب أن توفر له في جميع مراحل سير الدعوى التأديبية ، بما في ذلك مرحلة التحقيق[5].

هذا وقد يكون دفاع الموظف المتهم عن نفسه كتابة ، فله في هذه الحالة تقديم مذكرة يبيّن فيها أوجه دفاعه ، وله أن يرفق بها ما يشاء من مستندات تؤيد ذلك الدفاع ، كما يحق للموظف المتهم أن يدافع عن نفسه شفاهة بالرد

---

[1] راجع المادة (37) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لسنة 1972م.

[2] راجع المادة (79) مكرر من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي رقم 47 لسنة 1978م .

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم (3925) ، لسنة (32) ق ، المنشور في مجموعة مبادئ السنة الثالثة والثلاثون ، الجزء الثاني ، ص 1117 .

[4] انظر الدكتور/ ثروت محمود عوض محجوب ، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه ، مرجع سابق، ص 424، ص 425 .

[5] راجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1953/1/18م في القضية رقم (834) ، لسنة (6) ق، المشار إليه في رسالة الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 533 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1953/3/15م المشار إليه في مجموعة السنة السابعة ، ص 625 .

على الأسئلة الموجهة إليه من المحقق، وله أن يطلب مناقشة شهود الإثبات، وسماع من يريد شهادتهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع.

وعليه فإذا مكّن المحقق الموظف المتهم من حقه في الدفاع عن نفسه فامتنع عن الحضور إلى التحقيق ، وعن إبداء دفاعه أو أقواله في التهم المنسوبة إليه ، فإنه بهذا التصرف يكون قد فوّت على نفسه هذا الحق ، وبهذا يمكن مساءلته تأديبياً دون حاجة إلى هذا الدفاع ، لأنه وكما أوضحنا من قبل لا يمكن إجباره على إبداء دفاعه ، كما أنه لا محل لإلزام الجهة الإدارية بإحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية ، طالما إنها عهدت بالتحقيق إلى جهة مخوّلة قانوناً بإجرائه .

ويستتبع الاعتراف للموظف المتهم بحق الدفاع عن نفسه في مرحلة التحقيق، الاعتراف له بحق الاستعانة بمحام ، باعتباره حق متفرع من حق أشمل وأعم ، هو حق الدفاع عن النفس الذي يندرج تحته حق الاستعانة بمحام كأحد مشتملاته [1].

ونظراً لأهمية التحقيق باعتباره مرحلة بحث وتقص بهدف استجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصحة الاتهام الموجه للموظف ، الأمر الذي يقتضي معه والحال كذلك أن يكون القائم على التحقيق محايداً، ولا يكون هذا الحياد إلا إذا تجرد المحقق الإداري من أية ميول شخصية إزاء الشخص أو الأشخاص الذين يجرى التحقيق معهم، سواء كانت هذه الميول لصالحهم أو في مواجهتهم[2]، وحيث إن المحقق بشراً له ميوله وتأثيراته ، إذ جُبلت النفس البشرية على الميل والتأثر حسب طبيعة العلاقات التي تربط الأفراد بعضهم ببعض ، مما يقتضي معه توفير وسائل مناسبة للموظف لدفع هذه الميول أو

---

[1] انظر الدكتور / محمد ماهر أبو العينين ، الضمانات والإجراءات التأديبية ، مرجع سابق، ص 92، وكذلك الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، مرجع سابق ، ص 193م ، وكذلك انظر هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم (1315) لسنة (28) ق ، منشور بمجموعة السنة السابعة (29) ق ، ص 109.

[2] انظر حكم المحكمة العليا الصادر بجلسة 1989/5/13م ، في الطعن رقم (3285) ، لسنة (33) ق ، منشور بمجموعة الأحكام في السنة (34) ق ، ص973 .

التأثر، لذلك تقرر حق التنحي بقولها:(... ليس أنقى للتهمة وأبقى لدواعي تطمين المحاكمين على مصائرهم وأمكن لاقتلاع منابت القلق في نفوسهم من تنحي عضو المجلس عن مهمته حتى تصدر الأحكام مبرأة من شوائب الميل معصومة من مزالق الغضب وجمحات العداوة) [1] .

هذا وقد أكد المشرع على هذا المبدأ في القانون رقم(117) لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ،حيث نصت المـــــــادة (26)[2] منه على هذا المبدأ . هذا وسوف نؤجل الحديث تفصيلاً عن هذه الضمانة، إلى حين الحديث عن الضمانات المتعلقة بحياد السلطات التأديبية في الباب الرابع من هذه الدراسة .

3- حق الموظف المتهم الإطلاع على الملف في القانون المصري :

يُعد حق الموظف في الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية ، وما يحتوي عليه من الأوراق والتحقيقات والمستندات المتعلقة بموضوع الاتهام من الحقوق المتفرعة عن حقه في الدفاع عن نفسه ، حتى يستطيع دراستها وتفنيد الاتهامات بإقامة الدليل على أنها غير صحيحة أو محرّفة[3] ، إذ لا يكفي مجرد إعلان الموظف بالتهم المنسوبة إليه ، بل يجب علاوة على ذلك تمكينه من الإطلاع الكامل على ملف الدعوى التأديبية، كيما يعـــد دفاعه

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1954/11/16م ، السنة التاسعة القضائية .

(2) تنص المادة (26) من القانون رقم (117) لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أنه : (في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى ، وللموظف المحال إلى المحاكمة الحق في طلب تنحيته).

(3) انظر الدكتور / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 268، وكذلك الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 1997م ، ص 617، وكذلك مؤلفه المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 301 ، وانظر كذلك:-
-Brian Chapman: The profession of Government, the public service in Europe, p.161.

بصورة مفيـــدة ونافعة [1]، وبمقتضى هذا الحق يستطيع الموظف أن يقف على حقيقة الاتهام قبل محاكمته وتوقيع الجزاء التأديبي عليه [2].

ونظراً لأهمية حق الإطلاع على الملف فقد نص قانون موظفي الدولة رقم(210) لسنة1951م صراحة عليه، إذ نصت المادة(90) من هذا القانون على أن:(... وللموظف 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).

أما بالنسبة لقوانين العاملين اللاحقة – القانون رقم 46 لسنة 1964م ، والقانون رقم 58 لسنة 1971م ، والقانون رقم 47 لسنة 1978م – فلم يرد بها أي نص مماثل يقرر للموظف هذا الحق، بيد أن عدم النص على ذلك الحق صراحة لا يعني بأي حال من الأحوال تحلل السلطة التأديبية من هذا الإجراء الجوهري ، وإنما عليها الالتزام به باعتباره من الضمانات الأساسية ويستلزمه حق الدفاع الذي كفله الدستور المصري ، مما يتعين على السلطة التأديبية أن تمكن الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية من الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية ، حتى يمكن له دفع المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه ، ولعل السبب في عدم النص على هذا الحق صراحة في القوانين المتعاقبة المنظمة للخدمة المدنية ، يعود إلى اعتبار هذا الحق من المبادئ القانونية العامة المسلمة التي تحكم المساءلة التأديبية ، مما لا يحتاج إلى تقريره بنص خاص.

وفي هذا الشأن أكدت المحكمة الإدارية العليا على حق الموظف في الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية، بحسبانه حقاً متفرعاً من حقوق الدفاع، إذ قضت في حكمها الصادر بجلسة 11 فبراير سنة 1961م بقولها:(... أن القرار التأديبي المطعون فيه وقد صدر بعد مواجهة المدعين بالوقائع المكونة

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ،مرجع سابق ، ص 272، وكذلك الدكتور/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 140 إلى ص 141 .

[2] انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، مرجع سابق ، ص 389 .

لما اتهما به من مخالفات إدارية ومصادرها التي استجماعها منها ، ومكنتهما من الإطلاع على التحقيقات التي أجريت والأوراق المتعلقة بها ، فإن القرار المطعون فيه يكون قد صدر بعد مراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمة إجراءات التأديب)[1]، كما قضت في حكم حديث لها نسبياً صادر بجلسة 5 نوفمبر سنة 1988م ، بأنه:(... ولذلك فإنه طالما أن الثابت من الأوراق أنه قد ووجه 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 يرد بأقوالهم نسبة اتمهمات جديدة إلى المتهم لم يسبق مواجهته بها وتمكينه من الرد عليها ، وانه بعد انتهاء التحقيق قد تم تمكينه على نحو لا يجحده من الإطلاع على جميع أوراق التحقيق بعد إتمامه ،وذلك لإبداء دفاعه أمام مجلس التأديب المحال عليه للرد على أية أقوال وردت على لسان هؤلاء الشهود) [2].

ثانياً : المواجهة وتقديم الأدلة وحق الدفاع في القانون الإماراتي :

أوضحنا فيما تقدم أن التحقيق في دولة الإمارات العربية المتحدة تقوم به السلطة التأديبية الرئاسية ، وحفاظاً على حقوق الموظف المتهم فقد حرص المشرع الإماراتي على تقرير الضمانات التي تكفل له الاطمئنان والاستقرار في مواجهة السلطة التأديبية ، ومن بين هذه الحقوق حقه في الدفاع عن نفسه في الاتهامات المنسوبة إليه ، لذا فقد نص دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971م في المادة (28) منه على كفالة هذا الحق [3].

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1961/2/11م ، السنة (6) القضائية المنشور في مجموعة سمير أبو شادي ، مرجع سابق ، الجزء الأول ، ص 252.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (646) لسنة (32) ق ، الصادر بجلسة 1988/11/5م، منشور في مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية ، مرجع سابق، ص 455 .

[3] تنص المادة (28) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971م على أن: (العقوبة شخصية ، والمتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية وعادلة ، وللمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة، ويبين القانون الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم) ، انظر الجريدة الرسمية بدولة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الأول ، سنة 1971م .

وفي المجال التأديبي فقد نصت قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة على هذا الحق ، إذ نصت المادة (66) من القانون الاتحادي الحالي رقم (21) لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية على ذلك بقولها:(لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه..)[1].

ويتّبين من النصين المتقدمين أن حق الدفاع مكفول للموظف العام الذي يخضع لإجراءات المساءلة التأديبية ، إذ من حق الموظف ؛ بل ومن دواعي الصالح العام أن يمكن كل موظف تنسب إليه مخالفة تأديبية أن يثبت براءاته[2]، وبما أن التحقيق الإداري وسيلة يستهدف بها الوقوف على حقيقة الاتهام الموجه إلى الموظف الذي يخضع له ، لذا يجب على الجهة التي تقوم به وقبل أن تشرع في إجراءاته أن تحيط الموظف المتهم علماً بالمخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه ، حتى يستطيع أن يبدئ دفاعه بشأنها عند مواجهته بها ، كما يتعين على المحقق أن يمكنه من الدفاع عن نفسه ، ومن الإطلاع على كافة المستندات المتعلقة بالاتهام ، عملاً بالقاعدة الشرعية القائلة بأن لكل صاحب حق مقال ، إذ من المبادئ العامة للعقاب في المجالين التأديبي والجنائي ، أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة يكفل فيها سبل الدفاع عن نفسه أصالة أو بالوكالة [3].

عليه سوف نقوم بتوضيح مقتضيات كفالة هذا الحق في القانون الإماراتي بشيء من الإيجاز ، وذلك على النحو الآتي :

1- المواجهة وتقديم الأدلة:

يقصد بالمواجهة أن يحاط الموظف المتهم بالمخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه ومكاشفته بها بصورة محددة وواضحة ، مع إعطائه الفرصة

---

(1) راجع المادة (66) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م ، بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية ، تقابلها المادة (65) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973م الملغي.

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، سنة 1969 مرجع سابق ، ص 387 .

(3) انظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محاكم مجلس الدولة في عيدها الذهبي ، مارس 1947م- 1997م ، الحقوق والحريات العامة ، ص 322، مبدأ رقم (40) في الطعن رقم (1636) ، لسنة (34) ق، الصادر بجلسة 6/17 /1989م .

الكافية للرد عليها، وتمكينه من إبداء أوجه دفاعه بشأنها[1]،وطرح ما يعن له من ملاحظات في هذا الاتهام[2].

وعليه يجب على جهة التحقيق مواجهة الموظف بالاتهام المنسوب إليه ، وسماع أقواله ودفاعه، ومواجهته بأقوال الشهود إن كان هناك ثمة شهود[3]، والسماح له بتقديم ما لديه من تعليقات عليها والأدلة التي تثبت تفنيد الاتهام ودفعه .

وعلى الرغم من أن قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة في دولة الإمارات العربية المتحدة قد خلت من نص صريح يلزم جهة التحقيق بمواجهة الموظف بالاتهام ، بيد أن ذلك يستفاد ضمناً من نص المادة (66) من القانون الحالي التي أوجبت التحقيق، حيث إن إعلان الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة أمراً ضرورياً وأساسياً ، حتى يستطيع من الوقوف على حقيقة المخالفة أو المخالفات المتهم باقترافها ، كيما يتمكن من تحضير دفاعه لتفنيد أدلة الاتهام ، فضلاً عن أن مبدأ المواجهة أضحى من المبادئ القانونية المسملة التي تحكم أي مسألة تأديبية كانت أم جزائية ، ومن ثم فإنه لا يحتاج إلى تقريرها وإعمالها من قبل السلطة التأديبية نص خاص باعتبارها من مقتضيات حق الدفاع.

2- تمكين الموظف في حق الدفاع عن نفسه أصالة أو عن طريق الاستعانة بمحام:

إن تمكين الموظف المتهم بارتكاب خطأ تأديبي من الدفاع عن نفسه يعد ركناً أساسياً في المساءلة التأديبية،بحسبانه من الضمانات الجوهرية المقررة

---

(1) انظر الدكتور/عبد الله محمد محمود أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع ، ص 278 .

(2) انظر :-

- B.A.Hepple, op- cit. , p 206

(3) انظر الدكتور/ صلاح الدين فوزي ، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، طبعة 1989م ، مرجع سابق ، ص 283 .

له ، ذلك أن من حق الموظف، بل ومن دواعي الصالح العام أن يُمكن الموظف المنسوب إليه تهمـــة ما أن يثبت براءته منها[1].

لذا يتعين على جهة التحقيق تمكين الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه بكافة وسائل الدفاع المشروعة سواء بنفسه أو عن طريق الاستعانة بمحام، باعتبار أن هذا الحق يمثل امتداداً طبيعياً لحقه في الدفاع عن نفسه[2] ، وذلك على الرغم من عدم وجود نص قانوني يلزم جهة التحقيق السماح للموظف الاستعانة بمحام في مرحلة التحقيق[3]، ويستفاد ذلك من نص المادة (80) من قانون الخدمة المدنية رقم 21 لسنة 2001م ، حيث كفلت حق الدفاع للموظف المتهم المحال إلى المحكمة التأديبية ، إذ نصت على : (... كما له الحق في حضور جلسات المحاكمة التأديبية بنفسه أو بوكيل ينيبه في تقديم دفاعه) [4].

وعليه يجب على جهة التحقيق سماع أقوال الموظف المتهم في المخالفة المنسوبة إليه، وتحقيق دفاعه فيها ، وذلك من خلال إثبات ردوده وملاحظاته على الاتهام ، كما يجب عليها تمكينه من مناقشة أدلة الاتهام والسماح له بتفنيدها ، وتقديم كل ما لديه لحفظ حقوقه الفردية ، كما يتعين عليها أن تسمع أقوال شهود النفي الذين يطلب سماع أقوالهم ، وضم الأوراق والمستندات التي يقدمها الموظف إلى ملف التحقيق ، ويصح أن يتم الدفاع شفاهة أم كتابة وقد يمارسه الموظف بنفسه أو عن طريق الاستعانة بمحام يتولى الدفاع عنه.

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان محمد الطماوي ، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، سنة 1969، مرجع سابق ، ص 387م .

(2) انظر المادة (28) من الدستور الإماراتي لعام 1971م .

(3) انظر الدكتور/ محمد فتوح عثمان ، التحقيق الإداري ، مرجع سابق، ص 186، وكذلك الأستاذ/ مصطفى البرادعي ، المحاماة والعدالة ، مجلة المحاماة ، السنة الخامسة والأربعين ، العدد الأول، وكذلك الأستاذ الدكتور/ فتحي والي ، قانون القضاء المدني ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 1973م، الجزء الأول ، ص 617 .

(4) انظر المادة (80) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م ، تقابلها المادة (81) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم (8) لسنة 1973م الملغي.

3- **حق الإطلاع على ملف التحقيق في القانون الإماراتي:**

تضمن قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم 21 لسنة 2001م النص على تقرير حق الموظف في الإطلاع على ملف التحقيق ، حيث نصت المادة(80) نه على أن: (لموظف المحال للمحاكمة التأديبية الحق في الإطلاع على المستندات المتعلقة بالاتهام المنسوب إليه، وله أن يحصل على صورة منها إذا طلب ذلك...) [1].

لذا يعد حق الإطلاع على ملف التحقيق ، وما يحتوي عليه من أوراق ومستندات تتعلق بالاتهام، من الضمانات الأساسية والجوهرية المقررة للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، بل يعد من مقتضيات حق الدفاع إذ لا يتصور ممارسة هذا الحق من الناحية العملية إلا بتمكين الموظف المتهم من الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية وما يحتوي عليه من مستندات وتحقيقات [2].

ومن ثم فإن حق الإطلاع على الملف يمثل وبحق حجر الأساس في قيام الموظف بممارسة حقوقه في الدفاع عن نفسه ، وذلك من خلال ما يحويه هذا الملف من أوراق ومستندات، تمثل الوعاء الذي يستطيع الموظف المتهم من خلاله الوقوف على حقيقة الاتهام المنسوب إليه ، الأمر الذي يُمكنه من إعداد أوجه دفاعه ، ودحض هذه الاتهامات، وإقامة الدليل على عدم صحتها ، وتفنيد أدلة الاتهام بصورة مفيدة ونافعة ، مما حدا بالبعض إلى القول: (تبدو فاعلية حقوق الدفاع وجدواها في دفع مسئولية الموظف المتهم التأديبية تتوقف جميعها على حقه في الإطلاع على الملف)[3].

---

[1] انظر المادة (80) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي الحالي رقم (21) لسنة 2001م،تقابلها المادة (81) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم (8) لسنة 1973م الملغي.

[2] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام،مرجع سابق، ص 268،وانظر كذلك:-
- A. Planty, op. cit. P. 391

[3] انظر الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس ، مرجع سابق ، ص 315، وانظر كذلك :
-B. Hapman, op. cit. p.161.

وتأكيداً على أهمية هذا الحق باعتباره من الضمانات الأساسية التي تقوم عليها الحكمة التشريعية لإجراءات التأديب في الوظيفة العامة ، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة 11 نوفمبر سنة 1961م مؤكدة ذلك بقولها : (...إذا كان الثابت أن مجلس التأديب الذي أصدر القرار المطعون فيه كان مشكلاً تشكيلاً قانونياً، وأنه واجه المدعيين بالوقائع المكونة لما اتهما به من مخالفات إدارية ومصادرها التي تم استجماعها منها ، ومكنهما من إبداء أقوالهما ودفاعهما وملاحظتهما بعد تمكينهما من الإطلاع على التحقيقات التي أجريت والأوراق المتعلقة بها، فإن القرار المطعون فيه يكون قد صدر بعد مراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمة إجراءات التأديب) [1].

ويتفرع من حق الإطلاع على الملف حق الموظف في أخذ صورة من كافة الأوراق والتحقيقات التي يحتوي عليها إذا طلب ذلك من السلطة الإدارية ، حيث يتعين عليها في هذه الحالة أن تمكن الموظف من أخذ صورة من المستندات والأوراق المتعلقة بالاتهام دونما تأخير متى ما طلبها الموظف ، وبالتالي فإن عدم تمكينه من أخذ صور تلك المستندات يعد إخلالاً بحق الدفاع.

المطلـــب الرابـــع
تدوين إجراءات التحقيق في القانون العُماني والمقارن

لم يتطلب المشرع في الدول – محل الدراسة– إفراغ التحقيق الذي يتم مع الموظف المتهم في شكل معين يترتب على مخالفته جزاء البطلان ، وذلك على الرغم من أنه استلزم التحقيق قبل توقيع الجزاء[2]، وفي هذا

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1961/11/11م ، المنشور في مجموعة السنة السادسة ، ص 297 م، وحكمها في الصادر بجلسة 1960/2/27م، المنشور في مجموعة السنة الخامسة ، ص 494 ، وحكمها الصادر بجلسة 1962/6/2م ، المنشور في مجموعة السنة السابعة، ص 996 .

(2) انظر المادة (79) مكرر من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978م ، تقابلها المادة (107) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم (120) لسنة 2004م ، وتقابلها المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي الإماراتي رقم (21) لسنة 2001م الحالي .

الشأن كشفت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن هذه الحقيقة في حكمها الصادر بجلسة27 نوفمبر سنة 1965م ، بقولها:(...لا يوجد ما يوجب إفراغ التحقيق في شكل معين أو في وضع مرسوم ، إذا ما تولته الجهة الإدارية ذاتها، أو أجهزتها القانونية المتخصصة في ذلك ، كما لم ترتب جزاء البطلان على إغفال إجرائه على وجه خاص ، وكل ما ينبغي ملاحظته هو أن 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 الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة)[1].

وبما أن التحقيق ضرورة لازمة في أي نظام عقابي باعتباره الوسيلة الفضلى للكشف عن الحقيقة ، لذا فإن تدوين إجراءات التحقيق يُعد – بلا ريب– أفضل طريقة للإثبات على الإطلاق .

وتعتبر الكتابة الأكثر شيوعاً في الواقع العملي في الوقت الحالي[2]، حيث لا محل للاعتماد على ذاكرة المحقق التي لابد وأن تخونه بعد فترة من الزمن ، لذا لابد أن تكون إجراءات التحقيق مسجلة في محضر يعد لهذا الغرض ، بهدف التدليل على حصول الإجراءات أمام سلطة التحقيق عملاً بالقاعدة القائلة بأن الإجراء غير المكتوب في حكم العدم، إعمالاً لمبدأ(ما لم يكتب لم يحصل) [3].

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1965/11/27م ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ خميس السيد إسماعيل ، موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام ، مرجع سابق ، ص 175 ، وكذلك مشار إليه في مؤلف لأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 529 .

(2) انظر الدكتور/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 261 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، مرجع سابق ، ص 161، وما بعدها ، وكذلك اللواء / محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 2250 .

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ أحمد فتحي سرور ، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، طبعة 1970 م ، ص 92 ، وكذلك الدكتور/ ماهر عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص 267 .

عليه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الأول منها: تدوين إجراءات التحقيق في القانون العُماني ، ونبحث في الثاني: تدوين إجراءات التحقيق في النظم المقارنة، وذلك كما يلي:

الفـــــرع الأول
تدوين إجراءات التحقيق
في القانون العُماني

لم يعرف المشرع التأديبي العُماني في بداية الأمر مبدأ تدوين التحقيق إذ خلت نصوص القانون رقم 47 لسنة 1974م بشأن قانون الخدمة المدنية من أية أحكام تنظم تدوين إجراءات التحقيق ، مكتفية بإعطاء الفرصة للموظف المتهم في دفع التهمة الموجهة ضده[1]، ولعل السبب في ذلك النقص التشريعي يعود إلى السرعة التي صاحبت إصدار هذا القانون، بسبب رغبة الدولة في تنظيم الوظيفة العامة بشكل مكتوب.

وصدر القانون رقم (27) لسنة 1975م بشأن قانون الخدمة المدنية فنظم التحقيق وإجراءاته ، بما في ذلك تدوين إجراءات التحقيق متداركاً بذلك النقص التشريعي في القانون السابق ، حيث نصت المادة (91) منه على مبدأ كتابة التحقيق بقولها:(يحيل رئيس الوحدة الموظف المنسوب إليه أحد الأخطاء المنصوص عليها في المادة (88) من هذا القانون إلى لجنة شئون الموظفين للتحقيق معه، وعلى اللجنة أن ترفع نتيجة التحقيق كتابة متضمنة كافة البيانات المتصلة بالواقعة المنسوبة للموظف...) [2] .

وصدر بعد ذلك القانون رقم (8) لسنة 1980م الذي جاء بموقف وسط في هذا الشأن ، مؤكداً على مبدأ كتابة التحقيق كأصل عام ، حيث نصت

---

[1] انظر المادتين(184،189) من القانون رقم (47) لسنة 1974م بشان قانون الخدمة المدنية، ويعد هذا القانون أول قانون مكتوب في السلطنة ، ينظم شئون الوظيفة العامة .

[2] انظر المادة (91) من القانون رقم (27) لسنة 1975م بشأن قانون الخدمة المدنية التي تنص على ضرورة كتابة التحقيق .

المادة (66)[1] منه على أن الأصل العام هو أن يكون التحقيق كتابة ، وذلك على الرغم من أن الفقرة الثانية من المادة المشار إليها قد عقبت على المبدأ المنوه عنه ، ونصت على جواز أن يكون التحقيق شفاهة في الجزاءات البسيطة ، ثم صدر القانون الحالي رقم (120) لسنة 2004م مؤكداً على هذا المبدأ ومقرراً له كإجراء جوهري.

ويلاحظ أن موقف المشرع في القانون رقم 27 لسنة 1975م ، كان أكثر وضوحاً بالنسبة لمبدأ كتابة التحقيق منه في القانون رقم 8 لسنة 1980م والقانون الحالي ، كما أنه يفضل عن موقف المشرع في القانون الحالي رقم (120) لسنة 2004م الذي أخذ بهذا المنهج ، وما يؤكد صحة هذه المقارنة النصوص الواردة في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م ، المنظمة لإجراءات التحقيق ، حيث نصت المادة (180) من تلك اللائحة على أن : (يحدد رئيس الوحدة بقرار منه الموظف الذي يقوم بالتحقيق ، إذا كان التحقيق كتابة ، ويجوز للمحقق أن يستعين بكاتب ، ويثبت التحقيق في محضر بأرقام متسلسلة ، ويدون في صدر المحضر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه واسم الكاتب (إن وجد) ، ويبدأ التحقيق بإثبات إسم المخالف وسنه ووظيفته ودرجته وملخص المخالفة وتاريخ الأمر الصادر بالتحقيق فيها ، ثم الإجراءات التي اتخذها المحقق بحسب تاريخ وقوعها ...) [2].

فمن صياغة هذه المادة يتضح اهتمام المشرع بذكر التفاصيل والبيانات التي يجب أن يحتوي عليها محضر التحقيق ، إذ وكأنه ينزع إلى تغليب الكتابة لإجراءات التحقيق إدراكاً منه لأهميتها باعتبارها من مقتضياته ، إذ أن التحقيق ليس غاية في حد ذاته بقدر ما هو وسيلة يقصد منها كشف

---

[1] تنص المادة (66) من قانون الخدمة المدنية رقم (8) لسنة 1980م على هذا المبدأ بقولها: (لا يجوز توقيع العقوبة معللا ، ويجوز بالنسبة للمخالفات البسيطة أن يكون التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء ، وفي هذه الحالة لا يجوز أن تزيد العقوبة عن الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تجاوز ثلاثة أيام).

[2] راجع المادة (180) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م .

الحقيقة ، بحيث تعرض إجراءاته ونتائجه بعد الانتهاء منه على السلطة التأديبية المختصة، لإصدار القرار أو الحكم التأديبي ، وهذا الأمر يقتضي بداهة إثبات إجراءات التحقيق في محاضر مكتوبة يتكون منها ملف الدعوى التأديبية ، وذلك حتى لا تضيع معالم الظروف والملابسات التي يجري التحقيق في ظلها ، وتكون حجة للموظف الذي يخضع للمساءلة أو حجة عليه[1]، فضلاً عن أن التحقيق يستهدف البحث عن الأدلة التي تيسر للسلطات التأديبية سبل الكشف عن وجه الحقيقة بالنسبة لهذه المخالفات [2].

لكل هذه الاعتبارات قرر المشرع كتابة التحقيق كأصل عام وأجاز على سبيل الاستثناء أن يكون التحقيق شفاهة في الجزاءات البسيطة، بشرط أن يثبت مضمون ذلك التحقيق الشفهي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء ، وتأسيساً على تلك القواعد فإن الرئيس الإداري إذا لجأ إلى التحقيق الشفهي، وأراد أن يوقع جزاء أشد من جزاءي الإنذار أو الخصم من الراتب مدة تجاوز الثلاثة أيام ، فعليه في هذه الحالة أن يعيد التحقيق كتابة ([3]).

وبدراسة ما يجري عليه الواقع العملي يلاحظ أن قاعدة كتابة التحقيق باتت هي الأكثر شيوعاً والمعمول بها في التحقيقات الإدارية ، حتى في حالة الجزاءات البسيطة وهذا أمر منطقي ، إذ أن إجراء التحقيق يسبق القرار التأديبي بغض النظر عن نوع ومقدار الجزاء الذي سيكون محل ذلك القرار ، ومن ثم فإن هذا الوضع يؤكد على التناقض الذي وقع فيه المشرع العُماني كما وقع فيه المشرع المصري عندما أخذا بموقف وسط في تقرير كتابة التحقيق كقاعدة عامة ،وأجاز على سبيل الاستثناء التحقيق الشفهي في الجزاءات البسيطة [4].

---

(1) انظر الدكتورة/ مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 302 .

(2) انظر الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، مرجع سابق ، ص 161 ، وكذلك الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية وضمانتها لأعضاء هيئة التدريس ، مرجع سابق ، ص 143 .

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 530، وكذلك الدكتور/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية، مرجع سابق ، ص 236 .

(4) انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، سنة 2003م ، دار الفكر الجامعي ، ص 106 وما بعدها.

ويرى جانب من الشراح[1] أن هذا النص – وهو يطابق النص في قانون العاملين المصري – به من التناقض ما يعد من غرائب التشريع التأديبي، إذ أن التحقيق لم يشرع إلا لغاية الوقوف على الحقيقة فيما نسب إلى الموظف المتهم من مخالفة، أي الوقوف على حقيقة التكييف القانوني للمخالفة من ناحية، وصحة الإسناد من ناحية أخرى ، وهذا لا يصح إلا بعد الانتهاء من التحقيق وليس قبله ، والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى إهدار الإجراء التأديبي نفسه ، والحكم على المتهم قبل محاكمته والتحقيق معه وسماع أقواله ودفاعه ، وفي هذا مصادرة للمطلوب واستباق للأحداث ، وهي نتيجة غير منطقية أصلاً ، إذ أن مفهوم الإجازة الواردة بالنسبة للتحقيق الشفهي تعني أن لدى المحقق فكرة مسبقة عن حجم الجزاء ابتداءً، وأن الواقعة التي سوف يحققها من البساطة بحيث لا يتجاوز الجزاء فيها ثلاثة أيام خصم من الراتب بحد أقصى ، ولذلك ينبغي تحقيقاً شفوياً.

ومن جانبنا نؤيد هذا الرأي باعتبار أن التحقيق المكتوب من شأنه أن يهدئ من نفس الموظف الذي يخضع للتحقيق ، ويطمئنه على تحقيق دفاعه وأنه سجل في محضر التحقيق، كما أن كتابة التحقيق من شأنها أن تساعد **أولاً** : الكافة (الموظف والسلطة التأديبية) في الرجوع إلى وقائعه وملابساته دون خشية النسيان، **وثانياً:** من شأنها تيسير مهمة القضاء الإداري عند إعمال رقابته على القرارات التأديبية في حالة الطعن عليها، كما سوف نرى في موضع آخر من هذا البحث ، فضلاً عن أن كتابة التحقيق يُعد من المبادئ العامة التي تحكم أي تحقيق يتم بقصد توقيع جزاء سواء في المجال الجنائي أو التأديبي[2].

---

(1) انظر الدكتور/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، المرجع السابق، ص 264، وكذلك الدكتور / عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق، ص 109 وص 110، وكذلك اللواء / محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق ، ص 228.

(2) انظر الدكتور/ ماهر عبد الهادى، الشرعية الإجرائية في التأديب، المرجع السابق، ص 264، وص 265، وكذلك الدكتور / مغوري شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته القضائية)، مرجع سابق 433، وانظر كذلك الأستاذة/ شيماء عبد الغنى محمد عطا الله، مدى إعمال قواعد المسئولية الجنائية في مجال المسئولية التأديبية ، دار النهضة العربية، طبعة 2002م، بند 118، مدى وجوب تدوين التحقيق الإداري مقارنة بالتحقيق الجنائي، ص 177 وما بعدها، وانظر كذلك فى ذات المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1989/5/13م في الطعن رقم (3285)، لسنة (33) ق، غير منشور.

مما تقدم نخلص إلى مناشدة المشرع العُماني للعودة إلى تقرير كتابة التحقيق في سائر المخالفات وبغض النظر عن نوع وجسامة الجزاء، وذلك تمشياً مع ما يجري عليه الواقع العملي وإلغاء الإجازة الواردة بالنسبة للتحقيق الشفوي في الجزاءات البسيطة، سيما وأن الاستثناء ذاته يشترط كتابة مضمون الاستجواب في القرار الصادر بالجزاء ، مما يعني أن المشرع قد حرص على مبدأ تدوين التحقيق، باعتباره من الضمانات الإجرائية المصاحبة للتحقيق ، فضلاً عن أن كتابة التحقيق تؤدي إلى التروي والتبصر من قبل المحقق وهو بصدد إثبات الوقائع وأوجه الدفاع والدفوع التي أبداها الموظف المتهم الذي يخضع للتحقيق، بما يعود بالنفع ليس لمصلحة الموظف فحسب، وإنما لمصلحة المرفق الذي يعمل فيه ذلك الموظف، وذلك من خلال وقوف السلطة التأديبية على حقيقة الاتهام الموجه للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية.

الفرع الثانى
تدوين إجراءات التحقيق
فى النظم المقارنة

سوف نتحدث عن مبدأ تدوين التحقيق في القانون المصري والقانون الإماراتي بشئ من الإيجاز ، كما يلي:

أولاً: تدوين إجراءات التحقيق في القانون المصري:

لم يأخذ المشرع في مصر في البداية بمبدأ تدوين التحقيق كضمانة من الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق ، إذ جاء قانون موظفي الدولة رقم 210 سنة 1951م خالياً من النص على هذا المبدأ ، واكتفى بالنص في المادة (85) منه على عدم جواز توقيع العقوبة إلا بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه ، دونما النص على وجوب كتابة التحقيق[1]،كما فعل بعد ذلك في القوانين اللاحقة.

وفي قانون نظام العاملين المدنيين رقم 46 لسنة1964م الذي حل محل القانون السابق أخذ صراحة في المادة (60) منه بمبدأ تدوين التحقيق ، إذ نصت تلك المادة على أنه : (لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه)[2]، واستمر المشرع على هذا النهج كما سوف نرى في القوانين اللاحقة، حيث نص قانون العاملين بالدولة رقم 58 لسنة1971م في المادة (65) منه على مبدأ كتابة التحقيق كأصل عام في توقيع الجزاء، وقرر جواز أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة استثناء من ذلك الأصل ، بالنسبة لعقوبتي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام ، على أن يثبت مضمون التحقيق في القرار الصادر بتوقيع الجزاء ([3]).

ثم جاء قانون العاملين المدنيين رقم 47لسنة 1978م المعمول به الآن ليؤكد على هذا المبدأ ، فنصت المادة (79) على أنه : (لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً ، ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزائي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام أن يكون

---

[1] انظر المادة (85) من قانون موظفي الدولة رقم 210لسنة 1951م الأسبق ، حيث نصت على أنه:(لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه) ، ونصت الفقرة الأخيرة منها على : (وفي جميع الأحوال يجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاهة).

[2] انظر المادة (60) من نظام العاملين المدنيين رقم 46 لسنة1964م) الملغي.

[3] انظر المادة (65) من قانون العاملين بالدولة رقم 58 لسنة 1971م الملغي.

الاستجواب أو التحقيق شفـــاهة ، على إن يثبت مضمونه في القرار الصـــادر بتوقيع الجزاء) [1].

ويتضح من هذا النص أن الأصل العام هو أن يتم التحقيق كتابة ، والاستثناء هو أن يتم بالطريق الشفوي بالنسبة للمخالفات البسيطة، التي يعاقب عليها بجزائي الإنذار والخصم من الراتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام ، ومن ثم فإنه إذا أريد توقيع عقوبة أشد يجب أن يعاد التحقيق كتابة [2].

إلا أن اشتراط كتابة التحقيق لا يعني إلزام الجهة التي تمارسه القيام به في شكل معين ، وعلى هذا الأساس فقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه ليس ثمة ما يوجب إفراغ التحقيق الإداري في شكل معين ، ومن ثم فلا بطلان على إغفال إجرائه في وضع خاص ، وكل ما ينبغي فقط في هذا الشأن أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة، وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته بغية الوصول إلى إظهار الحقيقة ، وتمكين المتهم من الوقوف على هذا التحقيق لإبداء دفاعه فيما هو منسوب إليه [3].

وإذا كان الأصل هو أن يتم التحقيق كتابة ، إلا أن المشرع – وللأسف– استثنى جزاءي الإنذار والخصم من الراتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام حسب نص المادة (79) من القانون رقم 47 لسنة 1978م المشار إليه من شكل الكتابة، باعتبار أنهما جزاءان بسيطان ، على أن يثبت مضمون التحقيق الشفهي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء ، هذا وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المقصود من إثبات مضمون التحقيق الشفهي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء بقولها (... إنما المقصود من ذلك إثبات حصول التحقيق والاستجواب ، وما أسفر عنه هذا التحقيق في شأن ثبوت المخالفة

---

[1] انظر المادة (79) من قانون قم 47 لسنة 1978م بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1978/7/20م ، العدد (29) ، كما أوجبت المادة (39) من التعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية الصادرة بموجب قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية ، أن يتم تدوين التحقيق بمعرفة كاتب من العاملين بالنيابة .

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 530 .

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا ، في الطعن رقم (449) ، لسنة (8) ق ، جلسة 1066/2/26م، وحكمها في الطعن رقم (706) ، لسنة (4ذ) ق ، جلسة 1978/2/18م ، وحكمها في الطعن رقم(757)، لسنة (35) ق ، جلسة 5/28/ 1994م ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الأستاذ / حسن الفكهاني،ص594 .

الإدارية قبل العامل على وجه يمكن للسلطة القضائية من بسط رقابتها القانونية على صحة قيام الوقائع وصحة تكييفها القانوني)[1]. وقد عللت المحكمة الإدارية في هذا الحكم أن إجازة التحقيق الشفهي هي تسهيل العمل.

وكما أوضحنا من قبل فإن التعلل ببساطة الجزاء كما يذهب البعض[2] ، لا يعني بأي حال من الأحوال إهدار الإجراء التأديبي والتغاضي عن ضمانة كتابة التحقيق ، حيث إن الأمر لا يتعلق بنوع أو مقدار الجزاء ، وإنما يتعلق بإجراء يهدف إلى كشف الحقيقة وما صاحب أثناء ممارسته من ملابسات وظروف ، بحيث يمكن الرجوع إليها في أي وقت ، مما ييسر مهمة القضاء في رقابة المشروعية ، كما أن بساطة الجزاء لا تعطي مبرراً للتحلل من ضمانات توقيعه ، إذا أن المقرر طبقاً للقواعد العامة في القوانين الإجرائية أن الإجراء يعتبر جوهرياً ، إذا كان الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم أو أحد الخصوم بما يترتب على إغفاله البطلان [3].

كما أن جهة التحقيق أثناء قيامها به لن يكون بوسعها التكهن بمعرفة ما سوف تنتهي إليه السلطة التأديبية من قرار ، هل هو جزاء الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام فتكتب التحقيق؟ أم أنه أدنى من ذلك فلا تكتبه؟.

وكما أوضحنا من قبل فإن جزاء إغفال شكلية كتابة التحقيق خارج إطار الاستثناء الذي سبق بيانه يترتب عليه بطلان التحقيق، ويمتد هذا البطلان إلى الجزاء المستند إلى ذلك التحقيق ، حيث تعتبر كتابة التحقيق في هذه الحالة شكل جوهري جزاء تخلفه البطلان ، حيث إن التحقيق المكتوب من شأنه أن

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم(451) ، لسنة (13) ق، جلسة1973/12/29م.
(2) انظر الدكتورة / مليكة الصروخ ، سلطات التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق ، ص 303.
(3) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي، المرجع السابق، ص 342، ص433، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 265 0، وكذلك الدكتور/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية ، مرجع سابق ، ص 341، والدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، رسالة 512 .

يمكن الموظف الذي يخضع له من دفع الاتهام عن نفسه بشكل موثق ، فضلاً عن أنه يتيح له الفرصة الكافية في مناقشة الشهود ، وإثبات كل ما لديه من ملاحظات حول تلك الشهادة ، كما يسمح له بتقديم شهود النفي، وإثبات كل دفوعه ودفاعه بشأن الاتهام المنسوب إليه ، ويمكنه من إثبات حججه وأسانيده في تفنيده لأدلة الاتهام وغير ذلك من أوجه دفاعه [1] .

وهنا يثور التساؤل هل يؤدي ضياع أوراق التحقيق أو فقدها إلى سقوط الخطأ التأديبي الذي قام على تلك الأوراق؟.

لقد أجابت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا التساؤل بالنفي ، حيث استقر قضاؤها[2] على أنه:(لا يترتب على ضياع أوراق التحقيق أو فقدانها سقوط الذنب الإداري متى قام الدليل على وجودها ثم فقدها ، وأما عن محتوياتها فيستدل عليها بأوراق أخرى صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها) ، بل إنها ذهبت إلى أن : (ضياع أوراق التحقيق أو سند الحق لم يكن أبداً بمضيع للحقيقة ذاتها في شتى مجالاتها مدنياً أو جنائياً أو إدارياً ، ما دام في المقدور الوصول إلى هذه الحقيقة بطرق الإثبات الأخرى ، ووجود عناصر تكميلية تفيد في مجموعها مع باقي القرائن والشواهد ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة على تكوين الاقتناع بالنتيجة التي يمكن أن ينتهي إليها الحكم في شأن القرار المطعون فيه ...).

أما في حالة ضياع أوراق التحقيق بعد القيام به وقبل صدور الحكم يجوز للجهة الإدارية توقيع الجزاء، ويكون قرارها سليماً قائماً على سببه ، وصدر ممن يملك إصداره في حدود القانون إذا كانت الواقعة محل التحقيق معترف بها من الموظف نفسه ، وكان هذا قد تضمنته المذكرة المقدمة من

---

[1] انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 110 .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1963/1/5م ، المنشور في المجموعة ، ص 251، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1963/5/19م في الطعن رقم (661) ، لسنة (6) ق المنشور في مجموعة السنة ، ص 731، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1977/1/26م ،في الطعن رقم (533) لسنة (16) ق، غير منشور.

إدارة التحقيقات التي تولت التحقيق واقترحت فيها الجزاء المناسب [1]. في حين يذهب البعض[2] إلى عكس ذلك إذ يرى: (أن تقدير الأمر يحتاج إلى مراجعة موضوعية لأوجه الثبوت البديلة ، إذا كان ما فقد من المستندات مما لا نظير له ، ولجهة التحقيق أن تتبع في هذا الأمر شتى السبل بما فيها إعادة التحقيق نفسه ، إذ أن التحقيق وسيلة للاستدلال على الحقيقة ، واستيفاء التحقيق أو تكملته أو إعادته تعد ضمانة ، ولا تعد إهدار لأي حجية).

ومن جانبنا نؤيد هذا الرأي لقيامه على منطق سليم يتفق واعتبار التحقيق أمر لازم لصحة الجزاء التأديبي ، فضلاً عن أن وجود أوراق التحقيق في ملف الدعوى التأديبية، يساعد القضاء الإداري على بسط رقابته على مشروعية القرار التأديبي الذي استند على ذلك التحقيق.

ثانياً : تدوين التحقيق في القانون الإماراتي:

اعتنق المشرع الإماراتي منذ البداية تدوين إجراءات التحقيق حيث نصت المادة (65)[3] من قانون الخدمة المدنية السابق رقم 8 لسنة 1973م الملغي على هذا المبدأ ، ثم جاء القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م مؤكداً عليه ، إذ نصت المادة (66)[4] منه على أن: (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً).

ويتضح من هذا النهج أن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة كان أكثر وضوحاً وتحديداً لموقفه من مبدأ كتابة التحقيق الإداري ، إدراكاً

---

[1] انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1962/5/19م ، السنة (7) ق ، المنشور في مجموعة القانونية التي قررتها المحكمة ، المكتب الفني ، ص 871 ، وكذلك انظر الدكتورة/ مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق ، ص 303 .

[2] انظر الدكتور/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 272 وص 273 .

[3] تنص المادة (65) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم 8 لسنة 1973م على أنه : (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً) .

[4] انظر المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي الحالي رقم 21 لسنة 2001م .

منه لأهمية وخطورة هذا الإجراء وما يوفره من ضمانة حقيقية للموظف المتهم في مواجهة السلطة التأديبية ، إذ أن التحقيق المكتوب يتيح الفرصة للموظف في إبداء دفاعه بشكل موثق ، كما أنه يسمح له بالإطلاع على ملف الدعوى لإعداد دفاعه من واقع أوراق التحقيق والمستندات التي يحتوي عليها الملف، لتكون تحت بصر السلطة التأديبية المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي.

وبمقارنة هذا المسلك مع مسلك المشرعين العُماني والمصري في هذه الشأن، نجد في رأينا أن موقف المشرع الإماراتي يفضل نظيريه في هذا الخصوص ، الأمر الذي يدعونا إلى مناشدة المشرعين العُماني والمصري إلى العدول عن نهجهما ، وذلك بإلغاء الاستثناء الذي يجيز التحقيق الشفهي في بعض الجزاءات البسيطة وتقرير مبدأ التحقيق الكتابي في سائر الجزاءات، بغض النظر عن نوع وجسامة الجزاء للأسباب التي سبق بيانها.

المبحـــث الثانـــي
آثار التحقيق الإداري في التشريع العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

عندما يباشر التحقيق الإداري قبل الموظف فقد ينتج عنه آثار معينة في حقه مثل إبلاغ الادعاء العام أو النيابة العامة، إذا تبّين للمحقق أن الفعل المرتكب من الموظف يشكل في ذات الوقت جريمة جزائية ، أو اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي كما هو الحال في بعض الأنظمة ، أو وقف الموظف عن العمل احتياطياً [1].

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 152، كذلك انظر بحثه في الفصل بغير الطريق التأديبي، المنشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، السنة الثالثة ديسمبر 1961م ، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1960/7/2 ، وكذلك انظر الدكتور/ طعيمة الجرف ، النيابة الإدارية ودورها في دعم الإدارة الحكومية ،، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، السنة الثانية 1960 م ، ص 169، وص 170 .

لذا سوف نبحث هذه الآثار في التشريعات- محل الدراسة- في المطالب الثلاثة التالية:

المطلـــــب الأول
الإحالة إلى الادعاء العام أو النيابة العامة
في القانون العُماني والنظم المقارنة

أولاً: في القانون العُماني:

من الآثار التي قد تترتب على التحقيق الإداري أن يكتشف المحقق أن الفعل المرتكب من قبل الموظف الذي يخضع للتحقيق يشكل في ذات الوقت جريمة جزائية ، لذا فقد نصت المادة (182) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم52 لسنة 1984م على أنه : (إذا بدت للمحقق شبهة جريمة جنائية ، وجب عليه إبلاغ رئيس الوحدة ليتولى إبلاغ الشرطة ، أو أن يأمر بالاستمرار في التحقيق أو وقفه طبقاً لما يقتضيه الحال)[1] ، وعليه فإنه إذا تم إحالة الموظف إلى الادعاء العام؛ فإنه يترتب على ذلك وقف الإجراءات التأديبية إلى أن يصدر حكم نهائي من المحكمة المختصة[2] ، وقد أوضحنا في موضع سابق من هذه الدراسة أن هذا الموقف من المشرع العُماني المتمثل في إرجاء المساءلة التأديبية إلى حين الانتهاء من المساءلة الجنائية، موقف محمود حرصاً على قاعدة عدم تعارض الأحكام في المسألة الواحدة.

---

[1] انظر المادة (182) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م .

[2] انظر المادة (114) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م ، والتي تنص على أنه : (إذا وجه للموظف اتمهم جنائي ، فلا يجوز مساءلته إدارية إلا بعد صدور حكم نهائي من المحكمة المختصة ...) ، كما نصت المادة (200) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م على ذات المعنى بقولها: (في الأحوال التي يتقرر فيها إحالة الموظف إلى المحاكمة الجنائية توقف الإجراءات التأديبية إلى أن يصدر حكم نهائي من المحكمة المختصة...).

ثانياً: في القانون المصري:

قد يسفر عن التحقيق الإداري سواء تولته الجهة الإدارية أم النيابة الإدارية عن وجود جريمة جنائية ، وفي هذه الحالة يتعين على جهة التحقيق الإداري إحالة الأوراق إلى النيابة العامة ، لذا فقد نصت المادة (17) من القانون رقم 117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية 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)[1].

وهذه الإحالة لا تمنع النيابة الإدارية من تحديد المخالفة المالية أو الإدارية والبت فيها دون انتظار التصرف النهائي في الدعوى الجنائية كلما كان ذلك ممكناً [2].

ويتضح من هذا النص أن إبلاغ النيابة العامة في هذه الحالة أمر إلزامي لا يخضع لتقدير جهة التحقيق الإداري، باعتبار أن التصرف في الدعوى العمومية من اختصاص النيابة العامة وحدها، ومن ثم لا يمكن التغاضي عن إبلاغ النيابة العامة في حالة اختلاس أموال عامة اكتفاءً برد الموظف للمبالغ المختلسة وبتوقيع جزاء إداري عليه بسبب ذلك الاختلاس ، وإنما يلزم تحريك المسئولية الجنائية في مواجهته نظراً لاستقلال المسئولية التأديبية عن المسئولية الجنائية.

ثالثاً: في القانون الإماراتي:

على الرغم من أن قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة في دولة الإمارات العربية المتحدة[1] قد خلت من نص صريح يقضي بإحالة الموظف المتهم

---

[1] انظر المادة (17) من القانون رقم 117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية .
[2] انظر المادة (18) من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية.

إلى النيابة العامة ، في حالة اكتشاف جهة التحقيق الإداري أن المخالفة المنسوبة إليه تشكل في ذات الوقت جريمة جنائية ، بيد أن ذلك يستفاد ضمناً من نص الفقرة الأولى من المادة (65) من قانون الخدمة المدنية الحالي ، إذ نصت تلك الفقرة على أن : (كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازي تأديباً وذلك مع عدم الإخلال بالمسئولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء ...) [2].

وعليه فإنه إذا تكشف لجهة التحقيق الإداري أن المخالفة المنسوبة إلى الموظف تشكل جريمة جنائية يكون لزاماً عليها أن تبادر إلى رفع الأمر إلى السلطة التأديبية المختصة ، لتقوم بدورها بإحالة الموظف إلى النيابة العامة، لاتخاذ الإجراءات بشأن تحريك الدعوى العمومية في مواجهته عن تلك الجريمة، إذ أن من مهام الجهة الإدارية التي يتبع لها ذلك الموظف العمل على تنفيذ القوانين، ومن بينها قانون العقوبات ولا يجوز لأجهزة الدولة التستر على موظفيها الذين يرتكبون جرائم جنائية بحجة الاكتفاء بتوقيع جزاءات إدارية في مواجهتهم عن تلك الأعمال ، عملاً بمبدأ استقلال المسئولية التأديبية عن المسئولية الجنائية Le principe de lindépendance de la résponsabilité pénale de la résponsabilité disciplinaire كما سبق إيضاحه في الباب التمهيدي ، إذ من المجمع عليه فقهاً وقضاءاً أن المخالفة الإدارية تختلف في طبيعتها وفي أركانها عن الجريمة الجنائية، وأن موضوع التهمة التأديبية يختلف عن موضوع التهمة الجنائية ، فلكل منهما مجالها وعناصرها[3]، ومن ثم فإن مجازاة الموظف تأديبياً عن المخالفة الإدارية ، لا يحول دون محاكمته جنائياً

---

(1) تجدر الإشارة إلى أن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة قد نظم الوظيفة العامة منذ أن نشأت الدولة عام 1971 م بقانونين هما قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم 8 لسنة 1973م ، الذي ألغى وحل محله القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية.

(2) انظر الفقرة الأولى من المادة (65) من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية الإماراتي.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1963/11/18م ، المنشور في مجموعة العشر سنوات ص 304 ، وحكمها الصادر بجلسة 1990/1/27، في الطعن رقم (1494) ، لسنة (33) ق، المنشور في مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية ، ص 49

عن ذات الواقعة ، وتوقيع العقاب الجنائي عليه[1]، ولا يعد ذلك من قبيل الازدواج في الجزاء ، لأن مبدأ عدم جواز تعدد الجزاء عن الفعل الواحد مقيد بأن تنتمي العقوبتان إلى نظام قانوني واحد، وهذا غير متحقق في هذه الحالة ، نظراً لاختلاف النظام التأديبي عن النظام الجنائي.

المطلب الثاني

فصل الموظف دون إتباع الإجراءات التأديبية

في القانون العُماني والنظم المقارنة

أولاً: في القانون العُماني:

أحياناً قد تلجأ السلطة الإدارية بعد انتهاء التحقيق إلى فصل الموظف بغير إتباع الطريق التأديبي تحت ستار أهداف المصلحة العامة، أو حقها في ضرورة تسيير المرافق العامة بأقل النفقات ، مستغلة في ذلك السلطة التي يخّولها لها القانون بطريقة غير صحيحة ، حيث أجاز قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م في الفقرة (ج) من المادة (140) منه الاستغناء عن خدمة الموظف بسبب إلغاء الوظيفة[2] ، والإدارة عندما تتخذ هذه الإجراء؛ فإنها لا تواجه الموظف بخطأ محدد ، ولا تتبع إجراءات المساءلة التأديبية المقررة قانوناً[3]، وإنما تتصرف بتوقيع الجزاء بغير الطريق التأديبي لتتفادى الالتزام بالضمانات التأديبية المقررة لصالح الموظف المتهم ، قاصدة بذلك الأذى والضرر بذلك الموظف ، وليس كما تدعي تحقيق الصالح العام ، ولا شك أن ذلك التصرف انحراف بالسلطة في القرار ، ومن أمثلة وصور هذا الانحراف التي تتخذها الإدارة في مثل هذه الحالة قيام السلطة المختصة

---

(1) انظر الأستاذ/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 210.

(2) راجع المادة الفقرة (ح) من المادة (140) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م.

(3) انظر المستشار / مصطفى بكر ، تأديب العاملين بالدولة ، سنة 1966م، مرجع سابق، ص 323 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ عبد المحسن سالم، العقوبة المقنعة بين المشروعية وتعسف الإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، منشورات مطبعة داوفست الشعب، 1986م ، ص 311، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص126 وما بعدها، وكذلك المستشار/ مغاوري محمد شاهين المرجع السابق ، ص 452.

بإلغاء الوظيفة التي يشغلها ذلك الموظف ، متعللة في ظاهر القرار بحقها في إعادة تنظيم العمل بالمرفق ، أو بحجة التخلص من حالة تراكم الوظائف تحقيقاً للمصلحة العامة تحت ما يسمى بالتطهير الإداري في الأجهزة الحكومية ، إذ يظهر هذا الانحراف أو التجاوز عندما يتم الإلغاء وفق معايير شخصية،وليس على أسس موضوعية يراعى فيها احتياجات العمل، وكافة الجوانب الإدارية والمالية التي تترتب على مثل هذا الإجراء ، ويتم في شكل حالات فردية.

عليه وحتى لا يساء استخدام هذه السلطة الخطيرة التي يملكها رئيس الوحدة في القانون العُماني ، بتوقيع جزاءات مقنعة بغير إتباع الإجراءات التأديبية تهرباً من الضمانات المقررة للمساءلة التأديبية تحقيقاً لأهداف بعيدة كل البعد عن المصلحة العامة، التي تقرر هذا الحق لأجلها[1]، فإننا ندعو المشرع إلى إلغاء الفقرة (ح) من المادة (140) من القانون رقم 1208 لسنة 2004م سيما وأن هذا القانون به من الجزاءات التأديبية، ما يكفي لمجازاة الموظف المخطئ تصل إلى فصله من العمل تأديبياً، أو العمل على تعديل تلك الفقرة إن كان لوجودها مقتضى بحيث تحدد الشروط والحالات التي يجب أن تتوافر لإعمالها ، وعلى أن يتم إلغاء الوظائف من خلال لجنة يشترك في عضويتها أشخاص من خارج الوزارة التي ترغب في إلغاء بعض الوظائف من موازنتها ، حتى نضمن المعايير الموضوعية لإعمال هذه الفقرة الخطيرة بإطلاقها الحالي دون قيد أو شرط.

ثانياً: في القانون المصري:

قد يترتب على التحقيق الإداري إذا باشرته النيابة الإدارية حسب نص المادة (16) من القانون رقم 117 لسنة 1958م ، أن تقترح فصل الموظف

---

[1] انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 32، وتجدر الإشارة إلى أن هذه التوصية كانت من بين التوصيات التي تضمنتها رسالة الماجستير للباحث المقدمة إلى الجامعة الأردنية عام 1995م ، ص 221 .

بغير الطريق التأديبي ، إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة ، ويجب أن يصدر الاقتراح من مدير النيابة الإدارية نفسه ، كما يجب أن يصدر قرار الفصل في هذه الحالة من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص ، ويستفاد من ذلك وجوب موافقة الوزير أو الرئيس المختص على اقتراح مدير النيابة الإدارية باستصدار قرار الفصل ، في حين يرى البعض[1] بأن الوزير أو الرئيس المختص لا يملك رفض هذا الاقتراح ، وإنما يتوجب عليه أن يرفع الأمر إلى رئيس الجمهورية الذي يكون له بصفته الجهة الإدارية المشتركة أن يستجيب لطلب الفصل أو أن يرفضه ، فحسب وجهة نظر القائلين بهذا الرأي أن المشرع لم يقصد أن يجعل من الوزير أو الرئيس، حائلاً يقوم بين النيابة الإدارية ورئيس الجمهورية الذي ينعقد له البت في الاقتراح، وإنما غاية ما يفيده النص أن اقتراح الفصل لا يرفع من النيابة الإدارية إلى رئيس الجمهورية مباشرة ، بل يجب أن يكون ذلك عن طريق الجهة الإدارية الأصلية التابع لها الموظف، حتى يعرض اقتراح الفصل على رئيس الجمهورية مشفوعاً بكل وجهات النظر.

هذا وقد شجب غالبية الفقه الإداري هذا النوع من الفصل باعتباره يتم بغير الطريق التأديبي، ويؤدي إلى حرمان الموظف من الضمانات التأديبية، التي يكفلها القانون للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية[2] .

---

[1] انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 152، وص 153 مهمش رقم (1) ، وكذلك لذات المؤلف ،الفصل بغير الطريق ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثالثة ، العدد الثاني، سنة 1961م ، ص 223 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور/ طعيمة الجرف ، النيابة الإدارية ودورها في دعم الأداة الحكومية ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية السنة الثانية،العدد الأول ، يونيو سنة 1961، ص 169، وص 170 ، وكذلك انظر الدكتور / محمد فؤاد مهنا ، تنظيم السلطة للقيادة في الجمهورية العربية المتحدة ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية ، العدد الأول ، سنة 1960 ، ص 90 .

[2] انظر الدكتور/ ثروت بدوي ، القضاء الإداري ، سنة 1968 ، بدون جهة نشر ، ص 87، وكذلك الدكتور/ محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، دروس لطلبة الدراسات العليا بكلية الحقوق ، السنة 1971م، 1972م ، جامعة القاهرة ، مطبوع بالآلة الكاتبة ، ص 113 .

ومن جانبنا نؤيد هذا الرأي وعليه نناشد المشرع المصري بإلغاء هذا النص ، وكذلك إلغاء الفقرة السادسة من المادة (94) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م لذات الأسباب.

ثالثاً: في القانون الإماراتي:

لم تتضمن قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة في دولة الإمارات العربية المتحدة[1] النص على الفصل بغير الطريق التأديبي ، وقد أحسن المشرع صنعاً في ذلك ، إذ أن هذا النوع من الفصل فيه إهدار للضمانات المقررة للمساءلة التأديبية حسبما سبق بيانه ، بل يعتبر مصادرة حقيقية لكل النظام التأديبي ، ويفلت من الرقابة القضائية ، مما يجعل مركز الموظف في خطر دائم ومهدد باستمرار .

وتأسيساً على ما تقدم، فإن السلطة التأديبية في هذا التشريع لا تملك أن ترتب على التحقيق الإداري أي أثر من شأنه إنهاء الرابطة الوظيفية، إلا بإتباعها الطريق التأديبي المرسوم لها ، والذي يخضع للرقابة القضائية إذا كان الجزاء الموقع على الموظف الفصل من الوظيفة[2]، كما سوف نوضح ذلك في موضع لاحق من هذه الدراسة.

المطلـــب الثالـــث

وقف الموظف عن العمل احتياطياً
في القانون العُماني والنظم المقارنة

يعد الوقف الاحتياطي عن العمل من أهم وأخطر الآثار التي تترتب على التحقيق مع الموظف[3] ، ولذا فقد أحاطه المشرع في الدول -محل الدراسة-

---

(1) تجدر الإشارة إلى أنه قد صدر قانونين في دولة الإمارات العربية المتحدة منذ نشأتها تنظم الخدمة المدنية هما : القانون رقم 8 لسنة 1973م وقد ألغى ومحل محله القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م ، ولم ينظم أي منهما الفصل بغير الطريق التأديبي.

(2) راجع المادة (82) من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م والتي تنص (يجوز التظلم أمام المحكمة الاتحادية العليا من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون راتب إجمالي ، أو الفصل من الوظيفة ، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة ، ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً)، تقابل المادة (84) من القانون السابق رقم 8 لسنة 1973م .

(3) انظر الدكتورة/ زهوة عبد الوهاب حمود ، التأديب في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 282، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 154، وكذلك الدكتور / ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق 64 .

بسياج من القيود والضمانات يتعين على السلطات التأديبية مراعاتها والتقيد بها عند اتخاذ قرار الوقف بوصفه إجراء احتياطي مؤقت تلجأ إليه السلطات الإدارية بقصد إبعاد الموظف عن إعمال وظيفته ، أما لصالح التحقيق الذي يجري مع الموظف سواء أكان التحقيق إدارياً أو جنائياً ، وأما تصوناً للوظيفة العامة حرصاً على كرامتها وصيانة لها من العبث أو الإخلال بها[1]، حينما يكون الموظف محل تحقيق في جريمة ماسة بالشرف أو الأمانة أو النزاهة ، كما أن بقاء الموظف على رأس عمله من شأنه أن يعرقل حسن سير التحقيق ، وذلك بإخفاء أدلة الإدانة أو العبث بها على وجه من الوجوه ، لذا خوّل المشرع جهة الإدارة مكنة تنحية الموظف مؤقتاً عن العمل حتى تتكشف الحقيقة في شأنه إما بثبوت مسئوليته أو بظهور براءته.

عليه سوف نعالج في هذا المطلب تنظيم الوقف الاحتياطي عن العمل وطبيعته ، ونبيّن الآثار التي تترتب عليه في تشريعات الدول محل الدراسة ، وذلك في فرعين ، نبحث في الأول منها: تنظيم الوقف الاحتياطي وآثاره في القانون العُماني، ونتناول في الفرع الثاني: تنظيم الوقف الاحتياطي وآثاره في النظم المقارنة ،وذلك كما يلي:

الفـــرع الأول
تنظيم الوقف الاحتياطي عن العمل وآثاره في القانون العُماني

سوف نعالج في هذا الفرع الوقف الاحتياطي عن العمل في القانون العُماني بوصفه إجراء من إجراءات المساءلة الإدارية، موضحين تعريفه وطبيعته وآثاره ، وذلك كما يلي :

---

[1] انظر الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، مرجع سابق ، ص 288، وكذلك المستشار/ محمد عجمي عبد الباقي ، الوقف الاحتياطي للموظفين العموميين ، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة ، السنة العاشرة ، العدد الثاني ، يونيو 1961م ، ص 104 .

أولاً: تنظيم الوقف الاحتياطي عن العمل وطبيعته في القانون العُماني :

1- تعريف الوقف الاحتياطي وطبيعته القانونية:

- تعريف الفقه للوقف الاحتياطي:

لم تتضمن تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة في سلطنة عُمان تعريفاً محدداً للوقف الاحتياطي عن العمل ، كما خلت التشريعات المقارنة من إيراد تعريف له ، مما حدا بالفقه والقضاء إلى الاجتهاد في إيجاد تعريف للوقف الاحتياطي عن العمل في ضوء تحليل طبيعته وآثاره ، إذ عرّفه بعضهم بأنه:(منع الموظف من مباشرة أعمال وظيفته لمدة معينة)[1] ، وعرّفه البعض بأنه (إجراء احتياطي مؤقت تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف عن المرفق عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية ، فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته طيلة مدة الوقف)[2]، وعرّفه آخرون بأنه: (إجراء أو تدبير مؤقت يستتبع إسقاط ولاية الوظيفة عن العمل مؤقتاً خلال مدة معينة ، لا يباشر فيها اختصاصات وسلطات وظيفته بقصد تمكين سلطات التحقيق من إجراء شئونها بعيداً عن تأثير العامل وسلطاته) [3].

كما عرفه البعض بأنه:(أبعاد العامل مؤقتاً عن مزاولة عمله ، وذلك لأن العامل قد تنسب له تهمة أو توجه إليه مآخذ فيقتضي الأمر إبعاده عن وظيفته ليجري التحقيق فيها بعيد عن سلطاته)[4].

- تعريف القضاء للوقف الاحتياطي:

عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية الوقف الاحتياطي عن العمل بأنه:(إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتاً ، فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً ، ذلك أن الموظف قد تسند إليه تهم أو توجه

---

[1] انظر الأستاذ/ محمد أحمد رشوان ، أصول القانون التأديبي ، مرجع سابق ، ص 170 .

[2] انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 143 .

[3] انظر الدكتور/ محمد عبد الله نصار ، تدابير الإدارة الداخلية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، 1978، ص 252

[4] انظر الأستاذ / محمد أبو العلا بخيت ، مقالة في الوقف عن العمل في القانون رقم 47 لسنة 1978م ، منشورة بمجلة المحاماة ، العددان الخامس والسادس ، السنة الحادية والستون ، ص 126 ، وانظر في ذات المعنى تعريف الأستاذ/ عبد الرؤوف متولي ، مذكرات في الوظيفة العامة ، معهد الدراسات القضائية لعام 1993م .

إليه مآخذ ويدعو الحال إلى الاحتياط والتصون للعمل الموكول إليه بكف يده عنه، كما يقتضي الأمر إقصائه عن وظيفته ليجري التحقيق في جو خال من مؤثراته وبعيد عن سلطاته لانبلاج الحقيقة في أمر هذا الاتهام...)[1].

كما عرفت المحكمة الإدارية العليا الوقف الاحتياطي عن العمل بذات الألفاظ والعبارات التي استخدمتها محكمة القضاء الإداري تقريباً[2]، ومن ثم لا داعي لذكر هذا التعريف ، وفي حكم حديث لها نسبياً عرفته بأنه : (..... إجراء وقائي يجوز اتخاذه إذا اقتضى الحال إقصاء العامل عن وظيفته بمناسبة تحقيق معه، أو لأن في اتهامه ما يدعو إلى الاحتياط بالنسبة للعمل الموكول إليه بتجريده منه وكف يده عنه) [3].

و يتضح من استقراء هذه التعاريف أن الوقف الاحتياطي عن العمل لا يعد جزاء تأديبي بسبب خطأ أقترفه الموظف وثبت في حقه ، وإنما هو إجراء مؤقت يتخذ لمصلحة التحقيق أو لاعتبارات الوظيفة التي يشغلها الموظف الذي يخضع للتحقيق ، ويترتب عليه إقصاء الموظف عن إعمال وظيفته بشكل مؤقت[4]، وهو بذلك يعتبر أثراً من آثار التحقيق ولكن لا يترتب بقوة القانون ، وإنما تتخذه السلطة التأديبية المختصة إذا رأت مقتضى لذلك ، ومن ثم يكون لها السلطة الكاملة في تقدير ملاءمة إصدار قرار الوقف الاحتياطي من عدمه.

2- الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي:

أوضحنا فيما تقدم أن الوقف الاحتياطي عن العمل يتسم بطبيعة وقتية بحيث لا تنتهى العلاقة الوظيفية للموظف ، وإنما يظل خاضعاً لواجباته

---

(1) انظر حكمها الصادر بجلسة 1952/4/12م، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً (1946م – 1961م)، الجزء الرابع، بند رقم (2418)، ص 3817.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1962/6/10، في القضية رقم (229)، لسنة (3) ق، منشور في مجموعة السنة السابعة، العدد الثالث، ص 1036.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/4/29م، في الطعن رقم (361)، لسنة (36) ق منشور في مجموعة السنة.

(4) انظر الدكتورة / نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، مرجع سابق، ص 595.

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 [1].

وهنا يتبادر إلى الذهن التساؤل حول الطبيعة القانونية لقرار الوقف الاحتياطي ، وما إذا كان قراراً إدارياً من عدمه ؟ وهل هو قرار تمهيدي أو تحضيري أم أنه قرار نهائي؟.

وللإجابة عن هذا التساؤل نقرر أن وقف الموظف احتياطياً إنما يتم بموجب أداة قانونية تصدر من السلطة التأديبية المختصة التي أناط بها المشرع سلطة الوقف ، وعليه يعد بهذه المثابة قراراً إدارياً لأنه إفصاح من هذه السلطة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني يتمثل في إبعاد الموظف عن عمله مع ما يترتب على هذا الإبعاد من آثار قانونية [2].

في حين ذهبت محكمة القضاء الإداري في أحكام قديمة لها إلى أن قرار الوقف الاحتياطي هو قرار تحضيري يمهد للمساءلة التأديبية وهو موقوت بطبيعته، ومن ثم لا يعد من قبيل القرارات الإدارية النهائية ، وبالتالي لا يختص القضاء الإداري بإلغائه ، لأن اختصاصه يقتصر على القرارات النهائية [3].

هذا وقد خالفت المحكمة الإدارية العليا محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن ، حيث إنتهت إلى أن قرار الوقف الاحتياطي الصادر من السلطة

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 164، وص 165 ، وكذلك المستشار/ جلال أحمد الأدغم ، التأديب في ضوء قضاء محكمتي النقض – الإدارية العليا، المكتب الحديث ، الطبعة الثانية ، 2003م ، ص 229، وكذلك الدكتور/ محمد عصفور ، تأديب العاملين في القطاع العام، مرجع سابق ، ص 167 .

[2] انظر الدكتور / محمد السيد إبراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، طبعة 1966م ، دار المعارف، ص 588، وكذلك الدكتور / عمرو فؤاد بركات ، الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة ، 1985م، المطبعة العالمية ، ص 41 وما بعدها.

[3] انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1954/12/29م ، المنشور في مجموعة السنة التاسعة، ص 198م ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1958/3/5م ، المنشور في مجموعة السنتين الثانية عشر والثالثة عشر ، ص 80 .

الرئاسية التي أولاها المشرع هذا الاختصاص، هو قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية [1] ، وذلك لأنه إفصاح من جانب الجهة الإدارية المختصة عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون ، بقصد إحداث أثر قانوني معين لا يحدث إلا بهذه الأوضاع ، ويكتسب صفته النهائية بحيث إن ماله من أثر قانوني حال مؤاده إبعاد العامل وإيقاف صرف نصف مرتبه بمجرد صدوره ، وعلى ذلك فإن مثل هذا القرار يوصف أنه صادر من سلطات تأديبية تختص بنظر الطعن فيه المحكمة التأديبية، باعتبار أن هذه المحكمة هي صاحبة الولاية العامة التي تتناول الدعوى التأديبية المبتدأه [2].

عليه واستناداً لذلك فقد أحسن المشرع العُماني صنعاً عندما اعتبر قرار الوقف احتياطياً عن العمل قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري ، حيث نصت المادة السادسة من قانون إنشاء المحكمة بنظر طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة في حقهم.

3- اختلاف الوقف الاحتياطي عن غيره من أنواع الوقف الأخرى[3]:

يختلف الوقف الاحتياطي عن العمل عن غيره من أنواع الوقف الأخرى مثل الوقف بقوة القانون ، أو الوقف الجزائي ، إذ أن الوقف الاحتياطي هو إجراء مؤقت يصدر من السلطة المختصة ، ويكف يد الموظف عن مباشرة أعمال وظيفته مؤقتاً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

وعليه فهو يختلف عن بقية أنواع الوقف الأخرى[4] من حيث السبب، والمدة ، والسلطة المختصة به ، ومن حيث الآثار المترتبة عليه.

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1962/4/7م ، المنشور في مجموعة السنة السابعة ، العدد الثاني ، ص 570 .

[2] انظر الدكتور/ نعيم عطية والأستاذ: حسن الفكهاني، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا ، مرجع سابق، ص 530 ، الطعن رقم (2567) ، لسنة (35) ق، جلسة 1993/7/27م .

[3] يتشابه الوقف الاحتياطي مع أنواع الوقف الأخرى في انقطاع الموظف عن العمل مؤقتاً ، إلا أن لكل نوع نظامه القانوني وأغراضه وأسبابه والسلطة المختصة به ، ومدته وآثاره، على المركز القانوني للموظف.

[4] لمزيد من التفصيل انظر الدكتور/ عمرو فؤاد بركات ، الوقف الاحتياطي – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 68 .

- **اختلاف الوقف الاحتياطي عن الوقف الجزائي:**

نقرر ابتداءً أن القانون العُماني لم ينص على جزاء الوقف عن العمل من بين الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف المخالف، وهذا مسلك يكتب للمشرع العُماني، على خلاف موقف المشرع المصري الذي نص على عقوبة الوقف عن العمل كجزاء من بين الجزاءات الجائز توقيعها على الموظف المخالف، ومن ثم فإن الوقف الجزائي في القانون المصري يوقع على الموظف بعد أن تتأكد السلطة التأديبية من ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية وتثبت إدانته أمامها ، وقد يصدر هذا الجزاء بقرار من السلطة التأديبية الإدارية أو بحكم من المحكمة التأديبية ، في حين أن الوقف الاحتياطي عن العمل هو إجراء من إجراءات التحقيق ، كما يختلف من حيث مدته ، فالوقف كعقوبة محددة مدته بحيث لا تتجاوز ستة أشهر بنص القانون ، أما الوقف الاحتياطي كأجراء مؤقت مدته ثلاثة أشهر ويمكن تمديده من المحكمة التأديبية المختصة ، كما يختلف الوقف الاحتياطي عن الوقف الجزائي في النظم التي تأخذ به من حيث السبب ، ففي الوقف الاحتياطي يكون السبب مصلحة التحقيق ، في حين أن الوقف الجزائي سببه ثبوت ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية ، وتأسيساً على هذه الفروقات، فإنه لا يعتبر ازدواجاً في العقوبة التأديبية مجازاة الموظف بجزاء الوقف عن العمل، حتى في حالة وقفه أثناء التحقيق عن العمل احتياطياً ، وذلك لاختلاف النظام القانوني لكل منهما[1]، كما أنه لا يجوز خصم مدة الوقف الاحتياطي من مدة الوقف الجزائي لإمتناع القياس في النظام العقابي والتأديبي [2].

---

[1] انظر اللواء / محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 442، وكذلك انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، الرقابة على ملاءمة القرار التأديبي ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة ، العدد الثاني ، ديسمبر 1963م ، ص 531 وما بعدها .

[2] انظر فتوى الجمعية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة الصادرة في 1957/3/19م ، السنة الحادية عشر ، منشورة في الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء التاسع ، الأستاذ/ حسن الفكهاني ، مرجع سابق، ص 64

- اختلاف الوقف الاحتياطي عن الوقف بقوة القانون:

يختلف الوقف الاحتياطي عن الوقف بقوة القانون المنصوص عليه في المادتين(111،112) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م ، والذي يقع بمجرد تحقق سببه وهو حبس الموظف احتياطياً أو تنفيذاً لحكم قضائي[1] ودون حاجة إلى قرار إداري ، وبالتالي لا يدخل في إطار الإجراءات التأديبية التي تباشرها جهة الإدارة ، وإنما يتم بسبب الاستحالة المادية لمباشرة مهام الوظيفة لتعرض الموظف للحبس الاحتياطي، أو تنفيذاً لحكم قضائي، بينما يكون سبب الوقف الاحتياطي هو مصلحة التحقيق[2] ، ويختلف من حيث مدته، إذ أن مدة الوقف بقوة القانون مرتبطة بمدة الحبس أو مدة تنفيذ الحكم الجنائي وجوداً وعدماً.

4- أسباب الوقف الاحتياطي ومدته والسلطة المختصة باتخاذه:

أ- أسباب الوقف الاحتياطي :

حدد المشرع التأديبي العُماني أسباب الوقف الاحتياطي عن العمل ، حيث جعل مصلحة التحقيق هي مناط اتخاذ قرار الوقف ، وهذا ما نصت عليه المادة (110) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م بقولها : (لرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ...) [3].

---

[1] انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 105 .

[2] انظر الأستاذ/ إسماعيل الخلفي ، شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة ، توزيع مكتبة كوميت ، طبعة 1997م ، ص 359 ، وكذلك الأستاذ / عبد الله عبد القادر ، العمدة في أحكام تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 70 ، وص 71 ، وكذلك الدكتور/ عادل عبد الفتاح محمد عبد العال النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، سنة 1997م ، ص 113 .

[3] تجدر الإشارة أن القانونين السابقين رقمي 47 لسنة 1974م و27 لسنة 1975م قد جعلا سبب الوقف المصلحة العامة ، إذ نصت المادة (197) من قانون الخدمة المدنية رقم 47 لسنة 1974م على أنه (يجوز للوزير أو رئيس الوحدة أن يوقف الموظف بسبب أي تهمة موجهة ضده إذا رأى أن المصلحة العامة تقتضي ذلك ...) ، كما نصت المادة (99) من قانون الخدمة المدنية رقم 27 لسنة 1975م على ذات الأمر بقولها : (يجوز للوزير المختص أو رئيس الوحدة أن يصدر قراراً كتابياً بوقف الموظف عن العمل مع استمرار صرف راتبه الأساسي وعلاواته الأخرى بسبب أي تهمة موجهة ضده إذا رأى أن استمراره في العمل سوف يتسبب عنه أضراراً بالمصلحة العامة...).

ويتضح من هذا النص أنه يشترط لصحة قرار الوقف الاحتياطي أن يكون هناك تحقيق إداري أو جنائي يجرى مع الموظف ، وأن تقتضي مصلحة التحقيق هذا الوقف ، فالعلة الأساسية للوقف الاحتياطي هي إبعاد الموظف عن عمله حتى لا يؤثر على سير التحقيق وسلامته [1].

وهنا يثور التساؤل عن مدى حق الجهة المختصة في وقف الموظف احتياطياً عن العمل إذا وجدت أسباب تجعل من المصلحة وقفه عن العمل دون أن يكون هناك تحقيق يجرى معه؟.

لقد اختلف الفقه والقضاء في الإجابة على هذا التساؤل فتباينت الآراء حول تفسير عبارة مصلحة التحقيق ، حيث إنقسم الفقه في هذا الشأن إلى فريقين فريق يوسع في تفسير هذه العبارة ، وفريق آخر مضيق في تفسيرها ، كما اختلفت أحكام القضاء أيضاً في هذا الشأن ، ولنا في هذا الاختلاف رأي خاص.

1- اتجاهات الفقه: ينقسم الفقه في تفسير عبارة (مصلحة التحقيق) إلى فريقين هما:

الاتجاه الأول: يذهب جانب كبير من الفقه إلى القول جواز وقف الموظف احتياطياً عن عمله ولو لم يكن محل تحقيق ، بيد أن أنصار هذا الاتجاه يختلفون فيما بينهم في درجة التوسع في تفسير عبارة مصلحة التحقيق ، إذ يرى بعضهم[2]: (أن الوقف الاحتياطي يمكن أن يكون لمقتضيات الصالح العام ، ولو لم يكن هناك تحقيق قد بدء فيه بالفعل)، تأسيساً على أن مصلحة التحقيق من الصالح العام ، في حين ذهب رأي أخر[3] إلى أنه لا يجوز أن يكون الوقف الاحتياطي للصالح العام بالمعنى

---

[1] انظر الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري – دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 293 ، وكذلك الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي وضماناته ، مرجع سابق ، وكذلك الدكتورة / مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 304 .

[2] انظر الأستاذ/ محمد رشوان أحمد ، أصول القانون التأديبي ، مرجع سابق، ص 172، وص 173 .

[3] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 158 .

الواسع لهذا التعبير، بل يجب أن يكون لصالح المرفق الذي ينتمي إليه الموظف على وجه التحدي ، كما يجب أن يتم بمناسبة مخالفة ارتكبها الموظف أو مخالفة منسوبة إليه ، أي داخل إطار التأديب ، بحيث يكون الوقف منذراً بتحقيق قريب وأن لم يتخذ بمناسبة تحقيق موجود فعلاً، وذهب رأي ثالث[1] إلى القول (بوجوب 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 سبب جدي في الحالتين من شأنه المساس بالوظيفة أو التحقيق) ، كما ذهب رأي رابع[2] إلى القول : (بجواز الوقف الاحتياطي إذا اقتضى الصالح العام ، وإن لم تستلزمه مصلحة التحقيق بمعنى صالح المرفق الذي ينتسب إليه الموظف ، ولا يشترط لصحة الوقف أن يكون منذراً بتحقيق قريب ، فقد يكون التحقيق قد انتهى فعلاً ، ومع ذلك يصح الوقف لخطورة التهم الموجهة إلى الموظف والتي لا يجوز معها مباشرته لإعمال وظيفته صوناً للوظيفة العامة) .

واتجه رأي خامس[3] إلى أن الوقف الاحتياطي قد شرع لتيسير مهمة التأديب ، وليس لأي غرض آخر ، ومن ثم فإن هذه السلطة لا تعمل إلا في نطاق التأديب بسبب مخالفة تستوجب العقاب وترى الإدارة – بسلطتها التقديرية– أن بقاء الموظف في عمله مع قيام الاتهام ضده لا يستقيم مع صالح العمل ، فتقصيه عن عمله سواء لتيسير إجراءات التحقيق أو حفاظاً على سمعة الوظيفة وهيبتها .

---

(1) انظر الدكتور/ السيد محمد ابراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، 590 ، وكذلك مؤلفه شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ، 380 .

(2) انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 214 .

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 386.

في حين يرى البعض[1] أنه لا يجوز وقف الموظف الذي أحيل إلى التحقيق إلا لمصلحة التحقيق ، بيد أنه يجب أن تؤخذ مصلحة التحقيق بالمعنى الواسع ، وبالتالي يمكن إيقاف الموظف لصالح المرفق العام.

ويذهب بعض الشراح[2] إلى القول – وهو اتجاه وسط– أن الوقف الاحتياطي يجب أن تكون له مبررات قوية توجبه ، وليس فقط بالاستناد إلى المصلحة العامة، لأن هذا المصطلح فضفاض ، كما أنه يجب أن لا يقتصر على مصلحة التحقيق فحسب ، خاصة في الحالات التي تتأذى فيها سمعة الوظيفة العامة بما قد ينسب من تصرفات وأفعال شائنة .

مما تقدم نخلص إلى أن الرأي الغالب في الفقه التأديبي يتجه نحو التوسع في عبارة مصلحة التحقيق، التي تبرر الوقف الاحتياطي أو القياس عليها ، بحيث تشمل إلى جوارها المصلحة العامة[3]، بينما يقف البعض الآخر موقفاً وسطاً ، فلا يجيز الوقف على إطلاقه خوفاً من ضياع الضمانات المقررة للموظف ، كما أنهم لا يرون الاستناد إلى مصلحة التحقيق كسبب وحيد للوقف خوفاً من أن تتأذى الوظيفة العامة، بما قد ينسب إلى الموظف من تصرفات وأفعال شائنة ، بيد أن جميع هذه الآراء الفقهية أجازت الوقف ولو لم يكن محل تحقيق ، فمنها من قيد الوقف بمصلحة الوظيفة ، والآخر قيده بمصلحة المرفق الذي ينتمي إليه الموظف ، ومنها من أجاز الوقف للمصلحة العامة دون قيد آخر.

---

(1) انظر الأستاذ/ محمد أبو العلا بخيت ، مقالة في الوقف عن العمل في القانون رقم 47 لسنة 1987م ، منشور في مجلة المحاماة ، العددان الخامس والسادس ، السنة الحادية والستون، مرجع سابق،ص 127 .

(2) (2) انظر الدكتور/ رفعت المصيلحي محمد النجار ، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 51 وما بعدها.

(3) يقول الأستاذ/ محمد عجمي عبد الباقي ، بأن الوقف الاحتياطي عن العمل يعتبر في جميع الأحوال وقفاً للمصلحة العامة ويميز بين نوعين من الوقف الاحتياطي :- الأول: وهو وقف للمصلحة العامة يرتبط بفعل يجري فيه التحقيق ، أو تتحرك بالنسبة له سلطة التأديب ، أما الثاني: فهو وقف للمصلحة العامة أيضاً ولكنه يرتبط بفعل لا يجري بشأنه تحقيق أو تتحرك بالنسبة له سلطة التأديب ، ويبرر الوقف الثاني أن عدم وجود النص الذي يجيز الوقف لغير مصلحة التحقيق لا أثر له على مشروعية الوقف الذي تقتضيه المصلحة العامة ، أو مصلحة المرفق ، أو مصلحة الوظيفة نزولاً على المبادئ العامة الضابطة لسير المرافق العامة التي تسوغ الوقف في هذه الحالة دون حاجة إلى نص صريح ، انظر بحثه – الوقف الاحتياطي للموظفين العموميين – منشور في مجلة قضايا الحكومة ، مرجع سابق 122 وما بعدها.

- **الاتجاه الثاني:**

ويذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن وقف الموظف عن عمله احتياطياً لا يجوز إلا إذا اقتضته مصلحة التحقيق ، ومن ثم لا يجوز التوسع في تفسير عبارة مصلحة التحقيق ، وهو بذلك اتجاه مضيق ويخالف الاتجاه الموسع.

إذ يرى بعض أنصار هذا الاتجاه[1]، إلى أنه لا يجوز التوسع في علة الوقف الاحتياطي لتقرير جواز الوقف للمصلحة العامة ، أو مصلحة الوظيفة التي يتقلدها الموظف الموقوف ، ويذهب رأي ثاني[2] في هذا الاتجاه ، فيقرر أنه يجب التقيد بفكرة مصلحة التحقيق كمبرر وحيد لوقف الموظف عن عمله احتياطياً.

كما يذهب رأي ثالث[3] إلى القول: (أنه نظراً لصراحة النص ووضوحه ، فإنه لا يجوز وقف الموظف عن عمله ، إلا بمناسبة تحقيق معه ، وبشرط أن تقتضي مصلحة التحقيق ذلك، حيث إن للوقف عن العمل خطورة تستدعي عدم التوسع في تفسير النص، خاصة إذا كان النص تكاد حروفه تنطق بالمراد منه وعلته لوضوحه الشديد) ويذهب آخرون[4] إلى أن النص الخاص بالوقف لا يجيز الوقف إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ومن ثم فلا يمكن الوقف بسبب أي تحقيق ، وإنما يكون إذا اقتضت مصلحة التحقيق إبعاد الموظف عن وظيفته.

ويذهب البعض[5] إلى ضرورة عدم التوسع في مدلول عبارة مصلحة التحقيق والأخذ بمعناها الضيق ، وذلك لما ينطوي عليه التوسع من خروج

---

[1] انظر الأستاذ / مصطفى بكر ، تأديب العاملين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 214 وما بعدها .

[2] انظر الدكتور/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 32 وص 321 .

[3] انظر الدكتور/ عادل عبد الفتاح محمد عبد العال النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق، ص 171 .

[4] انظر الدكتور/ محمود حلمي ، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام ، الطبعة الأولى ، بدون جهة نشر ، ص 309 ، وكذلك انظر بحثه حول تأديب العاملين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، المنشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثاني، السنة الثالثة عشر ـ أبريل يونيو 1969م ، مرجع سابق.

[5] الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية وضمانتها لأعضاء هيئة التدريس ، مرجع سابق ، ص 110 وما بعدها ، وانظر كذلك الدكتور/ محمد عصفور ، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة ، بحث منشور =

على الأصول المقررة في مجال تفسير الأحكام، والنصوص التأديبية من ناحية ، وإهدار ضمانات التحقيق الموضوعية من ناحية أخرى.

ويتضح من الآراء السابقة أن أنصار هذا الاتجاه لا يجيزون الوقف الاحتياطي إلا لمصلحة التحقيق فحسب أخذاً بحرفية النصوص المنظمة للوقف.

2- موقف القضاء الإداري:

قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بمشروعية قرار وقف الموظف احتياطياً عن العمل دون أن يكون هناك ثمة تحقيق يجري معه بالفعل ، وذلك تمهيداً لاستصدار قرار جمهوري بفصله بغير الطريق التأديبي ، وقالت في تبرير حكمها أنه : (... ومن حيث إن الواضح من سياق الوقائع على النحو المتقدم أن إيقاف المدعي، إنما اتخذ كإجراء وقائي ريثما يتم فصله من الخدمة حماية للوظيفة، هذه الحماية التي تمثلت آخر الأمر فيما وقع على المدعي من جزاء وصل إلى حد الفصل من الخدمة بغير الطريق التأديبي ، وكان لقرار الوقف ما يبرره حسبما أسفرت عنه التحريات بأن كان في استمرار المدعي بالعمل أضراراً بالصالح العام ، الأمر الذي تترخص جهة الإدارة في تقديره، ما دام قد خلا قرار الوقف من الانحراف بالسلطة، ومن حيث إنه لكل ما تقدم يكون القرار الصادر بوقف المدعي قراراً سليماً ومشروعاً ، ولا يحق وبالتالي للمدعي المطالبة براتبه عن مدة الوقف السليم المشروع الذي لم يؤدي خلال عمله الوظيفي ، ويتعين رفض هذا الطلب وإلزام مصروفاته) [1].

بيد أن المحكمة الإدارية العليا قد اتخذت موقفاً مغايراً لذلك القضاء، وقررت أن وقف الموظف احتياطياً عن العمل لا يسوغ إلا إذا كان هناك تحقيق يجرى مع الموظف ، واقتضت مصلحة ذلك التحقيق هذا الإيقاف ،

= في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة ، العدد الأول ، يونيو 1963 ص 9 وما بعدها، ولذات المؤلف بنفس المجلة ، سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى سلطة التأديب ، السنة الخامسة ، العدد الثاني ، ديسمبر 1963م ،ص41 .

[1] انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1963/3/5م ، في القضية رقم (1282) ، لسنة (13) ق ، غير منشور.

ومن ثم إذا صدر قرار الوقف بعد انتهاء التحقيق الإداري الذي باشرته النيابة الإدارية ، وبعد انتهاء التحقيق الذي باشرته النيابة العامة ، وصدور الحكم الجنائي النهائي في الاتهام الذي أوقف المدعي بسببه ، فإن قرار الوقف – والحال كذلك– يكون قد تم على غير ما يقضي به القانون ، حيث لم يكن ثمة تحقيق يجري مع الموظف تقتضي مصلحته هذا الإيقاف ، وإنما صدر القرار – على ما يبين من الأوراق – بمناسبة النظر في إنهاء خدمته للحكم عليه في الجناية المشار إليها ، ومن ثم يكون قرار الوقف فاقداً للسبب الذي قام عليه مشوباً بالبطلان[1] .

هذا ويترتب على هذا الموقف نتيجة بالغة الأهمية مؤداه أنه لا يجوز وقف الموظف احتياطياً عن العمل لتحقيق غرض آخر غير مصلحة التحقيق ، حتى وإن كان هذا الغرض مشروعاً ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أنه:(... لا يوجد في نصوص القانون ما يسوغ لجهة الإدارة اتخاذ هذا الإجراء لغرض أخر ، ... وإنما يجب على الإدارة أن تلتزم الوسيلة التي نص عليها القانون والغرض الذي شرعت من أجله ، وما دام المشرع قد أجاز الوقف الاحتياطي في أحوال معينة محددة على سبيل الحصر ، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تلجأ إلى هذه الوسيلة في غير ما شرعت له، وإلا كان ذلك خروجاً على حدود التنظيم الذي رسمه المشرع ، وإهدار للحكمة التي استهدفتها من تخصيص لكل حالة الإجراء الذي يناسبها...) [2] .

يتضح من هذه الأحكام أن المحكمة الإدارية العليا تتمسك بمصلحة التحقيق كأساس وحيد لوقف الموظف احتياطياً عن العمل، تحقيقاً للغاية والحكمة التشريعية التي شرع من أجلها ذلك الإجراء الخطير.

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1970/1/17م ، في الطعن رقم (925) ، السنة (13) ق، المنشور في المبادئ التي قررتها المحكمة ، ص 858 .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/1/21م ، في الطعن رقم (73) ، السنة (12) ق، المنشور في مجموعة المبادئ ، ص 670 ، وفي ذات المعنى حكمها الصادر بجلسة 1991/5/25م ، في الطعن رقم (1957) ، لسنة (34) ق ، المنشور في مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية ، للدكتور/ نعيم عطية ، والأستاذ/ حسن الفكهاني ، مرجع سابق ، وحكمها الصادر بجلسة 1989/4/1م ، في الطعن رقم (2215) ، لسنة (23) ق . المنشور في ذات المرجع السابق ، ص 526 .

3- رأينا الخاص في أسباب الوقف الاحتياطي:

أوضحنا فيما تقدم أراء الفقه التأديبي في تفسير عبارة (مصلحة التحقيق) وانقسامهم إلى فريقين ، **الأول** موسع في تفسير هذه العبارة لتشمل مصلحة المرفق الذي ينتمي إليه الموظف محل المساءلة التأديبية ، وكذلك المصلحة العامة كسبب للوقف ، **والآخر** فريق مضيق في تفسيرها وقصرها على مصلحة التحقيق كمبرر وحيد للوقف حسبما تقضي به النصوص ، كما وقفنا على موقف القضاء الإداري في ذلك ولاحظنا مدى الاختلاف في هذه المسألة، ومن ثم فإنه وعلى الرغم من وجاهة الاعتبارات التي قام عليها الرأي الغالب في الفقه ، نحو التوسع في تفسير مدلول عبارة (مصلحة التحقيق) وفق ما سبق بيانه ، بيد إننا نرى عدم سلامة تلك الأسس التي ارتكز عليها ذلك الاتجاه في تحديده لمدلول هذه العبارة ، ومن ثم فإننا ننضم إلى الرأي الثاني المضيق لتفسير هذه العبارة ، باعتبار أن الأحكام التأديبية شأنها شان 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 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 أنه لو كان يقصد أن يجيز الوقف لغير مصلحة التحقيق لما أعوزه النص على ذلك صراحة ، فضلاً عن أن إطلاق يد الجهة الإدارية في اتخاذ هذا الإجراء، دون قيد أو شرط بحجة حماية الوظيفة ، أو المصلحة العامة من شأن ذلك أن يؤدي إلى عدم ضبط الحالة ، لأن كلمتي المصلحة العامة أو حماية الوظيفة العامة فضفاضة، وهي من الاتساع بمكان بحيث تستطيع الجهة الإدارية وقف من تشاء من الموظفين تحت هذه الذريعة، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار في المجتمع الوظيفي ، الأمر الذي ينعكس سلباً على حسن سير العمل في المرافق العامة.

ب- السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي :

نظم قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م السلطات التأديبية التي تختص بوقف الموظف احتياطياً عن العمل ، إذ نصت المادة (110) على أنه: (لرئيس الوحدة أن يوقف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك...) [1].

وقد حددت المادة الثانية من ذات القانون المقصود برئيس الوحدة بأنه:(الوزير أو رئيس الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة) ، كما بيّنت تلك المادة المقصود بالوحدة بأنها الوزارة أو وحدات الجهاز الإداري التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة.

وترتيباً على ذلك ، فإن الوزراء ورؤساء الهيئات العامة ومديري العموم الذين على رئاسة وحدات إدارية مستقلة [2]، يعدون في مفهوم المادة (110) من القانون رؤساء وحدات يملكون السلطة في وقف الموظف العمل احتياطياً كل في اختصاصه إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، كما نصت المادة (119) الفقرة (أ) على اختصاص مجلس المساءلة الإدارية بالنظر في إيقاف أو تمديد مدة الإيقاف عن العمل بالنسبة للموظفين الذين يخضعون للولاية التأديبية لذلك المجلس وهم شاغلي درجات وظائف الدرجة الثالثة فما دون من الجدول ، ونصت المادة (122) الفقرة (ب) على اختصاص المجلس

---

[1] تجدر الإشارة إلى أن المادة (197) من قانون الخدمة المدنية رقم 47 لسنة 1974م ، أجازت للوزير أو رئيس الوحدة وقف الموظف احتياطياً عن العمل، بسبب أي تهمة موجهة ضده إذا رأي أن المصلحة العامة تقتضي ذلك ، وحددت المادة (3/ج) منه المقصود برئيس الوحدة الذي يجوز له وقف الموظف احتياطياً عن العمل بأنه: (وكيل وزارة أو مدير دائرة) ، وبذلك يكون القانون المشار إليه قد أجاز – بالإضافة للوزير – لوكيل الوزارة ومدير الدائرة وقف الموظف احتياطياً عن العمل ،أما المادة (99) من قانون الخدمة المدنية رقم 27 لسنة 1975م فقد أعطت للوزير المختص أو رئيس الوحدة سلطة وقف الموظف احتياطياً عن العمل ، وبينت المادة (5) منه المقصود برئيس الوحدة بأنه وكيل الوزارة أو المدير العام ، وبالتالي فإن سلطة الوقف محصورة في الوزير ووكيل الوزارة والمدير العام كل في نطاق اختصاصه.

[2] تنص المادة (18) من قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة رقم 26 لسنة 1975م على أنه:(يجوز أن يتبع الوزارة مديريات عامة مستقلة في الحالات وطبقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، ويقتصر إنشاء المديريات العامة على الحالات التي تستوفي الشروط الآتية :- (أ) أن تكون المهام الموكولة إليها متصفة بطابع فني أو إداري متميز عن باقي أعمال الوزارة أو الوحدات التابعة لها . (ب) أن يكون حجم هذه المهام والمسئوليات في مستوى يتطلب وجود عدد من الدوائر خاضعة لرئاسة موحدة بقصد التنسيق فيما بينهما . (ج) أن تستدعي طبيعة هذه المهام والمسئوليات قدراً من الاستقلال الإداري والمالي ، وتتبع المديريات العامة وكيل الوزارة أو الوزير المختص مباشرة بحسب الهيكل التنظيمي لكل وزارة . هذا القانون منشور بملحق الجريدة الرسمية العدد (83) الصادر في 7/15/ 1975م .

المركزي للمساءلة الإدارية بالنظر في إيقاف أو تمديد مدة الإيقاف عن العمل بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الدرجة (أ) وحتى الثانية من الجدول[1].

وتأسيساً على ما تقدم فإن سلطة الوقف عن العمل في القانون العُماني مقررة لكافة السلطات التأديبية الرئاسية، ومجالس المساءلة الإدارية على حد سواء.

وهنا يتبادر إلى الذهن تساؤلاً ملحاً هو هل يجوز للسلطة التأديبية الرئاسية أن تفوض الرئيس المباشر سلطة وقف الموظف احتياطياً عن العمل؟.

للإجابة على هذا التساؤل نقرر ابتداءً أن الأصل في الاختصاص أنه شخصي ، ويجب أن يمارسه الشخص أو الجهة التي يحددها القانون دون غيرها ، إلا أن المشرع في كثير من الأحيان يجيز لصاحب الاختصاص الأصيل ، أن يعهد إلى أحد الموظفين لديه ببعض اختصاصاته ، سواء أكان التفويض في مسألة معينة أم في نوع معين من المسائل [2].

لذا فإن المبدأ المقرر في التفويض ، أنه عندما تمنح السلطة التشريعية اختصاصاً معيناً لسلطة إدارية ، إنما يكون ذلك لغاية وحكمة تراها وتقدرها

---

[1] يرى البعض أنه ليس لمجالس التأديب المختصة سلطة وقف الموظف عن العمل ابتداءً ، حتى ولو كان يباشر التحقيق مع الموظف محل المساءلة التأديبية ورأت أن مصلحة التحقيق تقتضي الوقف، تأسيساً على أن نصوص قانون الخدمة المدنية قد خلت من النص الذي يجيز لمجالس التأديب وقف الموظف ، وقد استند هذا الرأي إلى نص المادة (185) من اللائحة التنفيذية الذي ينص على أنه: (إذا أحيل موظف إلى التحقيق أو مجلس التأديب ورأي أن صالح التحقيق يقتضي إيقافه عن العمل، أعدت مذكرة بذلك تعرض على رئيس --- ، فإذا وافق على الإيقاف تحال إلى وحدة شئون الموظفين لإعداد قرار الوقف وتنفيذه بعد اعتماده ، ويجب أن يتضمن القرار تحديد مدة الإيقاف بحيث لا تزيد عن شهر ، فيجب إبلاغ مجلس التأديب المختص قبل انتهاء الشهر بأسبوع على الأقل للنظر في طلب المد وما إذا كان براتب أو بنصف راتب) . حيث إنتهى هذا الرأي إلى أن ذلك يعد نقصاً تشريعياً وطالب بتدخل المشرع لتعديل تشريعي لتعديل نص المادتين (76،78) من القانون بإضافة هذا الاختصاص لمجالس التأديب، إذا كان أحدهما يباشر التحقيق ورأى أن مصلحة التحقيق تستوجب وقف الموظف عن عمله ، راجع الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني – دراسة مقارنة – مرجع سابق ، ص 88 إلى ص 90 ، وقد انتقد هذا الرأي لعدم سلامة الأسس التي قام عليها.

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي، طبعة 1976م ، ص 706 .

، ومن ثم تهدر هذه الحكمة لو أجيز لصاحب الاختصاص الأصيل أن يفوض فيه دون إذن من الجهة مانحة هذا الاختصاص [1].

وعليه لا يجوز التفويض في الاختصاص المقرر بقانون إلا بقانون ، فالاختصاص المقرر بأداة أدنى من القانون يجوز التفويض فيه بناء على قانون من باب أولى ، والتفويض الجائز هو ما تقرره الأداة المانحة للاختصاص أو الأداة الأعلى منها – يستوي في ذلك أن يكون الاختصاص مقرر بموجب النظام الأساسي للدولة (الدستور)، أو القانون ، أو للوائح – بمعنى أنه إذا تحدد الاختصاص بمقتضى لائحة ، فإنه يجوز أن تتضمن هذه اللائحة نصاً يسمح لصاحب الاختصاص تفويض جانب من اختصاصاته ، وعليه فإنه – من باب أولى – يجوز أن يتضمن القانون الذي صدرت اللائحة بناء عليه نصاً يجيز التفويض في الاختصاصات المقررة لذلك.

وبالعودة إلى قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة رقم 26 لسنة 1975م نجد أن المادة (15) منه قد أجازت للوزير تفويض بعض اختصاصاته ، إذ نصت على أنه (دون إخلال بالمسئولية التضامنية لمجلس الوزراء، يكون كل وزير مسئولاً عن تنفيذ الاختصاصات والمهام والسياسات الموكولة إلى وزارته ، ويجوز للوزير أن يفوض وكيل الوزارة أو غيره من المسئولين بالوزارة في ممارسة بعض سلطاته واختصاصاه ...) .

واستناداً لهذا النص فإن الوزير يستطيع تفويض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة أو إلى أحد المسئولين بالوزارة بعض اختصاصاته وسلطاته ، ومن بين هذه الاختصاصات بطبيعة الحال سلطة التأديب وسلطة الوقف عن العمل احتياطياً إذا اقتضته مصلحة التحقيق ، هذا من جهة ومن جهة أخرى حظر

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق، ص 114 ، وكذلك الدكتور/ محمود إبراهيم الوالي ، نظرية التفويض الإداري ، مرجع سابق ، ص 277 ، وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/6/27م ، لسنة (4) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ ، ص 1964 ، حيث قررت: (ان الاختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون).

المشرع على الوزير أن يفوض في الاختصاصات المقررة بمقتضى القوانين والمراسيم على أنها من سلطاته وحده [1].

كما أجازت المادة (117) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م لرئيس الوحدة أن يفوض الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر – للموظف محل المساءلة التأديبية – في توقيع جزاءي الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة وبحيث لا يجاوز مجموع الخصم عن خمسة عشر يوماً في السنة.

وبالتالي فإذا كان يجوز لرئيس الوحدة أن يفوض سلطته التأديبية للرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر للموظف في توقيع الجزاءات التأديبية المقررة له، فإنه من باب أولى يستطيع تفويضه في وقف الموظف التابع له احتياطياً عن العمل ، بحسبان أن قررا الوقف مجرد إجراء من إجراءات المساءلة التأديبية ، وهو بلا شك أقل من الجزاء التأديبي.

ج- مدة الوقف الاحتياطي عن العمل :

نظراً لخطورة هذا الإجراء والآثار المترتبة عليه بالنسبة للموظف محل المسائلة التأديبية، فقد أحاطه المشرع التأديبي العُماني بقيود معينة يجب على الجهة الإدارية مراعاتها عند مباشرتها لهذا الإجراء، ومن بين هذه الضوابط مدة الوقف الاحتياطي ، حيث إنه إذا طالت مدته فإنه يتحول إلى نوع من العزل من الوظيفة ، أو العقوبة المقنعة ، مع أنه يرد على موظف تفترض فيه البراءة إلى أن تثبت إدانته [2].

---

[1] انظر فتوى وزارة الشئون القانونية رقم (و ش ق /م و/94/1139/1/23) ، الصادرة بتاريخ 1994/11/1م ، حيث جاء فيها بأنه (وفقاً لأحكام قانون التفسيرات والنصوص العامة رقم 3 لسنة 1973م ، وقانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة رقم 26 لسنة 1975م ، فإن التفويض وإن كان جائزاً في السلطات والاختصاصات التي قد يتجه صاحب الاختصاص فيها إلى أن يكلف غيره من المسئولين في مباشرتها ، إلا أن هذا الحق ينحسر عن تلك التي يتعين على من عقدت له مباشرتها بنفسه ، وقد تتضح هذه الاختصاصات بنصوص صريحة ، أو تتضح من سياق النصوص المنظمة لها ، وذلك بالنظر إلى طبيعة ونوع هذه الاختصاصات وأهميتها ومدى ارتباطها بمسئولية صاحب الاختصاص، التي قد تملي عليه مباشرتها بنفسه دون نقل عبء مما رستها لغيره ، وحتى لا تتأثر المصلحة العامة أو مصلحة العمل بذلك ...) ، كما قررت في فتوى أخرى أن (الحق في التفويض ينحسر عن الاختصاصات التي يتعين على من عقدت له مباشرتها بنفسه ، وهذه الاختصاصات قد تتضح بنصوص صريحة أو ضمناً من سياق النصوص المنظمة لها ...) فتوى رقم (و ش ق/م و/94/1236/1/26م) ،الصادرة بتاريخ 1994/11/26م)، الكتاب الأول 1994م- 1996م ، إصدار وزارة الشئون القانونية ، ص 67 و ص 79 .

[2] انظر الأستاذان / محمد رشوان أحمد، وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 73 ، وكذلك الدكتور/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق. ص320 .

لذا نص المشرع في جميع قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة على تحديد مدة الوقف بالنسبة لجهة الإدارة،في حين أطلق يد مجالس المساءلة الإدارية المختصة في تمديد مدة الوقف الاحتياطي دون تحديد حد أقصى للمدة،إذ نصت المادة (110) من قانون الخدمة المدنية رقم 120لسنة 2004م على أنه:(لرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع استمرار صرف راتبه كاملاً،ولا يجوز أن تمتد فترة الوقف لأكثر من ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس المساءلة المختص...) [1].

ومن هذا النص يتضح أن المشرع قد حدد لجهة الإدارة حداً أقصى لوقف الموظف عن العمل احتياطياً ، وذلك بثلاثة أشهر وإذا تحقق سببه ، بحيث لا يجوز لها تجاوز هذا الحد [2].

وعليه فإن هذا القيد على السلطة الإدارية يعد بحق ضمانة للموظف محل المساءلة التأديبية ، في مواجهة السلطة التقديرية التي تتمتع بها جهة الإدارة في هذا الإجراء، بشرط ألا تتجاوز الحد الذي وضعه الشارع لها، هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذه المدة كانت أقل في القانون السابق رقم 8 لسنة 1980م ، ولا ندري ما السبب الذي دفع المشرع لزيادة هذه المدة في القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م على الرغم من أن التوجه الفقهي يدعو إلى إنقاص هذه المدة لا زيادتها .

هذا وتملك الإدارة أن تعدل عن قرار وقف الموظف احتياطياً وتعيده إلى عمله قبل انتهاء التحقيق الذي تم الوقف بسببه[3]، ومن ثم فإن جهة

---

[1] تجدر الإشارة إلى أن قانون الخدمة المدنية السابق رقم 8 لسنة 1980 قد حدد مدة الوقف لجهة الإدارة بشهر واحد، وكذلك القانون رقم 47 لسنة 1974م ، انظر المادة (199) ، وكذلك المادة (99) من قانون الخدمة المدنية رقم 27 لسنة 1975م ، قد حددتا للسلطة الإدارية حداً أقصى لوقف الموظف احتياطياً هو لمدة شهر واحد ، ما لم يكن الموظف قد ارتكب جريمة جزائية ، ففي هذه الحالة يجوز أن تطول فترة إيقافه إلى أن تنتهي السلطة المختصة من إجراءاتها وصدور الحكم الجنائي.

[2] انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 97 .

[3] انظر الأستاذ/ مغاوري محمد شاهين المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 296 .

الإدارة تملك تعديل قرار الوقف الاحتياطي سواء كان بزيادة مدته أو بإنقاص تلك المدة طالما كان هذا التعديل في حدود المدة المسموح بها قانوناً ، ولا يؤثر على صحة قرار الوقف الصادر من جهة الإدارة عدم تحديد مدة الوقف،لأنها تستطيع أن تتدراك هذا الأمر بإصدار قرار لاحق يحدد المدة ، أما إذا لم تصدر مثل هذا القرار فإن المدة تنتهي بالحد الأقصى وهو ثلاثة أشهر من تاريخ صدور قرار الوقف ، وإذا انقضت هذه المدة دون أن تقدم السلطة الإدارية طلباً إلى مجلس المساءلة المختص بتمديد مدة الوقف ، فإن الوقف يرتفع عن هذا الموظف تلقائياً ، ويعود إلى عمله في اليوم التالي لانتهاء هذه المدة [1] .

بيد أن المشرع قد أطلق يد مجالس المساءلة المختصة في مدة الوقف الذي تتخذه ابتداءً أو تمديداً ، حيث لم يحدد لها مدة زمنية معينة كحد أقصى ، فلها أن تقرر وقف الموظف لمدة ثلاثة أشهر أو أكثر لمدة غير محدودة ، كما لها أن تمدد مدة الوقف الذي صدر عن جهة الإدارة لمدة شهر آخر ، أو مده إلى أجل غير محدود ، ولا شك أن هذه السلطة المطلقة وإن كانت معقودة لمجالس المساءلة صاحبة الولاية العامة في التأديب ، إلا أن ذلك يعد بلا ريب خللاً تشريعياً يستوجب تداركه لمواجهة الخطر الذي يحدق بالموظفين من جراء ممارسة هذه السلطة ، فالتعسف يمكن أن يكون من السلطة التأديبية الرئاسية، ويمكن أن يكون كذلك من مجالس المساءلة ، ولا فرق بين الاثنين من حيث الآثار المترتبة على الموظف محل المساءلة التأديبية.

وعليه نرى أن يتدخل المشرع بتعديل تشريعي يحدد للسلطة الرئاسية مدة شهر للوقف ، كما يحدد لمجالس المساءلة مدداً زمنية للوقف الاحتياطي وتمديده بحيث لا تزيد على ثلاثة أشهر كحد أقصى.

---

[1] انظر الأستاذان / محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 74 .

ثانياً : آثار الوقف الاحتياطي عن العمل في القانون العُماني:

يترتب على وقف الموظف عن العمل احتياطياً بعض الآثار التي تمس مركزه الوظيفي ، وامتيازا ته المادية والمعنوية ، كإبعاده عن العمل والراتب والترقية، وذلك كما يلي :

1- إبعاد الموظف عن وظيفته مؤقتاً:

من المقرر أن الوقف الاحتياطي هو إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف مؤقتاً ، حيث لا يباشر الموظف الموقوف أي عمل من أعمال وظيفته ولا يتولى في تلك الفترة أي سلطة أو اختصاص ، وذلك لتحقيق الحكمة التي يبتغيها الشارع من إجراء الوقف، وصولاً إلى الحقيقة في الخطأ التأديبي محل المساءلة التأديبية ، وبذلك يختلف الوقف عن العمل عن الأسباب الأخرى لانقطاع الموظف عن عمله كالمرض والإجازة ، ففي هذه الحالات تستمر ولاية الموظف قانوناً على وظيفته ، ولا تنقطع صلته بالعمل ، ويستطيع خلالها القيام بالواجبات الوظيفية التي تدخل في اختصاصه ، بعكس الموظف الموقوف عن العمل الذي يحرم من ممارسة المهام الوظيفية[1]، وإذا مارس الموظف الموقوف عملاً من أعمال الوظيفة ، فإن هذا العمل يعتبر منعدماً لصدوره من شخص لا ولاية له أصلاً بالقيام به ، وذلك ما لم 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 صدروها دون النظر إلى الاعتبارات اللاحقة [2]، بيد أنه لا يترتب على الوقف الاحتياطي

---

(1) انظر المستشار الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته)، مرجع سابق ص 459 ،وكذلك مؤلفه المساءلة التأديبية ،مرجع سابق ص 302 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس ،مرجع سابق ،ص 128 .

(2) انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 164، وكذلك الدكتور / ماهر عبد الهادي الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 327 وما بعدها ، وانظر كذلك :-

- S. SALON. op.cit., p. 224.

- وانظر كذلك في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1982/11/4م ، في الطعن رقم (44) ، لسنة (24) ق .

أن يتحلل الموظف من واجباته الوظيفية خارج نطاق الوظيفة ، إذ يظل خاضعاً لها باعتبار أن العلاقة الوظيفية قائمة ولم تنفصم بعد ، وبذلك يمتنع عليه أن يؤدي عملاً للغير بمكافأة ، وعن مزاولة الأعمال التجارية[1]، وأن يسلك سلوكاً لا يتفق وكرامة الوظيفة، وغير ذلك من الواجبات الأخرى.

2- أثر قرار الوقف الاحتياطي عن العمل على الراتب:

تترتب على قرار وقف الموظف عن العمل آثاراً مالية تنصب على راتبه وعلاواته ، هذا وقد نصت المادة الثانية من القانـــون رقم 120 لسنة 2004م علـــى تعريـــف الراتـــب بقولهـــا(... ويقصد به الراتب الأساسي المقرر المبيّن قرين كل درجة بجدول الدرجات والرواتب المرافقة للقانون ، ويدخل في هذا الراتب العلاوات الدورية والتشجيعـــية والاستثنائية)[2].

ويعتبر الراتب هو المقابل المادي الذي يحصل عليه الموظف مقابل العمل الذي يؤديه ، ومن ثم فهو عنصر أساسي من عناصر نظام الوظيفة العامة، وهو بذلك – وفق الرأي السائد في الفقه وســـيلة تسمح للموظف بالمحافظة على مستوى اجتماعي يتناسب مع مكانته الوظيفية[3]، وبناء على ذلك فالراتب ليس نفقة كما يصفه البعض [4].

---

(1) انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين بالدولة والقطاع العام ، القاهرة ، المطبعة العالمية ، 1971م ، ص 247 وما بعدها .

(2) ورد تعريف الراتب أيضاً في القانونين السابقين ، إذ نصت المادة الثانية من القانون رقم 8 لسنة 1980 على ما يدخل في الراتب ، وكذلك نصت الفقرة (هـ) من المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية رقم 47 لسنة 1974م على أنه:(يقصد بلفظة راتب لأي وظيفة ، المبلغ الإجمالي المستحق يومياً أو أسبوعياً أو شهرياً أو سنوياً لكل موظف شغل تلك الوظيفة...)، كما نصت المادة الخامسة من القانون رقم 27 لسنة 1975م على تعريف الراتب على أنه: (يقصد بها الراتب الأساسي المستحق لكل وظيفة بمقتضى أحكام هذا القانون).

(3) انظر الدكتور/عبد الحميد كمال حشيش ،دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي ، مرجع سابق ، ص 99 وما بعدها .

(4)انظر الدكتور / محمد فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم الإداري ، طبعة 1967م ، بدون جهة نشر ، ص 385 ، وكذلك انظر الدكتور/ مصطفى أبو زيد ، الوجيز في القانون الإداري ، طبعة 1957م ، بدون جهة نشر ، ص 420 ، وكذلك الدكتور/ عمر حلمي ، الأجور ودورها في تحفيز الموظف العام ، دار الثقافة الجامعية ، طبعة 1988م ، ص 53 ، ولمزيد من التفصيل انظر الدكتور/ حماد محمد شطا السملاوي ، النظام القانوني للأجور والمرتبات ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، بدون ذكر السنة ، ص 48 وما بعدها.

وتأسيساً على أن الراتب في الغالب الأعم بالنسبة للموظف يمثل المصدر الوحيد لدخله فقد وازن المشرع العُماني في الوقف الاحتياطي بين اعتبارين مهمين في هذا الشأن،إذ راعى ظروف الموظف الموقوف في فترة لم يثبت الخطأ التأديبي في حقه بعد ، ومقتضيات العدالة التي تقضي بأن الأجر مقابل العمل ، والموظف لم يؤد أي عمل خلال هذه المدة حتى يستحق عليه أجراً ، لذلك قرر بأن يكون الوقف الاحتياطي لمدة الثلاثة أشهر الأولى بكامل الراتب والبدلات ، وأجاز لمجالس التأديب المختصة وقف نصف الراتب إذا أقرت استمرار الوقف لأكثر من تلك المدة.

ويستفاد ذلك من نص المادة (110) من القانون رقم 120 لسنة 2004م ، حيث نصت على أنه:(... ولا يجوز أن تمتد فترة الإيقاف لأكثر من ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس المساءلة المختص،وفي هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقرر وقف صرف نصف راتبه..) [1].

لذا فإن صدور قرار بوقف الموظف عن العمل لا يعني وقف صرف نصف راتبه فوراً ، وإنما يستمر صرف الراتب والبدلات الأخرى المقررة لدرجة الموظف الموقوف، وذلك لمدة ثلاثة أشهر، فإذا رأت الجهة الإدارية ، ضرورة استمرار وقفه لمصلحة التحقيق لأكثر من تلك المدة ، فإنها تطلب تمديد الوقف من مجلس المساءلة المختص بمعاقبة الموظف ، وفي هذه الحالة يجوز للمجلس إذا رأى تمديد الوقف ، أن يقرر وقف صرف نصف راتب الموظف أو صرفه كاملاً خلال فترة التمديد ، ولا شك أن هذا النص يمثل ضمانة للموظف الموقوف بالنسبة لمصدر رزقه، مما يجعل الجهة الإدارية تتردد كثيراً قبل اتخاذ قرار الوقف، بحيث تتجنب وقف الموظف عن العمل دون التأكد من أن الشكوك التي تحوم حوله تقطع بارتكابه للخطأ التأديبي محل التحقيق ، ومن ثم لا تقدم عليه لأسباب غير حقيقية .

---

[1] كان القانون السابق رقم (8) لسنة 1980م يحدد مدة الوقف الأولى التي يصدر بها قرار من رئيس الوحدة بشهر واحد فقط.

وهنا يتبادر إلى الذهن تساؤلاً ملحاً حول مصير الجزء المقتطع من راتب الموظف الموقوف بعد انتهاء الوقف الاحتياطي لو استمر الوقف لأكثر من ثلاثة أشهر؟.

لم تجب نصوص القانون على هذا التساؤل وخلت من تحديد مصير الجزء المقتطع من راتب الموظف، الذي قد يتعرض لوقف نصف راتبه من قبل مجلس المساءلة المختص ، لو قرر المجلس تمديد مدة الوقف لأكثر من ثلاثة أشهر مع خصم نصف الراتب ، ثم بريء الموظف من المخالفة التأديبية المنسوبة إليه ، أو صدر قرار بجزاء الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة يسيرة، وأمام هذا الوضع لابد من اجتهاد للوصول إلى قصد المشرع من ذلك، وعليه نرى أنه يجب التفرقة بين وضعين:

1- إذا قرر مجلس المساءلة المختص تمديد الوقف ولم يقرر اقتطاع نصف راتب الموظف، فلا تثور ثمة مشكلة في هذه الحالة.

2- أما إذا قرر مجلس المساءلة المختص تمديد الوقف مع وقف صرف نصف راتب وبدلات الموظف الموقوف، ففي هذه الحالة نرى أنه إذا صدر قرار من السلطة التأديبية ببراءة الموظف من المخالفة التأديبية المنسوبة إليه ، يجب أن يسترد النصف المقتطع من راتبه وبدلاته ، أما إذا صدر قرار بمعاقبة الموظف تأديبياً فنرى التفرقة بين الجزاءات البسيطة والجزاءات الجسيمة ، ففي حالة مجازاة الموظف بعقوبة غير الفصل أو الإحالة إلى التقاعد فإنه يجب رد ما سبق اقتطاعه من راتب الموظف خلال فترة تمديد الوقف ، أما إذا تقرر فصل الموظف أو إحالته إلى التقاعد ، فلا سبيل للحصول على الجزء المقتطع من راتب الموظف خلال مدة الوقف ، وبالتالي فإن

هذا الجزء يعود إلى الخزانة العامة للدولة وليس للموظف حق فيه [1].

أما إذا كان الموظف موقوفاً بحكم القانون لحبسه احتياطياً ، أو تنفيذاً لحكم قضائي في جريمة غير مخلة بالشرف أو الأمانة ، فإنه يحرم من نصف راتبه أثناء مدة حبسه احتياطياً ، على أن يعاد صرفه إذا حكم بالبراءة أو حفظ التحقيق[2]، وقد عالجت ذلك المادة (111) من القانون وعالجت الحالة الثانية المادة (112) من ذات القانون ، بحيث يحرم من راتبه وبدلاته عن هذه المدة ؛ لأنه لا يؤدي عملاً للإدارة .

3- أثر قرار الوقف الاحتياطي عن العمل على الترقية:

الترقية أمر بالغ الأهمية في حياة الموظف العام ، فهي كما يراها البعض[3] أن يشغل الموظف وظيفة درجتها أعلى من الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، في حين يراها البعض الآخر[4] بأنها تنصيب الموظف في مركز وظيفي أعلى من المركز الذي كان يشغله، كما ذهب رأي ثالث[5]بأنها نقل الموظف من وضع وظيفي أقل إلى وضع وظيفي أكبر ، وذلك عن طريق نقله إلى وظيفة أعلى أو فئة أخرى ، ويذهب رأي رابع[6] إلى القول: (بأنها اختيار أكفأ الموظفين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسئولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة ، أي أن

---

[1] انظر المستشار / مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 307 .

[2] انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري المصري ، الطبعة السابعة ، دار الفكر العربي ، طبعة 1965م، ص 802 .

[3] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وعمال الإدارة ، دار الفكر العربي ، طبعة 1973م ، ص 358 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ حماد محمد شطا السملاوي ، النظام القانوني للأجور والمرتبات في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص350.

[4] انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 221 .

[5] الدكتور/ محمود حلمي ، حقوق العاملين وواجباتهم في الجهاز الإداري والقطاع العام ، بحث منشور بمجلة قضايا الحكومة ، العدد الثالث ، السنة الحادية عشر ، يوليو سبتمبر 1967م ، ص 951 .

[6] انظر الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، دار النهضة العربية ، طبعة 1996م ، ص 24، وكذلك الدكتور/ عصمت عبد الله الشيخ ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب ، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص 11 .

شاغل الوظيفة الجديدة يتحمل واجبات ومسئوليات أكبر ، على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة) .

وما يهم الموظف من الترقية هو ما يصاحبها من زيادة في راتبه ومخصصاته المالية ، فضلاً عن أن للترقية أثر نفسي على الموظف المرقى حتى ولو لم يصاحبها زيادة في الراتب أو في مزاياه المادية.

غير أن هناك موانع من الترقية ، 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، إذ نصت المادة (31) من قانون الخدمة المدنية رقم120 لسنة 2004م على هذا الأثر بقولها:(لا يجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى المساءلة الإدارية أو المحاكمة الجزائية خلال مدة الوقف أو الإحالة، على أن يحجز له الوظيفة، فإذا لم يقض بإدانته أو عوقب بالإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تزيد على خمسة أيام وجب رد ترقيته إلى التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المساءلة..).

ويتضح من هذا النص أن المنع من ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى المحاكمة التأديبية الجزائية هو حظر مؤقت يدور مع الوقف وجوداً وعدماً ، بحيث إذا انتهى الوقف – انعدم تبعاً له السبب المانع من الترقية ــ ويعّول في ذلك على ما انتهى إليه الوقف، فإذا انتهى بسبب حفظ التحقيق ، فإن الموظف يسترد حقه في الترقية من التاريخ الذي حلت فيه وكأنه لم يوقف عن العمل ، وكذا الحال إذا انتهى الوقف بمجازاة الموظف بإحدى الجزاءات التأديبية البسيطة مثل جزاء الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد عن خمسة أيام .

أما إذا عوقب الموظف بجزاء أشد من تلك الجزاءات ، ففي هذه الحالة لا مجال للنظر في ترقيته ، وينقلب المنع إلى حرمان نهائي منها في هذه الفترة [1].

وتأسيساً على ما تقدم فإن حرمان الموظف الموقوف من الترقية avancement طوال مدة الوقف ليس بعقوبة تأديبية ، ولكنه إجراء وقائي مؤقت ، حيث إن الوقف عن العمل أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية يلقي بظلال من الشك والريبة على سمعة الموظف ومقدرته ، لهذا فقد اتخذ المشرع إجراء احتياطياً بحجب الترقية عن ذلك الموظف في تلك الفترة، مع مراعاة احتمال براءته مما نسب إليه إلى حين البت من قبل السلطة التأديبية المختصة في الأسباب التي أوجبت الوقف أو الإحالة إلى المحاكمة [2].

ويعد الوقف الاحتياطي كمانع مؤقت من موانع الترقية خلال فترة الوقف سبباً قائماً بذاته[3]، ومستقلاً عن سبب إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية ، بحيث إذا انتهى الوقف بانتهاء مدته ، فإن المنع يظل مستمراً إذا كان الموظف محالاً إلى المحاكمة.

هذا ويلاحظ أن القانون لم يحدد مدة معينة تظل فيها الوظيفة محجوزة للموظف الموقوف، ومن ثم فإنه مهما طال أمد الوقف أو المحاكمة فإن الوظيفة تحجز له ، وبالتالي لا يجوز أن يرقى غيره إليها لحين انتهاء الوقف أو المحاكمة التأديبية ، فبانتهاء الوقف بسبب حفظ التحقيق تنجلي الصورة وتتبين الحقيقة ويسترد الموظف حقه في الترقية ، وكذلك إذا انتهت المحاكمة

---

[1] انظر الدكتور / ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العماني ، مرجع سابق ، ص 261 .

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 399 ، وكذلك الأستاذ/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 307 .

[3] يرى البعض تفضيل لفظ تأجيل الترقية بدلاً من لفظ المنع ، باعتبار أن لفظ المنع يوحي بأنه مانع مؤبد وليس مؤقت ، انظر في ذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 138 . وكذلك الدكتور/ رفعت مصليحي ، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 329 .

إلى توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الراتب من لمدة لا تزيد على خمسة أيام.

5- أثر قرار الوقف على الاستقالة :

لم يرتب القانون العُماني على قرار الوقف عن العمل احتياطياً عدم جواز قبول استقالة الموظف الموقوف ، كما هو الحال في بعض التشريعات الوظيفية[1] ولكنه لم يجز قبول الاستقالة المقدمة من الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية ، حيث نصت المادة (211) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م على أنه : (إذا قدم الموظف استقالته وكان محالاً للمحاكمة التأديبية، فلا تقبل إلا بعد انتهاء المحاكمة بغير عقوبة الفصل أو الإحالة إلى المعاش أو العزل من الوظيفة ، فإذا انتهت المحاكمة بإحدى هذه العقوبات لا تقبل استقالته وتطبق العقوبة).

يستفاد من هذا النص أن الاستقالة لا تقبل في حالة كون الموظف محالاً إلى مجلس المساءلة المختص سواء أكان موقوفاً عن العمل أم لا ، ويلاحظ أن المشرع العُماني لم يكن موفقاً في صياغة هذا النص من حيث استخدامه مصطلح (المحاكمة التأديبية) للتعبير عن المساءلة التأديبية أمام مجلس المساءلة الإدارية ، وكان من المتعين عليه مراعاة توافق المصطلحات القانونية في النصوص القانونية ، إذ أن لفظ المحاكمة التأديبية يصلح في النظم التي تأخذ بنظام المحاكم التأديبية أي النظم القضائية في التأديب كما هو الحال في مصر.

---

[1] انظر المادة (139) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 1988 ، وكذلك رسالة الماجستير للباحث ، النظام القانوني لتأديب الموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وعُمان ، سنة 1995م ، الجامعة الأردنية ، 138 .

الفرع الثاني
تنظيم الوقف الاحتياطي عن العمل وآثاره
في النظم المقارنة

درسنا في الفرع الأول من هذا المطلب تنظيم الوقف الاحتياطي وآثاره بصورة تفصيلية إلى حد ما في التشريع العُماني، ولذا فإننا سنختصر دراسة هذا الموضوع في النظم المقارنة، وذلك على النحو التالي:

أولاً: تنظيم الوقف الاحتياطي عن العمل وآثاره في القانون المصري:

نظمت قوانين العاملين المدنيين المتعاقبة[1] في جمهورية مصر العربية الوقف الاحتياطي عن العمل وآثاره ، باعتباره إجراء قانوني غايته تنحية الموظف بصفة مؤقتة عن إعمال وظيفته إما لصالح التحقيق الذي يجري ، سواء كان التحقيق إدارياً أو جنائياً ، وأما تصوناً للوظيفة وحرصاً على كرامتها ، وصيانة لها من العبث أو الإخلال بها ، وحيث إنه سبق لنا بيان الخلاف الفقهي وتباين أحكام القضاء في تفسير عبارة مصلحة التحقيق باعتبارها سبب الوقف، بحيث يرى البعض أن تشمل المصلحة العامة ومصلحة الوظيفة ذاتها في حدود معينة، كما تم بحث آثار الوقف ، لذا نحيل القارئ إليها منعاً من التكرار ، وعليه تنصب دراستنا هنا على تناول الجوانب المختلفة إلى حد ما مع التشريع العُماني ونقصرها على بحث السلطة المختصة بالوقف ، ومدة الوقف وتمديده ، وذلك كما يلي :

1- السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي في القانون المصري:

تواتر النص في قوانين العاملين المدنيين على أن يكون الوقف الاحتياطي من اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية ، على اعتبار أن الوقف

---

(1) بدء من القانون رقم 210 لسنة 1951م ، المواد(5/84 ، 95، 96) القانون رقم 46 لسنة 1964م المواد من (5/61 ، 64، 65) ، القانون رقم 58 لسنة 1971م ، المواد (5/57، 60، 61) ، وانتهاء بالقانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م ، المواد (5/80، 83، 84) .

الاحتياطي يدخل في إطار السلطة التقديرية للجهة الإدارية [1] ، ففي ظل قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 210 لسنة 1951م كانت سلطة الوقف من اختصاص الوزير ووكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ، في حين أن سلطة الوقف كانت مقصورة على وكيل الوزارة ورئيس المصلحة ، وأدخل هذا التعديل بموجب القانون رقم 73 لسنة 1957م [2].

ولم تتغير سلطة الوقف الاحتياطي في ظل القانون رقم 46 لسنة 1964م عما كانت عليه في القانون السابق[3].

أما في ظل القانون رقم 58 لسنة 1971م، فقد حدث تعديل على السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي[4]،حيث نصت المادة الثانية منه على السلطات المختصة بالوقف وهي :

- الوزير المختص.
- المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية.
- رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص.

ثم صدر قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة 47رقم لسنة 1978م، ونصت المادة (83) منه على السلطات المختصة بالوقف بقولها أن : (لكل من السلطة المختصة ، ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ...) [5] .

ويتضح من هذا النص أن هناك جهة أخرى تشارك السلطة الإدارية في وقف العامل احتياطياً عن عمله هي النيابة الإدارية ، وقد ذهب رأي في الفقه[6] إلى أن السلطة المفوضة في التأديب تملك سلطة وقف الموظف

---

[1] انظر الدكتور / عمرو فؤاد أحمد بركات ، الوقف الاحتياطي ، دراسة مقارنة مرجع سابق ، ص 10 وما بعدها .
[2] انظر المادة (95) من القانون رقم 210 لسنة 1951 المعدل بالقانون رقم 73 لسنة 1957م .
[3] انظر المادة (64) من القانون رقم 46 لسنة 1964م .
[4] انظر المادة (60) من القانون رقم 58 لسنة 1971م .
[5] انظر المادة (83) من القانون رقم 47 لسنة 1978 المعدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1983م .
[6] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 378 .

احتياطياً عن العمل دون الحاجة إلى النص الصريح في قرار التفويض ، بحسبانه أمراً مشتقاً من الموضوع الرئيسي الذي فوض فيه.

وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 20 يونيو 1965م بقولها:(...أن تفويض وكيل الوزارة المساعد في التصرف في التحقيق يستتبع بالضرورة منحه حق وقف الموظف الذي يجري معه التحقيق ، وذلك أن الوقف عن العمل وسيلة لا غاية،ولا يمكن فصل إحداهما عن الأخرى ، فالوقف يوطئ السبيل إلى التحقيق مع الموظف في جو خالٍ من تأثيره ونفوذه...) [1].

وللسلطة التأديبية الإدارية – الموضحة أعلاه– أن تمارس اختصاصها من تلقاء نفسها إذا قدرت أن مصلحة التحقيق تتطلب هذا الإجراء .

ويذهب بعض الشراح [2] إلى التوسع في مفهوم السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي، بحيث تشمل بالإضافة إلى الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة شاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصه ، وكذلك المحكمة التأديبية ، وقد استند للتدليل على صحة رأيه إلى أن المـــادة (83) التي تحدد السلطة المختصة بالوقف قد جاءت بعد المادة (85) التي تبّين الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية ، الأمر الذي يقتضي عدم تكرار تعداد هذه السلطات مرة أخرى عند الكلام عن الوقف الاحتياطي ، كما أن المشرع وقد أناط بشاغلي الوظائف العليا سلطة توقيع بعض الجزاءات التأديبية المحددة في المادة(82)، فإنه من باب أولى يكون من اختصاصها وقف العامل احتياطياً عن العمل إذا توافرت دواعيه وأسبابه ، لأن الوقف إجراء يرتبط أولاً وأخيراً بالإجراءات التأديبية التي تتخذ أو يزمع اتخاذها حيال الموظف ، ومن ثم فمن البديهي أن يكون الوقف الاحتياطي

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1965/6/20م ، الطعن رقم (1170) ، السنة (10) ق، ص 1675 .
[2] انظر الدكتور/ رفعت المصيلحي محمد النجار ، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 75 وص 76 .

مرتبطاً بالسلطة التأديبية ، ومن ثم لا يمكن أن يكون قصد المشرع سلب سلطة الوقف من شاغلي الوظائف العليا.

بيد أن هذا الرأي انتقد من بعض الفقه[1] على أساس أنه يصطدم مع صريح نص المادة الثانية من القانون رقم 47 لسنة 1978م ،حيث حددت هذه المادة المقصود بالسلطة المختصة على سبيل الحصر، وليس من بين هذه السلطات المحكمة التأديبية ، فإذا كانت هذه الأخيرة تملك توقيع العقوبات التأديبية ، فإن ذلك لا يعني أنها تملك بالضرورة وقف العامل احتياطياً عن العمل ، كما أن مسائل الاختصاص من النظام العام الأمر الذي لا يجوز معه التوسع في تفسيرها مع وجود النص الصريح ، فضلاً عن التناقض الذي وقع فيه هذا الرأي، عندما تقيد بحرفية النص فيما يتعلق بسلطة الوقف الاحتياطي بالنسبة للعاملين بالقطاع العام الخاضعين للقانون رقم 48 لسنة 1978م ، فقرر أنه يتعين احترام إرادة المشرع ، وعدم التوسع في تفسير نص المادة (86) من ذلك القانون ، فلا يجوز إعطاء سلطة الوقف الاحتياطي لغير رئيس مجلس الإدارة ، في حين سمح لنفسه بالاجتهاد مع صراحة النص بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة، وأخذ يتوسع في تفسير المادة (83) من القانون رقم 47 لسنة 1978م، فأعطى لشاغلي الوظائف العليا سلطة الوقف الاحتياطي بغير سند من القانون ، الأمر الذي لا يمكن قبوله في ظل النص الحالي.

ومن جانبنا نؤيد الرأي الأخير لسلامة الأسس التي قام عليها أخذاً بأن الاختصاص لا يقرر إلا بنص صريح، إذ أن المشرع لو كان يقصد أن ينيط سلطة الوقف إلى غير أعضاء السلطة المختصة لما أعوزه النص على ذلك صراحة في نص المادة (83) كما فعل بالنسبة لمدير النيابة الإدارية ، حيث إن هذا الأخير ليس من بين أعضاء السلطة المختصة كما نصت على ذلك

---

[1] انظر الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، الوقف الاحتياطي ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، مرجع سابق ، ص 121 وما بعدها ، وانظر كذلك لذات المؤلف ، الوقف الاحتياطي دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 51 وما بعدها.

المادة الثانية من القانون ، لذا نصت المادة (83) على منحه سلطة الوقف عن العمل إلى جانب السلطة المختصة.

وعلى أية حال ، فإذا كانت السلطة التأديبية الإدارية هي المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي ، فإن تساؤلاً يتبادر إلى الذهن مؤداه هل يجوز لهذه السلطة أن تفوض سلطة الوقف إلى سلطة أدنى منها ؟

وللإجابة عن هذا التساؤل لابد أن نعود إلى قانون التفويض في الاختصاصات رقم 42 لسنة 1967[1]، حيث أجازت المادة الثالثة منه للوزراء ومن في حكمهم أن يعهد ببعض الاختصاصات المخّولة لهم، إلى المحافظين ووكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم ، أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص ، كما أجازت المادة الرابعة من ذات القانون لوكلاء الوزارات أن يفوضوا في بعض اختصاصاتهم رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة ، ويجوز كذلك لرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أن يفوضوا في بعض اختصاصاتهم المخولة لهم بموجب التشريعات، إلى مديري الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم.

وفي ضوء النصوص المتقدمة ؛ فإنه يجوز للوزير المختص ووكيل الوزارة كل في نطاق اختصاصه، أن يفوض رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة في مباشرة سلطاته ومن بينها سلطة الوقف الاحتياطي على العاملين التابعين لهم[2]، كما يجوز للمحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم ، ولرئيس مجلس إدارة الهيئة العامة كل في نطاق اختصاصه، أن يفوض رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة التابعة لهم في مباشرة سلطاته ومن بينها سلطة الوقف الاحتياطي بالنسبة للعاملين لديهم [3].

---

[1] نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، بالعدد (83) ، الصادر بتاريخ 1967/10/12 .
[2] انظر الدكتور / عمرو فؤاد بركات ، الوقف الاحتياطي دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 53 .
[3] انظر الدكتور / عمرو فؤاد احمد بركات ، الوقف الاحتياطي ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، 53 .

وهنا أيضاً يثور التساؤل ذاته حول مدى جواز قيام مدير عام النيابة الإدارية بتفويض سلطة الوقف الاحتياطي لغيره من أعضاء النيابة الإدارية.

حيث ذهب رأي في الفقه[1] ونحن نؤيده إلى القول:(بأن مدير عام النيابة الإدارية – وإن كان بدرجة وزير – إلا أنه لا يجوز له تفويض غيره سلطة الوقف الاحتياطي) ، ومن ثم فإنه يتعين عليه أن يباشر هذا الاختصاص بنفسه ، فالتفويض في الاختصاص أمر استثنائي، ويتعين تفسير النصوص المتعلقة به تفسيراً ضيقاً[2]، كما أنه لا تفويض إلا بقانون يجيز ذلك، ويضيف هذا الرأي أنه باستعراض أحكام كل من القانون رقم 42 لسنة 1967م ، والقانون رقم 47 لسنة 1978م نجد أن – في ظل القانون الأول – المشرع قد أجاز للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخوّلة لهم بموجب التشريعات إلى وكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات التابعة لهم ، ومن ثم فإن هذا الحكم لا يسري بالنسبة للنيابة الإدارية ، حيث لا يوجد بداخل الكادر الوظيفي لها أعضاء يشغلون درجات وكلاء وزارات أو رؤساء هيئات ، كما أنه في ظل القانون رقم 47 لسنة 1978 المعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983م، لم ينص المشرع صراحة أو ضمناً ما يجيز لمدير عام النيابة الإدارية تفويض غيره من أعضائها في سلطة الوقف الاحتياطي .

مما تقدم نخلص إلى أنه لا يجوز لمدير عام النيابة الإدارية أن يفوض أحد الوكلين أو رؤساء النيابة الإدارية أو أحد أعضائها سلطة وقف الموظف العام احتياطياً عن العمل ، وإنما يتعين عليه أن يباشر هذا الاختصاص بنفسه إذا اقتضته مصلحة التحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية مع ذلك الموظف.

---

[1] انظر الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، الوقف الاحتياطي ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، مرجع سابق ، ص 124 .

[2] انظر الدكتور / محمد محمد إبراهيم رمضان ، الوصاية على الهيئات المحلية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، بدون سنة نشر ، ص 406 .

وإذا كانت سلطة الوقف الاحتياطي مقررة للسلطة التأديبية المختصة كما حددتها المادتان(82،2) من القانون رقم 47 لسنة 1978م، والمعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983م ، فإن تساؤلاً آخر يتبادر إلى الذهن حول السلطة المختصة بوقف العامل المعار أو المنتدب؟.

لقد أجابت المادة (4/82) من القانون رقم 47 لسنة 1978 على هذا التساؤل ، حيث نصت على أنه:(... وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها العامل أو المكلف بها هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبية طبقاً للأحكام سالفة الذكر ، وذلك عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة أو التكليف).

ويتضح من هذا النص أنه طالما كانت الجهة المنتدب إليها العامل أو المعار إليها أو المكلف بها هي الجهة المختصة بالتحقيق معه وتأديبية ، فإنه يكون من باب أولى لها وقفة احتياطياً عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، إلا إذا كانت هذه الجهة من أشخاص القانون الخاص ، ففي هذه الحالة فإن جهة عمله الأصلية هي التي تملك تأديبه ، وبالتالي وقفه احتياطياً عن العمل [1].

بينما ذهب رأي آخر في الفقه[2] إلى القول بوقف الإعارة أو الانتداب ذاته ، وليس وقف العامل محل المساءلة التأديبية ، بحيث يعود العامل إلى جهة عمله الأصلية ، وهي التي تقرر وقفه احتياطياً عن العمل من عدمه .

ونرى مع غالبية الفقه المصري الذي يكاد يجمع على أن الجهة المستعيرة ، أو المنتدب إليها العامل، أو المكلف بها ، هي المختصة بإصدار

---

[1] انظر الدكتور / عمرو فؤاد بركات ، الوقف الاحتياطي ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 54 ، وكذلك الأستاذان/ محمد رشوان أحمد، وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 72 ، وكذلك الأستاذ/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 300 .

[2] انظر الدكتور/ رفعت المصيلحي محمد النجار ، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 92 وما بعدها .

قرار الوقف الاحتياطي ، تأسيساً على أن الوقف الاحتياطي يتبع سلطة التأديب، ومن ثم فإن الذي يملك الأكثر يملك الأقل، إذ أن الوقف مهما طالت مدته إجراء وقتي ، في حين أن الجزاء له أثر أبلغ وأعمق من قرار الوقف.

2- مدة الوقف الاحتياطي وتمديده في القانون المصري:

نظراً لخطورة الوقف الاحتياطي على مركز الموظف من حيث الآثار التى تترتب عليه، لذا فرض المشرع المصري على الجهة الإدارية عدة قيود عند ممارسته، ليس فقط من حيث ضرورة قيام سببه ، وتحديد السلطة المختصة التي تملك إصداره ، وإنما أيضاً من حيث مدته ، وذلك أن الوقف إذا طالت مدته تحوّل إلى نوع من العزل، أو توقيع عقوبة بغير الطريق التأديبي[1].

ومن أجل ذلك نصت المادة (83) من القانون رقم 47 لسنة 1978م المعدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1983م على مدة الوقف الاحتياطي بقولها: (لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل 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 التى تحددها....) [2].

ويتضح من هذا النص أن الجهة الإدارية المختصة لا تستطيع وقف الموظف عن عمله لأكثر من ثلاثة أشهر حتى ولو كان التحقيق ما يزال مستمراً معه، بحيث إذا رأت استمرار الوقف الاحتياطي بعد هذه المدة، تعين عليها أن تطلب مد الوقف من المحكمة التأديبية المختصة، ومن ثم فإذا

---

(1) أنظر الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات، الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 36، وكذلك الأستاذان / محمد رشوان أحمد وإبراهيم عباس، الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 73.

(2) هذه المادة تقابل المادة (95) من القانون رقم 210 لسنة 1951م، والمادة (64) من القانون رقم 46 لسنة 1946، والمادة (60) من القانون رقم 58 لسنة 1971م.

مضت الثلاثة أشهر دون أن تعلن الجهة الإدارية عن رغبتها في طلب مد الوقف ارتفع الوقف تلقائياً عن الموظف الموقوف[1]، ورغم ذلك فقد استقر القضاء الإداري في مصر على أن تراخي الجهة الإدارية في تقديم طلب مد الوقف الاحتياطي إلى ما بعد انتهاء مدة الثلاثة أشهر ، لا يؤدي إلى عودة العامل الموقوف إلى عمله بقوة القانون ، طالما كان التحقيق معه ما زال مستمراً ، وكانت جهة الإدارة في سبيل تقديم طلب مد الوقف إلى المحكمة التأديبية المختصة ، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:(لا وجه للقول بأن الوقف يعد كأن لم يكن بحجة عدم عرض الأمر حالاً على المحكمة التأديبية المختصة ، إذ ليس في النصوص ما يرتب مثل هذا الجزاء الذي يجعل قرار الوقف وما ترتب عليه معدوماً ، ومن ثم تعد الموافقة اللاحقة من المحكمة على استمرار الوقف الاحتياطي مغطية للفترة ما بين انقضاء مدة الثلاثة أشهر وصدور هذه الموافقة) [2].

وقد ذهبت في حكم آخر[3] لها إلى القول: (أن مدة الوقف المحددة للوقف الاحتياطي ، والتي تصدر عن الجهة الإدارية ، وأن كان القانون قد حدد لها حداً أقصى وهو ثلاثة شهور، إلا أن هذه المدة – كما جرى عليه قضاء هذه المحكمة– هي تنظيمية لا يترتب عليها البطلان على تجاوزها ، وإن ما يصدر من قرارات من الجهات الإدارية عن مدد تربو عليها ، يصححها قرار المحكمة التأديبية لهذا الوضع عند عرض الأمر عليها بعد ذلك ، سواء كان هذا الإقرار صريحاً أو ضمنياً بالموافقة على المد عن مدة لاحقة).

---

(1) الدكتور / عمرو فؤاد بركات ، الوقف الاحتياطي ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 37 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1958/6/14م ، السنة (3) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني ، مجلس الدولة ، ص 1422 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1963/5/14م ، في القضية رقم (1157) ، السنة (6) ق ، ص 1212 .

هذا ويلاحظ أن المشرع لم يحدد للجهة الإدارية مدة معينة يتعين عليها خلالها أن تطلب من المحكمة التأديبية المختصة مد مدة الوقف ، وبالتالي يمكن لجهة الإدارة أن تطلب ذلك في أي وقت أثناء مدة الثلاثة أشهر لتقرير استمراره أو إنهائه [1].

كما يلاحظ أن المشرع قد أطلق يد المحكمة التأديبية المختصة في مدة التمديد للوقف الاحتياطي ، حيث لم يحدد لها حداً أقصى في هذا الشأن ، ومن ثم لها أن تقرر مد الوقف للمدة التي تراها مناسبة بسلطتها التقديرية، دون قيد عليها من حيث تحديد المدة ، بل يكون لها أن تقدر المدة اللازمة حسبما تقتضيه مصلحة التحقيق أو المحاكمة التأديبية، بحسب ظروف الحال وملابساته[2].وفي هذا الخصوص قررت المحكمة الإدارية العليا: (انه لا يتعين أن يقتصر إذن المحكمة بالمد على ثلاثة أشهر ، ثم يتجدد الإذن بذلك كل مرة، كما هو الشأن في الحبس الاحتياطي...) [3].

وقد انتقد بعض الفقه[4] هذا المسلك للمحكمة الإدارية العليا فذهب إلى القول بعدم جواز مد الوقف الاحتياطي لأكثر من ثلاثة أشهر في كل مرة، ما دامت دواعي الوقف لا تزال قائمة ، وحجة هذا الرأي تدور حول أن تقييد استمرار الوقف بمدة معينة تأمين الموظف وتوفير ضمانة له ، حتى لا يظل محروماً من نصف مرتبه أمداً غير محدد ، فضلاً عن أن هذا التحديد فيه استنهاض للسلطة التي تتولى التحقيق وحثها على الانتهاء منه في أسرع وقت ممكن[5] .

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصدر بجلسة 1955/10/31م ، السنة (9) ق ، ص 229 .

[2] انظر الدكتور / عمرو فؤاد بركات ، الوقف الاحتياطي دراسة مقارنة ، ص 38 ، وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 146 .

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/2/14م ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة (4) ق، ص 816.

[4] انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 161 .

[5] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، 217 .

كما ذهب رأي آخر[1] إلى القول: (أن إطلاق سلطة المحكمة التأديبية في تحديد الأجل الذي يمتد إليه الوقف يؤدي عملاً إلى إمكان أن يكون الوقف لأجل غير مسمى ، وهذه نتيجة خطيرة تتأذى منها العدالة ، وتناهض المصلحة العامة ومصلحة الموظف ، الذي قد يظل معلقاً عدة سنوات لا يكفي نصف راتبه لسد حاجاته ، فضلاً عن قبضه أجور دون أن يؤدي مقابلها عملاً).

وقد عارض بعض الشراح[2] هذه الآراء الفقهية بحجة تعارضها مع النص الصريح ، إذ أن النص يطلق سلطة المحكمة التأديبية في تحديد المدة التي تراها ، ومن ثم لا يجوز تقييد المطلق دون نص، كما أنه – وحسب هذا الرأي- فإن إطلاق سلطة المحكمة التأديبية في تحديد المدة التي تقدرها لا يخل بالضمانات المقررة للموظف الذي تم تمديد وقفه، ما دام يستطيع أن يراجع المحكمة التأديبية في أي وقت ليطلب منها إعادة النظر في المدة التي قررت تمديد الوقف فيها.

ومن جانبنا نؤيد الاتجاه الأول القائل بعدم مد الوقف الاحتياطي لأكثر من ثلاثة أشهر، باعتبار أن هذا الرأي يتفق والطبيعة المؤقتة لإجراء الوقف، فضلاً عن أن تحديد المدة من شأنه أن يحقق المصلحة العامة ومصلحة الموظف على حد سواء في ضرورة الانتهاء من التحقيق بالسرعة الممكنة ، بهدف حسم إجراءات المساءلة التأديبية ثبوتاً أو نفياً من أجل استقرار المركز القانوني للموظف ، أما إطلاق سلطة المحكمة التأديبية في مد الوقف بدون حد أقصى، يشكل خطراً داهم على الضمانات التأديبية ، إذ أن المحكمة قد

---

[1] انظر الدكتور/ محمد عصفور ، تأديب العاملين في القطاع العام ، ومقارنته بنظم التأديب الأخرى ، طبعة 1972م ، ص 179 .

[2] انظر الدكتور/ رفعت المصيلحي محمد النجار، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 108، وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني دراسة مقارنة، مرجع سابق ، ص 148 .

تخطيء في تقدير الوقائع التي تقدم إليها من الجهة الإدارية في طلب المد ، مما يتضرر معه والحال كذلك الموظف الموقوف.

عليه نتمنى على المشرع المصري أن يخفض مدة الوقف الاحتياطي للجهة الإدارية إلى شهر واحد فقط ، كما فعل المشرع العُماني في القانون رقم 8 لسنة 1980م ، كما نأمل أن يتدخل بتعديل تشريعي فيحدد حداً أقصى لمد مدة الوقف ، على أن يعاد أمر التمديد بعد انتهاء هذه المدة ، إذا كان هناك حاجة إلى التمديد مرة أخرى وهكذا لمدة لا تجاوز في حدها الأقصى لأكثر من ثلاثة أشهر.

ثانياً: تنظيم الوقف الاحتياطي عن العمل وأثاره في القانون الإماراتي:

عالجت قوانين الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة المتعاقبة[1] الوقف الاحتياطي عن العمل وآثاره ، وبما أنه قد سبق دراسة تنظيم الوقف وآثاره في القانون العُماني بشيء من التفصيل، وحيث إن الأحكام بين القانونين متشابهة تقريباً ، لذا سنقوم بدراسة هذا الموضوع في القانون الإماراتي بالقدر اللازم للمقارنة بهدف الخروج بموقف موحد بين التشريعات محل الدراسة، عليه سنقصر البحث هنا على السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي ومدته وتمديده، وذلك كما يلي:

1- السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي في القانون الإماراتي:

حددت المادة (67) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 21 لسنة 2001م السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي عن العمل، والتي تتمثل في الوزير ، ومجلس التأديب المختص ، إذ نصت هذه المادة على أنه:(للوزير أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة

---

[1] انظر المادة (66) من قانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 1973م ، والتي تقابل المادة (67) من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م .

لا تزيد على شهر،ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من مجلس التأديب المختص ...)[1] .

ويتضح من هذا النص أن سلطة الوزير في الوقف الاحتياطي عن العمل غير مقيدة إلا بقيد المدة،وسبب الوقف وهي مصلحة التحقيق، باعتبار أن الوقف يدخل في إطار السلطة التقديرية التي تترخص فيها جهة الإدارة دونما رقابة عليها في ذلك، إلا إذا شابها عيب الانحراف بالسلطة،ومن ثم إذا كانت هناك حاجة إلى مد الوقف وجب عرض الأمر على مجلس التأديب المختص ليقدر مبررات استمرار الوقف من عدمه تبعاً لما ينتهي إليه تقديره لطلب مد الوقف.

وهنا يتبادر التساؤل أنه إذا كانت السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي محددة بالوزير ، فهل يجوز لهذه السلطة تفويض غيرها في وقف الموظف احتياطياً عن العمل إذا تحققت أسبابه؟.

لقد أجابت المادة (21) من القانون رقم (1) لسنة 1972م بشأن اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء على ذلك التساؤل بقولها[2]:(يمارس كل وزير اتحادي السلطات والصلاحيات ضمن وزاراته :

1ـــ اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.

2ـــ الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك .

3ـــ تنفيذ الميزانية العامة للاتحاد ضمن الاعتمادات المقررة لوزراته.

4ـــ حق تخويل بعض صلاحياته إلى وكيل الوزارة أو المدراء العامين أو كبار موظفي وزارته.

---

(1) تجدر الإشارة إلى أن القانون الحالي قد حصر سلطة الوقف عن العمل بالوزير فقط ، في حين أن القانون السابق قد أعطى سلطة الوقف عن العمل للوزير أو وكيل الوزارة كل في نطاق اختصاصه ، انظر الدكتور / ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ودراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 172 ، وكذلك الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ، 381 .

(2) تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد الثاني ، مجموعة الجريدة الرسمية ، الجزء الأول 1971م- 1976م ، ص 79 .

5ـ أية صلاحيات أخرى تخوله إياه القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات الاتحادية الصادرة بمقتضاها...).

واستناداً إلى هذا النص، فإنه يجوز للوزير تفويض بعض صلاحياته ، ومنها سلطاته التأديبية بما فيها سلطة الوقف عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك إلى وكيل الوزارة أو أحد مديري العموم أو إلى أحد كبار موظفي الوزارة ، ومن ثم يمكن أن يتم ذلك التفويض في ممارسة هذه السلطة ، بيد أنه لا يجوز للسلطة المفوضة أن تفوض سلطة أدنى منها في ذلك الأمر ، عملاً بالقاعدة القائلة (أنه لا يجوز التفويض في الأمور المفوض فيها).

وبطبيعة الحال، فإنه إذا كانت الجهة الإدارية هي التي تبدأ بإصدار قرار الوقف ، فإنها تستطيع إنهاءه في أي وقت ، ولو كان ذلك أثناء فترة الوقف الأصلية أو خلال المدة التي امتدت بقرار من مجلس التأديب ، وسواء أكان هذا الإنهاء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الموظف ، إذ أن الوقف شرع لمصلحة التحقيق الذي تتولاه الجهة الإدارية ، ومن ثم فإنها تستطيع إنهاء الوقف في أي وقت تقدر فيه أن الوقف قد انتهت أسبابه ودواعيه ، وأنه لم يعد لازماً لتحقيق مصلحة تستهدفها به[1] .

وعليه يذهب بعض الشراح[2] إلى أن الوقف هو ضمان إجرائي تتمتع به سلطة التحقيق، وتستعين بما يرتبه من آثار تتمثل في إبعاد الموظف مؤقتاً عن إعمال وظيفته لاستئناف تحقيقاتها بحرية تامة تمكنها من حسن القيام بدورها المكلفة به في استظهار الحقيقة والكشف عنها.

هذا وتعد مجالس التأديب المختصة وفقاً لنص المادة (67) من القانون رقم21 لسنة 2001م من بين السلطات المختصة بالوقف ، إذ أنها تملك مد

---

[1] انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ، ص 381، وص 382 .

[2] انظر الدكتور/ عبد الله محمد محمود أرجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 286 .

الوقف بناء على طلب الجهة الإدارية إذا قدرت توافر مبررات استمراره ، كما لها رفض هذا الطلب إذا رأت انتفاء أسباب ودواعي الوقف ، بل إن سلطة مجالس التأديب في الوقف الاحتياطي غير مقيدة – على عكس الإدارة – بمدة محددة للوقف ، إذ لها تمديد الوقف للمدة التي تقدرها بدون حد أقصى لذلك ، ومن ثم فإنه من غير المعقول أن تكون تلك الجهة التي تملك هذه السلطة، ليست من بين السلطات المختصة ، وهي تمثل السلطة الأعلى في التأديب عموماً والوقف خصوصاً [1].

مدة الوقف الاحتياطي وتمديده في القانون الإماراتي :

حددت المادة (67) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 21 لسنة 2001م مدة الوقف الاحتياطي فنصت على أنه:(للوزير أن يوقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد على شهر ، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من مجلس التأديب المختص...) .

ويتضح من هذا النص أن مدة الوقف المقررة للسلطة التأديبية الرئاسية هي شهر واحد فقط ، كما هو الشأن في القانون العُماني السابق رقم (8) لسنة 1980م، في حين كان القانون السابق يعطيها ثلاثة أشهر[2] ، مثل ما هو عليه الحال في القانون المصري ، والقانون العُماني رقم (120) لسنة 2004م.

وبعقد المقارنة بين مواقف التشريعات – محل الدراسة – في هذا الخصوص نقف على أفضلية التشريعين العُماني والإماراتي عن موقف نظيرهم المصري ، من حيث مدة الوقف المقررة للسلطة الرئاسية ، باعتبار أن قيد المدة القصيرة للوقف الاحتياطي يصب في خانة مبدأ الرعاية

---

[1] يرى البعض أن مجالس التأديب المختصة ليست من السلطات المختصة بالوقف ، وإنما تقتصر سلطتها على الموافقة على مد الوقف أو رفضه ، انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 177 .

[2] انظر المادة (66) من القانون السابق رقم 8 لسنة 1973م ، المعدلة بالقانون رقم 5 لسنة 1978م ، والتي تنص: (للوزير أو وكيل الوزارة كل في نطاق اختصاصه أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ولمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من مجلس التأديب المختص ...).

والضمان للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، ويتفق مع الطبيعة المؤقتة لإجراء الوقف الاحتياطي.

وعليه فإن السلطة التأديبية الرئاسية لا تملك أن توقف الموظف عن عمله احتياطياً لأكثر من شهر في القانون الإماراتي، فإذا رأت أن أسباب الوقف ما تزال مستمرة ، وانه يتطلب تمديد مدة الوقف الاحتياطي، فإن عليها أن تتقدم بطلب إلى مجلس التأديب المختص ليقرر فيه إما الموافقة على ذلك الطلب ، وفي هذه الحالة يقدر المدة اللازمة لتمديد الوقف ، وإما برفض الطلب وفي هذه الحالة يجب على الجهة الإدارية أن تمكن الموظف من مباشرة عمله لانتهاء الوقف الاحتياطي .

غير أن السلطة التأديبية الرئاسية قد تتأخر في طلب تمديد مدة الوقف الاحتياطي من مجلس التأديب المختص ، فما هو الأثر المترتب على ذلك في طلب المد؟.

يذهب رأي في الفقه[1] إلى القول : (بأن تأخر السلطة الرئاسية في عرض أمر الموظف على مجلس التأديب بعد انتهاء الشهر وما قد يترتب على ذلك من تجاوز لا يؤدي إلى بطلان الوقف، إذ ليس في نصوص القانون ما يرتب هذا الجزاء، فضلاً عن أن قرار مجلس التأديب الذي يصدر بعد ذلك بالموافقة على استمرار الوقف، من شأنه إجازة الفترة الواقعة ما بين انقضاء تلك المدة وصدور قراره بمد الوقف) ، ويضيف أنصار هذا الرأي أنه في حالة رفض المجلس المختص الموافقة على التمديد ، فإنه يترتب على ذلك اعتبار الموظف مباشراً لعمله من يوم انتهاء مدة الوقف المحددة للسلطة الإدارية، الأمر الذي يتطلب صرف ما أوقف صرفه من راتبه من اليوم التالي لانتهاء الوقف.

---

[1] انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ، ص 381، وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 177 .

ومن جانبنا نرى عدم سلامة هذا الرأي وهشاشة الأسس التي أعتمد عليها ، إذ أنه من غير الجائز مكافأة الإدارة بسبب تراخيها عن طلب التمديد، إذا كان له مقتضى على حساب الضمانات المقررة للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، الذي هو أولى بالرعاية في هذه الفترة الحرجة بالذات ، من أن نضفي على خطأ الإدارة المشروعية ، وفي نظري أن الوقف في هذه الحالة يرتفع تلقائياً من اليوم التالي لانتهاء مدة الوقف ويتعين على جهة الإدارة تمكين الموظف من مباشرة عمله فور انتهاء الوقف، كما أن إطلاق يد مجالس التأديب في التمديد دون حد أقصى، تثور بشأنه ذات الملاحظات التي سبق بيانها عند الحديث عن سلطة مجالس المساءلة المختصة في القانون العُماني ، وسلطة المحكمة التأديبية المختصة في القانون المصري بشان تمديد الوقف.

عليه نحيل إليها منعاً من التكرار ، ونناشد المشرع الإماراتي بوضع حداً أقصى لمجالس التأديب بشأن تمديد الوقف تمشياً مع نهجه الذي لمسناه بشأن تقصير مدة الوقف المقررة للسلطة التأديبية الرئاسية .

ومن حيث الآثار المترتبة على الوقف نأمل من المشرع الإماراتي أن يتدخل ليكون الوقف المقرر للسلطة التأديبية الرئاسية براتب كامل ، كما هو الشأن في القانون العُماني حفاظاً على مصدر دخل الموظف العام .

المبحـــــث الثالث
التصرف في التحقيق في القانون العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

فبعد أن تنتهي جهة التحقيق من أعمالها سواء تولته الجهة الإدارية التي يعمل لديها الموظف المتهم كما هو الحال في سلطنة عُمان ودولة الإمارات العربية المتحدة بالنسبة لجميع المخالفات ، وجمهورية مصر العربية في

أغلب المخالفات ، أو النيابة الإدارية في مصر بالنسبة لبعض المخالفات والتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا ، تقوم تلك الجهة بإعداد مذكرة بنتيجة التحقيقات التي قامت بها مشفوعة بالرأي تعرض على السلطة المختصة لتقرر التصرف في التحقيق ، هذا وتختلف إجراءات وضوابط التصرف في التحقيق تبعاً لاختلاف الجهة التي تقوم به [1] .

عليه نقسم دراسة التصرف في التحقيق في التشريعات – محل الدراسة – إلى فرعين ، وذلك كما يلي:

الفـــرع الأول
التصرف في التحقيق من قبل الجهة الإدارية
في القانون العُماني والنظم المقارنة

لا تختلف القوانين في الدول– محل الدراسة– فيما بينهما بشان مصير التحقيق الذي تقوم به الجهة الإدارية التابع لها الموظف المتهم ، حيث إن إجراءات التصرف فيه لا يخرج عن أحد أمور ثلاثة هي :

1– حفظ التحقيق :

وقد يكون الحفظ مؤقتاً لعدم معرفة المخالف أو لعدم كفاية الأدلة[2]، أو حفظاً نهائياً لعدم المخالفة، أو عدم صحة ما نسب إلى الموظف ، أو لوفاة المتهم [3]، أو لعدم الأهمية وذلك إذا كانت المخالفة هينة الأثر ، بحيث يكون

---

[1] انظر الدكتور / محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 323، وكذلك الدكتور/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 361 وما بعدها ، وكذلك الأستاذان / محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 107 وما بعدها ، وكذلك اللواء/ محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، مرجع سابق وما بعدها، وكذلك الدكتور/ زكي محمد النجار ، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 119 .

[2] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 171، كذلك الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979 ، مرجع سابق ، ص 568 .

[3] يرى البعض أن وفاة الموظف المتهم قبل بدء التحقيق أو أثناء مباشرته لا تمنع من بدئه أو من الاستمرار فيه لأن التحقيق – حسب هذا الرأي – قد يكشف عن مخالفات جديدة أو عن متهمين جدد ، إما إذا تم التحقيق فعلاً وتوافرت الإدانة ضد عامل بعينه ، فإن وفاته بعد ذلك تمنع من متابعة الإجراءات نحو مجازاته ، ويعتبر منعدماً القرار الذي يصدر بعد ذلك بتوقيع عقوبة ضده ولو كانت السلطة التأديبية لا تعلم بوفاة العامل عند توقيع العقوبة ، انظر في ذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، مهمش رقم 019 ، ص 171 .

السكوت عنها أولى بالرعاية من مجازاة الموظف عنها، أو بسبب امتناع المسئولية لعاهة عقلية عند ارتكاب المخالفة ، أو لامتناع العقاب ويكون لأحد سببين : لعاهة عقلية طرأت بعد ارتكاب المخالفة ، أو لأنه ارتكب المخالفة تنفيذاً لأمر رئيسه على الوجه الذي بيّنه القانون [1].

والفرق بين نوعي الحفظ: هو أن الحفظ النهائي لا رجعة فيه بحيث لا يجوز مساءلة الموظف بعد ذلك عن تلك المخالفة التي كانت محل قرار الحفظ ، أما الحفظ المؤقت، فإنه يمكن الرجوع فيه إذا ظهرت بعد ذلك أدلة جديدة تفيد في معرفة مرتكب المخالفة، وفي نسبة المخالفة إليه [2].

هذا ويصدر بالحفظ سواء أكان مؤقتاً أو نهائياً قراراً إداري من السلطة التأديبية المختصة، ويكون لهذا القرار آثاره فيما يخص المركز الوظيفي للموظف المتهم ، وتنتهي بذلك إجراءات المساءلة التأديبية في مواجهة ذلك الموظف عند تلك النقطة.

2- توقيع الجزاء التأديبي في الحدود المنصوص عليها قانوناً:

بعد انتهاء التحقيق إذا رأت السلطة المختصة أن المخالفة التأديبية لا تستحق جزاءاً أشد من تلك الجزاءات التي تدخل في ولايتها التأديبية ، تقوم بتوقيع الجزاء التأديبي المناسب من بين الجزاءات التي تملك توقيعها على الموظف الذي يخضع لسلطتها التأديبية ، ففي سلطنة عُمان إذا رأت السلطة التأديبية الرئاسية أن المخالفة لا تستحق سوى جزاء الإنذار أو الخصم من الراتب في نطاق الحدود المعينة في القانون ، فإنها تستطيع التصرف في التحقيق بتوقيع أحد هذين الجزاءين على الموظف المخالف ، وفي هذه الحالة تستنفد حقها في التأديب ، ومن ثم لا تملك بعد ذلك إحالة الموظف إلى مجلس المساءلة المختص عن تلك المخالفة ، وذلك عملاً بأحكام المادة (117) من القانون رقم (120) لسنة 2004م .

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 568، وكذلك الدكتور/ محمد فتوح عثمان ، التحقيق الإداري دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص 325 .

[2] انظر الأستاذان / محمد رشوان أحمد ،وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، المرجع السابق ، ص 122 .

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة وحيث إن السلطة التأديبية الرئاسية – وحسبما سبق بيانه – تملك توقيع جميع الجزاءات التأديبية كل في نطاق اختصاصه باستثناء جزاءي الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ثلاثة أشهر ، والفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة ، لذا فإنها تستطيع التصرف في التحقيق بتوقيع أي من تلك الجزاءات على الموظف المخالف باستثناء الجزاءين المشار إليهما أعلاه ، وذلك عملاً بأحكام المادة (71) من القانون رقم 21 لسنة 2001م ، وفي جمهورية مصر العربية تملك السلطة التأديبية الرئاسية حسبما نصت على ذلك المادة (82) كل في حدود اختصاصه المحدد قانوناً التصرف في التحقيق بتوقيع أحد الجزاءات التي تملك توقيعها على الموظف المخالف، وفق ما تم بيانه سابقاً عند الحديث عن اختصاصات السلطة التأديبية الرئاسية.

3- إحالة الموظف إلى مجلس التأديب المختص أو إلى المحكمة التأديبية المختصة:

إذا رأت السلطة التأديبية الرئاسية في كل من سلطنة عُمان ودولة الإمارات العربية المتحدة أن المخالفة المنسوبة إلى الموظف، تستوجب مجازاته بجزاء أشد من تلك الجزاءات التي تملك توقيعها هي ، يتم التصرف في التحقيق بإحالته إلى مجلس المساءلة أو مجلس التأديب المختص الذي يخضع لولايته الموظف المخالف ، وذلك بقرار من رئيس الوحدة ، أما في جمهورية مصر العربية وحيث إنها تأخذ بالنظام القضائي في التأديب ، فإنه إذا رأت السلطة التأديبية الرئاسية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد من تلك الجزاءات المخولة لها ، فإنها تقوم بإحالة الأوراق والتحقيقات إلى النيابة الإدارية طالبة منها إحالة الموظف المتهم إلى المحكمة التأديبية المختصة[1]،

---

[1] انظر المادة (3/12) من القانون رقم 117 لسنة 1958م ، وكذلك انظر المادة (24) من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية.

فالنيابة الإدارية وحدها هي التي تتولى إقامة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة باعتبارها هي الأمينة على الدعوى التأديبية.

الفرع الثاني
التصرف في التحقيق من قبل النيابة الإدارية
في مصر

يتم التصرف في التحقيق الإداري الذي تتولاه النيابة الإدارية في مصر وفق ثلاث احتمالات، وهي كما يلي:

1- إحالة أوراق التحقيق إلى الجهة الإدارية للحفظ و توقيع جزاء مما يدخل في اختصاصها:

ففي هذه الحالة إذا رأت النيابة الإدارية بعد الانتهاء من التحقيق أن المخالفة يمكن حفظها، أو أنها لا تستحق جزاء أشد من تلك الجزاءات التي تملكها الجهة الإدارية ، تقوم بإحالة نتيجة التحقيقات مشفوعة برأيها إلى الجهة الإدارية التابع لها الموظف ، بوصفها صاحبة الاختصاص الأصيل بالتأديب ، لتقرر هذه الأخيرة اتخاذ إجراءات التصرف في التحقيق، إما بالحفظ أو توقيع الجزاء المناسب من بين الجزاءات المقررة لها ، وهنا يجب أن يصدر القرار سواء بالحفظ ، أو بتوقيع الجزاء خلال خمسة عشر سوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق[1] ، أما إذا رأت الجهة الإدارية خلاف هذا الرأي ، وأن المخالفة تستحق جزاء أشد من تلك التي تملك توقيعها ، فإنها تقوم بإعادة الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة ، وفي هذه الحالة تلتزم النيابة الإدارية بمباشرة الدعوى ، إذ أن الجهة الإدارية ليست ملزمة بما تنتهي إليه النيابة الإدارية من رأي في التحقيق[2]، أما إذا رأت الجهة الإدارية حفظ التحقيق بخلاف

---

[1] انظر المادة (12) من القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية..

[2] انظر المستشار الدكتور / مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته)،مرجع سابق 470 .

رأي النيابة الإدارية التي ترى مجازاة الموظف بجزاء يدخل في اختصاص الجهة الإدارية ، فإنه يجوز لمدير النيابة الإدارية عرض الأمر على الوزير المختص الذي له الرأي النهائي[1]، في حين ذهب البعض[2] أن النيابة تملك في هذه الحالة إيقاف القرار الصادر بالحفظ من الجهة الإدارية ويكون لها تقديم الموظف إلى المحكمة التأديبية.

ومن جانبنا نؤيد الرأي القائل بأن رأي الوزير المختص في حالة تعارض رأي النيابة الإدارية مع رأي الجهة الإدارية هو الرأي النهائي، باعتبار أن القول بخلاف ذلك من شأنه أن يسلب الجهة الإدارية سلطتها في إجراءات التصرف في التحقيق ، وهي من مقتضيات حقها الأصيل في التأديب ، فضلاً عن أن رأي النيابة الإدارية في نتيجة التحقيق غير ملزم للجهة الإدارية ، والقول بحق النيابة الإدارية في الاعتراض على قرار الحفظ فيه مصادرة لهذا الحق بدون مقتضى ، إذ قد ترى الجهة الإدارية أنه من الأفضل لحسن سير العمل في المرفق أن تقرر الحفظ ، بدلاً من مجازاة الموظف حسب اقتراح النيابة الإدارية بجزاء بسيط لا جدوى من توقيعه على الموظف المخالف.

2- إحالة أوراق التحقيق إلى المحكمة التأديبية المختصة:

إذا رأت النيابة الإدارية بعد التحقيق أن المخالفة المنسوبة إلى الموظف تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية تقوم النيابة الإدارية بإحالة الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة ، وهي تفعل ذلك في الأحوال الآتية:

---

(1) انظر المادة (19) من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية.

(2) انظر المستشار / مصطفى بكر ، تأديب العاملين في الدولة ، مرجع سابق ، ص 232، وكذلك الدكتور/ طعيمة الجرف،النيابة الإدارية ودورها في دعم الإدارة الحكومية ، مقالة منشورة في مجلة العلوم الإدارية، مرجع سابق ص 180 .

أ- أن يطلب منها الرئيس الإداري المختص إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية، في حالة عدم اقتناعه بطلب النيابة الإدارية بحفظ التحقيق أو توقيع جزاء مما يدخل في اختصاصه.

ب- في حالة اعتراض رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات على القرار الصادر من الجهة الإدارية في المخالفة المالية ، على أن يطلب ذلك خلال المدة المقررة قانوناً ، وهي عشرة أيام من تاريخ إخطاره بالقرار عملاً بأحكام المادة (13) من قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية [1].

ج- أن ترى النيابة الإدارية من تلقاء نفسها أن المخالفة ثابتة قبل المخالف ، وأنه يستحق جزاء يتجاوز في جسامته ما يملكه الرئيس الإداري المختص ، ففي هذه الحالة تقوم بالتصرف في التحقيق بإحالة الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها الموظف بقرار الإحالة ، إعمالاً لأحكام المادة (14) من قانون رقم 117 لسنة 1958 [2].

ويعتبر الموظف محالاً إلى المحاكمة التأديبية من تاريخ صدور قرار الإحالة سواء أكان صادر من الرئيس الإداري المختص أو من النيابة الإدارية في الحالات التي تقوم هي بالتصرف في التحقيق ، ومن ثم فإن إجراءات مباشرة الدعوى التأديبية لا تعدو أن تكون إلا إجراءات تنفيذية للقرار الصادر بالإحالة ، والذي يتحدد على مقتضاه ، ومن تاريخ صدوره المركز القانوني للموظف من حيث الآثار التي رتبها القانون علي ذلك القرار [3].

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 557 .

[2] انظر المادة (14) من القانون رقم 117 لسنة 1958م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1970/5/31م ، في القضية رقم(506) السنة (13) ق، المنشور في مجلة قضايا الحكومة ، السنة (15)، العدد الثالث ، السنة (71) ، ص 755 .

3- إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة العامة :

إذا تبين من التحقيق وجود جريمة جنائية فإن النيابة الإدارية تحيل الأوراق إلى النيابة العامة التي تتولى التصرف في التحقيق واستيفائه ، إذا ما تراءى لها ذلك عملاً بالمادة 17 من القانون رقم 117 لسنة 1958م بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

4- اقتراح الفصل غير التأديبي:

إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة، أو النزاهة، أو الشرف، أو حسن السمعة عملاً بأحكام المادة 16 من القانون رقم 117 لسنة 1958م، فإنه يمكن للنيابة الإدارية أن تقترح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي حفاظاً على كرامة الوظيفة على النحو الذي سبق بيانه فيما تقدم.

هذا وترفع الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية وفقاً لمقتضيات المادة 23 من القانون رقم 117 لسنة 1958م ، وذلك بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة لدى سكرتارية المحكمة التأديبية المختصة ، ويجب أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفة أو المخالفات المنسوبة إلى الموظف المتهم والأدلة المتوافرة بشأنها، وغير ذلك من البيانات التي تتطلبها إجراءات إقامة الدعوى التأديبية، وبهذا الإجراء تدخل الدعوى التأديبية في حوزة المحكمة التأديبية المختصة.

الفصـــــل الثانـــــي
المحاكمة التأديبية في التشريع العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم :

أوضحنا فيما تقدم أن إجراءات المساءلة التأديبية للموظف العام تمر بمرحلتين هما ، مرحلة التحقيق والتي تحدثنا عنها في الفصل الأول من هذا الباب ، ومرحلة المحاكمة التي ستكون محل دراستنا في هذا الفصل ، إذ أنه بعد انتهاء مرحلة التحقيق قد يترتب عليها إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية على النحو الذي بيناه عند الحديث عن أوجه التصرف في التحقيق ، وبذلك تعتبر مرحلة المحاكمة من مراحل التأديب في الدول محل الدراسة ، بل إنها تمثل المرحلة الأخيرة من إجراءات المساءلة التأديبية[1]، وهذا بخلاف ما هو عليه الحال في الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي في التأديب مثل فرنسا ، حيث لا يعرف هذا النظام الإحالة إلى المحاكمة ، ومن ثم فإن معنى الإحالة إلى المحاكمة التأديبية لا يتحقق إلا بتقديم الموظف إلى المحكمة التأديبية المختصة في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي في التأديب، مثل جمهورية مصر العربية إحدى دول الدراسة ، أو إلى مجلس المساءلة الإدارية المختص أو مجلس التأديب المختص كما هو عليه الحال في سلطنة عُمان ودولة الإمارات العربية المتحدة ، كونهما يأخذان بالنظام شبه القضائي في التأديب.

ولمعرفة الأحكام والقواعد المنظمة للمحاكمة التأديبية في الدول – محل الدراسة– سوف نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين هما :

المبحث الأول مباشرة الدعوى التأديبية في القانون العُماني والمقارن.

المبحث الثاني :انقضاء الدعوى التأديبية في القانون العُماني والمقارن.

---

[1] انظر الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 560 .

المبحث الأول

إجراءات مباشرة الدعوى التأديبية

في القانون العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم :

وضع المشرع التأديبي في الدول-محل الدراسة- ثمة نصوص تنظم إجراءات وقواعد المحاكمة التأديبية ، لابد من أن تتبعها السلطة التأديبية عندما مباشرتها لإجراءات المساءلة التأديبية[1]، بغض النظر عن طبيعة هذه السلطة أي سواء محاكم قضائية أم مجالس مساءلة تأديبية ، وحيث إنه قد سبق وأن تحدثنا عن السلطات التأديبية في التشريعات – محل الدارسة- من حيث إنواعها وطبيعتها وتشكيلها واختصاصاتها ، عليه سوف نقصر الحديث في هذا المبحث على إجراءات مباشرة الدعوى التأديبية أمامها في القانون العُماني والنظـــم المقارنة، بهدف استكمال البحث ، وذلك كما يلي:

أولاً: إجراءات مباشرة الدعوى التأديبية في القانون العُماني:

تبدأ إجراءات الدعوى التأديبية في القانون العُماني بصدور قرار إحالة الموظف المتهم إلى مجلس المساءلة الإدارية بقرار من رئيس الوحدة[2]، وبموجب هذا القرار تدخل الدعوى التأديبية في حوزة مجلس المساءلة المختص بتأديب الموظف المحال للمساءلة ، وليس هناك ثمة إجراءات استلزمها المشرع لرفع الدعوى التأديبية سوى ذلك القرار ، وبمعنى لم يتطلب القانون أن يصدر قرار بالاتهام يبّين فيه أركان المخالفة أو المخالفات

---

(1) انظر الأستاذان / محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 127 ، وانظر كذلك :-

- دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي ، ومسئولية السلطة العامة ، من أبحاث المعهد الدولي للعلوم الإدارية ، منشورة في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية ، العدد الأول ، يونية سنة 1960، مرجع سابق ، ص 267 – ص 312، وانظر كذلك :-

-J.-M. AUBY et R. DRAGO, Trité de contetieux adminitratif , Paris, 1962, P. 132.

(2) انظر المادة (124) من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م والتي تنص على هذا الإجراء بقولها:(يصدر قرار إحالة الموظف إلى مجلس المساءلة الإدارية من رئيس الوحدة ويتضمن بياناً محدداً بالأفعال المنسوبة للموظف)

المنسوبة إلى الموظف المتهم ، والظروف والملابسات المصاحبة لارتكابها ، وغير ذلك من البيانات الواجب توافرها في قرار الاتهام ، على غرار ما فعله المشرع الجزائي في قرار الاتهام في الدعوى الجزائية[1]، حيث استلزمت المادة (130) من قانون الإجراءات الجزائية رقم 97 لسنة 1999م ضرورة أن يشتمل قرار الاتهام على بيان أركان الجريمة أو الجرائم المنسوبة إلى المتهم، والظروف التي ارتكبت فيها ، والظروف المشددة والمخففة وغير ذلك من البيانات ومادة الاتهام ، ومما لا شك فيه أن ذلك الأمر يعد خللاً واضحاً ونقصاً خطيراً في إجراءات النظام التأديبي ، يجب على المشرع التأديبي تداركه وسد هذا النقص التشريعي في هذا الجانب ، كما أن المشرع التأديبي لم يحدد الجهة التي تتولى مباشرة الدعوى التأديبية أمام مجلس المساءلة الإدارية المختص ، على الرغم من أهمية وجود هذه الجهة ليناط بها متابعة سير إجراءات المحاكمة التأديبية وتمثيل جهة الاتهام، وتنفيذ القرارات التمهيدية التي يصدرها المجلس ، وهو بصدد تحقيق الدعوى التأديبية مثل استدعاء الشهود وتكليفهم بالحضور أمام المجلس لأداء الشهادة.

وعلى أية حال يتولى رئيس مجلس المساءلة الإدارية تحديد موعداً لنظر محاكمة الموظف فور وصول قرار الإحالة إليه من رئيس الوحدة ، ويقوم أمين سر المجلس بإبلاغ الموظف المحال إلى المحاكمة بالتاريخ المحدد لمحاكمته ، ويجب أن يتضمن طلب الإبلاغ تحديداً واضحاً للمخالفة أو المخالفات الموجهة إليه[2] ، وتكون جميع إعلانات مجالس المساءلة الإدارية بخطابات رسمية تعلن إلى الموظف على عنوان عمله إذا كان مستمراً به ،

---

[1] انظر المادة (130) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (97) لسنة 1999م ، والتي تنص: (يجب أن يشتمل قرار الإحالة على اسم المتهم ولقبه وسنه ومحل ميلاده ومحل إقامته ومهنته وجنسيته ، ويعين الجريمة المسندة إليه بجميع أركانها المكونة لها ، والأعذار والظروف المخففة أو المشددة للعقوبة ، ومواد القانون المنطبقة ، ويعلن الادعاء العام الخصوم بقرار الإحالة خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره).

[2] انظر المادة (193) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م .

أو على عنوانه الثابت في ملف خدمته إذا كان موقوفاً أو منقطعاً عن العمل[1].

ويلاحظ أن المشرع قد استخدم تارة كلمة إبلاغ وتارة أخرى كلمة إعلان، للتعبير عن معنى واحد هو إعلان الموظف ، ونرى أنه من الأفضل توحيد استخدام المصطلح لمنع اللبس الذي يمكن أن يحدث نتيجة استعمال المشروع لأكثر من مصطلح للتعبير عن الشيء الواحد هذا من جهة ، ومن جهة أخرى نرى أن مصطلح إعلان الموظف بموعد المحاكمة هو الأنسب نظراً لاتفاقه مع طبيعة الإجراءات التي ترتكز عليها المحاكمة التأديبية، بغض النظر عن طبيعة الجهة التي تقوم بها سواء أكانت جهة إدارية أم قضائية .

وحيث إن مرحلة المحاكمة هي المرحلة الأخيرة من إجراءات المساءلة التأديبية؛ فإن الموظف الذي يخضع لها، يكون في أمس الحاجة إلى تقيد السلطة التأديبية بالضمانات والإجراءات المرسومة لسير إجراءات هذه المرحلة(2)، وعليه فقد حرص المشرع العُماني على تقرير القواعد الأساسية التي يجب أن تحكم المحاكمة التأديبية، حيث استلزم إعلان الموظف بالتهمة الموجهة إليه ، وإعطائه الفرصة لإبداء دفاعه كتابة أو شفاهة ، كما قرر له الحق في الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية والتحقيقات التي تمت في شان الاتهامات المنسوبة إليه ، وبما أنه قد سبق دراسة هذه الضمانات بشكل تفصيلي نوعاً ما بمناسبة دراسة التحقيق وضماناته في الفصل الأول من هذا الباب ، لذا نحيل إلى ذلك منعاً من التكرار ، إلا أننا نضيف هنا أنه إذا لم يتم إعلان الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية بقرار الإحالة ، وبتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى التأديبية من قبل مجلس المساءلة المختص ، فإن ذلك يعد عيباً شـــكلياً في الإجراءات يبطل المحاكمة ويبطل القرار

---

[1] انظر المادة (195) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م .
[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 560 .

التأديبـــي الصادر على أساسها[1] ، بيد أنه إذا أحيط المحال إلى المحاكمة بموعد نظر الدعوى على الوجه الصحيح من قبل مجلس المساءلة، وكانت السبل أمامه متاحة للحضور بنفسه أو بوكيل عنه لدفع الاتهامات المسندة إليه ، ولم يبدأ دفاعه كتابة أو شفاهةً وامتنع عن حضور جلسات المحاكمة، فإنه يجوز لمجلس المساءلة أن يمضي في إجراءات المحاكمة[2] ، وله أن يحكم في المخالفة أو المخالفات المنسوبة إلى الموظف في غيبته في ضوء ما يتوفر لديه من أدلة ، ولا يعد ذلك في هذه الحالة إخلالاً بحق الدفاع ، لأن الموظف يكون قد فوّت على نفسه بنفسه ممارسة هذا الحق الذي قرره له القانون.

وقد أوجبت المادة (191) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تثبيت جميع إجراءات مجلس التأديب[3] في محاضر تحفظ في ملف الدعوى ، كما نصت المادة (192) من ذات اللائحة على أنه إذا رأي مجلس التأديب أن هناك أمور تستوجب الاستعانة بأهل الخبرة جاز له أن يندب من يراه للقيام ببحث هذه الأمور وإبداء الرأي فيها .

ولا يصح أن ينعقد مجلس المساءلة إلا بحضور جميع أعضائه وتكون إجراءات المحاكمة سرية، ويتخذ قراراته بأغلبية الأصوات[4] ويترتب على مخالفة أحكام نصاب انعقاد المجلس، أو نصاب إصدار القرار بطلان القرار التأديبي الصادر بالمخالفة لهذه الأحكام.

ويكون للمجلس وهو بصدد البت في الدعوى التأديبية الصلاحية الكاملة في تحقيق المخالفة والتأكد من قيامها ونسبتها إلى الموظف المتهم ، فله إست

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 29/مايو / سنة 1965م ، السنة (10) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، ص 1483م ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 6/ يناير /1962م (7) ق ، المنشور في المجموعة ، ص 213 .

(2) انظر المادة (194) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 1984م .

(3) يطلق المشرع في القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م عليه مجلس المساءلة الإدراية ، وتجدر الإشارة إلى أن هذه اللائحة هي المعمول بها حتى الآن لحين صدور لائحة تنفيذية جديدة للقانون الحالي .

(4) انظر المادة (127) من قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004م .

دعاء الشهود والاستماع إلى شهادتهم سواء من تلقاء نفسه ، أو بناء على طلب الموظف الذي يخضع للمحاكمة ، كما له أن يأمر باستيفاء التحقيق في المخالفة المقدمة ضد الموظف إذا رأى عدم كفايته ، وله أن يعهد بذلك إلى أحد أعضاء المجلس ، وبالجملة يكون للمجلس جميع المكنات والصلاحيات التي تمكّنه من إصدار القرار في موضوع الدعوى التأديبية .

ويصدر المجلس قراره التأديبي في الدعوى على وجه السرعة مكتوباً ومتضمناً وقائع المخالفة أو المخالفات ، والدفاع والدفوع المقدمة من الموظف أو وكيله ، والرد عليها أخذاً بها أو عدم قبولها، والأسباب التي بني عليها القرار سواء بالإدانة أو البراءة ، وفي حالة الإدانة يجب أن يشتمل القرار على بيان الجزاء التأديبي الذي يوقع على الموظف ويخطر الموظف بصورة من هذا القرار[1].

ويجب أن يراعى عند توقيع العقوبة أن يكون اختيارها متناسباً ومستوى المخالفة ودرجة جسامتها ، مع الأخذ في الاعتبار السوابق والظروف المخففـــة أو المشددة الملابسة للمخالفـــة[2]، وتكون قرارات مجالس المساءلة الإدارية قابلة للطعن عليها أمام المجلس المركزي للمساءلة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار[3]، أما قرارات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية فهي قابلة للتظلم منها أمام رئيس مجلس الخدمة المدنية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار [4].

هذا وقد نصت المادة (129) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م على ضمانة رد أعضاء مجالس المساءلة الإدارية إذا كان هناك سبب يوجب الرد ، بيد أن القانون أو اللائحة لم يحددا الأسباب التي يجوز مع توافرها التقدم بطلب الرد ، ولا شك أن ذلك يعد نقصاً تشريعياً

---

[1] انظر المادة (201) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م .

[2] انظر المادة (202) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م .

[3] انظر الفقرة الثانية من المادة (203) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م.

[4] انظر المادة (123) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م والتي تنص على أن : (فيما عدا القرارات الصادرة في التظلمات من قرارات مجالس المساءلة الإدارية ، يكون التظلم من قرارات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية إلى رئيس مجلس الخدمة المدنية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار).

يجب تداركه ، لأن عدم النص على أسباب الرد تجعل النص المشار إليه غير قابل للتطبيق من الناحية العملية ، وقد كان القانون السابق رقم 8 لسنة 1980م يقصر هذه الضمانة على مجلس التأديب الإداري فقط دون مجلس التأديب المركزي ، إلا أن المشرع تدارك هذا العيب إذ لا وجه للتفرقة بين المجلسين ، هذا وسوف نعود إلى شرح هذه الضمانة في الباب الرابع عند الحديث عن ضمانات المساءلة التأديبية.

ثانياً: إجراءات مباشرة الدعوى التأديبية في القانون المصري:

بما أن نظام التأديب في مصر نظام قضائي فترفع الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية ممثلة في إدارة الدعوى التأديبية ، وذلك بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة سكرتارية المحكمة التأديبية المختصة ، هذا ويجب أن يشتمل قرار الإحالة على تحديد التهم المنسوبة إلى العامل المحال للمحاكمة، ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى ، وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق، ويكون الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول[1]، هذا وقد كانت القاعدة السائدة قبل إصدار قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم 47 لسنة 1972م أنه ليس للمحكمة التأديبية أن تتعرض لغير المتهمين الواردة أسماؤهم بقرار الإحالة، كما ليس لها أن تعاقب المتهم عن مخالفات غير تلك التي تضمنها قرار الإحالة .

بيد أن قانون مجلس الدولة الحالي قد خرج على هذا المبدأ ، فأجاز للمحكمة التأديبية استناداً لأحكام المادتين رقمي(40،41) منه[2] التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق بشرط أن تمنح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك[3] ، ولها أيضاً أن تقيم الدعوى التأديبية على عاملين من غير الذين قدموا للمحكمة أمامها، إذا قامت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم ،

---

[1] انظر المادة (23) من القانون رقم 117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.
[2] تم نشر قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م في الجريدة الرسمية، العدد (40) ، بتاريخ 1972/10/5م .
[3] انظر المادة (40) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م .

وفي هذه الحالة يجب أن تمنحهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك ، وتحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة بناء على طلب رئيس المحكمة[1].

وهنا يتبادر إلى الذهن تساؤلاً حول مدى تقيد المحكمة التأديبية بالوصف القانوني الذي تضيفه النيابة الإدارية على الأعمال المنسوبة إلى الموظف المتهم؟ وما إذا كان هذا الوصف القانوني ملزم لها وهي بصدد محاكمة الموظف ؟ .

لقد أجابت المحكمة الإدارية العليا على هذا التساؤل بالنفي منذ وقت مبكر، إذا قضت في أحد أحكامها بالقول : (... أنه وإن كانت المحكمة التأديبية مقيدة بالمخالفات المحددة في قرار الاتهام، إلا أن الذي لا شك فيه أنها لا تتقيد بالوصف القانوني الذي تسبغه النيابة الإدارية على الوقائع التي وردت في القرار المذكور ، بل عليها أن تمحص الوقائع المطروحة أمامها بجميع كيوفها وأوصافها وأن تنزل عليها حكم القانون...)[2].

وفي جميع الأحوال إذا رأت المحكمة تغير الوصف القانوني للتهمة فيجب عليها تنبيه العامل المتهم إلى ذلك ، وان تمنحه أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه بناء على الوصف الجديد للتهمة إذا طلب ذلك، كما أن عدم إخطار المتهم بالوصف الجديد يؤدي إلى بطلان المحاكمة إلا إذا كان التعديل في صالح المتهم [3].

---

[1] انظر المادة (41) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1962/2/20م ، السنة (10) ق ، المنشور في المجموعة ، ص 682

[3] انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1966/2/26م ، السنة (11) ق ، المنشور في المجموعة ، ص 466 .

وتكون جلسات المحاكم التأديبية سرية ويجوز عقد الجلسة بصفة علنية إذا قرر ذلك رئيس المحكمة [1].

وتتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية [2]،وهذا من شأنه أن يساعد على سرعة السير في الدعوى، وإيضاح جوانبها بواسطة الجهة التي تولت فحصها وتحقيقها [3].

ويتولى تمثيل الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية[4]، وتفصل المحكمة التأديبية في الدعوى على وجه السرعة بعد سماع أقوال الرئيس الذي يتبعه العامل المحال إلى المحاكمة أو من يندبه إذا رأت المحكمة وجهاً لذلك [5].

وللمحكمة استجواب العامل الذي يخضع للمحاكمة ، ولها سماع الشهود من العاملين وغيرهم، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين ، ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور، والامتناع عن الشهادة ،أو شهادة الزور بالأحكام المقررة لذلك ، وتحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد ، وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت أن في الأمر جريمة ، وإذا كان الشاهد من الموظفين العموميين ، جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين، وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى، أو إذا امتنع عن أداء الشهادة[6]، كما يجوز للمحكمة في جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد وإحضاره.

وقد أوجبت المادة (113) من تعليمات النيابة الإدارية على عضو النيابة الحاضر في الجلسة تتبع أقوال شهود النفي أو الإثبات، وأن يوجه إليهم – عن طريق المحكمة– الأسئلة التي يرى أنها منتجة في الدعوى ، وعليه أن

---

[1] انظر المادة (40) من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية.
[2] انظر المادة (4) من القانون رقم 117 لسنة 1958م .
[3] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 239 .
[4] انظر المادة (22) من القانون رقم 117 لسنة 1958م .
[5] [8] انظر المادة (21) من القانون رقم 117 لسنة 1958م .
[6] انظر المادة (27) من القانون رقم 117 لسنة 1958م .

يواجه الشهود بما قد يكون من تناقض بين أقوالهم في التحقيقات وما يدلون به أمام المحكمة .

وتستطيع المحكمة وهي بصدد نظر الدعوى التأديبية إذا رأت أن التحقيق غير كاف ، أن تستكمل التحقيق بنفسها ، أو أن تعيد القضية إلى النيابة الإدارية لاستيفاء ما تحتاجـــه من بيانات[1] ، وبالجملة لها السلطة الكاملة في تحقيق الدعوى من جميع الوجوه، والتحقق من قيام المخالفة وأركانها وأدلة الإثبات والنفي وكل ما يعينها على الحكم في الدعوى ، ولها أن تستعين بأهل الخبرة إذا صادفتها مشكلة فنية تتصل بتحقيق الوقائع المطروحة عليها لكي تصل إلى الحقيقة [2]،وقد أقر القضاء ذلك الحق للمحاكم التأديبية ، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 23 يناير سنة 1965م هذا المبدأ بقولها:(... لا جدال في أن لهيئات التأديب الاستعانة بآراء الخبراء ، وأن انتدابهم أمامها لمهمة خاصة يعتبر إجراء من إجراءات التحقيق ، وليس في القواعد التي تنظم تأديب الموظفين أو محاكمتهم، ما يمنع من الاستعانة برأي جهة فنية متخصصة في الكشف عن الحقيقة والوصول إلى الصواب ، سواء أكانت تلك الجهة تتبع من ناحية التنظيم الإداري الوزارة التي أحالت الموظف إلى المحاكمة التأديبية أم لا تتبعها)[3].

وللعامل في أثناء المحاكمة أن يدافع عن نفسه بنفسه، أو عن طريق الاستعانة بمحام ليدرأ الاتهام عنه[4]، وله أن يطلب تنحية رئيس المحكمة أو أحد أعضائها في حالة وجود سبب من أسباب التنحي[5]، وتصدر الأحكام

---

[1] انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/11/18م ، السنة (13) ق ، المنشور في المجموعة ، ص 92 .

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق 604 .

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1965/1/23م ، السنة (10) ق ، المنشور في المجموعة ، مرجع سابق ، ص 466 ، وحكمها الصادر بجلسة 1967/11/25م ، السنة (13) ق ، المنشور في المجموعة ، ص 111 .

[4] انظر المادة (29) من القانون رقم 117 لسنة 1958م .

[5] انظر المادة (26) من القانون رقم (117) لسنة 1958م .

مسببة[1]، وسوف نعود لشرح هذه الضمانات في موضع لاحق من هذه الدراسة.

ثالثاً : مباشرة الدعوى التأديبية في القانون الإماراتي:

لا تختلف إجراءات المحاكمة التأديبية في القانون الإماراتي كثيراً عن تلك الإجراءات المقررة في القانون العُماني نظراً لتشابه النظامين في هذا المجال ، إذ تقام الدعوى التأديبية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بطلب من الوزير المختص في الجهة التي وقعت فيها المخالفة [2]. ويعتبر الموظف محالاً إلى المحاكمة التأديبية من تاريخ تقديم طلب المحاكمة ، ويجب أن يشتمل قرار إحالة الموظف إلى المحاكمة على بيان بالوقائع المسندة إليه ، كما يجب أن يخطر الموظف بهذا القرار وفق الطرق المقررة، وبتاريخ الجلســـة المعينة لمحاكمته[3].

ولا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحاً إلا بحضور جميع أعضائه ، وتصدر قراراته بأغلبية الآراء ، ولا يجوز انعقاد المجلس قبل مضي أسبوع على الأقل من إبلاغ الموظف ببيان المخالفات المنسوبة إليه [4] حتى يتمكن من إعداد دفاعه بشأنها.

وللموظف المحال للمحاكمة التأديبية الحق في الإطلاع على المستندات المتعلقة بالاتهام المنسوب إليه ، وله أن يحصل على صورة منها إذا طلب ذلك ، كما له الحق في حضور جلسات المحاكمة بنفسه أو بوكيل ينيبه في تقديم دفاعه [5].

---

[1] انظر المادة (28) من القانون رقم 117 لسنة 1958م .
[2] انظر المادة (75) مقروءة مع المادة (73) من القانون رقم 21 لسنة 2001م ، تقابلها الفقرة الأولى من المادة (75) من القانون السابق ، رقم 8 لسنة 1973م .
[3] انظر المادة (76) من القانون رقم 21 لسنة 2001م تقابلها الفقرة الثانية من المادة (75) من القانون السابق .
[4] انظر المادة (79) من القانون رقم 21 لسنة 2001م تقابلها المادة (80) من القانون السابق.
[5] انظر المادة (80) من القانون رقم 21 لسنة 2001م ، تقابلها المادة (81) من القانون السابق.

ولمجلس التأديب أن يستوفي التحقيق بنفسه أو بناء على طلب الموظف المحال إليه ، ويكون للمجلس السلطات المخوّلة لجهات التحقيق،من حيث تحقيق الأدلة بما في ذلك سماع الشهود بعد حلف اليمين ، وتسري على الشهود الأحكام الخاصة بمن يؤدي الشهادة أمام المحاكم [1].

ويلاحظ أن القانون الإماراتي في هذا الجانب قد منح مجلس التأديب سلطات كما لو كان محكمة تأديبية ، إذا أجاز له تحليف الشاهد اليمين، وتطبيق الأحكام الخاصة بالنسبة له بمن يؤدي الشهادة أمام المحاكم، وهو بهذا النهج يقترب من القانون المصري الذي يأخذ بنظام المحاكم التأديبية ، ولا شك أن هذا المسلك من شأنه أن يدعم مبدأ الرعاية والضمان للموظف الذي يخضع للمحاكمة، ويجعل المحاكمة تسير وفق قواعد المحاكمة القضائية بما يتحقق العدالة التأديبية.

وتأسيساً على ذلك؛ فإن مجلس التأديب يتمتع بكل الصلاحيات والمكنات التي تساعده على البت في موضوع المحاكمة التأديبية ، بعد تحقيق المخالفة أو المخالفات المنسوبة إلى الموظف إثباتاً أو نفياً وسماع أوجه الدفاع المقدمة من ذلك الموظف ، أو من وكيله الذي ينيبه لهذا الغرض .

ومما يساعد في هذا الشأن أن مجالس التأديب في دولة الإمارات العربية المتحدة تتشكل من عناصر قضائية وإدارية ، فضلاً عن استقلاليتها عن الوزير الذي أحال الموظف إلى المحاكمة كونها لا تخضع لسلطته الرئاسية ، بعكس ما هو عليه الحال في سلطنة عُمان، وهذا الاستقلال من شأنه أن يخدم حياد المجلس وتجرده أثناء نظر الدعوى التأديبية مما يوفر الضمانات للموظف الذي يخضع للمساءلة.

---

[1] انظر المادة (81) من القانون رقم 21 لسنة 2001م ن تقابلها المادة (82) من القانون السابق.

بيد أنه لم يحدد شأنه شأن القانون العُماني جهة معينة لتمثيل الادعاء أمام مجلس التأديب، على الرغم من أهمية ذلك ، واقتراب آلية تشكيل مجالس التأديب في هذه الدولة من آلية التشكيل القضائي للمحاكم التأديبية.

هذا ويصدر مجلس التأديب قرار في المحاكمة التأديبية مشتملاً على أسبابه التي أقيم عليها ، ويتم النطق به في الجلسة المحددة لذلك، ويبلغ الموظف الذي يخضع للمحاكمة بالقرار وأسبابه كتابة خلال أسبوعين من تاريخ صدوره[1].

ويجوز التظلم أمام المحكمة الاتحادية العليا من قرارات مجلس التأديب جزاء عقوبات الوقف عن العمل دون راتب إجمالي، أو الفصل من الوظيفة ، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار ، ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً[2].

المبحث الثاني
انقضاء الدعوى التأديبية في القانون العُماني والمقارن

تنقضي الدعوى التأديبية طبيعياً بصدور قرار من مجلس التأديب المختص، أو بصدور حكم من المحكمة التأديبية المختصة، حسب النظام التأديبي المعمول به في الدولة ، بيد أن هناك ثمة أسباباً أخرى تنقضي حال توافرها الدعوى التأديبية [3].

---

[1] انظر المادة (82) من القانون رقم 21 لسنة 2001م ، تقابلها المادة (83) من القانون السابق.

[2] انظر المادة (83) من القانون رقم 21 لسنة 2001م ن تقابلها المادة (84) من القانون السابق.

[3] انقضاء الدعوى التأديبية يعني عدم وجود وجه لإقامتها أو السير في إجراءاتها ، راجع الأستاذان / محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور ، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 281، وكذلك الدكتور/ محمد محمود ندا ، انقضاء الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 4 وما بعدها ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ص 616 .

وقد اختلف الفقه الإداري بشأن الأسباب التي تنقضي بها الدعوى التأديبية ، ولعل السبب في ذلك مرده أن هذه الأسباب لم يرد ذكرها في القوانين المنظمة لشئون الوظيفة العامة على سبيل الحصر ، حيث ذهب بعض الشراح [1] إلى القول : (بأن الدعوى التأديبية تنقضي بالوفاة والتقادم وفقد الجنسية) ، في حين ذهب اتجاه ثانٍ من الفقه [2] إلى القول :(بأن الدعوى التأديبية تنقضي بالوفاة ومضي المدة وبصدور حكم في الدعوى) ، وذهب اتجاه ثالث[3] إلى أنها تنقضي بالتقادم، والعفو الشامل ، كما ذهب اتجاه رابع[4] إلى أن الدعوى التأديبية تنقضي بالتقادم وبالاستقالة.

هذا ويمكن حصر أسباب انقضاء الدعوى التأديبية من وجهة نظرنا في تشريعات الدول –محل الدراسة– في الحالات الآتية:

1ـــ صدور قرار أو حكم في الدعوى التأديبية.

2ـــ وفاة الموظف المتهم.

3ـــ مضي المدة.

4ـــ الاستقالة وفقد الوظيفة.

أولاً: صدور قرار أو حكم في الدعوى التأديبية :

تنقضي الدعوى التأديبية– شأنها شأن الدعوى الجنائية – بصدور قرار أو حكم نهائي من الجهة التأديبية المختصة في المخالفة أو المخالفات المنسوبة إلى الموظف المحال للمحاكمة، بحيث لا يجوز تقديمه بعد ذلك للمحاكمة التأديبية عن ذات المخالفات التي تحاكم عنها من قبل ، فإذا قدم

---

[1] انظر الأستاذ/ صلاح الدين الطوخي ، القانون التأديبي في مصر ، طبعة 1959م بدون جهة نشر، ص ...

[2] انظر الأستاذان / محمد رشوان أحمد ، أصول القانون التأديبي ، مرجع سابق 227، وما بعدها.

[3] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، 302 وما بعدها .

[4] انظر الدكتور/ محمد عصفور ، تأديب العاملين في القطاع العام ، طبعة 1972م ، مرجع سابق 203 وما بعدها.

عنها بالرغم من ذلك تعّين الحكم بعدم جواز نظر الدعوى لانقضائها بسبب سبق الفصل فيها [1] .

ويعد هذا السبب بحق هو الطريق الطبيعي لانقضاء الدعوى التأديبية ، أما انقضاؤها بالوفاة، أو التقادم، أو العفو الشامل ، أو بالاستقالة وفقد الوظيفة فهو انقضاء مبتسر[2] ، والقرار أو الحكم الذي تنقضي به الدعوى التأديبية هو ذلك القرار أو الحكم الصادر من الجهة التأديبية المختصة ، سواء أكانت تلك الجهة هي مجالس المساءلة الإدارية المختصة كما هو الحال في سلطنة عُمان ودولة الإمارات العربية المتحدة، بحسبانها صاحبة الاختصاص ، أو المحاكم التأديبية المختصة في جمهورية مصر العربية.

أما إذا صدر القرار أو الحكم التأديبي من جهة غير مختصة ، فإنه يعتبر غصباً للسلطة ولا يكون معه القرار باطلاً فحسب؛ بل يعتبر منعدماً ولا يرتب أي أثر، ويكون عندئذ تقديم الموظف إلى المساءلة التأديبية أمام الجهة التأديبية المختصة أمراً ممكناً بل وواجباً، باعتبار أن ذلك القرار أو الحكم لا تنقضي به الدعوى التأديبية، ولا يحوز على أي حجية في هذا الشأن.

ثانياً: وفاة الموظف المتهم:

لقد نصت قوانين الإجراءات الجزائية في الدول – محل الدراسة– على انقضاء الدعوى الجزائية بوفاة المتهم[3] وينطبق هذا المبدأ على الدعوى التأديبية لاتحاد العلة بينهما ، إذ أن الدعوى التأديبية كالدعوى الجزائية كلاهما يتسم بالطابع الشخصي ، ومن ثم يجب أن تقام الدعوى في أي منهما

---

[1] انظر الدكتور/ محمد محمود ندا ، انقضاء الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 35 ، وكذلك الأستاذ / / محمد رشوان أحمد ، أصول القانون التأديبي ، مرجع سابق ، ص 231 .

[2] انظر الدكتور/ توفيق الشاوي ، فقه الإجراءات الجنائية ، طبعة 1954م ، بدون جهة نشر ، ص 192م ، وكذلك الدكتور/ رؤوف عبيد ، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري ، الطبعة الحادية عشر ، 1976م ،بدون جهة نشر ، ص 150 .

[3] انظر المادة (16) من قانون الإجراءات الجزائية العُماني رقم97 لسنة 1999م ، والمادة (20) من قانون الإجراءات الجزائية الإماراتي رقم (35 لسنة 1992م ، المادة (14) من قانون الإجراءات الجنائية المصري لسنة 1957م .

ضد شخص حي ، هذا وقد خلا نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري من نص يقرر هذا المبدأ ، في حين تضمن قانوني الخدمة المدنية الإماراتي والعُماني أخذهما بهذا المبدأ ، إذ نصت المادة (132) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم (120) لسنة 2004م على ذلك بقولها :(تنقضي المساءلة الإدارية بوفاة الموظف المحال إلى المساءلة) ، كما نصت عليه (78) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي بقولها:(تنقضي الدعوى التأديبية بوفاة المتهم) [1].

وعملاً بهذا المبدأ المسلم به فقهاً وقضاءً لا يجوز إقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف المتهم الذي يتوفى بعد وقوع المخالفة وقبل رفع الدعوى التأديبية.

وإذا توفي الموظف بعد صدور حكم غير نهائي أو قرار من مجلس التأديب خلال مدة الطعن، فلا يجوز الطعن ولو كان ميعاد الطعن قائماً ، وتنقضي الدعوى التأديبية أيضاً أثناء الطعن ، وبهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة3 ديسمبر سنة 1966م بقولها:(... أن الدعوى التأديبية تنقضي إذا توفي الموظف أثناء الطعن في الحكم التأديبي أمام المحكمة الإدارية العليا استناداً إلى الأصل الوارد في المادة 14 من قانون الإجراءات الجنائية ، التي تنص على أن تنقضي الدعوى الجنائية بوفاة المتهم، وهذا الأصل هو الواجب الإتباع عند وفاة المتهم أثناء المحاكمة التأديبية ، سواء أكان ذلك أم المحكمة التأديبية أم أمام المحكمة الإدارية العليا) [2].

---

[1] انظر المادة (132) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م ، والمادة رقم (78) من القانون رقم 21 لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية الإماراتي.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1966/12/3، في القضية رقم(374)، السنة (10) ق ، المنشور في مجموعة السنة (12) ق، القاعدة رقم (33)،ص333، وانظر حكمها الصادر بجلسة 1974/1/26م ، في القضية رقم (330) ، لسنة (16) ق ، المنشور في مجموعة السنة (19) ق ، القاعد رقم (50) ، ص 104 ، وحكمها الصادر بجلسة 1980/4/12م حكم غير منشور.

وإذا حدثت الوفاة بعد صدور حكم نهائي أو قرار تأديبي نهائي؛ فإن الجزاء يسقط ويمتنع تنفيذه .

وإذا كان المتهم المتوفى قد شارك غيره من الموظفين في ارتكاب الخطأ التأديبي؛ فإن واقعة وفاته تحدث أثرها بالنسبة إليه وحده، وتستمر الإجراءات التأديبية كاملة بالنسبة إلى غيره من المتهمين[1].

ومن ناحية أخرى فلا أثر لوفاة المتهم بالنسبة للدعاوى المدنية التي قد تترتب على خطئه التأديبي سواء في مواجهة الإدارة أو الغير، إذ يمكن متابعتها إذا كانت قد رفعت أو رفعها إذا لم تكن قد رفعت، في مواجهة الورثة أو الإدارة التي يتبعها الموظف حسب المبادئ التي تحكم المسئولية المدنية للموظفين[2].

ثالثاً: مضي المدة:

نصت قوانين الوظيفة العامة الحالية في الدول – محل الدراسة – على سقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة ، حيث نصت المادة (108) من قانون الخدمة المدنية العُماني على هذا المبدأ بقولها:(لا يجوز مساءلة الموظف الموجود بالخدمة عن مخالفة وقعت منه بعد مضي ثلاث سنوات من تاريخ وقوعها، ومع ذلك إذا كانت المخالفة تشكل جريمة جنائية فلا يسقط الحق في المساءلة الإدارية إلا بسقوط الدعوى العمومية)[3].

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979، مرجع سابق ، ص 619، ، وكذلك الأستاذ / محمد رشوان احمد ، أصول القانون التأديبي ، مرجع سابق ،228 وما بعدها وما بعدها ، وانظر كذلك.
A. PLANTEY, op.cit, p. 482

(2) انظر الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 241 وما بعدها، وانظر كذلك :-
- A. PLANTEY, op. cit., p. 482.

(3) انظر المادة (108) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م .

هذا وقد خلت قوانين الخدمة المدنية السابقة[1] على هذا القانون من مثل هذا النص، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى عامل السرعة في إصدارها، وعدم وضوح مفاصل وأحكام النظام التأديبي لدى المشرع العُماني في ذلك الوقت ، وما يجب أن يكون عليه الحال في نظرية التأديب الإداري ، باعتبارها الوسيلة الفضلى لحماية كيان الوظيفة العامة ، وضرورة استقرار المراكز القانونية عند نقطة معينة يشعر عندها الموظف بالاطمئنان لنظامه القانوني الذي يحكم حياته الوظيفية ، ومن هذا المنطلق حرص المشرع العُماني في القانون الحالي على تقرير هذا المبدأ بوصفه سبباً من الأسباب التي تنقضي بها الدعوى التأديبية حال توافره، وذلك حتى لا يظل شبح المساءلة التأديبية سيفاً مسلطاً على رقبة الموظف إلى مالا نهاية ، وحسناً فعل المشرع التأديبي أن اعتنق هذا الاتجاه ، فبقاء الشعور بالخوف لدى الموظف من المساءلة لمدة غير محددة ، من شأنه أن ينعكس سلباً على وضعه النفسي، وهذا بدوره يؤثر على أدائه العملي وإنجاز المهام والمسئوليات المناطة به ، بيد أن هناك بعض الأنظمة التأديبية مثل النظام الفرنسي لا تأخذ بهذا الاتجاه ، حيث إن الأصل في هذا النظام أن الدعوى التأديبية لا تسقط بمضي المدة[2].

وجدير بالذكر أن حكم سقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة يسري في شأن المساءلة التأديبية أي كانت الجهة التي تباشر إجراءاتها ، سواء تولت إجراءات هذه المساءلة السلطة التأديبية الرئاسية ، أم مجالس المساءلة الإدارية لاتحاد العلة في هذا الشأن ، ولا يقدح في انسحاب هذا الحكم أن استعمل المشرع عبارة الدعوى التأديبية ، ومما يؤكد ذلك صياغة صدر

---

(1) قانون الخدمة المدنية رقم (47) لسنة 1974م، وقانون الخدمة المدنية رقم (27) لسنة 1975م.

(2) أنظر في ذلك :-

- A. PLANTEY. op.cit. p. 309

المادة نفسها التي قررت هذا المبدأ، فضلاً عن أنه لو قيل بغير ذلك لكانت النتيجة ظاهرة الشذوذ[1].

أما في مصر لم تكن الدعوى التأديبية تسقط عن الموظف طالما كان بالخدمة العامة، وبقي الأمر كذلك حتى صدر المرسوم بقانون رقم 132 لسنة 1952 ، حيث إنشأ هذا المرسوم مجلساً تأديبياً للمخالفات، فنصت المادة 20 منه على أن: (تسقط الدعوى التأديبية بمضي خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة وتنقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء ، وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين ، ولو لم تكن قد اتخذت بحقهم إجراءات قاطعة للمدة).

وبهذا النص عرف المشرع التأديبي المصري ولأول مرة مبدأ التقادم بالنسبة للمخالفات المالية ، ثم صدر القانون رقم 73 لسنة 1957م بتعديل قانون الموظفين رقم 210 لسنة 1951م فأضاف إليه مادة جديدة تحت الرقم 102 مكرر ، تعالج التقادم في مجال التأديب ، حيث نصت على أنه: (لا تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلى الموظفين طول مدة وجودهم في الخدمة ، وتسقط بمضي خمس سنوات من تاريخ تركهم الخدمة لأي سبب كان ...).

ويتضح من هذا النص أنه جاء ليشمل المخالفات المالية والإدارية على السواء ، وهو بذلك يكون أوسع مجالاً من نص المادة 20 من المرسوم بقانون رقم 132 لسنة 1952م المشار إليه[2]، وإن كان قد أبقى على عدم سقوط الدعوى التأديبية بالتقادم ما دام الموظف في الخدمة؛ بل ولمدة خمس سنوات بعد تركه الخدمة.

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، 177 .

[2] انظر الدكتور/ محمد عصفور ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة ، العدد الأول ، ص 15 وما بعدها .

وفي قانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964م أعاد المشرع النظر في هذا المبدأ ، حيث نصت المادة 66 منه على أنه:(تسقط الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ علم الرئيس بوقوع المخالفة ، وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء، وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة ، ومع ذلك فإذا كوّن الفعل جريمة ، فلا تسقط الدعوى إلا بسقوط الدعوى الجنائية) ، كما نصت المادة 67 منه علـــى أن: (لا يمنع ترك العامل للخدمة لأي سبب من الأسباب من الاستمرار في المحاكمة التأديبية إذا كان قد بدأ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته، ويجوز في هذه الحالة وقف المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع بقرار من المحكمة التأديبية المختصة إلى حين انتهاء المحاكمة ، ويجوز في المخالفات المالية التي يترب عليها ضياع حق الخزانة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدأ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها...) .

هذا وقد أعاد المشرع التأديبي صياغة هذه الأحكام في المادة (91) [1] من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م ، مؤكداً بصورة قاطعة أخذه بمبدأ التقادم كسبب من أسباب انقضاء الدعوى التأديبية بمضي المدة ، حيث نصت تلك المادة على أنه[2]:(تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة ، وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء ، وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة

---

[1] هذه المادة تكاد تطابق المادة 62 من القانون رقم 58 لسنة 1971م والتي تنص على أنه: (تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها أي المدتين أقرب وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق والاتهام والمحاكمة ، وتسري من جديد ابتداءً من آخر إجراء).

[2] عدلت هذه المادة بالقانون رقم 115 لسنة 1983م ، وكانت قبل ذلك تجعل السقوط بإحدى مدتين ، سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة، أو ثلاث سنوات من تاريخ وقوعها فاكتفى المشرع بالمدة الأخيرة.

بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة ، ومع ذلك إذا كوّن الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية) [1].

هذا وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا السبب في حكمها الصادر بجلسة1981/1/17م بقولها : (... أن مدة سقوط الدعوى التأديبية التي تسري من جديد بعد قطعها بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، هي ثلاث سنوات من تاريخ الإجراء الأخير القاطع للتقادم) [2].

كما نصت المادة (88) من القانون الحالي على أنه : (لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته، إذا كان قد بدأ 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 بدء في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها...).

وينسحب مبدأ انقضاء الدعوى التأديبية بمضي المدة على المساءلة التأديبية التي تتم بمعرفة السلطة الرئاسية ، ولا يقتصر هذا المبدأ على المساءلة التي تتم أمام المحاكم التأديبية المختصة التي تباشر إجراءات المساءلة التأديبية[3]، والقول بخلاف ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تفرقة خطيرة من حيث النتيجة بالنسبة للمساءلة التي تحال إلى المحاكم التأديبية أو المجالس التأديبية عن المخالفات الخطيرة كونها تسقط بالتقادم ، في حين أن المخالفات البسيطة والتي تباشر إجراءات المساءلة بشأنها السلطة الرئاسية لا

---

[1] انظر المادة (91) من قانون العاملين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م ، المعدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1983م.
[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1981/1/17م ، في الطعن رقم (47) لسنة (22) ق ، غير منشور.
[3] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 248 و ص 249 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، 177 .

تنقضي المساءلة فيها بالتقادم ، ويمكن أن يعاقب عليها الموظف طيلة بقائه في الخدمة.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نص المشرع أيضاً في القوانين المتعاقبة المنظمة لشئون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية[1]،على ذات المبدأ مع الاختلاف في الصياغة التي لا تؤثر على جوهر ومضمون المبدأ ، حيث نصت المادة (77) من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م على ذلك بقولها : (يسقط الحق في إقامة الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ وقوع المخالفة...) [2] .

هذا وينطبق هذا المبدأ على المساءلة التأديبية التي تتم عن طريق مجالس التأديب ، أو تلك التي تتم بمعرفة السلطة التأديبية الرئاسية على حد سواء ، ولا يمنع من انسحاب أثر مضى المدة وانقضاء الدعوى التأديبية تبعاً لذلك أمام السلطة التأديبية الرئاسية ، العبارة التي استخدمها المشرع وهي عبارة:(الدعوى التأديبية)، إذ أن إجراءات المساءلة التأديبية تسمى كذلك حتى بالنسبة للمساءلة التي تباشرها السلطة الرئاسية .

مما تقدم يتضح لنا بأن المشرع في الدول – محل الدراسة – بات يأخذ بمبدأ التقادم كسبب من أسباب انقضاء الدعوى التأديبية، أو على الأقل سقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية بشأنها، ولا شك في أن الأخذ بهذا النهج يؤدي إلى دعم استقرار المركز القانوني للموظف العام ، حتى لا يظل شبح إجراءات المساءلة التأديبية مخيماً على الموظف وسيفاً مسلطاً عليه طيلة مدة بقائه في الخدمة العامة ، وهذا الاستقرار يدعم الطمأنينة لدى الموظف ويساعده على تجاوز الآثار النفسية للمخالفة ، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على

---

[1] انظر قانون الخدمة المنية في الحكومة الاتحادية رقم 8 لسنة 1973 السابق الملغي، والقانون الحالي رقم 21 لسنة 2004م .

[2] انظر المادة (77) من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م ، تقابلها المادة (76) من القانون رقم لسنة 1973م الملغي

نشاطه وأدائه الوظيفي ، وبذلك تتحقق المحكمة التشريعية من تقرير هذا المبدأ مما يعود بالنفع على مصلحة الموظف والمرفق العام معاً ، فضلاً عن أنه يحقق الغايات الكبرى من النظام التأديبي المتمثلة في الإصلاح والتهذيب،وليس الزجر والتنكيل بالموظف العام الذي هو أداة الإدارة العامة وعمودها الفقري وممثلها الحقيقي في مواجهة الجمهور المتعامل معها .

رابعاً: الاستقالة وفقد الوظيفة :

تنص القاعدة العامة المشرعة في قوانين الدول – محل الدراسة– على عدم قبول استقالة الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية إلا بعد الحكم في الدعوى ، وتتضح هذه القاعدة من النصوص القانونية المنظمة للاستقالة في تلك القوانين ، إذ نصت المادة (143) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م على ذلك بقولها: (إذا قدم الموظف استقالته وكان محالاً إلى المساءلة الإدارية ، فلا تقبل إلا بعد انتهاء المساءلة بغير عقوبة الإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة)[1]، ونصت المادة 76 من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم 21 لسنة 2001م على تلك القاعدة بقولها:(... ولا تحول استقالة الموظف دون السير في إجراءات مساءلته تأديبياً ويحظر قبول الاستقالة إذا كان الموظف قد أحيل إلى المحاكمة التأديبية)[2]، ونصت المادة 97 من نظام العاملين المدنيين بالدولة في جمهورية مصر العربية رقم 47 لسنة 1978 على ذات القاعدة بقولها : (... فإذا أحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته إلا بعد الحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش) [3] .

وترتكز هذه القاعدة على أساس قطع الطريق على الموظف المخالف الذي يريد أن يفلت من آثار المحاكمة التأديبية عن طريق الاستقالة [4]، وهذه

---

(1) هذه المادة كانت تقابلها المادة (211) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م

(2) انظر الفقرة الثانية من المادة (76) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم 21 لسنة 2001م .

(3) انظر الأستاذ الفقرة الثالثة من المادة رقم (97) من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م

(4) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 589 .

القاعدة على خلاف ما هو مستقر عليه العمل في القطاع الخاص، الذي يخضع فيه العامل لقانون العمل ويرتبط برب العمل برابطة عقدية ، ونتيجة لهذا فإن الاستقالة تنتج أثرها بدون قبول رب العمل لها ، بل وحتى ولو لم تراع فترة المهلة التي حددها القانون ، وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة1967/4/8م مؤكدة على هذه التفرقة بقولها:(بانقضاء الدعوى التأديبية باستقالة العامل حتى على الرغم من أن رب العمل لم يكن قد قبل هذه الاستقالة)[1] .

وعلى الرغم من شيوع هذه القاعدة في قوانين التوظف في الدول – محل الدراسة– إلا أن المشرع قد خرج عليها في القوانين المنظمة لبعض الطوائف الخاصة ، مثل رجال القضاء نظراً للاعتبارات الخاصة التي تحيط بمراكزهم ، وقد رتب على مجرد تقديم الاستقالة ودون حاجة لقبول الجهة الإدارية لها سقوط الدعوى التأديبية بالنسبة لهم ، إذ نصت المادة (81) من قانون السلطة القضائية العُماني رقم 90 لسنة 1999م على ذلك بقولـــــــها:(تنقضي دعوى المساءلة بوفاة القاضي أو استقالته أو إحالته إلى التقاعد ...) ، كما نصت على هذا الاستثناء المادة (104) من قانون السلطة القضائية في جمهورية مصر العربية بقولها:

(تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة القاضي ...)[2] ، وعلى ذات النهج سار المشرع الإماراتي حيث نصت المادة 46 من القانون الاتحادي رقم 3 لسنة 1983م بشأن السلطة القضائية الاتحادية على انقضاء الدعوى التأديبية باستقالة القاضي [3] .

وتأكيداً لهذه القاعدة فقد قضت المحكمة التأديبية لوزارة التربية والتعليم المصرية في حكمها الصادر بجلسة 1963/11/25م بأن اعتبار الاستقالة مقبولة بحكم القانون لا يحول دون المحاكمة التأديبية عن واقعة الانقطاع

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/4/8م ، لسنة (12) ق، المنشور في مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة ، السنة الثانية عشر ، القاعدة (93) ص 869 .

[2] تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، العدد (40) ، الصادر في 5أكتوبر 1972م .

[3] تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ،العدد (126) لسنة 1983م .

عقب تقديم الاستقالة دون انتظار مرور الشهر الذي نص عليه القانون ، إذ أن انقطاع العامل عن العمل قبل إخطاره بنتيجة البت في الاستقالة أو قبل مضي الشهر من تاريخ تقدمه بها يعتبر عملاً مخالفاً للقانون [1].

وفي بعض الأحيان قد تلجأ الجهات الإدارية إلى الفصل بغير الطريق التأديبي من خلال الإيعاز للموظف بتقديم استقالته وتخييره بينها وبين السير في الإجراءات التأديبية ، فإذا ما اختار تقديم استقالته وتم قبولها من قبل الجهة الإدارية قبل صدور قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية؛ فإن ذلك يترتب عليه انقضاء الدعوى التأديبية.

وبطبيعة الحال فإن انقضاء الدعوى التأديبية نتيجة للاستقالة – حيث يجيز القانون ذلك– لا يؤثر على المسئولية الجنائية أو المدنية الناشئة عن ذات الواقعة إعمالاً للقواعد العامة ، وذلك بسبب استقلال المسئوليتين الأخيرتين عن المسئولية التأديبية،وفق ما سبق إيضاحه في الباب التمهيدي من هذه الدراسة

والحقيقة الماثلة أن الاستقالة أو فقد الوظيفة كسبب من أسباب انقضاء الدعوى التأديبية لا يخلو من معنى الجزاء ، وإن كانت أكرم للموظف ، حيث إن أشد أنواع الجزاءات التأديبية هي تلك التي تبعد الموظف عن الوظيفة بصورة دائمة ، وهو أمر متحقق في هذا النوع من الاستقالة القسرية التي أملتها على الموظف ظروف الخطأ الذي ارتكبه ، فضلاً عن أنه يترتب عليها أثر عقابي يتمثل في عدم جواز إعادة تعينه في أجهزة الدولة، سواء بصورة نهائية أو بعد فترة زمنية محددة في القانون على تقديم الاستقالة

وعلى هذا الأساس نرى أنه يصح أن تكون الاستقالة سبب من أسباب انقضاء الدعوى التأديبية شريطة أن يكون قبول الاستقالة من عدمه أمر تترخص الإدارة في تقديره وفقاً لمقتضيات الصالح العام ، وبشرط أن يتم قبولها قبل صدور قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية.

---

[1] انظر حكم المحكمة التأديبية لوزارة التربية والتعليم المصرية الصادر بجلسة 1963/11/25م ، في الدعوى رقم (46) لسنة (5) ق ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ محمد محمود ندا ، انقضاء الدعوى التأديبية ، مرجع سابق ، ص 328 .

الباب الثالث

أنواع الجزاءات التأديبية
في التشريع العُماني والمقارن

البـــاب الثالـــث
أنواع الجزاءات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم:

بعد أن تنتهي إجراءات التحقيق والمحاكمة ، ويثبت من خلالهما صحة ارتكاب الموظف للخطأ أو الأخطاء المنسوبة إليه ، فإن ذلك يستدعي توقيع الجزاء التأديبي المناسب عليه من بين الجزاءات المنصوص عليها قانوناً.

ونظراً لأهمية الجزاءات على الحياة الوظيفية للموظف فقد حُظي موضوع تنظيمها وتحديد أنواعها باهتمام كبير من قبل الفقه الإداري، بحسبانه أخطر مسائل التأديب على الإطلاق، لما لها من آثار بالغة على المركز الوظيفي للموظف المجازى تأديباً [1]، بل أنها تشكل نهاية المطاف لإجراءات المساءلة التأديبية.

وعلى الرغم من أهمية الجزاء التأديبي بيد أن التشريعات الإدارية لم تضع تعريفاً محدداً له،مكتفية بإيراد أنواع الجزاءات التأديبية التي يجوز للسلطات التأديبية توقيعها على الموظف المخالف، لذا فقد إجتهد الفقه الإداري في إيجاد تعريفات للجزاء التأديبي ، حيث عرّف الفقيه الفرنسي بونارد روجر العقوبة التأديبية بأنها:(وسيلة خاصة لضمان احترام القاعدة القانونية مؤكداً بذلك دورها النفعي في المجتمع)[2] ، كما عرفها البعض: (بأن العقوبة التأديبية جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسئوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية

---

(1) انظر الدكتور/ زكي محمد النجار ، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام ، طبعة 1984م ، مرجع سابق ، ص 155 .

(2) انظر :

- R. Bonnard. Concl. sur C.E., 3 Juillet 1931.S.111.1932. p. 57

المنتمي إليها وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً)[1].وعرفها آخرون بأنها:(الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة على الموظف نتيجة إخلاله بواجباته الوظيفية ، أو مقتضياتها ، لمصلحة الطائفة الوظيفية التي ينتمي إليها وتنفيذاً لأهدافها بغية حماية النظام الوظيفي بوجه عام وتحقيق حسن سير العمل وانتظامه بالمرافق العامة) [2].

وللإحاطة بتنظيم الجزاءات التأديبية وأنواعها في تشريعات الدول – محل الدراسة– سوف نقسم الدراسة في هذا الباب إلى ثلاثة فصول ، نتناول في الأول منها:التقسيمات الفقهية للجزاءات التأديبية ، ونتحدث في الثاني عن: أنواع الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة ، ونتحدث في الثالث عن: آثار الجزاءات التأديبية وأسباب انقضاؤها في التشريع العُماني والنظم المقارنة.

الفصـــل الأول
التقسيمات الفقهية للجزاءات التأديبية

تمهيد وتقسيم:

تتنوع صور الجزاءات التأديبية وتتعدد تقسيماتها إلى أنواع كثيرة ومختلفة ، ونتيجة لذلك فقد حاول الفقه المقارن وضع تقسيمات نموذجية للجزاءات التأديبية ، ولمعرفة التقسيمات التي أخذت بها التشريعات في الدول محل الدراسة وهي بصدد تحديد أنواع الجزاءات التأديبية في قوانينها، يجدر بنا أن نبيّن الاجتهادات الفقهية التي قيل بها بشأن تقسيم وتصنيف الجزاءات التأديبية .

---

[1] انظر الدكتور / مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق، ص 32 .

[2] انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي ضماناته ورقابته القضائية ، مرجع سابق، ص 570 ، وص 571 .

عليه سوف نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في الأول منه: مطالب الفقه وعلماء الإدارة العامة بتنوع الجزاءات التأديبية، ونتحدث في الثاني عن: التصنيف الفقهي للجزاءات التأديبية كما يراه الفقه الإداري المقارن .

المبحث الأول
مطالب الفقه وعلماء الإدارة العامة
في تنويع الجزاءات التأديبية

ذهبت بعض الآراء الفقهية [1] إلى وجوب تنوع الجزاءات من خلال إعادة النظر بصورة جذرية في قوائم الجزاءات ، والعمل على استحداث ما من شأنه علاج الموظف المخطئ، وذلك بتقرير جزاء كجزاء (التذنيب بالعمل) على الأقل ، بالنسبة لبعض المخالفات التأديبية التي تكشف عن تفكير خاطئ لدى الموظف وتربية سيئة ، ولا يجدي في مواجهتها الخصم من الراتب أو تأخير الترقية ولا حتى الفصل من الوظيفة ، بل يتعّين أن يوضع الموظف المخطئ في بيئة سليمة لتصحيح الأخطاء لديه ، ولن يتحقق ذلك إلا بإنشاء معسكرات للعمل، فيرسل إليها الموظف المخطئ ليؤدي عملاً مضاعفاً ويتلقى الثقافة المطلوبة ، فإذا تحققت الجهات الإدارية من شفائه أعيد إلى وظيفته مرة أخرى.

وينادي هذا الاتجاه بالتوسع في جزاء (التأنيب)، أو (التوبيخ) ، أو (التكدير الشديد)،على أن توجه هذه العقوبات إلى الموظف في جلسة علنية يحضرها رؤساء الموظف وزملاؤه ، وتتلى فيها الظروف التي تم فيها ارتكاب الخطأ وأسبابه ، ويطلب في الجلسة من الموظف المخطئ أن ينتقد نفسه نقداً ذاتياً ، وأن يتعهد بألا يعود إلى خطئه مرة أخرى[2].

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 291.
[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، المرجع السابق ، ص 293 وما بعدها.

في حين ينتقد بعض الفقه[1] هذه الآراء ويعارضها، تأسيساً على أن عقوبة التذنيب بالعمل هي عقوبة جنائية بمعنى الكلمة، ولا تنسجم مع طبيعة الجزاءات التأديبية التي لا تمس في الأصل الحرية الشخصية للموظف، فضلاً عن أساس المطالبة بالتوسع في الجزاءات المعنوية هو على حساب الجزاءات المالية ، وهو أمر يتنافى والمفعول الردعي للجزاءات المالية ، كما أن ربط جزاء التأنيب بالنقد الذاتي العلني يتصادم مع طبائع الأشياء ، حيث إن إفصاح الموظف بإدارته الحرة أو المشوبة بضغط الإدارة عن أخطائه ، يجافي طبيعة الجزاء المعنوي الذي هو إفصاح الإدارة بإدارتها المنفردة عن نقمتها على سلوك الموظف المخالف.

ويرى بعض علماء الإدارة العامة وعلى رأسهم الأستاذ (هوايت) وجود نوع من الجزاءات غير المباشرة ، أو غير الرسمية " **Informals types of discipline**" ، وهذه الجزاءات لا تنص عليها قوانين ولوائح التوظف، ومتروكة لمطلق تقدير الرئيس الإداري حسب الظروف، وهي ذات تأثير معنوي كبير على الموظف ، وتتدرج هذه الجزاءات في جسامتها، فمن تعنيف في لهجة الحديث معه ، إلى العبوس في المقابلة ، إلى تسفيه في الآراء والمقترحات، أو المضايقة في الرقابة ، وعدم دعوة الموظف المقصر إلى المشاركة في اللجان الاستشارية للمداولة في الخطط التنظيمية ...[2]، في حين يرى البعض الآخر أن هذه الأساليب والممارسات ليست بجزاءات تأديبية ، وإنما هي أقرب إلى إجراءات الإدارة الخاصة، ومن ثم فهي لا تلائم طبيعة المرافق العامة للدولة ، تلك الطبيعة التي اقتضت الأخذ بالطابع التنظيمي للتأديب ، ووجوب حفاظ الدولة على كرامة موظفيها استكمالاً لكرامة الوظيفة العامة ، بل إنها لا تنسجم مع تطور طبيعة الإدارة في

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 363 .

[2] مشار إليه في مؤلف الدكتور / إبراهيم درويش الدريري ، الإدارة الحكومية في مصر ووسائل رفع كفايتها الإنتاجية ، (رسالة دكتوراه – كلية الحقوق، جامعة القاهرة) ،1956م ، 1956، ص 358 ، وانظر كذلك الدكتور / حمدي أمين عبد الهادي ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، بدون سنة نشر ، وبدون جهة نشر ، ص 699 .

الشركات في ضوء النظريات الحديثة لعمل الإدارة العامة وعلم إدارة الأعمال[1]، وعلم النفس الإداري[2].

ومن جانبنا لا نؤيد الرأي القائل بضرورة التوسع في الجزاءات المعنوية على حساب الجزاءات المالية لعدم جدواها من الناحية العملية، كما لا نؤيد الأخذ بجزاء التذنيب بالعمل لتعارض هذا الجزاء والأسس التي تقوم عليها طبيعة الجزاءات التأديبية ، التي يقتصر أثرها على المزايا المادية والمعنوية للوظيفة، دون أن يتعدى أثرها إلى المساس بالحرية الشخصية للموظف ، ولا ريب أن جزاء التذنيب بالعمل به مساس بهذه الحرية ، فضلاً عن أن إبعاد الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته أثناء تنفيذ هذا الجزاء ، خاصة إذا ما أنشئت معسكرات خاصة لتنفيذ هذا الجزاء به إضرار بالوظيفة العامة ذاتها،كما أننا لا نرى أن عدم إشراك الموظف في اللجان، أو عدم أخذ رأيه في الخطط ما يعد من قبيل الجزاءات التأديبية ، وإنما هذه الأمور تعد من قبيل وسائل وأساليب الإدارة ليس إلا، فضلاً عن أن الجزاءات التأديبية يجب أن تحكمها الاعتبارات الموضوعية، وليست الاعتبارات الشخصية كما هو الحال في هذه الأساليب والوسائل.

المبحث الثاني
التصنيفات الفقهية للجزاءات التأديبية

بدراسة الاجتهادات الفقهية التي قيل بها بشأن تصنيف وتقسيم الجزاءات التأديبية، نجد أنها تكاد تنحصر في محاولتين رئيسيتين هما :

---

(1) انظر الأستاذ/ إردواي تيد ، الإدارة (أهدافها وإنجازها) ترجمة الدكتور/ على كامل بدران ، علم الكتب القاهرة ، 1965م ، ص 45 وما بعدها ، وكذلك انظر لنديتكيل ، رجل الإدارة ، ترجمة الأستاذ / محمد سعيد أحمد ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1962م ، ص 157 إلى ص 170 .

(2) انظر الدكتور/ كمال دسوقي ، سيكولوجية الإدارة ، بدون سنة نشر ، بدون جهة نشر ، ص 456 إلى ص 463 ، وكذلك انظر الدكتور/ علي محمد عبد الوهاب ، السلوك الإنساني ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، 1975م ، ص 168.

المحاولة الأولى:[1] يذهب فيها الفقه الفرنسي إلى تقسيم الجزاءات التأديبية إلى ثلاث مجموعات هي :

الأولى :وهي الجزاءات البسيطة التي تتميز بطابع التأنيب أو التوبيخ.

الثانية: وهي الجزاءات التي تمس المزايا المادية للوظيفة.

الثالثة: وتشمل أشد الجزاءات التي تمس الوظيفة بصفة مؤقتة أو دائمة.

وتمثل هذه المحاولة الرأي الراجح في الفقه الفرنسي وعلى رأسهم (درواي) الذي يعد أول من نادى بهذا التقسيم للجزاءات التأديبية في رسالته للدكتوراه ، والتي قدمها لجامعة تولوز عام 1900م، وينضم إليه في هذا التقسيم الفقيه(بونارد)، حيث يرى أن الجزاءات التأديبية تنقسم إلى:[2]

1- الجزاءات المعنوية البحتة كالإنذار أو اللوم .

2-الجزاءات التي تمس مزايا الوظيفة كتأخير الترقية، تخفيض الرتبة، أو الحرمان المؤقت من الراتب.

3- الجزاءات التي تمس الوظيفة ذاتها سواء بصفة مؤقتة كالوقف عن العمل ، أو الإحالة إلى الاستيداع، أو بصورة دائمة كالعزل من الوظيفة [3].

وتذهب الأستاذة (شارلوت مارتي)[4] في ذات الاتجاه ، حيث ترى تقسيم الجزاءات إلى ثلاثة أقسام وهي :

---

[1] انظر :

-T. Drouille, Le pouvior disciplinaire sur les fonctionnaires publics, thèse, Toulouse, 1900, p.123 et s .

- Salon, op . cit ., p 289. ويؤيده من الفقه الفرنسي:

[2] انظر :

- R .Bonnard, Précis de droi public ., 5e éd ., 1939, p. 273 .7e éd ., 1946, p. 191, Précis de D.A., 1943, P. 488.

[3] يؤيد هذا التقسيم من الفقه المصري:- الدكتور/ حمدي أمين عبد الهادي ، إدارة شئون موظفي الدولة ، بدون سنة نشر ، بدون جهة نشر ، ص 233، والدكتور/ محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، مرجع سابق ص 434 0

- وكذلك الدكتور/ محمود عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة ، مرجع سابق ص 301

[4] انظر :

1- العقوبات المعنوية Peines morales .

2-العقوبات الماسة بالحالة الإدارية Peines portant atteinete à la situation adminstrative.

3- العقوبات الإستبعادية peines éliminatoires .

المحاولة الثانية[1] :

جاءت هذه المحاولة على يد الفقيه الفرنسي (ماكس جيبري) ضمن رسالته للدكتوراه المقدمة إلى جامعة باريس سنة 1912م، وفيها يرى تقسيم الجزاءات التأديبية إلى نوعين أساسين، **الأول:** الجزاءات الأدبية البحتة ، **والثاني :** الجزاءات التي تمس الوظيفة ، وقد صادف هذا التقسيم صدى واسع في الفقه الفرنسي[2] والفقه العربي ، إذ يذهب البعض إلى تقسيم الجزاءات إلى جزاءات معنوية كالتنبيه، أو الإنذار، أو اللوم، أو التوبيخ ، وجزاءات مادية كالحرمان من المزايا المقررة في القوانين للموظفين أو الحرمان من الوظيفة[3] ، كما ذهب البعض إلى الأخذ بالتقسيم الثنائي للجزاءات التأديبية ، بيد أنه أقام هذا التصنيف على أسس مختلفة عن تلك التي سبق بيانها ، فقسم الجزاءات إلى جزاءات صريحة، وأخرى ضمنية (مقنعة)[4] ، في حين ذهب البعض الآخر إلى تقسيم الجزاءات التأديبية إلى إجراءات تمس باعتبار الموظف، وجزاءات سالبة للحقوق المالية والوظيفية .[5]

= M Ch. Marty. Représsion pénale et représsion disci .
-plinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics. These . Paris . 1947. p. 109.

[1] انظر :-
-Gibere. La discipline des fonction publiques. thèse. Paris. 1912. p.35 et s .

[2] انظر:
-R. Catherin. op.cit .. 1 .. 1961 . p142 éd...

[3] انظر الدكتور / إسماعيل زكي ، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، مرجع سابق ، ص 115 وما بعدها.

[4] انظر المستشار / مصطفى بكر ، تأديب العاملين في الدولة ، مرجع سابق ، ص 297 وما بعدها ، وانظر كذلك الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 450 .

[5] انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي إذ يقسم سيادته الجزاءات التأديبية إلى نوعين أساسين، يتعلق أولهما: بالجزاءات الرئاسية نسبة إلى قيام السلطة الرئاسية بتوقيعها ، وثانيهما الجزاءات القضائية نسبة إلى قيام المحاكم التأديبية بتوقيعها ،انظر مؤلفه فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق ، ص 233 .

مما تقدم يتضح أن الاجتهادات الفقهيـــة في تقســـيم وتصنيف الجزاءات التأديبيـــة لا تخرج عن تلك المحاولتيـــن ، وإن كانـــت تختلـــف الآراء بشـــأنها تبعاً لاختلاف الزاوية التي ينظـــر من خلالهـــا إلى الجـــزاءات، سواء من حـــيث طبيعتـــها ، أو من حيث الآثـــار المترتبـــة عليهـــا ، والســـلطة التي تقوم بتوقيعـــها، أو بالنظـــر إلى طبيعـــة الوظيفـــة ومستواها في الكادر الوظيفـــي، أو بالنظر إلى درجة جسامة الجزاء وخطورة الفعل المرتكب، ومن ثم فإن اتجاهات الفقه المقارن في هذا الشأن تأخذ إما بالتقسيم الثنائي أو التقسيم الثلاثي للجزاءات التأديبية.

ومن جانبنا نميل إلى التقسيم الثلاثي للجزاءات التأديبية لأنه يمثل التقسيم النموذجي والأكثر اتفاقاً مع واقع الجزاءات في النظم التأديبية، إذ ليـــس المهم في تصنيف الجزاءات النظر إلى الآثار المترتبة عليها ، أو إلى السلطة التي تقوم بتوقيعها ، أو إلى الوظيفة التي توقع عليها ، وإنما الأساس في ذلك النظر إلى جسامة الجزاء وخطورته على المستقبل الوظيفي للموظف المجازي فحسب.

الفصل الثاني
أنواع الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة

حدد المشرع التأديبي في الدول – محل الدراسة– أنواع الجزاءات التي يجوز للسلطات التأديبية توقيعها على الموظف المخالف ، وتأسيساً على ذلك لا يجوز لأية سلطة تأديبية أن تفرض جزاء ليس من بين الجزاءات المحددة حصراً في قائمة الجزاءات الموضحة في القانون ، وذلك إعمالاً لمبدأ

شرعية الجزاء التأديبي ، ولغايات المقارنة بين أنواع الجزاءات التأديبية في النظم محل هذه الدراسة .

نقسم هذا الفصل إلى مبحثين ، نتحدث في المبحث الأول عن: أنواع الجزاءات في القانون العُماني ، وفي الثاني عن: أنواع الجزاءات في النظم المقارنة.

المبحث الأول
أنواع الجزاءات التأديبية
في القانون العُماني

أوضحنا فيما تقدم أن التشريعات الوظيفية في الدول – محل الدراسة– لم تضع تعريفاً محدداً للجزاء التأديبي ، إلا أنها عددت أنواع الجزاءات التأديبية التي يمكن للجهات التأديبية توقيعها على الموظف المخالف[1]، هذا وقد أخذ المشرع العُماني في هذا الشأن بما هو مستقر عليه في التشريعات الحديثة ، وما وصلت إليه الأبحاث العلمية في مجال الإدارة العامة وكيفية تنظيم المساءلة التأديبية ، فوضع قائمة بأنواع الجزاءات التي يجوز للسلطات التأديبية توقيعها على الموظف العام عند اقترافه لخطأ تأديبي يستوجب الجزاء ، فقد حرص المشرع العُماني على مراعاة القاعدة العامة في التشريع المقارن ، والتي تقوم على أن الجزاءات التأديبية لا تصيب إلا المركز الوظيفي ومزاياه ، فهي لا تمس كأصل عام شخص الموظف وحريته وماله الخاص ، وعمل أيضاً على إيجاد قائمة جزاءات متوازنة ومتعددة تسمح بأعمال مبدأ التدرج في توقيع الجزاءات التأديبية من الأخف إلى الأشد، وعلى هذا الأساس نظم أنواع الجزاءات في سلم تصاعدي يبدأ من الأدنى إلى الأعلى في شدتها وجسامتها ، حيث بدأ

---

[1] أخذ المشرع العُماني بهذا النهج بدءاً من القانون رقم 47 لسنة 1974م ،والقانون رقم 27 لسنة 1975م ، والقانون رقم 8 لسنة 1980م ، وانتهاء بالقانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م، إذ لم يعرف الجزاء التأديبي ، مكتفياً بتحديد أنواع الجزاءات التأديبية.

بالجزاءات الأدبية والنفسية كالإنذار ، ثم عالج الجزاءات المالية كالحرمان من العلاوة الدورية ، والخصم من الراتب وخفض الراتب وانتهى بالجزاءات المنهية للرابطة الوظيفية، مثل الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة .

كما نظم المشرع العُماني أنواع الجزاءات التأديبية للموظفين من ذوي الكادرات الخاصة التي يمكن أن توقع عليهم ، مراعياً في ذلك طبيعة الأعمال التي يقومون بها ، وهذه الكادرات ليست محل دراستنا حتى نستعرض أنواع الجزاءات التي توقع على المنتمين إليها.

ولبيان ذلك يمكن تتبع الحركة التشريعية التي انتهجها المشرع العُماني في وضع قوائم بأنواع وتقسيمات الجزاءات التأديبية، ثم نعرض لإنواع الجزاءات التي استقر عليها في القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004 بشأن الخدمة المدنية .

وعلى هذا الأساس نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول: تطور أنواع الجزاءات التأديبية في القانون العُماني.

المطلب الثاني: شرح أنواع الجزاءات التأديبية في القانون العُماني.

المطلب الأول
تطور أنواع الجزاءات التأديبية
في القانون العُماني

لمعرفة التطور الذي وصلت إليه الجزاءات التأديبية في القانون العُماني يقتضي الأمر الوقوف على رصد حركتها، وتطور اتجاهاتها، والمراحل التي مرت بها في التشريعات المتعاقبة والمنظمة لشئون الوظيفة العامة ، وبيانها على النحو التالي:

أولاً: في القانون رقم 47 لسنة 1974م :[1]

نصت المادة 168 من هذا القانون على أنواع الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين، بقولها:(يجوز توقيع العقوبات الآتية على الموظفين تحت هذا الفصل:

أ- التوبيخ .

ب- الغرامة لمدة لا تزيد عن راتب خمسة عشر يوماً.

ج- إيقاف الراتب لمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً.

د- الإيقاف عن العمل براتب، أو بدون راتب لمدة لا تزيد عن الثلاثة أشهر.

هـ - تخفيض الراتب أو الدرجة أو تخفيضها معاً.

و- تأجيل موعد الترقي إلى درجة أعلى، أو موعد استحقاق العلاوة الدورية لمدة لا تزيد عن ثلاثة شهور.

ز- الحرمان الكلي من فوائد ما بعد الخدمة.

ح- الفصل من الوظيفة).

ويلاحظ في هذا القانون أن المشرع التأديبي قد اعتنق القائمة الموحدة للجزاءات، بيد أنه كان يخلط في قائمة الجزاءات بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي ، حيث أجاز في الفقرة (ب) من المادة المشار إليها توقيع عقوبة الغرامة، بحيث لا تزيد عن راتب خمسة عشر يوماً، على الرغم من أنه قرر جزاء إيقاف الراتب لمدة لا تزيد خمسة عشر يوماً ، وغني عن البيان أن الغرامة من العقوبات الجنائية التي لا يجوز أن توقع إلا عن طريق المحاكم الجنائية فقط ، كما يلاحظ أنه أخذ أيضاً بالإيقاف عن العمل براتب أو بدون راتب كعقوبة تأديبية وفق ما قرره في الفقرة (د) من المادة المذكورة ، إلا أنه عاد فيما بعد وعدل عن هذا الاتجاه ـــ وحسناً فعل ذلك – في القوانين اللاحقة على هذا القانون ، ولعل السبب في هذا الخلط بين

---

[1] يعتبر هذا القانون أول قانون مكتوب يصدر في سلطنة عُمان ينظم شئون الوظيفة العامة بشكل عام والتأديب بشكل خاص.

الجزاءات التأديبية والعقوبات الجنائية،وكذلك التردد في بعض الجزاءات التأديبية يعود إلى بدايات ظهور فكرة النظام التأديبي، وعدم نضوجها في التشريع العُماني كونه القانون الأول في البلاد ، بالإضافة إلى انعدام الدراسات والأبحاث العلمية والإدارية في الدولة السابقة على صدور هذا القانون ، بالإضافة إلى والسرعة التي صاحبت إصداره حسبما سبق إيضاحه فيما تقدم.

ثانياً: في القانون رقم 27 لسنة 1975م :

حدث تطور مهم على قائمة الجزاءات التأديبية في هذا القانون، حيث حذف المشرع منها جزاء الغرامة ، إلا أن هذه القائمة جاءت مقلصة لتشمل أربعة جزاءات تأديبية فقط ، إذ اختفت من قائمة الجزاءات ثلاث أنواع هي : الإيقاف عن العمل براتب أو بدون راتب لمدة لا تزيد على الثلاثة أشهر ، وتأجيل موعد الترقي إلى درجة أعلى أو موعد استحقاق العلاوة الدورية لمدة لا تزيد عن ثلاثة شهور، والحرمان الكلي من فوائد ما بعد الخدمة،وبهذا أصبحت قائمة الجزاءات في هذا القانون تشمل حسبما نصت عليه المادة 89 منه على ما يلي:

(العقوبات الجائز توقيعها على الموظف هي :

أ ــ الإنذار.

ب- الخصم من الراتب.

ج – تخفيض الراتب، أو الدرجة المالية، أو تخفيضها معاً.

د- الفصل من الوظيفة).

ويلاحظ على هذا القانون على الرغم من التطور الذي سبق إيضاحه ، إلا أنه جاء بدون وضع قيد زمني محدد لجزاء الخصم من الراتب ، مما يجعل توقيع هذا الجزاء بدون ضوابط تحكمه ، ويفتح الباب على مصراعيه للسلطات التأديبية التي قد تتعسف في استخدامه، فضلاً عن تعارض هذا

النهج مع مبدأ شرعية الجزاء التأديبي ، بيد أن المشرع التأديبي قد تدارك هذا الأمر في القوانين اللاحقة، كما سوف نرى.

ثالثا: في القانون رقم 8 لسنة 1980م:

نصت المادة 73 من هذا القانون على العقوبات الجائز توقيعها على الموظف العام في حالة ارتكابه خطأ تأديبي يستوجب المؤاخذة عليه ، وقد أعتمد هذا القانون في تنظيم قوائم الجزاءات على أساس النظر إلى الدرجة التي يشغلها الموظف المخالف ، ولهذا الغرض نظم المشرع التأديبي قائمتين للجزاءات ، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 73 من القانون المشار إليه على قائمة العقوبات الجائز توقيعها على شاغلي وظائف الحلقتين الثانية والثالثة من الجدول العام وهي:

أ- الإنذار. ب- الخصم من الراتب. ج – تخفيض الراتب، أو الدرجة الماليـــة أو تخفيضها معاً.د- الفصل من الوظيفة) .

ونصت الفقرة الثانية من ذات المادة على قائمة العقوبات الجائز توقيعها على شاغلي وظائف الجدول الخاص ، والحلقة الأولى من الجدول العام وهي :

(أ- اللوم ب- الإحالة إلى المعاش . ج- العزل من الوظيفة، مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة)[1] .

وما تجدر الإشارة إليه ، أن المشرع في هذا القانون – وعلى خلاف – ما استقر عليه في القانونين السابقين ، قد أخذ بنظام القوائم في تحديد الجزاءات ، وكان من الأجدر به أن يستمر على نهجه الأول في اعتماده القائمة الموحدة للجزاءات لسائر الموظفين، باعتبار أن نظام القائمة الموحدة هي الأكثر اتفاقاً مع مبدأ المساواة أمام الجزاء التأديبي ، الذي هو من الضوابط التي تحكم شرعية الجزاءات التأديبية [2].

---

[1] انظر المادة (73) من قانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 1980م.

[2] انظر الدكتور/ عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 343 .

ويلاحظ على هذا القانون أن قائمة الجزاءات التي تطبق على الموظفين الشاغلين لوظائف الجدول الخاص والحلقة الأولى من الجدول العام، قد جاءت مقلصة إلى درجة كبيرة جداً ، بحيث لا تتيح للسلطات التأديبية أن تعمل مبدأ التدرج في الجزاءات عند ممارستها لحقها في التأديب ، والدليل على ذلك أن هذه القائمة قد بدأت بجزاء اللوم ، ويليه مباشرة في الترتيب جزاء الإحالة إلى المعاش ، ثم جزاء العزل مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة ، ولا ريب أن هذا الاختصار وقلة الجزاءات في هذه القائمة يعيب النظام التأديبي لهذه الفئة من الموظفين ، وهي فئة كبار الموظفين ، بل يجعل هذه الجزاءات غير قابلة للتطبيق من الناحية العملية ، إذ قد تترد السلطة التأديبية لهذا الفئة من الموظفين كثيراً في اتخاذ القرار التأديبي المناسب ، إذا ما وجدت أن الفعل الذي ارتكبه الموظف يستحق جزاء أكبر من جزاء اللوم ، وأقل من جزاء الإحالة إلى المعاش أو العزل من الوظيفة، فتضطر عندها الاكتفاء بتوقيع جزاء اللوم فقط، بسبب قلة الجزاءات التي يمكن توقيعها على هذه الفئة من الموظفين ، وهذا الوضع بشكل خلل واضح في النظام التأديبي.

هذا وقد عدل المشرع عن هذا الاتجاه في القانون الحالي حيث وحد – كما سوف نرى – قائمة الجزاءات التأديبية لعموم الموظفين، بغض النظر عن الدرجة المالية التي يشغلها الموظف المخالف ، وإن كان قد أبقى على معيار الدرجة في توزيع الاختصاص التأديبي بين مجالس المساءلة الإدارية.

رابعاً: في القانون رقم 120 لسنة 2004م :

جاء القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م بعد أن قطعت التجربة العُمانية شوطاً لا يستهان به في مجال التشريعات الأساسية المنظمة لشئون المجتمع بشكل عام والإدارة العامة بشكل خاص، وقد راعى المشرع في هذا القانون التطورات التي حدثت على المفاهيم والأسس التي تقوم عليها الوظيفة العامة ونظرية التأديب، وما يهمنا هنا في هذا المقام ما يتعلق بقائمة الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين المخالفين، هذا وقد عمد

المشرع على توحيد قائمة الجزاءات التأديبية لكافة الموظفين،بغض النظر عن الدرجة التي يشغلها الموظف المخالف ، كما جعل هذه القائمة تشتمل على جزاءات متنوعة ، بحيث تسمح للجهات التأديبية باختيار الجزاء التأديبي المناسب ، للخطأ المرتكب من قبل الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية [1]، فنصت المادة (116) من هذا القانون على الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين بقولها:(العقوبات الجائز توقيعها على الموظفين هي :

أ ــ الإنذار. ب- الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر في السنة .

ج- الحرمان من العلاوة الدورية . د- خفض الراتب في حدود علاوة .

هـ - الخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاق الراتب الذي وصل إليه في الدرجة التي خفض منها ، وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها .

و- الخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاق الراتب الذي كان يتقاضاه قبل الترقية في الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها.

ز- الإحالة إلى التقاعد . ح- الفصل من الخدمة.) .

ويلاحظ أن المشرع التأديبي في القانون الحالي قد أخذ في قائمة الجزاءات بمبدأ التدرج في الجزاءات التأديبية ، إذ بدأت قائمة الجزاءات بالأخف ثم الأشد من حيث القسوة ، كما أنه هجر جزاء الحرمان من المعاش أو المكافأة حتى في حالة الفصل من الخدمة ، وهذا مسلك حميد تتجلى فيه المظاهر الإنسانية والرعاية للموظف وأسرته حتى في أشد أنواع الجزاءات التأديبية ، وذلك بهدف

---

[1] انظر في هذا المعنى المستشار/ ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية ، (ضماناتها ، موانع تحريكها ، عقوباتها)، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى / 2001م ، ص 562 0

المحافظة على كرامة الموظف العام بجعله في مأمن من عوز الحاجة حتى بعد انتهاء خدمته بالفصل،أو بالإحالة إلى المعاش، ومن هنا نقف على حجم التطور الذي وصلت إليه قائمة الجزاءات التأديبية في القانون العُماني ، باعتبار أن الجزاء التأديبي المناسب هو نهاية المطاف في إجراءات المساءلة التأديبية كلها.

المطلب الثانـــي
شرح الجزاءات التأديبية
في القانون العُماني

تمهيد وتقسيم :

بعد أن تتبعنا التطور التشريعي لقوائم الجزاءات التأديبية في القانون العُماني ، ولغايات استكمال البحث في هذا الموضوع ، يجدر بنا أن نقوم بشرح أنواع الجزاءات الواردة في القائمة التي استقر عليها المشرع في القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م ، ويلاحظ أنه أخذ بالتقسيم الثلاثي للجزاءات[1]،الذي يجعل من طبيعة ونوع العقوبة معياراً لذلك، وتتفرع فيه الجزاءات إلى ثلاث مجموعات هي :

1- **المجموعة الأولى** : جزاءات تأديبية نفسية أو معنوية كالإنذار.

2- **المجموعة الثانية** : جزاءات تأديبية مالية مثل الخصم من الراتب والحرمان من العلاوة

---

[1] بعض التشريعات أخذت بمعيار جسامة الجزاء في تقسيمها للجزاءات التأديبية ، ومن هذه التشريعات القانون العراقي ، انظر في تفصيل ذلك الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 347، وكذلك الدكتور / على جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 602 وما بعدها ، وكذلك انظر بحث المستشار/ بدوي إبراهيم حمودة ، ضمانات الموظف العام ومسئولياته في الدول العربية ضمن أبحاث القانون والعلوم السياسية ، الحلقة الثالثة ، القاهرة ، الهيئة المصرية للكتاب، سنة 1972م ، الجزء (2) ، ص 314 وما بعدها، وكذلك التشريع اللبناني ،انظر في تفصيل ذلك الدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا : مبادئ أحكام القانون الإداري اللبناني ،بيروت ، الدار الجامعية ، سنة 1983م ، ص 187وما بعدها، وكذلك الدكتورة / زهوة عبد الوهاب حمود ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 326 وما بعدها .
وانظر كذلك :- -ALSAIDI m., LA fonction publique en Mauritanie, these, Paris , 1975, p.294.

الدورية وتخفيض الراتب ، وخفض الدرجة.

3-المجموعة الثالثة :- جزاءات تأديبية منهية للعلاقة الوظيفية التي تؤدي إلى انتهاء الخدمة، وقطع روابط التوظف بين الإدارة والموظف ، كالفصل من الخدمة، والإحالة إلى المعاش.

هذا وسوف نقصر الشرح لأنواع هذه الجزاءات على القائمة التي جاء بها القانون الحالي، وهي كما يلي:

الفرع الأول
الجزاءات المعنوية أو النفسية

تعد هذه الجزاءات أخف أنواع الجزاءات التأديبية؛ لأنها لا تمس المركز المالي للموظف، كما أنها لا تمس مركزه الوظيفي بشكل مباشر ، فهي عبارة عن تحذير للموظف كي لا يرتكب أخطاء تأديبية مرة أخرى مما قد يعرضه لتوقيع جزاءات أشد ، ونظراً لبساطة هذه الجزاءات فقد أختلف الفقه الإداري حول تكييف طبيعتها، وما إذا كانت من قبيل الجزاءات التأديبية بالمعنى الحقيقي، أو أنها مجرد توجيهات تحذيرية تصدرها جهة الإدارة لموظفيها بهدف وقايتهم دون توقيع جزاءات تأديبية عليهم ، فذهب رأي إلى اعتبار هذه الجزاءات مجرد آراء وتحذيرات تصدرها الإدارة للموظف؛ لكي يمتنع عن سلوكه غير السوي[1]، بينما ذهب رأي آخر إلى اعتبارها جزاءات تأديبية من الناحية القانونية، نظراً لما ترتبه من مساس بسمعة الموظف ، فضلاً عن الآثار المترتبة على توقيعها [2].

---

[1] انظر في هذا المعنى:- R. BONNARD, op.cit., 1903.pp.59 et 60.

[2] انظر في هذا من الفقه الفرنسي:- Ch. Marty, op. .cit., 1947 .pp . 109 et 116 .
والجدير بالذكر أن الفقه المصري يكاد يجمع على اعتبار العقوبات الأدبية من قبيل العقوبات بالمعنى الحقيقي للعبارة ، انظر في ذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1971م مرجع سابق ، ص 302 ، وكذلك

وتختلف التشريعات المقارنة في هذا الخصوص فمنها ما ينص على جزاء واحد من هذه الجزاءات المعنوية ، بينما تنص تشريعات ثانية على جزاءين منها ، مثال ذلك القانون الفرنسي ، ومن التشريعات ما ينص على ثلاثة جزاءات من هذا النوع.

ومن صور الجزاءات التأديبية المعنوية التي أخذ بها التشريع العُماني التوبيخ في القانون رقم 47 لسنة 1974م ، والإنذار في القانون رقم 27 لسنة 1975م ، والإنذار واللوم في القانون رقم 1980م ، ثم عاد وقصر الجزاءات المعنوية على الإنذار في القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م ، وعليه سوف نقصر الشرح عن جزاء الإنذار في القانون الحالي.

جـــزاء الإنـــذارavertissemet:

يقصد بالإنذار كما قال الدكتور/ مغاوري محمد شاهين: (تحذير الموظف من الإخلال بواجباته الوظيفية حتى لا يتعرض لجزاء أشد إن لم يمتثل لمضمون الإنذار) ، ويوقع هذا الجزاء عند ارتكاب الأخطاء التأديبية البسيطة التي لا تنطوي على خطورة تهدد كيان الوظيفة العامة ، أو حسن سير المرفق العام.

وقد أخذ المشرع التأديبي في سلطنة عُمان بهذا الجزاء ونص عليه ليكون من ضمن قائمة الجزاءات التأديبية ، التي يجوز إيقاعها على الموظف المخالف من قبل السلطة التأديبية، ويلاحظ أن المشرع في القانون الحالي أجاز توقيعه على كافة الموظفين ، بينما لم يجز توقيعه في القانون السابق رقم 8 لسنة 1980 إلا على شاغلي وظائف الحلقتين الثانية والثالثة من

مؤلفه طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 300 وما بعدها ، وانظر كذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 267 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 324 ، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق ، ص 210 وما بعدها ، المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 204 .

الجدول العام دون شاغلي درجات الجدول الخاص والحلقة الأولى من الجدول العام.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العُماني لم يقيد السلطة التأديبية بعدد معين من الإنذارات التي يمكن توقيعها على الموظف المخالف خلال السنة الواحدة[1]، وذلك على عكس الحال بالنسبة للجزاءات الأخرى مثل الخصم من الراتب أو الحرمان من العلاوة الدورية أو خفض الراتب التي قيدها بعدة قيود وجعل لها حد أقصى لا يجوز تجاوزه عند إعمال هذه الجزاءات. وهذا المسلك أكثر اتفاقاً مع مبدأ ملاءمة الجزاء للخطأ التأديبي.

الفرع الثاني
الجزاءات التأديبية المالية

تنطوي هذه الأنواع من الجزاءات على آثار مالية ضارة بالموظف الذي توقع عليه ، باعتبارها تصيب مركزه المالي ، مما يؤثر على دخله ومصدره قوته وقوت أسرته ، وهذه الجزاءات تعبر وبحق – عن مضمون الجزاءات التأديبية ، وتحقق أهداف النظام التأديبي في الردع العام والخاص[2]، وبالرغم من وجاهة الأسس الفلسفية التي تقوم عليها هذه الجزاءات ، بيد أن هناك ثمة اختلاف في التشريعات الوظيفية المقارنة بشأنها ، إذ توجد بعض التشريعات لا تأخذ بها ولا تقرها كما هو الشأن في التشريع الفرنسي على الأقل في صورتها المباشرة ، وهناك تشريعات تبنّت هذه الجزاءات في قوانين التوظيف بنوعيها المباشر وغير المباشر ، ومن هذه التشريعات تشريعات الدول – محل الدراسة – وسائر التشريعات العربية التي نقلت عن القانون المصري وسارت على دربه.

---

(1) بينما هناك تشريعات لا تجيز توقيع عقوبة الإنذار إلا لمرتين فقط كما هو الحال في القانون العراقي رقم 69 لسنة 1936م.

(2) انظر فى هذا المعنى الدكتور/ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 271 وما بعدها، وكذلك المستشار / عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، مرجع سابق، ص 414 وما بعدها.

هذا وتحتل الجزاءات التأديبية المالية بنوعيها المرتبة الوسط بين الجزاءات الأدبية الخالصة ، والجزاءات المؤدية إلى إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة ، وتتمثل صور الجزاءات المالية في القانون العُماني في الخصم من الراتب، والحرمان من العلاوة الدورية ، وخفض الراتب في حدود علاوة ، والخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاقه الراتب الذي وصل إليه في الدرجة التي خفض منها، وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها ، والخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاق الراتب الذي كان يتقاضاه قبل الترقية إلى الدرجة التي خفض منها ، وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها، وبيان هذه الجزاءات كما يلي:

أولاً: جزاء الخصم من الراتب: يقصد بهذا الجزاء اقتطاع جزء معين من راتب الموظف ، وعدم دفعه له خلال مدة الخصم المقررة في القرار التأديبي الصادر بإيقاع هذا الجزاء ، وهو جزاء ذا طابع مالي بحت ينصب على المركز المالي للموظف[1]، مما يتيح إحداث أثر رادع على الموظف المخالف.

هذا وقد وضع المشرع التأديبي في القانون المقارن قيدين يجب على السلطة التأديبية مراعاتها عند توقيع هذا الجزاء أولهما: تحديد مقدار الخصم من الراتب ، وثانيهما : تعيين المدة التي يمتد إليها قرار الخصم ، إذ أنه لا يمكن تطبيق هذا الجزاء إذا امتد الخصم إلى كامل الراتب ، أو امتد لفترة غير معينة .

---

[1] انظر الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 302 ، وكذلك الدكتور/ على جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص 627 وما بعدها.

وأخذاً بهذه القيود نصت المادة (116) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم120 لسنة2004م على ذلك ، بحيث لا يجوز أن يشمل الخصم كامل راتب موظف الموقع عليه هذا الجزاء ، وإنما يكون في حدود ربع الراتب فقط بعد الجزء الجائز الحجز عليه ، كما لا يجوز أيضاً أن تزيد مدة الخصم على ثلاثة أشهر في السنة[1] ، وقد استهدف المشرع من هذه القيود والضوابط حماية مصدر دخل الموظف المجازي ، حتى يستطيع مواصلة حياته العادية دونما اضطراب فيها[2]، بسبب ضخامة المبلغ المستقطع من راتبه تنفيذاً لهذا الجزاء ، الأمر الذي يؤثر على وضعه المالي ، مما ينعكس سلباً على إنتاجية الموظف ، وقدرته على القيام بعمله على خير وجه.

وهنا يتبادر إلى الذهن التساؤل عن كيفية حساب مدة الخصم بثلاثة أشهر نظراً لاختلاف عدد أيام الشهور في السنة الميلادية ؟.

لقد أجاب القانون في المادة الثالثة منه على هذا التساؤل بنصه على أن يتم حساب المدد المنصوص عليها في القانون بالتقويم الميلادي[3]، أخذاً بما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري المقارن على احتساب مدة الشهر بثلاثين يوماً[4]، أي يكون حساب مدة الثلاثة أشهر في السنة بتسعين يوماً ، ويبدأ حساب السنة وفق الرأي الراجح في الفقه من تاريخ تعيين الموظف الموقع عليه الجزاء،وليس من بدء السنة الميلادية كما يذهب بعض الشراح [5].

---

[1] نص القانون رقم 8 لسنة 1980 على ذات مدة الخصم ، انظر الفقرة (ب) من المادة (73) منه.

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1971م ، مرجع سابق ، ص 304 .

[3] تنص المادة 3 من القانون رقم 120 لسنة 2004م على أن : (يكون حساب المدد المنصوص عليها في هذا القانون بالتقويم الميلادي.)

[4] انظر في هذا المعنى المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية على العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، مرجع سابق ، ص 416 ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، 311 وص 312 .

[5] انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، المرجع السابق 417 .

ثانياً: جزاء الحرمان من العلاوة الدورية :

يأتي هذا الجزاء في المرتبة الثانية من الجزاءات المالية من حيث الشدة باعتباره يمس المزايا المالية التي يتمتع بها الموظف العام ، وينصب على العلاوة الدورية أو الزيادة السنوية ، فيؤدي إلى حرمان الموظف منها بصفة دائمة طيلة شغله للدرجة الوظيفية التي كان عليها لحظة توقيع الجزاء عليه ، ويلاحظ أن المشرع لم يضع أي قيد أو حـــد لهذا الجزاء ، سواء من حيث مقدار الحرمان أو من حيث مدته ، ومما لا شك فيه أن هذا الجزاء بهذه الكيفية منتقد ، لأنه يخالف الأسس التي يقوم عليها مبدأ شرعية الجزاء الإداري، والتي توجب أن تكون الجزاءات منضبطة ومحددة تحديداً دقيقاً ، فضلاً عن تعارض هذا النهج مع توجه الفقه المنادي بإلغاء الجزاءات المالية، لما لها من آثار جسيمة ليس على الموظف المجازى فحسب، وإنما على أسرة الموظف ، كما أنه يجافي الاتجاه التشريعي في القانون المقارن ، والذي يتسم بمحاولة الحد من الآثار الجسيمة المترتبة على توقيع ذلك الجزاء[1]، وذلك بوضع الضوابط والحلول لتأجيل العلاوة الدورية فما بالك بالحرمان منها .

لذا كان يتعين على المشرع أن يحد من شدة هذا الجزاء، وذلك بتحديد حداً أقصى للحرمان من العلاوة الدورية ، وأن يعين مقدار الحرمان، لا أن يترك الأمر على عواهنه هكذا بدون ضوابط على السلطة التأديبية مراعاتها عند إعمال هذا الجزاء.

وغني عن البيان أن الحرمان من العلاوة الدورية عن سنة من السنوات لا يؤثر على حق الموظف في الحصول على باقي العلاوات المقررة لتلك الدرجة، عن باقي السنوات التالية على توقيع الجزاء.

---

[1] انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص ، 278 ، وكذلك المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مرجع سابق، ص 436 وما بعدها ، وكذلك المستشار/ مصطفى بكر ، تأديب العاملين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 304 .

وهذا الجزاء يختلف من حيث الطبيعة عن الأثر المماثل المترتب على ضعف التقارير الدورية المقدمة عن الموظف، باعتبار أن الحرمان من العلاوة للسبب الأخير ليس جزاءاً تأديبياً ، وإنما هو أثر تبعي لحالة وظيفية قائمة رتب عليها القانون نوعاً من الآثار الضارة بالمستحقات المالية للموظف المقدم عنه هذه التقارير ، ويتم اتخاذ القرار من لجنة شئون الموظفين ، وليس من السلطة التأديبية ، كما هو الحال في الحرمان من العلاوة الدورية لسبب تأديبي.

هذا وقد تكون جسامة هذا الجزاء أكثر من جسامة جزاء الخصم من الراتب بالنظر إلى قيمة المبلغ المقتطع من الموظف، في حالة الحرمان من العلاوة قدراً يفوق بكثير مجموع مبالغ الخصم ، إذا كان الموظف الموقع عليه جزاء الحرمان قد رقي حديثاً ، ففي هذه الحالة يتعين عليه الانتظار لحين الترقية إلى الدرجة التالية لدرجته الحالية، حتى يتخلص من أثر جزاء الحرمان من العلاوة الموقع عليه ، ولهذا نادى بعض الفقهاء استناداً لجسامة الأثر المالي لهذا الجزاء بعدم توقيعه ، إلا بمناسبة الأخطاء التأديبية الجسيمة [1].

ثالثاً: جزاء خفض الراتب في حدود علاوة :

ويمثل هذه الجزاء النوع الثالث من الجزاءات المالية ، إذ يؤدي توقيعه إلى إنقاص الراتب في حدود علاوة من العلاوات المقررة للدرجة التي يشغلها الموظف، ويلاحظ أن هذا الجزاء استحدثه القانون الحالي ، ولم يكن منصوص عليه في القوانين السابقة ، وإن كانت تعالج جزاء تخفيض الراتب أو الدرجة المالية أو تخفيضهما معاً[2] .

---

[1] انظر المستشار/ مصطفى بكر ، تأديب العاملين في الدولة ، المرجع السابق ، ص 305 .

[2] انظر الفقرة (ج) من المادة 73 من القانون رقم 8 لسنة 1980 ، تقابلها الفقرة (ج) من المادة (89) من القانون رقم 25 لسنة 1975م ، والفقرة (هـ) من المادة 168 من القانون رقم 47 لسنة 1974م.

ويتم إعمال هذا الجزاء على أساس الحالة التي عليها الموظف وقت توقيع الجزاء، ولو كانت تغاير الحالة التي كان عليها عند ارتكاب الخطأ التأديبي الذي تجري مساءلته عنه ، وبمعنى آخر أنه إذا كان الموظف يشغل عند ارتكابه الخطأ درجة علاوتها أقل من علاوات الدرجة التي يشغلها عند توقيع الجزاء ، فإنه يتم خفض الراتب في حدود علاوة من علاوات هذه الدرجة الأخيرة ، وفي هذا السياق أفتى مجلس الدولة المصري بأن ينفذ الجزاء على أساس الدرجة التي كان عليها الموظف في تاريخ صدور الحكم التأديبي[1]، باعتبار أن جزاء خفض الراتب لا يمس الدرجة أو الفئة ، وإنما ينصب على الراتب فقط.

ولقد أحسن المشرع العُماني صنعاً عندما وضع قيداً للسلطة التأديبية عند ممارستها لهذا الجزاء ، يتمثل في عدم جواز خفض الراتب لما يتجاوز حدود العلاوة المقررة للدرجة التي يشغلها الموظف عند توقيع الجزاء عليه ، في حين أن القوانين السابقة لا تعرف مثل هذه الضوابط في جزاء تخفيض الراتب، و لا مراء في أن ما أخذ به المشرع في القانون الحالي في هذا الصدد ، يعد تطوراً إيجابياً في محاولته للحد من الآثار الضارة براتب الموظف، المترتبة على تقرير الجزاءات التأديبية المالية ، ويمثل هذا النهج محاولة تشريعية جادة في السعي نحو إقامة نوعاً من التوازن بين اعتناقه لهذه الجزاءات ضمن نظامه التأديبي، وبين ما أسفرت عنه الأبحاث والدراسات الفقهية في هذا المجال ، والتي تنادي بإلغاء الجزاءات المالية من قوائم الجزاءات ، أو الحد من آثارها قدر الإمكان .

وهذا التحديد التشريعي لجزاء خفض الراتب في حدود علاوة من شأنه أن يسهل مهمة كل من السلطة التأديبية المختصة عند توقيعها لهذا الجزاء ، ومهمة القضاء عند مراقبته لمشروعية الجزاء ، ومهمة الجهة الإدارية عند

---

[1] انظر في هذا المعنى الفتوى الصادرة من اللجنة الأولى بالقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري بتاريخ 8/24/ 1965م ، المنشورة في مجموعة فتاوى اللجان ، لسنة 19، و20 ق ، ص 222 وما بعدها.

تنفيذها للقرار التأديبي الموقع على الموظف المجازى ، فضلاً عن أنه يضمن أن لا يؤدي خفض الراتب إلى استحقاق الموظف لمبلغ يقل عن الراتب المقرر تقاضيه في أول مربوط الدرجة الوظيفية التي يشغلها ، ولا يختلط هذا الجزاء مع جزاء خفض الدرجة، أو الوظيفة الذي هو جزاء أصيل ومستقل بذاته عن جزاء خفض الراتب [1].

رابعاً: جزاء خفض الوظيفة والدرجة مع استحقاق راتب الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها:

يعد هذا الجزاء من الجزاءات المالية المختلطة، وله أهمية بالغة من حيث الآثار التي تترتب على أعماله في مواجهة الموظف ، إذ أنه يلحق الضرر بالمركز المالي والوظيفي للموظف المجازى، فيؤدي إلى خفض الدرجة والوظيفة التي يشغلها الموظف ، وبالتالي ضياع فرصة وصوله وترقيته إلى الدرجة الأعلى منها[2]، كما يؤدي إلى تقاضيه علاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها ، وليس بدلات وعلاوات الدرجة التي كان يشغلها الموظف قبل توقيع الجزاء عليه ، ونظراً لخطورة هذا الجزاء وأهميته على الحياة الوظيفية للموظف فقد ثار خلاف في الفقه الإداري حول حدود تطبيقه ، فذهب رأي إلى القول بجواز تنزيل الموظف أكثر من درجة خاصة إذا كان النص مطلقاً، في حين ذهب رأي آخر إلى أن خفض الدرجة لا يرد إلا على درجة واحدة، وبخلاف ذلك يصبح الجزاء غير محدد ويمنح جهة التأديب سلطة تحكمية[3] .

---

[1] انظر الأستاذ / عدلي تادرس ، القانون الجديد للعاملين بالقطاع العام رقم 61 لسنة 1971، طبعة1972م ، بدون جهة نشر ، ص 276 وما بعدها ، وانظر في هذا المعنى كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 12/ 1971/2م ، المنشور في مجلة قضايا الحكومة ، العدد الأول،السنة (13) ، ص 1960م ، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1072/2/20م ، في القضية رقم(1038) لسنة (14) ق ، المنشور في مجلة قضايا الحكومة ، العدد الثالث ، السنة (17) ، ص 885 .

[2] انظر الدكتور/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين ، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية اليمنية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ،جامعة عين شمس، بدون سنة نشر ، ص 351 وما بعدها.

[3] انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، وذوي الكادرات الخاصة ، مرجع سابق ، ص 443 وما بعدها.

ومن جانبنا نؤيد الرأي الأخير لوجاهة الأسس التي استند إليها، ونضيف بأنه حتى مع إطلاق النص وعدم تحديد جزاء خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى منها مباشرة، إلا أن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال جواز خفض أكثر من درجة واحدة ، لتعارض هذا الاتجاه مع الأسس التي يقوم عليها مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية، خاصة منها مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن الخطأ الواحد[1].

هذا وقد حسم المشرع العُماني في القانون الحالي هذا الخلاف بالنص الصريح ، حيث نصت الفقرة (هـ) من المادة 120 منه على أن يكون جزاء خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ، كما أنه حسم الخلاف الفقهي أيضاً حول الأثر المترتب على راتب الموظف المخفضة درجته ، فنص على استحقاق الموظف راتب الدرجة التي كان يشغلها عند توقيع الجزاء عليه، وبدلات وعلاوات الدرجة التي خفض إليها ، ومن ثم لا مجال إلى الخلاف في ذلك لوجود النص الصريح في القانون العُماني .

ويتبادر هنا إلى الذهن عدة تساؤلات منها مدى جواز توقيع هذا الجزاء إذا كان الموظف في الدرجة الأدنى في السلم الوظيفي، وعن كيفية احتساب أقدميته في الدرجة التي خفض إليها؟.

وللإجابة على السؤال الأول ذهب الفقه إلى أنه لتوقيع هذا الجزاء يجب أن يكون الموظف في وضع وظيفي يسمح بذلك ، أي أن يكون ثمة درجة أدنى من الدرجة التي يشغلها وقت توقيع الجزاء عليه، أما إذا كان الموظف في بداية السلم الوظيفي ؛ فإنه يستحيل توقيع هذا الجزاء، ومن ثم يتعين على السلطة التأديبية المختصة، اختيار جزاء آخر يتناسب ووضعه الوظيفي[2] .

---

[1] انظر للباحث / رسالة الماجستير المقدمة إلى كلية الدراسات العليا في الجامعة الأردنية، 1995م ، مرجع سابق 159.
[2] انظر الدكتور العلامة / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 317 0

ومن جانبنا نؤيد هذا الرأي لوجاهة الأسس التي يقوم عليها ، بل نضيف إليه أن توقيع جزاء خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مشروط بأن لا يؤدي إلى تغيير الكادر الوظيفي الذي يشغله الموظف وقت توقيع الجزاء ، وألا تضمّن جزاء آخر غير منصوص عليه في القانون بالمخالفة لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي ، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:(... إذا كان الطاعن يشغل وقت محاكمته الدرجة السادسة بالكادر الفني العالي وهي أدنى درجات هذا الكادر ، فإن مجازاته بخفض درجته إلى الدرجة السابقة عليها وهي الدرجة السابعة، ينطوي على خفض الكادر التابع له ، ولما كانت عقوبة خفض الكادر ليست من العقوبات التي وردت علي سبيل حصر النص على جواز توقيعها على الموظفين في قانون موظفي الدولة ، فمن ثم يتعين تصحيح الحكم المطعون فيه ...)[1]، كما قضت في حكم مشابه بأن:(عقوبة خفض الدرجة إذا ما وقعت على موظف من الدرجة الثامنة (وفقاً لقانون 210 لسنة 1951م) وكان من نتيجتها نقل الموظف المذكور من سلك الموظفين الدائمين إلى سلك الموظفين المؤقتين فإنها تكون مخالفة للقانون متعينة الإلغاء)[2].

كما أجاب الفقه على السؤال الثاني بالقول:(أن تحسب أقدمية الموظف الموقع عليه جزاء خفض الدرجة بمراعاة أقدميته السابقة فيها ، بالإضافة إلى المدة التي قضاها في الدرجة الأعلى التي خفض منها) [3].

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/6/17م ، في الطعن رقم (784) لسنة (10) ق ، المنشور في مجموعة السنة (12) ق ، ص 1202 .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1966/3/12م ، في الطعن رقم (1131) لسنة (10) ق، المنشور في مجموعة السنة (11) ق ص 532 .

[3] انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، مرجع سابق ، ص 448 وما بعدها ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، طبعة 1979 ، مرجع سابق 317 ، وكذلك الدكتور/ محمد عصفور ، تأديب العاملين في القطاع العام ، مرجع سابق ، ص 290 .

خامساً: جزاء خفض الوظيفة والدرجة مع استحقاق راتب الدرجة الذي كان يتقاضاه قبل الترقية إلى الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها :

ويعد هذا الجزاء أقسى أنواع الجزاءات المختلطة، وقد انفرد القانون الحالي بتقريره في حين لم تنص عليه القوانين الثلاثة السابقة ، مما يعني أن المشرع بدأ ينحاز إلى سياسة الإكثار من الجزاءات التأديبية المالية ، وذلك على الرغم من مناداة الفقه التأديبي المعاصر بتقليل هذه الجزاءات لما لها من آثار ضارة ليس بالموظف فحسب،وإنما بمن يعوله هذا الموظف أيضاً.

وتتضح قسوة وشدة هذا الجزاء من خلال الآثار المترتبة على توقيعه ، إذ يؤدي إلى خفض الدرجة التي يشغلها الموظف عند توقيع الجزاء إلى الدرجة الأدنى منها مباشرة ، كما أنه يترتب عليه خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية إلى الدرجة التي خفض منها، وتأسيساً على ذلك، فإن هذا الجزاء يجمع الآثار المترتبة على جزاءي خفض الدرجة وخفض الراتب معاً ، وحيث إنه قد سبق أن فصلنا القول في هذه الآثار نحيل إليها درءاً للتكرار.

الفرع الثالث
الجزاءات التأديبية المنهية للعلاقة الوظيفية

تعتبر الجزاءات التأديبية المنهية لرابطة التوظف أقسى وأخطر الجزاءات التأديبية على الإطلاق ، لأنها تؤدي إلى فصم رابطة العلاقة الوظيفية بين الموظف الموقع عليه إحدى هذه الجزاءات والإدارة [1] ، فضلاً عما يترتب عليها من آثار خاصة حول إمكانية عودة الموظف إلى الوظيفة

---

[1] انظر المستشار / مصطفى بكر ، تأديب العاملين في الدولة ، سنة 1966م ، مرجع سابق ، ص 309 ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 318 ، وكذلك المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، سنة 1972م ، مرجع سابق ص 465 ، وكذلك الدكتور/ عماد رضوان محمود جراح ، فصل الموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص 44 وما بعدها.

العامة مرة أخرى،ولذا أطلق عليها بعض الشراح تسميةالجزاءات الإستبعادية لما لها من آثار يترتب عليها إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف [1].

وتنحصر هذه الجزاءات في جزاءين هما : جزاء الإحالة إلى المعاش ، وجزاء الفصل من الخدمة ، وقد نص المشرع التأديبي العُماني عليهما في قائمة الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين في المادة (116) منه ، وهذه الجزاءات كما يلي:

أولاً: جزاء الإحالة إلى المعاش :

ألمعنا فيما تقدم إلى أن المشرع قد رتب الجزاءات التأديبية تصاعدياً من الأخف إلى الأشد ، كما أوضحنا أنه أخذ بالتقسيم الثلاثي في تصنيف هذه الجزاءات، ومنها الجزاءات المنهية لرابطة التوظف، التي من ضمنها جزاء الإحالة إلى المعاش أو التقاعد ، حيث يترتب على إعمال هذا الجزاء إنهاء علاقة التوظف بين الموظف والدولة، وهو بهذه الصورة يقترب من جزاء الفصل من الخدمة، وأن كان يختلف عنه في بعض الوجوه منها، أنه لا يجوز للجهة التأديبية توقيع جزاء الإحالة إلى المعاش إلا إذا كان الوضع الوظيفي ــ للموظف يخضع للمساءلة التأديبية ــ يسمح له بالاحتفاظ بمعاش تقاعدي مقدراً على الأسس القائمة عند توقيع هذا الجزاء في حين أن جزاء الفصل من الخدمة يمكن توقيعه على الموظف حتى وإن لم تكن مدة خدمته الوظيفية تسمح بصرف راتب تقاعدي له .

فجزاء الإحالة إلى المعاش وإن كان يمس الموظف في وظيفته Emploi، إلا أنه لا يؤدي إلى المساس بحقوقه في المعاش أو التقاعد ، وهو بهذه المثابة أخف من جزاء الفصل من الخدمة من حيث الشدة والقسوة.

ثانياً: جزاء الفصل من الخدمة:

---

[1] انظر :- - Silvera.v.et Salon s.. op. cit., p 349 .
وكذلك انظر الدكتور/ عبد القادر الشيخلي النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 399 ، وكذلك الدكتور /نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، 310 .

يعد هذا الجزاء أقسى أنواع الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف العام وأبلغها خطورة، إذ يترتب على توقيعها قطع الرابطة الوظيفية وزوال ولاية الوظيفة عن الموظف، وقد قرر هذا الجزاء لمواجهة الأخطاء التأديبية الجسيمة التي تنبئ عن عدم صلاحية الموظف للاستمرار في الوظيفة، بعد استنفاد كافة الوسائل والأساليب لتقويم سلوك الموظف [1].

ونظراً للآثار الخطيرة التي تترتب على هذا الجزاء فقد ذهب جانب من الفقه إلى القول: (بأن هذا الجزاء يتعارض مع نظام الاقتصاد الموجه ، ومن ثم يكون بمثابة الإعدام في ظله، كون القطاع العام يتولى معظم النشاط ، فضلاً عن أن هذا الجزاء يؤدي إلى حرمان الموظف من مورد عمله ويمنع إعادة تعيينه في بعض النظم الوظيفية، بالإضافة إلى أنه يؤدي بالمساس الأدبي بسمعته) ، مما حدى ببعضهم إلى المناداة بإلغاء هذا الجزاء والاكتفاء بالنقل إلى وظيفة أخرى [2]

هذا وقد نص المشرع التأديبي العُماني على هذا الجزاء في سائر القوانين المتعاقبة المنظمة لشئون الخدمة المدنية ، باعتباره من الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين، أخذاً بما سارت عليه أغلب التشريعات الوظيفية في دول العالم، بما فيها بعض تشريعات الدول الاشتراكية ، إذ أنه لا تعارض بين تقرير هذا الجزاء وأغراض المجتمعات الاشتراكية[3]، فالموظف المذنب ذنباً خطيراً أو المخل بواجباته الوظيفية إخلالاً جسيماً، ينبغي ألا يستمر ضمن المجتمع الوظيفي[4]، حتى لا يصبح

---

[1] انظر الدكتور/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين ، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية ، مرجع سابق ، ص 355 وما بعدها .

[2] انظر الدكتور/ محمد عصفور ، ضوابط التأديب في الوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد (1) ، السنة (5) يونيو 1963م ، مرجع سابق، ص 93 ، وكذلك لذات المؤلف ، تأديب العاملين بالقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 23 ، وانظر كذلك الأستاذ/ عدلي تادرس ، المرجع في قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978 ، الإسكندرية ، 1978 ، ص 279 ، وكذلك الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 318 .

[3] انظر الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 417 .

[4] انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 458 .

قدوة سيئة لغيره من الموظفين ، ومن ثم فإن تقرير هذا الجزاء ضمن الجزاءات التأديبية يصبح ضرورة اجتماعية وإدارية يتطلبها كيان الوظيفة العامة ، حتى يتحقق الردع العام داخل المجتمع الوظيفي.

وغني عن البيان أنه نظراً لخطورة وأهمية آثار هذا الجزاء ليس على حياة الموظف فحسب، وإنما على أسرته أيضاً، فإن السلطة التأديبية لا توقعه إلا إذا كانت المخالفة المرتكبة جسيمة، أو أن حالة الموظف لا يرجى تحسنها ، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن:(... جزاء الفصل لا يُلجأ إليه إلا إذا كانت المخالفة خطيرة ، أو إذا كانت حالة الموظف المخالف لا ينتظر تحسنها وميئوس منها ، فيتعين عندئذ الفصل ويكون جزاءاً وفاقا حتى يتخلص المرفق من هذا النوع من العاملين به ،ويحل محله من هو أكثر فائدة له...)[1].

وتنتهي خدمة الموظف في حالة مجازاته بالفصل من الخدمة بقرار من مجلس المساءلة المختص من تاريخ صدور القرار ، ويمنح راتبه حتى تاريخ إخلاء طرفه إذا لم يكن موقوفاً عن العمل ، أما إذا كان موقوفاً عن العمل ، فتطبق عليه أحكام الوقف بالنسبة للراتب، ويجب أن يخلى طرف من انتهت خدمته بقرار تأديبي خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ صدور القرار[2].

هذا ويترتب على توقيع جزاء الفصل من الخدمة أثراً آخر على قدر من الأهمية ليس بأقل من أثر انتهاء الرابطة الوظيفية ، إلا وهو أنه لا يجوز إعادة تعيين الموظف المجازي بهذا الجزاء في إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة قبل مضي ثلاث سنوات ، وقد نصت على

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1965/5/22م ، في الطعن رقم (144) لسنة (10) ق ، المنشور في مجموعة العشر سنوات ، ص 2100 .

(2) انظر المادة (213) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م ، الجاري العمل بها حتى الآن.

ذلك الفقـــرة (د) من المادة رقم (20) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م [1].

المبحث الثاني
أنواع الجزاءات التأديبية في النظم المقارنة

قبل أن نتحدث عن أنواع الجزاءات في النظم المقارنة – محل الدراسة– يجدر بنا أن نوضح أن التشريعات المقارنة ، تختلف في مناهجها في تقسيم الجزاءات التأديبية وتحديد أنواعها، وجسامتها في النظم الوظيفية من دولة إلى أخرى ، ومن زمن إلى آخر في الدولة الواحدة ، بل إنها تختلف من طائفة وظيفية إلى أخرى ، ولا شك أن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع تلعب الدور الرئيسي في ذلك [2].

---

[1] نصت على هذا الأثر أيضاً الفقرة (هـ) من المادة رقم 16 من القانون رقم 8 لسنة 1980م بقولها : (ألا يكون قد صدر ضده قرار من المجلس التأديبي بالفصل من الخدمة ما لم يكن قد مضى على هذا القرار سنتان)، أما القانون الأسبق رقم 27 لسنة 1975م ، فقد نصت الفقرة (د) من المادة (21) منه على ذلك بقولها : (لا يجوز تعيين من صدر ضده حكم قضائي في جريمة مخلة بالشرف أو قرار من مجلس تأديب بالفصل من الخدمة) ويلاحظ أن هذا القانون قد ساوى بين الفصل التأديبي والفصل كعقوبة تبعية للحكم الجزائي من حيث إعادة التعيين.

[2] فالمشرع العراقي قد جاء بتقسيم يعتمد على معيار الجسامة في تقسيم الجزاءات ،وهو منهج يختلف عن التقسيمات الفقهية التقليدية ، فضلاً عن أنه جاء بتقسيمات غير مألوفة للجزاءات في التشريع المقارن ، إذ قسم العقوبات حسب جسامتها إلى قسمين رئيسيين : العقوبات الانضباطية التي تختص بتوقيعها السلطة الرئاسية ، وهي تضم ثلاث عقوبات بسيطة: (الإنذار ، وقطع الرواتب لمدة لا تزيد على عشرة أيام، والتوبيخ) ، العقوبات التأديبية وهي أشد، وتختص بتوقيعها اللجان الإنضباطية،أو مجلس الانضباط العام وتشمل أربع عقوبات:(إنقاص الراتب، وتنزيل الدرجة ، والفصل ، والعزل) ، انظر في تفاصيل العقوبات التأديبية في الفقه العراقي الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 347 ، وكذلك الدكتور/ على جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 602 وما بعدها ، وكذلك المستشار/ بدوي إبراهيم حمودة ، ضمانات الموظف العام ومسئولياته في الدول العربية ، بحث مقدم إلى أبحاث القانون والعلوم السياسية ، الحلقة الدراسية الثالثة ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، سنة 1972م ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 314 وما بعدها .

أما المشرع اللبناني فقد سلك منهج يشبه إلى حد ما مسلك التشريع العراقي ، إذ قسم الجزاءات التأديبية حسب جسامتها إلى نوعين :- جزاءات الدرجة الأولى الخفيفة: وتشمل ثلاث جزاءات هي : (التأنيب، خصم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر) ، جزاءات الدرجة الثانية الشديدة ،وتضم ستة جزاءات هي : (تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهر على الأكثر، التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر ، إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها ، إنزال الرتبة بمعنى تخفيض رتبة الموظف إلى رتبة أدنى ، إنهاء الخدمة مع الاحتفاظ بما يستحق من مكافأة أو معاش تقاعدي إذا أمضى المدة القانونية وهي عشرون سنة على الأقل ، العزل مع الحرمان من كافة الحقوق ، ويترتب عليها عدم جواز إعادة تعينه في وظيفة عامة أخرى) . لمزيد من التفصيل في الجزاءات التأديبية في القانون اللبناني انظر الدكتورة / زهوة عبد الوهاب حمود ، التأديب في الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 226 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، مرجع سابق ، ص 187 وما بعدها ، كذلك الأستاذ / فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شئون الموظفين ، بيروت ، دار النهضة العربية ، سنة 1991، ص 309 وما بعدها.

لذا سوف نقسم البحث في هذا المبحث إلى مطلبين ، نتحدث في المطلب الأول عن: أنواع الجزاءات التأديبية في القانون المصري، ونتناول في المطلب الثاني: أنواع الجزاءات التأديبية في القانون الإماراتي ، وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول
أنواع الجزاءات التأديبية
في القانون المصري

سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الفرع الأول:منهج المشرع المصري في تقسيم الجزاءات التأديبية ، ونبحث في الفرع الثاني: تقييم منهج المشرع المصري لتقسيم الجزاءات التأديبية ، وذلك كما يلي:

الفرع الأول
منهج المشرع المصري في تقسيم
الجزاءات التأديبية

لمعرفة منهج المشرع المصري في وضع قوائم الجزاءات التأديبية وأنواعها لابد من تتبع المراحل التشريعية التي صاحبت تقسيم تلك الجزاءات، إلى أن استقر عليها كما هي عليه الحال الآن المقررة في نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي ، إذ تناولتها العديد من التشريعات، وهي على النحو التالي:

أولاً: في القانون رقم 210 لسنة 1951م بشأن موظفي الدولة:

نصت المادة 84 من هذا القانون والمعدلة بموجب القانون رقم 73 لسنة 1957م على الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والإدارية وهي :-

1- الإنذار.
2- الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين.
3- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر.
4- الحرمان من العلاوة .
5- الوقف عن العمل بدون مرتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر.
6- خفض المرتب .
7- خفض الدرجة.
8- خفض المرتب والدرجة .
9- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة ، أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش ، أو المكافأة .

ويترتب على الحكم بالعزل من الوظيفة من المجلس التأديبي وقف الموظف حتماً رغم طعنه بالاستئناف [1].

وتطبق قائمة العقوبات السابقة بشأن الموظفين المعنيين على وظائف دائمة، عدا وكلاء الوزارات ، والوكلاء المساعدين ومن في مرتبتهم ، أو في مرتبة أكبر فتوقع بشأنهم العقوبات التالية :

1- اللوم .
2- الإحالة إلى المعاش.
3- العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة المادتين (97،101) أما بالنسبة للمستخدمين الخارجين عن الهيئة ، فقد نصت المادة 128 من القانون

---

(1) سبق وأن أوضحنا أن المشرع المصري كان يأخذ بالنظام شبه القضائي في التأديب قبل صدور القانون رقم 117 لسنة 1958م ، وقد وزّع الاختصاص التأديبي بين السلطة الرئاسية ومجالس التأديب المختصة ، ولم يكن يعرف النظام القضائي إلا بصدور القانون الأخير المشار إليه.

رقم 210 لسنة 1951م على قائمة جزاءات خاصة بهم ،
وتضم العقوبات التالية :

1- الإنذار.
2- خصم المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً.
3- تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.
4- خفض المرتب.
5- خفض الدرجة.
6- خفض الدرجة والمرتب.
7- الفصل.

وبالنسبة للموظفين المعينين على وظائف مؤقتة أو لأعمال مؤقتة ، فإنه واستناداً لأحكام المادة 26 من ذات القانون فقد أصدر مجلس الوزراء قراراً بتاريخ 1952/12/31م يعالج كيفية توظيفهم وتأديبهم وكل ما يتعلق بشأن حياتهم الوظيفية.

ويلاحظ على هذا القانون أنه لم يعالج مسالة تأديب الموظف الذي ترك الخدمة، وما هي العقوبات التي يجوز توقيعها عليه ، وقد كان ذلك النقص موضع نقد من قبل الفقه التأديبي ، لذا تدخل المشرع بتعديل تشريعي ، حيث صدر المرسوم بقانون رقم 123 السنة 1952م ، ونصت المادة 21 منه على أنه :- (يجوز إقامة الدعوى التأديبية على الموظف الذي يكون ترك الخدمة لأي سبب كان ، وفي هذه الحالة يجوز الحكم عليه بإحدى العقوبات الآتية:

أولاً : الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .

ثانياً: الحرمان من المعاش كله ، أو بعضه من تاريخ الحكم.

ثالثاً: غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ، ولا تجاوز المرتب الإجمالي الذي يتقاضاه وقت وقوع المخالفة ، وتستوفي هذه الغرامة ، بالخصم من

معاشه أو مكافأته ، إن وجد أو بطريقة الحجز الإداري على جميع أموال المحكوم عليه.

ثم صدر القانون رقم 73 لسنة 1957م ، وقضى بإلغاء المرسوم بقانون رقم 132 لسنة 1952م ، ونص على أن الجزاءات المنصوص عليها فيه توقع عن المخالفات سواء أكانت مالية أو إدارية ، وأبقى على قائمة العقوبات التي يجوز توقيعها علـــــى الموظفين الذين تركوا الخدمة لأي سبب كان ، (مادة 102 مكرر).

ثانياً:-القانون رقم 117لسنة1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية:-

نص هذا القانون على قوائم الجزاءات التأديبية ، التي يجوز توقيعها من قبل المحاكم التأديبية على الموظفين المحالين إليها بسبب ارتكاب مخالفات ، حيث نصت المادة (31) منه على أن يكون للمحاكم التأديبية بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما فوقها توقيع الجزاءات الآتية :

1- الإنذار.
2- الخصم من المرتب مدة لا تجاوز شهرين.
3- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر.
4- الحرمان من العلاوة .
5- الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة شهور.
6-خفض المرتب .
7- خفض الدرجة .
8-خفض المرتب والدرجة.
9- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة ، أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

أما بالنسبة للموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها فالمحكمة أن توقع الجزاءات الآتية:

1- اللوم.

2- الإحالة من المعاش.

3- العزل من الوظيفة، مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

وما هو جدير بالملاحظة أن هذا القانون قد ردد ذات الجزاءات المنصوص عليها في القانون رقم 210 لسنة 1951م دون زيادة أو نقصان عليها ، وبالتالي لا يوجد ثمة سبب لهذا النهج ، إذ كان يمكن الاكتفاء بالنص في هذا القانون بشكل عام على أن يكون للمحاكم التأديبية توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن موظفي الدولة ، بدلاً من تكرار تعداد هذه الجزاءات مرة أخرى، وذلك منعاً من اللبس في الجزاءات ، فضلاً عن إثارة موضوع الجزاءات الناسخ والمنسوخ منها.

ثالثاً:القانون رقم 46 لسنة 1964م نظام العاملين المدنيين بالدولة [1]:

نصت المادة 61 منه على قوائم الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين بقولها : (أن الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي :

1- الإنذار.

2- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً بعد الربع الجائز الحجز عليه ، أو التنازل عنه قانونا.

3- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر.

---

[1] هذا القانون ألغى القانون رقم 210 لسنة 1951م وحل محله في شأن العاملين المدنيين بالدولة.

4- الحرمان من العلاوة .

6- الوقف عن العمل بغير مرتب أو بمرتب مخفض لمدة لا تجاوز ستة أشهر.

7- الفصل من الوظيفة مع خفض الحق في المعاش أو المكافأة، وذلك في حدود الرابع).

أما بالنسبة لشاغلي الدرجات من الثالثة فما فوقها ، فلا توقع عليهم إلا العقوبات الآتية:

1- اللوم .

2- الإحالة من المعاش.

3- العزل من الوظيفة ،مع الحرمان من المعاش أو المكافأة ، وذلك في حدود الربع.

ويلاحظ على هذا القانون أنه قد قلص قائمة الجزاءات عما كانت عليه في القوانين السابقة ، وذلك بإلغاء ثلاث أنواع منها هي: (خفض المرتب ، خفض الدرجة ، خفض المرتب والدرجة) .

كما تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون كان أكثر مراعاة للجوانب الإنسانية خاصة فيما يتعلق بالجزاءات المالية ، ويتضح ذلك من خلال تحديده لمدة الخصم من الراتب وكيفية تنفيذ هذا الجزاء ، وكذلك من خلال تحديده سقف أعلى من الزمن عند توقيع جزاء تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ، في حين أن القوانين السابقة قد نصت على أن تأجيل موعد استحقاق العلاوة لا يقل عن ستة أشهر ، فضلاً عن هذا القانون قد حفظ للموظف الذي يجازى بالعزل من الوظيفة قدراً من المعاش، أو المكافأة في حدود الربع ، ولم يكن هذا الحق مقرراً في القوانين السابقة ، ولعل السبب في هذا النهج من المشرع يعود إلى ثراء ونضج التجربة الإدارية والتشريعية والفقهية التي صاحبت فترة إصدار هذا القانون.

رابعاً: القانون رقم 58 لسنة 1971م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة:

حل هذا القانون محل القانون رقم 46 لسنة 1964م ، ونصت المادة (57) منه على الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين وهي :

1- الإنذار .

2- الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع الأجر شهرياً بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً.

3- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .

4- الحرمان من العلاوة .

5- الوقف عن العمل مع صرف نصف الأجر لمدة لا تجاوز ستة أشهر.[1].

6- الفصل من الخدمة.

أما بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا ، والفئة الوظيفية التي يبدأ مربوطها بمبلغ 876 جنيهاً)، فلا توقع عليهم إلا العقوبات الآتية:-

1- التنبيه.

2- اللوم.

3- العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش أو المكافأة ، وذلك في حدود الربع.

4- الإحالة إلى المعاش.

خامساً:-القانون رقم 47 لسنة 1978م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة(الحالي) [1]:

---

[1] في حين كان جزاء الوقف عن العمل في القانون السابق يمكن أن يكون بدون مرتب أو بمرتب مخفض ، وهنا تبرز فلسفة التطور الذي يسود منهج المشرع التأديبي المصري ونظرته إلى الجزاءات التأديبية بهدف الإصلاح والتهذيب للسلوك الإداري ، وليس بقصد الزجر والتنكيل بالموظف المخالف ، ولا ريب أن الفقه الإداري قد ساهم بشكل فعّال في هذا التحول التشريعي المهم حول فكرة الجزاءات التأديبية وفلسفتها 0

لقد نصت المادة 80 من هذا القانون على الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين وهي :

1- الإنذار .

2- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر.

3- الخصم من الأجرة لمدة لا تجاوز الشهرين في السنة ، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه ، أو التنازل عنه قانوناً .

4- الحرمان من نصف العلاوة الدورية.

5- الوقف عن العمل لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر .

6- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين.

7- خفض الأجر في حدود علاوة.

8- الخفض إلى وظيفة من الدرجة الأدنى مباشرة.

9- الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.

10- الإحالة إلى المعاش .

11- الفصل من الخدمة.

أما بالنسبة إلى العاملين من شاغلي الوظائف العليا، فلا توقع عليهم إلا الجزاءات التالية:

1- التنبيه.

2- اللوم.

3- الإحالة إلى المعاش.

4-الفصل من الخدمة.

---

(1) حل هذا القانون محل القانون رقم 58 لسنة 1971م ، حيث نصت المادة الثانية من مواد إصدار هذا القانون على ذلك بقولها : (يلغي القانون رقم 58 لسنة 1971م بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة ، كما يلغي كل نص يخالف أحكام القانون المرافق)0

الفرع الثاني
تقييم منهج المشرع المصري لتقسيم
الجزاءات التأديبية

لقد استفاد المشرع المصري – بلا ريب – من التجارب التشريعية للدول الأخرى في مجال تنظيم شئون الوظيفة العامة ، بما في ذلك تحديد أنواع الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف المخالف ، إلا أنه يلاحظ من خلال رصد المراحل التشريعية في القوانين المصرية ذات الصلة بقوائم الجزاءات التأديبية وأنواعها ، عدم ثبات المشرع على منهج معين في هذا الشأن ، وقد كان هذا الأمر موضع نقد من جانب بعض الفقه المصـــري، حيث يرى بعضهم :(أن ورود الجزاءات التأديبية في أكثر من قانون واحد بالنسبة لذات الموظفين يعتبر خطأ في التنسيق التشريعي ، لأنه يفتح باباً للمناقشة في النافذ والملغي من التشريعات إذا اختلفت قائمة العقوبات في القوانين) [1].

كما أن هذا المنهج قد يؤدي إلى نوع من التناقض بين القوانين ذات العلاقة بالموظف العام، وهذا ما حدث فعلاً عندما صدر القانون رقم 46 لسنة 1964م ،حيث اشتمل هذا القانون على جزاءات تختلف عن قوائم الجزاءات الواردة في القانون رقم117 لسنة 1958م، إذ ألغى القانون رقم 46 لسنة 1964م بعض الجزاءات من القوائم المنصوص عليها في القانون رقم (210) لسنة 1951م السابق عليه – كما أوضحنا من قبل– في حين بقيت الجزاءات على ما هي عليه كما وردت في القانون رقم 117 لسنة 1958م.

---

[1] من هذا الفقه انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 307 وما بعدها .

وبسبب هذا النهج التشريعي ثار الخلاف وأحتدم النقاش الفقهي حول الجزاءات التأديبية التي لم تتضمنها قوائم الجزاءات المنصوص عليها في القانون رقم 46 لسنة 1964م ، واختلف الرأي حول إلغائها ، أو استمرارها نافذة كونها منصوص عليها في القانون رقم 117 لسنة 1958م ، فذهب رأي إلى أنها لا تزال نافذة ، بينما يرى آخر بأنها ألغيت ولا يجوز توقيعها على العاملين بالدولة[1].

ومن جانبنا نؤيد الرأي الأخير لسلامة الأسس التي قام عليها، ونضيف أن القانون رقم 46 لسنة 1964م هو القانون الموضوعي الواجب التطبيق في شأن الجزاءات التأديبية ، بينما القانون رقم 117 لسنة 1958م هو القانون الإجرائي الذي ينظم سير المحاكمات التأديبية التي تتم عن طريق المحاكم التأديبية فقط ، وبالتالي فإن الجزاءات الواردة فيه قد نسخت بالقانون رقم 46 لسنة 1964م ، باعتباره الشريعة الحاكمة للجزاءات التأديبية في تلك الفترة ، والقول بغير ذلك يتصادم مع مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية .

وما يدعم صحة هذا الرأي ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 18ديسمبر1964م،حيث قالت : (... بأن القانون رقم 46 لسنة 1964م قد حدد في المادة (61) منه الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين شاغلي الدرجات دون الثالثة في ستة بنود بادئاً بأخفها وطأة ، ثم أوردت المحكمة قائمة العقوبات ، وانتهت في حكمها إلى القول : (وبذلك يكون هذا القانون قد ألغى ثلاثة من الجزاءات التي يجوز توقيعها

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب، المرجع السابق ، ص 307 وما بعدها، وكذلك انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 136 ، مهمش رقم (1) ، وانظر ذات المرجع ، ص 142 ،مهمش رقم (1) ، وكذلك ص 145 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور/ محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ، القاهرة ، دار المعارف ، سنة 1965م ، ص 770 وما بعدها .

وفقاً لأحكام القانون رقم 210 لسنة 1951م ، وهي: (1- خفض المرتب.2- خفض الدرجة. 3- خفض المرتب والدرجة) [1].

وفي ذات السياق قضت في حكم آخر لها بأن:(...القانون رقم 46 لسنة 1964م بإصدار نظام العاملين ،المدنيين ، والذي يطبق بأثر مباشر على الموظفين المتهمين الذين لم تسقر مراكزهم وقت العمل به قد ألغى جميع الأحكام المخالفة لأحكامه ، فإن من مقتضى ذلك ألا توقع عقوبة على الموظف في ظل القانون الجديد لم يرد النص بشأنها فيه، حتى ولو كانت منصوصاً عليها في قوانين سابقة كانت وقت حدوث الفعل محل المحاكمة...)[2].

هذا ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن الوضع الطبيعي أن ترد قائمة العقوبات في قانون واحد منعاً للخلاف في التفسير ، أما في قانون المحاكمات التأديبية أو في قانون نظام العاملين في الدولة [3].

ورغم النقد الذي وجه إلى المشرع بسبب إلغاء العقوبات الثلاث، إلا أن الوضع المنهج ظل قائماً في القانون رقم 58 لسنة 1971م ، إذ خلت قوائم الجزاءات التي تضمنها هذا القانون – كما رأينا- من الجزاءات الثلاثة الملغاة.

بيد أن المشرع قد تراجع عن هذا المسلك فعاد النص على جزاء خفض المرتب ، وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة مرة أخرى في القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م بشأن العاملين المدنيين بالدولة [4].

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1964/12/18م ، في الطعن رقم (762) ، السنة (9) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر سنة (1965- 1980) مجموعة أبو شادي ، مرجع سابق ، الجزء (4) ، ص 3955 .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 12/ مارس / 1966م ، في الطعن رقم (1311) ، السنة (10) ق ، المنشور في المصدر السابق ، ص 3954 .

[3] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، 308 0

[4] انظر المادة (80) من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م البنود (7،8،9).

هذا ويلاحظ أنه من الثوابت الراسخة التي سار عليها المشرع المصري في سـياسته التشريعية، وهو بصدد تنظيمه لقوائم الجزاءات التأديبية اعتناقه للتصنيف الثلاثـي للجزاءات، إلا أنه قام بتقسيمها على أساس الموظفين إلى نوعين:الموظفين العاديين (صغار الموظفين) ، وموظفي الإدارة العليا (كبار الموظفين) ، حيث أفرد للفئة الأخيرة جزاءات خاصة ، وهذا التقسيم أخذ به في سائر القوانين التي صدرت بداءً من القانون رقم210 لسنة 1951م وحتى القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م ، وذلك على الرغم من الانتقادات الفقهية التي وجهت إليه في هذا الشأن ، حيث يرى بعض الفقه أن تقسيم الجزاءات على معيار نوعية الوظيفة، ودرجة شاغلها في السلم الإداري تقوم على أفكار طبقية يجب التخلص منها في مجال العقاب التأديبي للقضاء على ظاهرة الامتيازات الطبقيـة التي لا مبـرر لها في القانون [1].

ومن هنا يمكن الوقوف على طبيعة وخصائص المنهج الذي أخذ به المشرع المصري في معالجته لقوائم الجزاءات التأديبية وتقسيماتها ، حيث يلاحظ أنه جمع بين التقسيمات التقليدية التي قال بها الفقه الفرنسي ، والتي تقوم في جوهرها على التصنيف الثنائي والثلاثي للجزاءات التأديبية ، كما أنه تبنى المعايير المختلفة التي تصنف على أساسها تلك الجزاءات ، وعلى رأسها معيار درجة خطورة الجزاء وجسامته على الموظف عند توقيع الجزاء عليه.

والجدير بالملاحظة في هذا المقام أنه يسجل للمشرع التأديبي في مصر اعتناقه وبشكل واضح لمبدأ التدرج في قوائم الجزاءات ، حيث بدأها من الأخف إلى الأشد، ولا شك أن هذا المسلك يتيح للسلطات التأديبية المختصة قدر من المساحة لاختيار الجزاء التأديبي المناسب والمتناسب مع الخطأ

---

(1) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق ، ص 199 – ص 200 ، وكذلك انظر ص 218 من ذات المرجع ، وانظر كذلك الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 209 وما بعدها0

التأديبي ، وأن كان هذا غير متحقق في قوائم الجزاءات الخاصة بكبار الموظفين ، على الرغم من أنه قد طوّر منهجه في هذا الخصوص، واتجه إلى مضاعفة عدد الجزاءات التي تطبق عليهم عما كانت عليه سابقاً[1]، غير أن هذه الجزاءات لا تخرج عن نوعين ، هما الجزاءات الأدبية المحضة ، والجزاءات المنهية للعلاقة الوظيفية .

ومن بين المعايير التي أخذ بها المشرع المصري أيضاً معيار تقسيم الجزاءات التأديبية على أساس السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء وفق السابق إيضاحه ، كما أنه تبنى معيار المرحلة الزمنية التي توقع خلالها الجزاءات التأديبية وصنّفها على هذا الأساس ، إذ قد تفرض جزاءات أثناء الخدمة ، وهي الجزاءات المنصوص عليها في المادة 80 من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م ، وأخرى تفرض بعد ترك الخدمة ، وهي الجزاءات المنصوص عليها في المادة 88 من ذات القانون.

هذا ويلاحظ أن الجزاءات التي تفرض على الموظف بعد تركه للخدمة تتسم بالطبيعة المالية(كالغرامة، أو الحرمان الكلي، أو الجزئي من المعاش)، وهذا ما يتفق وطبائع الأمور، إذ أنه لا إمكانية لتوقيع جزاءات غيرها بعد انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف المخالف والدولة [2].

المطلب الثاني
الجزاءات التأديبية في القانون الإماراتي

قبل أن نتطرق بالحديث عن الجزاءات التأديبية في القانون الإماراتي ، يجدر بنا أن ننوه إلى أن المشرع التأديبي في دولة الإمارات العربية المتحدة

---

[1] في تفصيل هذا النقد انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1971م ، مرجع سابق ص 298 وما بعدها ، وأيضاً انظر الدكتور / عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق، ص 355 وما بعدها.

[2] انظر في تفصيل هذا المعيار الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق ص 247 إلى 252 ، وكذلك الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، المرجع السابق ، ص 359 .

قد تأثر في بداية عهده بمنهج المشرع المصري وسار على دربه ، وهو بصدد تحديد الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف ، ويتضح هذا الأمر من خلال اعتناقه لمبدأ تقسيم الجزاءات التأديبية إلى قائمتين، آخذاً في الاعتبار لهذا التقسيم نوعية الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف المزمع مجازاته في السلم الإداري[1]، إلا أن المشرع الإماراتي قد تراجع عن هذا النهج وعدل عنه في القانون الحالي – كما سوف نرى– فوضع قائمة موحدة للجزاءات التأديبية تطبق على سائر الموظفين بغض النظر عن الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، وقد حدد أنواع الجزاءات التأديبية على أسس تختلف عما كانت عليه في القانون السابق ، جاعلاً من معيار السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء أساساً مهماً لتقسيم الجزاءات [2].

ووفقاً لطبيعة المنهج الذي تقوم عليه هذه الدراسة ، سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول **في الأول منه** : أنواع الجزاءات التأديبية في القانون الإماراتي ، ونتحدث في الثاني عن: تقييم منهج المشرع الإماراتي لتقسيم الجزاءات التأديبية ، وذلك كما يلي:

الفرع الأول
أنواع الجزاءات التأديبية في القانون الإماراتي

للوقوف على الأسس التي سار عليها منهج المشرع الإماراتي في تحديد أنواع الجزاءات التأديبية ، حسب القائمة التي استقر عليها في القانون الحالي ، فإن الأمر يقتضي تتبع المراحل التشريعية التي تمت في هذا الصدد ، وفقاً للقوانين التي صدرت لتنظيم شئون الوظيفة العامة ، وذلك كما يلي :

---

[1] انظر المادة (69) من القانون الاتحادي السابق رقم 8 لسنة 1973م في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته .

[2] أنظر المادة (70) من القانون الاتحادي الحالي رقم 21 لسنة 2001م في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية .

أولاً: في القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1973م:

نصت المادة 69 من هذا القانون على الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين وهي:

1ـ الإنذار.

2ـ الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة وعلى ستين يوماً خلال سنة.

3ـ الحرمان من العلاوة الدورية.

4ـ الوقف عن العمل بغير مرتب، أو بنصف مرتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر.

5ـ خفض المرتب في حدود مربوط الدرجة أو خفض الدرجة في حدود درجة واحدة أو أقل أو خفضهما معاً .

6ـ الفصل من الوظيفة مع خفض الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من أيهما في حدود الربع.

وبالنسبة إلى شاغلي الوظائف في الحلقة الأولى لا توقع عليهم إلا الجزاءات الآتية :

1ـ اللوم .

2ـ الوقف عن العمل بدون مرتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر.

3ـ الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من أيهما في حدود الربع.

ويلاحظ أن المشرع في هذا القانون قد سار على ذات منهج المشرع المصري ، فقسم الجزاءات التأديبية على أساس نوعية الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف المخالف ، فإذا كان من الموظفين شاغلي الوظائف دون الحلقة الأولى تطبق عليه الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القائمة الواردة في الفقرة الأولى من المادة المشار إليها ، أما إذا كان من الموظفين شاغلي وظائف الحلقة الأولى فتطبق عليه الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القائمة الواردة في الفقرة الثانية من تلك المادة ، بيد أن المشرع

الإماراتي لم يقصر قائمة الجزاءات التي توقع على كبار الموظفين على الجزاءات الأدبية والجزاءات المنهية للرابطة الوظيفية فحسب ، كما فعل المشرع المصري ، وإنما ضمنها أيضاً جزاء مادي يتمثل في الوقف عن العمل بدون مرتب لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر، وبهذا يكون قد أخذ بالتصنيف الثلاثي للجزاءات في كلا القائمتين ، كما أخذ بمعيار السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء لتقسيم الجزاءات التأديبية.

ثانياً: في القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001م [1]:

تضمنت المادة 70 من هذا القانون الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين، حيث نصت على ذلك بقولها : (الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين وهي:

1- الإنذار.

2- الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة وعلى ستين يوماً خلال سنة.

3- الحرمان من العلاوة الدورية .

4-الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن أو السكن العيني إن وجد لمدة لا تجاوز شهراً.

5- الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ثلاثة أشهر.

6- الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة).

هذه هي أنواع الجزاءات التأديبية التي يمكن لجهات التأديب المختصة ــ كل في حدود اختصاصه ــ توقيعها على الموظف الذي يرتكب خطأ تأديبي يستوجب مساءلته عن ذلك الخطأ.

---

[1] انظر المادة (70) من القانون الاتحادي السابق رقم 8 لسنة 1973م وتعديلاته 0

الفرع الثاني
تقييم منهج المشرع الإماراتي لتقسيم
الجزاءات التأديبية

بعد أن استعرضنا قوائم الجزاءات التأديبية في التشريع الإماراتي، حسبما عالجتها القوانين التي صدرت في مجال تنظيم شئون الخدمة المدنية، يمكن لنا تلمس الأسس والاتجاهات التي اعتمد عليها المشرع التأديبي الإماراتي ، عند تنظيم وتحديد أنواع الجزاءات التأديبية، التي يمكن إنزالها على الموظف المخالف الذي يخضع للمحاكمة التأديبية.

والجدير بالذكر في هذا المقام أن المشرع الإماراتي وعلى الرغم من تأثره الشديد في المرحلة الأولى بمنهج المشرع المصري، ومحاكاته في معالجته التشريعية للجزاءات التأديبية، سواء من حيث الأسس التي يتم بموجبها تحديد أنواع الجزاءات ، أو من جهة المعايير التي يعتمد عليها في تقسيم تلك الجزاءات ، إلا أنه قد خرج عن هذه التقاليد في التشريع الحالي في كثير من الأمور، أهمها على الإطلاق أنه قد وحّد قائمة الجزاءات التأديبية لسائر الموظفين،ولم يوزعها على قائمتين بحسب نوعية الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف المخالف كما هو الحال في القانون المصري ، كما أن القانون الحالي قد زاد من الجزاءات المالية المباشرة التي يمكن توقيعها على الموظفين ، ويتضح ذلك من استحداثه لجزائي الوقف عن العمل بدون راتب الأول لمدة لا تجاوز الشهر ، والثاني لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ثلاثة أشهر[1] ، وهذا المسلك يتعارض مع مناداة الفقه التأديبي المعاصر الرامية إلى العمل على التقليل من هذه الجزاءات لما لها

---

[1] انظر البندين (4،5) من المادة 70 من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية.

من آثار ضارة ليس بالموظف ، وإنما بأسرته أيضاً [1] ، فضلاً عن أن بعض الشراح[2] لا يحبذون جزاء الوقف عن العمل ويطالبون بإلغائه من قائمة الجزاءات التأديبية ، وقد استند أنصار هذا الرأي إلى عدة حجج منها أن الجزاءات التأديبية عينية، وأنها تنصب على المزايا الوظيفية ولا تنال من شخص الموظف أو حريته ولا حتى أمواله الخاصة ، فهي ليست كالعقوبات الجنائية التي تنصب أساساً على شخص مرتكب الجريمة الجنائية ، وما دامت المزايا الوظيفية هي محل الجزاءات التأديبية ، فيتعين ألا تخرج عن ذلك، ولا تتعدى شخص الموظف باستثناء الفصل من الخدمة أو الإحالة إلى المعاش ، إن ما تقرر في التشريع من تقاضي الموظف المعاقب بالوقف لنصف أجره أثناء تنفيذ جزاء الوقف ، يعد مخالفاً لمبدأ الأجر مقابل العمل ، فضلاً عن أنه يقلب جزاء الوقف في أغلب الأحيان إلى أن يصبح ثواباً وليس عقاباً ، فضلاً عن أن هذا الجزاء يباعد بين الموظف الموقوف وبين أعمال وظيفته مدة من الزمن قد تصل إلى الحد الأقصى لهذا الجزاء ، كما أن هذا الجزاء لا يخرج عن كونه صورة مشددة من صور الخصم من الراتب.

ومن جانبنا نتفق مع هذا الاتجاه لوجاهة الاعتبارات والأسس التي يرتكز عليها ، الأمر الذي يدعونا إلى مناشدة المشرع الإماراتي بإلغاء جزاء الوقف عن العمل من قائمة الجزاءات التأديبية، التي يمكن توقيعها على الموظف المخالف.

ومن الثوابت التي سار عليها المشرع التأديبي في دولة الإمارات العربية المتحدة إبقائه على معيار السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء كأساس أصيل في تقسيم الجزاءات التأديبية، وذلك على الرغم من أنه أعطى السلطة

---

[1] انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنية بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، مرجع سابق ، ص 448 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / محمد عصفور ، تأديب العاملين في القطاع العام ، مرجع سابق ، ص 290 .

[2] انظر في تفصيل هذا الرأي الدكتور/ رفعت المصيلحي محمد النجار ، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 185 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 156 ، وكذلك ص 193 وما بعدها حتى 196 .

التأديبية الرئاسية حصة الأسد من قائمة الجزاءات التي يمكن لها توقيعها على الموظف المخالف .

والمشرع الإماراتي أخذ بالتصنيف الثلاثي للجزاءات التأديبية ، ورتبها على أساس مبدأ التدرج من الأخف إلى الأشد ، إلا أن ما يؤخذ على قائمة الجزاءات أنها جاءت مقلصة بحيث لا تتيح الفرصة الكافية للسلطة التأديبية لاختيار الجزاء المناسب مع الخطأ التأديبي ، الأمر الذي يدعونا إلى مناشدة المشرع للتدخل بتعديل تشريعي يهدف إلى زيادة الجزاءات التأديبية حتى يمكن إعمال مبدأ التدرج في الجزاءات التأديبية عند إعمال أحكام المساءلة التأديبية على الموظف الحالي ؛ بحيث تختار السلطة التأديبية الجزاء الذي ترى أنه يتناسب ، وجسامة الخطأ الذي ارتكبه المخالف ، كيما تحقق الغايات الكبرى من النظام التأديبي في المجتمع، وهي حسن سير العمل في المرافق العامة بانتظام واطراد.

الفصـــــل الثالث
آثار الجزاءات التأديبية وأسباب انقضاؤها في التشريع العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

تحدثنا فيما مضى عن أسباب انقضاء الدعوى التأديبية في القوانين محل الدراسة [1]، وقد أوضحنا في حينها أنه إذا توافر أي من تلك الحالات، فإنه تنقضي أوجه السير في إجراءات الدعوى التأديبية، ولا يوجد ثمة مبرر لإقامتها ، وكذلك ألمعنا في ذلك الموضع إلى الخلاف الفقهي الذي ثار بشأن تلك الأسباب الذي كان مرده عدم ورودها في القوانين الوظيفية على سبيل الحصر ، ولاحظنا أن بعض الفقه التأديبي – وللأسف الشديد– يخلط بين انقضاء الدعوى التأديبية وبين أسباب انقضاء الجزاءات التأديبية[2]، على

---

[1] انظر المبحث الثاني من الفصل الثاني من الباب الثاني من هذه الدراسة .

[2] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 302 وما بعدها.

الرغم من اختلاف الأمرين من وجهة نظرنا ، حيث إن أسباب انقضاء الدعوى التأديبية حال توافرها تؤدي إلى عدم السير في إجراءات الدعوى ، في حين أن أسباب انقضاء الجزاءات التأديبية تؤدي إلى انقضاء الجزاء التأديبي، وإزالة الآثار المترتبة على توقيعه من جانب السلطة التأديبية المختصة أياً كانت [1].

وبما أنه قد سبق بحث ودراسة أسباب انقضاء الدعوى التأديبية في موضع متقدم من هذه الدراسة ، ولغايات استكمال البحث في هذا الموضوع للفائدة العلمية نستكمل بحث أسباب انقضاء الجزاءات التأديبية.

لذا سوف في هذا الفصل على آثار الجزاءات التأديبية وأسباب انقضاؤها في نظم الدول – محل الدراسة– وسوف نتبع في هذا الشأن، ذات المنهجية التي سرنا عليها في الماضي ، نظراً لتشابه هذه الآثار والأسباب تقريباً في قوانين تلك الدول.

وترتيباً على ما سبق رأينا تقسيم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في الأول منه:آثار الجزاءات التأديبية في التشريع العُماني والنظم المقارنة ، ونتحدث في المبحث الثاني عن:أسباب انقضاء الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة ، وذلك كما يلي:

المبحث الأول
آثار الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم :

من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن آثار الجزاءات التأديبية يجب أن تكون ضمن الإطار القانوني الذي ينظم تلك الجزاءات وإلا وقعت باطلة ، وبمعنى

---

[1] انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 341 وما بعدها0

آخر يجب أن تكون آثار الجزاءات التأديبية شرعية ، وعليه لا يجوز للسلطات التأديبية توقيع جزاءات تأديبية إذا تجاوزت آثارها إلى ما يعتبر جزاء تأديبي لم يرد النص عليه صراحة [1].

ولما كان تنفيذ الجزاء التأديبي الموقع على الموظف المخالف هو أول أثر من الجزاءات التأديبية ، فإنه لابد وأن يكون ذلك التنفيذ في إطار التحديد القانوني لهذه الجزاءات، ضماناً لعدم تغير نوعية، ومقدار الجزاء التأديبي المحدد في قوائم الجزاءات ، حتى لا يخرج من إطاره القانوني [2].

ولتأكيد هذا المبدأ فقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أن الجزاءات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ توقيعها إن وجد لها مجالاً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح ، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية بسبب إنها قيد على الحريات ، فكذلك العقوبة التأديبية وآثارها العقابية ؛ فإنها قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها له القوانين واللوائح [3].

وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة 1966/3/12م بقولها: (أن القانون رقم 210 لسنة 1951م في شأن موظفي الدولة وإن كان قد عدد في المادة 84 منه الجزاءات،التي يجوز توقيعها على الموظفين المنحرفين ، إلا أنه ليس من مقتضى ذلك إنزال أية عقوبة على الموظف متى تعدى أثرها إلى ما يعتبر جزاء آخر لم يرد بشأنه نص القانون ، إذ أن الجزاء الإداري شأنه في ذلك شأن الجزاء الجنائي لا يوقع بغير نص ، ولا يطعن على ذلك بأن المحكمة إذا التزمت عقوبة بعينها وأنزلتها بالموظف المنحرف ، فإن حكمها لا يعيبه شيء ما ، حتى ولو انصرف حكمها بطريق غير مباشر إلى ما يعتبر جزاء آخر لم يرد

---

[1] انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته القضائية) ، مرجع سابق ، 804 وما بعدها ، وكذلك المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 485 وما بعدها.

[2] انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، المرجع السابق ، ص 804 0

[3] انظر مجموعة سمير أبو شادي في عشر سنوات (1955- 1965)،الجزء الأول،مرجع سابق،ص 600.

بشأنه نص ، إذ العبرة دائماً في كل ما يختص بالجزاءات أن تكون مطابقة للقانون سواء في ذلك العقوبة الموقعة أو آثارها المترتبة عليها ، فإذا تجاوزت العقوبة تلك الحدود ؛ فإنها تكون على خلاف القانون،وتكون بالتالي متعينة الإلغاء) [1].

كما قضت في حكم آخر حديث لها نسبياً مؤكدة على ذلك المبدأ بقولها :(... ومن حيث إن الاتهام المنسوب إلى الطاعن ، وأن كان قائماً على أسباب صحيحة على ما سلف بيانه – إلا أن المحكمة قد جانبها الصواب حين انتهت إلى مجازاة الطاعن- بتخفيض أجره إلى القدر الذي كان عليه عند بدء شغله للدرجة الثالثة ، وهو الأمر الذي يخالف حكم القانون ، وذلك أن تخفيف الأجر في حكم الفقرة (9) من المادة 80 من القانون رقم 47 لسنة 1978م ، مرتبط بخفض الوظيفة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ، كما أنه مقصور على تخفيض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية، وأن تخفيض الأجر في حكم الفقرة 7 مقصور أيضاً على تخفيض الأجر في حدود علاوة ، بما لا يسوغ معه ما قضت به المحكمة من تخفيض أجر الطاعن إلى القدر الذي عليه عند بدء شغله الدرجة الثالثة ، لأن هذه العقوبة ليست من بين العقوبات الواردة في المادة 80 من القانون رقم 47 لسنة 1978م ، وبناء عليه يتعين تصحيح الجزاء الموقع بما يتفق وحكم القانون...)[2].

وللجزاءات التأديبية آثار أخرى تترتب بمجرد توقيعها وتمس المركز الوظيفي للموظف المجازي ، وهذه الآثار قد تشكل بذاتها أذى يصيب الموظف ، وتؤثر على صلاحيته أثناء فترة الاختبار ، كما تؤثر على ترقيته

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1966/3/12م ، في الطعن رقم (1311) ، السنة (10) ق، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها في خمسة عشر عاماً (1965م- 1980) ، الجزء الرابع ، مرجع سابق ، ص 3952 وما بعدها.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1987/6/20م، في الطعن رقم (953) لسنة (29) ق ، المنشور في مجموعة السنة (32) ق ، (أول مارس 1987- 30 سبتمبر 1987) نقابة المحامين، الجزء الثاني ، ص 1407 .

عند استحقاقها خلال مدة معينة من تاريخ توقيع الجزاء، فضلاً عن أثرها على تقارير الكفاية.

وحيث إنه قد سبق الحديث عن بعض آثار الجزاءات التأديبية بمناسبة شرح قائمة الجزاءات التأديبية في القانون العُماني في كل جزء على حدة ، لذا نحيل إليها درءاً للتكرار، ونكتفي هنا بدراسة بعض آثار الجزاءات التأديبية في القوانين محل الدراسة.

عليه سنقسم البحث في هذا المبحث إلى أربعة مطالب ، نتناول في الأول منها: ضوابط تنفيذ الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة، ونتحدث في المطلب الثاني عن: آثار الجزاءات التأديبية على صلاحية الموظف أثناء فترة الاختبار ، ونتحدث في المطلب الثالث عن: آثار الجزاءات التأديبية على الترقية في القانون العُماني والنظم المقارنة ، والمبحث الرابع نتحدث عن: آثار الجزاءات التأديبية على تقارير الكفاية للموظف في القانون العُماني والنظم المقارنة ، وذلك كما يلي :

المطلب الأول
ضوابط تنفيذ الجزاءات التأديبية
في القانون العُماني والنظم المقارنة

لا تختلف قوانين الدول – محل الدراسة– في ضوابط تنفيذ الجزاءات التأديبية باعتبار أن تلك الضوابط مستمدة من المبادئ العامة التي تحكم مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية ، ومن ثم فإن السلطة الإدارية تلتزم بمناسبة قيامها بتنفيذ القرارات أو الأحكام التأديبية بهذا المبدأ، حتى لا يخرج الجزاء التأديبي عن التنفيذ الفعلي عن التحديد القانوني المرسوم له في القانون.

وعليه فإن الإجراءات التنفيذية التي تتخذها الجهة الإدارية المكلفة بتنفيذ الجزاء يقتصر أثرها على تقرير وإثبات حالة قانونية، تم إنشاؤها بالقرار التأديبي حسب القانون ، فإذا ما تجاوزت تلك الإجراءات الإدارية المفهوم السابق ، بأن أدت إلى تغيير مضمون الجزاء التأديبي الموقع فجاءت على غير إرادة المشرع الذي سنها أو على إرادة السلطة التأديبية التي أوقعتها، فإنه يتعين في هذه الحالة إلغاء كافة الآثار المترتبة على تلك الإجراءات [1].

وعليه تكون الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف عند إجراء تنفيذ الجزاء هي الجهة المختصة بهذا التنفيذ ، ولو كانت تبعيته لهذه الجهة الأخيرة قد تم بطريق النقل إليها فيما بعد أو أنه عين فيها تعييناً جديداً [2] .

وغني عن البيان أنه يجب تنفيذ الجزاء التأديبي ولو كان مطعوناً عليه إدارياً أو قضائياً، ومن ثم إذا صدر القرار التأديبي بالجزاء ممن يملك إصداره ، فإن حق التعقيب عليه من جهة رئاسية سواء من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم مقدم إليها ، ليس من شأنه أن يوقف تنفيذ الجزاء ما لم تأمر هذه الجهة الرئاسية بوقف تنفيذه إلى أن يتم بحثها لهذا التظلم وفق القواعد المقررة قانوناً لنظر التعقيب ، وكذلك الحال إذا طعن قضائياً في هذا الجزاء بطلب إلغائه أمام القضاء المختص ، فلا يترتب على هذا الطعن وقف تنفيذ القرار ، وإنما يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها فيما بعد[3].

---

(1) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته القضائية)، مرجع سابق ، ص 804 ، وكذلك الدكتور/ أحمد عبد الرحمن شرف ، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية ، مرجع سابق ، 373 وما بعدها0

(2) انظر في ذلك فتوى مجلس الدولة المصري رقم (6941) الصادر بتاريخ 1971/12/26م ، ملف رقم 889/1/7 ، مشار إليها في مؤلف الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي)ضماناته ورقابته القضائية(، مرجع سابق ، ص 807 .

(3) انظر المادة (19) من قانون محكمة القضاء الإداري في عُمان رقم 91 لسنة 1999م ، والتي تنص على : (لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في عريضة الدعوى ، ورأت المحكمة من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية ، وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها) ، ومن بين هذه الطلبات:(الطلبات التي يقدمها الموظفون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية المنصوص عليها في البند الرابع من المادة السادسة من قانون المحكمة والذي ينص : (الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم).

وقد اعتنق المشرع العُماني هذا المبدأ فنصت المادة(19) من قانون محكمة القضاء الإداري في عُمان عليه ، أخذاً بالمستقر عليه فقهاً وقضاءً ، وقررت أن رفع الدعوى بإلغاء القرار لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، إلا إذا أمرت به المحكمة بناء على طلب رافع الدعوى ، وكانت أسباب الدعوى جدية ، وأن تنفيذ القرار من شأنه أن يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها إذا حكم بإلغاء القرار المطعون فيه ، وقد أخذ المشرع المصري بهذا المبدأ أيضاً ، حيث نصت الفقرة ب من المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري على أنه لا تقبل الطلبات الآتية:

(أ- ..... ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (10) ، وذلك قبل التظلم منه إلى الهيئات الإدارية التي أصدرت القرار ، أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم ، وتبيّن إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة)[1].

أما إذا كان الجزاء صادراً من المحكمة التأديبية أو من مجلس تأديب ؛ فإن الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا لا يترتب وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير هذا ، وقد نصت المادة (50) من قانون مجلس الدولة المصري على هذا المبدأ بقولها : (لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك ، كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري ، أو في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها ، إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك) [2].

---

[1] انظر الفقرة (ب) من المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م .
[2] انظر المادة رقم (50) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م .

وفى دولة الإمارات العربية المتحدة وإن كنا لم نجد نص قانوني يعالج هذه المسألة، إلا أن هذا المبدأ يجد أساسه وسنده من المبادئ العامة للقانون، ومن ثم فإن تنفيذ الجزاء التأديبي يتم بمجرد صدوره من السلطة التأديبية المختصة، ولا يؤثر في ذلك حق الموظف في التظلم من هذا القرار إلى السلطات التأديبية الأعلى، أو التظلم منه قضائياً، إلا إذا أمرت الجهة المتظلم إليها وقف تنفيذ القرار المتظلم منه إلى حين الفصل فى التظلم.

ويكون تنفيذ الجزاء التأديبي على أساس الحالة الوظيفية للموظف المجازى وقت صدور الجزاء لا وقت ارتكاب المخالفة التأديبية ، تأسيساً على أن القرار التأديبي يعتبر قراراً منشئاً للجزاء الذي يتعين توقيعه على الموظف، وليس قراراً كاشفاً عن هذا الجزاء، وعليه يجب تنفيذه على أساس حالة الموظف بدرجته وفئته في تاريخ صدوره، وليس على أساس حالته عند إرتكاب الخطأ التأديبي، ومن ثم فإنه إذا تغيرت الحالة الوظيفية للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية بعد توقيع الجزاء ، فإن التنفيذ يكون على أساس حالته عند توقيع هذا الجزاء، فمثلاً إذا كان الجزاء هو الخصم من الراتب، فإن هذا الجزاء ينفذ على أساس راتب الموظف وقت صدور الجزاء، وليس على أساس راتبه عند وقوع المخالفة[1].

وفي جمهورية مصر العربية جاء المشرع بالنسبة لتنفيذ القرارات التأديبية الصادرة في المخالفات المالية بنصوص خاصة، تبّين متى يتم تنفيذ الجزاء في المخالفات المالية إذا كان القرار صادراً من السلطة التأديبية الرئاسية، حيث نصت المادة 13 من القانون رقم 117 لسنة 1958م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على أرجاء تنفيذ القرارات

---

(1) انظر تفصيلاً في هذه الضوابط المستشار/ عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين، الباب التاسع، تنفيذ العقوبات التأديبية، مرجع سابق ، من 475 إلى ص 484، وكذلك الدكتور / مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي (ضمانته ورقابته القضائية)، مرجع سابق ، ص 804 إلى ص 808.

الصادرة في المخالفات المالية حتى ينقضي الميعاد المقرر لتعقيب الجهاز المركزي للمحاسبات على هذه القرارات [1].

كما تنص المادة 20 من قرار رئيس الجمهورية رقم 1489 لسنة 1958 بإصدار اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية بأن : (على الجهة الإدارية إرجاء تنفيذ القرارات الصادرة في شأن المخالفات السالف الإشارة إليها في المادة 12 من القانون إلى حين فوات الميعاد المقرر لطلب رئيس ديوان المحاسبة[2] تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية) [3].

والجدير بالذكر هنا أن هذه النصوص في القانون المصري لا يوجد ما يقابلها في القانون العُماني أو القانون الإماراتي ، ويعود السبب في أن التشريعين الآخرين لا يأخذان بنظام المحاكم التأديبية، كما هو الشأن في القانون المصري.

المطلب الثانـــي
آثار الجزاءات التأديبية على صلاحية الموظف أثناء فترة الاختبار في القانون العُماني والنظم المقارنة

من المسلم به فقهاً وقضاءً أن تقدير صلاحية الموظف المعين تحت الاختبار معقوداً للسلطة الإدارية التي تملك التعيين ابتداءاً ، ومن مقتضيات إعمال هذه السلطة التقديرية المقررة لتلك الجهة ، أن يكون لها وحدها حق تقييم مدى صلاحية ذلك الموظف للوظيفة العامة ، استناداً إلى أية عناصر تستمد منها أسباب قرارها، سواء من حيث تثبيته أم من حيث الاستغناء عنه،

---

[1] انظر المادة 13 من القانون رقم 117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية التي تنص على أنه:(يخطر رئيس ديوان المحاسبة بالقرارات الصادرة من الجهات الإدارية في شأن المخالفات المالية المشار إليها في المادة السابقة ، ولرئيس الديوان خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار أن يطلب تقديم الموظف إلى المحكمة التأديبية ، وعلى النيابة الإدارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال خمسة عشر يوماً التالية).

[2] تغير مسمى ديوان المحاسبة إلى مسمى الجهاز المركزي للمحاسبات .

[3] تم نشر قرار رئيس الجمهورية رقم 1489 لسنة 1958م ، في مجلة الوقائع المصرية ، بتاريخ 27 نوفمبر سنة 1958م في العدد (38).

وهي تستقل بهذا التقدير بلا معقب عليها ما دام قرارها في حالة الاستغناء خالياً من إساءة استعمال السلطة[1]، وإذا كان الأمر كذلك فلا تثريب على الجهة الإدارية أن هي استندت في قراراها بالاستغناء عن الموظف المعين تحت الاختبار، إلى الجزاءات التأديبية التي وقعت عليه خلال هذه الفترة مهما كانت بسيطة أم جسيمة ، إذ تدخل هذه الجزاءات ضمن الاعتبارات التي توزنها الجهة الإدارية في مدى صلاحية هذا الموظف لشغل الوظيفة العامة[2] .

لذا حرصت التشريعات الوظيفية في الدول محل الدراسة على تقرير هذا الحق للجهة الإدارية التي تملك التعيين ، وذلك كما سوف نرى:

أولاً: في القانون العُماني[3]:

عالج قانون الخدمة المدنية شأنه شأن القوانين الوظيفية في الدول – محل الدراسة– حق الجهة الإدارية في تقدير مدى صلاحية الموظف المعين تحت الاختبار للوظيفة العامة، حيث نصت المادة 17 من القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م على ذلك بقولها : (فيما عدا المعينين في الوظائف المحدد لها الدرجة الثانية وما يعلوها يوضع المعينون ابتداءً تحت الاختبار لمدة أربعة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل ، وتتقرر صلاحيتهم خلال هذه المدة، ويعد الرئيس المباشر تقريراً مسبباً عن الموظف الموضوع تحت الاختبار الذي لم تثبت صلاحيته، ويصدر بإنهاء خدمته قرار من رئيس الوحدة بعد العرض على لجنة شئون الموظفين خلال مدة لا تزيد على خمسة

---

(1) انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1967/1/28م ، في الطعن رقم (820) ، لسنة (11) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (1965م – 1980م) ، الجزء الثالث ، مرجع سابق ، ص 2329 .

(2) انظر الدكتور / مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته القضائية) ، مرجع سابق ، ص 815 ، وكذلك الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 212 وما بعدها .

(3) انظر المادة 17 من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (120) لسنة 2004م ، تقابلها المادة 21 من القانون السابق رقم 8 لسنة 1980م، والمادة 23 من القانون الأسبق رقم 27 لسنة 1975م ، والفقرتين (أ و ج) من المادة 18 من القانون رقم 47 لسنة 1974م .

عشر يوماً من تاريخ انتهاء فترة الاختبار، فإذا تعذر بدء فترة الاختبار بعد التعيين ، أو إكمال الموظف لها ، بسبب التدريب أو لأي سبب طارئ ، أجل الاختبار إلى ما بعد ذلك، كما نصت المادة 33 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 54 لسنة 1984م، والتي ما زالت سارية المفعول على ذلك بقولها: (يعد الرئيس المباشر تقريراً عن الموظف الموضوع تحت الاختبار الذي يرى عدم صلاحيته ، ويقدم التقرير إلى السلطة المختصة بالتعيين للنظر في إنهاء خدمته ، ويجب أن يصدر قرار إنهاء الخدمة قبل انتهاء فترة الاختبار ، وأن يعلن الموظف بالقرار فور صدوره...)[1].

فمن النصوص المتقدمة يتضح أن للجهة الإدارية أن تستجمع عناصر تقدير مدى صلاحية الموظف في فترة الاختبار للوظيفة من جميع الجوانب ، بما في ذلك الجزاءات التأديبية التي وقعت عليه في هذه الفترة إن وجدت ، بل إن هذا العنصر يعد من الأمور الموضوعية التي تدخل في تقييم مدى صلاحية الموظف للاستمرار في شغل الوظيفة من عدمه .

وعليه؛ فإن آثار الجزاء التأديبي يمكن أن تؤثر في تقدير مدى صلاحية الموظف أثناء فترة الاختبار ، وتدخل ضمن عناصر هذا التقدير ؛ بل وقد تكون العنصر الأكثر موضوعية من بين تلك الاعتبارات التي تدخل في تقديرات الجهة الإدارية، التي تملك التعيين عند اتخاذ قرار بالاستغناء عن الموظف في فترة الاختبار لعدم الصلاحية.

ثانياً : في القانون المصري:

نصت المادة 22 من القانون رقم 47 لسنة 1978م المعدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1983 على حق جهة الإدارة في تقدير مدى صلاحية الموظف أثناء فترة الاختبار بقولها : (يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل ، وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار ، فإذا ثبت عدم صلاحيتهم أنهيت خدمتهم ، إلا إذا رأت لجنة شئون العاملين

---

(1) انظر المادة 33 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م ، التي ما زالت هي المعمول بها في ظل القانون الحالي.

نقلهم إلى وظائف أخرى على أن يقضـــوا في هذه الحالـــة فتـــرة اختبار جديدة ...) [1].

وتأسيساً على هذا الحق المقرر قانوناً وفقهاً لجهة الإدارة فقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه:(...لا تثريب على الجهة الإدارية إن هي أدخلت في اعتبارها عند تقديرها مدى صلاحية العامل أثناء فترة الاختبار الجزاءات التي وقعت عليه)[2].

وعليه فإنه يمكن للجهة الإدارية أن تعمل آثار الجزاءات التأديبية لتكون ضمن عناصر التقدير ، التي تدخل في تقييم مدى صلاحية الموظف للاستمرار في الوظيفة من عدمه ، بل إن لهذه الجهة أن تستند إلى أية عناصر في قرارها ، وهي تستقل بهذا التقدير بلا معقب عليها ما دام قرارها لم يشبه عيب إساءة استعمال السلطة .

ثالثاً: في القانون الإماراتي:

درجت قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة في دولة الإمارات العربية المتحدة النص على حق الجهة الإدارية في تقدير مدى صلاحية الموظف المعين تحت الاختبار للوظيفة ، فنصت المادة 22 من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م على هذا الحق، بقولها : (فيما عدا المعينين بمراسيم اتحادية وفي وظائف الدرجتين الأولى والثانية ، يوضع المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل ، ويجوز إنهاء خدمته خلالها إذا ثبت أنه غير صالح للقيام بأعباء وظيفته، وإلا اعتبر مثبتاً في الوظيفة التي عين بها وتحسب مدة الاختبار ضمن مدة خدمته) [3].

---

[1] انظر المادة 22 من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م ، المعدلة بموجب أحكام القانون رقم 115 لسنة 1983م .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا ، الصادر بجلسة 1967/2/4م ، في الطعن رقم (636) ، لسنة (10) ق، المنشور في مجموعة السنة (12) ق ، ص 585 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1967/1/28، في الطعن رقم (820) ، لسنة (11) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (1965- 1980) ، الجزء الثالث ، مرجع سابق ، ص 2329 .

[3] انظر المادة 22 من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية الحالي رقم 21 لسنة 2001م ، تقابلها المادة 14 من القانون السابق الملغي رقم 8 لسنة 1973م.

ومن هذا النص يتضح أن لجهة الإدارة أن تأخذ الجـزاءات التأديبيـة التي توقع على الموظف أثناء فترة الاختبار بعين الاعتبار عند تقريـر مـدى صلاحيته للوظيفة، ومن ثم إنهاء خدمته تأسيساً على ذلك، إذ أنـه لا تثريـب عليها فى احتسابها لهذه الجزاءات ضمن عناصر ذلك التقدير، طالما أن قرارها غير معيب بعيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الثالث

آثار الجزاءات التأديبية على الترقية في القانون العُماني والنظم المقارنة

يكاد يجمع الفقه الإداري على أن أهم آثار الجزاءات التأديبيـة، هـو امتناع الإدارة من النظر في ترقية الموظف الذي وقعت عليه هذه الجـزاءات، خلال مدة معينة يحددها المشرع ، تتفاوت هذه المـدة حـسب نـوع الجـزاء ومقداره .

وقد استبعدت التشريعات المقارنة – محل الدراسة – بعض الجـزاءات التأديبية البسيطة مثل جزاء الإنذار ، والخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة أيام ، ولم ترتب عليها عدم جواز النظر في ترقية الموظف المخالف ، أما بقيـة الجزاءات فقد حدد المشرع المدد التي يمتنع فيها ترقية الموظف الموقـع عليـه الجزاء ، وهي تتراوح في تحديدها من شهور إلى سنوات وتتزايد هذه المدة مع خطورة وجسامة الجزاء التأديبي[1].

---

(1) تنص بعض التشريعات الوظيفية في الدول الأخرى على هذه الآثار حتى في الجزاءات التأديبية البسيطة، فمثلا رتب المشرع العراقي على جزاءي التوبيخ وإنقاص الراتب، الحرمان من الترفيع (الترقية)، حيث نصت الفرة ب من المادة الثامنة من القانون رقم 69 لسنة 1936م المعدل بشأن انضباط موظفي الدولة على أنـه : (كـل توبيخ يوجه للموظف يؤخر نيله زيادة راتبه وترقية درجته مدة سنة من تاريخ إكمال المدة القانونية)، وتـنص المادة التاسعة على أن (إنقاص الراتب، معاقبة الموظف بقطع مبلغ من راتبه الشهري بنسبة ولمدة تعين فـي القرار على أن لا تتجاوز النسبة (10%) من مجموع راتبه لمدة لا تقل عن سنة ، ولا تزيد علـى سـنتين ، ويحرم الموظف المعاقب بهذه العقوبة من الترفيع مدة سنتين اعتباراً من تاريخ القرار القطعى إذا كان قد أكمل المدة القانونية ، وإلا فمن تاريخ إكمالها)، أنظر فى نقد منهج المشرع العراقى الدكتور / عبد القادر الشخيلى ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ص 454 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / على جمعة محـارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 602 وما بعدها.

عليه سوف نبين آثار الجزاءات التأديبية على الترقية ومددها في القوانين محل الدراسة ، وذلك على النحو التالي :

أولاً: في القانون العُماني:

أخذ المشرع العُماني بمنهج المشرع المصري في ترتيب بعض الآثار على توقيع الجزاءات التأديبية ، ومنها حظر النظر في ترقية الموظف الموقع عليه الجزاء ، حيث نصت المادة 31 من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م على الجزاءات التأديبية التي لا يترتب عليها هذا الأثر، وهي جزاء الإنذار، وجزاء الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على خمسة أيام، في حين نصت المادة 32 من ذات القانون على الجزاءات التي يترتب توقيعها على الموظف حظر النظر في ترقيته إلا بعد انقضاء المدة الموضحة قرين كل منها:

أ- ستة أشهر : في حالة الخصم من الراتب أكثر من خمسة أيام إلى خمسة عشر يوماً.

ب- تسعة أشهر : في حالة الخصم من الراتب أكثر من خمسة عشر يوماً ، أو الحرمان من العلاوة الدورية ، أو خفض الراتب في حدود علاوة دورية.

ج- ســـــــنة : في حالة توقيع عقوبة أشد من ذلك [1].

ويلاحظ من النصين السابقين أن المشرع العُماني لم يرتب أثر حظر النظر في ترقية الموظف المخالف على كل الجزاءات التأديبية ، وإنما قصره على بعض الجزاءات التي تتسم بالجسامة والخطورة ، وبالتالي هناك ثمة جزاءات تأديبية لا يترتب على توقيعها حظر النظر في ترقية الموظف نظراً لبساطتها مثل جزاء الإنذار، أو لخصم الراتب لمدة تزيد على خمسة أيام.

---

[1] انظر المادة 32 من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م ، تقابلها المادة 80 من قانون الخدمة المدنية السابق الملغي رقم 8 لسنة 1980 م ، ويلاحظ على القانون السابق أنه وعلى الرغم من أنه رتب هذا الأثر في بعض الجزاءات التأديبية إلا أنه لم يحدد المدد القانونية التي يحظر فيها النظر إلى ترقية الموظف المعاقب بغير جزاء الإنذار أو الخصم من التراب لمدة تجاوز الخمسة أيام ، وكان هذا المسلك يعد نقصاً تشريعياً تداركه المشرع التأديبي في القانون الحالي ، حيث نظم هذه المدد بحسب نوع ومقدار الجزاء التأديبي ، ومنع بذلك الاجتهاد في التفسير من قبل الجهات التنفيذية وجهات تفسير القوانين.

وتحسب فترة تأجيل النظر في الترقية بالنسبة للجزاءات، التي يترتب على توقيعها هذا الأثر من تاريخ صدور القرار التأديبي ، وليس من تاريخ تنفيذ الجزاء ، وبغض النظر عما إذا كان القرار بالجزاء المتظلم منه إدارياً أو قضائياً ، أو تداخلت هذه الفترة مع فترة أخرى مترتبة على جزاء سابق.

وعليه فإن انقضاء المدد التي نص عليها القانون والتي يحظر خلالها النظر في ترقية الموظف المعاقب ، لا يلزم الإدارة بأن ترقي الموظف فور انتهاءها طالما أن المشرع لم يوجب حجز الترقية ، بل عليه أن ينتظر حتى تخلو درجات تتسع لترقيته ، فالمسلم به في الفقه والقضاء المقارن : (أن كل ما يترتب على انقضاء هذه المدة هو زوال المانع الذي يحول دون ترقيته ، ويسترد بعدها صلاحيته للترشيح للترقية، شأنه في ذلك شأن أي موظف لم توقع عليه أي عقوبة تأديبية ، ذلك أن كل مدة من المدد المشار إليها ، ولئن كانت في الواقع حداً أدنى لا يجوز قبل مرورها النظر في ترقيته ، إلا أنها ليست حداً أقصى يجب ترقيته بعدها ، كما أن من المسلم به أن للإدارة دائماً حق اختيار الوقت المناسب لإجراء الترقية ، وأن مجرد توافر شروط الترقية في الموظف مع وجود الدرجات المالية لا يعطيه الحق في الترقية إليها بقوة القانون ، بل إن الأمر مع ذلك متروك لتقدير الإدارة حسبما تراه متفقاً مع حاجة العمل وصالحه ، وبغير إساءة استعمال السلطة) [1].

ويرى جانب من الفقه الإداري[2] أن هذه الآثار التي يرتبها المشرع على توقيع الجزاءات التأديبية ، وتؤدي إلى الحرمان من الترقية خلال المدد

---

[1] انظر في الفقه المصري الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي)ضماناته ورقابته القضائية(، مرجع سابق ص 817 وص 818 ، وكذلك المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 458 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ،مرجع سابق ، ص 257 وما بعدها ،وانظر كذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي فلسفة العقوبة التأديبية ، مرجع سابق ص 153وما بعدها ، وانظر في القضاء :- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بجلسة 1974/3/24م ، في الطعن رقم (1082) ، لسنة (15) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر يوماً عاماً (1965- 1980) ، الجزء الرابع ، مرجع سابق ص 3790 ، 3791 .

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 399، وانظر كذلك الدكتور/ محمد عصفور ، تأديب العاملين بالقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 16 وص 21 ، وكذلك الدكتور/ محمود عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة ، بدون سنة نشر ، دار الفكر العربي ، ص 308 ، وكذلك الدكتور/ فؤاد العطار ، القانون الإداري ، الطبعة الثانية، 1972م ، ص 493 ، وكذلك ذات المؤلف

المحددة ، هي في حقيقتها جزاءات تبعية للجزاءات الأصلية وينتقد وجودها في القانون ، ويصفها بأنها عقوبة عمياء غير مبصرة لأنها تصيب بعض الموظفين دون البعض الآخر ، فإذا كان الموظف الذي عوقب قد رقي في تاريخ حديث ، فإن العقوبة التكميلية لن تطبق عليه ، لأنه لن يرقى بطبيعة الحال إلا بعد مدد تتجاوز المدة التي حددها المشرع لمنع ترقيته خلالها ، في حين أن العقوبة التبعية تكون صارمة وبالغة القسوة لو كان الموظف صالحاً للترقية وقت صدور العقوبة التأديبية ، ويرى الدكتور سليمان الطماوي لمعالجة هذا الأمر:(أن يوكل إلى السلطة التأديبية المختصة أن ترتب بنفسها العقوبة التبعية بعد دراسة ظروف كل موظف على حدة حتى تكون العقوبة مبصرة ، ومحققة للغرض منها ، ويجب أيضاً أن يوكل إلى الجهة التأديبية المختصة تقدير الآثار الناجمة عن تأخير الفصل في الجرائم التأديبية ، ولا يترك الموظف تحت رحمة الظروف، فتناله آثار بالغة القسوة، ولم تخطر ببال أحد ولا فائدة من ورائها)[1].

ويذهب اتجاه آخر من الشراح[2] إلى أنه وأن كان للآثار التبعية للجزاءات التأديبية فاعلية لا تنكر، غير أن هذه الآثار ذات جانب سلبي شديد على الموظف المعاقب ، وتنطوي على تعدد في الجزاء، ومن ثم يرى استخدام الإجازات السنوية المتراكمة للموظف كبدائل للآثار التبعية، ويقترح أنصار هذا الرأي – حسب وجهة نظره- الأخذ بأحد المعيارين ، المعيار الزمني ، ويعني حرمان الموظف المخالف من التمتع بإجازاته لمدة يعينها القانون ، أو المعيار الكمي ومضمونه إسقاط مدة معينة من استحقاق الموظف المخالف لإجازاته السنوية.

لذات المؤلف ، الطبعة الثالثة ، 1976م ، ص 503 ، وانظر كذلك الدكتور / مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق، ص 154 ، وص 155 .

(1) انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، بحث مقدم للحلقة الدراسية الثالثة في القانون ، منشور ضمن أبحاث الحلقة الدراسية الثالثة في القانون والعلوم السياسية ، القاهرة الهيئة المصرية العامة للكتاب ، سنة 1972م ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 572 .

(2) انظر الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 469 وص 470 .

ومن جانبنا نؤيد الرأي الأخير لكونه أقل وطأة على الموظف المعاقب ، ويؤدي إلى عدم المساس بمبدأ عدم تعدد الجزاء عن المخالفة الواحدة ، ويحقق فاعلية الجزاء التأديبي دون إرهاق كاهل الموظف بآثار تبعية للجزاء الأصلي ، إذ أن هذه الآثار لا تحقق المساواة بين الموظفين خاصة في الترقية إذا كان الموظف المعاقب حديث الترقية عند توقيع الجزاء عليه.

ولذا نتمنى على المشرع العُماني إعادة النظر في مسألة الآثار التبعية للجزاءات التأديبية، وذلك بالتدخل بتعديل تشريعي يتبنى فيه الأخذ بوجهة النظر المتقدمة،عوضاً عن أخذه بنظام الآثار التبعية للجزاءات التأديبية ، درءً لمظنة الازدواج في الجزاء التأديبي بسبب شدة وقسوة هذه الآثار على حياة الموظف المخالف.

ثانياً: أثر الجزاءات التأديبية على الترقية في القانون المصري:

نصت المادة 85 من القانون رقم 47 لسنة 1978م بنظام العاملين المدنيين بالدولة على آثار الجزاءات التأديبية على الترقية بقولها : (لا يجوز النظر في ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلي، إلا بعد انقضاء الفترات التالية:

1- ثلاثة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام إلى عشرة .
2- ستة أشهر في حالة الخصم من الأجر، أو الوقف عن العمل لمدة 11 يوماً إلى 15 يوماً.
3- تسعة أشهر في حالة الخصم من الأجر، أو الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوماً وتقل عن ثلاثين يوماً.

4- سنة في حالة الخصم من الأجر، أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوماً أو في حالة توقيع جزاء خفض الأجر.

5- مدة التأجيل أو الحرمان في حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة ، أو الحرمان من نصفها. وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع الجزاء، ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على جزاء سابق).

كما نصت المادة 86 من ذات القانون على أنه:(عند توقيع جزاء الخفض إلى وظيفة أدنى يشغل العامل الوظيفة الأدنى من تلك التي كان يشغلها عند إحالته إلى المحاكمة، مع استحقاقه العلاوات الدورية المستقبلة المقررة للوظيفة الأدنى بمراعاة شروط استحقاقها ، وتحدد أقدميته السابقة فيها بالإضافة إلى المدة التي قضاها في الوظيفة الأعلى ، مع الاحتفاظ له بأجره الذي كان يتقاضاه عند صدور الحكم بتوقيع الجزاء ، ولا يجوز النظر في ترقيته إلا بعد مضي سنة ونصف من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء ، فإذا وقع على العامل جزاء الخفض إلى وظيفة أدنى، مع خفض الأجر فلا يجوز النظر في ترقيته إلا بعد مضي سنتين من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء).

يلاحظ من النصين السابقين أن المشرع المصري لم يرتب على كل الجزاءات التأديبية عدم جواز النظر في ترقية الموظف المعاقب خلال المدد التي حددها في المادتين المشار إليهما ، وإنما استبعد بعض الجزاءات ولم يرتب عليها هذه الآثار نظراً لبساطتها، وهذه الجزاءات هي الإنذار ، التنبيه ، اللوم ، الخصم من الراتب أو الوقف عن العمل ، لمدة لا تزيد على خمسة أيام).

أما الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في المادتين السابقتين فقد رتب على توقيعها على الموظف المخالف بعض الآثار التبعية، ومنها حظر الترقية على الموظف الموقعة عليه خلال المدد المحددة في القانون ، وبما أنه قد سبق الحديث عن كيفية حساب تلك المدد بالنسبة للجزاءات التي يترتب عليها هذا الأثر عند الحديث عنها في القانون العُماني ، الذي يتبع ذات المنهج الذي يسير عليه القانون المصري ، ولما كانت الأحكام تتشابه في القانونين في هذه المسالة ، لذا نحيل إلى ما سبق بيانه في هذا الشأن منعاً من التكرار، ونكتفي هنا بإيراد الفوارق بين القانونين لاستكمال غايات البحث والمقارنة.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق أن القانون المصري وإن كان لم يرتب على الجزاءات التأديبية البسيطة أية آثار من شأنها المساس بحق الموظف في الترقية ، إلا أنها قد تكون موضع اعتبار إذا كانت الترقية بالاختيار ، إذ من المسلم به أن الذي لا يمنع الترقية بالأقدمية قد ينهض مانعاً من الترقية بالاختيار ، فالإدارة عندما تعمل سلطتها في الترقية بالاختيار – وهو نظام معمول به في القانون المصري- قد تراعي عناصر أخرى غير الأقدمية ، مثل أهمية الوظيفة ، والتفاوت في المؤهلات ، وخلو ملف خدمة الموظف من الجزاءات التأديبية والامتياز الظاهر[1].

وعليه فإن حظر النظر في الترقية خلال المدة التي عينها القانون يسري على الترقيات بالأقدمية والاختيار ، كما يسري على الترقيات الحتمية أو التلقائية ما لم ينص المشرع على قواعد خاصة بهذه الترقيات ، ففي هذه الحالة تطبق تلك القواعد.

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1968/5/12م ، في الطعن رقم (257) لسنة (9) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (1965- 1980م) ، الجزء الرابع ، مرجع سابق ، ص 3713 و ص 3714 .

وهنا يتبادر إلى الذهن تساؤلاً عن القرار الصادر بترقية الموظف خلال مدة الحظر بسبب الجزاء التأديبي الموقع عليه ، هل هذا قرار باطلا أم قرار منعدم؟.

أجابت المحكمة الإدارية العليا على هذا التساؤل فقضت بأن القرار الصادر خلال مدة حظر النظر في الترقية يعتبر قراراً باطلاً وليس منعدماً وقالت في حكمها الصادر بجلسة1966/1/2م: (... أن قصارى ما يمكن أن يوصف به القرار المطعون فيه أنه صدر مخالفاً لنص القانون الذي أوجب فوات سنة على مجازاة المدعي للنظر في ترقيته مما يجعله قابلاً للإلغاء أو السحب حسب الأحوال في الميعاد القانوني وعدته ستون يوماً من تاريخ صدوره، فإذا انقضى هذا الميعاد دون أن تسحبه الإدارة ، فإنه يصبح حصيناً من الرجوع فيه من جانب مصدره...) [1].

وبهذا المعنى أفتت أيضاً الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ، حيث إن قرار الترقية الصادر قبل مضي المدة المحددة من تاريخ توقيع الجزاء التأديبي – هو قرار باطلاً وليس منعدماً [2].

مما تقدم نخلص أن القرار الصادر بترقية الموظف بالمخالفة لمدة الحظر بسبب الجزاء التأديبي الموقع عليه، يعتبر قراراً باطلاً وليس منعدماً ، ومن ثم يخضع للمواعيد المقررة لدعوى الإلغاء ، من حيث ضرورة رفع الدعوى خلال المدة المحددة قانوناً ، وإلا فأن القرار يتحصن من أي طعن.

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1966/1/2م ، في الطعن رقم (1097) ، لسنة (7) ق ، المنشور في مجموعة السنة (11) ق ، ص 256 .

[2] انظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الصادر بتاريخ 1972/2/23م ، ملف رقم 3/86/ 276 ، غير منشورة.

ثالثاً: أثر الجزاءات التأديبية على الترقية في القانون الإماراتي:

لم يأخذ المشرع الإماراتي بالنظرية التقليدية بشأن الآثار التبعية للجزاءات التأديبية الموقعة على الموظف المخالف كما فعلا المشرعين العُماني والمصري ، وإنما جاء بتنظيم جديد في شأن عدم النظر في ترقية الموظف المخالف إذا حلت خلال فترة المحاكمة التأديبية أو الجزائية ، أو خلال الوقف الاحتياطي ، أو الوقف تنفيذاً لحكم جزائي فقط ، وبهذا النهج يكون المشرع الإماراتي قد تبنى موقفاً وسطاً بين الاتجاه الداعي لإلغاء هذه الآثار كونها تعد في حقيقة الأمر – وفق هذا الاتجاه – جزاءات تبعية قد تكون في بعض الأحيان أشد قسوة وغلظة من الجزاءات الأصلية ، وبين الاتجاه الذي يرى ضرورة الإبقاء على هذه الآثار في الجزاءات التأديبية الشديدة باعتبارها تعطي عنصر فاعلية للجزاء التأديبي.

وعليه فقد نصت المادتين 84 و85 من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية على هذا الأثر[1] وقصرته على مدة الوقف أو المحاكمة أو تنفيذ الحكم الجزائي الصادر بحق الموظف المخالف فقط ، بل ونص القانون على أنه في حالة انتهاء المحاكمة أو التحقيق بالبراءة ، فإنه يرد تاريخ الترقية إلى التاريخ الذي استحقها فيه ، بيد أن المشرع لم يقـرر حجز الترقية له، كما كان منصوص عليه في بعض التشريعات العربية ، ومنها القانون المصري الأسبق رقم 210 لسنة 1951م[2].

---

[1] تنص المادة 84 من القانون رقم 21 لسنة 2001م على ذلك بقولها : (يحتفظ الموظف الموقوف عن العمل بسبب التحقيق معه ، أو بسبب حبسه احتياطياً ، وكذلك الموظف المقدم للمحاكمة التأديبية بدوره في الترقية إذا حلت خلال الوقف أو المحاكمة ، فإذا انتهى التحقيق أو المحاكمة إلى براءته وجب رد تاريخ ترقيته إلى التاريخ الذي استحقها فيه) ، كما نصت المادة 85 من ذات القانون على أنه : (مع مراعاة أحكام المادة 84 من هذا القانون، لا تجوز ترقية موظف مقدم للمحاكمة الجزائية عن جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ، ويحتفظ له بدوره في الترقية ، إذا حلت خلال المحاكمة ، فإذا انتهت إلى براءته وجب رد تاريخ ترقيته إلى التاريخ الذي استحقها فيه ، كما لا يجوز النظر في ترقية الموظف الموقوف عن العمل بسبب الحكم بالحبس، وذلك أثناء تنفيذه مدة العقوبة).

[2] تنص المادة 104 من القانون رقم 210 لسنة 1951م على أنه : (في حالة الخصم من المرتب لغاية خمسة عشر يوماً ، وفي حالة تأجيل العلاوة مدة تقل عن سنة ، تحجز الدرجة للموظف المعاقب إن كان له حق في الترقية إليها بالأقدمية ، على ألا تزيد مدة حجز الدرجة عن سنة).

ولا ريب أن هذا الموقف من المشرع الإماراتي يصب في خانة الرعاية والضمان للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية .

المطلب الرابع
آثار الجزاءات التأديبية على تقارير الكفاية للموظف في القانون العُماني والنظم المقارنة

من المسلم به فقهاً وقضاءً أن الجهة الإدارية تترخص بتقدير كفاية الموظف بما لها من سلطة تقديرية في هذا الشأن ، ولها في سبيل ذلك أن تلجأ إلى شتى السبل التي تراها مؤدية إلى التقدير السليم والدقيق الذي يتفق مع الحق والواقع ، ولا سبيل إلى مناقشتها فيه ما لم يثبت أن تقديرها غير مستخلص استخلاصا سائغاً من وقائع منتجة ، أو أنها انحرفت بهذه السلطة عن جادة الصواب أو إساءة استعمالها[1] ، وتأسيساً على هذه السلطة فإنه يمكن للجهات الإدارية أن تضع في اعتبارها الجزاءات التأديبية التي وقعت على الموظف خلال السنة التي يوضع عنها تقرير كفايته ، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 1967/2/26م بقولها : (...أن التقارير السنوية إن هي إلا تسجيل لحالة الموظف الوظيفية في جميع النواحي ، وتصوير لمدى كفايته ، ولا شك أن ما نسب إلى المدعي من تصرفات مريبة أحيل بسببها إلى المحاكمة التأديبية ، ينطوي على إخلال خطير بواجبات الوظيفة ويؤثر تأثيراً ضاراً ومباشراً في مجال العمل والإنتاج ، فضلاً عما له من تأثير ظاهر في صفاته الشخصية ، ونيل من سمعته ونزاهته ، وهذه كلها أمور تستقل لجنة شئون الموظفين بتقديرها في جملتها ، وتكون محل اعتبارها في تقدير الكفاية ولا يسوغ أن يتساوى

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1971/1/3م في الطعن رقم (1255) ، السنة (14) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (1965- 1980) ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1974/4/21م في الطعن رقم (297) ، لسنة (15) ق المنشور في ذات المجموعة ، الجزء الثالث، مرجع سابق ، ص 2612 – ص 2617 .

في المركز القانوني الموظف الذي يتعرض لمحاكمة تأديبية أو جزاء تأديبي ، والموظف الذي لا يقف هذا الموقف .

وغنـــي عن البيـــان أن من شـــأن تقديـــم الموظف للمحاكمة التأديبية ، أو توقيع جزاء تأديبي عليه أن يؤثر ذلك في وضعه وفي كافة عناصر التقدير ، وجميع بنود التقدير ، ولا سيما أن نموذج التقرير يحوي خانة خاصة بهذه المسالة تؤكد تأثر التقرير بما يكون قد تعرض له الموظف من عقاب ، بل مجرد وضعه موضع الاتهام والريبة، ومن ثم فلا تثريب على لجنة شـــئون الموظفين ، إن هي اعتمدت في تقريـــرها على واقعـــة إحالة المدعي إلى المحاكمـــة التأديبية ، التي انتهـــت إلى مجازاته بخفـــض درجته ، وأخذتها في اعتبارها عند تقديرها لكفايته على أساس أن هذا ، مما يريـــن على صفحتـــه ويحد من قيامـــه بعملـــه بكفاية...)[1].

وفي هذا الاتجاه أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بأن : (الجزاءات التأديبية تعتبر عنصراً من عناصر التقدير عند نظر لجنة شئون الموظفين في منح العلاوات) [2].

وبما أن آثار الجزاءات التأديبية على تقارير الكفاية للموظف لا تعتبر ازدواجاً في العقوبة ، وليست جزاءات جديدة حسبما استقر عليه الاجتهاد الفقهي والقضائي المقارن ، لذا سوف نعالج هذه الآثار في القوانين محل الدراسة وذلك كما يلي :

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1976/2/26م ، في الطعن رقم (590) ، لسنة (8) ق،المنشور في مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاما (1965- 1980) ، الجزء الثالث،مرجع سابق ص 2621 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1981/6/14م في الطعن رقم (748) ، لسنة (21) ق ، وحكمها الصادر بجلسة 21 /1981/6م ، في الطعن رقم (793) ، لسنة (23) ق ، غير منشور.

[2] انظر فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة ، المنشورة في مجموعة المبادئ التي قررتها الجمعية العمومية (مجموعة الأستاذ سمير أبو شادي) ، مرجع سابق ، ص 456 .

أولاً : آثار الجزاءات التأديبية على تقارير الكفاية في القانون العُماني[1]:

نظم قانون الخدمة المدنية العُماني الحالي تقارير تقويم الأداء الوظيفي (تقارير الكفاية) في المواد من 20 وحتى 26 منه، حيث بيّنت هذه المواد نظام قياس كفاية الأداء، وفق النموذج المعد لذلك بما يتفق وطبيعة العمل بوحدات الجهاز الإداري، كما حددت الطوائف الوظيفية التي لا تخضع لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفي[2]، ومراتب تقدير الكفاية ، وكيفية وضع تقارير تقويم الأداء ، والفترة التي توضع فيها، والجهات المختصة بوضع هذه التقاير، حيث عقدت هذا الاختصاص للرئيس المباشر للموظف الذي يوضع التقرير عنه، كما أوضحت الآثار المترتبة على حصول الموظف على تقريرين متتاليين بمرتبة ضعيف والخطوات التي تتبع في شأنه.

والذي يهمنا في هذا المجال هل تدخل الجزاءات التأديبية ضمن عناصر تقرير تقويم الأداء الوظيفي أم أنها لا تدخل ؟.

وللإجابة على هذا التساؤل نقرر ابتداءً أن ليس هناك ثمة ما يمنع قانوناً من أخذ الجزاءات التأديبية بعين الاعتبار عند وضع تقرير تقويم الأداء الوظيفي للموظف الذي وقعت عليه هذه الجزاءات ، بل إن هذه الجزاءات هي التي تحدد نسب ودرجات عناصر التقرير ، ومثال ذلك إذا جوزي الموظف مثلاً بالخصم من الراتب لتأخره عن مواعيد العمل الرسمية ، فإن هذا الجزاء يمكن أن يكون أساساً جيداً لتخفيض الدرجة المقررة

---

(1) انظر الفصل الخامس من قانون الخدمة المدنية العُماني الحالى رقم 120 لسنة 2004م، المواد من (20 وحتى 26)، مقابلة الفصل التاسع من القانون السابق رقم 8 لسنة 1980، المواد من (48 وحتى 50) من هذا القانون.

(2) انظر الفتوى رقم وش ق/م و/ 95/628/7/22م ، الصادرة بتاريخ 1995/6/14م، المنشورة في المبادئ القانونية في فتاوي الشئون القانونية ، الكتاب الأول ، (1994م – 1996م) ، مرجع سابق ، ص 132 وما بعدها.

لعنصـــر المواظبة على مواعيد العمل، وكذلك يمكـــن أن يكون أساساً صالحاً لخفض النسبة أو الدرجة المقررة للإنتاج اليومي للموظف.

وعليه فإن الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظف تعكس بظلالها – بلا شك– على الحياة الوظيفية للموظف ، وتمتد آثارها إلى كل ما يتعلق بخدمته ، ومن بينها تقارير تقويم الأداء الوظيفي التي يمكن أن تبنى بعض عناصرها على تلك الجزاءات ، ومن ثم تؤثر بشكل مباشر على نتائج هذه التقارير.

ثانياً:آثار الجزاءات التأديبية على تقارير الكفاية في القانون المصري:

لا يختلف التنظيم التشريعي لتقارير الكفاية في القانون المصري عنه في القانون العُماني لاعتناق الأخير ذات المنهج الذي سار عليه المشرع المصري في هذا المجال ، حيث عالج الفصل الثالث من القانون المصري الحالي رقم 47 لسنة 1978م قياس كفاية الأداء في المواد من 28 وحتى 35 منه، موضحاً السلطة المختصة بوضع هذه التقارير ، والأسس التي تستمد منه نتائجها ، ومراتب هذه التقارير، والإجراءات التي تتبع في وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية ، والتظلم منها ، والفئات التي تخضع لنظام التقارير ، وغير ذلك من الأحكام المنظمة لها ، والآثار المترتبة على حصول الموظف على مرتبة ضعيف لمدة سنتين متتاليتين.

وحيث إن منهجية الدارسة تقوم على المقارنة وقد سبق الحديث عن الجزاءات التأديبية التي تمتد آثارها إلى تقارير الكفاية للموظف المعاقب ، وتنعكس على نسب ودرجات عناصر تقدير تقويم قياس الأداء الوظيفي في القانون العُماني ، ونظراً لتشابه الأحكام في القانونيين المصري والعُماني في هذا الخصوص ، لذا نحيل إلى ما سبق بيانه منعاً من التكرار ، إلا أننا نضيف هنا أن المشرع المصري ، كان أكثر تفصيلاً في تحديد الأسس والمعايير التي يعتمد عليها في وضع التقارير ، ولعل السبب في ذلك يعود

إلى تراكم الخبرة الإدارية والأبحاث العلمية، والمراجع والشروحات الفقهية ، والإرث القضائي في هذا الخصوص.

ثالثاً : آثار الجزاءات التأديبية على تقارير الكفاية في القانون الإماراتى:

لا تختلف الأحكام القانونية المنظمة لتقارير الكفاية في القانون الإماراتي عن الأحكام المثيلة لها في القانونين العُماني والمصري من حيث طبيعتها، ومراتبها، وآثارها وبيان الموظفين الخاضعين لها ، والسلطات المختصة بإعدادها ، والتظلم منها وكيفية البت في التظلمات المقدمة بشأنها وغير ذلك من الأحكام[1].

وما يهمنا في هذا المقام هو هل يجوز للسلطات المختصة بإعداد هذه التقارير أن تراعي الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظف عند وضعها لعناصر التقرير بشأن ذلك الموظف؟.

لقد أجاب الفقه والقضاء الإداري المقارن على هذا التساؤل بالإيجاب، أي أنه ليس هناك ما يمنع الجهة الإدارية المختصة بوضع تقارير الكفاية ، من أن ترصد الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظف المراد إعداد التقرير عنه ، وأن تعمل سلطتها في تقدير عناصر الكفاية بمراعاة تلك الجزاءات ، شريطة عدم انحرافها بتلك السلطة لغير غايات الصالح العام ، ولا يعد ذلك من قبيل الازدواج في الجزاء التأديبي ، إذ أن ضعف الموظف المسجل عليه في التقرير المقدم عنه ، قد يكون بسبب الإهمال أو التقصير في أداء الواجبات الوظيفية والتي جوزي عنها ، وعليه يجوز للجهة الإدارية أن تعمل آثار هذه الجزاءات عند تقديرها لعناصر الكفاية بالنسبة لهذا الموظف.

---

(1) لمزيد من التفاصيل في هذا الجانب انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق، ص 195 إلى 213.

المبحث الثاني
أسباب انقضاء الجزاءات التأديبية
في القانون العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

أوضحنا فيما تقدم أن أسباب انقضاء الجزاءات التأديبية تختلف عن أسباب انقضاء الدعوى التأديبية ، حيث إن الأولى تفترض صدور قرار أو حكم تأديبي واجب التنفيذ ، في حين أن الثانية وحال توافرها تمنع السير في إجراءات إقامة الدعوى التأديبية ابتداءاً.

وتأسيساً على ذلك فإن الجزاءات التأديبية- شأنها شأن أي تصرف قانوني- قد يعرض لها من الأسباب ما يجعلها تنقضي ، هذا وقد اختلف الفقه الإداري حول هذه الأسباب، فمنهم من يرى[1] أن الوسيلة الطبيعية لانقضاء الجزاء التأديبي هي تنفيذه بالطريقة التي تتفق وطبيعة الجزاء الموقع ، في حين يرى [2] البعض ضرورة التفرقة بين تنفيذ الجزاء التأديبي وأثاره ، فالأصل في تنفيذ الجزاء أن يكون فورياً ، أما آثار الجزاء فقد تكون أشد وقعاً من الجزاء ذاته ، فتتراخى كما هو الحال في حظر الترقية خلال مدة معينة ، بسبب الجزاء التأديبي الموقع على الموظف، وفق ما سبق بيانه .

وبما أن تنفيذ الجزاءات التأديبية لا يؤدي بطبيعة الحال إلى زوالها وانتهاء آثارها، بل إنها تبقي المدة اللازمة لمحوها وصدور القرار بذلك طبقاً لأحكام القانون ، الذي يرتب فيه المشرع اعتبار الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل فقط ، ومن ثم لا يرتد هذا القرار إلى الماضي ، حيث يظل هذا

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، 402 ، وأيضاً انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق ، 341 وما بعدها ، والدكتور / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، 384 0

[2] انظر المستشار / عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 513 .

الجزاء موجوداً في ملف خدمة الموظف المعاقب إلى أن يتم محوه أو انتهاء آثاره .

هذا ويكاد يجمع الفقه على أن هناك ثمة وسائل، أو أسباب أخرى لانقضاء الجزاءات التأديبية قد تكون إدارية كالإلغاء ، والسحب، والمحو ، أو قد تكون بوسيلة تشريعية كالعفو الشامل ، والعفو عن العقوبة ، أو تكون بوسيلة قضائية حين يتم الطعن في القرارات التأديبية أو الأحكام التأديبية أمام القضاء الإداري ،وينتهي الجزاء التأديبي بصدور حكم يقضي بالإلغاء.

ومراعاة لخطة البحث في هذه الدراسة سوف نقصر البحث هنا على الوسائل الإدارية والتشريعية لانقضاء الجزاءات التأديبية ونرجي البحث عن الوسيلة القضائية لحين الحديث عن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الباب الأخير من هذه الدراسة، وسوف نتبع المنهجية التي سبق أن عالجنا بها أسباب انقضاء الدعوى التأديبية في تشريعات الدول محل الدراسة لتشابه الأحكام في هذه التشريعات ، وذلك كما يلي :

المطلب الأول
إلغاء القرارات التأديبية في القانون العماني والنظم التأديبية

من المبادئ المسلم بها في القانون الإداري أن القرارات الإدارية بصفة عامة في القانون العُماني والنظم المقارنة تخضع للقاعدة الأصولية بشأن الإلغاء ، والتي تجيز للسلطة الرئاسية العليا إلغاء أو تعديل قرارات السلطة الإدارية الأدنى .

فضلاً عن ذلك فقد يقرر المشرع منح السلطة الرئاسية حق إلغاء القرارات الإدارية، وتعديلها ومن بينها القرارات التأديبية ، وإلغاء القرار

يعني وقف آثاره الحاضرة والمستقبلة دون انسحابه إلى الماضي ، أي لا يترتب عليه أي أثر رجعي[1] .

وعملاً بهذه القواعد فقد نص المشرع التأديبي المصري في المادة (82) من القانون رقم 47 لسنة 1978م المعدلة بموجب القانون رقم 115 لسنة 1983م على هذا المبدأ ، حيث قرر : (وللسلطة المختصة حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله ، ولها أيضاً إذا ألغت الجزاء أن تحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية ، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها القرار) [2] .

كما استقرت أحكام مجلس الدولة المصري وعلى رأسه المحكمة الإدارية العليا على هذا المبدأ وقرر:(أن القرارات التأديبية أن هي إلا قرارات إدارية بحتة ، تخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية العادية من حيث جواز سحبها، وتعديلها ، وإلغائها ، ومن حيث جواز التظلم الإداري منها ، ومقتضى التظلم الإداري أن تكون للهيئة الرئاسية سلطة إلغاء القرار التأديبي المتظلم منه، أو تعديله ، وإلا انتفت حكمة هذا التظلم ، وكان استلامه ضرباً من اللغو المنزه عنه المشرع ، ولا يحول دون ذلك كون القرار نهائياً بالنسبة إلى مصدره ، وما دامت الهيئة الرئاسية تتناهى في مدارجها إلى الوزير ، فإنه يملك إعادة النظر في القرار في حالة التظلم منه ، وإذا كان هذا حقاً أصيلاً ثابتاً له فإن له إعماله من غير طريق التظلم ، كما هو الشأن عند التظلم على حد سواء، ومرد ذلك كونه الرئيس الأعلى في وزارته ، وشأن القرار التأديبي في هذا الخصوص فيما يتعلق بسلطة الجهة الرئيسية إزاءه شأن أي قرار إداري آخر) [3].

---

[1] انظر الدكتور / مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته القضائية) ، مرجع سابق ، ص 508 ، وكذلك الدكتور/ محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة والرقابة القضائية ، بدون سنة نشر بدون جهة نشر ص 136 .

[2] انظر المادة رقم (82) من القانون رقم 47 لسنة 1978م المعدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1983م.

[3] انظر مجموعة المبادئ التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة في خمسة عشر عاماً ، للأستاذ / أحمد سمير أبو شادي ، دار الفكر العربي ، ص 176 ، الفتوى رقم 173 بتاريخ 1955/6/19م =، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1962/5/5م في الطعن رقم (1703) ، لسنة (6) ق، المنشور في مجموعة الأستاذ/ سمير أبو شادي ،(1955م – 1965م)،الجزء الأول،ص 354.

وقد أخذ المشرع العُماني بهذا النهج، ولكن بشكل آخر عندما قرر حق الموظف المجازي في التظلم من قرار الجزاء إلى السلطة الرئاسية الأعلى ، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 117 من قانون الخدمة المدنية العُماني الحالي رقم 120 لسنة 2004م على ذلك بقولها:(... ويكون التظلم من العقوبات المشار إليها إلى رئيس الوحدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بقرار العقوبة ،على أن يتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ...)[1] ، وهذا المسلك يعد من قبيل تطبيق المبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الإداري ، إذ أن من مقتضيات ممارسة سلطة الإشراف والرقابة المقررة للسلطات الرئاسية العليا أن يقرر لها حق مراجعة قرارات السلطات الأدنى منها ، بما في ذلك القرارات التأديبية باعتبارها قرارات إدارية.

هذا ويلاحظ أن المشرع الإماراتي لم يفرد نصاً خاصاً بالتظلم الإداري من قرارات السلطات التأديبية الرئاسية ، بيد أن ذلك لا يعني عدم إمكانية التظلم منها شأنها في ذلك شأن أي قرار إداري يمكن للمتضرر منه أن يتظلم إلى الجهة الرئاسية العليا، وعليه يمكن للموظف الذي يجازى من قبل السلطة الرئاسية أن يتظلم إلى السلطة الرئاسية الأعلى المصدر القرار التأديبي[2].

المطلب الثانـــي
سحب القرارات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة

لما كانت القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الإدارية الفردية تعد قرارات إدارية بمعنى الكلمة ، فإنها تخضع في إلغائها، أو سحبها، أو تعديلها لما تخضع له القرارات الإدارية الأخرى .

---

[1] انظر الفقرة الثالثة من المادة (117) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م.
[2] انظر الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 535 .

وقرارات السحب سواء الصادرة من السلطة التي أصدرت القرار المسحوب ، أو من السلطة الرئاسية الأعلى منها، تعتبر قرارات إدارية يلزم لصحتها توافر الأركان المقررة لكل قرار إداري ، أما إذا كان الجزاء صادر بحكم قضائي أو من مجلس تأديبي ، فلا يمكن الرجوع فيه، إلا بالطريقة التي يحددها المشرع، وذلك بالطعن أمام جهة أخرى يعينها المشرع سواء أكانت محكمة أو مجلساً تأديبياً استئنافياً [1].

وسحب القرارات اصطلاحاً يعني كما ذهب الفقه المصري- الرجوع في القرارات الإدارية ويتخذ شكل الإبطال ، أو الإلغاء ، أو النقض، أو التعديل في القرار الإداري[2]، إي إعدام القرار وآثاره بالنسبة للماضي والمستقبل واعتباره كأن لم يكن .

والفرق بين الإلغاء الإداري والسحب هو أن إلغاء القرار يؤدي إلى إزالة آثار القرار بالنسبة للمستقبل فقط ، في حين أن السحب يؤدي إلى إزالة آثار القرار بالنسبة للمستقبل والماضي معاً ، وعليه فالسحب يعدم القرار الإداري بآثاره منذ صدوره، فهو يتفق من هذه الناحية مع الإلغاء القضائي[3] إذ هو إلغاء بأثر رجعي [4].

وتأسيساً على ذلك يعرف الفقه المصري سحب القرار التأديبي بأنـــــه : (إجراء إداري تصدره السلطة التي قامت بتوقيع العقوبة التأديبية ، أو السلطة الرئاسية لها – سواء لأسباب متعلقة بالمشروعية أو الملائمة – يتم بمقتضاه إتاحة الفرصة للجهات الإدارية لتصحيح أخطائها التي وقعت فيها

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 402 ، وكذلك الدكتور/ عبد القادر الشيخلي النظام القانوني للجزاء التأديبي، المرجع السابق ، ص 536 .

[2] انظر لمزيد من التفصيل انظر الدكتور/ عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، دار النهضة العربية ، سنة 1946م ، وكذلك الدكتور/ السيد محمد مدني ، مسئولية الدولة عن أعمالها المشرعة ، (رسالة دكتوراه) ، القاهرة ، المطبعة العالمية ، سنة 1952 ، ص 174 ، وانظر المستشار/ عبده محرم ، (سحب القرارات الإدارية الفردية) ، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة ، المكتب الفني ، القاهرة ، السنة الثالثة ، 1 يناير سنة 1952م ، ص 151 ، وله بداية بالعدد الأول ، السنة الأولى سنة 1950م ، ص 105 .

[3] انظر الدكتور/ محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) ، الجزء الثاني ، دار النهضة العربية ، سنة 67- 1968م ، الكتاب الثاني ، ص 139 ، ص 140 ، وأيضاً انظر الدكتور/ محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي مرجع سابق ، الجزء الثاني ، ص 1003 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / فؤاد العطار ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 627 وما بعدها.

[4] انظر الدكتور / السيد محمد مدني ، مسئولية الدولة عن أعمالها المشرعة ، مرجع سابق ، ص 288 .

عند قيامها بتوقيع الجزاءات الرئاسية بإزالة الآثار المترتبة على تلك الجزاءات بأثر رجعي) [1]

وغني عن البيان أن القاعدة العامة التي تحكم سحب القرارات الإدارية هي التي تقضي بأن القرار الإداري الصحيح الذي يرتب حقوقاً الإدارة لا يجوز سحبه ، وأن القرار الإداري المعيب يجوز سحبه خلال مدد الطعن القضائي ، فإذا انقضت تلك المدد تحصن القرار المعيب من السحب، أو الإلغاء وصار بذلك في حكم القرارات الصحيحة، إلا في حالتين :

الأولى : حالة انعدام القرار المعيب.

الثانية : صدور القرار الإداري بناء على غش من الموظف صاحب المصلحة فيحق للإدارة أن تسحب القرار المعدوم ، أو الصادر بناءعلى غش في أي وقت تشاء ، وهذه القاعدة المستقر العمل بها في الفقه والقضاء المصري والمقارن تجد أساسها في مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية([2]).

وتطبيقاً لهذه القاعدة أفتت الجمعية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري بأن : (مشروعية سحب القرارات التأديبية التي تصدر من وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح – في فهم القانون الإداري- تقوم على تمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه ، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون ، أما إذا قام الجزاء التأديبي على

---

[1] انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق ، ص 382 ، وانظر في ذات المعنى الدكتور / حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، رسالة دكتوراه ،(كلية الحقوق ، جامعة عين شمس) القاهرة ،دار الفكر العربي ، سنة 1981م، ص 293- 295 .

([2]) انظر في تفاصيل هذا الموضوع الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، سنة 1976 م ، ص 659 ، والطبعة السادسة ،سنة 1991م مطبعة جامعة عين شمس ، ص 700 ، وانظر كذلك الدكتور / الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والإشكال في القرار الإداري ، (رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق- جامعة القاهرة) ، سنة 1987م ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ،سنة 1992م ص 285 وما بعدها ، والدكتور / عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 238 وما بعدها ،والمستشار/ عبده محرم ، بحثه بعنوان : (سحب القرارات الفردية) ، مرجع سابق ، ص 141، والدكتور / رمزي الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، رسالة دكتوراه كلية الحقوق – جامعة عين شمس ، سنة 1988م ، ص 390 وما بعدها .

أسباب صحيحة مستوفياً شرائطه القانونية ، فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تنال منه سواء بالسحب ، أو بالإلغاء، أو التعديل لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب والتظلم، ذلك احتراماً للقرار واستقراراً للأوضاع ، وتحقيقاً للمصلحة العامة التي تتطلب أن يكون في الجزاء التأديبي زجراً لمن وقع عليه،وعبرة لغيره من الموظفين)[4].

وهذا النهج الذي سار عليه إفتاء مجلس الدولة المصري لا يتفق ومسلك القضاء الإداري الفرنسي،حيث يفرق القضاء الإداري الفرنسي بين القرارات التأديبية التي ترتب حقاً للغير، وبين القرارات التأديبية التي لا ترتب حقاً للغير ، ففي الحالة الأولى تستطيع الإدارة سحبها إذا كانت صحيحة ، إما إذا كانت معيبة فلا يحق لها سحبها إلا في المدد المحددة للطعن فيها، أما في الحالة الثانية وكونها لا ترتب حقاً للغير فإن الإدارة تملك الحرية الكاملة في سحبها متى شاءت سواء أكانت صحيحة أم معيبة [1].

وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا المصرية بمنهج القضاء الفرنسي ، حيث استقر قضاؤها على ذلك المسلك ، إذ قضت في حكمها الصادر بجلسة 1957/12/28م بقولها:(... أن القرار الإداري الذي يمتنع سحبه إلا في الميعاد القانوني المقرر للسحب هو ذاك الذي ينشئ مركزاً ذاتياً يتعلق به حق ذوي الشأن ...) [2].

وطبقت المحكمة الإدارية العليا هذه القاعدة في أحكامها الصادرة بشأن قرارات الفصل الصحيحة .

---

[1] انظر الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 404 ، وكذلك مؤلفه النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 660 وما بعدها ، وذات المؤلف الطبعة السادسة، مرجع سابق ، ص 638 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور/ حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق ، ص 329 وما بعدها.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1957/12/28م ، في الطعن رقم (547) ، لسنة (3) ق ، المنشور في مجموعة السنة ، ص 449 ، وانظر كذلك حكمها الصادر بجلسة 1959/5/23م ،في الطعن رقم (587) ، لسنة (4) ق ، المنشور في مجموعة الأستاذ/ سمير أبو شادي في خمسة عشر عاماً (55- 1965م) مرجع سابق ، ص1766 .

وعلى الرغم من أن المحكمة الإدارية العليا قد استقرت أحكامها على هذه القاعدة ، بيد أن بعض الفقه الإداري قد اختلف في الأسس التي شيدت عليها تلك القاعدة ، فضلاً عن اختلافه في تأييدها ، وانقسم في هذا الشأن إلى فريقين.

حيث يرى جانب من الفقه : (أن موقف القضاء لا يخلو من اضطراب ، لأن سحب القرار المشروع متى كان جائزاً ، فلا يكون ثمة محل لتقييده بميعاد الستين يوماً ، وهو الميعاد الخاص بسحب القرارات غير المشروعة ، لا سيما وأن الاعتبارات التي يقوم بها سحب قرار الفصل قد تثور قبل أنقضاء هذا الميعاد كما تثور بعده)[1].

ويطالب أنصار هذا الاتجاه بعدم تقييد سحب قرار الفصل بميعاد الطعن القضائي ، بحجة أن السحب قد جاء استثناءً ولاعتبارات إنسانية تتعلق بالعدالة ، وليس لاعتبارات قانونية ، شريطة عدم المساس بالمركز القانوني الذاتي الذي يكون قد تحقق لشخص معين[2].

في حين يرى جانب آخر من الفقه أن سحب قرار الفصل من الخدمة ليس استثناءاً من القاعدة، ولكنه تطبيقاً لها[3].

ويرى الدكتور سليمان الطماوي عدم التوسع في سحب القرارات التأديبية السليمة ، إذ أن سحب قرار الجزاء ينطوي على رجعية قرار السحب ، والرجعية ممنوعة كقاعدة عامة في القرارات الإدارية باعتبار أن هذه القاعدة لا تستند إلى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 306- ص307 .

(2) انظر الدكتور / محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق 399 ، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 392 .

(3) انظر الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 404 ، مهمش رقم (1) ، وكذلك المستشار/ مصطفى بكر تأديب العاملين في الدولة ، مرجع سابق ، ص 521 ، وكذلك الدكتور/ حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، مرجع سابق ، ص 333 وما بعدها.

الذاتية ، وإنما تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون [1].

بيد أن جمهور الفقهاء يرون عكس ذلك فعندهم أن جواز سحب قرارات الفصل من الخدمة هو استثناء من القاعدة وليس تطبيقاً لها مستندين في رأيهم على عبارات المحكمة الإدارية العليا، التي جاءت واضحة وقاطعة فيما يتعلق بعدم جواز سحب القرارات الإدارية متى صدرت مشروعة كأصل عام والاستثناء هو جواز سحب قرارات الفصل الصحيحة ، وتأكيداً لهذه القاعدة قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 1968/6/29م بأن:(...مشروعية سحب القرارات التأديبية ، تقوم أساساً على تمكين الجهة الإدارية من تصحيح خطأ وقعت فيه ، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون، أما إذا قام الجزاء على سبب صحيح مستوفياً شرائطه القانونية ، فإنه يمتنع على الجهة الإدارية سحبه لتوقيع جزاء أشد منه) [2].

ويلاحظ أخيراً أن القسم الاستشاري بمجلس الدولة قد عدل عن منهجه السابق بشأن سحب القرارات التأديبية واعتنق منهج القضاء الإداري في جواز سحبها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين ، حيث جاء في الفتوى رقم 416 الصادرة بجلسة 1957/8/8م : (ولما كان الأصل في القرارات التأديبية أنها لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعاً بالنسبة للأفراد ، فإنه يجوز سحبها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين ، إلا إذا ترتب على هذه القرارات في حالات استثنائية نادرة مزية أو مركز لأحد الأفراد، فلا يجوز سحب القرار التأديبي، إلا خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء) [3].

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 407 وما بعدها .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1968/6/29م ، في الطعن رقم (1492) ، لسنة (13) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (65-1980م) ، الجزء الرابع ، ص 3968 .

[3] انظر الفتوى رقم 416 الصادرة بجلسة 1957/8/8م ، المنشور في مجموعة المبادئ العامة للجمعية العمومية ، (مجموعة سمير أبو شادي) في خمسة عشر عاماً ، مرجع سابق ، ص 178 .

كما أنه من المسلم به أن القرار الإداري له أركان لا يقوم بها فإذا تخلف أحدها صار القرار معيباً ، والخلل تتفاوت درجة جسامته ، فيؤدي إلى بطلان القرار الإداري إن كان يسيراً ، أو إلى انعدامه إن كان جسيماً ، وتأسيساً على ذلك تنقسم القرارات المعيبة إلى نوعين : قرارات باطلة ، وقرارات منعدمة [1].

والقرارات المعيبة – وفقاً للقاعدة العامة- يجوز سحبها خلال المدة المحددة وهي ستون يوماً في التشريع المصري، وتخضع هذه المدة لما يخضع له ميعاد الإلغاء من أحكام للوقف، أو الانقطاع ، فإذا انقضت المدة تحصن القرار المعيب وترتبت عليه آثاره كما لو كان مشروعاً ، وعلة ذلك وجوب استقرار الأوضاع والمراكز القانونية ، ويستثنى الفقه والقضاء المصري والمقارن من هذه القاعدة حالة القرار الإداري المعدوم ، الذي يخالف القانون مخالفة جسيمة تنحدر به إلى درجة الفعل المادي ، والقرار الإداري الصادر بناء على غش ، أو تدليس ، إعمالاً للقاعدة المستقرة في القانون القائلة بأن الغش يفسد كل شيء [2].

وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على هذه القاعدة بالنسبة لسحب القرارات الإدارية التأديبية المعيبة،حيث قضت في حكمها الصادر بجلسة1974/6/25م بأن:(القاعدة المستقرة هي أن القرارات الإدارية التي تولد حقاً ، أو مركزاً شخصياً للأفراد ، لا يجوز سحبها في أي وقت متى

---

[1] تعددت الآراء واختلفت الاتجاهات الفقهية والقضائية حول بطلان القرارات الإدارية والتمييز بين القرارات الباطلة والقرارات المنعدمة ، ومعايير التفرقة بينهما ، ولا تزال هذه المسألة محل خلاف ومن أعقد نظريات القانون الإداري وأكثرها صعوبة ودقة في التفاصيل ، انظر الدكتور/ رمزي الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 219 وما بعدها ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، النظريةالعامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 365 وما بعدها ، والطبعة السادسة سنة 1991م ، مرجع سابق ، ص 359 ، وكذلك الدكتور/ محمد عبد الرحمن القفطي ، نظرية انعدام القرارات الإدارية ، (رسالة دكتوراه) ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، سنة 1992م، ص 154 وما بعدها.

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ،ص 724 وما بعدها، ذات المؤلف الطبعة السادسة ، سنة 1991م ، مرجع سابق ، 703 وما بعدها ، وأيضاً انظر الدكتور/ رمزي الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، 397 ، وكذلك الدكتور/ الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والإشكال في القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 292 وما بعدها.

صدرت سليمة ، وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي تلك الأوامر ، أما بالنسبة للقرارات الفردية غير المشروعة ، فالقاعدة عكس ذلك إذ يجب على جهة الإدارة أن تسحبها التزاما منها بحكم القانون وتصحيحاً للأوضاع المخالفة له، إلا أن دواعي المصلحة العامة أيضاً ، تقتضي أنه إذا صدر قرار معيب من شأنه أن يولد حقاً ، فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة معينة من الزمن ، بحيث يسري عليه ما يسرى على القرار الصحيح الذي يصدر في الموضوع ذاته ، وقد اتفق على تحديد هذه الفترة بستين يوماً من تاريخ نشر القرار ، أو إعلانه قياساً على مدة الطعن القضائي بحيث إذا انقضت هذه الفترة اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء ، أو تعديل ، ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق، يعد أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله ، إلا أن ثمة استثناءات من موعد الستين يوماً هذه تتمثل أولاً فيما إذا كان القرار المعيب معدوماً ، أي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني، فتنزل به إلى حد غصب السلطة ، وتنحدر به إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانوناً فلا تلحقه أية حصانة ، وثانياً فيما لو حصل أحد الأفراد على قرار إداري نتيجة غش ، أو تدليس من جانبه ، إذ أن الغش يعيب الرضاء ويشوب الإرادة ، والقرار الذي يصدر من جهة الإدارة نتيجة هذا الغش والتدليس يكون غير جدير بالحماية ، فهذه الأحوال الاستثنائية توجب سحب القرار دون التقيد بموعد الستين يوماً فتصدر جهة الإدارة قرارها بالسحب في أي وقت كان حتى بعد فوات هذا الموعد ، كل ذلك مع مراعاة أن خطأ الإدارة وهي بصدد استعمال اختصاص تقديري لا يمكن أن يكون مبرراً لها لسحب القرار) [1].

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1974/6/25م ، في الطعن رقم (834) ، لسنة (16) ق ، وأيضاً حكمها الصادر بجلسة 1976/6/29م ، في الطعن رقم (40) ، لسنة (18) ق ، المنشوران في مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (65-1980م)، الجزء الثالث ، مرجع سابق ، 2062 وص 2064 .

وقضت في حكم آخر لها بأن: (... القرار الذي يصدر بناء على غش ، أو تدليس ينحدر إلى مجرد الفعل المادي ولا يرتب آثراً قانونياً ، وبالتالي لا تلحقه حصانة ويجوز سحبه في كل وقت فور تكشف ما شابه من عيب) [1].

مما تقدم نخلص إلى أن سحب القرارات التأديبية وفق الضوابط السابقة هي من قبيل تطبيق القواعد العامة المقررة والمسلم بها في القانون الإداري ، ومن ثم يمكن الأخذ بها وإعمالها على القرارات التأديبية الصادرة من السلطات التأديبية الرئاسية في قوانين الدول محل هذه الدراسة حتى بدون نص قانوني يقررها ، وبذلك يكون السحب أحد أسباب انقضاء الجزاءات التأديبية .

المطلب الثالث
محو الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة

يقصد بمحو الجزاءات التأديبية إزالة آثارها بعد مرور مدة معينة حددها القانون ، إذ أنه لا يجوز أن يظل أثر الجزاء التأديبي ممتداً إلى ما لانهاية طوال مدة خدمة الموظف ، ومن هنا ظهرت فكرة ضرورة فتح باب التوبة أمام الموظف المجازى بهدف الخلاص من الجزاءات القديمة.

ويهدف نظام محو الجزاءات التأديبية إلى إعادة اعتبار الموظف الذي أوقع عليه الجزاء، وذلك ببعث الثقة في نفسه من جديد، وتشجيعه على الاستقامة والنهوض بكفايته وحسن أدائه لواجباته الوظيفية ، ولا شك أن هذه الحكمة البالغة في الأهمية والغاية النبيلة هي التي دفعت المشرع لإنشاء نظام

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1980/12/20م ، في الطعن رقم (1991)، السنة(32) ق ، المنشور في مجموعة أحكام المحكمة الإدارية ، (السنة 32 قضائية)، نقابة المحامين ، الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص 479

رد الاعتبار بالنسبة للجرائم الجنائية ، وهي لا ريب أخطر بكثير من المخالفات والأخطاء الإدارية[1].

وتختلف التشريعات الوظيفية المقارنة بالأخذ بفكرة محو الجزاءات التأديبية[2] فبعضها تقرر مرور مدة موحدة على تاريخ فرض سائر الجزاءات ، والبعض الآخر يأخذ بسياسة ازدواج المدة حسب نوع الجزاء وجسامته، وتنص التشريعات على تعدد المدة باختلاف الجزاء ، ومن هذه التشريعات تشريعات الدول محل الدراسة ، وسوف نوضح أحكام محو الجزاءات في هذه الدول ، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: محو الجزاءات التأديبية في القانون العُماني:

لم يكن يعرف التشريع العُماني فكرة محو الجزاءات التأديبية قبل قانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 1980م إذ خلت أحكام القانونين السابقين عليه [3] من نصوص تنظم قواعد محو الجزاءات التأديبية ، بيد أن المشرع قد تدارك هذا الأمر بدءاً من قانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 1980م ولائحته التنفيذية ، حيث نصت المادة 83 من هذا القانون على مبدأ محو الجزاءات التأديبية، وأحالت إلى اللائحة التنفيذية لتنظيم شروط وأوضاع المحو ، إذ نصت المادة (206) من هذه اللائحة على الشروط الواجب توافرها لمحو الجزاءات التأديبية والجهة المختصة به والآثار المترتبة على قرار محو الجزاء التأديبي، كما نص القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م بشأن الخدمة المدنية على محو الجزاءات التأديبية ، فنظم المدد الواجب انقضاؤها على توقيع الجزاء حتى يتم إصدار قرار بمحو الجزاء الموقع على الموظف

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 408م ، وكذلك انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ، ص 386 ، والمستشار/ مصطفى بكر ، تأديب العاملين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 518 ، والدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق 398 .

(2) محو الجزاءات التأديبية ، أو رد الاعتبار التأديبي ، أو إعادة النظر في الجزاءات التأديبية جميعها تسميات لمسمى واحد: هو بالجملة إزالة الآثار المترتبة على توقيع الجزاءات التأديبية ورفعها من ملف خدمة الموظف المجازي.

(3) القانون رقم 47 لسنة 1974م بشأن الخدمة المدنية ، والقانون رقم 25 لسنة 1975م بشأن الخدمة المدنية.

، كما حدد الجهة المختصة باتخاذ هذا القرار ، والإجراءات الواجب إتباعها في هذا الشأن والآثار المترتبة على قرار المحو ، إذ نصت المادة 136 منه على أن : (تمحى العقوبات التي توقع على الموظف بانقضاء المدد الآتية:

أ- ستة أشهر: في حالتي الإنذار، أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على خمسة أيام.

ب- سنة : في حالة الخصم من الراتب لمدة تزيد على خمسة أيام.

ج- سنة ونصف : بالنسبة إلى العقوبات الأخرى).

ونصت المادة 137 من ذات القانون على أن يتم :(محو العقوبات الموقعة على شاغلي وظائف الدرجة الثالثة فيما دون، بقرار من لجنة شئون الموظفين بناء على طلب الموظف إذا تبين لها أن سلوكه وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيات ، وذلك من واقع تقارير تقويم الأداء الوظيفي السنوي، وملف خدمته، وما يبديه الرؤساء عنه ، ويتم محو العقوبات الموقعة على شاغلي الدرجة (أ) وحتى الثانية بقرار من رئيس الوحدة وفق ما تضمنته الفقرة السابقة)، كما نصت المادة 138 من ذات القانون على أنه:(يترتب على محو العقوبة اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل ، وترفع أوراق العقوبة ، وكل ما يتعلق بها من ملف خدمة الموظف).

ويلاحظ من خلال إجراء المقارنة بين القوانين المتعاقبة في سلطنة عُمان مدى تطور السياسة التشريعية بشأن فكرة محو الجزاءات التأديبية، والعناية الفائقة من قبل المشرع لهذه الفكرة بهدف إعادة إدماج الموظف المجازى في المجتمع الوظيفي، من خلال رفع الجزاءات من ملف خدمته ، أخذاً بمبدأ الملف النظيف للموظف، كما أن المشرع يسير في اتجاه تنازلي بشأن المدد المقررة لمحو الجزاءات إيماناً منه بأن إطالة المدد لإمكانية محو الجزاء لا يتفق مع الهدف والحكمة المتوخاة من نظام محو الجزاءات ، بوصفه نظاماً يحفز الموظف ويدفعه إلى تدارك أخطائه وإصلاح سلوكه

الوظيفي ، كما يتضح هذا الأمر من خلال تحديد آثار قرار محو الجزاء بشكل واضح .

وقد نصت المواد المنظمة بقواعد محو الجزاءات على الشروط الواجب توافرها لإعمال نظام المحو، وهما شرطين: انقضاء المدة المحددة في القانون طبقاً لنوع الجزاء وخطورته ، وتتراوح بين ستة أشهر إلى سنة ونصف ، وثانياً أن يثبت الموظف المجازى طالب المحو أن سلوكه الوظيفي حسن وعمله مرضي عنه ، ويتم التحقق من توافر هذا الشرط من خلال تقاريره، وملف خدمته، وما يبديه الرؤساء عنه، كما بيّنت النصوص القانونية السابقة الجهات المختصة باتخاذ قرار المحو وهي جهتين ، لجنة شئون الموظفين بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الدرجات من الثالثة فيما دون ، ومن رئيس الوحدة بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الدرجة (أ) وحتى الثانية ، وبيّنت المادة 138 من القانون الآثار المترتبة على قرار المحو باعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل ، ورفع أوراق الجزاء وكل ما يتعلق به من ملف خدمة الموظف ، أي إعدامها نهائياً.

ويلاحظ أن هذه القواعد والأحكام تتشابه مع تلك القواعد والأحكام المقررة في القانون المصري باستثناء اختلاف المدد في القانونين كما سوف نرى.

ثانياً: محو الجزاءات التأديبية في القانون المصري:

نص القانون المصري في المادة 92 من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة على قواعد محو الجزاءات بقوله: (تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على العامل بانقضاء الفترات الآتية:

1ـ ستة أشهر في حالة التنبيه ، واللوم ، والإنذار ، والخصم من الأجر مدة لا تتجاوز خمسة أيام .

2ـ سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام.

3ـ سنتان في حالة تأجيل العلاوة ، أو الحرمان منها.

4ـ ثلاث سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى،عدا جزائي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

ويتم المحو في هذه الحالات بقرار من لجنة شئون العاملين بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا إذا تبين لها أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيان ، وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته ، وما يبديه الرؤساء عنه.

ويتم المحو بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا بقرار من السلطة المختصة، ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له، وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمته) [1].

وقد بيّنت هذه المادة شروط وأحكام محو الجزاءات التأديبية ، كما أنها صدرت الجهات المختصة التي تمارسه ، وآثار المحو باعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ، فمن حيث الشروط ، **أولاً:** يجب انقضاء المدة المبّينة في القانون طبقاً لخطورة الجزاء وجسامته وهي تتراوح بين ستة أشهر وثلاث سنوات . **وثانياً:** أن يتوافر في الموظف المعاقب حسن السلوك الوظيفي المرضي خلال المدة المحدودة ، وتتم معرفة ذلك من واقع تقاريره وملف خدمته وما يبديه الرؤساء عنه ، أي أن لا يكون قد صدر ضده أي جزاء

---

[1] مرت فكرة محو الجزاءات التأديبية في التشريع المصري بعدة مراحل ، إذ جاء القانون رقم 210 لسنة 1951م حين صدوره خالياً من الأحكام المنظمة لهذه الفكرة ، وقد استحدث المشرع المصري المحو بموجب القانون رقم 73 لسنة 1957م المعدل للقانون السابق ، ثم أعاد النص عليها في المادتين 71و72 من القانون رقم 46 لسنة 1964م ، ثم في المادة 67 من القانون رقم 58 لسنة 1971م ، ونص عليها في المادة رقم 92 من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978 م ، لمزيد من التفصيل انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 408 وما بعدها ، وكذلك المستشار / عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص549 وما بعدها ، وأيضاً الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ،مرجع سابق ، ص 401 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 584 .

تأديبي جديد خلال تلك المدة ، وإلا بدأت مدة أخرى يبدأ احتسابها من تاريخ توقيع الجزاء الجديد [1].

أما من حيث السلطة المختصة بمحو الجزاءات التأديبية فقد عينها المشرع بجهتين ، هي لجنة شئون الموظفين بالنسبة لغير شاغلي الوظائف الإدارية العليا ، أو السلطة المختصة بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا، وهذه السلطة هي الوزير ، أو المحافظ ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة المختصة .

وقد كانت نصوص القانون واضحة بشأن آثار المحو ، بحيث لا تدع مجالاً للبس أو الغموض، إذ يترتب على قرار المحو اعتبار الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ، ويؤدي إلى رفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة الموظف.

وهنا يتبادر السؤال عن مصير وكيفية رفع أوراق الجزاء من ملف الموظف الصادر بحقه قرار المحو؟ .

لقد أجابت فتوى مجلس الدولة المصري على هذا التساؤل بقولها (... أما عن مصير تلك الأوراق فالذي عناه القانون أن ترفع من ملف الخدمة ، ومن ثم يترك أمر تنظيم إيداعها بعد ذلك في أنواع أخرى من الملفات للجهة الإدارية بحسب ظروف العمل فيها ...)[2]، إلا أن الدكتور الطماوي لا يتفق مع هذه الفتوى لأنه – كما يقول- (لا فائدة من الاحتفاظ بالأوراق الخاصة بالعقوبة التي يتم محوها ، ووضعها في ملف آخر تستطيع الإدارة أن ترجع إليه ، مما يجرد المحو من قيمته العملية).

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 410 – ص 411 ، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 411 وما بعدها، في حين يرى بعض الشراح أن توقيع جزاء آخر لا يمنع من تمتع الموظف بالمحو ، انظر الأستاذ / عدلي تادرس، القانون الجديد للعاملين بالقطاع العام رقم 61 لسنة 1971م ، مرجع سابق، ص 342 وما بعدها.

[2] مشار إليها في مؤلف الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، المرجع السابق ، ص 412 – ص 413 .

لذا يقترح إما أن تعدم تلك الأوراق نهائياً ، وإما أن تعتبر من الأوراق السرية التي لا يجوز الإطلاع عليها إلا وفقاً لإجراءات محددة تكفل ألا تتابع الموظف في مستقبل أيامه ، وبما أن المشرع قد تبنى هذا الرأي ، فلا يحق رفع الأوراق إلا بإعدامها مادياً [1].

ومن جانبنا نتفق مع الرأي الأخير لسلامة الأسس التي يقوم عليها لعدم فائدة الاحتفاظ بها طالما أنها لا تؤثر في الوضع الوظيفي للموظف الصادر بحقه قرار المحو، ونضيف أنه من الأفضل إعدامها نهائياً حتى لا تظل بمثابة الهاجس النفسي لدى الموظف المعاقب فتصرفه عن أداء مهام وظيفته وواجباته.

ثالثاً: محو الجزاءات التأديبية في القانون الإماراتي:

لا تختلف كثيراً قواعد محو الجزاءات التأديبية في القانون الإماراتي عما هو مقرر في القانونين العُماني والمصري ، ولعل السبب في ذلك يعود إلى انتماء هذه القوانين إلى مدرسة واحدة هي المدرسة القائلة بتعدد المدة باختلاف الجزاء وجسامته ، لذا نظمت القوانين المتعاقبة [2] في دولة الإمارات العربية المتحدة فكرة محو الجزاءات باعتبارها سبب من أسباب انقضاء الجزاءات التأديبية حيث نصت المادة 86 من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م على ذلك بقولها:(تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء المدد الآتية :

1- ستة أشهر في حالة الإنذار .

2- سنة في حالة الخصم من الراتب .

3- سنتين في حالة الحرمان من العلاوة الدورية .

---

[1] انظر الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، المرجع السابق ، ص 413 .

[2] انظر المادة (88) من القانون رقم 8 لسنة 1973م بشان الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية الملغي ، والمادتين 86 و 87 من القانون الحالي رقم 21لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية.

4- ثلاث سنوات في حالة الوقف عن العمل، وتحسب المدد المشار إليها من تاريخ توقيع الجزاء).

كما نصت المادة 87 من ذات القانون على أنه : (يتم المحو بقرار من الوزير المختص إذا كانت تقارير الكفاية المقدمة عن الموظف خلال المدد المحددة في المادة السابقة بتقدير (جيد) على الأقل، ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن، لم يكن بالنسبة إلى المستقبل ، ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له).

ويلاحظ أن المشرع الإماراتي قد حصر الجهة المختصة باتخاذ قرار المحو في جهة واحدة هي رئيس الوحدة . وبمقارنة النصوص المتعلقة بمحو الجزاءات التأديبية في قوانين الدول محل الدراسة ، نجد أن المشرع الإماراتي قد تشدد أكثر من نظيريه العُماني والمصري في شروط محو الجزاءات، خاصة في شرط حسن السلوك الوظيفي ، إذ تتطلب بالإضافة إلى ذلك أن يحصل الموظف طالب المحو على تقدير جيد على الأقل ، في التقارير السنوية التي تقدم عنه طوال المدة المحددة ، ولا يكفي أن يكون سلوكه وعمله مرضيان كما هو مقرر في التشريعين العُماني والمصري ، ولا شك أن هذا الشرط – وإن كان هدفه نبيل – ويقصد منه جعل الموظف أكثر جدية ونشاطاً ، إلا أنه يتعارض والاتجاه السائد المطالب بتخفيف شروط محو الجزاءات التأديبية، كيما تسهل السبل أمام فتح باب التوبة للموظف المجازى وإعادة إدماجه في المجتمع الوظيفي، وتحفيزه وتشجيعه للعمل من خلال رفع آثار الجزاءات التأديبية الموقعة عليه من ملف خدمته وذلك بأقل الشروط وأسهلها .

وعليه نتمنى على المشرع الإماراتي إعادة النظر في شروط محو الجزاءات، وذلك بتخفيف شدة هذا الشرط والاكتفاء بشرط حسن السلوك

الوظيفي بالإضافة إلى شرط انقضاء المدد بعد إنقاص مددها ، وذلك بهدف إعادة اعتبار الموظف المجازي تشجيعاً له.

المطلب الرابـــع
انقضاء الجزاءات التأديبية بالعفو التشريعي
في القانون العُماني والنظم المقارنة

من الوسائل التشريعية المقررة لانقضاء الجزاءات التأديبية بصفة استثنائية صدور عفو من المشرع بشأن إعفاء المحكوم عليه بعقوبة معينة من الخضوع لحكمها ، وتنقسم هذه الوسائل إلى وسيلتين يطلق على أولهما: تسمية العفو الشامل، وثانيهما:العفو عن العقوبة [1].

ويقصد بالعفو الشامل إزالة صفة التجريم عن فعل هو في حد ذاته جريمة طبقاً لنص القانون، ويترتب عليه عدم السير في الإجراءات الجنائية، وزوال كل أثر للحكم بالعقوبة إذا كان قد صدر حكم في هذه الجريمة المعفو عنها[2]، ويصدر هذا العفو من السلطة التشريعية، ولا يترتب عليه في الأصل أي أثر على المسئوليتين المدنية والتأديبية المترتبة على ذات الفعل، إلا إذا أعلن المشرع صراحة رغبته تلك في أظهر عبارات القانون الصادر بالعفو [3].

أما العفو عن العقوبة : فهو إجراء يصدر من رئيس الدولة بهدف إعفاء المحكوم عليه من الخضوع للعقوبة الموقعة عليه ، ويلجأ إلى العفو عن العقوبة في حالة الخطأ القضائي، الذي لا سبيل إلى إصلاحه بالطرق

---

(1) يطلق البعض على العفو عن العقوبة تسميات مختلفة منها : (العفو الخاص ، العفو الجزئي) تميزاً له عن العفو الشامل.
(2) انظر الأستاذ الدكتور/ السعيد مصطفى السعيد ، الأحكام العامة في قانون العقوبات ، طبعة 1962م ، بدون جهة نشر ، ص 806 .
(3) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 427 .

القضائية ، أو التخفيف من شدة قانون العقوبات في ظروف تبرر اللجوء إلى ذلك [1].

وإذا كان نظام العفو بنوعيه هو في أصله أحد وسائل انقضاء وزوال الجرائم والعقوبات الجنائية ، وهي لا شك إنها أخطر من الجزاءات التأديبية[2] ؛ فإنه يمكن الاستفادة من هذا النظام في المجال التأديبي .

وعليه فقد عنيت التشريعات المقارنة – ومنها تشريعات دول الدراسة – بتحديد السلطات المختصة بإصدار العفو بنوعيه ، إذ نصت المادة 49 من الدستور المصري على أن : (لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيضها ، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون) ، وقد ورد مثل هذا النص في الدساتير السابقة اعتباراً من دستور سنة 1923 ، كما نصت الفقرة الثالثة عشر من المادة 42 من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان على أن العفو عن أية عقوبة أو تخفيفها من صلاحيات السلطان بصفته رئيساً للدولة ، ونص دستور دولة الإمارات العربية على ذلك أيضاً ، وتنفيذاً لهذه النصوص الدستورية فقد جاءت قوانين العقوبات في الدول محل الدراسة لتبيّن كيفية إعمال نظام العفو التشريعي والآثار المترتبة عليه، كما صدرت

---

[1] لمزيد من التفصيل انظر كل من الأستاذ الدكتور/ محمود محمود مصطفى ، شرح العقوبات القسم العام ، مرجع سابق ، ص 695 وما بعدها ، وأيضاً الدكتور/ رءوف عبيد : مبادئ القسم العام من التشريع العقابي ، دار الفكر العربي ، سنة 1979م ، ص 873م ، وما بعدها ، وأيضاً الدكتور / محمود نجيب حسني ، الدستور والقانون الجنائي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، سنة 1992م ، ص 69 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد محمود ندا ، انقضاء الدعوى التأديبية ، مرجع سابق ، ص 145 وما بعدها ، وكذلك المستشار/ عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 516 .

[2] في حين يرى بعض الفقه أن هذا النظام لا يجد أساسه إلا في مجال القانون الجنائي ، ومن ثم لا يمكن إعماله في النظام التأديبي ، وان التشريعات الصادرة لإعادة بعض الموظفين إلى وظائفهم جاءت في ظل ظروف سياسية بحتة، انظر الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 235 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد مرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء التعويض ومبدأ المسئولية المدنية للدولة والسلطات العامة ، طبعة 83- 1984م ، الجزء الثاني ، ص 233 وكذلك طبعة 1994م ، الجزء الثاني ، ص 217 وما بعدها. وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 302 وما بعدها ، وانظر كذلك :-

- J. Drouille, op. cit ., p.267. Bonnard , op. cit., p. 152..
– H. Nezard, op.cit ., p. 193.AL Saidi Mohamed ., op . cit ., p 246.

في جمهورية مصر العربية بعض القوانين والقرارات الجمهورية بالعفو عن بعض العقوبات وبجواز إعادة بعض المحكوم عليهم جنائياً إلى الخدمة.

مما تقدم نرى أنه ليس هناك ثمة ما يمنع قانوناً من الاستفادة من نظام العفو في مجال النظام التأديبي بوصفه نظام عقابي ، بل ومن باب أولى الأخذ به في مجال الجزاءات التأديبية ، كونها أقل جسامة من العقوبات الجنائية ، فضلاً عن أن مبررات الأخذ به في المجال التأديبي قائمة شأنها شأن ذات مبررات الأخذ به في النظام الجنائي ، ومن ثم لا يوجد سبب لعدم سريانه في المجال التأديبي ، بالإضافة إلى أن إعماله على الجزاءات التأديبية يساعد على إصلاح الشطط أو التعسف الذي تقع فيه السلطات التأديبية، وهي تمارس حقها في التأديب ، خاصة إذا ما انغلق باب الطعن، أي كان أمام الموظف المجازى.

المطلب الخامس
انقضاء الجزاءات التأديبية بمضي المدة
في القانون العُماني والنظم المقارنة

حددت قوانين الإجراءات الجزائية – في الدول محل الدراسة– مدداً لتنفيذ الأحكام الصادرة بعقوبات جنائية ، فإذا انقضت هذه المدد من غير أن ينفذ الحكم سقطت العقوبة المحكوم بها، ولا يجوز تنفيذها [1].

وحكمة ذلك أنه بمضي هذه المدة يفترض أن الحكم قد نُسي ، وليس من المصلحة في شيء إثارة الجريمة أو الحكم الصادر فيها بعد أن طواها

---

[1] تنص المادة 328 من قانون الإجراءات الجزائية العُماني رقم 97 لسنة 1999م على أن : (تسقط العقوبة المحكوم بها في جناية بمضي عشرين سنة ، إلا عقوبة الإعدام فإنها تسقط بمضي ثلاثين سنة ، وتسقط العقوبة المحكوم بها في جنحة بمضي خمس سنوات ، وفي مخالفة بمضي سنتيْن ، وتبدأ المدة من وقت صيرورة الحكم نهائياً ، إلا إذا كانت العقوبة محكوماً بها في جناية ، فتبدأ المدة من يوم صدور الحكم ، تقابلها المادة 528 من قانون الإجراءات الجنائية المصري ، والمادة 315 من قانون الإجراءات الجزائية الإماراتي رقم 35 لسنة 1992م .

النسيان ، وتأسيساً على ذلك تعتبر مدة السقوط من النظام العام ، ويجب على المحكمة أن تتصدى لها، وتقضي بها ولو لم يطلب ذلك ذوي المصلحة [1] .

وسقوط العقوبة يختلف عن انقضاء الدعوى العمومية بمضي المدة ، فانقضاء الدعوى يكون بعدم اتخاذ إجراءات تحريكها خلال المدة التي ينص عليها القانون ، أما سقوط العقوبة يكون بسبب عدم تنفيذها خلال المدة التي يحددها القانون ، ويترتب على ذلك عدم جواز تنفيذها في المحكوم عليه ، ومع ذلك فإن الحكم يبقى له آثاره الجنائية كاعتباره سابقة في العود ، كما أن وجوه الحرمان من الحقوق المترتبة عليه تبقى قائمة ، ولا تتأثر بسقوط العقوبة لعدم تنفيذها. وفي النظام التأديبي فقد نصت قوانين التوظف في الدول – محل الدراسة– على مدة لانقضاء الدعوى فقط كما سبق وأن رأينا، ولم تنص على مدة لسقوط أو انقضاء الجزاءات التأديبية إذا ما تراخت السلطة الإدارية في تنفيذها ، ولهذا فقد اتجه الرأي[2] إلى أنها لا تسقط مستنداً في ذلك على أن الجزاءات التأديبية يمكن أن تنتهي بمحوها ، ولا يتم هذا إلا بقرار يصدر عن الجهة التي حددها القانون ، وعلى هذا الأساس فلا تنقضي الجزاءات التأديبية بمضي المدة ما دام لم يصدر قرار بالمحو ، في حين ذهب رأي آخر إلى عكس ذلك منادياً بأن ينص المشرع على مدة لسقوط الجزاءات التأديبية إذا لم تنفذ خلالها ، واستند هذا الرأي على قياس الجزاءات التأديبية بالعقوبات الجنائية قائلاً :(أنه إذا كانت العقوبات الجنائية – مهما بلغت جسامتها ولو كانت عقوبة جنائية – فإنها تسقط بالتقادم ، فمن باب أولى بالمشرع أن ينص على سقوط الجزاءات التأديبية بالتقادم ، سيما وأنها أخف أثر بحسب الأصل من العقوبات الجنائية ، كما أن تنفيذ

---

[1] انظر الدكتور/ السعيد مصطفى ، الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 800 ، وانظر كذلك المستشار / ممدوح طنطاوي ، الدعوى التأديبية (– ضماناتها – موانع تحريكها – عقوباتها) ، مرجع سابق ، ص 26 وما بعدها .

[2] انظر الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق 237 .

الجزاءات التأديبية منوط بالجهة الإدارية وحدها ، وبالتالي لا يجوز أن تستفيد من إهمالها وتراخيها أو خطئها)[1].

ومن جانبنا نؤيد الرأي الأخير لعدة أسباب: أولها وجاهة الأسس التي قام عليها هذا الرأي، وثانيها أن التقادم قاعدة عامة يجب أن تحكم سائر التصرفات القانونية ، ومن بينها القرارات أو الأحكام التأديبية ، وثالثهما حتى لا يظل شبح تنفيذ الجزاءات سيفاً مسلطاً إلى أجل غير مسمى على رقبة الموظف ، مما قد يصرفه عن أداء مهام وظيفته بسبب تفكيره في هذا الجزاء ، فضلاً عن أن محو الجزاءات وإجراءاته يختلف عن سقوط الجزاءات بالتقادم .

وعليه نتمنى على المشرع التأديبي في الدول محل الدراسة أن يتدخل بتقرير مدد لسقوط الجزاءات التأديبية في حالة عدم تنفيذها خلال تلك المدد ، على أن تحدد هذه المدد بحسب جسامة الجزاء ، وعلى غرار نظام محو الجزاءات التأديبية.

المطلب السادس
انقضاء الجزاءات التأديبية بوفاة الموظف
في القانون العماني والنظم المقارنة

من المتفق عليه في المجال الجنائي أو التأديبي أن الدعوى تسقط بوفاة المتهم ، وذلك تطبيقاً لمبدأ شخصية العقوبة ، وتأسيساً على هذا المبدأ الأصولي فإن النظامين الجنائي والتأديبي يلتقيان في هذا السبب المؤدي إلى انتهاء العقوبات الجنائية والتأديبية [2].

---

[1] انظر المستشار / عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 573 .

[2] انظر الدكتور / مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق ن ص 376 ، وكذلك المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 574 ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 619 ، وكذلك الدكتور / مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 334 .

وتكريساً لهذه القاعدة المستقرة فقد نص المشرع في الدول – محل الدراسة– على هذا المبدأ صراحة في المجال الجنائي بقوله:(إذا توفي المحكوم عليه بعد الحكم عليه نهائياً، تنفذ العقوبات المالية والتعويضات وما يجب رده والمصروفات في تركته) [1].

أما في مجال المساءلة التأديبية ، وعلى الرغم من أن المشرع في الدول محل الدراسة– قد قرر سقوط الدعوى التأديبية بوفاة الموظف المحال إلى المساءلة حسبما أوضحنا من قبل [2]، بيد أنه لم يقرر – وعلى غرار ما فعله المشرع الجنائي– ، سقوط الجزاءات التأديبية في حالة وفاة الموظف بعد توقيع الجزاء عليه بنص قانوني، ولا شك أن في ذلك نقص تشريعي يتعين تداركه بإضافة نص يقرر هذا الحكم منعاً من الإجتهادات.

وبما أن النص الجزائي يقرر قاعدة أصولية عامة مسلم بها في النظم العقابية ، وحيث إن النظام التأديبي نظام عقابي تحكمه المبادئ والقواعد الأصولية المقررة في النظم العقابية، فقد استلهم الفقه والقضاء حكم هذا المبدأ وطبقوه في المجال التأديبي ،لاتفاق الحكمة والهدف حتى مع عدم وجود النص الخاص الذي يقرره[3].

وهنا يتبادر إلى الذهن تساؤلاً عن أنواع الجزاءات التأديبية التي تنقضي بوفاة الموظف المجازى؟.

وللإجابة على هذا التساؤل، قول أن الجزاءات التأديبية تقع ناجزة نافذة من تاريخ صدروها من السلطة التأديبية المختصة، وبالتالي فإنها لا تسقط بالوفاة كقاعدة عامة،بيد أن هناك ثمة جزاءات تأديبية تسقط بالوفاة لأن طبيعتها تستوجب ذلك، مثل جزاء الوقف عن العمل المقرر في القانون

---

(1) انظر المادة 331 من قانون الإجراءات الجزائية العُماني رقم 97 لسنة 1999م ، تقابلها المادة 535 من قانون الإجراءات الجنائية المصري ، والمادة (319) من قانون الإجراءات الجزائية الإماراتي رقم 35 لسنة 1992م .

(2) انظر المادة (132) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م ، تقابلها المادة 78 من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات رقم 21 لسنة 2001م .

(3) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، المرجع السابق ، ص 334 ، وكذلك المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية، مرجع سابق ، ص 547 وما بعدها .

المصري والإماراتي [1] ، فهذه العقوبة أو ما تبقى منها تسقط بالوفاة لعدم إمكانية تنفيذها بعد وفاة الموظف لانتفاء محلها وهو الموظف المجازي.

[1] القانون العُماني الحالي والذي يسبقه لم يقررا هذا الجزاء من ضمن الجزاءات التأديبية، وحسن فعل ذلك.

الباب الرابع

ضمانات المساءلة الإدارية في التشريع العُماني والمقارن

البـــاب الرابـــع
ضمانات المساءلة الإدارية في التشريع العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم:

أن توفير الضمانات الكفيلة بتحقيـــق الطمأنينة للمـــوظف الذي يخضع للمساءلة الإداريـــة ، أضحت من ضمانات الحرية[1] لكبح سلطة التأديب التي تتمتع بها جهة الإدارة في مواجهة موظفيها وذلك لتأمين عدالة التأديب ، وعليه فإذا كان التأديب هو وسيلة الإدارة في تحقيق مصلحة الجهاز الإداري في الدولة ، فإن ذلك يجب ألا يكون على حساب الضمانات المقررة للموظفين الذين يُمارس التأديب في مواجهتهم ،ومن ثم فإنه يجب أن يكون هناك نظام تأديبي يقوم على أساس إقامة توازن دقيق ما بين مبدأ فاعلية الإدارة ومبدأ الرعاية والضمان للموظف ، دون انحياز أو إفراط في أي من المبدأين ، فكلاهما جدير بالرعاية والاهتمام من قبل المشرع، وعلي السلطة التأديبية أياً كانت رئاسية أم شبه قضائية أم قضائية احترامها والتقيد بها ، باعتبارها أساساً للعدالة المجردة[2]، والالتزام بالسعي لتحقيقها وتفعيلها وعدم تجازوها في جميع مراحل المساءلة التأديبية . وعليه فإن قيام نظام تأديبي يوفر للموظفين الضمانات الكافية فيه يعد شرط ضرورياً لاطمئنانهم ، ويساهم في حسن سير العمل في المرافق العامة.

كما يجب عدم التهوين من خطورة التأديب بحجة أن الجزاء التأديبي لا يصيب إلا المزايا الوظيفية ، فالموظف معرض للتأديب طالما بقي في الخدمة العامة ، ولا شك أن للجزاءات التأديبية تأثير بالغ الأهمية في حاضر

---

[1] انظر الدكتور / عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 6 .

[2] انظر الدكتور/ سالم بن راشد العلوي ، السلطة التأديبية لأعضاء الشرطة في عُمان (دراسة مقارنة) ، أكاديمية الشرطة ، 2004م ، دار الفكر العربي، ص 573 .

الموظف ومستقبله بالنيل من المزايا الوظيفية التي يتمتع بها[1]، وقد أجمع الفقه والقضاء على ضرورة توافر قدر أدنى من الضمانات الأساسية في نظم التجريم والعقاب ، فإذا لم يتوافر هذا القدر من الضمانات في أي نظام للعقاب تجرد الجزاء الموقع من مبرره وأساسه القانوني[2].

ولبيان أهمية هذه الضمانات تم تقسيم هذا الباب إلى ثلاثة فصول، هي:

الضمانات المستمدة من المبادئ العامة للجزاءات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن فصل أول ، الضمانات المتعلقة بحياد السلطة التأديبية في التشريع العُماني المقارن فصل ثاني ، الرقابة على القرارات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن فصل ثالث.

---

[1] انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 190 .

[2] انظر الدكتور/ محمد عصفور ، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة ، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، السنة الخامسة ، سنة 1963، مرجع سابق، وكذلك انظر الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول، سنة 1969م ، مرجع سابق ، ص 387 .

الفصل الأول

الضمانات المستمدة من المبادئ العامة للجزاءات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم :

أضحت من الأمور المسلمة اعتبار المبادئ العامة للقانون إحدى الركائز الأساسية للدولة القانونية الحديثة[1]، إذ تقوم الحياة المدنية المعاصرة على عدد من القواعد العامة التي تستمد من إعلانات حقوق الإنسان ، فبصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن بتاريخ 26 أغسطس من عام 1948م والذي ورد فيه لأول مرة تقرير مبدأ شرعية العقوبات والجرائم. لذا فقد أخذت بهذا المبدأ المهم مختلف الدساتير والقوانين في الدول المتمدنة ، وترتب على اعتناق ذلك المبدأ بشقيه المتعلقين بالعقوبة والجريمة نتائج بالغة الأهمية تعد بمثابة الضوابط والضمانات في مجال العقاب بصفة عامة ، وهي متفرعة عن أعمال مبدأ شرعية العقوبة ، وتلك المبادئ هي شخصية العقوبة، وعدم رجعيتها ، وعدم جواز تعددها عن الفعل الواحد ، والمساواة في الجزاء ، وتناسب الجزاء الموقع مع درجة جسامة الخطأ المرتكب ، ولما كانت هذه المبادئ تعد بمثابة الضمانات ، ومنها ما هو سابق على توقيع الجزاء ، ومنها ما هو معاصر لتوقيع الجزاء التأديبي .

ولمعرفة مدى وجود هذه المبادئ في النظم التأديبية في الدول – محل الدراسة – نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في الأول منها : الضمانات السابقة على توقيع الجزاءات التأديبية في التشريع العُماني

---

(1) أنظر الدكتور / عبد الله مرسي ، سيادة القانون بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1972، ص 4 وما بعدها ، وأنظر كذلك :-

- Evan Luard: The international protection of human rights. London. 1954, p. p9-12.
- Kiralf: The English legal system. 5th edition, London. 1973.
- Philips James : Introduction to the English law, 8th edition. London, 1984.

والمقارن ، ونتحدث في المبحث الثاني: عن الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن.

المبحث الأول
الضمانات السابقة على توقيع الجزاءات التأديبية
في التشريع العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم:

عرفنا فيما سبق أنه وعند ثبوت ارتكاب الموظف لخطأ تأديبي ينشأ للسلطة التأديبية حق في توقيع جزاء على ذلك الموظف عن ذلك الخطأ.

والتساؤلات التي تثور هنا هل تكون السلطة التأديبية طليقة من أي قيد عند ممارستها لحقها في التأديب ؟ أم أنه ينبغي أن يكون لهذا الجزاء ضوابط لتوقيعه يجب مراعاتها من قبل تلك السلطة؟.

لقد أجاب الفقه والقضاء على هذه التساؤلات بأنه ينبغي أن يكون للجزاء ضوابط يتعين على السلطة التأديبية مراعاتها والتقيد بها وهي تمارس حقها في التأديب ، هذه الضوابط تشكل في حقيقة الأمر ضمانات للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، وهي مستمدة من المبادئ العامة للقانون ، فإذا أهدرت هذه الضوابط وقع الجزاء باطلاً لإخلاله بضمانة مهمة مقررة للموظف الذي يتعرض للمساءلة التأديبية[1] .

وعليه فإنـــه لا يجوز للسلطـــة التأديبية أن تتحلل من هذه الضمانات ، وهي تقوم بتوقيع الجزاء على الموظف بحجة ضرورة انضباط العمل الإداري داخـــل المرافق العامة ، وإنما عليها أن تراعي هذه الضمانات بوصفهـــا من المبادئ الأساســـية التي تحكم الجزاءات التأديبية[2] .

---

(1) انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 11 وما بعدها.

(2) انظر في ذلك :-

-Bonnard : Note sous CE. 3 juillet 1931

وقد استند القضاء الإداري إلى المبادئ العامة للقانون لكفالة الضمانات للموظف في التأديب في حالة عدم النص ، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا مقررة: (... أن إغفال إيراد قاعدة تنظيمية لما يجب أن يراعى من أوضاع ويتبع من إجراءات في شأن التحقيق والمحاكمة التأديبية التي يتولاها هذا المجلس ، لا يعني أن سلطة المجلس في هذا الصدد مطلقة لا تخضع لقيد ولا تعرف لمداها حداً ، وأن سير المحاكمة يجري على غير أصول أو ضوابط ، إذ أن ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وأن لم يرد عليه نص ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة للإجراءات في المحاكم الجنائية والتأديبية...)[1].

ولمعرفة هذه الضمانات في تشريعات الدول محل هذا البحث ، سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين ، نتناول في الأول: ضوابط الجزاء المستمد من المبادئ العامة للقانون في القانون العُماني ، ونتحدث في المطلب الثاني عن ضوابط الجزاء المستمدة من المبادئ العامة للقانون في النظم المقارنة .

المطلب الأول
ضوابط الجزاء المستمدة من المبادئ العامة للقانون
في القانون العُماني

قرر المشرع الدستوري في سلطنة عُمان – شأنه شأن نظرائه في الدول المتمدنة– مبدأ شرعية العقوبات والجرائم ، ذلك المبدأ المستمد من المبادئ

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/3/21م، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 68 ، وص 69 .

العامة للقانون وهو بصدد تحديد الأسس التي تقوم عليها النظرية العامة للعقاب ، حيث نصت المادة 21 من النظام الأساسي للدولة [1] على هذا المبدأ بقولها : (لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون ، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون الذي ينص عليها ، والعقوبة شخصية)، وقد ترتب على تبني هذا المبدأ الأصولي في نظام العقاب نتائج في غاية الأهمية ، تعد بمثابة مبادئ جزئية تحكم شرعية العقاب ومتفرعة عن أعمال مبدأ شرعية العقوبة ، وهذه المبادئ هي شخصية العقوبة ، وعدم رجعيتها ، وعدم جواز تعدد العقوبات ، والمساواة في العقاب ، وتناسب الجزاء مع درجة الخطأ المرتكب[2].

وحيث إن النظام التأديبي هو نظام عقابي فإن هذه المبادئ لا تنحسر عنه ويأخذ بها ، وبالتالي لا تعفي السلطة التأديبية من ضرورة مراعاتها عند ممارستها لحقها في التأديب ، وأهم هذه المبادئ ، مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية ، ومبدأ شخصية الجزاءات التأديبية ، ومبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية، ومبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن الخطأ الواحد.

عليه سوف نعرض لهذه المبادئ في أربعة فروع .

الفرع الأول
مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية في القانون العُماني

المبدأ في الشريعة الإسلامية:

أرست الشريعة الغراء هذا المبدأ منذ أكثر من أربعة عشر قرناً من الزمان سابقة بذلك ما تنادي به النظم الوضعية حالياً ، إذ ورد هذا المبدأ

---

[1] يسمى الدستور في سلطنة عُمان بالنظام الأساسي للدولة .

[2] انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق ، ص 156 وما بعدها،وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 218 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ سالم بن راشد العلوي ، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عُمان ، مرجع سابق ، ص 677 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ عبد الله إبراهيم ناصف ، الضمانات القضائية لتأديب الموظفين ، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الجزاءات التأديبية وضماناتها الإدارية والقضائية، مسقط، سلطنة عُمان، خلال الفترة من4- 5 مايو 2003م، مرجع سابق، ص 1 .

المهم في كتاب الله عز وجل ، وذلك في قوله تعالى:(وما كنا معذبين حتى نبعث رسولاً)[1]، والمقصود من هذه الآية الكريمة أنه لا توجد عقوبة من غير أن يرسل الله رسول يبشر وينذر ، فحكمة الله سبحانه وتعالى قضت بأن لا يعاقب أحداً من العباد إلا إذا بلّغ رسالته إليه ، وأنذره بسوء العقبى أن عصى وخالف، وبحسن العقبى أن أطاع بما أمر[2].

وقد بلغ الرسول الكريم صلي الله عليه وسلم رسالة ربه فأدى الأمانة وبَين الحلال والحرام للعباد وأمرهم بتحري الحلال في كل شيء ، وباجتناب الحرام والبعد عنه ، وعن الوقوع في الخطأ والزيغ والزلل، حيث قال صلي الله عليه وسلم : (أن الحلال بيّن والحرام بيّن وبينهما مشتبهات لا يعلمهن كثير من الناس ، فمن اتقى الشبهات فقد استبرأ لدينه وعرضه ، ومن وقع في الشبهات فقد وقع في الحرام كالراعي يرعى حول الحمى ، يوشك أن يرتع فيه ، إلا وأن لكل ملك حمى،إلا وأن حمى الله محارمه ...)[3]. فمن أطاع الرسول فقد أطاع الله ، ومن عصاه فقد ضل ضلالاً مبيناً ، ومن هذا الوحي الرباني العظيم تتجسد الشرعية بمفهومها الواسع ، وتتأسس دعائم مبدأ شرعية الجزاءات سواء كانت الجنائية منها أم التأديبية ، وبهذا السبق الفكري والقانوني تتأكد القاعدة الشرعية القائلة، بأن الإسلام صالح لكل زمان ومكان وضابط كل ذلك المصلحة العامة (مصالح العباد)[4].

المبدأ في النظم الوضعية في مجال النظام التأديبي :

أوضحنا في الباب التمهيدي أن هناك ثمة اختلاف في مدلول الشرعية بين النظام الجنائي والنظام التأديبي ، وما يهمنا هنا إبراز مدلول هذا المبدأ من الناحية التأديبية ، ففي النظام التأديبي وإن كانت المخالفات

---

(1) الآية رقم 15 من سورة الإسراء.

(2) انظر الأمام/ محمد أبو زهرة ، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي ،(الجريمة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص 136 .

(3) انظر صحيح البخاري ، المجلد الأول ، دار الجيل ، بيروت ، بدون سنة نشر ، ص 20 .

(4) لمزيد من التفصيل في هذا الشأن، انظر الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي،النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ص 643 .

التأديبية غير محددة في القانون على سبيل الحصر ، بيد أن الجزاءات التأديبية على عكس ذلك محددة على سبيل الحصر ، لذا فإنه لا يجوز للسلطات التأديبية توقيع جزاء على مرتكب الخطأ التأديبي، ما لم يكن من ضمن قائمة الجزاءات المحددة قانوناً ، ولو كان هذا الجزاء يبدو في ظاهره أخف من الجزاءات الأخرى المنصوص عليها في القانون [1].

ومن نافلة القول، أنه بمقتضى هذا المبدأ يجب على السلطات التأديبية أن تلتزم الحدود التي قررها المشرع للجزاءات من حيث نوع ومقدار ومدة الجزاء ، وذلك عند توقيعها لأي من الجزاءات التأديبية ، وبالتالي فإنه وإن كان لها اختيار الجزاء المناسب للخطأ التأديبي وفق سلطتها التقديرية ، بيد أن ذلك لا يعني تحررها من كل قيد أو شرط في هذا الشأن ، ومن ثم فهي تخضع للرقابة القضائية في استعمال هذه السلطة ، فضلاً عن أنه لا يجوز لها أن تبتدع جزاءات تأديبية غير منصوص عليها في القانون ، كما لا يجوز لها إعمال القياس لاستنباط جزاءات تأديبية ، إذ لا جزاء إلا بنص[2] .

فالمشرع عندما حصر الجزاءات التأديبية إنما استهدف من ذلك تقييد السلطة التأديبية بالجزاءات المنصوص عليها في القانون، وذلك تحقيقاً لضمانة أساسية للموظف تتمثل في عدم ترك المجال للسلطة التأديبية بإنشاء جزاءات لم ينص عليها الشارع، وتمشياً مع مبدأ الشرعية ، فإنه يتعين على السلطة التأديبية الأخذ بالتفسير الضيق للجزاءات التأديبية عند توقيعها[3]، فإذا كان في مكّنة السلطة التأديبية توقيع جزاء الخصم من الراتب لمدة لا

---

[1] انظر المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 444 .

[2] انظر المستشار/ جلال الأدغم ، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن(النقض – الإدارية العليا) مرجع سابق ، ص 19.
- وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1988/10/22م في الطعن رقم (3101) ، لسنة (31) ق ، غير منشور.

[3] في حين يرى الدكتور/ محمد عصفور إمكانية التفسير بطريق القياس النسبي عن طريق التوسع في مفهوم قصد المشرع وروح القانون ، وذلك لكسر جمود مبدأ الشرعية وسد النقص في الأحكام التأديبية ، انظر مؤلفه تأديب العاملين بالقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 196 .
ومن جانبنا لا نؤيد هذا الاتجاه لما فيه من مخاطر التعسف وإهدار لمبدأ الشرعية، الذي هو من المبادئ الأساسية لأي نظام عقابي أصلا ، ومن الضوابط التي يجب أن تلتزم بها السلطة التأديبية.

تزيد على ثلاثة أشهر في السنة حسب نص الفقرة ب من المادة (116) من القانون [1]، فإنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن تعاقب الموظف بالخصم من الراتب لمدة تزيد على ثلاثة أشهر بحجة أن من سلطتها توقيع عقوبة أشد من ذلك ، إذا أن في توقيع عقوبة الخصم لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر في السنة يعد تجاوزاً من السلطة التأديبية لحدود سلطتها التقديرية في إنزال جزاء لم ينص عليه المشرع.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا المبدأ في حكمها الصادر بجلسة 13 يناير سنة 1963م بقولها : (...أن العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية ، بسبب أنها- أي العقوبات الجنائية- قيد على الحريات ، فكذلك العقوبات التأديبية وآثارها العقابية ، قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها له القوانين واللوائح، فلا يجوز توقيع عقوبة الوقف عن العمل لمدة سنة، في حين أن القانون نص على أن مدة الوقف تكون أقل من ذلك وهي ستة أشهر ...)[2].

كما أن تقيد السلطة التأديبية بمبدأ شرعية الجزاء يترتب عليه بالضرورة التزامها بالمدة المقررة للجزاء إذا اختارت توقيع جزاء مرتبط تنفيذه بمدة معينة في القانون ، بالإضافة إلى أنه لا يجوز للسلطة التأديبية استبدال الجزاء التأديبي المنصوص عليه في القانون بجزاء آخر، حتى لو كان أخف شدة ولو تم ذلك برضى الموظف المعاقب ، لأن المركز الذي يرتبط به الموظف بالإدارة مركز تنظيمي مستمد من القانون ولا يجوز الاتفاق على

---

[1] انظر الفقرة (ب) من المادة 116 من قانون الخدمة المدنية الغماني الحالي رقم 120 لسنة 2004م.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1963/1/13م ، في الطعن رقم (1507) لسنة (6) ق، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1966/3/12م ، في الطعن رقم (163) ، لسنة (6) ق ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 12/ 1988/3م ، الصادر في الطعن رقم (1554)، لسنة (3) ق، أحكام غير منشورة.

خلاف ذلك ، فضلاً عن أن ذلك الاستبدال يعد من قبيل ابتداع لجزاء لم يورده المشرع مما يوصم القرار التأديبي بالبطلان[1].

وإعمالاً لهذا المبدأ العام فقد نص قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م ومن قبله من القوانين السابقة على قائمة الجزاءات التأديبية الجائز توقيعها على الموظف على سبيل الحصر، ومن ثم لا يجوز للسلطات التأديبية في سلطنة عُمان توقيع جزاء غير منصوص عليه في قائمة الجزاءات المحددة قانوناً ، وإلا كان الجزاء باطلاً ، ليس هذا فحسب، بل إن من مقتضيات مبدأ شرعية الجزاء التأديبي، أن يوقع الجزاء من قبل السلطة التي ناط بها المشرع حق توقيعه فقط ، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المبدأ بالقول بانعدام القرار التأديبي إذا صدر من غير الجهة التي حددها القانون لما في ذلك من اعتداء في الاختصاص[2].

بيد أن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هل يحق للسلطة المختصة بتوقيع الجزاء أن تفوض سلطة أخرى في توقيعه؟.

لقد أجابت المحكمة الإدارية العليا في مصر والجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة على هذا السؤال، بعدم جواز قيام السلطة التأديبية المختصة بتفويض غيرها في ممارسة اختصاصها التأديبي ، لأن ذلك يتعارض مع تحديد الاختصاص في القانون على سبيل الحصر[3].

وتأكيداً لهذا المبدأ في عُمان أكدت الفتاوى الصادرة من إدارة الفتوى والتشريع بوزارة الشئون القانونية عليه ، و يتضح ذلك من قولها:(...أن القرار التأديبي يجب أن يصدر من المجلس التأديبي المختص ، ومن ثم فإنه

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 271 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 428 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1995/6/13م ، في الطعن رقم (436) لسنة (35) ق ، غير منشور.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1987/12/8م ، في الطعن رقم (1084) لسنة (32)ق، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1991/12/28م ، في الطعن رقم (2250) لسنة (29) ق ، وانظر كذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع الصادرة بجلسة 1979/11/25م ، رقم (1119) ، في ملف رقم 860 /242/6، المنشورة في مجموعة فتاوى السنة (34) ، ص 43 .

إذا صدر من مجلس لا ولاية له في إصداره، فإن ذلك يمثل عيباً جسيماً بالقرار يصل إلى درجة العدم واعتباره كأن لم يكن ، إذ أنه قد صدر من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً ، ويعد من قبيل الأعمال المادية ...) [1].

ومن جانبنا نرى أن التحديد التشريعي للسلطة المختصة بتوقيع الجزاء ما يعد الضمانة الحقيقة للموظف ، وبالتالي لا يجوز إهمالها بإعمال التفويض ، لأن في ذلك إدماج لجهات توقيع الجزاء مع جهات التعقيب وهو ما لا يجوز قانوناً، فضلاً عن مخالفته لقواعد توزيع الاختصاص التأديبي.

الفرع الثاني

مبدأ شخصية الجزاءات التأديبية

في القانون العُماني

يعد هذا المبدأ من النتائج الأساسية المترتبة على الأخذ بمبدأ شرعية الجزاءات في المجال التأديبي، الأمر الذي عنى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن بالنص عليه بعد أن كان منسياً تماماً ، بل ومنتهكاً في الفترة السابقة على صدور هذا الإعلان ، إذ أن العدالة تتأذى من جراء إلحاق العقاب بغير شخص مرتكب المخالفة التأديبية[2].

ويقوم مبدأ شخصية الجزاء على فكرة تحديد الشخص الذى يوقع عليه الجزاء ، وبالتالي لا يمكن تقرير مسئولية الموظف إلا عن خطئه الشخصي ، ويجد هذه المبدأ أساسه الفلسفي والأخلاقي في كونه قيد استلزمته الضرورات والاعتبارات الأخلاقية ، فالجزاء يجب أن يصيب الموظف المخالف ، ومن الظلم والمجافاة للعدالة أن تنعكس الآثار الضارة له على

---

(1) انظر الفتوى رقم و س ق/م و/99/404/1/21 الصادرة في 1999/4/5م، رقم (133)، المنشورة في مجموعة الفتاوى القانونية من (1990 – 1999م)، الجزء الأول ، وزارة الشئون القانونية ، المديرية العامة للجريدة الرسمية، 1420 هـ 1999م، ص 334 – ص 336 ، وكذلك الفتوى رقم وش ق/م/6/1/1011/98، الصادرة في 1998/8/31م، رقم (122)، المنشورة فى ذات المرجع السابق، ص 314 و ص 315.

(2) انظر الدكتور / مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق ، ص 182 وما بعدها.

غيره من الأشخاص[1]، وتأسيساً على ذلك فإن المسئولية التأديبية مثلها مثل المسئولية الجنائية مسئولية شخصية[2].

ونظراً لأهمية هذا المبدأ في النظم العقابية فقد اعتنق المشرع العُماني ــ شأنه شأن أترابه ــ هذا المبدأ ، حيث نصت المادة 21 من النظام الأساسي للدولة على أن العقوبة شخصية ، وبالتالي فإن التشريع العُماني يكون قد أخذ بهذا المبدأ العام وأدخله في نظامه القانوني ، وعليه لا يجوز للسلطة التأديبية وهي تمارس حقها في تأديب الموظف المخالف ، أن تتجاوز هذا المبدأ بوصفه من الضمانات الأساسية التي كفلها له القانون.

وتطبيقاً لهذا المبدأ في الواقع العملي أكدت الفتوى الصادرة من وزارة الشئون القانونية في سلطنة عُمان على ذلك بقولها : (أن ثبوت شيوع المسئولية بتعاقب الأمناء على الخزينة ، وعدم تغيير أرقامها في حالات التسليم والتسلم فيما بينهم، من شأنه أن يرتب عدم جواز الرجوع على أمين الخزينة في هذه الحالة)[3].

فالموظف لا يسأل إلا عما يرتكبه من مخالفات ولا يسأل عما يرتكبه غيره منها، ما لم يكن قد ساهم في الخطأ الذي ارتكبه الغير بصورة أو بأخرى من صور المشاركة ، وفي هذا السياق أكد القضاء الإداري في مصر على هذا المبدأ بالقول : (... حيث إن المسئولية التأديبية شأنها في ذلك شأن المسئولية الجنائية ، هي مسئولية قوامها وقوع خطأ معين ، يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها ، يمكن نسبته إلى عامل

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 270 ، ص 271 .

(2) انظر المستشار/ جلال أحمد الأدغم ، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن بالنقض – الإدارية العليا ، مرجع سابق ، ص 49 ، وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1994/4/30م ، في الطعن رقم (2579) لسنة (35) ق .

(3) انظر الفتوى وس ق/م و/99/1/20 الصادرة بتاريخ 1999/7/25م ،رقم (147)، المنشورة في مجموعة الفتاوى القانونية من(1990م- 1999م)، الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص 373 ، و ص 374 ، ولمزيد من التفصيل انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق،ص173 .

محدد ، ومن ثم فإن شيوع تلك المسئولية وتعذر إسناد الخطأ إلى شخص محدد بالذات ينهض مانعاً من المسئولية وسبباً للبراءة)[1].

ويرى بعض الفقه أن مبدأ شخصية الجزاء التأديبي غير متحقق بصورة كاملة في قوائم الجزاءات التأديبية ، وذلك بسبب شمولها على جزاء الخصم من الراتب بنسب متفاوتة ، والمعروف أن الراتب هو المورد الأساسي لأسرة الموظف ، الأمر الذي يؤدي إلى امتداد أثر الجزاء إلى جميع أفراد أسرة الموظف ، مما يجرد الجزاء من طابعه الشخصي[2] ، في حين يذهب غالبية الفقه – ونحن معهم – إلى خلاف ذلك ، حيث إن امتداد آثار الجزاء التأديبي إلى غير شخص الموظف المجازى أمر لا يؤثر على عمومية مبدأ شخصية الجزاء وشموله ، ذلك أن هذا الامتداد في الآثار لا يمثل استثناء على هذا المبدأ ولا يمس من جوهره ، إذ أنه من الطبيعي جداً أن يكون لكل عقوبة آثارها المباشرة التي تلحق بشخص الجاني ، وآثار أخرى غير مباشرة تصيب ذويه ، وواجب المشرع ينحصر في التدخل للحد قدر الإمكان من تلك الآثار غير المباشرة [3]، فضلاً عن أن أي جزاء تأديبي لابد وأن تكون له آثار غير مباشرة ، تمتد –بلا شك– إلى غير الشخص المعاقب ، وليس في ذلك خروج على مبدأ شخصية الجزاء ، إذ أن الموظف المجازى كائن يعيش في مجتمع إنساني ، كما أن مبدأ شخصية العقوبة لم ينكر على المسئولية الجنائية ، على الرغم من أن جميع العقوبات الجنائية –لها بدون أدنى شك– آثار غير مباشرة تمتد لتصيب أسرة الجاني ، ولم يقل أحد بانتفاء مبدأ شخصية العقوبة بسبب تلك الآثار ، فضلاً عن أن هذا المبدأ يجد أصله في أي نظام عقابي سواء أكان جنائياً أم تأديبياً ، بل وفي جميع الشرائع السماوية وبصفة خاصة في

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1964/11/14م، المنشور في مجموعة العشر سنوات ، مرجع سابق ، ص 263 ، وحكمها الصادر بجلسة 1996/7/30م ، في الطعن رقم (1154) لسنة(33) ق .

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 299 ، ومؤلفه طبعة 1995م ، مرجع سابق، ص 290 وما بعدها.

(3) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 183 وما بعدها .

الشـــريعة الإسلامية (ولا تزر وازرة وزر أخرى)، ومن ثم فهـــو أصل عـــام من الأصـــول التي تحكم المسئولية العقابية، ترددده دســـاتير الدول المتمدنـــة القائمة على مبـــدأ ســـيادة القانون واحترام حقـــوق الإنســـان[1].

علماً بأن هذا المبدأ لا يمنع مسئولية المتبوع عن أعمال تابعيه، وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها : (بأن الرئيس الإداري يكون مسئولاً عن أخطاء مرؤوسيه الناجمة عن تقصيره في ممارســـة سلطاته الرئاسية عليهم بما يكفـــل حسن سير المرفق الذي يخدمه)[2].

ولا يعد هذا خروجاً على مبدأ شخصية الجزاء ولا استثناء عليه، ذلك أن مسئولية المتبوع هنا تجد تبريرها في تقصير الرئيس في ممارسة اختصاصه في الإشراف والتوجيه وحق المحاسبة ، إذ أنه لو قام بذلك لما وقعت المخالفة التي تولدت عنها المسئولية التأديبية ، ومن ثم فإن فعل المتبوع السلبي يستوجب أن يوقع عليه الجزاء[3] . كما أن مناط المسئولية عن فعل الغير هو الخطأ من جانب الرئيس المتمثل في عدم ممارسته لاختصاصاته ، الأمر الذي تمخض عنه انزلاق المرؤوس إلى المخالفة.

هذا وقد نص قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة2004م على استثناء وحيد من مبدأ شخصية الجزاء التأديبي ، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (106) عليه بقولها:(ويعفى الموظف من العقوبة إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صدر إليه من رئيسه بالرغم من

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1994/2/5م ، في الطعن رقم (276) لسنة (38) ق.

(2) انظر في هذا المعنى الدكتور/ محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائي (ظاهرة الحد من العقاب) ، دار النهضة العربية ، بدون سنة نشر، ص 153 وما بعدها.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1990/4/21 ، في الطعن رقم (985) لسنة (33) ق ، غير منشور.

تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده ...)[1].

ويشترط لقيام هذا الاستثناء وانعقاد المسئولية على الرئيس لانتقال تبعة الجزاء إليه بدلاً من المرؤوس ، توافر الشرطين التاليين:

1- صدور أمر كتابي من الرئيس إلى المرؤوس بالقيام بالعمل محل المخالفة .

2- أن يقوم المرؤوس بتنبيه الرئيس كتابياً بخطأ القيام بما حواه الأمر الكتابي الذي أصدره الرئيس ، ومع ذلك يأمر بتنفيذ الأمر المخالف للقانون [2] ويلاحظ على هذه الشروط أنها جاءت متشددة حتى يقوم الاستثناء ، في حين أن بعض التشريعات مثل التشريع الفرنسي اكتفت لإعفاء المرؤوس من المسئولية أن يكون الأمر الرئاسي ظاهر عدم المشروعية ، بحيث لا يجد الموظف أية صعوبة في اكتشاف عدم المشروعية[3].

وعليه نرى أن يأخذ المشرع العُماني بهذا النهج في هذا المقام؛ حتى يتيسر الطريق أمام الموظف المرؤوس؛ لإثبات عدم مسئوليته عن الخطأ الذي ارتكبه بسبب تلك الأوامر المخالفة للقانون .

الفرع الثالث
مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية
في القانون العُماني

---

[1] لم يكن هذا الاستثناء منصوصاً عليه في القوانين السابقة على هذا القانون ، وقد كان الأمر موضع توصية للباحث أثناء إعداد هذه الدراسة ، إلا أنه بصدور القانون الحالي أثناء البحث تلافى هذا النقص ونص عليه ،كما أنه لا يوجد نص مقابل في قانون الخدمة المدنية الإماراتي الذي نتمنى عليه إضافة مثل هذا النص لحماية الموظف المرؤوس من الأوامر الصادرة إليه من رئيسه المخالفة للقانون.

[2] انظر الأستاذ / عدلي تادرس، القانون الجديد للعاملين بالقطاع العام، رقم 61 لسنة 1971م ، مرجع سابق، ص 262 – ص 264.

[3] انظر الدكتور / مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص185 و ما بعدها ، وانظر كذلك :-

-A. Planty , op .cit., p. 107 et s.

يقصد بهذا المبدأ معاقبة الموظف مرتكب المخالفة بالجزاء الوارد في القانون الساري وقت صدور القرار التأديبي فحسب ، أي عدم جواز تطبيق الآثار المترتبة على توقيع الجزاء إلا من تاريخ توقيع ذلك الجزاء، دون انسحابه إلى تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية ، أو إلى أي تاريخ آخر سابق على تاريخ توقيع الجزاء ، وتأسيساً على ذلك فالسلطة التأديبية لا تستطيع أن توقع جزاء بأثر رجعي، حتى ولو كان الخطأ الثابت في حق المخالف خطأ جسيماً وتم ارتكابه منذ مدة وجيزة [1] وهذا يعني أن القرار أو الحكم التأديبي يتم تنفيذه بأثر مباشر، فلا يرتد إلى الماضي من تاريخ وقوع المخالفة[2].

ويعد مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية من المبادئ العامة للقانون، بحسبانه تطبيقاً للقاعدة العامة القائلة بعدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية، إعمالاً للأثر المباشر لقانون[3]، بيد أن هناك اتجاهاً لدى بعض الفقه يذهب إلى جواز رجعية الجزاء التأديبي بشرط أن يبيح المشرع ذلك [4].

ونظراً لأهمية هذا المبدأ باعتباره من المبادئ العامة للقانون، فقد نصت الدساتير في الدول المتحضرة عليه ، بوصفه من الضمانات الأساسية لأي نظام عقابي، بما في ذلك النظام التأديبي ، وذلك حتى لا يفاجأ الموظف بجزاء عن فعل لم يكن مؤثماً حال إتيانه له[5] ، وعليه فقد نصت المادة (21) من النظام الأساسي للدولة على هذا المبدأ بقولها : (...ولا عقاب إلا على الأعمال اللاحقة للعمل بالقانون الذي ينص عليها ...)[6].

---

(1) انظر الدكتور/ محسن حسنين حمزة ، القانون التأديبي للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 92 .

(2) انظر الأستاذ / مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 448 ، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 187 وما بعدها .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1965/5/15م، في الطعن رقم (702) لسنة (10) ق ، وكذلك انظر:

-M. Waline, Traité élémentaire de droit adminstratif , op.cit. 1950, p. 327 .

(4) انظر الدكتور / عبد الفتاح حسن ، القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق ، ص 321 ، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، المرجع السابق ، ص 54 مهمش رقم (1) ، وكذلك ص 188 وما بعدها .

(5) انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 82 .

(6) انظر المادة 21 من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان .

وإعمالاً لهذا النص الدستوري لا يجوز للسلطة التأديبية أن تعاقب الموظف المخالف بأثر رجعي ، لآن في ذلك مخالفة لقواعد الاختصاص من حيث الزمان ، بحسبان أن مصدر القرار التأديبي المتضمن أثراً رجعياً يتعدى حدود اختصاصاته الزمنية ، ويعتدي بالتالي على اختصاص سلفه[1] .

وقد حرصت المحكمة الإدارية العليا المصرية على تأكيد مبدأ عدم الرجعية كفالة لاحترام وصيانة المدى الزمني الخاص بتطبيق كل قانون على حدة ، وحتى لا يوقع جزاء تأديبي معين في غير المدى الزمني المحتجز له ، أو في ظل مجال زمني آخر محدد لسريان ذات الجزاء ولكن في ظل قانون آخر[2].

وعليه فإن مبدأ عدم الرجعية لا يجوز للسلطات التأديبية عدم إعماله إلا إذا تقرر خلاف ذلك بنص صريح يجيز ذلك ، بيد أن هناك مسألة جديرة بالبحث تتعلق بسحب القرار الإداري الصادر بتوقيع الجزاء ، أو إلغائه ، ومن ثم إعادة إصدار قرار جديد بالجزاء ، فما هو تاريخ نفاذ القرار الجديد الصادر بالجزاء؟.

للإجابة على هذا السؤال، نقول إن سحب القرار الإداري بواسطة السلطة الإدارية التي أصدرته أو من قبل السلطة الرئاسية الأعلى ، أو إلغاء القرار الإداري إدارياً أو قضائياً يتضمن كلاهما أثراً رجعياً[3]. فالقرار الساحب أو الحكم الصادر بالإلغاء سواء كان محل الإلغاء قراراً إدارياً أو حكماً قضائياً ، فإنهما يرتدان إلى تاريخ صدور القرار المسحوب ، أو إلى تاريخ صدور القرار الملغي ، إذ أن من الجائز أن تصدر السلطة الإدارية

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق،طبعة 1976م، ص 566 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/2/25م ، في الطعن رقم (754) لسنة (11) ق ، المنشور في مجموعة السنة ، ص 691 ، وحكمها الصادر بجلسة 1989/4/22م ، في الطعن رقم: (3533) لسنة (32) ق ، المنشور في مجموعة نعيم عطية والفكهاني في التأديب ، طبعة أولى ، ص 357 .

(3) انظر المادتان (6،8) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م ، إذ نصت المادة (6) منه على اختصاصات المحكمة ، بينما تضمنت المادة (8) النص على أنه : (يتعين أن يكون سند الدعوى في الحالات المنصوص عليها في البنود (2،3،4،5) من المادة (6) عدم الاختصاص ، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، أو إساءة استعمال السلطة ...).

قراراً جديداً بالجزاء بدلاً من القرار المسحوب أو الملغي ، وفي هذه الحالة فإنه يتعين أن يسري القرار الجديد من تاريخ صدوره ، وليس من تاريخ توقيع الجزاء المسحوب أو الملغي[1]، وذلك لأن السحب يزيل القرار المسحوب بأثر رجعي ويعدم آثاره القانونية من تاريخ صدوره ، وكذلك الأمر بالنسبة للإلغاء يعدم آثار القرار أو الحكم الملغي من تاريخ صدوره.

وعليه فإن صدور قرار جديد متضمناً أثراً رجعياً يرتد به إلى تاريخ صدور القرار المسحوب أو الملغي ، يترتب عليه بطلان القرار الجديد لمخالفته لمبدأ عدم الرجعية[2].

مما تقدم نخلص إلى أن مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية هو مبدأ عام يطبق على جميع أنواع الجزاءات التأديبية، وهو مستمد من قاعدة دستورية مفادها عدم جواز انعطاف القواعد القانونية على الماضي.

الفرع الرابع
مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن الخطأ الواحد
في القانون العُماني

من المبادئ المسلم بها فقهاً وقضاءً عدم جواز معاقبة الموظف المخالف عن ذات الخطأ مرتين ، ويعد مبدأ عدم تعدد الجزاءات أحد تطبيقات مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية[3]، وتأسيساً على ذلك لا يجوز توقيع جزاءين أصليين نهائيين تابعين لنظام قانوني واحد (النظام التأديبي أو النظام الجنائي) عن ذات الخطأ، بالنسبة للموظف ذاته وخلال الفترة الزمنية ذاتها المرتكب فيها الخطأ[4]. ويجد هذا المبدأ مبرره في اعتبارات العدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تقضي بعدم المعاقبة عن الخطأ الواحد إلا بجزاء

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 277 .

(2) انظر المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 448 .

(3) انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، 448 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة ، مرجع سابق ، ص 47 وما بعدها .

(4) انظر الدكتور / مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، المرجع السابق ، ص 191 ، وكذلك الدكتور / ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق، ص 226 .

واحد يناسبه ، وأن مسئولية مرتكب هذا الخطأ يجب أن تتحدد في نطاق خطئه، بحيث تطمئن نفسه إلى أنه لن يلحق به في المستقبل أي عقاب عن خطأ سبق وأن جوزي عليه[1]، فضلاً عن أن توقيع جزاءين عن خطأ واحد يمثل اعتداء على نهائية الجزاءات التأديبية الموقعة من السلطة المختصة، وإخلالاً بما حازته من حجية ، وبمثابة انحراف صارخ عن مبدأ الشرعية[2].

هذا وقد أكد القضاء الإداري المصري على هذا المبدأ منذ أمد طويل ، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بجلسة 14 يونيو سنة 1954 بأن : (... أوليات المبادئ القانونية المسلم بها عدم جواز العقاب عن الواقعة الواحدة إلا مرة واحدة...) [3]، كما استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا قديماً وحديثاً على الأخذ بهذا المبدأ حيث تقول: (إذا وقع جزاء على الموظف عن فعل ارتكبه ، فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء عليه عن السلوك ذاته ، ما دام هو عين الجريمة التأديبية) [4].

ولأهمية وخطورة هذا المبدأ فقد اعتبرته المحكمة الدستورية العليا المصرية مبدأ دستورياً عندما قضت بعدم جواز معاقبة الشخص مرتين عن فعل واحد، باعتباره من المبادئ التى رددتها النظم القانونية على اختلافها وأنه من الحقوق الطبيعية المتصلة بالحرية الشخصية[5].

وفى سلطنة عُمان أكدت على هذا المبدأ وزارة الشئون القانونية في فتواها الصادرة بتاريخ 31 أغسطس سنة 1988م بقولها : (... من المبادئ العامة المسلم بها أن الجهة التأديبية حين تعمل سلطتها في تأديب الموظف

---

(1) انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية ، طبعة 2003م ، مرجع سابق، ص 47 وما بعدها.

(2) انظر الدكتور / مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 192.

(3) مشار إلى هذا الحكم فى مؤلف الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، طبعة 1979م، ومرجع سابق، ص 278.

(4) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1957/12/14م، المنشور في مجموعة السنة (3) ق، ص 383، وكذلك حكمها بذات المعنى الصادر بجلسة 1952/5/27م، المنشور في مجموعة السنة (5) ق، العدد الثالث ص 1203، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1989/6/10م فى الطعن رقم (1464) لسنة (33) ق، المنشور في مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية، مرجع سابق، ص 308.

(5) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسة 1993/1/2م، في القضية رقم (03) لسنة (10) ق، المنشور في مجموعة المحكمة الدستورية العليا، الجزء الخامس، المجلد الثاني ، ص 103.

بتوقيع جزاء عليه ، فإنها بذلك تستنفد سلطتها إزاءه – إثر ذلك– لا يكون لها من ولاية تأديبية وتوقيع جزاء آخر عليه ...)[1]، وبالتالي فإنه لا يجوز للسلطة التأديبية معاودة استخدام حقها في التأديب مرة أخرى عن ذات الفعل ، وإذا ما قامت بذلك فإن القرار بالجزاء الثاني يكون مخالفاً للقانون مخالفة جسيمة تصل به إلى درك الانعدام ، وهذا ما أكدت عليه الفتوى السابقة عندما قررت بأن: (... القرار اللاحق أياً كانت الاعتبارات التي دعت إلى صدوره مخالفاً للقانون مخالفة جسيمة تنحدر به إلى درك الإنعدام...).

وبطبيعة الحال ، فإن تطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية يلزمه عدد من الشروط الأساسية لابد منها ، كيما يلقى تطبيقه الكامل في النظام التأديبي[2] نوجزها فيما يلي :

أولاً: يجب أن تكون الأفعال التي عوقب من أجلها الموظف هي ذات الأفعال محل المساءلة الثانية ، أما إذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع الجزاء لم تكن تحت نظر السلطة التأديبية في ذلك الوقت ، فإن السلطة التأديبية تستطيع أن تعاقب الموظف عن الوقائع الجديدة، أي يشترط وحدة الخطأ موضوعاً وسبباً ، إذ أن مبدأ عدم التعدد لا ينطبق في هذه الحالة لاختلاف سبب العقاب التأديبي في الحالتين ، كما أن المبدأ لا ينطبق إذا كانت المخالفة التأديبية التي سبق معاقبة الموظف عليها من النوع المستمر، فلا يستطيع الموظف أن يتعلل بهذا المبدأ للإفلات من الجزاء طالما أن حالة الاستمرار في ارتكاب الخطأ التأديبي لا تزال قائمة، الأمر الذي تتوافر فيه حالة الارتكاب المتجدد للأخطاء التأديبية، مما يتطلب مواجهته بجزاءات متكررة ، حتى لا يتخذ الموظف من هذه الحالة وسيلة لتكرار المخالفات والهروب من العقاب ، لما ينطوي على

---

[1] انظر الفتوى رقم وس ق/ م و/98/1011/1/6 الصادر بتاريخ 1988/8/31م ، رقم (46) ، المنشورة في مجموعة الفتاوى القانونية ، الكتاب الثالث، من أول يناير 1998م حتى 31 ديسمبر 1998م ، ص 128 .

[2] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 279 ، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 193 ، وكذلك الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 53 وما بعدها وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، 453 وما بعدها.

ذلك من استهانة الموظف باحترام الواجبات الوظيفية، الأمر الذي يؤدي إلى اضطراب في سير العمل وانتظامه[1].

ثانياً: يشترط وحدة النظام القانوني المنتمي إليه الجزاءين، إذ يجب لانطباق المبدأ ثبوت انتماء الجزاءات الموقعة إلى نظام قانوني واحد ، وأن تكون الجزاءات الموقعة من قبيل الجزاءات الأصلية المقررة في ذلك النظام، وبالتالي فإذا كانت إحدى العقوبتين تنتمي إلى النظام التأديبي،والأخرى تنتمي إلى النظام الجنائي ، أو كانت إحدى العقوبتين تتبع نظام وظيفي عام والأخرى تابعة لنظام وظيفي خاص، فإنه لا تكون هناك ثمة مخالفة لمبدأ عدم تعدد الجزاءات ، كذلك الحال إذا كانت إحدى العقوبات الموقعة من قبيل العقوبات الأصلية والأخرى من قبيل العقوبات التبعية أو المكملة ، فلا يكون هناك أي مخالفة للمبدأ [2].

ثالثاً: يجب أن نكون بصدد سلطة تأديبية واحدة ، إذ يشترط لمخالفة مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات أن تتولى السلطة التأديبية ذاتها إعمال سلطتها العقابية في مواجهة الموظف لأكثر من مرة، وعليه فإذا قامت السلطة التأديبية بإنزال أكثر من عقوبة على الموظف عن ذات المخالفة، فإن الجزاء الثاني يعد مخالفة للقانون حقيقاً بالإلغاء[3].

هذا ويرد على تطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية في المجال التأديبي بعض الاستثناءات قررها المشرع ذاته ، كما هو الشأن في جواز الجمع بين جزاءين عن مخالفة واحدة ، حيث أجازت الفقرتين (هـ ، و) من المادة 116 من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م توقيع عقوبتي خفض الوظيفة والدرجة معاً،مما يعد خروجاً على هذا المبدأ أقره المشرع.

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/5/16م ، في الطعن رقم (169) لسنة (3) ق ، المنشور في مجموعة السنة الخامسة ، العدد الثالث ، ص 1292 ، القاعدة رقم (112) ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1959/4/4 م في الطعن رقم (758).

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 12/يناير / 1963م في الطعن رقم1330) لسنة (7)ق0

(3) انظر الفتوى رقم وش ق /م و/98/1011/1/6 الصادرة بتاريخ 1988/8/31م ، المنشورة في مجموعة الفتاوى القانونية لوزارة الشئون القانونية ، سلطنة عمان، الكتاب الثالث ، مرجع سابق ، ص 128 .

وعليه نرى أن المشرع لم يوفق في تقرير هذا الجزء ، باعتبار أن مبدأ عدم تعدد الجزاءات من المبادئ العامة للقانون، بحسبانه من الضمانات الأساسية للموظف ، فضلاً عن أن هذا النهج يشكل ازدواجاً في العقاب وإفراطاً في القسوة في المجال التأديبي ، لذا نأمل من المشرع أن يتدخل من أجل تعديل هذا الازدواج في العقاب والاكتفاء بجزاء واحد عن المخالفة الواحدة.

المطلب الثاني
ضوابط الجزاءات التأديبية المستمدة من المبادئ العامة للقانون في النظم المقارنة

تمهيد وتقسيم :

أوضحنا فيما تقدم أن المبادئ العامة للقانون تستمد عادة من الدساتير وإعلانات حقوق الإنسان ، باعتبارها من الضمانات الأساسية المقررة للموظف المحال للمساءلة التأديبية ، وقد بينا أن هذه المبادئ بمثابة ضوابط تتقيد بها السلطات التأديبية وهي تمارس سلطتها التأديبية في مواجهة الموظف المخالف، وقد حددنا هذه المبادئ في مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية ، ومبدأ شخصية الجزاءات التأديبية ، ومبدأ عدم رجعية الجزاءات ، ومبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن الخطأ الواحد.

وبما أنه قد سبق الحديث عن هذه المبادئ في القانون العُماني بشيء من التفصيل نوعاً ما، عليه سوف نتحدث عنها بشيء من الإيجاز في القانونين المصري والإماراتي .

الفرع الأول
ضوابط الجزاءات التأديبية المستمدة من
المبادئ العامة للقانون في القانون المصري

أولاً: مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية :

نص المشرع الدستوري المصري على مبدأ الشرعية عموماً في المـــادة (1/66) من الدستور المصري لسنة 1971م ، حيث نصت تلك المادة على أنه: (لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي).

وفي المجال التأديبي تم تأكيد مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية في قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة ، بدءاً من القانون رقم 210 لسنة 1951م وانتهاء بالقانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م[1]. وعليه فإن المشرع عندما حدد الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف ، إنما استهدف من وراء ذلك تقييد السلطات التأديبية بهذه الجزاءات المنصوص عليها في القانون، بحسبان أن هذا الحصر التشريعي للجزاءات من الضمانات الأساسية المقررة للموظف المحال إلى المساءلة التأديبية، كيف لا ؟ وهذا الحصر يمنع السلطات التأديبية من إنشاء أو توقيع جزاءات تأديبية لم يرد بشأنها نص في القانون ، فضلاً عن عدم ترك المجال للسلطات التأديبية في توقيع الجزاءات بدون الحدود والضوابط المنصوص عليها في الجزاءات المحددة ، ولا يقدح من مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية أن المخالفات التأديبية لا تخضع لمبدأ الشرعية أسوة بما هو مقرر في النظام الجنائي ، وذلك لأن

---

[1] حددت المادة (84) من القانون رقم 210 لسنة 1951م والمادة (61) من القانون رقم 46 لسنة 1964م والمادة (57) من القانون رقم 58 لسنة 1971م والمادة (80) من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978 ، الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر ، وبذلك يتقرر مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية ، إذ لا تستطيع السلطات التأديبية الخروج على ذلك المبدأ وتفرض جزاء من غير تلك الجزاءات المنصوص عليها .

الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية مردها الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضياتها بوجه عام[1].

ومبدأ شرعية الجزاءات التأديبية أصبح مجمع عليه فقهاً وقضاءً في المجال التأديبي،وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا المبدأ في حكمها الصادر بجلسة 13 يناير سنة 1963م بقولها : (...أن العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق،إلا حيث يوجد النص الصريح شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية...)[2].

ثانياً: مبدأ شخصية الجزاءات التأديبية :

يمثل هذا المبدأ أهم النتائج المترتبة على إعمال مبدأ الشرعية، وتقوم فكرة هذا المبدأ على ضرورة تحديد الشخص الذي يوقع عليه الجزاء ، إذ أنه لا يمكن تقرير مسئولية الموظف إلا عن خطأه الشخصي، كما أنه لا يسأل عن خطأ غيره La faute personnellle ، ونظراً لأهمية هذا المبدأ في النظم العقابية فقد نصت المادة (66) من الدستور المصري لسنة 1971م على هذا المبدأ بقولها:(العقوبة شخصية)، وفي المجال التأديبي يهيمن هذا المبدأ على تطبيق الجزاءات التأديبية ، فالشخص الذي تثبت إدانته هو الذي يتعين إنزال الجزاء عليه دون غيره ، فالموظف لا يسأل إلا عن الأخطاء التي

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح مراد ، المسئولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ص 68 ، وكذلك الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 269 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق ، ص 73 .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1963/1/13م ، في الطعن رقم (1507) لسنة (6) ق ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1966/3/12م ، في الطعن رقم (163) لسنة (6) ق ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 3/12/ 1988م ، الصادر في الطعن رقم (1554) لسنة (31) ق.

يرتكبها، ولا يسأل عما يرتكبه غيره منها ، ما لم يكن قد ساهم في الخطأ الذي ارتكبه الغير بصورة أو بأخرى من صور المشاركة[1].

وقد أكد القضاء الإداري في مصر على هذا المبدأ بالقول: (حيث إن المسئولية التأديبية شأنها في ذلك شأن المسئولية الجنائية هي مسئولية قوامها وقوع خطأ معين ، يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها ، يمكن نسبته إلى عامل محدد ، ومن ثم فإن شيوع تلك المسئولية وتعذر إسناد الخطأ إلى شخص محدد بالذات ينهض مانعاً من المسئولية وسبباً للبراءة)[2].

وتأسيساً على ما تقدم فإن مبدأ شخصية الجزاءات التأديبية يجد مجاله في التطبيق العملي في المساءلة التأديبية ،بحسبانه من الضمانات المستمدة من المبادئ العامة للقانونPrincipes généraux du droit ، وباعتباره نتيجة طبيعية لإعمال العقل والمنطق، ومن المعاني الأصولية للعدالة والنظم العقابية .

ثالثاً: مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية:

من المبادئ المسلم بها فقهاً وقضاءً عدم رجعية الجزاءات التأديبية ما لم يوجد نص صريح في القانون يبيح خلاف ذلك[3]، بحسبان أن هذا المبدأ من الضمانات المهمة للموظف المتهم المحال إلى المحاكمة التأديبية ، فالقرار التأديبي يجب أن يتضمن أحد الجزاءات الواردة في القانون النافذ وقت صدوره دون انسحاب آثاره إلى تاريخ ارتكاب المخالفة[4] .

---

(1) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق ، ص 182 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 286 ، وكذلك ص 393 و ص 394 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1964/11/14م ، المنشور في مجموعة العشر سنوات، مرجع سابق ، ص 263 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1996/7/30م ، في الطعن رقم (1154) لسنة (33) ق .

(3) انظر :-

- Mourgeon . op.cit., p .117

-A. Planty, op . cit., p. 517 .

(4) انظر الدكتور/ محسن حسنين حمزة ، القانون التأديبي للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 92 ، وكذلك الدكتور / عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 80 وما بعدها .

ونظراً لأهمية هذا المبدأ فقد نصت عليه المادة 66 من الدستور المصري لسنة 1971م بقولها: (لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون) ، باعتباره من الضمانات الكبرى التي تحكم نظرية العقاب بشكل عام ، كما حرص القضاء الإداري وعلى رأسه المحكمة الإدارية العليا على تأكيد إعمال هذا المبدأ كفالة لاحترام المدى الزمني الخاص بتطبيق كل قانون على حدة ، وحتى لا يطبق جزاء تأديبي معين في غير المدى الزمني المقرر له ، أو في ظل مدى زمني آخر محدد لسريان نفس الجزاء ولكـــن في ظل قانون آخر[1] ، كما قضت في حكم أخر لها مؤكدة ذات المبدأ بقولها : (000 إن إقامة الدعوى أمام المحكمة التأديبية في ظل العمل بالقانون رقم 58 لسنة 1971م ، وصدور القانون رقم 47 لسنة 1978م بنظام العاملين المدنيين بالدولة أثناء نظر الدعوى التأديبية يجعله هو الواجب التطبيق، ويترتب على ذلك أن حكم المحكمة التأديبية بتوقيع عقوبة اللوم ، باعتبار المتهم يشغل وظيفة من الفئة الثانية طبقاً للجدول الملحق بالقانون رقم 58 لسنة 1971م ، هو غير صحيح ، ذلك أن جزائي اللوم والتنبيه يقتصر توقيعهما على شاغلي الوظائف العليا وقت صدور الحكم ، ومن ثم فلن يعد من الجائز بعد صدور القانون رقم 47 لسنة 1978م توقيع عقوبة اللوم على المتهم الذي يشغل وقت صدور الحكم وظيفة من الفئة الثانية)[2].

واحتراماً لهذا المبدأ يرى غالبية الفقه أن عدم رجعية الجزاءات التأديبية لا يقتصر على مجرد تطبيق الجزاءات النافذة وقت صدور القرار التأديبي ، وإنما يشمل إلى جانب ذلك أن الجزاء التأديبي لا يرتب أثره إلا من تاريخ توقيعه وليس قبل ذلك ، وأنه حتى في الحالات التي يلغى فيها الجزاء لعيب في القرار الصادر بالجزاء ، فإنه لا يجوز إعطاء القرار الجديد أثراً رجعياً

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/7/25م، في الطعن رقم (754) لسنة (11) ق ، المنشور في مجموعة المجلس ، ص 691.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1985/6/15م ، في الطعن رقم (965) لسنة (29) ق ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 81 .

يرتد إلى تاريخ توقيع الجزاء الملغي ، وإلا جاء القرار التأديبي الجديد بالمخالفة لأحكام القانون تحت طائلة البطلان فيما تضمنه من أثر رجعي[1].

بيد أن المشرع المصري أورد على مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية استثنائين نصت عليهما المادة (100) من القانون رقم 47 لسنة 1978م بشأن العاملين المدنيين بالدولة بقولها:(إذا حكم على العامل بالإحالة إلى المعاش أو الفصل ، انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم ما لم يكن موقوفاً عن عمله فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه ...).

ويلاحظ من النص المتقدم أن المشرع قد أباح وبنص صريح أن يمتد أثر الجزاءين المشار إليهما في النص إلى ما قبل صدور الحكم التأديبي ، أي إلى تاريخ وقف الموظف ، وهذا يعد خروجاً على مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية .

ولاشك أن هذا الاستثناء عيب تشريعي نتمنى من المشرع المصري أن يتداركه وأن يقرر انتهاء الخدمة في جزاء الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة من تاريخ الحكم، وليس من تاريخ الوقف عن العمل ، أسوة بما فعله المشرع العُماني في هذين الجزاءين، وذلك مراعاة للمبادئ الأصولية التي تحكم النظام التأديبي.

رابعاً:مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن الخطأ الواحد :

يرتكز هذا المبدأ على عدم جواز توقيع أكثر من جزاء واحد على الموظف عن ذات الخطأ التأديبي وخلال المدة الزمنية المرتكب فيها ذلك الخطأ ، ما لم يرد نص صريح يسمح بمثل هذا التعدد[2].

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ،التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، 277 ، وكذلك الدكتور / عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 436 وص 446 ، وكذلك الدكتور / عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 80 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص 561 .

(2) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 191، وكذلك الدكتور/ محمد عصفور ، تأديب العاملين في القطاع العام، مرجع سابق ، ص 245وما بعدها ، وكذلك المستشار/ عبد الله عبد القادر ، العمدة في أحكام تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق، ص 17 وما بعدها

ويجد هذا المبدأ مبرره من اعتبارات العدالة، ومصلحة الوظيفة العامة التي تقتضي عدم جعل الموظف يرزح تحت وطأة الجزاءات بما يفقده الطمأنينة والاستقرار ، وعليه فإن الاكتفاء بتوقيع جزاء واحد يتناسب مع الخطأ المرتكب يجعل الموظف يطمئن إلى أنه لن يتعرض لتوقيع جزاءً آخر عن خطأ سبق معاقبته عنه[1].

وتجاوز هذا المبدأ يعد اعتداءً على نهائية القرارات التي تصدرها السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء ، وماساً بالحجية التي تحوزها تلك القرارات، وبالتالي تتقيد السلطة التأديبية بالجزاء الأول الذي وقعته على الموظف، باعتبار أنه بتوقيعها لهذا الجزاء تستنفد ولايتها في فرض جزاء آخر عن ذات المخالفة ، إذ أن الجزاء الأول أياً كانت طبيعته يجُب ما عداه من جزاءات، مادام أنه قد وقع وفقاً للقواعد القانونية الصحيحة[2].

وفي ذات الاتجاه أكدت المحكمة الإدارية العليا منذ البداية على هذا المبدأ، حيث قضت في حكمها الصادر بجلسة 14 ديسمبر سنة 1957م بأنه : (... لا يجوز معاقبة العامل عن الذنب الإداري الواحد مرتين ، بجزاءين أصليين لم ينص القانون صراحة على جواز الجمع بينهما، أو بجزاءين لم يقصد المشرع اعتبار أحدهما تبعاً للآخر، وهذا من البداهات التي تقتضيها العدالة الطبيعية ، ومن الأصول المسلمة في القوانين الجزائية ...)[3].

---

(1) انظر الدكتور/ محسن غالب عبد الله الحارثي ، سلطة تأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 164 ، وكذلك الدكتور/ أرشيد عبد الهادي الحوري ، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية ، دراسة مقارنة في القانون المصري والكويتي ،رسالة دكتوراه ، دار النصر للطباعة الإسلامية ، القاهرة ، ص 577 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1963/1/12م ، المنشور في مجموعة السنة الثامنة ، العدد الأول ، ص 439 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1974/5/18م ، في الطعن رقم (264)، لسنة (18) ق .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1957/12/14م ، في الطعن رقم (686) لسنة (3) ق ، المنشور في مجموعة سمير أبو شادي في عشر سنوات (1955- 1965) ، الجزء الأول ، ص 331 .

وعلى الرغم من أهمية هذا المبدأ وخطورته حسبما اعتبرته المحكمة الدستورية العليا ، بحسبانه مبدأ دستورياً[1]، إلا أن المشرع قد خرج عن هذا المبدأ وذلك عندما أجاز الجمع بين جزاءين أصليين عن مخالفة واحدة ، ويظهر ذلك في الفقرة التاسعة من المادة (80) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م ، حيث أجازت تلك الفقرة الجمع بين عقوبتي الخفض إلى الوظيفة من الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية[2].

وحيث إنه قد سبق التطرق إلى الشروط الواجب توافرها في إعمال هذا المبدأ عند الحديث عن هذه المبادئ في القانون العُماني ، لذا نحيل إليها منعاً من التكرار.

الفرع الثاني

ضوابط الجزاءات التأديبية المستمدة من المبادئ العامة للقانون في القانون الإماراتي

يتمتع الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية بعدة ضمانات ، بعضها يستمد من المبادئ العامة للدساتير وإعلانات حقوق الإنسان، وبعضها الآخر يستمد من المبادئ العامة للقانون، وهذه الضمانات تعتبر ضوابط تتقيد بها السلطات التأديبية وهي تمارس سلطتها التأديبية ، بحيث تكفل عدم انحراف السلطة أو شططها عند إعمال المسئولية التأديبية وتوقيع الجزاء.

---

[1] انظر حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسة 1993/1/2م ، في القضية رقم (3) لسنة (10) ق دستورية، مجموعة المحكمة الدستورية العليا، الجزء الخامس ، المجلد الثاني ، ص 301 .

[2] تجدر الإشارة إلى أن المشرع قد خرج عن هذا المبدأ في القانون رقم 46 لسنة 1964م ، وكذلك في القانون رقم 58 لسنة 1971م ، إذ أجازت المادة (3/61) من القانون الأول الجمع بين عقوبتي العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش أو المكافأة في حدود الربع ، كما تضمنت المادة (3/57) من القانون الثاني الجمع بين ذات الجزاءين .

وأهم هذه المبادئ مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية ، ومبدأ شخصية الجزاءات التأديبية ، ومبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية، ومبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن الخطأ الواحد.

ومسايرة لمنهجية البحث وخطة الدراسة، سوف نعرض لهذه المبادئ في القانون الإماراتي بشيء من الإيجاز لسبق بحثها في موضع متقدم من هذه الدراسة، وذلك كما يلي:

أولاً: مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية :

نصت المادة 27 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على هذا المبدأ بقولها : (يحدد القانون الجرائم والعقوبات ، ولا عقوبة على ما تم من فعل أو ترك قبل صدور القانون الذي ينص عليها)[1] ، وإذا كان هذا النص يعالج مبدأ الشرعية عموماً[2]، فإن الشرعية في المجال التأديبي يقصد بها، أن السلطة التأديبية المختصة ملزمة بتوقيع الجزاءات التأديبية التي حددها القانون على سبيل الحصر ، وإن كانت هذه السلطة لها تقدير الأفعال التي تعد أخطاء تأديبية، بيد أنها لا تستطيع أن تستبدل هذه الجزاءات المحددة قانوناً بجزاءات أخرى مهما كانت الأسباب والدوافع ، أي حتى لو كان الجزاء الذي تنوي توقيعه على الموظف أخف من الجزاءات المقررة قانوناً ، ولو كان ذلك برضاء الموظف نفسه ، إذ أن مركز الموظف تنظيمي ومستمد من القانون مباشرة ، وبالتالي لا يجوز الاتفاق على غير ذلك، يمتد الحظر إلى عدم جواز إعمال القياس، أو الاستنباط في مجال الجزاءات التأديبية وآثارها، بحسبانها تمس حقوق الموظف والمزايا المقررة له قانوناً[3].

هذا وقد أكد المشرع التأديبي في دولة الإمارات العربية المتحدة على هذا المبدأ ، حيث نصت المادة 70 من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م

---

(1) انظر المادة 27 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971م .

(2) انظر الدكتور/ عبد الأحد جمال الدين، بحثه في الشرعية الجنائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الثاني، السنة(16)، ص 360 وما بعدها.

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 271 ، وكذلك المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 444، وكذلك الدكتور/ محسن غالب عبد الله الحارثي ، سلطة تأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 132 .

بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية على الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف، وبالتالي لا يجوز للسلطة التأديبية ابتداع جزاءات غير منصوص عليها في القانون، وهذا المبدأ يعد – بلا ريب – قيداً صارماً على السلطة التأديبية، يتوجب عليها مراعاته عند إعمالها لأحكام المسئولية التأديبية.

هذا ويعد مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية أصلاً من أصول النظام التأديبي ، ولا يقدح من أهميته ما تتمتع به السلطة التأديبية من سلطة واسعة في اختيار الجزاء التأديبي في حدود الجزاءات التأديبية الواردة على سبيل الحصر، بشرط مراعاة حدود التناسب بين المخالفة والجزاء الموقع [1].

وإذا كانت السلطة التأديبية تترخص في توقيع الجزاءات الواردة في القانون على أية مخالفة تأديبية ، طالما أنه لا يوجد ربط في النظام التأديبي بين المخالفات التأديبية والجزاءات، بسبب عدم تقنين المخالفات التأديبية على سبيل الحصر ، بيد أن السلطة التأديبية ليست دائماً تستطيع اختيار الجزاء ، إذا حدد القانون في بعض الأحيان للسلطة التأديبية توقيع جزاءات معينة على مخالفات بذاتها[2].

وعليه فإن ترخص السلطة التأديبية في اختيار الجزاء مناطه ألا يكون القانون قد حدد جزاءاً بذاته لمخالفة محددة ، فحينئذ يتعين على السلطة التأديبية توقيع الجزاء المقرر لها[3]، وكذلك الحال إذا وضعت السلطة الإدارية قائمة بأنواع المخالفات والجزاءات التي توقع على مرتكبها ، ففي هذه الحالة يتعين عليها أن تتقيد بهذه القائمة، وتختفي بالتالي سلطتها التقديرية ، فلا تستطيع مخالفة ما ورد في تلك القائمة ، وإلا وقع قرارها تحت طائلة البطلان.

---

(1) انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية ، مرجع سابق ، ص 128 ، وكذلك الدكتور/ محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائي، مرجع سابق ، 143 وما بعدها .

(2) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 158 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1996/7/30م ، في الطعن رقم (3885) لسنة (39) ق، وكذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع الصادرة بتاريخ 1969/12/20م ، ملف رقم (132/2/26) ، مشار إليهما في مؤلف الدكتور / محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 549 .

وبطبيعة الحال فإن مبدأ الشرعية يقتضي الأخذ بالتفسير الضيق للجزاءات التأديبية الواردة في قانون الخدمة المدنية على سبيل الحصر، بحسبان أن التقيد بالحدود المقررة للجزاءات التأديبية،يعد ضمانة أساسية للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، وبالتالي يتعين على السلطة التأديبية أن تلتزم بالحدود المقررة للجزاءات من حيث نوعها ومقدارها ومدتها، وكل قرار تأديبي يخالف هذه الحدود يكون باطلاً لمخالفته للقانون ، فلا يجوز مثلاً مجازاة الموظف بتأخير أقدميته،أو الخصم من إجازته الدورية،أو بحرمانه من الراتب مدة معينة لم يحدها القانون، وبصفة عامة لا يجوز إضافة جزاءات غير واردة في القانون[1].

ثانياً: مبدأ شخصية الجزاءات التأديبية:

يقصد بمبدأ شخصية الجزاءات التأديبية تحديد مسئولية الموظف المتهم في التهم المنسوبة إليه وتوقيع الجزاء عليه عن أخطائه الشخصية ، فالجزاءات يجب أن تصيب الموظف مرتكب المخالفة دون غيره ، ونظراً لأهمية هذا المبدأ في النظم العقابية سواء الجنائية أم التأديبية ، فقد اعتنقه المشرع الإماراتي – مثله مثل أترابه– ضمن النظام القانوني للدولة ، وتأسيساً على ذلك لا يجوز للسلطات التأديبية وهي تعمل حقها في التأديب أن تغفله، بحسبانه من الضمانات الأساسية التي كفلها القانون للموظف الذي يخضع للمساءلة ،إذ لا يمكن أن يجازى عن أخطاء لم يقترفها، أو عن اخطأ ارتكبها غيره من الموظفين ، فالمسئولية التأديبية شأنها شأن المسئولية الجنائية ، هي مسئولية شخصية قوامها وقوع خطأ معين شكّل إخلالاً

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، 426 ، وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا ، الصادر بجلسة 1967/6/17م ، في الطعن رقم (233) لسنة (7) ق .

بواجبات الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها، يمكن نسبته إلى موظف محدد بالذات[1].

ولا يختلف الأمر بالنسبة لهذا المبدأ في القانون الإماراتي عنه في القانونين العُماني والمصري ، لذا نحيل إلى ما ورد بشأنه حسبما سبق إيضاحه منعاً من التكرار.

ثالثاً: مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية :

ويعني هذا المبدأ عدم جواز تطبيق الآثار المترتبة على توقيع الجزاء إلا من تاريخ توقيعه بحيث لا ترتد هذه الآثار إلى تاريخ ارتكاب الخطأ التأديبي المستوجب للجزاء ، أو إلى تاريخ سابق على توقيع الجزاء ، وترتيباً على هذا الفهم لا تستطيع السلطة التأديبية الرئاسية أو مجالس التأديب توقيع الجزاءات التأديبية التي تدخل في اختصاصها بأثر رجعي ، أي قبل تاريخ إصدار القرار التأديبي، مهما كانت درجة جسامة الخطأ المرتكب من قبل الموظف المخالف ، أو ضآلة المدة الزمنية المنقضية على تاريخ ارتكاب ذلك الخطأ[2].

ونظراً لأهمية هذا المبدأ في النظم العقابية، بحسبانه من المبادئ العامة ويسري على سائر أنواع العقوبات جنائية كانت أم تأديبية ، فقد نصت عليه المادة (27) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة بقولها : (... ولا عقوبة على ما تم من فعل أو ترك قبل صدور القانون الذي ينص عليها)[3].

ويستفاد من هذه القاعدة الدستورية عدم جواز انعطاف القواعد القانونية على الماضي، وبالتالي يجد هذا المبدأ مجالاً للتطبيق في النظام التأديبي

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1964/11/14م ، المنشور في مجموعة العشر سنوات ، مرجع سابق ، 263 .

[2] انظر الدكتور/ رمضان محمد بطيخ ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام، مرجع سابق ص 140 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 277 .

[3] انظر المادة 27 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971م .

بوصفه نظام عقابي ، وبالتالي يمكن تطبيق هذه القاعدة العامة في المساءلة التأديبية .

وقد تعزز هذا المبدأ في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 21 لسنة 2001م مقارنة مع ما هو مقرر في القانون السابق ،حيث ألغى القانون الحالي الاستثناء الذي كان مقرراً بموجب المادة 95 من قانون الخدمة المدنية السابق رقم 8 لسنة 1973م ، والتي كانت تنص على أنه:(إذا صدر قرار أو حكم بفصل الموظف من وظيفته وكان موقوفاً عن عمله انتهت خدمته من تاريخ وقفه..)[1].

وبهذا النهج يكون المشرع التأديبي في دولة الإمارات العربية المتحدة قد أكد على مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية بقوة ، وإن دل هذا الموقف على شيء إنما يدل على أن السياسة التشريعية في التأديب في هذه الدولة، في طريقها إلى الأخذ بأحدث الاجتهادات الفقهية والقضائية في سبيل تحقيق مبدأ الشرعية والنتائج المترتبة عليه ،بما يعود بالنفع على الموظف وجهة الإدارة، ولا شك أن موقف المشرع الإماراتي في هذا الشأن يفضل موقف المشرع المصري الذي ما زال يقرر هذا الاستثناء على مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية.

رابعاً : مبدأ تعدد الجزاءات التأديبية عن الخطأ الواحد :

من المبادئ القانونية العامة المسلم بها أنه لا يجوز معاقبة الموظف عن الخطأ الواحد بجزاءين تأديبيين ، فإذا انطوى الخطأ على أكثر من وصف يوقع الجزاء الأشد[2]، ذلك أن السلطة التأديبية حين تعمل سلطتها في تأديب

---

[1] كان المشرع التأديبي في القانون رقم 8 لسنة 1973م الملغي يجيز استثناءً من مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية ، اعتبار خدمة الموظف الموقوف عن عمله منتهية من تاريخ وقفه في حالة صدور قرار أو حكم بفصله من الخدمة ، وليس من تاريخ صدور القرار التأديبي ، انظر المادة (95) من القانون رقم 8 لسنة 1973م ، ولقد كان هذا النص موضع نقد من قبل بعض الشراح ومنهم الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي، انظر رسالته ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 351 و ص 352 .

[2] انظر الدكتور/ محمود سامي جمال الدين أصول ، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة) الكتاب الأول ، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفية العامة ، الجزء الثاني التنظيم القانوني للوظيفة العامة وشئون الموظفين ، كلية شرطة دبي ، ص 226 .

الموظف بتوقيع جزاء عليه لثبوت ارتكاب الخطأ التأديبي ، فإنها تكون قد استنفدت سلطتها في العقاب ، ولا يكون لها بالتالي من ولاية تأديبية مرة أخرى وتوقيع جزاء آخر عليه عن ذات الخطأ[1].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المبدأ المهم في حكمها الصادر بجلسة 23 أبريل سنة 1988م بقولها:(... لا يجوز نظر الدعوى التأديبية المقامة بعد سبق مجازاة العامل إدارياً عن ذات الواقعة المقدم للمحاكمة التأديبية من أجلها ، إذ أن القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية هي قرارات إدارية تسري في شأنها القواعد المتعلقة بالتظلم والسحب والإلغاء، وأنه بصدور القرار التأديبي تكون السلطة التأديبية الرئاسية قد استنفدت سلطتها التقديرية في تقدير الذنب الإداري والجزاء الملائم له ، ولا يجوز بعد ذلك إحالة العامل للمحاكمة التأديبية عن ذات الواقعة التي سبق أن جوزي عنها إدارياً)[2].

ومن نافلة القول إن المقصود بعدم جواز تعدد الجزاءات التأديبية هي تلك التي تنتمي إلى نظام قانون واحد ، أي أن لا يكون أحد الجزاءين الموقعين على الموظف تأديبياً والآخر جنائياً، فلا يكون في هذه الحالة ثمة تعدد محظور ، لاختلاف طبيعة كل منهما والنظام القانوني الذي ينتمي إليه.

كما لا نكون أمام تعدد للجزاءات إذا وقع جزاء تأديبي أصلي وترتب على توقيعه بعض الآثار التي تمس بالمركز للموظف المجازى ، مثل تأخير النظر في الترقية ، حيث إن هذا الأثر ليس من قبيل الجزاءات التأديبية[3].

---

(1) انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ، 349 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1988/4/23م ، في الطعن رقم (1818) لسنة (32) ق، المنشور في مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية ، مرجع سابق ، ص 305 .

(3) انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1993/4/3م ، في الطعن رقم (2255) لسنة (36) ق ، المنشور في مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية ، المرجع السابق ، ص 314 ، وانظر كذلك حكمها الصادر بجلسة 1975/5/3م ، في الطعن رقم (463) لسنة (20) ق ، وانظر كذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع الصادرة بجلسة 1965/6/13م ، رقم (1755) ، ملف رقم (111/6/86) ، غير منشورة.

وبمقارنة موقف المشرع التأديبي في القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م مع موقفه في القانون السابق رقم 8 لسنة 1973م في هذا الشأن ، نجد أنه قد تطور منهجه في شأن احترام مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات ، حيث ألغى الاستثناء الذي كان مقرراً في القانون السابق المعدل بالقانون رقم 5 لسنة 1978م بموجب المادة 69 منه ، والتي كانت تجيز الجمع بين عقوبتي خفض الراتب وخفض الدرجة ، وكذلك الجمع بين عقوبتي الفصل من الوظيفة والحرمان من المعاش أو المكافأة في حدود الربع ، وبهذا النهج فإن المشرع التأديبي في القانون الحالي يكون قد أكد على رسوخ قاعدة عدم تعدد الجزاءات التأديبية ولا ريب أن هذا الموقف يفضل عن موقف كل من المشرع العُماني والمصري ، وعليه نناشد المشرعين الآخرين بالأخذ بذات النهج الذي سار عليه المشرع الإماراتي في هذا الصدد ، وذلك احتراماً لمبدأ الشرعية والنتائج المترتبة عليه، من خلال تعديل قوائم الجزاءات التأديبية، في قانونيهما، بحيث لا تسمح بالجمع بين جزاءين تأديبيين أصليين ، حتى لا يكون هناك ثمة مجال لتعسف السلطات التأديبية في استعمال هذه الرخصة القانونية ، وتنحرف عن الغايات الكبرى للنظام التأديبي.

المبحث الثاني
الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية
في التشريع العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم :

تحدثنا فيما تقدم عن الضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاءات ، واستكمالاً لبحث الضمانات التأديبية التي يجب على السلطة التأديبية مراعاتها ، نعالج في هذا المبحث الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية والتي يجب على السلطات التأديبية أخذها في الاعتبار،وهي تمارس حقها في تأديب الموظف المخالف ، تأسيساً على أن الجزاءات التأديبية ليس غاية في

حد ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية مؤداها انتظام المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام، فالجزاء لابد وأن يكون متناسباً مع الخطأ التأديبي دون إفراط أو تفريط ، فضلاً عن ضرورة تسبيب القرارات التأديبية؛ حتى يطمئن الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية بعدالة السلطات التأديبية ، وأنها انتهت إلى القرار بعد أن درست كل ما يتصل بملف الدعوى التأديبية[1].

عليه سوف نقسم الدراسة في هذا الشأن وفق خطة ومنهجية البحث إلى مطلبين ، نتناول في الأول: الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية في التشريع العُماني ، ونبحث في المطلب الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية في النظم المقارنة .

المطلب الأول
الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية
في التشريع العُماني

تلتزم السلطات التأديبية عند ممارستها لحقها في تأديب الموظف المخالف بعدة قيود من بينها أن يكون الجزاء متوازناً مع الخطأ التأديبي ومتناسباً معه ، وأن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً ، وتشكل هذه القيود ضمانات تأديبية مقررة لمصلحة الموظف الذي يخضع للمساءلة ، وبالتالي لا يجوز إهدارها من قبل السلطات التأديبية تحت أي مسوغ ومهما كانت درجة جسامة الخطأ التأديبي أو بساطته ، بحسبان أن الجزاءات التأديبية تمس بحقوق الموظف ومزاياه الوظيفية.

---

[1] انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 65 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ أنور أحمد رسلان ، التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية ، مرجع سابق ، ص 120، وكذلك الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق،ص 559.

وإدراكاً من المشرع التأديبي في سلطنة عُمان بأهمية هذه الضمانات ، فقد نص على ضرورة أخذها بعين الاعتبار عند قيام جهة الإدارة بممارسة حقها في تأديب الموظف المخالف .

لذا سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين ، نتحدث في الأول منها عن: تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي ، ونتناول في الفرع الثاني: تسبيب القرارات التأديبية.

الفرع الأول
تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي
في التشريع العُماني

نصت المادة 202 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العُماني رقم 52 لسنة 1984م على هذا المبدأ بقولها : (يراعى عند توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيارها متناسباً مع مستوى المخالفة ودرجة جسامتها،مع الأخذ في الاعتبار السوابق والظروف المخففة أو المشددة الملابسة للمخالفة)[1].

ويقوم هذا المبدأ في جوهره على ضرورة توافر الملاءمة والتناسب أثناء توقيع الجزاءات بين درجة جسامة الخطأ ونوع الجزاء المزمع توقيعه على الموظف ، بحيث لا يكون هناك ثمة غلو أو إفراط في القسوة ، بما يرهب الموظفين ويؤدي إلى إحجامهم عن القيام بمهام الوظيفة، خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشطط، وفي المقابل يجب أن لا يتسم الجزاء باللين والرأفة والتفريط الذي يؤدي إلى عدم تحقيق الردع والزجر

---

[1] راجع المادة 202 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م وتعديلاتها .

ويؤدي إلى التسيب والفوضى وعدم الانضباط ، ويشجع المخالفات ويفسد العمل الإداري[1].

وعليه تقتضي هذه الضمانة تحقيق الموازنة بين مبدأ الفاعلية ومبدأ والضمان ، فإذا كان من حق جهة الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب لتحقيق حسن سير أداء الجهاز الإداري ، فإن واجبها يقتضي ألا تهدر ــ باستعمال هذا الحق ــ ضمانة الموظف في ألا يعاقب بأشد مما اقترف من خطأ[2].

وبالرغم من وجاهة وعدالة هذا المبدأ بيد أن للفقه والقضاء المقارن أراء وأحكام مختلفة حول مدى جواز رقابة القضاء على تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي، بحسبان أن اختيار الجزاء من مقتضيات السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطات التأديبية في هذا الصدد. ولمعرفة الرأي الراجح ، سوف نبيّن ذلك كما يلي :

الفقه المقارن:

انقسم الفقه التأديبي في مدى جواز رقابة القضاء على مبدأ تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي إلى فريقين ، جانب يؤيد الرقابة،وآخر ينكرها،حيث يرى جانب من الفقه أنه يجب على القاضي الإداري الالتزام بشرعية القرارات التأديبية دون ملاءمتها[3]؛ بل إن بعضهم ذهب إلى أكثر من ذلك عندما اعتبر أن القاضي الذي يصر على إجراء الملاءمة فإنه يصبح بمثابة الرئيس الأعلى للإدارة ، وهو ما لا يجوز عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات[4].

---

(1) انظر الدكتور/ أنور أحمد رسلان ، التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية ، مرجع سابق ، ص 120 ، وكذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ص 204 ، وكذلك المستشار / ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية ، طبعة 2001م ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص 674 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 282 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 413 .

(2) انظر في هذا المعنى الشيخ/ محمد أبو زهرة ، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي ، مرجع سابق، ص9.

(3) انظر من الفقه الفرنسي :-

-J.-M Auby et R. Drago, Traité de contentieux administratif , 3e Vol, Paris, 1962. p.81.

(4) انظر :

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن مسألة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء تأديبي هي من الأمور التي تستقل بها جهة الإدارة ، مما يتعين تركها لها بحسبانها الجهة الأقدر على وزن خطورة الجرائم المنسوبة للموظفين ، فما يراه – حسب هذا الرأي– القضاء هيناً قد تراه الإدارة لسبب أو لآخر خطيراً لما يمثله من ظاهرة معينة ، فضلاً عن أن الغلو يندرج في معنى التعسف والانحراف ، ومن ثم فهو لا يدخل تحت مخالفة القانون التي تخضع لرقابة القضاء لهذه المخالفة ، وتأسيساً على ذلك يرى أنصار هذا الاتجاه أن رقابة المحكمة يجب أن تقف عن حد رقابة المشروعية فحسب، دون أن تمتد إلى الملاءمة باعتبار أن الإدارة هي الأقدر على وزن الذنب الإداري وخطورته وتقرير الجزاء المناسب له[1].

أما الفريق الذي يؤيد الرقابة القضائية على تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي فقد ذهب إلى ضرورة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية، باعتبار أن السلطة التأديبية تمارس هذا الاختصاص استناداً لنصوص القانون ، وليس إعمالاً لحق شخصي وأنه من غير المناسب أن يفلت اختيار الجزاء التأديبي من يد الرقابة القضائية عليه[2]، بيد أن أنصار هذا الاتجاه قد اختلفوا في تكييف أساس الرقابة ، فبعضهم يرى أن حالة الغلو تندرج في مفهوم التعسف والانحراف ، ومن ثم فإنها لا تدخل تحت مفهوم مخالفة القانون التي تخول القضاء الإداري هذه الرقابة[3]، بينما يرى البعض الآخر أنها تدخل

-M.Waline, Etude du contrôle du juge administratif op,cit . p. 27.

- ومن الفقه العربي :

- انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1987م ، مرجع سابق ،ص 725 ، وكذلك الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة 5 ديسمبر سنة 1963م ، العدد الثاني، مرجع سابق، ص 275 ، والدكتور/ مصطفى بكر ، تأديب العاملين في الدولة ، مرجع سابق، ص 288، وانظر كذلك الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 203 وما بعدها.

[1] انظر الدكتور/ مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 341 وما بعدها .

[2] انظر الدكتور/ فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، سنة 1968م ، ص 845 ، وكذلك ذات المؤلف ، مبادئ في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 1956م ، ص 142 وما بعدها ، وكذلك مؤلفه رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، الطبعة الثانية ، 1960م، دار النهضة العربية، ، ص 597 ، وانظر كذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 282 .

[3] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، ص 699 ، وص 700 .

ضمن مفهوم مخالفة القانون بمعناه الحرفي[1]، أو بروحه ومعناه[2]، أو أنه مخالفة للمبادئ العامـــة للقانون[3]، ويرى جانب آخر من أنصار هذا الاتجاه أن عيب الغلو يتصل بعيوب السبب في القرار الإداري، ولا علاقة له بعيب الانحراف بالسلطة، وتمارس المحكمة في هذه الحالة الرقابة على السبب في صورتها القصوى، التي تتضمن التحقق من أهمية وخطورة الحالة الواقعية ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ[4].

رأينا في الخلاف الفقهي: من جانبنا نؤيد الرأي القائل بالرقابة القضائية على تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي هي على أساس أن الغلو في الجزاء ما هو إلا صورة من صور التعسف في استعمال السلطة ، وترتيباً على ذلك فإن هذا العيب يشوب الغاية من القرار لا السبب ، وحيث إن الغاية من الجزاء التأديبي هي إقرار النظام في المرافق العامة ، بالإضافة إلى محاولة إصلاح الموظف المخالف ، فإن هذه الغاية لا تتحقق بتوقيع جزاء به من الشدة أو القسوة ما يجعل الموظف يحجم عن أداء أعماله الوظيفية خشية الوقوع في خطأ يعرضه لمثل هذا الجزاء القاسي ، فضلاً عن السلطة التأديبية تكون قد انحرفت بغرض الجزاء عن الغرض الذي من أجله منحت هذا الحق ، فالصالح العام يقتضي وبكل تأكيد الموازنة بين مبدأ فاعلية الإدارة ومبدأ الضمان المكفول للموظف ، ولا يتحقق هذا التوازن المطلوب بدون إقرار رقابة القضاء على التناسب بين الجزاء والخطأ التأديبي[5]،

---

(1) انظر الدكتور / فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، الطبعة الثالثة ، 1968م دار النهضة العربية،ص 755 .

(2) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 238 .

(3) انظر الدكتورة / سعاد الشرقاوي، المنازعات الإدارية ، دار النهضة العربية، القاهرة 1976م،ص214 .

(4) انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات الإدارية ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة ، مرجع سابق ، ص 265، وكذلك الدكتور/ عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية والرقابة القضائية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، ص440 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ محمود عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري (الأموال العامة والوظيفة العامة)، مرجع سابق، ص 358 .

(5) انظر الدكتور/ عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 298 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / عصام البرزنجي ، السلطة التقديرية والرقابة القضائية ، مرجع سابق ، ص 436 ، جامعة القاهرة ، 1967م ، ص 187 ، وكذلك الدكتور/ أنور أحمد رسلان ، التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية ، مرجع سابق ، ص 120 .

بحسبان أن هذه الرقابة هي التي تكفل وحدها التوخي والدقة في تقدير الجزاء التأديبي[1].

- **القضاء المقارن:**

أنكر القضاء الإداري الفرنسي على نفسه حق الرقابة على ملاءمة قرارات السلطة التأديبية، بحسبان أن رقابة الملاءمة تخرج عن اختصاصه القانوني ، ترتيباً على أن الملاءمة اختصاص تقديري للسلطة الرئاسية ، ومن الأفضل أن يترك للإدارة باستثناء حالة الانحراف بالسلطة[2]، وتأسيساً على هذا التخريج القضائي فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أن القضاء الإداري لا يملك تقدير خطورة الجزاء التأديبي باعتبار أن ذلك يدخل ضمن الملاءمات التي تستقل بها السلطات التأديبية[3].

بيد أن المجلس مد رقابته القضائية على أسباب القرارات التأديبية فقضى ببطلان الجزاء التأديبي إذا كان القرار الصادر به قد بنى على سبب غير مشروع ، وكان لهذا السبب أهمية في تقدير الجزاء[4] ، وبهذا القضاء يكون المجلس قد بسط رقابة ضمنية ضيقة على القرارات التأديبية على أساس رقابة المشروعية.

- **قضاء مجلس الدولة المصري :**

مر القضاء الإداري المصري بمرحلتين بشأن بسط الرقابة القضائية على تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي ، ففي المرحلة الأولى

---

(1) انظر الدكتور/ أنور أحمد رسلان ، المرجع السابق ، ص 121، وكذلك الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، المرجع السابق، ص 301 .

(2) انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي:-

- C.E., 21/4/1950 , Coquet , Rec., p . 25 .

(3) انظر الأحكام الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن:

-C. E., 10/1/1969 , Melero.

(4) انظر :

. C.E.,18/7/1947 . Esnault , Rec ., 327

- C. E., 18/5/1949. 228 .Et voir aussi F. Rolin ,

- Le infligées aux fonctionnaires , PA, 5 août 1994 Etabiles affaire, Rec ., n° 93.

contrôle par le juge administratif de la gravité des sanction

وانظر كذلك الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات ، رسالة دكتوراه ، جامعة أسيوط، 2004م ، ص 352، وص 353 .

رفضت كل من محكمة القضاء الإداري، والمحكمة الإدارية العليا ممارسة هذه الرقابة لبحث ملاءمة الجزاء مع الخطأ، بحسبان أن جهة التأديب هي الجهة المختصة بتقدير هذه الملاءمة بلا معقب عليها في ذلك[1].

وفي المرحلة الثانية تراجع القضاء الإداري عن موقفه السابق وقرر التصدي لرقابة التناسب بين الجزاء والخطأ ، وذلك بسبب عدم التناسب الصارخ بين بعض الجزاءات الموقعة والمخالفات التأديبية والمغالاة في عدم الملاءمة الظاهرة ، فمد رقابته القضائية صراحة على تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي ، وقد بدأ سياسته في بسط رقابته على الملاءمة بالتدرج ، حيث بدأ رقابته على قرارات التأديب الخاصة بالعمد والمشايخ والطلبة[2]، ثم ما لبث أن عممها على جميع القرارات التأديبية، بعد أن صاغت المحكمة الإدارية العليا نظريتها المشهورة بموجب حكمها الصادر بجلسة 11/11/ 1961م ، والذي يعتبر – بحق- من قبيل الأحكام النوعية والجريئة في ذلك الوقت،إذ جاء فيه:(... ولئن كانت للسلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك ، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة – شأنها شأن أية سلطة تقديرية أخرى – ألا يشوب استعمالها غلوّ ، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب...)[3].

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1948/1/28م ، المنشور في مجموعة السنة (2) ق ، ص 282 وما بعدها ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1953/5/17م، المنشور في مجموعة السنة (9) ق ، ص 33 ، وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر جلسة 1955/11/5م،المنشور في مجموعة أحكام السنة الأولى ، بند (7) ، ص 141 وما بعدها ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1960/2/27 ، المنشور في مجموعة السنة (5) ق، العدد الثاني ، ص 494 وما بعدها.

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1952/4/22م ، المنشور في مجموعة السنة (6) ق ، ص 88 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1953/3/29م، المنشور في مجموعة السنة (7) ق ، ص 787 ، وحكمها الصادر بجلسة 1953/11/29م، المنشور في مجموعة السنة (8) ق ، 139.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1961/11/11م ، المنشور في مجموعة السنة (7) ق ، العدد الأول ، ص 27 وما بعدها.

وعلى الرغم من القيمة الفنية لهذا الحكم ووجاهة الأسس التي قام عليها ، إلا أن هناك بعض الأحكام قد صدرت بعد ذلك أنكرت حق الرقابة القضائية على التناسب بين الجزاء والخطأ التأديبي ، الأمر الذي يدل على اضطراب سياسة مجلس الدولة المصري حيال مبدأ التناسب، حيث جاء في هذه الأحكام أن رقابة المحكمة على القرارات التأديبية هي رقابة قانونية لا تمتد إلى ملاءمة الجزاء[1].

بيد أن المجلس سرعان ما عدل عن ذلك القضاء، واستقر في نهاية المطاف على الأخذ بمبدأ الرقابة على الملاءمة ، وحسناً قد فعل بأن تبنى هذا المبدأ المهم ، والذي يعد وبحق – كما سوف نرى لاحقاً- صمام الأمان لرعاية منطق الضمان في مواجهة منطق فاعلية الإدارة[2].

هذا وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في قضائها الحديث نسبياً على هذا المبدأ ، فبسطت رقابتها على تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي الذي أوقعته الإدارة على الموظف كشرط لمشروعية الجزاء في الكثير من أحكامها[3].

وبطبيعة الحال فإن عدم التناسب لا يعني فقط الإفراط في الشدة ، وإنما يعني أيضاً الإسراف في الشفقة، وترتيباً على هذا المفهوم قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء جزاء مخفف ، شعرت أنه أقل مما كان يتعين توقيعه على المخالف بسبب خطورة ما ارتكبه من إثم ، بحسبان أن الجزاء الموقع لا يتناسب مع الذنب الإداري الثابت بحقه[4].

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1973/11/10م ، المنشور في مجموعة السنة (19) ق، ص 3، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1973/12/8م، المنشور في ذات المجموعة ، ص 45 وما بعدها.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1973/6/8م ، المنشور في مجموعة السنة (19)، ص 411 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1984/2/7م ، في الطعن (415) لسنة (25) ق ، المنشور في مجموعة السنة (29) ق ، ص 613 ، وكذلك حكمها في ذات المعنى الصادر بجلسة 1990/5/19م ، في الطعن رقم (205) لسنة (35) ق ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1995/6/13م ، في الطعن رقم (3115) لسنة (35) ق

(4) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1974/1/19م ، في الطعن رقم (368) لسنة (15) ق ، المنشور في مجموعة السنة (19) ، ص 95 .

ومن جانبنا وكما سبق أن أوضحنا نميل إلى الأخذ بمبدأ الرقابة القضائية على التناسب، لما في ذلك من كفالة حقيقية لمبدأ الرعاية والضمان ، إذ أنه من شأن إعمال تلك الرقابة على القرارات التأديبية بعث الحياة لهذا المبدأ ، ويتحقق بالتالي التوازن المطلوب في النظام التأديبي بين مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان.

وعليه نتمنى على القضاء الإداري العُماني أن يعتنق هذا المبدأ عند ممارسته للرقابة القضائية على القرارات التأديبية المقررة له بموجب الفقرة (3) من المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري[1]، باعتبار أن هذا المبدأ يرقى حسب تقديرنا إلى مرتبة المبادئ العامة للقانون ، الجدير بالذكر أنه لم يصدر حتى إعداد هذه الدراسة أي حكم في هذا الشأن من القضاء الإداري العُماني، حتى نقف على توجهه في هذا الشأن .

الفرع الثاني
تسبيب القرارات التأديبية
في التشريع العُماني

من الضمانات الأساسية المقررة للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ضمانة تسبيب الجزاء التأديبي، وتتجلى أهمية التسبيب في أنه يبعث الاطمئنان لدى الموظف المخالف بوقوفه على الأسباب التي دعت السلطة التأديبية إلى توقيع الجزاء عليه ، فإذا تبيّن له عدم مراعاة السلطة التأديبية للقواعد والضمانات الواجب إتباعها في توقيع الجزاء، حق له الطعن في القرار التأديبي وفق

---

[1] انظر الفقرة رقم (3) من المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م ، المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد (660) ، السنة الثامنة والعشرون ، بتاريخ 1 ديسمبر 1999م ، ص 46 وما بعدها.

الطـــرق المقررة قانونـــاً[1]، كما أن التســـبيب يمثل المادة الأســـاســـية لتحقيـــق الرقـــابة القضائيـــة على القرارات التأديبيـــة.

ونظراً لأهمية التسبيب في الأعمال القانونية لما تضيفه من طمأنينة وثقة في تلك الأعمال، ولما تؤديه من وظيفة مهمة في مراقبة مشروعية القرار ، لذا فقد قرر المشرع العماني ضمانة التسبيب آخذاً بالقاعدة الأساسية التي تقضي بتسبيب الأحكام القضائية والقرارات التأديبية ، حيث نصت المادة (172) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية على أنه:(... يجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها وإلا كانت باطلة) ، كما نصت المادة 220 من قانون الإجراءات الجزائية على ذات الأمر بقولها : (...ثم تذكر بعد ذلك الأسباب التي بنى عليها الحكم ومنطوقه...)، وبذلك يكون المشرع العُماني قد اعتنق هذه القاعدة في نظامه القانوني بشكل عام.

وفي المجال التأديبي – واستثناءً من الأصل العام الذي يعفي الجهات الإدارية من تسبيب قراراتها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ــ فقد نصت القوانين المتعاقبة المنظمة لشئون الوظيفة العامة في سلطنة عُمان على ضمانة التسبيب بالنسبة للقرارات التأديبية ، إذ أوجب المشرع التأديبي في الفقرة الثانية من المادة 107 من القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م التسبيب بقوله:(... ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً...)[2].

---

[1] انظر الدكتور/ سالم بن راشد العلوي ، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عُمان ، مرجع سابق ، 699، وكذلك الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري ، مرجع سابق، ص 360 ، وكذلك الدكتور/ سمير إبراهيم سعادة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دار الكتب القانونية، طبعة 1994م ، ص 206، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق ، 490، وكذلك الأستاذ / محمد رشوان أحمد، أصول القانون التأديبي، مرجع سابق ، ص 307 وما بعدها ، وانظر كذلك الأستاذ/ محمد بن مرهون المعمري ، تسبيب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير ، مقدمة للجامعة الأردنية ، ص 46 وما بعدها ، وكذلك انظر الباحث/ سيف بن سالم السعيدي ، النظام القانوني لتأديب الموظفين (دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وعُمان)، رسالة ماجستير ، مقدمة للجامعة الأردنية ، 1995م،ص 171 .

[2] انظر الفقرة الثانية من المادة 107 من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م ، تقابلها الفقرة الثانية من المادة رقم 66 من القانون السابق رقم 8 لسنة 1980 ، والمادة رقم 90 من القانون الأسبق رقم 27 لسنة 1975م ، والمادة رقم (190) من القانون الأسبق رقم 47 لسنة 1974م.

كما أكدت اللائحة التنفيذية على هذا المبدأ في المادتين (187،201) ، حيث ألزمت لسلطات التأديبية بمراعاة هذه الضمانة عند توقيع الجزاء .

ومن هذه النصوص يتضح أن المشرع التأديبي العُماني قد ألزم السلطات التأديبية أياً كانت رئاسية أم مجالس مساءلة بتسبيب قراراتها التأديبية، ويعد تسبيب القرار التأديبي من الضمانات التي يجب مراعاتها عند توقيع الجزاء ، بحسبان أن التسبيب من الضمانات الجوهرية ، وبالتالي فإن خلو القرار التأديبي من ذكر الأسباب التي بنى عليها أو تناقضها مع منطوقه يجعله باطلاً[1].

وحتى تتحقق الحكمة من تسبيب القرارات التأديبية للتأكد من التزام السلطات التأديبية بالاعتبارات القانونية الواجب إتباعها في توقيع الجزاء ، فإنه لابد وأن تتحقق فيه بعض العناصر وهي :

أ- تحديد الوقائع بصورة كافية بحيث يتحقق من خلالها بيان أسباب القرار التأديبي ، ويستطيع كل من صاحب الشأن والقضاء معرفة هذه الأسباب ، وكذلك تحديد مكان الواقعة الموجبة للجزاء وتاريخها[2].

ب- بيان الأساس القانوني للقرار التأديبي وهذا يعني أن تكون القاعدة القانونية التي تستند إليها السلطة التأديبية منطبقة على حالة الموظف المخالف ، وذلك لضمان مشروعية القرار التأديبي واستناده إلى أسباب قانونية قائمة وصحيحة ، وعدم الخطأ في فهم القانون أو تطبيقه على الوقائع الموجبة للجزاء ، وعدم التجاوز في الوصف القانوني للواقعة[3].

---

(1) انظر الدكتور/ أرشيد عبد الهادي الحوري ، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية ، مرجع سابق ، ص 541 وما بعدها ، وكذلك المستشار/ يعيش محمد رشدي، ضوابط تسبيب القرارات وضوابط التدليل ، سلسلة دراسات قضائية ، نوفمبر 1987م /، وكذلك الدكتور/ نواف كنعان ، تسبيب القرار الإداري كضمانة أساسية في ضمانات التأديب الوظيفي ، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات ، المجلد السابع ، العدد السادس ، منشورات جامعة مؤتة ، 1992م.

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 602 ، وكذلك الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح قانون العاملين في الدولة ، مرجع سابق ، ص 543 ، وكذلك الدكتور / رؤوف عبيد، ضوابط تسبيب الأحكام الجزائية وأوامر التصرف في التحقيق ، مرجع سابق ، ص 6 وما بعدها.

(3) انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 513 وما بعدها .

ج- الرد على أوجه الدفاع وهذا يتطلب من السلطة التأديبية أن تتحقق وترد على أوجه الدفاع والدفوع الجوهرية التي أبداها الموظف الذي يخضع للمساءلة ، فإن لم يرد القرار التأديبي في أسبابه على ذلك الدفاع ، أو كان ناقصاً ترتب على ذلك إلغاء القرار التأديبي[1].

ويشترط لصحة التسبيب أن يحمل القرار التأديبي أسبابه في صلبه ، بحيث يكون جميع أسبابه منصوص عليها في ذات القرار ، حتى يتمكن من يطلع على منطوقه من معرفة هذه الأسباب ، وأن يكون التسبيب كافياً، بمعنى أن تكون الأسباب سائغة وجدية وتؤدي إلى القطع بالاستدلال في الربط بين الوقائع والنتيجة التي انتهت إليها السلطة التأديبية في تكوين عقيدتها سلباً أو إيجاباً ، ونصوص القانون التي طبقتها ، وأن يكون القرار التأديبي خلاصة منطقية لكل ذلك ومستخلص من أصول موجودة في الأوراق وتنتجها مادياً وقانونياً[2].

هذا وقد استقر القضاء الإداري المصري في أحكامه على وجوب التسبيب في القرارات التأديبية بحسبان ذلك من الضمانات الأساسية في التأديب ، بحيث يجب أن تتوافر كحد أدنى في أي محاكمة تأديبية،وهذا أمر تمليه العدالة المجردة ومبادئ العدل والأنصاف، وتقتضيه الأصول العامة للمحاكمات بشكل عام،وتقتضيه المبادئ الأولية المقررة في القوانين الإجرائية سواء في المحاكمات الجزائية أم التأديبية ، ذلك أن القرار التأديبي هو في واقع الأمر قضاء عقابي في خصوص

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1963/1/26م ، المنشور في مجموعة السنة (8) ق ،العدد الأول ، ص 521 .

(2) وأن كان بعض الفقه يرى أن القرار الإداري يمكن أن يستند إلى قرار آخر مسبب تسبيباً كافياً ، انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، المرجع السابق ، ص 530 ، وانظر كذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، 604 .

الذنب الإداري ، ومن هذه الضمـــانات تســـبيب القرار الصـــادر بالجزاء التأديبي[1].

هذا ويترتب على إغفال ضمانة التسبيب بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء ويسري هذا الحكم في حالة القصور في التسبيب ، أو عدم التسبيب أصلاً ، والتسبيب بالإحالة أو التسبيب اللاحق ، أو التسبيب عند إبلاغ القرار ، بيد أن بطلان القرار الصادر بالجزاء بسبب عدم تسبيبه لا يمنع السلطة التأديبية من إعادة توقيعه وفقاً للشكل الصحيح الذي يتطلب القانون، ولا يترتب على القرار الأول أي أثر من الآثار القانونية بشأن الجزاء ، إذ لا يترتب هذا الأثر إلا من تاريخ صدور القرار الجديد حسبما سبق إيضاحه.

وتبرز أهمية تسبيب القرارات التأديبية في الآتي :

أ- أن التسبيب يلعب دوراً أساسياً في الكشف عن حقيقة نية الإدارة والحالة الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار لذا يعتبر التسبيب أداة توجيهية لتحقيق الصالح العام[2].

ب- يحمل التسبيب السلطة التأديبية على التريث والبحث عن الحقيقة عند إصدارها للقرار .

ج- يشكل التسبيب ضمانة لمصدر القرار فيكون دقيقاً في إصداره، بهدف تجنب الخطأ والزلل[3].

د-التسبيب يحمل الأفراد على الثقة والاقتناع بالقرارات التأديبية.

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/3/21م ، في الطعن رقم (207) ، لسنة (4) ق ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة في التأديب ، مرجع سابق ، ص 547 و ص 548 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1989/6/17م ، في الطعن رقم (1636) ، السنة (34) ق ، المنشور في مجموعة السنة (34) ، الجزء الثاني ، ص 1151.

(2) انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 493 .

(3) انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ،المرجع السابق ، ص 492 .

هـ- يعتبر التسبيب أداة مهمة لممارسة الرقابة القضائية ، فمن خلاله تستطيع المحاكم إعمال رقابتها على أسباب القرار التأديبي ، من حيث صحة الوقائع ، أو التكييف ، أو الإخلال بالدفاع ، أو الملاءمة.

و- يسهل التسبيب مهمة الموظف في الدفاع عن نفسه؛ لأنه يكمل ضمانة المواجهة ، فمن خلاله يستطيع الموظف معرفة طبيعة مخالفته وأسانيدها القانونية ، وبالتالي معرفة مشروعية الجزاء ، مما يمكنه من ممارسة حقه في التظلم على الجزاء أو الطعن عليه أمام الجهات المختصة.

مما تقدم نخلص أن تسبيب القرارات التأديبية يعد من الضمانات القانونية المهمة المقررة لمصلحة الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، وهي ملزمة للسلطات التأديبية أياً كانت رئاسية، أم شبه قضائية ، أم قضائية ، ويترتب على تخلفها أو الإخلال بمقتضياتها بطلان القرار التأديبي[1]، ومن ثم فإن التسبيب واجباً على السلطة التأديبية حتى في حالة عدم وجود نص يقرره، بحسبانه من لوازم ممارسة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية[2].

المطلب الثاني
الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية في النظم المقارنة

تحدثنا فيما تقدم عن الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء في التشريع العُماني ، واستكمالاً لغايات البحث والمقارنة، سوف نتحدث عن هذه الضمانات في التشريع المصري والإماراتي بوصفها نظم مقارنة في هذه الدراسة ، وذلك في فرعين ، نتناول في الفرع الأول: الضمانات المعاصرة

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ،المرجع السابق ، ص 493 .

[2] انظر الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري ، مرجع سابق ، ص 364 ، وانظر كذلك الدكتور/ سالم بن راشد العلوي، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عُمان ، مرجع سابق ، ص 701 .

لتوقيع الجزاءات التأديبية في التشريع المصري، ونتحدث في الفرع الثاني عن: الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية في التشريع الإماراتي.

الفرع الأول
الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية
في التشريع المصري

من الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية في التشريع المصري أن يكون الجزاء الموقع على الموظف المخالف عادلاً وملائماً للخطأ التأديبي، وأن يصدر القرار أو الحكم التأديبي مسبباً، وبما أنه قد سبق الحديث عن هاتين الضامنتين بشيء من التفصيل بمناسبة بحثهما في التشريع العُماني،عليه سوف نتناولهما بإيجاز لغايات المقارنة في التشريع المصري ، وذلك في غصنين ، نتناول في الأول: ضمانة تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي في التشريع المصري ، وفي الغصن الثاني نتحدث عن: ضمانة تسبيب القرار أو الحكم التأديبي في التشريع المصري ، على النحو الآتي :

الغصن الأول
تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي
في التشريع المصري

على الرغم من العمق التاريخي نسبياً للنظام التأديبي في جمهورية مصر العربية ، وكثرة الشروحات الاجتهادات الفقهية والقضائية في مجالات التأديب ، إلا أن المشرع التأديبي لم يتوصل بعد لإيجاد حصر شامل لجميع المخالفات التأديبية والجزاءات المقابلة لها، ولعل السبب يعود إلى الطبيعة الخاصة للنظام التأديبي، الذي يقوم مبدأ الشرعية فيه على أنه (لا عقوبة إلا بنص) ، وليس على أنه :(لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) .

هذا وقد حاول المشرع أن يشجع الجهات الإدارية لوضع لوائح تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقابلة لها وإجراءات التحقيق فيها[1]، إذ نصت المادة81 من القانون رقم 47 لسنة 1978م بنظام العاملين المدنيين بالدولة على هذه المحاولة[2] ، سعياً من المشرع إلى الوصول فيما بعد إلى تقنين كامل للمخالفات التأديبية ، إلا أن هذه المحاولة لم يكتب لها النجاح في الواقع العملي ، وظل الأمر فيما يتعلق بتحديد الأخطاء التأديبية يخضع للسلطة التقديرية التي تتمتع بها جهة الإدارة.

وترتيباً على ذلك فإن مبدأ تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي عند توقيع الجزاء ظل أمر تقتضيه المبادئ الأصولية في التأديب ، فليس من المصلحة العامة الإسراف في الشدة ، أو الإمعان في الرأفة ، لأن كلا الأمرين مجافٍ لعدالة الجزاء التأديبي[3].

وبمقارنة موقف المشرع المصري مع نظيره العُماني فيما يتعلق بمبدأ التناسب بين الجزاء والخطأ التأديبي ، فإن المشرع العُماني كان أكثر وضوحاً بالنسبة لهذا المبدأ ، حيث نص عليه صراحة[4]،في حين أن المشرع المصري لم يقرر في نظام العاملين المدنيين بالدولة نص مماثل يلزم السلطات التأديبية بأن تراعي عند توقيعها للجزاء بأن يكون اختيار الجزاء متناسباً مع مستوى الخطأ التأديبي ودرجة جسامته ، وأن كان قد قرر في المادة(8) من نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم48 لسنة 1978م ما يماثل هذا النص[5]،وكنا نتمنى عليه لو أنه فعل ذات الشيء في قانون العاملين المدنيين بالدولة .

---

(1) لا يوجد نص مماثل لهذا النص في أي من التشريعين العُماني والإماراتي.

(2) تنص المادة 81 من القانون رقم 47 لسنة 1978م على أنه : (تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها وإجراءات التحقيق).

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1974/3/24م ، في الطعن رقم (1082) لسنة (15) ق، المنشور في مجموعة السنة (19) ق ، ص 231 .

(4) تنص المادة (202) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م على أنه : (يراعى عند توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيارها متناسباً مع مستوى المخالفة ودرجة جسامتها ...).

(5) راجع المادة 80 من نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1978م .

وعلى الرغم من عدم النص على هذا المبدأ صراحة في القانون، بيد أن القضاء الإداري المصري قد طبقه في الواقع العملي حسبما سبق إيضاحه، بحسبانه من المبادئ المتصلة بالمشروعية والعدالة دون ما حاجة إلى النص عليه تشريعاً [1]، وقد بيّنا المراحل التي مر بها القضاء الإداري في بسط رقابته على ملاءمة الجزاء مع الخطأ التأديبي وما انتهى إليه في هذا الشأن ، باعتبار أن هذه الرقابة هي التي تكفل وحدها التوخي والدقة في تقدير الجزاء التأديبي ، حتى تتحقق غاية النظام التأديبي في الموازنة بين الفاعلية والضمان ، لذا نحيل إلى ما تقدم منعاً من التكرار.

الغصن الثاني
تسبيب القرارات أو الأحكام التأديبية
في التشريع المصري

أدرك المشرع التأديبي في مصر منذ البداية ما للجزاء التأديبي من آثار خطيرة على الموظف، فاهتم بالضمانات التي يجب توافرها في كل مساءلة تأديبية ، ومن بينها ضمانة تسبيب القرار أو الحكم التأديبي ، حيث نصت القوانين المتعاقبة على هذه الضمانة بدءاً من القانون رقم 210 لسنة 1951م ، وانتهاء بالقانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م ، إذ نصت المادة 79 منه على أنه :(لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً...)[2]، كما نصت المادة 28 من القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على هذه الضمانة بقولها : (تصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصدروها)[3] ، ونصت المادة 43 من قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لسنة 1972م على

---

[1] انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 74 وص 75 .
[2] انظر المادة 79 من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م بنظام العاملين المدنيين بالدولة.
[3] انظر المادة 28 من القانون رقم 117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

ذات المبدأ بقولها : (... وتصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء)[1].

فمن النصوص المتقدمة ، يتضح وبجلاء اهتمام المشرع المصري بضمانة تسبيب القرارات أو الأحكام التأديبية، بحسبانها ضمانة جوهرية يجب توافرها في كل محاكمة تأديبية، وبغض النظر عن الجهة التي تقوم بها ، أي سواء أكانت جهة إدارية أم قضائية ، وهي أمر تمليه قواعد العدالة المجردة وضمير الأنصاف، والأصول المعمة في المحاكمات ، فالقرار التأديبي قضاء عقابي في خصوص التنظيم الإداري ، ولذلك فإنه يجب تسبيبه بما يكفل الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء ، والتي كونت السلطة التأديبية منها قناعتها للوصول إليه[2].

فالقرار أو الحكم التأديبي المسبب يدل على قيام الجهة التأديبية بما يمليه واجب تدقيق البحث وإمعان النظر ، وبه وحده تسلم من مظنة التحكم والاستبداد ، ويرتفع عنها الشك والشبهات ، وتضفي به الاطمئنان إلى نفس الموظف، وهو من ناحية أخرى يُمكّن القضاء من الرقابة على الحكم أو القرار التأديبي ، فضلاً عن التسبيب يحمل السلطة التأديبية على التريث، ويحول دون التحكم والتعجل في إصدار القرار التأديبي[3].

وتقوم حكمة التسبيب على أساس أن السلطة التأديبية قد أطلعت على وقائع المخالفة وملف الدعوى التأديبية وما تضمنه من أوراق ومستندات وتحقيقات وأوجه دفاع ، كما أنه يدفع السلطة التأديبية إلى دراسة قرارها بشكل دقيق وبعين فاحصة لكل ما يتعلق بملف المخالفة،

---

(1) انظر المادة 43 من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة.

(2) انظر المستشار/ ممدوح الطنطاوي ، الأدلة التأديبية (إجراءات جمع الأدلة التأديبية ، وجمع الاستدلالات، خصائص الإثبات التأديبي) الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث ، 2001م ، ص 255 و ص 256 .

(3) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (وضماناته ورقابته القضائية)، مرجع سابق ، ص 545 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 4910 0

وأخيراً فإن التسبيب عون للقاضي في رقابته على صحة القرار ، إذ ومن خلاله يتوصل إلى أن السلطة التأديبية قد أصابت أو أخطأت في اتخاذه استناداً إلى ما ساقته من أسباب[1].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على ضرورة تسبيب القرارات التأديبية في الكثير من أحكامه حتى ولو لم يرد نص يلزم السلطات التأديبية بالتسبيب ، بحسبان أن هذه الضمانة تمثل الحد الأدنى من الضمانات الواجب توافرها في كل محاكمة تأديبية، وفي أهمية تسبيب القرار التأديبي تقول : (... وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسبيبه ، إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبيب ، فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك – وهو قرار ذو صبغة قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً– يجب أن يكون مسبباً...)[2].

هذا ويترتب على الإخلال بضمانة التسبيب بطلان القرار، أو الحكم الذي يشوبه قصور في ذلك سواء تم توقيع الجزاء إدارياً أو قضائياً[3]، وترتيباً على ذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار صادر من أحد مجالس التأديب الإدارية نتيجة خلوه من التسبيب ، إذ اعتبرته عارياً من السند القانوني[4].

وبما أنه قد سبق إيضاح العناصر والضوابط الواجب إتباعها في التسبيب عند الحديث عن هذه الضمانة في التشريع العُماني ، لذا نحيل إليها درءاً للتكرار.

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية الصادر بجلسة 1989/6/17م ، في الطعن رقم (1636) لسنة (24) ق ، المنشور في مجموعة السنة (34) ق ، الجزء الثاني ، ص 1147 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا،مشار إليه في مؤلف الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 548 .

(3) انظر المستشار / ممدوح طنطاوي ، الأدلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 258 و ص 259 .

(4) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1989/6/17 ، في الطعن رقم (1636) لسنة (34) ق، المنشور في مجموعة السنة (34) ، مرجع سابق ، ص 1150 وص 1159 .

الفرع الثاني
الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية
في التشريع الإماراتي

أهتم المشرع التأديبي في دولة الإمارات العربية المتحدة – مثل أترابه– بالضمانات المصاحبة لتوقيع الجزاءات التأديبية ، بحسبانها تمثل التوازن الطبيعي في التأديب، وهذه الضمانات تدور حول ملاءمة الجزاء مع الخطأ التأديبي ، وأن يكون القرار التأديبي مسبباً ، لذا سوف نبحث هاتين الضمانتين بشيء من الإيجاز في التشريع الإماراتي، لسبق دراستهما في موضع متقدم من هذه الرسالة وذلك في غصنين ، نتناول في الغصن الأول: تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي في التشريع الإماراتي، وفي الغصن الثاني نتحدث عن: تسبيب القرارات التأديبية في التشريع الإمارتي ، على النحو الآتي :

الغصن الأول
تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي
في التشريع الإماراتي

لم يقرر المشرع الإماراتي نص قانوني يلزم السلطات التأديبية بأن تراعي عند توقيع الجزاءات التأديبية، أن يكون اختيارها للجزاء متناسباً مع الخطأ التأديبي كما فعل المشرع العُماني ، بيد أن مبدأ التناسب بين الجزاء والخطأ التأديبي يعد من الضمانات المقررة للموظف العام المستمدة من المبادئ القانونية العامة ، إذ أنه وعلى الرغم من أن للسلطة التأديبية حرية تقدير الجزاء التأديبي الملائم للخطأ ، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة ، وإنما يتعين عليها تقدير الجزاء على أساس خطورة الخطأ وما يناسبه من جزاء دون غلو ، وذلك تحت رقابة القضاء ، الذي يحق له التأكد من التناسب بين

المخالفة التأديبية والجزاء الموقع بسببها، فإذا تبيّن له عدم الملاءمة بينهما كان له الحكم بإلغاء القرار التأديبي[1].

وعليه فإن مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ المرتكب من قبل الموظف المخالف، يعد من الضمانات المهمة المقررة في النظام التأديبي ، بوصفه نظام عقابي يهدف إلى حماية مجتمع الوظيفة العامة من الاضطراب والفوضى، وليس الاقتصاص من الموظف المخالف فحسب.

وترتيباً على ذلك فإن اختيار الجزاء المناسب مع الخطأ المرتكب من قبل الموظف المخالف ، أمر تقتضيه المبادئ الأصولية فيالتأديب حتى مع عدم وجود النص ،إذ أن الإفراط في الشدة بلا مبرر ، أو الإسراف في اللين بلا مسوغ لا يخدم غايات التأديب[2]. ونظراً لعدم وجود قضاء إداري مستقل في دولة الإمارات العربية المتحدة ، كما هو الحال في سلطنة عُمان ، وجمهورية مصر العربية ، فقد أناط المشرع الإماراتي سلطة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية إلى القضاء العادي كما سوف نرى في موضع لاحق من هذه الدراسة.

وعليه نتمنى على المحاكم التي تباشر هذه الرقابة أن تبسط سلطتها في الرقابة على ملاءمة الجزاء مع الخطأ التأديبي ، أسوة بما انتهى إليه القضاء الإداري المصري في هذا الشأن ، إذ أنه بدون هذه الرقابة لا يكون لمبدأ التناسب أية قيمة قانونية تذكر ، ويغدو مبدأ نظري بحت، بحسبان أن هذه الرقابة هي التي تكفل وحدها – كما ذكرنا من قبل– الدقة في تقدير الجزاء التأديبي مع الخطأ المقترف من جانب الموظف المخالف.

---

(1) انظر الدكتور/ محمود سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة (الكتاب الأول) ، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفية العامة،مرجع سابق ، ص 227 ، وكذلك الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق 347وص 348 .

(2) انظر في هذا المعنى الدكتور/ عبد القادر الشيخلي ، السياسات السليمة في تأديب العاملين بالدولة ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، مرجع سابق ، ص 67 وص 68 .

الغصن الثاني
تسبيب القرارات التأديبية
في التشريع الإماراتي

إدراكاً من المشرع الإماراتي لأهمية ضمانة تسبيب القرارات التأديبية بوصفها من الضمانات الكبرى في النظام التأديبي، لذا فقد نصت القوانين المتعاقبة على هذه الضمانة، وألزمت السلطات التأديبية بها، إذ نصت المادة 71 من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م على ذلك بقولها : (... ويكون القرار في جميع الأحوال مسبباً...)[1] ، كما نصت المادة 82 من ذات القانون على تسبيب القرارات الصادرة عن مجالس التأديب بقولها:(يصدر قرار مجلس التأديب مشتملاً على أسبابه التي أقيم عليها ...)[2].

فمن النصوص المتقدمة يتضح لنا اهتمام المشرع الإماراتي بضمانة تسبيب القرارات التأديبية،سواء القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية ، أم القرارات التأديبية الصادرة عن مجالس التأديب ، بحسبان أن التسبيب من الضمانات الجوهرية التي يجب توافرها في كل محاكمة تأديبية.

ويقصد بتسبيب القرار التأديبي بيان السبب الذي بُني عليه الجزاء ، أي الأخطاء التأديبية التي صدر من أجلها ، وهذا التسبيب يدفع الجهة الإدارية إلى التبصر حين تقوم بتحديد الأخطاء التي تثبت في حق الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية، ويحثها على التروي قبل إصدار قرار الجزاء ، كما أن التسبيب من ناحية أخرى يؤدي إلى علم الموظف بما نسب إليه وجوزي من أجله ، فيرضى به ويرتدع عما بدر منه، أو يتظلم منه، ويطعن فيه إن رأى وجهاً لذلك ، وأخراً يؤدي التسبيب إلى تمكين القضاء من الرقابة على قرار الجزاء – إذا طعن فيه – في ضوء ما

---

[1] انظر المادة 71 من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية ، تقابلها المادة65 من القانون السابق رقم 8 لسنة 1973بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية الملغي.

[2] انظر المادة 82 من القانون الحالي رقم 21 لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية .

ورد فيه من أسباب، ولهذا كله يعتبر التسبيب من الإجراءات الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان قرار الجزاء.

هذا ولكي يحقق التسبيب أغراضه ينبغي أن يكون واضحاً ، ومن ثم لا يجوز أن يصدر في عبارات عامة ومجهلة ، وبالجملة يجب أن تتوافر فيه الضوابط والعناصر التي سبق بيانها عند الحديث عن ضمانة التسبيب في التشريع العُماني.

الفصـــل الثانـــي
الضمانات المتعلقة بحياد السلطات التأديبية
في التشريع العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم :

تعد ضمانة الحيدة وعدم الانحياز من الضمانات الجوهرية في التأديب، سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة ، فمن المبادئ الأساسية للعدالة أن يطمئن الموظف المتهم إلى حيدة الفرد أو الهيئة التي تحاكمه ، وخلو ذهنها للدعوى التأديبية من أية عوامل قد تؤثر في نزاهتها أو استقلالها[1]، وعلى الرغم من أهمية هذه الضمانة في أي محاكمة عادلة ، بيد أنها لم تحظ في البداية بمضمون محدد ولا بوسيلة فعالة تكفلها في النظام التأديبي ، ويرجع ذلك إلى الطابع الإداري لهذا النظام في مراحله الأولى ، حيث يتعذر الفصل بين الاتهام والحكم في هذا النظام ، وبالتالي عدم إمكانية تطبيق الوسائل التي تكفل لمبدأ الحيدة احترامه[2]، إلا أن التطور الذي حدث على النظام التأديبي

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 361 ، وكذلك الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس ، مرجع سابق ، ص 333، وكذلك المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 404 وص 405 .

[2] انظر اللواء / محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 394 ، وكذلك الأستاذة / شيماء محمد عطا الله، مدى إعمال قواعد المسئولية الجنائية في مجال المسئولية التأديبية ، مرجع سابق ، ص 207 وما بعدها.

بتحوله من نظام رئاسي إلى أشكال شبه قضائية قد فتح الباب أمام هذه الضمانة في المجال التأديبي ، سواء من حيث توزيع الاختصاص في التأديب أو في ممارسته، كما أتاح إمكانية تطبيق الوسائل التي تكفل احترام مبدأ الحيدة وهي الرد والتنحي[1] .

ولما كان من مقتضيات تطبيق ضمانة الحيدة وعدم الانحياز هو الفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة، على نحو لا يسمح أن يشترك شخص واحد في القيام بالتحقيق والحكم في ذات الدعوى التأديبية ، عملاً بالقاعدة القائلة :(بأن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد سمع أو تكلم أو كتب) ، حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم، بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه ، فالأصل أن من يبدي رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها ، وذلك ضماناً لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام ، حتى يطمئن إلى عدالة قاضيه وتحرره من التأثير بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة[2].

وقد درج التشريع والقضاء المقارن في مختلف أنظمة التأديب على عدم وضع تعريف محدد لهذا الضمانة ، مكتفياً ببيان الأسباب التي تخل بها أو تؤثر نقصاً فيها.

ولبيان مدى توافر هذه الضمانة في تشريعات الدول – محل الدراسة– سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين ، نتناول في الأول منها عن : مظاهر حياد السلطات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن ، ونتحدث في المبحث الثاني عن: الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن.

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، المرجع السابق ، ص 361 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1956/3/24م ، في الطعن رقم (108) لسنة (2) ق، المنشور في مجموعة المستشار/ سمير أبو شادي في عشر سنوات (1955- 1965) ، الجزء الأول، مرجع سابق ، ص 850 و ص 857 .

المبحث الأول
مظاهر حياد السلطات التأديبية
في التشريع العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم:

من المبادئ الأساسية للحيدة وعدم الانحياز، عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد ، الأمر الذي يستوجب معه الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم ، بحيث تتولى وظيفة الاتهام والتحقيق هيئة مستقلة عن سلطة الحكم[1]، وذلك ضماناً لحياد هذه السلطات وتلافياً لما يؤدي إليه اختلاف بين العمليين من عدم انحياز في الواقع العملي.

ويترتب على تطبيق هذه القاعدة في المجال التأديبي نتيجة على قدر من الأهمية، مؤداها عدم صلاحية كل من سبق له الاتصال بمراحل الدعوى التأديبية الحكم فيها ، سواء باشر عملاً من أعمال التحقيق ، أو أدلى برأي فيها كخبير أو إستشاري.

ولمعرفة مدى أخذ التشريعات في الدول – محل الدراسة– بهذه الضمانة ، سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين ، نتناول في الأول منها: حياد السلطات التأديبية في التشريع العُماني، ونتحدث في المطلب الثاني عن: حياد السلطات التأديبية في النظم المقارنة .

---

(1) انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 182 ، وكذلك الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 307 ، وكذلك الدكتور/ محمد عصفور ، التأديب والعقاب في علاقات العمل ، القاهرة ، طبعة 1967م ، بدون جهة نشر، مرجع سابق ، ص 46 .

المطلب الأول
حياد السلطات التأديبية
في التشريع العُماني

من الضمانات التأديبية المهمة للموظف الذي يخضع للمساءلة أن تكون السلطات التأديبية التي تحاكمه أو تحقق معه محايدة ، وليس لها مصالح شخصية، أو مصالح وظيفية ضد الموظف المخالف حتى لا تتأثر بتلك المصالح سلباً أو إيجاباً في مواجته.

ومن نافلة القول إن ضمانة الحيدة لا تتحقق إذا كانت السلطة التأديبية تجمع بين يديها سلطتي الاتهام والمحاكمة ، وعليه فإن توزيع الإجراءات التأديبية بين أكثر من هيئة هي التي تحقق توافر هذه الضمانة، بحيث تتولى الاتهام والتحقيق جهة غير جهة سلطة الحكم في الدعوى التأديبية .

وبإنزال هذا المبدأ على واقع السلطات التأديبية في القانون العُماني ، وبما أن المشرع ــ وكما سبق وأن رأينا – قد وزّع اختصاص توقيع الجزاءات بين جهتين ، هما السلطة التأديبية الرئاسية ، ومجالس المساءلة الإدارية بنوعيها ، لذا سوف نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين ، نتحدث في الأول عن: مدى توافر مبدأ الحيدة في السلطة التأديبية الرئاسية في القانون العُماني ، وفي الثاني نتحدث عن هذا المبدأ: في مجالس المساءلة الإدارية، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول
مدى توافر مبدأ الحيدة في السلطة التأديبية الرئاسية
في القانون العُماني

من المبادئ الراسخة في التشريع الجنائي الفصل التام بين سلطتي الاتهام والمحكمة ، وذلك تحقيقاً للعدالة وبعداً عن الهوى والتحكم ، ويمثل هذا المبدأ ضمانة أساسية للشخص الذي يخضع للمساءلة الجنائية وتطبيقاً سليماً للقانون[1].

وفي المجال التأديبي نجد أن هذا المبدأ غير مطبق بمضمونه الاصطلاحي في المساءلة التأديبية خاصة في نظام التأديب الرئاسي[2]، فعلى الرغم من أن ضمانة الحيدة واجبة الإعمال في كل الأنظمة التأديبية على اختلاف مسمياتها، بحسبانها ضمانة أساسية تمليها العدالة حتى بدون النص عليها ، بيد أن تلك الضمانة لا تجد تطبيقاً فعلياً في نطاق التأديب الرئاسي ، إذ لا يعرف هذا النظام التفرقة بين سلطة الاتهام وسلطة توقيع الجزاء، ولا يقدح من تلك الحقيقة أن من يتولى التحقيق يكون غير من يصدر قرار الجزاء ، فكلاهما ينتميان إلى أسرة إدارية واحدة يكون فيها من يوقع الجزاء هو عادة الرئيس الإداري الأعلى لمن أتهم أو حقق في الاتهام ، بل إنه بوسع الرئيس ــ كما سبق أن أوضحنا- أن يباشر التحقيق بنفسه ثم يوقع الجزاء ، ولذلك يتعذر في مثل هذا النظام إعمال القواعد الخاصة بالحيدة ، بما تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده [3].

وأمام هذا الواقع التنظيمي لا يكون للموظف سوى طريق التظلم على قرار الجزاء بعد صدوره أمام رئيس الوحدة أو الطعن عليه قضائياً إذا ما

---

(1) انظر الدكتور/ رؤوف عبيد ، المشكلات العملية في الإجراءات الجنائية ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، بدون جهة نشر ، ص 8 ، وكذلك الدكتور/ أشرف رمضان عبد الحميد حسن ، مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق ، مرجع سابق ، ص 19 وما بعدها.

(2) انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 184 و ص 185 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 374 ، وكذلك الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس ، مرجع سابق ، ص 336 .

(3) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 245 و ص 246 .

رأى وجهاً لذلك ، وتكون وسيلته في ذلك الطعن على أساس انحراف السلطة التأديبية في استعمال سلطتها ، ويتجلى ذلك إذا ما كان دافع مصدر القرار التأديبي ليس تحقيق المصلحة العامة،وإنما الانتقام من الموظف المتهم لعداوة شخصية بينهما ، أو كان دافع اتخاذ القرار تحقيق مصلحة شخصية لمصدر القرار أو لغيره.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار السلطة التأديبية الرئاسية بمجازاة موظف، بعدما ثبت لديها أن دافع الإدارة في إصدار قرار الجزاء كان الانتقام من الموظف بعد التجائه إلى القضاء واستصداره أحكاماً قضائية بإلغاء قراراتها[1].

في حين يرى بعض الشراح[2] أن الجمع بين سلطتي الاتهام والحكم بالنسبة للسلطة التأديبية الرئاسية ، يخفف من حدته ما يحدث في الواقع العملي داخل وحدات الجهاز الإداري للدولة من خلال التدرج الوظيفي الرئاسي ، وبالتالي الفصل بين من يباشر التحقيق وبين السلطة التي تتخذ قرار الجزاء ، وقد دلل على صحة رأيه بنص المادة 180 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م ، والتي تنص على أنه:(يحدد رئيس الوحدة بقرار منه الموظف الذي يقوم بالتحقيق...)، وبنص المادة 184 من ذات اللائحة والتي تنص:(يثبت المحقق بعد انتهائه من التحقيق رأيه في مذكرة يعرضها مع محضر التحقيق على السلطة المختصة بتوقيع العقوبة).

ومن جانبنا لا نؤيد هذا الرأي لأنه قد إنساق نظرياً مع النصوص المتقدمة ، فالمحقق لا يتمتع أصلاً بالاستقلال التام عن الرئيس الإداري

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1961/6/13م، في الطعن رقم (109) لسنة (2) ق، المنشور في مجموعة مبادئ السنة (6) ق، ص 1049 .

(2) انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العماني ، مرجع سابق ، ص 233 .

الأعلى ، بل قد يكون مرؤوساً له ، ومن ثم يمكن أن يتأثر بالتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه ، ويعكسها سلباً أو إيجاباً على مسار إجراءات التحقيق الذي يتم مع المخالف ، فضلاً عن أنه – وكما سبق وأن أوضحنا– لا يوجد ثمة مانع في نظام التأديب الرئاسي ، أن يقوم بالتحقيق ذات الشخص الذي سيوقع الجزاء[1]، ونتيجة لهشاشة الأسس التي قام عليها هذا الرأي فقد تراجع قائله عنه، وانتهى إلى ضرورة الفصل بين سلطتي الاتهام وتوقيع الجزاء على الموظف المتهم، لأن جمع هاتين السلطتين في يد شخص واحد تتنافى وضمانة الحيدة الواجب توافرها فيمن يتولى توقيع الجزاء التأديبي[2].

وعلى أية حال ، نرى حلاً لهذه المشكلة مناشدة المشرع التأديبي العُماني مجدداً في التدخل بتعديل تشريعي يسند بموجبه مهمة التحقيق إلى جهة ذات استقلال عن السلطة التأديبية الرئاسية، حتى يتحقق مبدأ الحيدة في المحاكمات التأديبية ، ولا يغني عن هذا ما ذهب إليه بعض الفقه[3] ، من أن الجمع بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء لا يعد انتهاكاً لضمانات الموظف ، مادام في إمكانه الطعن القضائي على القرار الصادر بالجزاء ، ذلك أن القاضي يعتمد في رقابته على القرار التأديبي على عناصر عدة ، من بينها التحقيق الذي أجري مع الموظف، بهدف الوقوف على مدى صحة ما نسب إليه ، واستخلاص الخطأ التأديبي ، فإذا قام بهذا التحقيق الرئيس الأعلى الإداري الذي يختص بإصدار قرار الجزاء، أو قام به شخص يتبع له ، فإنه لا ريب سيؤثر سلباً على سير التحقيق ويوجهه الوجهة التي يريد دون مراعاة للضمانات الواجب توافرها في التحقيق الإداري السليم.

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، طبعة 1979م ، مرجع سابق ، ص 543 .

(2) انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، المرجع السابق ، ص 235 .

(3) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 246 .

الفرع الثاني
الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم في مجالس المساءلة الإدارية في التشريع العُماني

أوضحنا فيما تقدم أن المشرع التأديبي في سلطنة عُمان يوزع الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية على جهتين هي، السلطة التأديبية الرئاسية ، ومجالس المساءلة الإدارية بنوعيها ، وقد بيّنا أن ضمانة الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم ، لا تتحقق بمفهومها القضائي في السلطة الرئاسية ، فهل تجد هذه الضمانة مكانها في نظام مجلس المساءلة الإدارية ؟ .

للإجابة على هذا التساؤل ، نقول إن التأديب شبه القضائي أو توقيع الجزاء عن طريق مجالس المساءلة الإدارية ، يعد أسلوباً أكثر تقدماً من النظام الرئاسي في تطبيق ضمانة الحيدة وعدم الانحياز في الهيئة التأديبية ، ويعتبر خطوة نحو التقليل من مثالب الانحياز الذي يمكن أن يترتب على ازدواج الاختصاص ، وخاصة الجمع بين وظيفتي الاتهام والحكم[1]، إذ لا يجوز أن يتضمن تشكيل مجالس المساءلة الإدارية من ضمن أشخاص سبق لهم القيام بأي عمل من أعمال التحقيق أو الاتهام ، بيد أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء عندما يتولى الرئيس الإداري رئاسة مجلس المساءلة الإدارية مع أن اختصاصه توجيه الاتهام إلى الموظف[2]، بل إنه هو الذي يأمر بإحالته إلى المحاكمة التأديبية عملاً بأحكام المادة (190) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م[3]، ففي هذه الحالة يكون الرئيس قد اتصل بالدعوى التأديبية بإصدار قرار الإحالة (الاتهام) . وترتيباً على

---

(1) انظر اللواء / محمد ماجد ياقوت ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 389 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 376 ، ص 377

(3) انظر في هذا المعنى:-

-S. Salon, op. cit. p. 121.

- Mourgeon. Op.cit,p.450.

(3) تنص المادة 190 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لسنة رقم 52 1984م على أنه : (يصدر قرار إحالة الموظف إلى مجلس التأديب من رئيس الوحدة ، ويتضمن بيانا محددا بالأفعال المنسوبة إليه).

القاعدة الأساسية التي تقوم عليها المحاكمات التأديبية أن من يجلس مجلس الحكم يجب عليه ألا يكون قد سمع أو كتب أو تكلم ، حتى يطمئن المتهم إلى حياد من يحاكمه[1]، إعمالاً للقاعدة العامة أنه:(لا يجوز للشخص أن يكون خصماً وحكماً) ، ولهذا يجب أن يستبعد في المشاركة من إصدار القرار التأديبي كل شخص له صلة أو شارك في الادعاء[2].

وتطبيقاً لهذا المبدأ الأصولي فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن:(الرئيس الذي يفصح عن رأيه في الإحتمه . فإنه يكون قد أبدى رأياً مسبقاً في الدعوى التأديبية ، الأمر الذي يفقده صلاحية الفصل فيها ، ويجعل عمله باطلاً)[3]، كما قضت في حكم آخر لها بذات المعنى ، حيث قررت: (أن اتصال أحد أعضاء مجالس التأديب بمراحل الاتهام ، أو التحقيق يفقده الحيدة الواجبة فيمن يجلس مجلس الحكم ، ويجعله غير صالح بالتالي لرئاسة مجلس التأديب الذي حوكم الطاعن أمامه ، الأمر الذي يتعين معه الحكم ببطلان تشكيل هذا المجلس وبطلان القرار الصادر عنه)[4].

وفي إطار التأكيد على ضرورة توافر ضمانة الحيدة في رئيس وأعضاء ومجالس المساءلة الإدارية ، فقد اهتم المشرع التأديبي بذلك، حيث نصت المادة 129 من القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م على تلك الضمانة بقولها : (على عضو مجلس المساءلة التنحي إذا قام به سبب يوجب ذلك ، وللموظف المحال إلى المساءلة الإدارية ، أو المتظلم من قرارات مجلس المساءلة الإدارية حق الاعتراض على أي عضو من أعضاء المجلس إذا

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1956/3/24م ، في الطعن رقم (108) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة سمير أبو شادي ، في عشر سنوات (1955- 1965م) ، الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص 850 و ص 857

(2) انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 392 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1971/6/13م ، في الطعن رقم (50) لسنة (10) ق ، المنشور في مجموعة مبادئ السنة السابعة عشر ، ص 16 .

(4) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1983/5/7م ، في الطعن رقم (39) لسنة (28) ق ، المنشور في مجموعة السنة الثامنة والعشرين، ص 717 .

كان هناك سبب يوجب ذلك ، وعلى رئيس الوحدة ، أو رئيس مجلس الخدمة المدنية حسب الأحوال أن يفصل في هذا الاعتراض، فإذا قبل الاعتراض ، أو تنحى العضو ، حل عضو من الأعضاء الاحتياطيين محله) ، فمن هذا النص يتضح أن المشرع التأديبي قد حرص على تكريس هذه الضمانة ، بحسبانها من الضمانات الأساسية في التأديب وأصل من الأصول التي تقوم عليها المحاكمات التأديبية، فإذا وجد سبب من الأسباب التي تشكك في حيدة عضو مجلس المساءلة ، كان عليه أن يتنحى من تلقاء نفسه عن نظر الدعوى التأديبية ، كما يجوز للموظف المتهم أن يطلب رده.

هذا وتتنوع الأسباب التي من شأنها التأثير على حيدة عضو مجلس المساءلة الإدارية ، فقد تكون أسباباً شخصية تجعل عاطفة التحيز لديه قوية ، كأن يكون قد اتهم في قضية مشابهة لتلك التي ينظرها مما يؤثر على حياده[1]، وقد تكون هذه الأسباب موضوعية ومثلها أن يكون عضو مجلس المساءلة قد اتخذ موقفاً من الدعوى المنظورة أمامه ، من شأنه أن يشكك في حيدته ، كما لو قام بعمل من أعمال التحقيق أو الاتهام في هذه الدعوى، مما يجعله غير صالح للفصل فيها بدون ميل أو تحيز[2] لذا يجب عليه التنحي عن نظر تلك الدعوى حتى تتحقق نزاهة الهيئة التأديبية التي تنظر المخالفة أو المخالفات المنسوبة للموظف الذي يخضع للمحاكمة.

وتعد ضمانة الحيدة في النظام التأديبي من أهم الأسس في تحقيق العدالة عند توقيع الجزاءات التأديبية ، كما أنها تؤدي إلى اطمئنان الموظف المتهم إلى صحة الاعتبارات القانونية التي قامت عليها مساءلته التأديبية .

---

(1) انظر الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 309 .

(2) انظر الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس ، مرجع سابق ، ص 342 .

وتأكيداً لأهمية هذه الضمانة بحسبانها من الضمانات الجوهرية المقررة للموظف الذي يخضع للمساءلة ، فقد اطردت أحكام القضاء الإداري على تطبيقها في المحاكمات التأديبية ، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها بأن:(الأصل أن من يقوم في الدعوى الجنائية أو التأديبية بعمل من أعمال التحقيق يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى أو الحكم فيها ما لم يوجد نص صريح لأسباب خاصة تقضي بغير ذلك ...وهذا أصل من أصول المحاكمات، وحكمة ذلك هي ضمان حيدة القاضي الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم ، حتى يطمئن هذا الأخير إلى عدالة قاضيه وتجرده من الميل أو التأثر وحتى لا تساور القاضي أو عضو الهيئة التأديبية وقت إصدار حكمه أو قراره عقيدة سبق أن كونها عن التهمة موضوع المحاكمة وهو يباشر ولاية التحقيق أو يتولى سلطة الاتهام ، فثمة قاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى لا تحتاج إلى نص يقررها، وهي أن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم ، حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم مما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه ...)[1].

مما تقدم نخلص أن المشرع التأديبي في سلطنة عُمان قد أخذ بهذه الضمانة صراحة بالنسبة للمساءلة التأديبية التي تتم عن طريق مجالس المساءلة الإدارية بنوعيها ، مما يعني ضرورة الالتزام بها، وإلا جاز للموظف الذي يخضع للمساءلة طلب رد رئيس وأعضاء مجلس المساءلة عند

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1956/3/24م ، في الطعن رقم (108) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة المستشار / سمير أبو شادي في عشر سنوات (1955- 1965م) مرجع سابق، ص 850 وما بعدها، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1968/11/23م ، المنشور في مجموعة السنة (14) ق ، ص 47 ، وحكمها الصادر بجلسة 1971/11/13م ، في الطعن رقم (50) لسنة (10) ق ، المنشور في مجموعة السنة رقم (1039) لسنة (28) ق المنشور في مجموعة السنة (28) ق ، ص 717 .

توافر أي حالة من حالات عدم الصلاحية ، أو الرد في أي شخص منهم.

المطلب الثاني
حياد السلطات التأديبية في النظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

تعد ضمانة حياد السلطات التأديبية من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها عدالة المحاكمة التأديبية ، فمن المصلحة العامة أن يشعر الموظف المتهم بحياد الجهة التي تحاكمه ، وتقوم هذه الضمانة على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في أن واحد ، الأمر الذي يستوجب معه الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم ، بحيث تتولى وظيفة التحقيق والاتهام جهة مختلفة عن جهة سلطة الحكم في الدعوى التأديبية[1].

ولما كان قد سبق لنا التطرق لمفهوم هذه الضمانة والنتائج المترتبة على الأخذ بها في النظام التأديبي ، بمناسبة بحثها في التشريع العُماني بشيء من التفصيل نسبياً ، ووفقاً لطبيعة المنهجية التي تقوم عليها هذه الدراسة ، لذا سوف نتناولها في هذا المطلب بشيء من الإيجاز لغايات إبراز المقارنة بين تشريعات الدول محل الدراسة.

وترتيباً على ذلك سوف نقسم البحث في هذا المطلب إلى فرعين، نتحدث في الأول: عن حياد السلطات التأديبية في التشريع المصري ، ونتناول في الفرع الثاني: حياد السلطات التأديبية في التشريع الإماراتي ، وذلك كما يلي:

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 567 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ عمرو فؤاد احمد بركات ، السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 307 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 361 وما بعدها.

الفرع الأول

حياد السلطات التأديبية

في التشريع المصري

على الرغم من الاهتمام الكبير من قبل المشرع التأديبي المصري بضمانة حيدة الجهات التأديبية ، بيد أنه – وعلى غرار أترابه– لم يضع تعريفاً محدداً لمفهوم هذه الضمانة ، تاركاً ذلك للفقه والقضاء، ومكتفياً ببيان الأسباب التي تخل بها أو تنقص من فاعليتها، إذا ما توافرت في أحد أعضاء السلطات التأديبية، وأمام هذا الوضع فقد أبلى الفقه والقضاء الإداري المصري بلاءً حسناً في تحديد مفهوم هذه الضمانة ، والنتائج المترتبة على أعمالها في الواقع العملي عند ممارسة التأديب حتى تتحقق عدالة النظام التأديبي ،ولقد كوّن هذا الاجتهاد موروثاً قانونياً لا يستهان به في هذا المجال وأصبح يشار إليه بالبنان.

وبما أن المشرع المصري – كما رأينا فيما تقدم– يجمع في نظامه التأديبي بين النظام الرئاسي ، والنظام القضائي ، والنظام شبه القضائي لبعض الفئات الخاصة من الموظفين ، مثل أعضاء هيئات التدريس في الجامعات، ومجالس المساءلة للقضاة ، إلا أنه ما يهمنا في هذا المقام بصفة أساسية النظام الرئاسي والنظام القضائي ، باعتبارهما محل هذه الدراسة، عليه سوف نقصر الحديث عن مدى توافر هذه الضمانة في هذين النظامين ، وذلك كما يلي:

الغصن الأول
مدى توافر الحيدة في السلطة التأديبية
الرئاسية في القانون المصري

عرفنا فيما سبق أن ضمانة الحيدة بمفهومها الاصطلاحي المعروف لا يمكن أن تتوافر في القرارات التأديبية الصادرة من السلطة الرئاسية[1] ، والسبب في ذلك يعود إلى أن هذه السلطة وبحكم طبيعتها لا تسمح بتنظيم محدد وسابق لحالات التنحي والرد ، لكونها تجمع بين يديها سلطتي الاتهام والمساءلة ، أي أنها تجمع كل إجراءات المساءلة التأديبية دونما أدنى توزيع في الاختصاصات التأديبية ، إذ قد يقوم بكل هذه الإجراءات الشخص الذي يوقع الجزاء التأديبي ، وترتيباً على ذلك فإنه لا يمكن من الناحية العملية إعمال قواعد عدم الصلاحية والرد في النظام الرئاسي ، بيد أن ذلك لا يعني بقاء الموظف الذي يتعرض للمساءلة التأديبية أمام هذه السلطة بدون ثمة ضمان لحيدة السلطة الرئاسية ، حيث تتحول ضمانة الحيدة في هذه الحالة إلى ضمانة من نوع آخر هي الرقابة القضائية اللاحقة على القرار التأديبي ، حيث يجوز للموظف الصادر بحقه الجزاء أن يطعن قضائياً في القرار الصادر من السلطة الرئاسية ، إذا ما شابه عيب من شأنه أن يؤثر على مظهر الحيدة الواجب توافرها في الرئيس الإداري الذي أصدر القرار التأديبي ، بشرط أن يقيم الدليل على ما يدعيه من انحراف بالسلطة[2].

وتأسيساً على ما تقدم فإن ضمانة الحيدة وإن كانت لم تقرر بنص صريح أمام السلطة التأديبية الرئاسية، إذ لا يوجد نص في نظام العاملين المدنيين بالدولة ينظم عدم صلاحية السلطة الإدارية لتوقيع الجزاءات ووجوب تنحيها أو حالات ردها، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجودها كلياً في

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 567 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسين ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 245 و ص 246 ، وكذلك الدكتور/ محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 275 وص276 .

[2] انظر :- دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي ومسئولية السلطة العامة ، أعدها المعهد الدولي للعلوم الإدارية ، منشورة في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، السنة الثانية،يونية 1960م ، مرجع سابق ، ص 300 – 309 .

هذا النظام ، بحسبان أن ضمانة الحيدة يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصاً ، وفيما يصدر عنه من أعمال،لذا فإن كل شخص تتوافر في حقه مبررات مشروعة للشك في حيدته يفقد من الناحية القانونية كل صفة وكل صلاحية للبت في الموضوع،وبالتالي فإن الإخلال بهذه الضمانة وعدم مراعاتها من شأنه أن يولد حق للموظف للطعن على القرار التأديبي الصادر بحقه من ذلك الرئيس الذي أحاطت به الشكوك في حيدته.

وقد أكد القضاء الإداري المصري على هذه الضمانة في الكثير من أحكامه كما سبق وأن أوضحنا ذلك من قبل[1]، نظراً لأهميتها بالنسبة للموظف الذي يتعرض للمساءلة التأديبية ، حتى يطمئن إلى عدالة من يحاكمه دون ميل أو هوى.

الفصل الثاني
ضمانة الحيدة في التأديب القضائي
في القانون المصري

إذا كانت ضمانة الحيدة بمقتضياتها الفنية لا تتحقق بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة من السلطة الرئاسية ، فإنها تجد – وبحق – مجالها في التطبيق الكامل في النظام القضائي للتأديب ، ففي هذا النظام تقوم بتوقيع الجزاءات محاكم تأديبية، تتمتع باستقلال تام عن جهة الإدارة التي يتبع لها الموظف المخالف ، وعن جهة الاتهام (النيابة الإدارية) التي تقوم بدور الادعاء أمام تلك المحاكم ، وبهذا المفهوم يمكن إعمال القواعد المنظمة لعدم الصلاحية والرد بالنسبة لأعضاء المحاكم التأديبية ، أي تطبيق الأحكام التي تكفـــل احترام مبدأ الحيدة، إذ أن هذه المحاكم –وحسبما أوضحنا من قبل–

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1961/6/13م ، في الطعن رقم (109) لسنة (2) ق، المنشور في مجموعة مبادئ السنة (6) ، مرجع سابق ، ص 1049 .

باتت مشكلة تشكيلاً قضائياً خالصاً، عملاً بأحكام قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م ، الذي جاء معدلاً لأحكـــام القانون رقم 117 لسنة 1958م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، فضلاً عن اعتبارها فرعاً متخصصاً من قضاء مجلس الدولة ، وتسري على قضاة هذه المحاكم جميع القواعد والأحكام التي تسري على سائر القضاة، فيما يتعلق بممارستهم لأعمالهم القضائية تأكيدا لاحترام ضمانة الحيدة في المحاكمات التي تتم أمامها ، وسوف نوضح في موضع لاحق من هذا الفصل الوسائل المقررة والتي تكفـــل احترام ضمانـــة الحيدة للســـلطات التأديبية في النظـــم المقارنة محل الدراسة.

هذا وتقوم ضمانة الحيدة على أساس أنه لا يجوز لشخص واحد أن يكون حكماً وخصماً في نفس الوقت[1] ، وهذه القاعدة الأصولية لا تحتاج إلى نصوص قانونية تقررها ، بحسبانها من القواعد المستقرة في أي نظام عقابي ، فالحيدة ضمانة للمتهم يفترض وجودها في كل سلطة قضائية ، ومن ثم فإن من يشترك في التحقيق، أو يسبق له الاتصال بمراحل الاتهام ، فلا يكون له الحق في أن يجلس لمحاكمة المتهم[2].

وترسيخاً لهذه القاعدة الأصولية فقد نص عليها المشرع المصري في المادتين 247 و 248 من قانون الإجراءات الجنائية بالنسبة للمحاكمات الجنائية ، كما نص عليها في المادة 26 من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 117 لسنة 1958م بالنسبة للمحاكمات التأديبية بقولها:(في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها ، يجب عليه

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري ، مرجع سابق ، ص 267 وما بعدها ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، طبعة 1995م ، مرجع سابق ، ص 567 وما بعدها.

(2) انظر الدكتور/ خميس السيد إسماعيل ، موسوعة المحاكمات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 395 .

التنحي عن نظر الدعوى ، وللموظف المحال إلى المحكمة الحق في طلب تنحيته)[1].

ويلاحظ من النص المتقدم أن المشرع قد قصر تطبيق أحكام التنحي والرد على قضاة المحاكم التأديبية ، ولم يتطرق إلى عضو النيابة الإدارية ، وأمام هذا الوضع نشأ خلاف في الفقه بشأن جواز رد أعضاء النيابة الإدارية، إذا توافرت في أي منهم حالة من حالات عدم الصلاحية أو الرد ، فذهب جانب من الفقه إلى عدم جواز رد عضو النيابة الإدارية الحاضر في الجلسة قياساً على عدم جواز رد عضو النيابة العامة[2]، في حين يذهب جانب آخر من الفقه[3] إلى عكس هذا الاتجاه ويرى :(أن الاعتبارات المشار إليها لا تعتبر تبريراً كافياً للقاعدة التشريعية ، أما كون النيابة خصم فالمتهم لا يرد النيابة بأجمعها ، وإنما يرد ممثلها عندما يقوم لديه الشك في استقلاله ونزاهته ويطلب استبداله بغيره، وأما أن رأي النيابة غير ملزم للمحكمة ، فهذا صحيح ، ولكن قد يكون له تأثير عليها ، ذلك إن بعث الطمأنينة في نفس المتهم هو حلقة من سلسلة ضمانات الدفاع فكيف لا يخول المتهم رد عضو النيابة ، وقد تجمعه بالمجني عليه صلة قرابة أو صداقة يحتمل أن تؤثر في تصرفاته، وهو يقوم بدور مهم في الدعوى...)،وقد ذهب اتجاه ثالث من الفقه[4]إلى محالة التوفيق بين الاتجاهين المتعارضين بقوله :(ونرى أنه وإن كان لا يجوز رد عضو النيابة الإدارية إلا أنه أسلم وادعى لتطمين المتهم أن يتنحى

---

[1] لقد نص قانون التوظف رقم 210 لسنة 1951م في المادة 87 منه على مبدأ الحيدة بالنسبة لأعضاء مجلس التأديب بقوله :(في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة إلى رئيس المجلس أو أحد أعضائه يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية ، وللموظف المحال إلى المحاكمة حق طلب تنحيته).

[2] انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 246 ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب، طبعة 1955م ، مرجع سابق 570 ، وكذلك الأستاذان / محمد رشوان أحمد، وابراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 255، وكذلك انظر الدكتور/ طعيمة الجرف ، النيابة الإدارية في دعم الإدارة الحكومية ، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية ، السنة الثالثة، العدد الأول، أول يونيو 1960 ، ص 160 .

[3] انظر الدكتور/ محمود محمود مصطفى ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، الطبعة التاسعة ، مرجع سابق، ص 66 .

[4] انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 283 0

عضو النيابـــة الإدارية عن أداء مهمتـــه ، ويســـتبدل به غيره إذا قام به ســـبب من أسباب عـــدم الصلاحية أو الرد)[1].

وبالنسبة لكاتب الجلسة فإن الرأي مستقر علي عدم جواز رده كونه لا يعد من القضاء وإنما هو من أعوانهم ، ويقتصر عمله على كتابة ما يدور في الجلسة فقط، دون أن يكون له رأي من شأنه التأثير على المحاكمة ، وترتيباً على ذلك لا يبطل الحكم إذا قام بالكاتب سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد،وإن كان من الأفضل استبدال شخص آخر دفعاً لأية مظنة بشأن عمله الكتابي[2].

وقد أوضحنا من قبل أن المشرع المصري لم يضع تعريفاً لضمانة الحيدة وإنما اكتفى بتعداد الأسباب والحالات التي تؤثر على حيدة القاضي ، وقد أحال في تطبيق هذه الأسباب إلى نصوص قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 13 لسنة 1968م فيما يتعلق بهذا الشأن[3].

وتأكيداً لأهمية تفعيل ضمانة الحيدة في المحاكمات التأديبية ، فإن القضاء الإداري المصري يعترف بحق الرد حتى ولو لم يوجد نص بذلك ، وفي هذا السياق قضت محكمة القضاء الإداري مقررة هذا المبدأ بقولها : (... بالرغم من عدم وجود قاعدة مكتوبة في القانون الإداري تخضع الدعوى التأديبية لما تخضع له الدعوى المدنية أو الجنائية من أحكام خاصة بالتنحي عن نظر الدعوى عند قيام أحد أسباب الرد ، فإن هذا الحكم يسري بالرغم من ذلك ، لأن هذا الحكم استقاه المشرع من قواعد العدالة ، لذا يجب توفير

---

(1) ومن أنصار هذا الرأي الدكتور/ محمود عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري (أساليب النشاط الإداري ووسائله)، دار الفكر العربي ، 1979 ، مرجع سابق ، ص 285 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1957/12/7م، مشار إليه لدى الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب ، طبعة 1995م، مرجع سابق ، ص 570 .

(3) انظر الباب الثامن (عدم صلاحية القضاة وردهم وتنحيتهم) من القانون رقم 13 لسنة 1968م خاصة المواد من (146 - 165) ، ويقابلها في القانون العماني الباب الثامن أيضا من قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم 29 لسنة 2002 م وخاصة المواد من (142- 146) .

الضمان للمتقاضين حتى تصدر الأحكام لهم وعليهم من قضاة بعيدين عن الهوى...)[1].

وفي ذات النهج قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها:(... فثمة قاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها ، وهي إن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم ، حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم، بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه ، فيزعزع ثقته أو يقضي على اطمئنانه إليه ...) [2].

الفرع الثاني
حياد السلطات التأديبية في التشريع الإماراتي

على الرغم من أن المشرع العادي بدولة الإمارات العربية المتحدة قد عالج ضمانـــة الحيدة بشكل عام[3]،إلا أن المشرع التأديبي الإماراتي لم يقرر نص في قانون الخدمة المدنية يعالج حياد السلطات التأديبية على غرار ما فعلاه نظيريه المشرعين العُماني والمصري ، بيد أن هذا لا يعني غياب ضمانة الحيدة من النظام التأديبي في هذه الدولة،بحسبان أن هذه الضمانة من المبادئ الأساسية التي تمليها قواعد العدالة في أي نظام عقابي ومستمدة من المبادئ العامة للقانون،وبالتالي فإن إعمالها عند المحاكمة التأديبية لا يحتاج إلى نص يقررها،وترتيباً على ذلك فإذا توافرت أي حالة من حالات عدم الصلاحية،أو سبب من أسباب الرد في أحد أعضاء السلطات التأديبية وجب عليه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية،وإلا كان القرار التأديبي باطلاً لإخلاله بضمانة الحيدة الواجب توافرها في أعضاء السلطات التأديبية.

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1949/3/10م ، المنشور في مجموعة السنة الثالثة ، ص 468 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1956/3/24م ، المنشور في مجموعة السنة الأولى ، العدد الثاني ، ص 613 ، وأيضاً حكمها الصادر بجلسة 1959/3/21م ، المنشور في مجموعة السنة الرابعة، العدد الثاني، ص 613، وأيضاً حكمها الصادر بجلسة 1959/3/21م ، المنشور في مجموعة السنة الرابعة ، العدد الثاني ، ص 982 .

(3) انظر الباب الثامن من قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم 11 لسنة 1992م، والباب الثالث من قانون الإجراءات الجزائية بدولة الإمارات العربية المتحدة.

وبما أن المشـــرع الإماراتي – شأنـــه شأن المشرع العُماني– يأخـــذ بالاتجاه الإداري في التأديب، ويوزع الاختصاص بتوقيـــع الجزاءات التأديبية بين الســـلطة التأديبية الرئاســـية ، ومجـــالس التأديب ، ونظراً لتشـــابه النظامين في هذا المجـــال ، وبما أنه قد سبق الحديث عن ضمانة الحيدة في التشريع العُماني ، لذا نحيل إلى ما سبق بيانه بشـــأن هـــذه الضمانة منعـــاً من التكرار.

وتأكيـــداً لأهمية هذه الضمانـــة في النظم التأديبية حتى يطمئـــن الموظف المتهم إلى حيدة الفرد أو الهيئة التي تحاكمـــه ، نناشـــد المشرع التأديبي بدولة الإمارات العربية المتحدة إلى التدخل بتعديل تشـــريعي يتضمن إضافة نص إلى قانون الخدمـــة المدنيـــة يعالج حياد الســـلطات التأديبية ، لما في ذلك من تفعيـــل لمبدأ الرعاية والضمـــان الواجب توافره للموظـــف الذي يخضع للمســـاءلة التأديبية ، وبغض النظـــر عن الجهة التي تتولـــى هذه المحاكمة ســـواء أكانت جهة إداريـــة، أم جهة قضائيـــة[1]، فالحيدة ضمانـــة للأفراد ويفترض وجودهـــا في كل من يتولى ســـلطة أو يمـــارس اختصاصـــاً فيما يصـــدر عنه من أعمال[2].

المبحث الثاني
الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية
في التشريع العُماني والمقارن

تمهيد وتقسيم :

أوضحنا فيما تقدم أن حيدة أعضاء الهيئات التأديبية تعد من الضمانات الأساسية للتأديب ، وترتيباً على ذلك فإذا توافر أي سبب من الأسباب التي تشكك في حياد ونزاهة عضو هيئة التأديب محكمة كانت أو مجلس مساءلة

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الله محمد محمود أرجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق ، ص 87 .

[2] انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي(وضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 494 .

إدارية ، فعلى ذلك العضو التنحي عن نظر الدعوى التأديبية ، وإذا لم يقم بذلك يكون للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية الحق في طلب رد وتنحية العفو التي تحوم الشكوك حول حيدته[1].

ولما كانت ضمانة الحيدة على هذا القدر من الأهمية ، فقد قرر القضاء الإداري المصري اعتبار الرد والتنحي من الأصول العامة التي تمليها العدالة الطبيعية في كل محاكمة[2] ، حتى ولو لم يوجد النص القانوني الذي يقرر ذلك، بينما لا يعترف مجلس الدولة الفرنسي بحق الرد إلا في الحالات المنصوص عليها وللأسباب التي يحددها النص[3].

وحتى يضمن المشرع احترام مبدأ الحيدة الواجب توافره في سائر المحاكمات ، فقد حددت التشريعات -ومن بينها التشريعات في الدول محل الدراسة - الوسائل التي تكفل الحياد والنزاهة في المحاكمات القضائية.

وفي المجال التأديبي حددت بعض التشريعات الوسائل التي تكفل حياد أعضاء السلطات التأديبية عند ممارستها التأديب ، فنصت في القوانين المنظمة للمحاكمات التأديبية على تلك الوسائل[4]، في حين أحالت بعض التشريعات الوظيفية كما هو الحـــال في بعض دول الدراسة[5] إلى القوانين

---

(1) انظر الدكتور/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة،مرجع سابق،ص193، وكذلك الدكتور / عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 401 ، وكذلك الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري ، مرجع سابق ، 289 .

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1949/3/10م ، المنشور في مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة، السنة (3) ق ، ص 468 ، وكذلك انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1956/3/24م،المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، السنة الأولى، القاعدة رقم (70) ، ص 613 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1964/3/11م ، في الطعن رقم (1911) لسنة (38) ق ، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، للأستاذ حسن الفكهاني ، مرجع سابق ، ص 900 وص 901 .

(3) انظر الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، المرجع السابق.

(4) كالقانون الإيطالي ، حيث حدد هذا القانون الحالات التي يجوز في حال توافرها رد عضو هيئة المحاكمة التأديبية عن ، نظر الدعوى التأديبية ، انظر الدراسة التي قام بها المعهد الدولي للعلوم الإدارية ، منشورة في مجلة العلوم الإدارية ، مرجع سابق ، ص 304 و ص 305 .

(5) نصت المادة 26 من القانون رقم 117 لسنة 1958م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المصري على ذلك بقولها : (في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها ، يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى ، وللموظف المحال إلى المحكمة الحق في طلب تنحيه).

الإجرائية العامة، مثل قانون المرافعات المدنية والتجارية الذي ينظم الحالات والأسباب التي تؤثر في حياد القاضي وعدم صلاحيته للحكم ، كما نصت بعض التشريعات الوظيفية على هذا المبدأ ولكن بصياغة مختلفة دون بيان تلك الأسباب أو الإحالة إلى القوانين الإجرائية كما هو الشأن في قانون الخدمة المدنية العُماني ، إذ نصت المادة (129) من القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م على ذلك بقولها : (على عضو مجلس المساءلة التنحي إذا قام به سبب يوجب ذلك ، وللموظف المحال إلى المساءلة الإدارية أو المتظلم من قرارات مجلس المساءلة الإدارية حق الاعتراض على أي عضو من أعضاء المجلس إذا كان هناك سبب يوجب ذلك ، وعلى رئيس الوحدة أو رئيس مجلس الخدمة المدنية أن يفصل في هذا الاعتراض ، فإذا قبل الاعتراض أو تنحى العضو ، حل عضو من الأعضاء الاحتياطيين محله)[1].

وقد سكتت بعض التشريعات مثل قانون الخدمة المدنية الإماراتي عن معالجة هذه الوسائل أو حتى الإحالة إلى التشريعات الإجرائية العامة[2]، وبالتالي هل يجوز سحب هذه الوسائل على أعضاء مجالس التأديب حتى مع عدم وجود النص ؟ بحسبان أن ذلك من قبيل الأصول العامة التي تقتضيها أي محاكمة عادلة ؟.

وللإجابة على التساؤل، وللوقوف على الأسباب التي تكفل حياد السلطات التأديبية في قوانين دول الدراسة ، سوف نقسم البحث في هذا الشأن إلى مطلبين ، نتناول في المطلب الأول: الوسائل التي تكفل حياد مجالس المساءلة الإدارية في القانون العُماني ، ونتحدث في المطلب الثاني: عن الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية في النظم المقارنة ، وذلك كما يلي:

---

(1) انظر المادة 129 من القانون رقم 120 لسنة 2004م بشأن الخدمة المدنية .

(2) لم يتضمن قانون الخدمة المدنية الإماراتي الحالي رقم 210 لسنة 2001م ولا القانون السابق رقم 8 لسنة 1973م ، أي نص يعالج الوسائل التي تكفل حياد مجالس التأديب ، على الرغم من أن المشرع عالج هذه الوسائل في القوانين الإجرائية العامة مثل قانون الإجراءات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجزائية.

المطلب الأول
الوسائل التي تكفل حياد مجالس المساءلة الإدارية
في القانون العُماني

تمهيد وتقسيم:

عالج المشرع التأديبي العُماني هذه الوسائل بشيء من الغموض، إذ نصت المادة (129) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م على ذلك ، بقولها : (على عضو مجلس المساءلة التنحي إذا قام به سبب يوجب ذلك ، وللموظف المحال إلى المساءلة الإدارية أو المتظلم من قرارات مجلس المساءلة الإدارية حق الاعتراض على أي عضو من أعضاء المجلس ، إذا كان هناك سبب يوجب ذلك ، وعلى رئيس الوحدة أو رئيس مجلس الخدمة المدنية حسب الأحوال أن يفصل في هذا الاعتراض ، فإذا قبل الاعتراض أو تنحى العضو ، حل عضو من الأعضاء الاحتياطيين محله[1].

ويلاحظ على النص المتقدم أنه وعلى الرغم من أنه جاء بعد صدور ثلاثة قوانين سابقة عليه في مجال الخدمة المدنية[2] ، وأنه صدر بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والتجارية الذي نظم حالات عدم صلاحية القضاة وأسباب ردهم [3]، بيد أنه لم يورد الأسباب والحالات التي تؤثر في حياد أعضاء السلطات التأديبية ، كما أنه لم يحيل إلى قانون الإجراءات المدنية والتجارية بشأن تلك الأسباب ، الأمر إلى يدعونا إلى التساؤل ما هي الأسباب التي تؤثر في حياد أعضاء مجالس المساءلة الإدارية،

---

(1) هذه المادة كانت تقابلها المادة (198) من اللائحة التنفيذية رقم 52 لسنة 1984م ، والتي كانت تقصر هذه الضمانة على أعضاء مجلس التأديب الإداري فقط الذي يقابل مجلس المساءلة الإدارية ، ولا تمتد إلى أعضاء مجلس التأديب المركزي ، الذي يقابل المجلس المركزي لمساءلة الإدارية في القانون الحالي ، وقد كان هذا الأمر موضع نقد من قبل الباحث ، انظر للباحث ، رسالة الماجستير المقدمة إلى الجامعة الأردنية، عام 1995م ، مرجع سابق ، ص 106 .

(2) القانون رقم 47 لسنة 1974م ، والقانون رقم 27 لسنة 1975م ، والقانون رقم 8 لسنة 1980م .

(3) انظر الباب الثامن من القانون رقم 29 لسنة 2002م بشأن قانون الإجراءات المدنية والتجارية الذي ينظم حالات عدم صلاحية القضاة وردهم وتنحيتهم.

حتـــى يمكـــن الاعتراض على اشتراك العضـــو في المحاكمـــة التأديبيـــة من قبـــل الموظـــف الـــذي يخضـــع للمســـاءلة التأديبيـــة ؟.

للإجابة على هذا التساؤل نقرر ، إنه بالرجوع إلى القواعد العامة المنظمة لحياد أعضاء الجهات القضائية تكون هي الواجب إعمالها في النظام التأديبي ، بحسبان أن المحاكمة التأديبية شأنها شأن أي محاكمة عقابية ، لابد وأن تخضع لمجموعة من القواعد والأسس حتى تصبح محاكمة عادلة ، ومن بين هذه القواعد ضمان حيدة أعضاء مجالس المساءلة الإدارية ، حتى يطمئن الموظف الذي يخضع للمساءلة إلى نزاهة وحياد الهيئة التي تحاكمه، وتأسيساً على ذلك لا يستطيع الموظف المتهم إثارة سبب آخر غير تلك الأسباب حتى يطلب رد أعضاء مجالس المساءلة استناداً إليه ، وبالتالي كان حرياً بالمشرع التأديبي أن يحيل في ذلك إلى قانون الإجراءات المدنية والتجارية ، حتى لا يدع مجالاً للاجتهاد واللبس في هذه الأسباب ، أو أنه يحدد أسباب حـــالات عدم الصلاحية والرد في صلب النص المشار إليه ، لا أن يترك الأمر على عواهنه هكذا بدون تحديـــده، مما يفتح البـــاب على مصراعيه للاجتهاد في أمر نظمه المشرع العادي في القوانين الإجرائية العامة ، التي تعد الشريعة العامة في هذا الشأن.

عليه نناشد المشرع إلى تعديل نص المادة (129) من القانون ، بحيث يتضمن أما الإحالة بشأن أسباب عدم الصلاحية والرد إلى قانون الإجراءات المدنية والتجارية ، بوصفه الشريعة العامة للقوانين الإجرائية، وأما بإيراد الأسباب التي يراها تؤثر على حياد أعضاء مجالس المساءلة الإدارية في متن النص حصراً .

وترتيبـــاً على هذا الفهـــم ســـوف نقـــوم ببيـــان الحـــالات التي تؤثـــر على عـــدم صلاحية أعضـــاء مجـــالس المســـاءلة الإداريـــة فـــي نظـــر الدعـــوى التأديبيـــة ، وكـــذلك الأسباب التـــي يمكـــن حـــال

توافرها ـ في أي عضو من أعضاء تلك المجالس – طلب رده عن الاشتراك في المحاكمة ، وذلك في فرعين هما:

الفرع الأول
حالات عدم صلاحية أعضاء مجالس المساءلة الإدارية

كما سبق وأن أوضحنا يمكن أن تكون الحالات التي حددتها المادة 142 من قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم 29 لسنة 2002م بشأن عدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى[1] ، هي ذاتها بالنسبة لأعضاء مجالس المساءلة الإدارية ، وهذه الحالات هي :

1- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة.
2- إذا كانت له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته .
3- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو وصياً عليه ، أو مظنوناً في وراثته له، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم،أو بالقيم عليه.

---

[1] تنص المادة 142 من القانون رقم 29 لسنة 2002م بشأن الإجراءات المدنية والتجارية على أن : (يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم في الأحوال الآتية :-
أ ـ إذا كان قريباً أو صهرا لأحد الخصوم حتى الدرجة الرابعة.
ب ـ إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته.
جـ ـ إذا كان وكيلا لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو وصياً عليه أو قيماً أو مظنونة وراثته له ، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم أو بالقيم عليه أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصمة أو بأحد مديريها وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية في الدعوى.
د ـ إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلا عنه أو وصياً أو قيماً عليه مصلحة في الدعوى القائمة.
هـ إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى ، أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيرا أو محكماً ، أو كان قد أدى شهادة فيها).

4- إذا كانت له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب ، أو لمن يكون هو وكيلاً أو وصياً عليه أو قيماً عليه مصلحة في الدعوى القائمة.

5- إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى ، أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ، أو إذا كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً ، أو كان قد أدى شهادة فيها .

وعليه فإنه إذا كانت هذه الأسباب التي يؤدي توافرها إلى فقد صلاحية القاضي في نظر الدعوى، لانتفاء ما ينبغي أن يتحلى به من حيدة تمكنه من إصدار حكم منزه عما يفسده من غرض أو محاباة[1]، فإنه من باب أولى تكون واجبة التطبيق إذا توافرت في أحد أعضاء مجالس المساءلة الإدارية ، حيث يتعين عضو المجلس أن ينأى بنفسه عنها، حتى يطمئن الموظف المتهم إلى نزاهة وعدالة الهيئة التأديبية التي تحاكمه ، وأنها مجردة من أية مظنة أو أنها تحمل أراء مسبقة قد تؤثر سلباً في القرار التأديبي الذي سوف تتخذه.

هذا ويقع باطلاً ما يصدر عن مجالس المساءلة الإدارية من قرار في الدعوى التأديبية عند قيام سبب من أسباب عدم الصلاحية لأحد أعضائه ، حتى ولو لم يكن العضو عالماً بهذا السبب وقت إصدار القرار التأديبي ، ولو كان ذلك حتى برضى الموظف ، لأن عدم الصلاحية وأن كانت تتعلق بمصلحة المتهم ، بيد أنها أيضاً وبقدر ربما يكون أكبر تتصل بحسن سير العدالة ، وما يقتضيه ذلك من ضرورة حياد القائم بتطبيقها[2].

---

[1] انظر الدكتور/ فتحي والي ، الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة 1993م ، ص 214 ، وكذلك انظر الدكتور / علي عوض حسن ، رد ومخاصمة أعضاء الهيئة القضائية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، طبعة 1999م ، ص 21 ، وكذلك الدكتور/ عاشور مبروك ، الوسيط في قانون القضاء المصري ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، بدون سنة طبع ، ص 145 .

[2] انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص195، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، وكذلك الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري ، مرجع سابق ، ص 290 وما بعدها.

ولإضفاء الحماية التشريعية على احترام هذه الحالات والأسباب وضمان إعمالها في الواقع العملي ، فقد نصت المادة 143 من قانون الإجراءات المدنية والتجارية العُماني المشار إليه على أنه : (يقع باطلاً عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة ، ولو تم باتفاق الخصوم، وإذا وقع هذا البطلان في حكم صدر من المحكمة العليا، جاز للخصم أن يطلب منها إلغاء الحكم وإعادة نظر الطعن أمام دائرة أخرى)[1].

وتأكيداً لأهمية ضمانة التنحي فقد استقر القضاء الإداري المصري على تقريرها في المحاكمات التأديبية منذ أمد طويل ، إذ قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 1953/11/18م مؤكدةً على هذا المبدأ المهم بقولها[2]: (... أنه بالرغم من عدم وجود قاعدة مكتوبة في القانون الإداري تخضع الدعوى التأديبية ، لما تخضع له الدعوى المدنية أو الجنائية من أحكام خاصة بالتنحي عن نظر الدعوى عند قيام أسباب الرد ، فإن هذا الحكم يسري بالرغم من ذلك ، لأن هذا الحكم استقاه المشرع من قواعد العدالة ، وهو يوجب توفير الضمانة للمتقاضين ، حتى تصدر الأحكام لهم أو عليهم من قضاة بعيدين عن الهوى...)، كما قضت في حكم آخر لها في ذات الاتجاه مطبقة قواعد الصلاحية والرد بالنسبة لأعضاء مجالس التأديب الخاصة ، رغم عدم وجود النص بقولها بأنه[3] : (... بالرغم من أن لوائح توظيف أعضاء مجلس التأديب بجامعة القاهرة لم تتضمن أية قواعد لرد أعضاء مجلس التأديب بها ، إلا أن الأصول العامة للمرافعات ينبغي أن تحكم إجراءات هذه المجالس التي تشبه قراراتها الأحكام القضائية في كثير من نواحيها ، ويتفرع من هذا الأصل ، أنه إذا قام بأحد أعضاء مجلس

---

(1) انظر المادة 142 من القانون رقم 29 لسنة 2002م بشأن قانون الإجراءات المدنية والتجارية .

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1953/11/18م ، المنشور في مجموعة المحكمة ، السنة (8) ق، المجلد الأول، ص 73 .

(3) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1954/11/16م ، في القضية رقم (1542) لسنة (6) ق، المنشور في مجموعة السنة التاسعة ، مطبعة مخيمر ، ص 27 .

التأديب سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد المنصوص عليها في المادة 146 مرافعات وجب عليه التنحي ، إذ ليس أنفى للتهمة ، وأبقى لدواعي تطمين المحاكمين على مصائرهم، وأمكن لاقتلاع منابت القلق من نفوسهم ، من تنحي عضو المجلس من مهمته ، حتى تصدر الأحكام مبرأة من شوائب الميل معصومة من مزالق الغضب وجمحات العداوة ، ولا جدال في أن المادة 87 من قانون موظفي الدولة ، إنما تضمنت في واقع الأمر أصلاً مقرراً من أصول المحاكمات التأديبية كان مردداً في أحكام القضاء الإداري، فهي بهذه المثابة تخلص قاعدة كلية ينبغي أن تسري على جميع المحاكمات التأديبية ، ويتعين مراعاتها بهدف توفير أولى الضمانات في أية محاكمة جزئية...).

وقد سارت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذات النهج، فاعتنقت ذات المبدأ ويتضح ذلك من حكمها الصادر بجلسة 1959/3/12م الذي قالت فيه[1] : (... أن الأصل فيمن يقوم بعمل من أعمال التحقيق في الدعوى الجنائية أو التأديبية ، يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى ، أو الحكم فيها ما لم يوجد نص صريح لأسباب خاصة يقضي بغير ذلك ، كما هو الشأن في لجنة التأديب والتظلمات الخاصة برجال القضاء ، وأعضاء مجلس الدولة ، وهذا أصل من أصول المحاكمات...).

ولما كانت ضمانة التنحي من المبادئ الأصولية التي يجب أن تحكم سائر أنواع المحاكمات، فقد نص عليه الشارع العُماني في قانون الإجراءات الجزائية رقم 97 لسنة 1999م في الفصل الأول من الباب الرابع الخاص بأحوال

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/3/12م ، في الطعن رقم (207) لسنة (4) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمس سنوات ، للأستاذان / أحمد سمير أبو شادي، ونعيم عطية ، مرجع ص 427 .

تنحي القضاة وردهم عن الحكم[1]، حيث نظم حالات عدم صلاحية القاضي الجزائي في المادة 204 منه ، وعالجت المادة205 من ذات القانون كيفية تقديم طلب الرد ومن له حق تقديم هذا الطلب ، كما بيّنت المادة 206 من القانون الإجراءات التي يتبعها القاضي عندما يتوافر في حقه سبب من أسباب الرد، وحالات التنحي الجوازي عند استشعار الحرج، في حين نصت المادة 207 على القواعد الواجبة الأتباع في نظر طلب الرد ، والجهة المنوط بها الفصل في هذا الطلب بحسب الأحوال بالنسبة للقاضي المطلوب رده عن نظر الدعوى.

مما تقدم نخلص إلى أن المشرع العُماني قد نظم الحالات التي يكون في حال توافرها عدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ، وهذه القواعد يمكن أن تطبق في مجال المساءلة الإدارية ، بحسبانها محاكمة يجب أن يتوافر فيها كافة الضمانات المقررة لأي محاكمة عادلة ، كيف لا وهي تنتهي إما بتبرئة الموظف من التهم المنسوبة إليه ، أو بإدانته وتوقيع أحد الجزاءات التأديبية عليه.

الفرع الثاني
أسباب طلب رد أعضاء مجالس المساءلة الإدارية

الرد ويعني في اللغة ، رفض الاعتراف بالاختصاص أو الصلاحية ، ويقال رده رداً ومرداً ومردوداً ، أي صرفه وعليه لم يقبله وخطأه[2] ، ورد عليه الشيء إذا لم يقبله وكذا إذا خطأه[3]، وقد يأتي بمعنى الدفع أو المنع ومنه قول الله سبحانه وتعالى:(بل تأتيهم بغتة فتبهتهم

---

[1] انظر المواد من (204 إلى 207) من قانون الإجراءات الجزائية العُماني رقم 97 لسنة 1999م .
[2] انظر القاموس المحيط ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، مطبعة الحسينية ، سنة 1344هـ ، ص 294 0
[3] انظر المختار الصحاح ، ص 239 .

فلا يستطيعون ردها ولا هم ينظرون)[1]،وفي تفسير هذه الآية يقول ابن كثير:(لا يستطيعون ردها،أي ليس لهم حيلة في ذلك)[2]،وقد يأتي الرد بمعنى الوضع ومنه قوله تعالى:(جاءتهم رسلهم بالبينات فردوا أيديهم في أفواههم)[3]،أي وضعوا أيديهم على أفواههم تكذيباً للرسل[4]، وقد يأتي الرد بمعنى الرجوع ومنه قوله تعالى:(فإن تنازعتم في شيء فردوه إلى الله والرسول)[5]،وقد يأتي الرد بمعنى المآل والعودة ومنه قوله تعالى:(وسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون ثم تردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون)[6].

وفي الاصطلاح القانوني ، فالرد يعني المنع والإقصاء عن نظر الدعوى وموضوعها، هذا وقد نص المشرع على أحكام رد القضاة في قانون الإجراءات المدنية والتجارية في المادة(144) حيث قررت:(يجوز رد القاضي لأحد الأسباب الآتية :-

أـ إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها ، أو إذا جدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم ، أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه .

ب- إذا كان لمطلقته التي له منها ولد ، أو لأحد أقرباءه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى ، أو مع زوجته ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده .

---

[1] الآية رقم (40) من سورة الأنبياء.
[2] انظر تفسير القرآن العظيم ، لأبن كثير ، المجلد الثالث ، بدون سنة نشر ، أو جهة نشر ، ص 179 .
[3] الآية رقم (9) من سورة إبراهيم.
[4] انظر تفسير القرآن العظيم ، لأبن كثير ، المجلد ، المرجع السابق ، ص 524 .
[5] الآية رقم (59) من سورة النساء .
[6] الآية رقم (94) من سورة التوبة.

ج- إذا كان أحد الخصوم خادماً له ، أو كان هو قد أعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنتهم أو كان قد تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده .

د- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل)[1].

فمن هذا النص يتضح أنه إلى جانب أسباب عدم الصلاحية التي يمتنع فيها على القاضي وجوباً نظر الدعوى ويتعين عليه أن يتنحى عن نظرها من تلقاء نفسه ، فإن هناك ثمة أسباب أخرى يطلق عليها أسباب الرد قدر المشرع أنها أقل تأثيراً في نفس القاضي ، ومن ثم أقل تأثيراً في حياده ، ولذلك لم يرتب عليها فقدان القاضي صلاحيته لنظر الدعوى لمجرد توافرها ، وإنما ترك الأمر لتقدير القاضي والخصوم في الدعوى ، بحيث إذا قام سبب منها وخشي القاضي أن يتأثر بها حكمه ، ففي هذه الحالة أجاز له المشرع أن يتنحى عن نظر الدعوى ، فإذا لم يفعل كان للمتهم أن يطلب رده ، أما إذا تنازل الشخص عن هذا الطلب ، أو لم يتقدم به أصلاً ، وفصل القاضي في الدعوى كان حكمه صحيحاً . وذلك على عكس الحال بالنسبة لأسباب عدم الصلاحية التي يترتب عليها البطلان في جميع الأحوال ،تأسيساً على أن أسباب الرد جوازية التطبيق[2]، بحسبانها مقررة لمصلحة الأفراد لا لمصلحة حسن سير العدالة.

وعلى الرغم من أن المشرع التأديبي في سلطنة عُمان قد تبنى من حيث المبدأ فكرة الرد لأعضاء مجالس المساءلة الإدارية ، بيد أنه لم يحدد أسباب الرد في صلب القانون، كما أنه لم يحيل في ذلك إلى قانون الإجراءات المدنية والتجارية ، بوصفه الشريعة العامة في القوانين الإجرائية كما أوضحنا من قبل ،الأمر الذي يدعونا إلى

---

(1) انظر المادة (144) من القانون رقم 29 لسنة 2002م بشأن الإجراءات المدنية والتجارية.

(2) انظر الدكتور/ علي عوض حسن ، رد ومخاصمة أعضاء الهيئات القضائية ، الطبعة الأولى ، 1987م ، دار الثقافة للطباعة والنشر ، مرجع سابق ، ص 28 ، وكذلك الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، 196 وما بعدها.

التســـاؤل عن الأسباب التي يمكـــن معها طلـــب رد أعضـــاء مجالس المســـاءلة الإدارية؟ .

وللإجابة على هذا التساؤل نقرر أنه وأمام صمت المشرع عن بيان هذه الأسباب ، وعدم الإحالة إلى قانون الإجراءات المدنية والتجارية ، فإن يمكن إعمال هذه الأسباب في نطاق المساءلة الإدارية ، بحيث يجوز للموظف المتهم الذي يخضع للمحاكمة التأديبية ، أن يطلب رد عضو مجلس المساءلة الإدارية الذي تتوافر في حقه أحد هذه الأسباب، باعتبار أنها تؤثر في حياده أثناء نظر الدعوى التأديبية المطروحة عليه ، بحسبانها أسباباً محددة ومنضبطة بحيث لا مجال للاجتهاد فيها سواء من جهة الموظف طالب الرد ، أو من جهة السلطة المنوط بها الفصل في هذا الطلب، لا ســـيما وأن القانون العُماني – كونه يأخذ بالاتجاه الإداري – قد أناط سلطة الفصل في طلبات الرد إلى رئيس الوحدة بالنسبة لأعضاء مجالس المساءلة الإدارية ، وإلى رئيس مجلس الخدمة المدنية بالنسبة لأعضاء المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، وغني عن البيان أن هذه الجهات ليست بالضرورة أن تكون مشكلة من عناصر قانونية ، بحيث يتيح لها تكوينهـــا العلمي على قدرة الفصل في الأسباب والحالات التي في حال توافرها قد تؤدي إلى عدم حيـــاد أعضاء تلك المجالس ، مما ينعكس سلباً على حسن سير المحاكمات التأديبية .

وأمام هذا الوضع نناشد المشرع التأديبي في سلطنة عُمان مجدداً إلى سد هذا النقص التشريعي،وذلك بإجراء تعديل على نص المادة129من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م يهدف إلى تحديد الأسباب التي يجوز معها للموظف أن يطلب رد أحد أعضاء مجالس المساءلة الإدارية في صلب تلك المادة ، أو على الأقل أن يضيف فقرة جديدة إلى هذه المادة تحيل إلى تطبيق حالات وأسباب الرد الواردة في قانون الإجراءات المدنية والتجارية ، حتى تتحقق الحكمة التشريعية من أخذه بفكرة الرد في المجال التأديبي ،

بحسبانها تؤدي إلى كفالة احترام مبدأ الحيدة الواجب توافره في المساءلة الإدارية ، التي حرص المشرع على تقريرها في نظامه التأديبي.

المطلب الثاني
الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية
في النظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

عرفنا أن المشرع قد كفل الوسائل التي تؤدي إلى احترام مبدأ الحيدة في المحاكمات القضائية، بوصفها من الضمانات الأساسية لحسن سير العدالة ، وبما أن المحاكمة التأديبية شأنها شأن أي محاكمة ، فإن المشرع التأديبي يجب أن ينظم هذه الوسائل بحيث يطمئن الموظف المتهم إلى عدالة الجهة التأديبية التي تحاكمه.

وحيث إنه قد سبق الحديث عن هذه الوسائل بشيء من التفصيل في القانون العُماني، فإنه وطبقاً لمنهجية هذه الدراسة ، سوف نتناول الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية في القانون المصري والإماراتي بشيء من الإيجاز، لغايات المقارنة بين النظم محل الدراسة بهدف الوصول إلى ترجيح المنهج الأفضل منها في هذا الشأن.

عليه سوف نقسم البحث في هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الأول: الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية في القانون المصري ، وفي الفرع الثاني: نتحدث عن هذه الوسائل في القانون الإماراتي ، وذلك كما يلي:

الفرع الأول

الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية (المحاكم التأديبية) في القانون المصري

كان المشرع التأديبي المصري منسجماً مع نفسه عندما أحال بالنسبة لحالات عدم الصلاحية وأسباب الرد إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية، لكونه يأخذ بالنظام القضائي في التأديب إلى جانب السلطة الرئاسية ، حيث نصت المادة 26 من القانون رقم 117 لسنة 1958 م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على ذلك بقولها أنه: (في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها ، يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى، وللموظف المحال إلى المحكمة الحق في طلب تنحيته) [1].

هذا وقد حددت المادة (146) من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 13 لسنة 1968 الحالات التي يكون فيها القاضي غير صالح لنظر الدعوى، ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم وحصرتها فيما يلي:

1- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة.
2- إذا كانت له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى، أو مع زوجته.
3- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو وصياً عليه، أو مظنوناً فى وراثته له أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم، أو بالقيم عليه.
4- إذا كانت له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلاً أو وصياً عليه أو قيماً عليه مصلحة في الدعوى.

---

(1) انظر المادة 26 من القانون رقم 117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

5ـ إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى، أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً ، أو كان قد أدى شهادة فيها[1].

وترتيباً على ذلك ، فلا تثور ثمة مشكلة في القانون المصري بالنسبة لوسائل كفالة الحيدة في المحاكمات التأديبية ، لأن المشرع قد أخذ بالنظام القضائي في التأديب ، وانشأ لهذا الغرض محاكم تأديبية مشكلة تشكيلاً خالصاً من القضاة[2]، فضلاً عن أن النص الصريح الذي قرر الإحالة في هذا الصدد لقانون المرافعات المدنية والتجارية، وتأسيساً على ما تقدم إذا توافر في حق أحد قضاة المحاكم التأديبية أياً من الأسباب المشار إليها ، فقد صلاحيته لنظر الدعوى لانتفاء ما ينبغي أن يتحلى به من حيدة ، تمكنه من إصدار حكم منزه عما يشوبه من هوى أو محاباة ، يتعارض والحياد الواجب توافره في القاضي ، بل إن المشرع ولتأكيد حمايته لهذا المبدأ فقد نص على جزاء مخالفته، حيث نصت المادة 147 من قانون المرافعات المدنية والتجارية على ذلك بقولها :(يقع باطلاً عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر ، ولو تم باتفاق الخصوم ...)[3].

هذا وقد أكد القضاء الإداري المصري على أهمية هذه الضمانة في المحاكمات التأديبية، بوصفها من الأصول العامة التي تمليها العدالة الطبيعية في كل محاكمة ، وذلك في قضاء مستقر حتى مع عدم وجود النص القانوني الذي يسمح بذلك[4].

---

(1) انظر المادة 146 من القانون رقم 13 لسنة 1963م بشان قانون المرافعات المدنية والتجارية.

(2) نص القانون رقم 47لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة الحالي على هذا التشكيل .

(3) انظر المادة 147 من القانون رقم 13 لسنة 1963م بشأن قانون المرافعات المدنية والتجارية.

(4) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1953/11/18م ، المنشور في مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الاداري ، المجلد الأول ، مطبعة النصر ، القاهرة ، ص 73 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1954/11/16م =، في القضية رقم (1542) لسنة (6) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ، السنة التاسعة ، مطبعة مخيمر ، مرجع سابق ، ص 27، وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/3/13م في الطعن رقم (207) لسنة (4) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية للاستاذين / أحمد سمير أبو شادي ، ونعيم عطية، مرجع سابق ص 60 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1994/3/11م ، في الطعن رقم (1911) لسنة (38) ق ، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، للأستاذ / حسن الفكهاني ، مرجع سابق ، ص 900 و ص 901 .

كما نصت المادة 148 من قانون المرافعات المدنية والتجارية الأسباب التي يحق للخصم رد القاضي في حال توافرها ، وهذه وردت على سبيل الحصر وهي :-

1ـ إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها، أو وجدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو لزوجته ، بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

2ـ إذا كان لمطلقته التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته ، ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.

3ـ إذا كان لأحد الخصوم خادماً له أو كان قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنته ، أو كان قد تلقى منه هدية قبل رفع الدعوى أو بعده.

4ـ إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل .

ويلاحظ على هذه الأسباب شأنها شأن حالات عدم الصلاحية تهدف إلى حياد القاضي ونزاهته ، بيد أن هناك ثمة اختلاف جوهري بينهما هو أن حالات عدم الصلاحية تؤدي إلى بطلان الحكم حتى لو أرتضى الخصم قضاء القاضي لتعلقها بالنظام العام، أما أسباب الرد فإنه يجوز للخصم التي قررت لمصلحته السكوت عن طلب رد القاضي أو النزول عنه بعد تقديمه ، وبذلك يصبح الحكم الذي صدر رغم توافره صحيحاً ، لأن هذه الأسباب مقررة لحماية مصلحة الخصوم ، وليس لمصلحة حسن سير العدالة[1].

---

[1] انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 196 0

وإذا كانت المادة 26 من القانون رقم 117 لسنة 1958م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، قد قصرت إعمال أحكام التنحي والرد عن نظر الدعوى على رئيس المحكمة التأديبية أو أحد أعضائها ، فإنه يتبادر إلى الذهن هنا سؤالاً عن مدى انطباق هذه الأحكام على أعضاء النيابة الإدارية باعتبارهم مختصون بتمثيل الادعاء أمام تلك المحاكم ؟.

وللإجابة على هذا التساؤل نشير إلى أن الفقه الإداري قد اختلف في هذه المسألة ، إذ ذهب بعضهم [1] إلى عدم جواز رد عضو النيابة الإدارية قياساً على عدم جواز رد عضو النيابة العامة باعتبار أن عضو النيابة الإدارية في مجال الدعوى التأديبية يعد خصماً فيها، وليس للخصم أن يرد خصمه.

في حين ذهب اتجاه آخر[2] إلى أنه وإن كان لا يجوز رد عضو النيابة الإدارية ، إلا أنه يتعين عليه التنحي عن أداء مهمته إذا قام به سبباً من أسباب الرد ، وذلك لطمأنة الموظف المتهم.

وقد ذهب اتجاه ثالث[3] إلى عكس الاتجاه الأول إذا يرى إمكانية رد عضو النيابة الإدارية، تأسيساً على أن الاعتبارات التي استند إليها الفقه المعارض لذلك غير كافية لتبرير عدم جواز رد عضو النيابة ، فالقول بأن النيابة خصم ولا يجوز للخصم رد خصمه، فهذا مردود عليه بأن المتهم لا يرد النيابة بأجمعها ، وإنما يرد العضو الذي تدور حوله الشكوك في عدم استقلاله ونزاهته ويطلب استبداله بغير، كما أن القول بأن رأي عضو النيابة

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 246، وكذلك الدكتور/ سليمان الطماوي : قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص593.

(2) انظر الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 282 .

(3) انظر الدكتور/ محمود محمود مصطفى ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، مرجع سابق ، ص 73 ، وكذلك المستشار / جندي عبد الملك ، الموسوعة الجنائية ، الطبعة الأولى ، مطبعة الاعتماد ، 1936م ، الجزء الرابع ، ص 471 ، وكذلك الدكتور/ رؤوف عبيد ، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري ، الطبعة الثانية عشرة ، دار الفكر العربي ، 1978م ، ص 68 ، وانظر كذلك الدكتور/ عبد الفتاح مراد ، المخالفات التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة ، مرجع سابق ، ص 757 وص 758 .

غير ملزم للمحكمة ، فهذا وإن كان صحيحاً بيد أن هذا الرأي قد يكون له تأثير عليها.

وعلى الرغم من وجاهة هذا الرأي وسلامة الأسس القانونية التي ينطلق منها ، إلا أن قضاء محكمة النقض المصرية قد استقر على عدم خضوع أعضاء النيابة العامة لأحكام الرد والتنحي[1]، حيث قضت في هذا الشأن بقولها : (أنه من المقرر أن أعضاء النيابة العامة في حضورهم جلسات المحاكمة الجنائية ليسوا خاضعين كالقضاة لأحكام الرد في التنحي،لأنهم في موقفهم وهم يمثلون سلطة الاتهام في الدعوى لا شأن لهم بالحكم فيها بل هم بمثابة الخصم فقط ، فالتنحي غير واجب عليهم والرد غير جائز في حقهم ...)[2]

كما قررت المحكمة الإدارية العليا عدم جواز رد أعضاء النيابة الإدارية ويتضح ذلك من قولها:(...أن تخويل النيابة الإدارية الاختصاص في التحقيق وإقامة الدعوى التأديبية والادعاء أمام المحاكم التأديبية ، كل ذلك مرده إلى اعتبارات فنية،وإلى إيجاد ضمانة من ضمانات المحاكمات التأديبية ترمي إلى تحقيق كل من المصلحة العامة ومصلحة العامل على السواء ، غير أن كل ذلك لا يخرج الأمر عن نطاقه الأصلي ومعناه الحقيقي ، وهو أن طرفي الخصومة الحقيقية في الدعوى التأديبية هما العامل والجهة الإدارية التي يتبعها هذا العامل...)[3].

---

(1) انظر حكم محكمة النقض الصادر بجلسة 1931/4/16م ، المنشور في مجموعة القواعد القانونية ، ص 287 .

(2) انظر حكم محكمة النقض الصادر بجلسة 1966/2/8م ، في الطعن رقم (20) لسنة (17) ق ، المنشور في مجموعة أحكام المحكمة ، ص 112 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1980/6/16م ، في الطعن رقم (152) لسنة (31) ق ، المنشور في مجموعة أحكام المحكمة ، ص 789 .

(3) انظر هذا الحكم في الطعن رقم (10) ق لسنة (25) ق ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ محمد محمود ندا ، انقضاء الدعوى التأديبية ، مرجع سابق ، ص50، وكذلك مشار إليه في مؤلف الدكتور/ علي عوض حسن، رد ومخاصمة أعضاء الهيئات القضائية ، مرجع سابق ، ص 238 ، وكذلك مشار إليه في مؤلف الدكتور/ عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية ، طبعة 2003م، دار الفكر العربي بالإسكندرية ، ص 90 .

ومن جانبنا نؤيد الرأي القائل بجواز رد أعضاء النيابة الإدارية إذا ما توافر في شأن أحدهم سبب من أسباب الرد ، أخذاً بالأسباب التي قام عليها هذا الرأي ، ونضيف إليها أن إنشاء نظام النيابة الإدارية كان بهدف تعزيز الضمانات التأديبية للموظف العام ، ومن بينها ضمانة الحيدة الواجب توافرها في المحاكمات التأديبية ، وترتيباً على هذا التوجه؛ فإن من المصلحة أن يطمئن الموظف المتهم والرأي العام إلى ممثل الاتهام، نظراً لخطورة الدور الذي يمارسه في الدعوى التأديبية عند إقامتها،وأثناء نظرها أمام المحكمة المختصة ، بالإضافة إلى أن النيابة الإدارية تدخل ضمن تشكيل المحكمة التأديبية، وبالتالي يجب أن يسري على أعضائها ما يسري على أعضاء المحكمة من أحكام الرد والتنحي.

لذا واستكمالاً للغاية النبيلة التي قصدها المشرع التأديبي المصري من خلال أخذه بالنظام القضائي في التأديب ، وإنشائه لنظام النيابة الإدارية ، نناشده بالتدخل بتعديل تشريعي ، وذلك بالنص على انسحاب أسباب التنحي والرد على أعضاء النيابة الإدارية ، حفاظاً على مقتضيات النزاهة والحيدة الواجب توافرها في أعضاء الهيئات التأديبية، وكل من يقوم بأي إجراء من إجراءات الدعوى التأديبية.

الفرع الثاني
الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية
في القانون الإماراتي

لم ينظم قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة حياد السلطات التأديبية كما لم ينظم الوسائل التي تكفل حياد تلك السلطات،كما أنه

لم ينص على الإحالة بالنسبة لهذه الوسائل إلى قانون الإجراءات المعمول به أمام المحاكم المدنية،وذلك على الرغم من اعتناق المشرع الإماراتي لضمانة الحيدة في نظامه القانوني،حيث نص الباب الثامن من قانون الإجراءات أمام المحاكم المدنية رقم 11 لسنة 1992م على حالات عدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى ورده وتنحيه[1] ، كما نص الباب الثالث من قانون الإجراءات الجزائية رقم 35 لسنة 1992م على هذه الأحكام، منظماً بذلك الوسائل التي تكفل احترام مبدأ الحيدة في المحاكمات المدنية والجنائية .

ولما كانت المحاكمة التأديبية ــ شأنها شأن أي محاكمة – لابد وأن تتوافر فيها كل المقومات التي ترتكز عليها المحاكمات العادلة ومن بين هذه المرتكزات حياد الجهة التي تتولى المساءلة ، بحسبان أن هذه الضمانة من الأصول العامة للعدالة المجردة ، ومن ثم يجب كفالتها في المحاكمة التأديبية حماية للموظف محل المساءلة التأديبية ، باعتبارها أمر أساسي وعلى جانب كبير من الأهمية ، مما يتعين معه والحال كذلك ضرورة التسليم بها تشريعاً وقضاءاً وفقهاً ، والاعتراف بهذه الضمانة والحرص على توفيرها للموظف لضمان حيدة السلطات التأديبية[2].

وتأكيداً لأهمية هذه الضمانة وضرورة احترامها في المحاكمات التأديبية حتى مع عدم وجود النص القانوني ، بوصفها من القواعد العامة التي يجب أن تحكم سير الدعاوى والمنازعات التأديبية ، كما لو كانت تنظر من قبل المحاكم التأديبية في الدول التي تأخذ بهذا النظام [3]، وهذا ما قضت به

---

[1] انظر المواد من (114-124) من قانون الإجراءات أمام المحاكم المدنية الإماراتي رقم11 لسنة 1992م.

[2] انظر الدكتور/ عبد الله محمد محمود أرجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية ، مرجع سابق ، ص 376 وما بعدها.

[3] انظر الدكتور/ محمود سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، الكتاب الأول ن مرجع سابق ، ص 224 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور/ صلاح الدين فوزي ، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ، ص 281، وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ، ص 338 إلى ص 340 .

محكمة القضاء الإداري في مصر حتى قبل صدور القانون رقم 117 لسنة 1958م الذي أنشأ المحاكم التأديبية[1] ، وقد سايرتها – كما أوضحنا من قبل – في هذا الاتجاه المحكمة الإدارية العليا ، حيث اعتنقت هذا المبدأ باعتباره من المبادئ الأصولية لأي محاكمة ، وقاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها ، وهي أن من يجلس مجلس القضاء يجب أن لا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم ، حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم ، بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه[2].

وترتيباً على ما تقدم نرى أنه وعلى الرغم من أن المشرع التأديبي الإماراتي لم يعالج صراحة هذه الضمانة بنص قانوني، كما أنه لم يحيل بشأنها إلى الشريعة العامة في القوانين الإجرائية ، بيد أن ذلك لا يعني عدم إعمالها على الأقل في المحاكمات التأديبية التي تتم أمام مجالس التأديب ، سيما وأن المشرع الوظيفي قد حرص على أن يقي الموظف من مخاطر التعسف والانحراف من جانب السلطات التأديبية [3]، ويستفاد هذا من سائر الضمانات التي قررها للمساءلة والتي سبق إيضاح بعضها، مثل حقه في المواجهة، وحق الإطلاع على قرار الاتهام ومحتوياته[4]،وحقه في الحضور لجميع إجراءات المحاكمة التأديبية بنفسه أو من خلال من يوكله أو ينيبه في ذلك، وحقه في الدفاع عن نفسه بنفسه، أو عن طريق الاستعانة بمحام،وأخيراً تقرير حقه في التظلم من القرارات التأديبية إدارياً، وحقه في الطعن القضائي عليها كما نبيّن ذلك فيما بعد.

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1949/3/10م ، المنشور في مجموعة القواعد التي قررتها المحكمة، السنة (3) ق ، ص 468 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1953/11/18م، المنشور في مجموعة السنة (8) ق ، مطبعة النصر ، ص 73 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1956/3/24م ، المنشور في مجموعة السنة الأولى ، العدد الثاني ، ص 613 .

(3) انظر الدكتور/ عبد الله محمد محمود ارجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية ، المرجع السابق ، ص 378 وما بعدها.

(4) -CE, 25 octobre 2002, M. Wargniez, req. n° 225341.

عليه نخلص أنه يمكن تطبيق الوسائل التي نص عليها المشرع لكفالة حيدة القاضي على أعضاء مجالس التأديب في دولة الإمارات العربية ، وذلك إعمالاً للقواعد العامة التي تجد سندها من المبادئ القانونية العامة ، سيما وأن هذه المبادئ تعد من المصادر الرسمية للقانون ، وعلى الأخص القانون الإداري ، وهذا ما أكده المشرع في قانون إنشاء المحاكم الاتحادية رقم6 لسنة1978م على ذلك ، فنصت المادة الثامنة منه على اعتبار المبادئ القانونية العامة من المصادر الرسمية للقاعدة القانونية التي يتعين على المحاكم تطبيقها[1].

وبعقد المقارنة بين الأنظمة التأديبية في الدول – محل الدراسة- بشأن هذه الضمانة والوسائل الكفيلة لاحترامها ، نجد تقدم المشرع المصري على نظيريه العُماني والإماراتي في معالجته لهذه الضمانة ووسائل احترامها ، ويعود السبب في ذلك إلى اعتناق المشرع المصري لنظام المحاكم التأديبية ، فضلاً عن أخذه بنظام القضاء الإداري المستقل وتقرير حق الرقابة القضائية له في وقت مبكر على القرارات التأديبية ، بالإضافة إلى الاجتهادات القضائية والشروحات الفقهية لمسائل التأديب في القانون المصري، والتي كان لها الأثر الطيب في إثراء العمل التشريعي في مجال الوظيفة العامة بشكل عام ، ومجال التأديب بشكل خاص، يليه في المرتبة الثانية في تقرير هذه الضمانة المشرع العُماني الذي أخذ بالمبدأ دون أن يوضح الأسباب التي تؤثر على حياد أعضاء مجالس المساءلة الإدارية بنص في القانون ، أو الإحالة إلى النصوص الإجرائية العامة في هذه المسالة ، مما زاد الأمر غموضاً بشأن هذه الوسائل ، سيما وأنه عقد الاختصاص بنظر طلب الرد لجهات إدارية غير

---

[1] انظر الدكتور/ محمود سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مرجع سابق ، ص 225 .

مجالس المساءلة ذاتها، أما المشرع التأديبي في الإمارات فلم ينظم هذا الأمر على الإطلاق، مما يدعونا إلى مناشدته للتدخل بتنظيم ضمانة الحيدة ووسائل احترامها أمام الجهات التأديبية،تمشياً مه نهجه الرامي نحو توفير الضمانات الأساسية للمحاكمة التأديبية حتى يتعزز مبدأ الرعاية والضمان لدى الموظف الذي يخضع للمساءلة.

الفصـــل الثالـــث
الرقابة على القرارات التأديبية
في التشريع العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم :

على الرغـــم من أهميـــة الضمانـــات التأديبيـــة السابقـــة على صـــدور القـــرارات التأديبية ، ســـواء ما كان منها متعلقاً بالمبادئ العامة الضابطـــة للجـــزاء،أو المعاصـــرة لعملية المســـاءلة التأديبيـــة ، أو حتـــى المتعلقـــة بحيـــاد السلطات التأديبيـــة ، بـــيد أن هـــذه الضمانـــات تغـــدو عديمة القيمـــة والأثـــر فيمـــا لو تجاهلتهـــا الســـلطة التأديبيـــة المختصـــة،ومـــن هنـــا تبرز الحاجـــة إلى تقريـــر ضمانـــة الرقابـــة على القـــرارات التأديبيـــة ، بحسبانها مـــن الضمانات الضرورية في النظـــام التأديبي،وبعبـــارة أخـــرى إذا جاز لنا التعبيـــر يمكن القول ، أن هذه الضمانة هي التي تبعث الحياة في باقي الضمانات التأديبية الأخرى ، أي أنها القوة المحركة لهذه الضمانات في الواقع العملي.

عليه وإدراكـــاً من المشـــرع التأديبي في الدول- محـــل الدراســـة- بأهمية الرقابة على القـــرارات التأديبية ، فقـــد أخـــذ بهذه الضمانـــة الأســـاسية في نظمـــه التأديبيـــة[1]، وقرر للموظـــف الذي صـــدر ضـــده قرار تأديبـــي من الجهـــة الإداريـــة ، حـــق الطعـــن عليـــه بالطريـــق الإداري ، أي بالتظلـــم إلى ذات الجهـــة التـــي أصـــدرت قـــرار

---

[1] انظر المواد (117و 120و 123) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004م، والمادة رقم 9 من قانون محكمة القضاء الإداري ، تقابلها المادة (12) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م، والمادة رقم (82) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم 21 لسنة .

الجـــزاء، أو إلـــى الجهـــة الرئاســـية لها ، كمـــا أتـــاح لـــه فرصـــة الطعـــن على هـــذا الجـــزاء بالطريـــق القضائـــي ، حســـب القواعـــد القانونية المقررة في هذا الشأن .

ولمعـــرفة هذه الضمانـــة ومداها في نظم التأديب – محل الدراسة– سوف نقسم البحث في هذا الفصل إلى مبحثين ، نتنـــاول في الأول منها:الرقابـــة الإدارية على القـــرارات التأديبيـــة في التشـــريع العُماني والنظـــم المقارنة ، ونتحـــدث في المبحث الثانـــي عن: الرقابة القضائية على القـــرارات التأديبية في التشـــريع العُماني والنظـــم المقارنة ، وذلك علـــى النحو الآتي :

المبحث الأول
الرقابة الإدارية على القرارات التأديبية
في التشريع العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم :

أوضحنـــا فيما تقـــدم أن للموظـــف الذي صـــدر ضـــده قرار تأديبـــي أن يطعـــن فيـــه بالطريـــق الإداري ، أي بالتظلـــم من هذا القـــرار، ويأخـــذ التظلـــم في هـــذه الحـــالة أحـــد طريقيـــن، أما التظلـــم إلى ذات الجهـــة التي أصـــدرت القـــرار، ويســـمى هنا بالتظلـــم الولائي ، وأما التظلـــم إلى الجهـــة الرئاســـية لمصدر القرار ويســـمى بالتظلـــم الرئاســـي .

ولما كان التظلم وسيلة إدارية ويقدمه الموظف المتضرر إلى الجهة الإدارية ذاتها عسى أن تعدل عن قرارها فتسحبه أو تلغيه أو تعدله لمصلحة المتظلم ، وتكفي الموظف بذلك مئونة الالتجاء إلى القاضي طلباً لإلغاء

القرار[1]، وقد يكون وجوبياً بالنسبة لبعض القرارات قبل إقامة الدعوى بهدف تقليل المنازعات الإدارية بقدر المستطاع في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه ، أما إن رفضته أو لم تبت فيه خلال الأجل المقرر قانوناً، فإن للمتظلم أن يلجأ إلى القضاء[2].

وللوقوف على هذه الوسيلة في تشريعات الوظيفة العامة في دول الدراسة، سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، نتناول في الأول منها: التظلم الإداري في التشريع العُماني ، ونتحدث في المطلب الثاني: عن التظلم الإداري في النظم المقارنة .

المطلب الأول
التظلم الإداري في التشريع العُماني

تمهيد وتقسيم :

نظم المشرع العُماني التظلم الإداريle recours administratif بوصفه نوع من أنواع الرقابة الإدارية على القرارات التي تصدرها الجهات الإدارية بصفة عامة، وقد هدف من تقرير حق التظلم على تلك القرارات حماية الشخص المتظلم من آثار هذه القرارات ورفع الحيف عنه عن طريق الجهة الإدارية ذاتها مصدرة القرار ، إذا ما رأت أن المتظلم على حق في تظلمه .

وتأكيداً لأهمية الرقابة الإدارية وسرعتها وفاعليتها من الناحية العملية ، فقد نصت المادة التاسعة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم91لسنة 1999م، على ضرورة البت في التظلم ، وذلك قبل رفع الدعوى بطلب إلغاء القرار ، وكشرط لازم لقبول

---

(1) انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً ، دار الفكر العربي ، بدون سنة نشر ، ص 8 ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، طبعة 1979م ، ص 24 ، وانظر مؤلفه دروس في القضاء الإداري ، القاهرة ، 1976م ، دار الفكر العربي ، ص 10

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1960/4/26، في الطعن رقم (8) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة السنة الخامسة ، ص 747.

الطعن القضائي شكلاً[1]، وهذا ما يعرف فقهاً بالتظلم الوجوبي.

وفي المجال التأديبي نظم المشرع أيضاً الرقابة الإدارية على القرارات التأديبية ، حيث نصت المواد (117 ،120، 123) على التظلم من القرارات الصادرة من السلطات التأديبية بتوقيع جزاءات تأديبية على الموظف الذي يخضع للمساءلة الإدارية [2].

ولدارسة هذه الرقابة ومعرفة مداها وأحكامها في التشريع العُماني، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الأول منها : التظلم الوجوبي، وفي الفرع الثاني نتحدث عن: التظلم كوسيلة رقابية على القرارات التأديبية .

الفرع الأول
التظلم الإداري الوجوبي في التشريع العُماني
(كشرط لقبول دعوى الإلغاء)

نص المشرع العُماني على هذا التظلم في المادة التاسعة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م ، حيث نصت على عدم قبول دعوى الإلغاء قبل تقدم رافعها بتظلم من القرار المطعون فيه إلى الجهة

---

[1] تنص المادة التاسعة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م على أنه :(.....كما لا تقبل الدعاوى المنصوص عليها في البنود (1،6،7) من المادة (6) إذا قدمت رأساً إلى المحكمة قبل طلب المستحقات المدعى بها من الجهة المختصة ولا تقبل الدعاوى المنصوص عليها في البنود (2) و (3) و (4) من المادة (6) إذا قدمت رأساً إلى المحكمة قبل التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية وانتظار مواعيد البت في التظلم ....).

[2] تنص الفقرة الأخيرة من المادة 117 من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م على أن:(.... ويكون التظلم من العقوبات المشار إليها إلى رئيس الوحدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بقرار العقوبة ، على أن يتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر انقضاء هذه المدة دون البت في التظلم بمثابة رفضه ، وفي جميع الأحوال يعتبر القرار في شأن التظلم نهائياً) ، كما تنص المادة (120) من ذات القانون على أن : (يكون التظلم من قرار مجلس المساءلة الإدارية إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار)، وتنص الفقرة الثانية من المادة (123) من ذات القانون على (.... يكون التظلم من قرارات المجلس المركزي للمساءلة الادارية إلى رئيس مجلس الخدمة المدنية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار ، ولرئيس المجلس رفض التظلم أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة أو تعديله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم ، ويعتبر انقضاء هذه المدة دون بت في التظلم بمثابة رفضه ، وفي جميع الأحوال يعتبر القرار في شأن التظلم نهائياً).

الإدارية مصدرة القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها ، وانقضاء مواعيد البت في التظلم[1].

وتأسيساً على ذلك يلزم ذوي الشأن التظلم إلى السلطة الإدارية قبل تحريك دعوى الإلغاء، بحيث يطلب المتظلم في هذا التظلم إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله أو إلغائه، وسواء أكان التظلم الإداري ولائياً ، أي بتقديمه إلى مصدر القرار المتظلم منه ، أم كان التظلم الإداري رئاسياً بتقديمه إلى الجهة الرئاسية لمصدر القرار المتظلم منه[2]، ويهدف المشرع العُماني من هذا الإجراء تمكين الجهة الإدارية من مراجعة نفسها تجاه القرار المتظلم منه ، تجنباً من اللجوء إلى القضاء وما يتطلبه ذلك من وقت وجهد ومال بالنسبة لكافة الإطراف ، فضلاً عن تحقيق الحكمة التشريعية من ضرورة التظلم ورغبة المشرع في تقليل عدد الدعاوى بقدر المستطاع عن القضاء الإداري ، تحقيقا للعدالة الإدارية بطريق أسهل لذوي الشأن ، من خلال إنهاء الخصومات الإدارية في مراحلها الأولى ، إذا رأت الجهة الإدارية أن المتظلم على حق في تظلمه .

وقد حدد القانون الحالات التي يتعين فيها على صاحب الشأن التظلم منها إلى الجهة الإدارية قبل رفع دعوى الإلغاء في الآتي :

---

(1) انظر الأستاذ / عقيل بن محمد الشريف ، القضاء الإداري العُماني شرح وتعليق ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، 2004م ، بدون جهة نشر ، ص 25 وص 26 وما بعدها، وكذلك انظر الأستاذ / حمد بن سعيد المعمري ، فض المنازعات الإدارية أمام القضاء الإداري العماني ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، أكاديمية شرطة دبي ، كلية القانون وعلوم الشرطة ، عام 2005م ، ص 170 وما بعدها، وانظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ص 391 وما بعدها.

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) ، بيروت ، دار الكتب المصرية ، طبعة 1934م ، ص 130 وما بعدها ، وكذلك الأستاذ الدكتور/ محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، طبعة 1989م ، ص 234 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 392 ، وكذلك الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 525 .

1ـ الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي.

2ـ الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم.

3ـ الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية .

كما نظم المشرع تحديد المدة التي يتعين فيها تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية ، إذا نصت الفقرة الرابعة من المادة التاسعة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م ، على انه: ...ويقدم التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار صاحب الشأن بالقرار ، أو علمه به علماً يقينياً ، ويجب البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ، ويعتبر مضي الثلاثين يوماً المذكورة دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها بمثابة رفضه ... [1].

ويترتب على تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية بعض الآثار القانونية، وأهمها ما يلي[2]:

1ـ قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، وميعاد التقادم في دعوى غير الإلغاء.

2ـ إثبات علم المدعي بالقرار المطعون فيه ، أو بالوقائع التي تقوم عليها الدعوى ، كالفعل الضار الموجب للمسئولية وفاعله.

3ـ إثبات التعدي من جهة الإدارة ومسلكها حيال المتظلم.

---

[1] راجع المادة التاسعة من قانون رقم (91) لسنة 1999م ، بشأن محكمة القضاء الإداري .

[2] انظر الدكتور/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 396 ، والدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة 1979م ، ص 412 وما بعدها ، وانظر كذلك حكم محكمة القضاء الإداري بسلطنة عُماني الصادر بجلسة 2004/3/27م ، في الاستئناف رقم (2) لسنة (4) ق ، غير منشور .

4ـ يترتب على رفض التظلم صراحة أو ضمناً فتح الطريق أمام صاحب الشأن للطعن في القرار أمام القضاء.

5ـ يترتب على قبول التظلم قيام جهة الإدارة بسحب القرار، أو تعديله، أو إلغائه، وفقاً للشروط والقواعد التي سبق بيانها وإذا رفضت التظلم وجب أن يكون الرفض مسبباً.

ويتعين أن يتم رفع دعوى الإلغاء خلال الثلاثين يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بقرار الرفض الصريح ، أو من تاريخ انقضاء الثلاثين يوماً المقررة للبت في التظلم دون أن تجيب الجهة الإدارية على التظلم ، أي الرفض الضمني[1].

وتأكيداً على ضرورة مراعاة التقيد بالمواعيد المقررة في التظلمات الإدارية قضت محكمة القضاء الإداري بسلطنة عُمان مؤكدة على ذلك بقولها :(... ومن حيث إنه لما كان القرار المطعون فيه قد صدر بتاريخ 8/29/ 1994م ، وقد تظلم المدعي منه على النحو المستفاد من رد وزارة الخدمة المدنية عليه ، فإن الخصومة في شأنه تكون قد نشأت قبل تاريخ العمل بقانون المحكمة ، أي قبل 2000/12/1م ، مما يتعين معه القضاء بعدم قبول الدعوى طبقاً لنص المادة (9) سالفة البيان...)[2].

كما قضت في حكم آخر لها مؤكدة على ذات المبدأ بقولها: (... ومن حيث إن المستفاد من الأوراق ومن التأشيرات على التظلم سالف الذكر، أن المدعي قد علم بالقرار المطعون فيه قبل أيام من تاريخ تظلمه ، وأنه تظلم منه بتاريخ 2001/5/16م، وقد خلت الأوراق من تاريخ الرد عليه برفض تظلمه، ومن ثم كان عليه أن يقيم

---

(1) انظر الفقرة الخامسة من المادة التاسعة من قانون القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م ، المنشور في الجريدة الرسمية ، بالعدد رقم (660) الصادر بتاريخ 1999/12/1م .

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2001/4/30م ، في الدعوى رقم (5) لسنة (1) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين الأول والثاني 2001م – 2002م ، ص 95، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 2000/4/2م في الاستئناف رقم (3) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ ، المرجع السابق ، ص 44 .

دعواه خـــلال الثلاثين يوماً التاليـــة لانقضاء الثلاثين يوماً المقـــررة للجهـــة الإدارية للبت في التظلـــم بدءاً من تاريخ تظلمـــه أي في موعد غايته 2002/7/14م،وإذا لم يقم المدعي برفع دعواه إلا في 2002/10/13م أي بعـــد الميعاد المـــقرر قانوناً لرفعها ، فإن الدعـــوى تكون غيـــر مقبولة شكلاً لرفعهـــا بعد الميعاد...)[1]، كما يجب على الجهة الإدارية المتظلم إليها أن تبـــت في التظلم المقـــدم لها خلال ثلاثيـــن يوماً من تاريخ تقديمه، وألا يعتبر مضـــي الثلاثين يوماً المذكـــورة دون أن تجيب عليه الجهة الإدارية بمثابة رفضه[2].

ويكفي لقطع المواعيد المقررة لرفع دعوى الإلغاء أن يتقدم صاحب الشأن بتظلم واحد حتى يترتب عليه هذا الأثر ، وتأكيداً على ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في السلطنة في حكمها الصادر بجلسة 2004/3/27 م مقررة هذا المبدأ بقولها:(...ومع ذلك وأياً كان وجه الرأي في صورة التظلم المقدم من المدعي ، فإن المدعي لم يرد على دفع الجهة الإدارية بعدم قبول الدعوى شكلاً بأي دفاع منه، علاوة على أن العبرة هي بالتظلم الأول فقط، باعتباره هو الذي يقطع المواعيد المقررة لرفع الدعوى ، ولا أثر للتظلم الثاني في قطع المواعيد ...)[3].

والجدير بالذكر أن نظام التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية قد تعرض للنقد من جانب بعض الفقه ، وذلك من جهتين ، فالأول:(أن الاعتبارات الأدبية التي تقوم عليها الحكمة من التظلم الإداري ، أنه لا يجوز للمشرع التزيد في الأحكام المندوبة وتحويلها من المندوبات إلى الفروض ، فالمندوبات هدفها رعاية الآداب ، أما المفروضات فغايتها حفظ الضرورات ومنع الاختلال، وحيث لا ضرورة فلا يصح أن تتحول الآداب إلى فرائض

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2002/5/27م ، في الدعوى الابتدائية رقم (4) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين الأول والثاني ، مرجع سابق ، ص 230 .

(2) انظر الفقرة الخامسة من المادة التاسعة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م.

(3) انظر حكم محكمة القضاء الإداري في السلطنة الصادر بجلسة 2004/3/27م ، في الاستئناف رقم (2) لسنة (4) ق ، غير منشور.

لأن ذلك فيه حرج ومشقة يتنزه الشارع عنها ، ومن ثم فإن النص على نوع وجوبي من التظلم هو أمر يتنافى مع ذوق التشريع ، وبالتالي فإن التظلم الوجوبي هو أمر مستهجن بلا أدنى شك، وتحكم غريب من المشرع)[1]، وترتيباً على ذلك يرى -أنصار هذا الرأي- ضرورة التضييق من التظلم الإداري سواء من حيث أحواله أو آثاره ، ويستندوا في التدليل على صحة ما يطالبون به استهجان القضاء له ، وذلك من خلال قبول القضاء لطلبات إلغاء مقدمة قبل انتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم.

ومن الجهة الثانية: (فإن الأمر الغريب يتمثل في إعطاء الرئيس الإداري فرصة إعادة النظر فيما سبق أن أصدره عساه يراجع الأمر مرة أخرى ، وهذا بالتالي يضعف الجدوى العملية للتظلم ، وذلك لعدم خروج الأمر عن الفروض الثلاثة الآتية[2] :

الفرض الأول: استجابة الرئيس الإداري للتظلم وذلك بقبوله شكلاً وموضوعاً ، وفي هذه الحالة يكون هذا التصرف تسليماً منه بالخطأ الذي وقع فيه ، وهو أمر غير قانوني أصلاً، وإنما يعود إلى اعتبارات العفو ويضع المتظلم موضع الإذلال.

الفرص الثاني: قد يواجه الرئيس الإداري التظلم بنوع من المكابرة والإصرار على موقفه وعدم الرجوع عن قراره ، وهي اعتبارات غير قانونية كذلك .

الفرض الثالث: يجعل من الرئيس الإداري خصماً وحكماً وجهة استئنافية في آن واحد ، الأمر الذي يتنافى مع أصول التظلم القانوني، الذي يقضي بعدم جواز نظر موضوع معين أمام درجة واحدة من درجات التقاضي لمرتين ، ومن ثم فإنه من الأجدر أن يكون التظلم لمن يعلو مصدر القرار على أقل تقدير).

---

(1) من أنصار هذا الاتجاه انظر: الدكتور/ كمال وصفي أصول إجراءات القضاء الإداري ، طبعة 1974م ، بدون جهة نشر ، ص 168 .

(2) انظر الدكتور / ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 397 ، وكذلك الدكتور/ مغاوري محمد شاهين،القرار التأديبي (ضماناته ورقابته القضائية) ، مرجع سابق، ص 695 .

في حين يرى بعض الشراح[1] ونؤيدهم في ذلك عكس الاتجاه الأول، بحيث يترك باب التظلم الإداري اختيارياً لمن يرغب أن يرفع مظلمته إلى الجهة الإدارية،على أن تكون الجهة المختصة بنظر هذه التظلمات هي الجهة الرئاسية لمصدر القرار المتظلم منه،تأسيساً على تجنب بعض المحاذير القانونية التي تترتب على التظلم الولائي،وتدارك الفرضيات التي قيل بشأنها في التظلم، فضلاً عن ضعف الحجة التي استند إليها الرأي الأول،حول استهجان القضاء الإداري للتظلم الوجوبي، بقبوله بعض الدعاوى دون انتظار مواعيد البت في التظلم، باعتبارها أحكام نادرة جداً ولا يمكن اعتبارها قاعدة عامة يقاس الحكم عليها في هذا الشأن، مما يكشف عن هشاشة الأسس التي استند عليها أنصار ذلك الاتجاه، بالإضافة إلى تعارضه مع وجود النص القانوني الصريح الذي استلزم التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء، هذا وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم حديث لها نسبياً على ضرورة التظلم الإداري قبل رفع الطعن بالإلغاء،وذلك في حكمها الصادر بجلسة 18 ديسمبر سنة 1993م إذ قضت :(.... أن المشرع أوجب على ذوي الشأن حتى تقبل طعونهم بالإلغاء على القرارات الإدارية النهائية بالتعيين أو الترقية في الوظائف العامة،أن يتظلموا منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الهيئة الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم....)[2].وعليه فإن التظلم الوجوبي قبل رفع دعوى الإلغاء يعد شرطاً أساسياً لقبول الدعوى، فضلاً عن أنه يحقق تيسير السبل لحل المنازعات الإدارية دون

---

(1) انظر الدكتور / ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العماني ، مرجع سابق ، ص 397 .

(2) انظر حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1993/12/18م ، في الطعن رقم (3111) لسنة (32) ق ، المنشور في قواعد المسئولية التأديبية في ضوء أحكام الإدارية العليا ، للأستاذ / سمير يوسف البهي، مرجع سابق ، ص 169 .

تعارض مع المبادئ الأساسية في سلامة التنظيم الإداري، ويسهل عملية تبسيط الإجراءات في الخصومات الإدارية، خاصة إذا ما انتهى التظلم إلى سحب القرار الإداري المتظلم منه،وبالتالي تتحقق الحكمة التشريعية من النص عليه قانوناً.

الفرع الثاني
التظلم الإداري كنوع من الرقابة الإدارية
على القرارات التأديبية في القانون العُماني

إلى جانب ما قرره المشرع من ضرورة التظلم على القرارات الإدارية بشكل عام قبل رفع دعوى الإلغاء بشأنها، فقد نظم أيضاً التظلم الإداري من القرارات التأديبية بوصفه وسيلة من وسائل الرقابة الإدارية على تلك القرارات،حيث أعطى للموظف المعاقب الحق في التظلم إدارياً من قرار الجزاء الصادر بحقه مهما كانت الجهة التأديبية التي أصدرت القرار، سواء أكانت السلطة الرئاسية أم مجالس المساءلة الإدارية،وتأسيساً على ذلك يقوم التظلم في هذه الحالة على صورة شكوى من الموظف إلى الجهة التي أصدرت القرار التأديبي ، أو إلى الجهة الرئاسية لمصدر ذلك القرار[1].

وبطبيعة الحال إذا كان المشرع قد قصد من تقريره لنظام التظلم الإداري الوجوبي على القرارات الإدارية، التخفيف عن كاهل القضاء الإداري وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر وبإنهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى ، إن رأت الجهة الإدارية أن المتظلم على حق في تظلمه[2]، فإن الأخذ بنظام التظلم من القرارات التأديبية كوسيلة رقابية من جانب الجهة الإدارية ذاتها، لاشك أنه يحقق ذات الأهداف التشريعية من

---

[1] انظر الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 552 ، وكذلك الدكتور / محمد كامل ليلة ،الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 130 وما بعدها.

[2] انظر الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، المرجع السابق، ص 552 ، كذلك الدكتور/ محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص 130 وما بعدها .

فكرة التظلم الإداري الوجوبي ، ويصب في ذات الخانة الرامية إلى تقليل الأعباء على طرفي الخصومة الإدارية في مجال التأديب.

وإيماناً من المشرع التأديبي العُماني بأهمية هذه الوسيلة الرقابية التي تمارسها الإدارة على نفسها ، فقد استمر في الأخذ بالتظلم الإداري على القرارات التأديبية ، على الرغم من إنشائه لمحكمة القضاء الإداري ، وتخويلها سلطة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية ، كما سوف نبّين ذلك فيما بعد ، ويتضح هذا النهج من القانون الحالي رقم 120 لسنة 2004م بشأن الخدمة المدنية ، والذي صدر في وقت لاحق على صدور قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م ، مما يستنتج معه أن التظلم الإداري من الجزاءات التأديبية الوارد في قانون الخدمة المدنية قصد المشرع جعله وسيلة رقابية ، وليس مجرد شرط لقبول دعوى الإلغاء في الطعون التي يقدمها الموظفون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم.

وترتيباً على هذا النهج ، فقد عالج المشرع التأديبي التظلم الإداري من القرارات التأديبية في أكثر من مادة ، مؤكداً على اعتباره أداة رقابة على تلك القرارات ، فنظم إجراءاته والمدة التي يتعين تقديمه خلالها، وكيفية البت فيه، والمدة التي يتعين خلالها البت في التظلم ، وسلطة الجهة المقدم إليها التظلم[1]، وغير ذلك من الإجراءات ، ولتحقيق هذا الهدف فقد نصت المادة 117من قانون الخدمة المدنية رقم120 لسنة 2004م على حق الموظف في التظلم من القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطة التأديبية الرئاسية ، وذلك بقولها:(... ويكون التظلم من العقوبات المشار إليها إلى رئيس الوحدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بقرار العقوبة ، على أن يتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ، ويعتبر انقضاء هذه المدة دون بت في التظلم بمثابة رفضه ، وفي جميع الأحوال يعتبر القرار

---

[1] تنص الفقرة الثانية من المادة 188 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م ، التي ما زالت سارية على أنه: (...ولرئيس الوحدة أن يسحب قرار الجزاء إذا رأى أن الموظف محق في تظلمه ، ويعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن).

في شأن التظلم نهائياً)[1]، كما نصت المادة 120 من ذات القانون على حق الموظف في التظلم من القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس المساءلة الإدارية ، بقولها : (يكون التظلم من قرار مجلس المساءلة الإدارية إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف)[2] ونصت المادة 123 من ذات القانون على حق الموظف في التظلم من القرارات التأديبية الصادرة من المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، وذلك بقولها (... يكون التظلم من قرارات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية إلى رئيس مجلس الخدمة المدنية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار ، ولرئيس المجلس رفض التظلم، أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة، أو تعديله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم ، ويعتبر انقضاء هذه المدة دون بت في التظلم بمثابة رفضه ، وفي جميع الأحوال يعتبر القرار في شأن التظلم نهائياً)[3] .

فمن النصوص المتقدمة يتضح وبجلاء أن المشرع التأديبي في السلطنة قد اعتنق التظلم الإداري على القرارات التأديبية كوسيلة رقابية ، تهدف إلى تمكين السلطة التأديبية من مراجعة نفسها عند تقديم التظلم إليها من الموظف الموقع عليه الجزاء ، فإذا رأت أن المتظلم على حق في تظلمه ، فتكفيه ونفسها عناء اللجوء إلى القضاء لما في ذلك من إطالة لأمد النزاع فيما بينهما، أما إذا رفضت الجهة الإدارية التظلم ، أو لم تبت فيه خلال المدة المقررة وهي ثلاثون يوماً، فيجوز للمتظلم اللجوء إلى محكمة القضاء الإداري لطلب إلغاء القرار ، عملاً بالبند رقم (3) من المادة السادسة من قانون المحكمة، وهو ما يسمى بالتظلم القضائي.

---

[1] انظر المادة 117 من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م ، تقابلها المادة (74) من القانون السابق الملغي رقم 8 لسنة 1980م.

[2] انظر المادة رقم 120من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م، تقابلها المادة (78/أ) من القانون السابق الملغي رقم 8 لسنة 1980م.

[3] انظر المادة (123) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م ، تقابلها المادة (79) من القانون السابق الملغي رقم 80 لسنة 1980م .

وهنا يتبادر إلى الذهن تساؤلاً مؤداه هل يجب على الموظف الذي تظلم إدارياً من الجزاء التأديبي وفقاً للحالات السابقة أن يتظلم مرة أخرى قبل رفع دعوى الإلغاء إلى المحكمة إعمالاً لنص المادة التاســعة من قانون محكمة القضاء الإداري التي تطلبت التظلم قبل الإلغاء ؟ أم أنه يكتفى بالتظلم الأول لتحقق الهدف ؟ .

وللإجابة على هذا التساؤل نقول إن العلة تدور مع الحكم وجوداً وعدماً ، وبالتالي فإن الموظف الذي سبق له التظلم من قرار الجزاء طبقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية ورفض تظلمه ، أو انقضت المدة المقررة للبت في تظلمه دون أن تبت الجهة الإدارية المتظلم إليها فيه، لا يلزمه التظلم مرة أخرى قبل رفع دعوى الإلغاء عملاً بأحكام المادة التاسعة من قانون محكمة القضاء الإداري، وذلك لأن جهة الإدارة تكون قد أفصحت عن مسلكها في التظلم الأول، بعدم نيتها في سحب الجزاء التأديبي أو إلغائه أو تعديله ، ومن ثم يصبح التظلم مرة أخرى غير مجد من الناحية القانونية والواقعية، وترتيباً على هذا الفهم نرى الاكتفاء بالتظلم الأول لرفع دعوى الإلغاء ، إذا توافرت شروطها الأخرى بالنسبة لقرار الجزاء[1] ، ويكون التظلم أيضاً غير مجد إذا تبيّن من ظروف الحال بأن الإدارة لن تغير رأيها بعد تقديمه، كما لو أفصحت مقدماً عن هذا الرأي.

وتأكيداً لهذا المعنى قضت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عُمان في حكمها الصادر بجلسة 2004/3/27م بقولها: (... أن العبرة هي بالتظلم الأول فقط باعتباره هو الذي يقطع المواعيد المقررة لرفع الدعوى،ولا أثر للتظلم الثاني في قطع المواعيد..)[2].

هذا وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على تأكيد هذا المبدأ في عدة أحكام لها ، بحيث لا يكون هذا التظلم شرطاً لقبول الدعوى إذا لم يكن مجدياً تقديمه ، كما لو استنفدت الجهة الإدارية ولايتها التأديبية

---

(1) انظر الأستاذ/ عقيل بن سالم الشريف ، القضاء الإداري العماني شرح وتعليق، الجزء الأول ، مرجع سابق، ص 26 .
(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2004/3/27م ، في الاستئناف رقم (2) لسنة (4) ق غير منشور .

بإصدارها القرار ، أو عدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على مصدره ، أو أن الإدارة متمسكة برأيها في عدم إجابة المتظلم إلى طلبه في تظلمه الأول[1].

ويترتب على تقديم التظلم في هذه الحالة قطع ميعاد رفع الدعوى بحيث يبدأ ميعاد جديد في السريان اعتباراً من تاريخ زوال أثر التظلم ، سواء بالبت فيه برفضه من الجهة الإدارية قبل مضي ثلاثين يوماً على تقديمه ، ففي هذه الحالة تبدأ مدة جديدة للطعن بدءاً من تاريخ إخطار المتظلم نتيجة البت في تظلمه ، أو إذا مضى على تقديم التظلم ثلاثين يوماً دون أن يتلقى المتظلم رداً على تظلمه بالقبول أو الرفض ، فيبدأ الميعاد الجديد هذه الحالة من تاريخ انقضاء الثلاثين يوماً المقررة للبت في التظلم[2] بحيث ينفتح باب الطعن القضائي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انقضاء تلك المدة.هذا وتمارس الجهة الإدارية المتظلم إليها رقابتها الكاملة على مشروعية القرار التأديبي وملاءمته ، بما لها من سلطة مقررة في هذا الشأن حسبما سبق بيانه ، فلها سحب القرار المتظلم منه ، أو إلغائه ، أو تعديله ، أو استبداله بغيره ، ولا مراء فإن هذه الرقابة على درجة من الأهمية بالنسبة للموظف المجازى ، في كثير من الجوانب، فهي تتيح له فرصة معرفة موقف الجهة الإدارية من موضوع القرار التأديبي ونيتها في هذا الجانب ، ومن تمسكها بالقرار المتظلم منه ، حتى يعد العدة التي تعينه عند سلوك الطعن القضائي بالنسبة لذلك القرار ، ومن جانب آخر تساعد الجهة

---

[1] انظر أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية الآتية:-
- حكمها الصادر بجلسة 1962/3/17م ، في الطعن رقم (1962) لسنة (6) ق ، المنشور في مجموعة السنة (7) ق ، ص 445 .
- حكمها الصادر بجلسة 1973/6/10م ، في الطعن رقم (1270) لسنة (14) ق ، المنشور في مجموعة السنة (18) ق ، ص 134 .
- حكمها الصادر بجلسة 1974/12/15م ، في الطعن رقم (1408) لسنة (14) ق المنشور في مجموعة السنة (20) ، ص 54 .
- حكمها الصادر بجلسة 1985/4/7م في الطعن رقم)723) لسنة (29) ق ، غير منشور..
- حكمها الصادر بجلسة 1081/3/29م، في الطعن رقم (193) لسنة (26) ق ، غير منشور.
- حكمها الصادر بجلسة 1994/1/21م في الطعن رقم (1239) لسنة (26) ق، غير منشور.

[2] انظر المادة التاسعة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م.

التأديبيـــة في الوقوف على مشـــروعية القـــرار التأديبي الذي أصدرتـــه ، ومعرفة المآخذ التي وقعت فيها عند ممارستها لسلطتها التأديبية ، حتى إذا ما اقتنعت بهذه المآخذ عدلت عن قرارها ، أو على الأقل أن تراعى ذلك في الحالات الأخرى.

ويلاحظ على المشرع أنه وعلى الرغم من أخذه بالرقابة الإدارية على القرارات التأديبية كمبدأ عام في سائر القرارات الصادرة من جهات التأديب ، سواء تلك الصادرة من السلطة التأديبية الرئاسية،أم من مجالس المساءلة الإدارية،بيد أن المشرع لم يكتب له التوفيق كثيراً في معالجة هذه الفكرة الرائدة إذ لم ينظم الإجراءات والمدد الواجب إتباعها من قبل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية،عندما ينعقد له الاختصاص بنظر التظلمات المقدمة إليه على القرارات التأديبية الصادرة من مجالس المساءلة الإدارية ، بوصفه هيئة استئنافية بالنسبة لهذه التظلمات، فقد يستغرق نظر هذه التظلمات مدة طويلة قد تمتد إلى ثلاثة أشهر أو أكثر،وبالتالي كان من الأحرى بالمشرع أن يحدد مدة معينة للبت في هذا التظلم من قبل المجلس،ولا يترك الأمر هكذا بدون معالجة لا سيما وأنه حدد مدة للبت في التظلمات المقدمة إلى رئيس مجلس الخدمة المدنية في مواجهة القرارات التأديبية الصادرة من المجلس المركزي للمساءلة الإدارية بالنسبة للموظفين الخاضعين لسلطته التأديبية[1]،كما أنه حدد مدة للبت في التظلمات المقدمة إلى رئيس الوحدة في مواجهة القرارات التأديبية الصادرة من السلطة التأديبية الرئاسية[2]، وتمشياً مع هذا النهج نرى أن هذا الأمر يعد نقصاً تشريعياً يحتم على المشرع تداركه بأن يحدد مدة قانونية للبت في هذه التظلمات،حتى يستقيم الهدف من وجود التظلم الإداري في القانون كوسيلة رقابية إدارية على السلطات التأديبية.

---

[1] انظر الفقرة الثانية إلى نهايتها من المادة (123) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م.
[2] انظر الفقرة الثالثة إلى نهايتها من المادة (117) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 120 لسنة 2004م.

مما تقدم نخلص إلى أن التظلم الإداري من القرارات التأديبية في القانون العُماني قد عالجه المشرع كوسيلة رقابة ، وليس مجرد شرط لقبول دعوى الإلغاء بشأن تلك القرارات ، وإلا لو كان الأمر على غير ذلك لاكتفى بالتظلم الوجوبي الذي قرره في المادة التاسعة من قانون محكمة القضاء الإداري الذي كان سابقاً في الصدور على هذا القانون ، مما يعني أن المشرع العُماني حريص على تقرير الرقابة الإدارية كضمانة من ضمانات المساءلة الإدارية يجب أن تتوافر للموظف الذي يخضع للمحاكمة التأديبية.

المطلب الثاني
التظلم الإداري من القرارات التأديبية
في النظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

تختلف القوانين في الدول بشأن معالجة التظلم الإداري من القرارات التأديبية ،ويرجع ذلك إلى نوع النظم التأديبية التي تتبناها تلك القوانين، من حيث تحديد الجهات التأديبية وتوزيع الاختصاص عليها ، وطريقة ترتيب مستويات هذه الجهات ومرجعياتها في مسائل التأديب ، فضلاً عن اختلاف النظام القضائي الذي تأخذ به الدولة ، الذي يلعب الدور الرئيسي في تنظيم التظلم من القرارات التاديبية.

وللإحاطة بأحكام التظلم الإداري من القرارات التأديبية في قوانين دول المقارنة في هذه الدراسة ، سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الأول منها : التظلم الإداري من القرارات التأديبية في القانون المصري ، ونتحدث في الفرع الثاني:عن التظلم الإداري من القرارات التأديبية في القانون الإماراتي ، وذلك كما يلي:

الفرع الأول
التظلم من القرارات التأديبية
في القانون المصري

بما أن التأديب في التشريع المصري تتولاه السلطة التأديبية الرئاسية وتشاركها في هذه المهمة محاكم تأديبية متخصصة ، لذا فإن المشرع قد قصر التظلم الإداري على القرارات التأديبية التى تصدر عن السلطة التأديبية الرئاسية، أما الأحكام التأديبية الصادرة من المحاكم فإنه يجوز الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا[1]، وعلى الرغم من أخذ المشرع المصري بنظام المحاكم التأديبية في نظامه التأديبي إلى جانب السلطة الرئاسية، بيد أنه لم يستبعد كلياً التظلم الإدارى باعتباره صورة من صور الرقابة الإدارية[2] تسير جنباً إلى جنب مع الرقابة القضائية ولكل منها طبيعتها المتميزة عن الأخرى[3]، وتأكيداً على أهمية التظلم الإداري بحسبانه وسيلة رقابية، فقد نصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م على أن: (تختص محاكم مجلس الدولة بالفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية) [4]، كما نصت المادة الثانية عشر من ذات القانون على أن: (لا تقبل الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (10)، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم ، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة).

---

(1) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 688.

(2) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، طبعة 1979م، مرجع سابق ، ص 24.

(3) انظر الدكتور/ سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 35 وما بعدها.

(4) انظر البند (تاسعاً) من المادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م.

فمن النصوص المتقدمة يتضح أن المشرع يكون قد أوجب على الموظفين العموميين التظلم من القرارات التأديبية الصادرة ضدهم من السلطة التأديبية الرئاسية، وانتظار انقضاء الميعاد المقرر للبت في هذا التظلم، وذلك قبل ولوج طريق الرقابة القضائية على تلك القرارات.

هذا ويترتب على تقديم التظلم الإداري في الميعاد قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، بحيث تسقط المدة السابقة على تقديم التظلم ، فإذا ما رفضت الجهة الإدارية التظلم، فإن ميعاد رفع الدعوى يبدأ في السريان من اليوم التالي لوصول الرد ، وإذا لم يصل رد الإدارة على التظلم قبولاً أو رفضاً في خلال الستين يوماً ، فيعتبر ذلك قراراً ضمنياً من جانبها بالرفض ، ويحق لصاحب الشأن أن يطعن فيه بالإلغاء ، في ميعاد جديد يبدأ من تاريخه انتهاء الستين يوماً السابقة.

ويشترط في التظلم الذي يوقف سريان الميعاد أن يكون منتجاً ، وذلك بأن يكون في مواجهة قرار قابل للسحب، أو العدول عنه ممن أصدره أو من السلطة الرئاسية له [1]، وبالتالي إذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها ، أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته ، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير منتج ولا جدوى من ورائه[2]، ومن ثم فلا يكون له أثر في شأن وقف سريان ميعـــاد دعوى الإلغاء[3] ، كما أن إفصاح جهة الإدارة مقدماً عن نيتها في عدم نظر التظلم وبحثه ، يجعل التظلم في مثل هذه الحالة عديم الجدوى ، ذلك أن الغرض من تقديم التظلم أولاً إلى الجهة الإدارية التي أصدرت

---

[1] انظر البند (تاسعاً) من المادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1962/3/17م ، في الطعن رقم (1692) لسنة (6) ق ، المنشور في مجموعة السنة ، ص 602، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1966/6/11م ، في الطعن رقم (161) لسنة (8) ق ، المنشور في مجموعة السنة (11) ق ، ص 705 .

[3] انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1952/5/12م ، في القضية رقم (63) لسنة (6) ق ، المنشور في مجموعة السنة (15) ق ، ص 931م ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1956/2/23م ، في القضية رقم (87) لسنة (6) ق ، المنشور في مجموعة السنة (10) ق ، ص 224 .

القرار المتظلم منه يقوم على احتمال اقتناع الإدارة بالتظلم ، فتعمل من جانبها على إنصاف المتظلم دون حاجة إلى التقاضي ، وعليه إذا لجأ المدعي رغم ذلك إلى تقديم تظلمه إلى الجهة الإدارية ، فإن ذلك التظلم لا يوقف سريان ميعاد الدعوى ، وذلك لعدم جدوى التظلم في مثل هذه الحالة[1].

ولكي ينتج التظلم الإداري آثاره القانونية في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالإضافة إلى ما تقدم ، يشترط أن تتوافر فيه الشروط الآتية[2] :

1- أن يقدم التظلم من صاحب الشأن ذاته أو من ممثله القانوني إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار ، أو الجهة الرئاسية لها ، إذ أن العبرة من التظلم إلى الجهة الإدارية أو الهيئة الرئاسية لها هي اتصال علمها بالتظلم ، حتى يمكنها فحصه ودراسته وإصدار قرارها فيه ، فإذا قدم التظلم إلى جهة غير مختصة ، فلا يعتبر قاطعاً لمدة الطعن ما لم يتوافر لديه عذر مقبول.

2- أن يكون التظلم الإداري مقدماً ضد قرار إداري نهائي[3] صدر فعلاً من الجهة الإدارية المقدم إليها التظلم ، أو من جهة إدارية خاضعة لرئاستها ، وأن يكون قد تم علم المتظلم بالقرار بالنشر أو الإعلان أو العلم اليقيني ، وإلا فأن التظلم[4] لا ينتج أثره في قطع الميعاد .

3- أن يكون التظلم واضحاً في تحديده للقرار المتظلم منه، قاطعاً في بيان مضمونه وفحواه، وحاسماً في تحديد هدفه ، سواء بسحب القرار، أو إلغائه، أو تعديله، فإذا كان مشوباً بالغموض وعدم الوضوح، فإنه لا ينطبق عليه وصف التظلم القاطع للميعاد.

---

(1) انظر في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1953/12/21م ، في القضية رقم (923) لسنة (5) ق ، المنشور في مجموعة السنة (15) ، ص 1252 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1956/2/23م ، في القضية رقم (78) لسنة (6) ق ، المنشور في مجموعة السنة (10) ق ، ص 224 .

(2) نص على هذه الشروط في قرار رئيس مجلس الدولة رقم 72 لسنة 1973م ، وهي نفس الشروط والإجراءات التي كان يتضمنها قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 1955/4/6م ، الذي ينظم شروط وإجراءات التظلم الإداري في ظل قانون مجلس الدولة رقم 165 لسنة 1956 ، وظل العمل ساريا بهذه الشروط حتى بعد صدور القانون رقم 55 لسنة 1959م بشأن مجلس الدولة.

(3) فالقرار الصادر بالجزاء التأديبي يجب بحسب الأصل أن يكون نهائيا حتى ينتج أثره انظر :

(4) أنظر هذا الحكم : - CE, 24 novembre 2003, req. n° 235238.

4- أن يقدم التظلم خلال المدة المقررة لرفع الدعوى بطلب الإلغاء إذ بمضي هذه المدة يسقط حق الطعن بالإلغاء ويتحصن القرار الإداري رغم عيوبه ، ويستقر ويأخذ حكم القرار السليم ، ومن ثم لا تجبر الإدارة على إعادة النظر فيه .

وقد رتب مجلس الدولة المصري على اعتراض الجهة الإدارية المختصة على القرار من خلال مدة جواز الطعن فيه ، ذات الآثار المترتبة على التظلم المقدم من الأفراد ، من حيث إطالة مدة الطعن ، كما جعل سقوط حق الأفراد في سحب القرار الإداري لفوات ميعاد الطعن ، يقاس على سقوط حق الأفراد في طلب إلغاء القرار لانقضاء الميعاد[1].

هذا وينعقد اختصاص البت في التظلم الإداري إلى الجهة التي يدخل في اختصاصها سحب القرار المتظلم منه أو العدول عنه، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، ويعتبر انقضاء مدة الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه،وتنتفي قرينة الرفض الضمني ويظل ميعاد البت في التظلم قائماً،إذا اتخذت الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل الاستجابة لطلب المتظلم[2]، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بجلسة1952/11/27م بأنه[3]:(ما دامت الوزارة قد استجابت إلى التظلم واتخذت في شأنه إجراءات إيجابية من شأنها تأييد وجهة نظر المدعي وزملائه الذين تظلموا منه ،مما ينفي قيام قرار الرفض الضمني المستفاد بحكم القانون بعد سكوت السلطة الإدارية عن الإجابة على التظلم المقدم إليها، ويجعل ميعاد طلب الإلغاء مفتوحاً طالما يعمل على إجابة التظلم ولم

---

(1) انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1970/6/13 ، بدون جهة نشر ، بدون طبعة، في الطعن رقم (991) لسنة (11) ق ، وانظر كذلك الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري، سنة 1977م بدون جهة نشر ، ص 282، وكذلك الدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، طبعة 1983م ، بدون جهة نشر ، بدون طبعة، ص 173 .

(2) انظر المستشار / عبد الوهاب البنداري ، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا ، مرجع سابق، ص 54 وما بعدها .

(3) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1952/11/27م ، في القضية رقم (323) لسنة (5) ق، المنشور في ذات المجموعة ، ص 1217 .

تخطر مقدمه برفضه ، ولذلك يكون الدفع بعدم قبول الدعوى غير قائم على أساس من القانون متعيناً رفضه...).

وقد تأيد هذا المسلك من جانب المحكمة الإدارية العليا ، حيث قضت بأنه : (... وإن كان الأصل أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم ، دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يكون بمثابة قرار بالرفض ، غير أنه يكفي لتحقيق معنى الاستفادة المانعة من هذا الافتراض أن يتبيّن أن السلطات المختصة لم تهمل التظلم وأنها استشعرت حق المتظلم فيه ، واتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل استجابته ، وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات المعتادة بين الإدارات المختصة في هذا الشأن ، والقول بغير ذلك مؤداه دفع المتظلم إلى مخاصمة الإدارة قضائياً في وقت هي جادة في سبيل إنصافه ...)[1] .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ثمة فرقاً كبيراً بين مسلك الإدارة الإيجابي لبحث التظلم ومسلكها الإيجابي للاستجابة للتظلم ، فالمسلك الأول – مهما طال– ليس من شأنه أن ينفي قرينة الرفض الضمني للتظلم ، المستفاد من فوات ستين يوماً على التظلم دون رد ، إذ أن قيام الإدارة ببحث التظلم هو أمر طبيعي وهو واجبها الذي يفترض قيامها به بالنسبة إلى أي تظلم يقدم إليها ، وبالتالي لا ينفي القرينة المشار إليها ، أما المسلك الإيجابي الواضح في سبيل الاستجابة للتظلم ، فلا تقوم معه قرينة الرفض الضمني للتظلم ، طالما أن هذا المسلك قائم ، وإلى أن يحسم بقرار ، وعليه لا يكفي لنفي قرينة الرفض الضمني للتظلم استمرار بحث التظلم ، وإنما يلزم أن يكون هنالك مسلكاً إيجابياً للاستجابة[2].

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1952/11/29م ، في الطعن رقم (827) لسنة (3) ق ، المنشور في مجموعة العشر سنوات ، ص 594 ، وكذلك حكمها الصادر 1969/5/4م في الطعن رقم (614) لسنة (11) ق ، المنشور في مجموعة السنة (15) ق ، ص 682 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1973/2/25م ، في الطعن رقم (560) لسنة (15) ق ، المنشور في مجموعة السنة (18) ق، ص 66 .

(2) انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1996/10/26م ، في الطعن رقم (1021) لسنة (41) ق ، مشار إليه في مؤلف المستشار / سمير يوسف البهي ، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية ، الطبعة الثانية ، 2002م ، شركة مطابع الطوبجي ، ص 608، وص 609 وحكمها الصادر بجلسة 1995/1/7م ، في الطعن رقم (270) لسنة (41) مشار إليه في ذات المؤلف ، ص 607 وص 608 .

مما تقدم نخلص إلى أن التظلم الإداري ، يعتبر وسيلة إدارية للرقابة على القرارات التأديبية، هدفها مراقبة مشروعية تلك القرارات وملاءمتها مع الخطأ التأديبي الذي اقترفه الموظف ، وهو في أساسه وسيلة اختيارية يلجأ إليها الموظف إذا رأى وجهاً لذلك ، دون أن يكون ملزماً قانوناً باتباعها لحسم النزاع مع الإدارة[1] بيد أن المشرع المصري – وحسبما أوضحنا- قد استقر على اعتبار التظلم الإداري من القرارات التأديبية وجوبياً ، وشرطاً لازماً لقبول دعوى الإلغاء بشأن تلك القرارات ، سواء أكان هذا التظلم ولائياً الذي بمقتضاه يتوجه الموظف بتظلمه إلى مصدر القرار المتظلم منه ، طالباً منه العدل والإنصاف من قرار مرؤوسيه بما له من سلطة رئاسية عليه ، فإذا ظهر له عدم مشروعية ذلك القرار ، أو لحقه عيب من العيوب ، استدرك عليه الرئيس الإداري ، بسحبه، أو إلغائه، أو تعديله ، أو استبداله بقرار جديد ، فالتظلم الإداري هو أن يتقدم الموظف صاحب الشأن إلى السلطة التأديبية يطلب فيه إعادة النظر في القرار التأديبي بسحبه ، أو تعديله ، أو إلغائه ، وذلك قبل التظلم القضائي.

ويترتب على تقديم التظلم الإداري إلى السلطة التأديبية قبل رفع الدعوى بعض الآثار القانونية ، وحيث إنه قد سبق بحثها عند الحديث عن التظلم في القانون العُماني، نحيل إليها منعاً من التكرار، مع التنويه إلى اختلاف المدد

---

[1] انظر الدكتور/ طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء) ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1984م ، ص 181، حيث يرى سيادته أن: (فكرة التظلم الوجوبي ظهرت عند المشرع بإصدار القانون رقم 160 لسنة 1952م المعدل بالقانون رقم 105 لسنة 1953م بإنشاء وتنظيم لجان قضائية في الوزارات للنظر في المنازعات الخاصة بموظفي الدولة ، واستمر هذا الوضع حتى صدور القانون رقم147 لسنة 1954م بإنشاء وتنظيم محاكم إدارية في الوزارات ، وفيه عاد الأمر إلى وضعه الطبيعي باعتبار التظلم وسيلة ودية اختيارية يترخص صاحب الشأن في تقدير ملاءمة الالتجاء إليها ، ولم يستمر هذا الوضع طويلا فبصدور القانون رقم 165لسنة 1955م بشأن تنظيم مجلس الدولة ، فإن المشرع نص في المادة 12 منه صراحة على التظلم الوجوبي ، وأعاد النص عليه في القانون رقم 55 لسنة 1959م بشأن تنظيم مجلس الدولة ، ثم استقر عليه القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة ،وشروط التظلم الوجوبي في مصر يقابلها ما يعرف في القضاء الفرنسي بشرط القرار السابق)، انظر ذات المرجع ص 180 وما بعدها ، وأيضاً انظر مؤلفه ، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري (رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة باريس في 27 مارس سنة 1954م) ، الترجمة العربية ، الطبعة الأولى ، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص 239 وما بعدها وكذلك انظر الدكتور/ محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، بدون جهة نشر سنة 1987م ، ص 234 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 234 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية (رسالة دكتوراه) القاهرة ، دار الفكر العربي ،1987م ، ص 266 وما بعدها ، والدكتور/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 392 وما بعدها.

في القانونين، فيه ستين يوماً في القانون المصري وثلاثين يوماً في القانون العُماني.

الفرع الثاني
التظلم الإداري من القرارات التأديبية
في القانون الإماراتي

عرفنا فيما تقدم أن سلطة التأديب في التشريع الإماراتي تباشرها السلطة التأديبية الرئاسية ويشاركها في ذلك مجالس تأديب ذات تشكيل مختلط (قضائي ، وإداري)،فبالرغم من أن المشرع في القانون الحالي[1] قد وسع في اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية في توقيع الجزاءات من حيث عددها ، بيد أنه لم يقرر مقابل ذلك إمكانية التظلم الإداري من تلك القرارات، حتى يقي الموظف من مخاطر التعسف والانحراف من جانب السلطة التأديبية الرئاسية[2]، ومع ذلك فإن عدم معالجة التظلم الإداري من القرارات التأديبية بنصوص صريحة ، لا يعني عدم إمكانية الموظف المجازى أن يتقدم بتظلمه من ذلك القرار إلى الجهة التي أصدرته، أو إلى الجهة الرئاسية التابع لها مصدر القرار التأديبي ، إذ أنه وعملاً بالقواعد العامة التي يقوم عليها القانون الإداري ، أن الرئيس الإداري يملك سلطة الإشراف والرقابة على أعمال مرؤوسيه، ومن بينها الرقابة على القرارات الإدارية التي تصدرعنه[3]، وعليه فإن القرارات التأديبية الصادرة من السلطة التأديبية الرئاسية يمكن التظلم منها إدارياً بوصفها قرارات إدارية – وبالتالي يجوز للموظف المعاقب، أن يتقدم بتظلمه إلى الجهة التأديبية التي أصدرت القرار ، أو إلى الجهة الرئاسية لمصدر القرار التأديبي.

---

(1) يقصد به القانون رقم 21 لسنة 2001م بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية المعمول به الآن.

(2) انظر الدكتور/ عبد الله محمد محمود أرجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 378 .

(3) انظر الدكتور/ عبد الله محمد محمود أرجمند ، المرجع السابق ، ص 379 وما بعدها.

أما القرارات التأديبية الصادرة من المجالس التأديبية فإن القانون لم يحدد الجهة التي يتم التظلم الإداري إليها من تلك القرارات ، مكتفياً بإمكانية الطعن القضائي عليها كما سوف نبيّن ذلك لاحقاً.

وغني عن البيان أن من حق الرئيس الإداري ممارسة سلطته الرقابية على أعمال مرؤوسيه حتى بدون تظلم من صاحب الشأن حتى يتأكد من اتفاقها والقانون،فيكون من باب أولى له أن يمارس هذه السلطة إذا قدم إليه تظلماً إدارياً في مواجهة قرار تأديبي،خاصة إذا كان التظلم يقوم على أساس سليم من القانون أو الواقع، ورأى أن المتظلم على حق في تظلمه ، مما يتعين إعادة النظر في القرار التأديبي المتظلم منه.

وترتيباً على ذلك نجد أن فكرة التظلم الإداري من القرارات الإدارية بصفة عامة والقرارات التأديبية بصفة خاصة ، تهدف إلى إعطاء الإدارة فرصة مراجعة أعمالها والرقابة عليها رقابة ذاتية،كما أنها تهدف إلى التخفيف عن كاهل القضاء الوارد من المنازعات الإدارية،وإلى تحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر من خلال إنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى[1].

والتظلمات الإدارية تجد أساسها القانوني من سلطة الإشراف والتوجيه التي يتمتع بها الرئيس الإداري لضمان حسن سير العمل في المرفق الذي يتولى إدارته ، ومن مقتضيات هذه السلطة أن يكون له حق مراقبة مشروعية القرارات الإدارية التي تصدر عن مرؤوسيه وملاءمتها للواقع العملي ، حتى لا يؤدي الشطط فيها إلى تعطيل سير الأعمال في المرافق العامة بانتظام وإضطراد.

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية لصادر في الطعن رقم (530) ، وكذلك الطعن رقم (566) لسنة 22ق بجلسة 1981/1/31م ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة (26) ق ، الجزء الأول ، ص 457 ، ص 458 .

مما تقدم نخلص إلى أن التظلم الإداري من القرارات التأديبية وإن كان المشرع الإماراتي لم ينظمه بنصـــوص قانونية واضحـــة، إلا أنه يمكن إعمالـــه والأخذ به وفقاً للقواعد والمبادئ القانونيـــة العامة المستقرة في القانـــون الإداري بصفـــة عامة والقانـــون التأديبي بصفة خاصة.

وبطبيعة الحال فإن للتظلم شروط ومبادئ موضوعية تحكمه[1]سبق وأن أوضحناها من قبل بمناسبة بحث التظلم في القانون العُماني وأهمها ، أنه يجب أن يكون التظلم بشأن قرار إداري نهائي، وأن يكون التظلم مجدياً بأن يرد على القرارات القابلة للسحب ، أو الإلغاء ،وان يكون التظلم جدياً، يهدف إلى محاولة سحب أو إلغاء القرار الإداري إما لعدم مشروعيته أو لعدم ملاءمته ، وليس لمجرد استمالة عطف الإدارة.

ولا يشترط في التظلم أن يقدم في قالب أو صيغة محددة وإنما يجوز أن يكون في صورة شكوى،كما يجوز أن يكون ببرقية،أو إنذار رسمي أو بخطاب موصى عليه بعلم الوصول[2].

المبحث الثاني
الرقابة القضائية على القرارات التأديبية
في التشريع العُماني والنظم المقارنة

تمهيد وتقسيم :

تعد الرقابة القضائية على القرارات التأديبية – بحق– الضمانة الأخيرة التي يلجأ إليها الموظف ، إذا لم تسعفه الضمانات السابق عرضها،ولا شك أنها ضمانة مهمة وأساسية في النظام التأديبي، حتى يتحقق مبدأ التوازن بين

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الله محمد محمود أرجمند ، الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية – دراسة نظرية وتطبيقية في الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية- بدون جهة نشر ، 1994م ، ص 166 وما بعدها.

(2) انظر المستشار / عبد الوهاب البنداري ، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً ، مرجع سابق، ص 9 وص 10 .

الفاعلية والضمان في السياسة التأديبية[1]، فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي الضمان الحقيقي والفعّال لحماية مبدأ المشروعية ، فالسلطة القضائية هي الحامية لحقوق الأفراد وحرياتهم ، وهي التي تعطي للقانون فاعليته وإلزامه، إذ بغير هذه السلطة لا يعدو أن يكون سوى قواعد نظرية لا يوجد من يحقق لها الصفة الإلزامية الآمرة ، فالسلطة كما يقال لا يوقفها إلا سلطة[2].

وتتجلى أهمية الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في أمرين هما :

الأول: أن الرقابة القضائية تمثل ضمانة مهمة للموظف تكمل الضمانات التأديبية التي سبق بيانها ، سواء كانت سابقة على صدور القرار ، أم معاصرة لصدوره.

الثاني: أن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تعد مصدراً مهماً لضمانات التأديب ، فقد رأينا فيما سبق أن معظم الضمانات تجد مصدرها في أحكام القضاء.

وتقرر التشريعات عادة اختصاص الرقابة القضائية على القرارات الإدارية بصفة عامة، والقرارات التأديبية بصفة خاصة للقضاء الإداري ، على اختلاف فيما بينها بالنظر لدرجات التقاضي وبنية القضاء الإداري في الدولة ، بيد أن بعض التشريعات جعلت اختصاص الرقابة القضائية في مجال التأديب للقضاء العادي ، كما هو الحال في الجمهورية العربية السورية، حيث إناط المشرع فيها هذا الاختصاص للغرفة المدنية في محكمة النقض[3] ، وكذلك

---

(1) انظر الدكتور/ عبد القادر الشيخلي، السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 127، وكذلك انظر الدكتور/ محسن العبودي ، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية والضمان ، مرجع سابق ، ص 8 ، ص 99 وما بعدها ، وكذلك انظر الدكتور/ سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص160.

(2) انظر الدكتور/ رمزي الشاعر ، قضاء التعويض ، مسئولية الدولة عن أعمالها غير القانونية ، دار النهضة العربية ، طبعة 1986م ، ص (8) وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 161 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 537 .

(3) انظر الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 353 .

الوضع في دولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث إناط هذا الاختصاص للقضاء العادي كما سوف نرى.

وإدراكاً من المشرع في الدول – محل الدراسة– لأهمية الرقابة القضائية ودورها في تعزيز مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون في سائر الأعمال الإدارية ، ومنها القرارات التأديبية ، فقد حرص على تقريرها ضمن نظامه القانوني ، بحسبانها من الدعامات الأساسية لتحقيق العدالة التأديبية في نظم التأديب.

وللإحاطة بهذه الضمانة المهمة في الأنظمة التأديبية في الدول محل الدراسة ، سوف نقسم البحث في هذا الشأن إلى مطلبين ، نتناول في الأول : الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع العُماني ، ونتحدث في المطلب الثاني: عن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في النظم المقارنة ، وذلك كما يلي:

المطلب الأول
الرقابة القضائية على القرارات التأديبية
في التشريع العُماني

تمهيد وتقسيم :

يتولى التأديب في التشريع العُماني السلطة التأديبية الرئاسية ومجالس المساءلة الإدارية والمجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، ويتوزع الاختصاص بين هذه الجهات على أساس نوع الجزاء وجسامته ودرجة الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية، وبالتالي فإن المساءلة التأديبية تتم في نطاق الجهة الإدارية ويتم توقيع الجزاءات بقرارات إدارية.

وبالتالي ، فإن القرارات التأديبية الصادرة من تلك الجهات التأديبية ، سواء أكانت من السلطة الرئاسية ، أم من مجالس المساءلة الإدارية، أم من المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ، تخضع لرقابة القضاء

الإداري، وذلك من خلال الطعون التي تقـدم إلى محكمة القضاء الإداري من ذوي الشـأن بطلب إلغائهـا وفقاً للقانون رقم 91 لسنة1999م بشأن إنشاء محكمة القضاء الإداري[1].

ولمعرفة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية من حيث الجهة المختصة بها ونطاقها ومداها وأسباب الطعن في القرارات التأديبية ، وإجراءات الطعن في القرارات التأديبية ، وآثار الحكم بإلغاء القرارات التأديبية، عليه سوف نقسم البحث في هذا المطلب إلى أربعة فروع ، وذلك كما يلي :

الفـــرع الأول
الاختصاص بالرقابة القضائية على القرارات التأديبية ونطاقها في القانون العُماني

صدر قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م تنفيذاً لنص المادة (67)من النظام الأساسي للدولة رقم 101 لسنة 1996م والتي نصت على أن:(ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة دائـرة أو محكمـة خاصـة يبيّن القانـون نظامهـا وكيفية ممارسـتها للقضـاء الإداري)[2]، فبصـدور هذا القانـون يكون المشرع قد استجاب للنص الدستوري ، وبذلك وجـدت نـواة نشأة نظام القضـاء المـزدوج في سـلطنة عُمان .

وعلى الرغـم من أن أهمية هذا القانـون بحسبانه قد حقق الشـرعية الدسـتورية بوضـع المـادة 67 من النظـام الأساسـي للدولة موضـع التطبيـق ، وحقـق استقلالية محكمـة القضـاء الإداري عن المحاكم

---

[1] لا توجد قبل هذا القانون جهة مناط بها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عموماً وقرارات التأديب بشكل خاص ، كما أن النظام القانوني في سلطنة عُمان كان يخلو كذلك من وجود جهة قضائية عليا كمحكمة نقض ، أو تمييز تراقب الأحكام الصادرة من جهات القضاء المختلفة أو حتى مراقبة أعمال وقرارات الإدارة وسلطات التأديب أيا كانت، إلا أن المشرع تدارك هذا النقص الخطير فاستحدث قضاء إداري مستقل ، كما أنه نظم المحكمة العليا كمحكمة نقض في القضاء العادي.

[2] انظر المادة (67) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 101 لسنة 1996م .

العاديـــة كخطـــوة جـــادة نحـــو إرســـاء نظام القضاء المـــزدوج ، إلا أنه وللأســـف الشـــديد لم يمض قدماً إلى المـــدى الطبيعـــي لهذه الخطـــوة،حينمـــا عمد إلى تحـــديد اختصاصات المحكمة على ســـبيل الحصـــر في المـــادة الســـادســـة مـــن قانـــون المحكمة[1] ، مخالفـــاً بـــذلك النص الدســـتوري الذي يســـتفاد منه إنشـــاء محكمـــة ينعقـــد لها الاختصاص العام والولاية الكاملة بنظـــر جميـــع المنازعـــاتالإداريـــة[2]، حتى لا توجد منازعة بدون قاضي طبيعي يختص بالفصل فيها عملاً بالقاعدة القائلة:(لا منازعة بدون قاض ينظرها) .

عليه نناشد المشرع العُماني بالتدخل لسد هذا النقص التشريعي، وذلك بتعديل نص المادة السادسة من قانون المحكمة ، بحيث تنعقد لها الولاية العامة بنظر سائر المنازعات الإدارية ، حتى تتحقق الحكمة التشريعية التي من أجلها كان إنشاء هذه المحكمة[3].

هذا وقد نـــص قانـــون إنشـــاء محكمة القضـــاء الإداري على تشـــكيل المحكمـــة ودرجـــات التقاضـــي أمامـــها ، وقد حدد اختصاصاتها ، وفقاً لما ســـنتناوله تفصيـــلاً في الغصنين التاليين:

---

(1) انظر المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م.

(2) قضت محكمة القضاء الإداري في السلطنة بعدم اختصاصاتها بنظر الطعون على قرارات التعيين وإعادة التعيين وذلك على أساس : (أن قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (99/91) قد حدد تفصيلا على سبيل الحصر بعض الدعاوى التي يجوز إقامتها من الموظفين العموميين ، ومن ثم فإن قرارات التعيين وإعادة التعيين لا تندرج ضمن القرارات التي حددها القانون الواردة في البنود الثلاثة الأولى من المادة (6) من القانون ، إذ أن اختصاص المحكمة محصور في البنود الثلاثة سلفة البيان ، ومؤدى ذلك عدم اختصاص المحكمة بنظر تلك القرارات ...) انظر حكم المحكمة الصادر في الدعوى الابتدائية رقم (11) لسنة (1) ق ، بجلسة 2001/11/28م ، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين الأول والثاني ، وكذلك حكمها في الدعوى الابتدائية رقم (18) لسنة (4) ق ، الصادر بجلسة 31/مايو /2004م ، غير منشور ، وكذلك حكمها في الدعوى الصادر عن الدائرة الاستئنافية في الاستئناف رقم (1) لسنة (1) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين الأول والثاني ، ص 18 ، حيث قررت عدم اختصاصها ولائيا بنظر الدعاوى المتعلقة بترقية الموظفين العموميين.

(3) انظر الأستاذ / حمد بن سعيد المعمري ، فض المنازعات الإدارية أمام القضاء الإداري العُماني رسالة ماجستير ، مرجع سابق ، ص 93 ، وكذلك الأستاذ / عقيل بن سالم الشريف ، القضاء الإداري العُماني ، مرجع سابق ، ص 16 .

الغصن الأول: تشكيل محكمة القضاء الإداري ودرجات التقاضي أمامها.

الغصن الثاني: اختصاص محكمة القضاء بالطعون في القرارات التأديبية.

الغصن الأول
تشكيل محكمة القضاء الإداري
ودرجات التقاضي المقررة أمامها

نص المرسوم السلطاني بشأن إصدار قانون محكمة القضاء الإداري في المادة الأولى منه على إنشاء هيئة قضائية مستقلة يناط بها الفصل في الخصومات الإدارية، تسمى محكمة القضاء الإداري[1]، ونصت المادة الأولى من قانون المحكمة على تشكيل المحكمة بقولها : (تشكل محكمة القضاء الإداري من رئيس ونائب للرئيس وعدد كاف من المستشارين المساعدين الأول والمستشارين المساعدين والقضاة والقضاة المساعدين) ، كما نصت المادة الثانية من القانون على أن:(تتألف المحكمة من دائرة ابتدائية أو أكثر، ودائرة استئنافية ، ويكون مقر المحكمة في مسقط)[2]،وعنيت المادة الثالثة من القانون ببيان كيفية تشكيل الدائرة الاستئنافية ، إذ نصت على أن:(تشكل الدائرة الاستئنافية برئاسة رئيس المحكمة أو نائبه، وعضوية أربعة من المستشاريين ممن أمضوا في هذه الوظيفة سنتين على الأقل، ويجوز أن يرأس الدائرة –عند الاقتضاء– الأقدم فالأقدم من أعضائها)[3]، في حين نصت المادة الرابعة على آلية

---

(1) انظر المادة رقم (1) من مرسوم إصدار قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م، منشور في الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1999/12/1م بالعدد رقم (660) ، السنة الثانية والعشرون، ص 46 وما بعدها .

(2) انظر المادة (2) من قانون القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م.

(3) انظر المادة (3) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م.

تشكيل الدائرة أو الدوائر الابتدائية ، وذلك بقولهـــا :(تشكل الدائرة الابتدائية برئاسة مستشار وعضوية اثنين من المستشارين المساعدين الأول أو المســـتشارين المســـاعدين، ويجـــوز أن يكون أحد الأعضاء بوظيفة قاضٍ)[1].

فمن النصوص المتقدمة يلاحظ أن المشرع قد نظم تشكيل المحكمة بدرجتيها الابتدائية والاستئنافية ، وحدد الوظائف القضائية التي تتشكل منها تلك الدوائر ، كما بيّن درجات التقاضي المقررة أمام تلك المحكمة، وهي تتكون من درجتين موضوعيتين للتقاضي هما درجة المحكمة الابتدائية ، ودرجة محكمة الاستئناف ، ولم ينظم القانون حتى الآن محكمة إدارية عليا ينـــاط بها مراقبـــة تطبيـــق صحـــة القانـــون مـــن قبـــل المحكمـــة الاستئنافية، على الرغـــم من ضـــرورة وجـــود هذه المحكمـــة لتوحـــيد الاجتهاد القضائـــي في مجال القضـــاء الإداري.

وقد حـــدد المشرع مقر المحكمـــة الابتدائيـــة في محافظـــة مســـقط ، ولعل الســـبب في ذلك يعـــود إلى قلـــة الدعـــاوى الإدارية في ذلك الوقـــت ، إلا أنـــه أجـــاز إنشاء دوائر ابتدائيـــة، أو استئنافية خارج تلك المحافظـــة ، وذلك بمقتضـــى مرســـوم ســـلطاني خـــاص يرخـــص بذلك، بناء على توصيـــة المجـــلس الأعلـــى للقضـــاء ، على أن يحـــدد مرســـوم الإنشاء مقر ونطـــاق اختصاص كل منهـــا ، كما أجاز القانـــون للمحكمة أن تعقد جلســـاتها في أي مكـــان آخر داخل نطـــاق اختصاصها الجغرافـــي ، وذلك بقرار من الوزير المختص بنـــاء على طلب رئيس المحكمـــة[2].

---

[1] انظر المادة (4) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م.
[2] انظر المادة (5) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م.

ويهدف المشرع من تقرير هذا النص تقريب العدالة الإدارية من المتقاضين ، من حيث المكان ، ولا ريب أن هذا المسلك محمود للمشرع العُماني ويكتب له ، إذ أنه غني عن البيان أن إرساء العدالة وتوفير مؤسساتها،يعد من الوظائف الأساسية للدولة الحديثة ، ومن مقتضيات تحقيق هذه العدالة العمل على تقليل التكاليف ، وتخفيف عناء اللجوء إلى استعمال حق التقاضي من حيث الرسوم القضائية ، ومن حيث البعد المكاني لمقر المحكمة التي ترفع الدعوى إليها.

ويعد إنشاء محكمة للقضاء الإداري في سلطنة عُمان على درجتين ، سابقة فريدة من نوعها على مستوى منطقة دول الخليج العربي ، إذ لا يوجد قضاء إداري مستقل حتى الآن في دول مجلس التعاون الخليجي ، وبذلك يكون المشرع العُماني قد حقق سبقاً قانونياً وقضائياً في هذا المجال ، ولا شك أن هذه الخطوة المهمة ، من شأنها أن تدعم مبدأ سيادة القانون في السلطنة، وتحقق بالفعل العدالة الإدارية إذا ما حادت الجهات الإدارية عن جادة الصواب عند مباشرتها لوظيفتها الإدارية ، وعلى صعيد النظام التأديبي سوف تساهم المحكمة في إرساء المبادئ القانونية التي تقوم عليها نظرية التأديب وكيفية إعمال قواعد التأديب وضماناته في الواقع العملي ، وذلك من خلال اختصاصها بالرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية المناط بها مهمة التأديب.

الغصن الثاني

اختصاص محكمة القضاء الإداري بالرقابة القضائية على القرارات التأديبية ونطاقها

الاختصاص يعني:(سلطة الفصل في خصومة معينة طبقاً للقانون)[1] وبما أن القرارات التأديبية قد تنشئ خصومة بين الموظف الذي وقع عليه الجزاء التأديبي ، والسلطة التأديبية التي أوقعت هذا الجزاء ، لذا يجب أن توجد جهة محايدة تفصل في هذه الخصومة ، وترتيباً على هذه القاعدة فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م على اختصاص المحكمة بالرقابة القضائية على الطعون والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون في مواجهة القرارات التأديبية ، سواء تلك القرارات التي تصدر عن السلطة التأديبية الرئاسية ، أم القرارات التي تصدر عن مجالس المساءلة الإدارية بنوعيها[2].

ويقصد بالرقابة القضائيـــة على القـــرارات التأديبية هي تلك الرقـــابة التي تباشـــرها محكمة القضـــاء الإداري على مشـــروعية القرارات التأديبيـــة الصادرة من السلطات التأديبية ، فمهمة القضاء الإداري إذن هي حماية القانـــون وإزالـــة كل مخالفـــة لقواعده[3]، من خلال فحـــص مشـــروعية هذه القـــرارات ومدى اتفاقها مع القانـــون المنظـــم لتوقيع هذه الجزاءات .

وعليه فقد أناط المشرع في سلطنة عُمان بمحكمة القضاء الإداري اختصاص الفصل في الطعون والطلبات التي يتقدم بها الموظفون العامون

---

(1) انظر الأستاذ الدكتور/ أحمد أبو الوفا ، المرافعات المدنية والتجارية بمقتضى قانون المرافعات رقم 13 لسنة 1968م ، الطبعة الخامسة ، منشورات منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1976م ، ص 309 .

(2) تنص المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م على أن : (تختص محكمة القضاء الإداري – دون غيرها- بالفصل في الخصومات الإدارية الآتية:-

(1- ---------- 2- ---------- 3- الدعوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم).

(3) انظر الدكتور/ ثروت بدوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 1968م ، ص 54 .

المتعلقة بالقرارات التأديبية وتمتد هذه الرقابة لتشمل انعقاد اختصاص المحكمة بنظر هذه الطعون في أمرين، هما:

أولاً : اختصاص المحكمة بإلغاء القرارات التأديبية:

استناداً للفقرة الثالثة من المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري المشار إليه سابقاً ، تختص المحكمة وحدها دون غيرها بنظر الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم .

وبناء على ذلك فإن للموظفين العموميين – عدا وكلاء الوزارات ومن في حكمهم– حق الطعن في القرارات التأديبية الصادرة من الجهات التأديبية ، طالبين إلغاؤها إذا لحقها عيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري ، فإذا اتضح للمحكمة سلامة الدعوى فإنها تحكم بإلغاء القرار التأديبي[1] ، أما إذا ثبت لها مشروعية القرار التأديبي فإنها تحكم برفض الدعوى ، إذ ليس لها أن تعدل القرار ،أو أن تستبدل به قراراً جديداً ، أو أن تصدر للإدارة أمراً بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل ، لأن ذلك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

ويقتصر اختصاص المحكمة على إلغاء القرارات المخالفة للقانون فحسب أو تسوية المراكز بالتطبيق للقانون[2]، ولا يمكن أن تحل المحكمة نفسها محل الإدارة في إجراء ما هو من صميم اختصاصها ، إلا أنها تملك أن تعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية .

وترتيباً على ذلك لا يجوز للمحكمة وهي تنظر في طعن أقامه أحد الموظفين بشأن جزاء تأديبي موقع عليه ، أن تتصدى هي لتأديبه إذا رأت عدم مشروعية ذلك القرار وإنما عليها أن تحكم بإلغاء القرار التأديبي ، ذلك أن الدعوى التأديبية المبتدأة والدعوى الخاصة بالطعن في جزاء تأديبي ،

---

[1] انظر الدكتور/ محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) ، مرجع سابق ، ص 163 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضمانته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 752 .

[2] انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1955/12/1م ، في القضية رقم 0386) لسنة (7) ق ، المنشور في مجموعة أحكام السنة (10) ق ، ص 57 .

تستقل كل منها عن الأخرى في طبيعتها وفي إجراءات إقامتها وفي الجهة المنوط بها سلطة نظرها [1].

وبالبناء على ما تقدم يتضح من نص الفقرة الثالثة من المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري ما يلي :

1- أن محكمة القضاء الإداري هي الجهة الوحيدة المختصة قانوناً بالرقابة القضائية على القرارات التأديبية ، من خلال اختصاصها بنظر الطعون والطلبات التي يتقدم بها الموظفون لإلغاء قرارات السلطات التأديبية النهائية ، وبالتالي لا ولاية لمحاكم القضاء العادي بنظر هذه الطعون حتى إذا قدمت إليها.

2- أن هذا النص يمنح الموظفين العامين وحدهم حق الطعن في القرارات التأديبية الصادرة بحقهم ،وترتيباً على ذلك لا تختص المحكمة بنظر الطعون على القرارات التأديبية الصادرة عن جهات تأديبية لغير الموظفين العامين ، ما لم يمنح قانون تلك الجهات هذا الاختصاص للمحكمة.

3- أن الطعن على القرارات التأديبية جائز متى تم ذلك خلال الميعاد القانوني المقرر لرفع الطعن ، ومن ثم فإن تنفيذ الإدارة للقرار المطعون فيه بعد إقامة الدعوى لا يحول دون استمرار المحكمة في نظر الطعن ، لأن قضاء المحكمة يستهدف فحص مشروعية القرار موضوع الطعن بصرف النظر عن أن هذا القرار قد تم تنفيذه.

4- أن الطعن يجب أن يرد على القرارات التأديبية النهائية ومن ثم لا تقبل الطعون على القرارات التمهيدية الصادرة أثناء نظر المساءلة التأديبية ، ما لم يجز القانون قبول هذا الطعن استقلالاً، ومن ذلك قرارات الوقف الاحتياطي عن العمل ، فإنها وإن كانت تمهيدية ، إلا أنها في حقيقتها

---

(1) انظر الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري ، مرجع سابق ، ص 502 .

قرارات إدارية نهائية، وتتحصل نهائيا في أن لها أثراً حالاً يتمثل في إقصاء الموظف عن العمل، وإيقاف جزء من راتبه خلال هذه المدة في بعض الأحيان، وهذا هو وجه النهائية فيها[1].

مما تقدم نخلص إلى أن اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعون على القرارات التأديبية ، يقتصر على الحكم بإلغاء القرار التأديبي لعدم صحته أو برفض الدعوى لعدم قيامها على سند صحيح ، دون أن يكون لها حق التصدي بتوقيع الجزاء المناسب على الطاعن، إذ يخرج هذا عن نطاق اختصاصها ، وعن محل دعوى الإلغاء أصلاً[2]، في حين يرى بعض الشراح[3] إمكانية إعطاء المحكمة سلطة مراجعة الجزاءات عن طريق الطعن أمامها ، وذلك بتوقيع العقوبة التأديبية الملاءمة وإلغاؤها أو استبدالها ، وهذا الرأي في تقديرنا يخلط بين دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية المبتدأة ، وهما أمران مختلفان ولكل دعوى نظامها القانوني الذي تسير في فلكه ، كما أن إجراءات رفع الدعوى لأي منهما تختلف عن الأخرى ، فضلاً عن اختلاف طبيعة كل منهما عن الأخرى ، وولاية المحكمة عليها ، والهدف من رفع أي منهما[4].

ثانياً: اختصاص المحكمة بالتعويض عن القرارات التأديبية:

نصت المادة السادسة في فقرتها السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري على هذا الاختصاص ، بقولها : (تختص محكمة القضاء الإداري – دون غيرها – بالفصل في الخصومات الإدارية الآتية:- 1- ..... 2- ..... 3- ..... 4- ..... 5- ..... 6- دعوى التعويض

---

(1) انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق، ص 389 ، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 169 .

(2) انظر في هذا المعنى الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري، مرجع سابق ، ص 501 وما بعدها.

(3) انظر الدكتور/ سالم بن راشد العلوي ، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عُمان ، مرجع سابق ، ص 751 .

(4) انظر الدكتور/ عبد الباسط علي أبو العز ، المرجع السابق ، ص 502 .

عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة، سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القاعدة التي تحكم التعويض عن القرارات الإدارية بصفة عامة ، هي أن القضاء الإداري لا يمكنه الحكم بالتعويض عن القرارات الإدارية السليمة أو المشروعة ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة 31 يناير سنة 1993م[1] بقولها : (... أن مسئولية الإدارة عن التعويض عن القرارات الإدارية رهينة بأن يكون القرار معيباً ،وأن يترتب عليه ضرر ، وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية القرار وبين الضرر الذي أصاب الفرد- إذا كان القرار الإداري سليماً مطابقاً للقانون فلا تسأل الإدارة عن نتيجته مهما بلغت الأضرار التي قد تلحق بالفرد من جراء تنفيذه – إذ لا تقوم مسئولية الإدارة كأصل عام على أساس تبعة المخاطر التي بمقتضاها تقوم المسئولية على ركنين هما الضرر وعلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر...)، كما ذهبت في ذات الاتجاه مؤكدة المبدأ ذاته في حكمها الصادر بجلسة 9 ديسمبر سنة 1990م حيث قررت فيه:(... ومن حيث إن عن طلب التعويض فإن مسئولية الإدارة عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها يتمثل في عدم مشروعية القرار الإداري، وثبوت وجه من أوجه البطلان ، وأن يلحق هذا الخطأ ضرر لصاحب الشأن ، وأن تقوم رابطة السببية بين الخطأ والضرر، ولما كان القرار المطعون عليه قد صدر متفقاً وصحيح حكم القانون – على النحو السابق- فإن ركن الخطأ ينتفي في جانب الجهة الإدارية ، وبالتالي تنتفي مسئوليتها مهما بلغت جسامة الضرر المترتب على القرار المطعون عليه ، ولا يكون ثمة وجه وقد سقط ركن الخطأ لبحث عناصر التعويض المدعى به ...)[2].

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1993/1/31م ، في الطعن رقم (391) لسنة (34) ق، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، جزء (39) ، مرجع سابق ، ص 7 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1990/12/9م ، في الطعن رقم (576) لسنة (34) ق، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء (39) ، مرجع سابق ، ص (15).

بيد أن القضاء الإداري المصري قد ذهب إلى عكس هذه الاتجاه إذ قرر مسئولية جهة الإدارة دون توافر خطأ من جانبها، وذلك في حالات الفصل بغير الطريق التأديبي وإلغاء التعيين، والامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ، جاعلاً من اعتبارات العدالة أساساً لقضائه ، حيث قررت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بجلسة 28 إبريل سنة 1949م أنه:(... وإن كانت المصلحة العامة وأحكام القانون المعمول به تقضي – ضماناً لسير المرافق العامة بانتظام واضطراد– بحق الحكومة في فصل من ترى فصله من الموظفين لأسباب تتصل بالصالح العام ... فإن تصرف الحكومة في هذا الشأن يعتبر صحيحاً... إلا أن قواعد العدالة توجب هي الأخرى تضمين الموظف المفصول عن الأضرار التي لحقته بسبب قرار الفصل، حتى لو تعذر عليه إثبات عيب إساءة استعمال السلطة ، إذا استبان من وقائع الدعوى أن هذا القرار قد صدر بطريقة تعسفية ، وبغير مبرر شرعي أو قانوني أو في وقت غير لائق ...)[1].

وقد انتقد بعض الشراح[2] هذا القضاء والحجج التي استندت إليها المحكمة في حكمها المشار إليها ، (معتبرين أن التعويض الذي قضت به المحكمة في هذه الحالة أساسه التعسف في استعمال السلطة ، وهو ضرب من ضروب الخطأ ، وبالتالي فلا علاقة لهذه النظرية بنظرية المخاطر التي لا تقوم على أساس الخطأ ، وعليه فإن المحكمة تخلط – حسب هذا الرأي– بين نظرية الانحراف بالسلطة أو التعسف في استعمال السلطة وبين نظرية المخاطر ، ويعزز وجهة نظره بأن المحكمة أرادت في الحقيقة إعمال نظرية التعسف عندما قررت تعويض الموظف عن فصله في

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1949/4/28م ، في القضية رقم (312) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة المجلس للسنة الثانية ، ص 657 .

(2) انظر الدكتور/ السيد صبري ، تعليق على حكم محكمة القضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، السنة الثانية ، يونيو 1960 ، ص 199 وما بعدها.

وقت غير ملائم ، أو بطريقة تعسفية، والفصل بغير مبرر يعني انعدام الدافع المعقول ، وهي صورة من صور الانحراف وقرينة تدل عليه ، الأمر الذي يؤدي إلى نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة ، وتلك كلها صور للخطأ يجب عدم الخلط بينها وبين نظرية المخاطر La théorie du risque).

ومن جانبنا لا نتفق مع ما ذهب إليه هذا الرأي من نقد للحكم المتقدم لعدم سلامة الأسس التي قام عليها ، إذ أن ما قضت به المحكمة من تعويض للمضرور، يستند -وبحق – لقواعد العدالة التي تقضي بضرورة جبر الضرر الواقع على الموظف بسبب هذا القرار ، وما يعزز رأينا ما ورد في الحكم ذاته من تسبيب وأسانيد، باعتبار أن قرار الفصل بغير الطريق التأديبي مشروعاً في أصله ، ويتفق وحكم القانون استناداً لمقتضيات الصالح العام ، التي أجاز القانون تقديرها للسلطة الإدارية ، سواء كان ذلك في التشريع العُماني أم في التشريع المصري[1]، وهي بالتالي سلطة تقديرية تترخص جهة الإدارة بتقدير أسبابها متى تغيت في ذلك الصالح العام، ومن ثم فإن ما ذهب إليه الحكم السابق يعد – وبحق- تطوراً مهماً يستحق التقدير ، ذلك أن الحكم بالتعويض دون خطأ من جانب الإدارة، لم يقره القضاء إلا في حالات استثنائية ومحدودة جداً ، إذ رفض القضاء الإداري المصري الحكم بمسئولية جهة الإدارة عن قراراتها المشروعة ، فالقضاء يشترط لقيام المسئولية توافر ثلاثة أركان هي : الخطأ ، والضرر ورابطة السببية بين الخطأ والضرر.

وعلى أية حال فإن القضاء الإداري حذر في تقرير مسئولية جهة الإدارة ، إذا كان قرارها الإداري مشروعاً حتى ولو نتج عنه ضرر بالموظف العام

---

[1] انظر المادة (140/ح) من قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2001م ، والمادة (1/94) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م.

، بسبب أخذه بضرورة توافر أركان المسئولية الثلاثة لإمكان الحكم بالتعويض.

ولا ريب تقوم مسئولية الجهة الإدارية بالتعويض عن القرارات التأديبية الملغاة من قبل القضاء ، استناداً إلى طعن الموظف الصادر بحقه القرار عندما تتوافر عناصر هذه المسئولية ، المتمثلة في ثبوت خطأ السلطة التأديبية، وإلحاق ضرر بالموظف نتيجة القرار التأديبي، وتوافر علاقة السببية بين هذا الخطأ والضرر ، ولا يقدر الخطأ بمعيار مجرد وإنما يراعى في تقديره ظروف كل حالة على حدة ، سواء الظروف الخارجية أو الداخلية وأهمية ودرجة المهام الملقاة على عاتقه[1].

وأساس الحكم بالتعويض في مجال القرارات التأديبية هو عدم مشروعية القرار التأديبي، وبالتالي إذا رفضت المحكمة دعوى إلغاء القرار التأديبي المطعون فيه ، رفضت تبعاً لذلك طلب التعويض عن هذا القرار.

هذا وقد أجاز المشرع العُماني رفع دعوى التعويض إما بصفة تبعية لدعوى الإلغاء ، وعندها يحكم بالإلغاء والتعويض معاً ، أو بدعوى أصلية للمطالبة بالتعويض لاحقة على دعوى الإلغاء من غير تقيد بميعاد الدعوى الأخيرة.

وغني عن البيان أن الخطأ الذي تسال عنه السلطة التأديبية هو الخطأ الذي يصدر في سبيل تحقيق الصالح العام،وبذلك يعتبر هذا الخطأ مصلحياً، أما إن لم يكن الهدف من القرار تحقيق الصالح العام،بل كان مصدر القرار

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التعويض ، الطبعة الأولى ، 1977م ، دار الفكر العربي، ص 221 وما بعدها.

مدفوعاً بعوامل شخصية أو لتحقيق مصلحة خاصة ، فيسأل مصدر القرار في ماله الخاص،باعتباره خطأ شخصياً وليس خطـأ مصلحياً[1].

الفرع الثاني
أسباب الطعن في القرارات التأديبية
في القانون العُماني

الأصـل العام أن تصدر القـرارات الإدارية سـليمة ومشروعة ومسـتهدفة المصلحة العامة إلا إذا ثـبت عكس ذلك ، والقـرار التأديبـي هو قـرار إداري بمعنـى الكلمـة ، فإذا صـدر مسـتوفياً لشروطه ، قائماً على أركانـه كان قراراً مشروعاً ، وإذا اختل أحد شروطه أو فقد ركن من أركانه لحقه عيب عدم المشروعية ، وصار محلاً للطعن بالإلغاء، إذا فأسباب الإلغاء هي العيوب التي تصيب القرار التأديبـي وتنحدر به إلى منزلة عدم المشـروعية ، وتسوقه إلى مرحلة الحكم بالإلغـاء إذا طعن عليه قضائياً ، وعليه فإن الإلغاء لا يتم إلا إذا تحقق سـبب من أسباب الإلغاء ، أو بمعني آخر إذا تحقق وجه من أوجه إلغاء القرار التأديبي.

ويعود الفضل في تحديد أوجه إلغاء القـرار الإداري إلى مجلـس الدولـة الفرنسـي ، حيث استطاع الكشـف عن هذه العيـوب من خـلال ما يعـرض عليه من دعاوى ، فظهرت في قضائه تدريجيـاً وكان أولهـا ركن الاختصاص ، ثم ركـن مخالفة الشكل ، وتبـع ذلك ظهور عيب الانحراف بالسـلطة ، ثم مخالفـة القانون ، وظهـر أخيـراً ركن السبب[2]

---

[1] انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التعويض ، المرجع السابق ، ص 219 ، وكذلك انظر الدكتور/ فتحي فكري ، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، دار النهضة العربية ، طبعة 1995م ، ص 217 ، وكذلك انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 450 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ عبد الله حنفي ، قضاء التعويض (مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية) دار النهضة العربية ، طبعة 2000م، ص 244 وما بعدها ، وانظر كذلك حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1956/6/6م في الطعن رقم (982) لسنة (4) ق، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء (23) ، مرجع سابق ، ص 52 ، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1981/6/13م ، في الطعن رقم (143) سنة (24) ق ، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ،ـ الجزء (23) ، مرجع سابق، ص 59 .

[2] انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، طبعة 1977م، ص 305 .

وقد سار مجلس الدولة المصري على ذات نهج مجلس الدولة الفرنسي في تبنيه لأوجه إلغاء الإداري ، فورد النص على هذه الأوجه في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ، حيث نصت المادة (15) من القانون رقم 47لسنة 1972م الحالي على أنه : (يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن، عدم الاختصاص، أو عيب في الشكل ،أو مخالفة للقوانين واللوائح،أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، أو إساءة استعمال السلطة) .

وقد أخذ المشرع العُماني في قانون محكمة القضاء الإداري وهو بصدد تحديد أسباب الطعن بالإلغاء – بالنهج الذي سار عليه المشرع المصري ، إذ نصت المادة (8) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م على ذلك بقولها:(يتعين أن يكون سند الدعوى في الحالات المنصوص عليها في البنود (2) و (3) و (4) و (5) من المادة السادسة عدم الاختصاص ، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، أو إساءة استعمال السلطة...)[1].

فمن النص المتقدم يتضح أن المشرع قد حدد أربعة أوجه لإلغاء القرار الإداري ، وقد أضاف إليها القضاء عيباً خامساً ،هو عيب السبب وهو ما يؤيده الفقه الإداري[2] .

عليه سوف نقسم الدراسة في هذا الفرع إلى خمسة غصون نبحث فيها هذه الأوجه، وذلك كما يلي :

---

[1] انظر المادة الثامنة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م.

[2] انظر الدكتور/ فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 1962م /1963 ، ص 562، والدكتور/ راغب ماجد الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 307 ، وأستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي، طبعة 1982م ، ص 529 ، وأستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، طبعة 1976م ، ص190، والدكتور / خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، عمّان (الأردن) ، طبعة 1993م ، ، بدون جهة نشر، ص 46 ، وانظر كذلك حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عُمان الصادر بجلسة 2004/6/28م ، غير منشور .

الغصن الأول

الإلغاء لعيب عدم الاختصاص

في القانون العُماني

يقصد بعيب عدم الاختصاص – كما عرفته محكمة القضاء الإداري في مصر – عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر[1].

وقد كان عيب عدم الاختصاص أول وجه من وجوه الإلغاء تقرر أمام مجلس الدولة الفرنسي من الناحية التاريخية ، ولعل ذلك يعود إلى شدة وضوح هذا العيب ، فالمشرع قد وزع الاختصاصات الإدارية على أعضاء السلطة الإدارية على نحو معين ، فإذا مورس اختصاص من هذا الاختصاصات من شخص أو جهة لم يمنحها القانون سلطة مباشرته وقع التصرف باطلاً مستحق الإلغاء[2].

وتمثل فكرة الاختصاص أهمية بالغة في القانون العام ذلك أن تحديد الاختصاصات لأعضاء السلطة الإدارية هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات ، ومن مقتضيات هذا المبدأ ليس مجرد تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاثة ، وإنما يتطلب أيضاً توزيع الاختصاص في نطاق السلطة الواحدة ، وترتيباً على ذلك فإنه يمكن تعريف قواعد الاختصاص بصورة عامة ، بأنها تلك القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك القدرة على إبرام التصرفات العامة[3]، ويمكن تشبيه فكرة الاختصاص في القانون العام بفكرة الأهلية في القانون الخاص ، لأن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة تصرف قانوني معين ، وذلك رغم اختلاف كل فكرة عن الأخرى من حيث المقصود منها ، إذ أن فكرة الاختصاص يقصـــد منها

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 27يناير 1957 ، في القضية رقم (1967) لسنة (8) ق ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، السنة الحادية عشرة ، ص 172 .

(2) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 2000م ، ص 356 .

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق 676، وانظر كذلك الدكتور/ طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، طبعة 1970م ، بدون جهة نشر، ص 428 ، وكذلك الدكتور/ عثمان خليل عثمان ، مجلس الدولة ، طبعة 1956، بدون جهة نشر ، ص 252 .

تقسيم العمل على القائمين به بما يحقق المصلحة العامة ، أما فكرة الأهلية فيقصد بها استلزام حد أدنى من الإدراك لدى المتصرف حماية لمصلحته الخاصة[1].

وعلى صعيد التنظيم الإداري فإن تعدد السلطات الإدارية يتطلب تعدد الوظائف الإدارية، التي تستلزم بدورها أن تختص كل جهة من الجهات بوجه عام من اوجه النشاط الإداري، وبالتالي تختص باتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بهذا النشاط [2].

وفي المجال التأديبي فان المشرع قد حدد توزيع الاختصاص في التأديب على السلطات التأديبية وبين حدود اختصاص كل منها، وبالتالي فإن القرار التأديبي يلحقه هذا العيب،إذ كان لا يدخل في نطاق الاختصاصات المخولة قانوناً للجهة التي أصدرته[3].

وغني عن البيان أن تحديد قواعد الاختصاص من عمل المشرع، وعلى الجهات الإدارية أن تلتزم بهذا التحديد ، ومن ثم فإنه لا يجوز لها أن تخرج على تلك القواعد، أو الاتفاق على تعديلها ، لأنها تتعلق بالنظام العام[4]، وعليه يجوز الدفع بعدم الاختصاص في أي حالة تكون عليها الدعوى ، ولو لأول مرة أمام المحكمة العليا ، ولا يسقط هذا الدفع بعدم إبدائه في مراحل معينة،وللمحكمة المختصة أن تقضي بعدم الاختصاص ولو لم يدفع به أحد الخصوم.

---

(1) انظر :-

- M.Walin, Droit administratif, op . cit., p. 452 .

(2) انظر الدكتور/ سعيد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، الطبعة الأولى ، طبعة 1976م ، دار الفكر العربي ، ص 510 وما بعدها .

(3) انظر الدكتور/ مصطفى زيد فهمي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 441 .

(4) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، طبعة 2000م مرجع سابق ، 357 وما بعدها ، وكذلك انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1957/1/27م ، في القضية رقم (1967) لسنة (8) ق، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ، السنة الحادية عشر ، مرجع سابق ، ص 172 .

وبالبناء على ما تقدم فإن الخروج عن قواعد الاختصاص يختلف بحسب درجة هذا الخروج، فقد يكون بدرجة جسيمة كصدور قرار تأديبي من جهة ليست ذات اختصاص تأديبي ، الأمر الذي يعد اغتصاباً للسلطة ، كما قد يكون هذا الخروج بدرجة بسيطة ، وعلى ذلك تتفاوت درجات العيب الذي يلحق بالقرار التأديبي ، فتارة تنحدر به إلى درجة الانعدام ، وأخرى تؤدي إلى فساد القرار ، ولكن لا يصل إلى درجة الانعدام[1].

وفي حالة انحدار القرار الإداري إلى درك الانعدام L'inexistence، فإنه يصبح من الأعمال المادية التي لا تتحصن بمرور مدة معينة من الزمن ، وهذا ما أكدت عليه فتوى الشئون القانونية الصادرة بتاريخ 5ابريل سنة 1999م، حيث إنتهت إلى أن:(... قانون الخدمة المدنية عقد الاختصاص في تأديب الموظفين إلى ثلاث جهات هي : رئيس الوحدة ، ومجلس التأديب الإداري،ومجلس التأديب المركزي، وعقد لكل من هذه الجهات اختصاصاً مبتدأ في توقيع الجزاءات ، كما عقد لمجلس التأديب المركزي – فضلاً عن ذلك– اختصاص التعقيب على قرارات مجالس التأديب الإدارية بتوقيع الجزاء– توزيع الاختصاص بين سلطات التأديب على هذا النحو من النظام العام لا يجوز إغفاله – أساس ذلك – أن هذا يمثل ضمانة للموظف عند مساءلته تأديبياً مساءلة عادلة – أثر ذلك– صدور قرار الجزاء من مجلس لا ولاية له في إصداره يمثل عيباً جسيماً بالقرار يصل به إلى درجة العدم واعتباره كأن لم يكن..)[2].

---

(1) يذهب بعض الفقهاء إلى تقسيم عيب عدم الاختصاص إلى صورتين هما: الصورة الأولى : هي التي يكون فيها عيب الاختصاص جسيماً وتسمى اغتصاب السلطة ، أما الصورة الثانية: فلا يبلغ فيها عيب الاختصاص هذا المبلغ ، ويطلق عليها عادة عدم الاختصاص أو عيب الاختصاص البسيط ، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن معيار التفرقة بين اغتصاب السلطة وعيب الاختصاص البسيط إنما يتمثل في شبهة وجود الاختصاص السليم ، بحيث يكون اغتصاب للسلطة ، إذا انعدمت هذه الشبهة ، كما لو صدر القرار الإداري من غير موظف عام ، أو من موظف ليس له أي صلة بإصدار القرارات مثل صدورها من كاتب ، أما إذا وجدت هذه الشبهة وثار الشك حول الاختصاص فإن الأمر يتصل بعيب الاختصاص البسيط ، راجع الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، طبعة 2000م ، مرجع سابق ، ص 359 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص 428 ، وكذلك الدكتور/ فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، طبعة 1962م / 1963م ، مرجع سابق ، ص 567 و ص 568 .

(2) انظر مجموعة الفتاوى القانونية في عشر سنوات (1990- 1999) ، الجزء الأول في مسائل الخدمة المدنية ، الطبعة الثانية ، إصدار وزارة الشئون القانونية ، سنة 2000م ، ص 334 .

وأما إذا كان القرار قد صدر من ذات الجهة الإدارية ولكن من شخص غير الذي أناط به القانون سلطة إصداره ، فإن العيب الذي يصيب القرار في مثل هذه الحالة يكون عيباً بسيطاً، ومن ثم يكون القرار قابلاً للإبطال [1].

وهنا يتبادر إلى الذهن تساؤلاً حول الفرق بين الانعدام والبطلان؟.

لقد أجاب الفقه الإداري على هذا التساؤل بتقسيم التصرفات الإدارية غير المشروعة إلى نوعين هما، قرارات منعدمة وقرارات باطلة ، وتظهر فكرة انعدام القرار الإداري حالة اغتصاب الوظيفة الإدارية من السلطة الإدارية ، وفي هذه الحالة يفقد القرار وجوده القانوني، فإذ صدر القرار بهذه الطريقة ، انعدمت صفته الإدارية ويكون الطعن على هذا القرار ليس بهدف إلغائه ، وإنما لتقرير انعدامه أصلاً ، ويحدث ذلك عندما يصدر القرار من فرد عادي ليس له صفة الموظف العام[2]، أو في حالة اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطتين التشريعية أو القضائية[3].

أما إذا أمكن إسناد التصرف أو العمل الصادر من الجهة الإدارية إلى وظيفتها الإدارية ، سواء باشرت الإدارة هذه الوظيفة في حدودها المشروعة ، أم تجاوزت حدود المشروعية في عملها ، فإن عملها هذا يعد عملاً إدارياً، بيد أنه يخرج عن قواعد الاختصاص الواردة في القوانين واللوائح ، الأمر الذي يجعل هذا العمل باطلاً وليس منعدماً[4].

وعليه فإن عيب عدم الاختصاص إما أن يكون بسيطاً فحينئذ يجوز سحبه، أو يجوز إلغائه خلال المدة القانونية ، وإما أن يكون جسيماً فيصم

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في القضية رقم(207) لسنة (1) ق ، المنشور في مجموعة المجلس ، السنة الثالثة ، ص 317.

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 16 ديسمبر سنة 1953م ، في القضية رقم (1113) لسنة (5) ق ، المنشور في مجموعة مجلس الدولة ، السنة الثامنة ، ص 259 .

(3) انظر الدكتور/ عثمان خليل عثمان، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة ، عالم الكتب ،الطبعة الخامسة ، طبعة 1962م،ص 438 ، والدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، طبعة 1960 ، بدون جهة نشر ، وكذلك أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق، 278 ، والدكتور / محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، طبعة 1967م ، 1968، ص 356 .

(4) انظر في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1957/6/2م ، في القضية رقم(3071) لسنة (9) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ، السنة الحادية عشر ، مرجع سابق ، ص 491 .

القرار بالانعدام ، الأمر الذي يجوز معه سحبه أو إلغائه في أي وقت ودون التقيد بمدة زمنية معينة ولا تلحقه أية حصانة ، لأنه عدم، والعدم لا يقوم وساقط والساقط لا يعود[1] .

والجدير بالذكر هنا إلى أن صدور قرار إداري ممن لا يملك إصداره قانوناً لا تصححه الإجازة اللاحقة أو التصديق اللاحق من صاحب الاختصاص الأصيل[2]، لأن تصديق السلطة المختصة على قرار صادر من سلطة غير مختصة ، يحمل بين طياته مخالفة لمبدأين أساسين في القانون الإداري هما ، شخصية ممارسة الاختصاص ، وعدم رجعية القرارات الإدارية[3]، ومخالفة هذين المبدأين يؤدي حتماً إلى الحكم بعدم شرعية التصديق اللاحق ، ومن ثم بطلان القرار الصادر بالتصديق ، وتأكيداً على ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بجلسة21/ 1953/12م بأنه : (... إذا كان القانون يخوّل رؤساء المصالح وحدهم اختصاصات معينة ، فإن القرار الصادر من أحد المفتشين في هذا الخصوص يكون قد صدر من غير الجهة المختصة بإصداره قانوناً ، ولا يغير من هذا الوضع إحاطة مدير المصلحة به أو اعتماده له ، لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، بل يجب أن يصدر منه إنشائياً بمقتضى سلطته المخوّلة له ...)[4].

بيد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد ذهبت في بعض أحكامها إلى عكس ذلك فسمحت بالتصحيح اللاحق لعيب عدم الاختصاص ، وذلك بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة من جهات غير مختصة بإصدارها ، ومن ذلك ما

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 27 يونيو سنة 1959م ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، طبعة 2000م ، مرجع سابق ، ص 360 ، مهمش رقم (1).

(2) انظر الدكتور/ سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 511 ، وكذلك الدكتور/ محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دار الكتب المصرية بيروت، طبعة 1970م، ص1152.

(3) انظر الدكتورة/ سعاد الشرقاوي ، المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 195 .

(4) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1953/12/21م ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، مهمش رقم (2) ، ص 682 .

قررته من أن اعتماد الجزاء ممن يختص بإصداره قانوناً، من شأنه إزالة العيب الذي لحق بقرار الجزاء مثار النزاع ، إذ يصبح الجزاء بعد هذا الاعتماد صادراً ممن يعتبر رئيس مصلحة بالنسبة للمدعي [1].

وقد ساند بعض الشراح[2] هذا القضاء بحجة أن القرار الصادر بالتصحيح من المختص قانوناً بإصداره في تاريخ لاحق ، يعد قراراً جديداً لا يرتب أثره إلا من تاريخ صدوره ، لأن الجزاء يمكن توقيعه في أي وقت بعد المخالفة ، كما أن السلطة الإدارية تستطيع أن تصدر قراراً جديداً حتى بعد إلغاء القرار الصادر مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

في حين انتقد جانب آخر من الفقه[3] (مسلك المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن ، تأسيساً على أن المشرع لم يقصد النتيجة التي انتهت إليها المحكمة في الحكم المشار إليه ، كما أن عودة الاختصاص للرئيس ترتب عليها إهدار ضمانة جوهرية في المجال التأديبي للموظف ، فضلاً عن أن هذا المسلك يتعارض مع ما استقرت عليه المحكمة من أن اغتصاب سلطة التأديب لا يؤدي إلى بطلان القرار فحسب، وإنما إلى انعدامه ، والقرار المعدوم لا يمكن أن يعود إلى الحياة بأي أداة كانت).

ومن جانبنا نؤيد الرأي الأخير المعارض لمسلك المحكمة الإدارية في هذا الخصوص ، لعدم جدوى الاعتماد اللاحق للقرار التأديبي ، لأن القرار الصادر من سلطة غير مختصة بإصداره يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص واغتصاب السلطة ، الذي يصل بالقرار إلى درك الانعدام ، فلا مجال لتصحيح قرار لا وجود له أصلاً ، ويعتبر من قبيل الأعمال المادية، وعليه يمكن للسلطة التأديبية سحبه في أي وقت دون التقيد بمدة زمنية معينة ، وإصدار قرار تأديبي جديد ممن يملك إصداره قانوناً ، فضلاً عن تعارض

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1961/6/3م ، في القضية رقم 0260) لسنة (5) ق ، المنشور في مجموعة أحكام المحكمة الإدارية الصادر للسنة السادسة ، ص 1221 .

[2] انظر الدكتور/ سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 513 .

[3] انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 683 .

هذا القضاء مع الضمانات المتعلقة بضرورة احترام الجهات التأديبية لقواعد الاختصاص ، لأنها تمثل ضمانات مهمة للموظف تتمثل في أن لا يتعرض لجزاء تأديبي إلا من السلطة المختصة.

وعليه فإن القرارات التأديبية الصادرة من جهات لا تملك حق إصدارها – حسب التفصيل الذي بيناه– تكون معيبة بعيب عدم الاختصاص ، ومن ثم يمكن للموظف الطعن عليها لهذا السبب بدعوى الإلغاء ، وإذا تم إلغاؤه أو سحبه من السلطة الإدارية ، فإنه يكون من الجائز قانوناً إصدار قرار تأديبي جديد ممن يختص بإصداره ، ولا يعد ذلك ازدواجاً في الجزاء ، كما لا تترتب أي آثار على القرار الملغي إلى أن يصدر القرار الجديد الذي يرتب آثاره من تاريخ صدروه فقط.

الغصن الثاني
الإلغاء لعيب مخالفة الشكل والإجراءات
في القانون العُماني

يعد عيب الشكل سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري ، ويقوم هذا العيب إذا تجاوزت السلطة الإدارية للقواعد الإجرائية واجبة الإتباع في إصدار القرارات الإدارية[1].

ونظراً لأهمية قواعد الشكل في مجال القرارات الإدارية لما تمثله من حماية للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء ، إذ أن إتباع السلطة الإدارية لهذه القواعد يجنبها مواطن الزلل والتسرع في اتخاذ القرارات ، ويمنحها فرصة للتدبير والتروي ودراسة الموضوع من كافة جوانبه حتى لا تصدر قرارات متسرعة ، وبالتالي تقل القرارات الإدارية غير المشروعة[2]

---

[1] انظر: -
- Berlia, Le vice de frome et le contrôle de la légalité des acts admminintratifs, R.D.P, 1941. p.370.

[2] انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، طبعة 2000م ، مرجع سابق ، ص 375 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 411 .

، عليه فقد نصت المادة (8) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م على هذا العيب صراحة ، حيث اعتبر القانون أن مخالفة قواعد الشكل والإجراءات من العيوب التي تلحق بالقرار الإداري ، وسبباً موجباً لإلغاء القرار الذي يتصف بهذا العيب، وبهذا النص يكون المشرع قد قطع السبيل أمام الفقه والقضاء في الاجتهاد وتقدير مدى اعتبار هذا العيب مسوغاً لإلغاء القرار الإداري من عدمه ، خلافاً لبعض التشريعات العربية في هذا الصدد[1] .

واستناداً لهذا النص فإن السلطة الإدارية ملزمة أن تفرغ قرارها الإداري في الشكل المقرر له ووفق الإجراءات المحددة له قانوناً ، وترتيباً على ذلك فإن المقصود بعيب الشكل في القرار الإداري ، هو عدم إتباع السلطة الإدارية مصدرة القرار للإجراءات التي ينص عليها القانون ، أو بمعنى آخر مخالفة القانون فيما يتعلق بالطريقة أو الأسلوب اللذين ينبغي اتباعهما في شأن الإجراءات [2] .

والسلطة الإدارية حرة – حسب الأصل– في اختيار الطريقة التي تصدر فيها قراراتها ما لم يلزمها القانون خلاف ذلك ، كأن يحدد لها الإشكال والإجراءات التي يجب إتباعها عند إصدارها لقرار ما ، بحيث يلزمها القانون بإفراغ ذلك القرار في شكل معين، أو ينص على ضرورة إتباع

---

[1] من هذه التشريعات قانون تشكيل المحاكم النظامية في الأردن ، حيث لم يتضمن هذا القانون نصاً يجيز إلغاء القرارات الإدارية لمخالفة قواعد الشكل، بيد أن اجتهاد محكمة العدل العليا في الأردن قد استقر على أن:(القرار المشوب بعيب الشكل حقيق بالإلغاء ، لأنه قرار مخالف للقواعد التي نص عليها القانون بمعناه الواسع ويدخل ضمن هذه القواعد أيضاً تلك المتعلقة بالشكل والإجراءات) ، انظر حكم محكمة العدل العليا الأردنية الصادر في الطعن رقم 86/47 ، المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنية ، السنة 1988، ص 1183 وكذلك منشور في مجموعة الأستاذ/ محمد خلاد، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة العدل العليا ، الجزء الثالث ، وكالة التوزيع الأردنية ، ص 380 ، وكذلك حكمها الصادر في الطعن رقم 82/50 ، المنشور في مجلة نقابة المحامين سنة 1981م ، ص 18، وحكمها الصادر في الطعن رقم 85/63، المنشور في مجلة نقابة المحامين سنة 1981م، المنشور في مجلة نقابة المحامين ، سنة 1986م، ص8 .

[2] انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الالغاء ، مرجع سابق ، ص 733 ، والدكتور / محمد فؤاد مهنا ، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، مطبعة الشاعرة ، معهد البحوث والدراسات العربية ، طبعة 1970م ، ، ص 321 ، وكذلك أستاذنا الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر ، الطبعة الأولى ،2001/2000م ، ص 213 .

إجراءات معينة قبل إصداره ، وفي حالة وجود نص قانوني يوجب على السلطة الإدارية إصدار قراراتها في شكل معين ، أو بإتباع إجراءات محددة، فإن الشكل أو الإجراء الذي حدده القانون يعد ركناً من أركان القرار الإداري ، يتعين على الإدارة مراعاته عند إصدار القرارات الإدارية.

ويتصف القرار الإداري بعيب مخالفة الشكل عند إهمال السلطة الإدارية كلياً أو جزئياً لتلك القواعد اللازمة لصدور قرار معين طبقاً لما تقضي به القوانين واللوائح[1].

وتأكيداً لهذه القاعدة فقد قضت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عُمان في حكمها الصادر بجلسة 2004/4/13م مؤكدة على هذا المبدأ بقولها:(... وحيث نصت المادة (67) من اللائحة التنظيمية لكلية عُمان الفنية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (89/80) على أن يوجه للطالب إنذار كتابي إذا حصل على معدل أقل من (2) لأي فصل دراسي ، وحيث إن المستفاد من هذا النص هو وجوب توجيه إنذار كتابي من الكلية إلى الطالب في نهاية كل فصل دراسي إذا حصل على معدل أقل من (2) ، وذلك لتنبيهه إلى خطورة وضعه الدراسي، وأنه مهدد بالفصل النهائي من الكلية إذ لم يتدارك وضعه ويرفع معدله إلى النسبة المطلوبة ، ومن ثم يكون توجيه الإنذار الكتابي للطالب إجراءاً جوهرياً يتعين التقيد به قبل اتخاذ قرار الفصل من الكلية ، وحيث يتضح من الأوراق أن جهة الإدارة أصدرت القرار المطعون فيه دون سابق إنذار بالمخالفة لنص المادة (67) المشار إليها أعلاه ، ومن ثم فإن عدم تقيد جهة الإدارة بذلك الإجراء الجوهري قبل إصدار القرار المطعون فيه يسم هذا القرار بالبطلان ، ولا يغير من ذلك ما ذكرته الجهة الإدارية من أن المدعي كان على إطلاع على نتائجه الدراسية أولاً بأول من خلال لوحة الإعلانات بالكلية ، إذ أن ذلك لم يثبت من الأوراق المقدمة للمحكمة ، كما أنه وعلى فرض حصوله لا يغني عن ضرورة وجوب توجيه إنذار

---

[1] انظر الدكتور/ طعيمة الجرف ، رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، طبعة 1970م ، مرجع سابق ، ص 441 .

كتابي للطالب الذي يقل معدله في نهاية الفصل الدراسي عن النسبة المحددة ، وهي ما لم تراعه الكلية المدعى عليها...)[1].

وركن الشكل في القرار الإداري يتضمن صور عديدة من الشكليات والإجراءات التي يجب مراعاتها عند إصدار القرار ، وقد ميز الفقه بين نوعين مختلفين منها[2]:

النوع الأول: الإجراءات السابقة على صدور القرار وتشمل كافة الشكليات التي يلزم اتخاذها قبل إصداره وإلا اصبح القرار غير مشروع ، ويطلق على هذا النوع اصطلاح الإجراءات ، مثل إجراء التحقيق قبل توقيع الجزاء التأديبي وسماع أقوال صاحب الشأن في ذلك .

النوع الثاني: الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار باعتباره وسيلة للتعبير عن إرادة السلطة الإدارية ، أي الصورة التي يجب أن يفرغ فيها القرار عند إصداره ، ويطلق على هذا النوع اصطلاح (الشكليات).

ويرتب القضاء الإداري آثاراً قانونية على هذا التمييز فلا يقضي ببطلان القرار الإداري إذا خالف شكلاً غير جوهري، بينما يقضي ببطلان القرار الإداري إذا خالف شكلاً جوهرياً، كما يقضي ببطلان القرار الإداري إذا خالف الإجراء أو الإجراءات الواجب إتباعها، ففي كثير من الأحيان يتطلب المشرع إتباع إجراءات معينة قبل إصدار القرار الإداري ، أو قد تكون مستمدة من المبادئ العامة للقانون ، وبالتالي يترتب على عدم إتباع هذه الإجراءات بطلان القرار

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري العُماني الصادر بجلسة 2004/4/13م ، في الدعوى رقم (26) لسنة (4) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العامين القضائيين الثالث والرابع، (2003/ 2004م) ، ص 620 – ص 624 .

(2) انظر الدكتور / مصطفى عفيفي ، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية ، طبعة أولى ، طبعة 1990م ، بدون جهة نشر ، ص 49 ، وكذلك الدكتورة/ سعاد الشرقاوي ، دروس في دعوى الإلغاء ، سنة 1980م ، بدون جهة نشر، ص 71 .

- ومن الفقه الفرنسي R. HOSTION, Procédure et formes de l'acte administratif unilateral en droit français L.G.D.J.1975. (th, Rennes, 1970).

--ISAAC, La procédure adminstratiive non contentieuse, Paris, .L.D.G.J.1968.

الإداري، أما إذا لم يلـــزم القانون بإتباع أي منهـــا ، فإن القـــرار يكون صحيحـــاً ولو لم تتبع إجـــراءات معينـــة في إصداره.

وأما عن الشكل الذي تفرغ فيه السلطة الإدارية عن إرادتها عند إصدارها القرار الإداري، فإن الأصل – وحسبما أوضحنا من قبل– أنها غير مقيدة بشكل معين في ذلك ، وهي تتمتع بحرية تقدير واسعة في كيفية إفصاحها عن إرادتها في الشكل الذي تراه مناسباً ، وذلك إذا لم يحدد القانون لها شكلاً معيناً لإصدار القرار ، إذ قد يكون مكتوباً ، وقد يكون شفوياً ، صريحاً أو ضمنياً ، كما قد يكون مسبباً أو غير مسبب[1].

ولتحديد درجات البطلان لعدم مشروعية القرار الإداري المعيب بعيب مخالفة الشكل والإجراءات ، فإن القضاء الإداري يفرق بين الشكل المعتبر كركن من أركان القرار الإداري ، والشكل غير المعتبر كركن ، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بجلسة 21 نوفمبر سنة 1972م بقولها :(... يفرق القضاء الإداري بين الشكل المعتبر بحكم القانون كركن من أركان القرار الإداري،والشكل الذي لا يعدو أن يكون مجرد شرط متطلب في القرار ، فالعيب في الشكل في الحالة الأولى يولد القرار معدوماً لأنه يتخذ صورة من صور اغتصاب السلطة ، وفي الحالة الثانية إن كان الشكل شرطاً جوهرياً لم يكن هناك بد من استيفائه وفقاً لما نص عليه القانون ، أما في ذات القرار وإما بتصحيـــح لاحق ، أما إذا كان غير جوهـــري فلا يعد مؤثـــراً في صحة القرار وسلامته...)[2].

ومن هذا الحكم يتضح أن القضاء يفّرق بين ما يعد من الأشكال ركناً من أركان القرار الإداري ، وما يعد شرطاً له ، وبالتالي يقضي بانعدام القرار الإداري في حالة المخالفة الجسيمة لركن الشكل المقرر قانوناً ، أما إذا كانت

---

(1) انظر الدكتور / محمود سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، دار النهضة العربية ، طبعة 1992م ، ص 98 .

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1972/11/21م ، في القضية رقم (568) لسنة (25) ق ، المنشور في مجموعة السنة (27) ق ، ص 25 .

المخالفة غير جسيمة ؛ فإن القرار يبقى صحيحاً من الناحية القانونية، وبغض النظر عن حالة انعدام القرار الإداري في حالة المخالفة الجسيمة لركن الشكل ، لذا فإن المحكمة الإدارية العليا المصرية أقامت تفرقة بين الشكليات الجوهرية وبين الشكليات غير الجوهرية، ويتضح ذلك من حكمها الصادر بجلسة 12 مايو سنة 1979م ،حيث قضت:(... ومن حيث إن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ، ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها أو طقوساً لا مندوحة من اتباعها تحت جزاء البطلان الحتمي ، وإنما هي إجراءات سداها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدح إغفالها في سلامة القرار وصحته ، وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء ، أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها ، ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه، أما إذا كان الإغفال متداركاً من سبيل آخر دون مساس بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعياً وضمانات ذوي الشأن واعتبارات المصلحة العامة الكامنة فيه ، فإن الإجراء الذي جرى إغفاله لا يستوي إجراءاً جوهرياً يستتبع بطلاناً...)[1].

وبطبيعة الحال؛ فإنه يتعين احترام الشكل والإجراء المنصوص عليه في القانون[2] مادام يعد من الإشكال الجوهرية سواء تقرر للصالح العام أو لصالح الأفراد ، وذلك حتى يصدر القرار الإداري في الشكل الذي رسمه القانون .

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1979/5/12م ، في الطعن رقم (571) لسنة (18) ق غير منشور .

(2) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، طبعة 2000م، ص 333 ، في حين يرى أستاذنا الدكتور / ربيع أنور فتح الباب أنه: (من الأوفق امتداد مبدأ تغطية عيب الشكل وذلك بإجازة التصحيح اللاحق للإجراءات الشكلية للقرار وإزالة عدم مشروعيته ، وكذلك إجازة قبول ذوي المصلحة للقرار المعيب ، إذ لم يتعلق الشكل بالنظام العام ، وذلك تلافياً لإلغاء القرار من قبل القضاء الإداري) ، راجع مؤلفه في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 234 .

وفى المجال التأديبي يجب على السلطة التأديبية أن تحترم جميع الإجراءات الجوهرية ، بحيث تتحقق الضمانات التي كفلها القانون للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية ، مثل إعلانه بالخطأ التأديبي ومواجهته بما هو منسوب إليه ، وإتاحة الفرصة لإبداء دفاعه في الاتهام الموجه إليه ، وذلك حتى تصدر القرارات التأديبية صحيحة ومشروعة.

ولذا نجد أغلب قواعد الشكل والإجراء في القرارات التأديبية ، إذ ينص القانون على بعضها، ويتطلب القضاء بعضها الآخر، وهي مستمدة من المبادئ العامة للقانون، باعتبار أن النظام التأديبي هو نظام عقابي بوصفه مظهراً من مظاهر سلطان الدولة الآمرة.

وعليه يتعين على السلطات التأديبية مراعاة الأشكال والإجراءات التي يتطلبها القانون ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة 21 نوفمبر سنة 1961م، بقولها : (أنه يجب أن يجرى التحقيق والتأديب في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها، وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل وهي تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المساءلة التأديبية...) [1].

الغصن الثالث

الإلغاء لعيب مخالفة القانون واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها في القانون العُماني

(عيب المحل)

يطلق على هذا العيب تسمية عيب المحل ويقصد به العيب الذي يتعلق بموضوع القرار الإداري ، أو الأثر القانوني المباشر الناتج عنه ، أي أنه يلحق محل القرار الإداري الذي يجب أن يكون موافقاً للقانون ، وبمعنى آخر أن يكون محل القرار متفقاً مع مجموعة القواعد القانونية

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1961/11/21م، لسنة (6) ق، المنشور في مجموعة السنة السادسة، ص 706.

الموضوعية [1]، وحتى يكون القرار الإداري صحيحاً في ركن المحل يتعين أن يكون هذا المحل ممكناً وجائزاً قانوناً[2].

وعليه فإذا كان محل القرار مستحيلاً ، أي غير موجود أصلاً، أو غير قابل للوجود كان القرار الإداري منعدماً ، ذلك أن المحل يعد ركناً من أركان القرار الإداري ، وليس شرطاً من شروط صحته ، وبتخلفه يتخلف الأثر القانوني في ذاته ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة 3مايو سنة 1992م بقولها : (... أن من أركان القرار الإداري أن يكون له محل ، وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه ...)[3]، وقضاء المحكمة الإدارية العليا مستقر على أن انعدام المحل يترتب عليه انعدام القرار الإداري[4].

وتأكيداً لأهمية عيب المحل بحسبانه من أوجه الإلغاء ، فقد نصت المادة الثامنة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم91لسنة 1999م، على عيب مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، باعتباره سند الدعوى في الحالات المنصوص عليها في البنود (2) و(3) و(4) و(5) من المادة السادسة من قانون المحكمة.

ومحل القرار الإداري قد يكون موجوداً وممكناً في ذاته إلا أنه غير مشروع لمخالفته لقاعدة قانونية معينة ، يستوي أن تكون هذه القاعدة مستمدة

---

(1) انظر الدكتور/ محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 1170 و ص 1171 ، وكذلك الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 396 .

(2) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 796 ، وكذلك الدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص 67 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1992/5/3م ، في الطعن رقم (4358) لسنة (37) ق ، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة للأستاذ / حسن الفكهاني ، الجزء (35) ، مرجع سابق ، القاعدة (280) ، ص 822، وحكمها الصادر بجلسة 1993/2/28م ، في الطعنين رقمي(2648و3004) لسنة (34) ق ، المنشور في المرجع السابق ، القاعدة (281) ، ص 833 وما بعدها ، حيث قررت : (يلزم في القرار الإداري أن يكون محله هو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه ...)..

(4) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/6/29م، في الطعن رقم (2074) لسنة (29) ق المنشور في المرجع السابق ، الجزء (35) قاعدة رقم (516) ، ص 939، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1984/12/9م ، في الطعن رقم (675) لسنة (28) ق ، المنشور في مجموعة المحكمة للسنة الثلاثين، الجزء الأول ، بند (40) ص220 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1991/12/1م في الطعن رقم (1941) لسنة (33) ق ، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، المرجع السابق ، الجزء (35) ، ص 1055 .

من الدستور أو من التشريعات العادية أو من اللوائح التنظيمية ، أو من المبادئ العامة للقانون أو من الأحكام القضائية[1].

وشرط المشروعية في القرار الإداري من شروط صحته وليس من أركانه ، وبالتالي فإن عدم مشروعية محل القرار لا يقتضي بالضرورة انعدام القرار في ذاته ، وإنما يكون قابلاً للإبطال من خلال الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري وفقاً لحكم المادة الثامنة من قانون المحكمة المشار إليها آنفاً، على أن يتم ذلك في المواعيد المقررة قانوناً وإلا تحصن القرار وأصبح مشروعاً[2].

ويأخذ عيب مخالفة القانون– كما ذهب غالبية الفقه [3]– ثلاث صور أو أشكال في الواقع العملي ، وهي التي نصت عليها المادة الثامنة من قانون محكمة القضاء الإداري بقولهـــا : (... أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها)، وهذه الصور هي :

الشكل الأول : المخالفة المباشرة أو الواضحة للقاعدة القانونية، وتتحقق هذه الصورة عندما تتجاهل السلطة الإدارية القاعدة القانونية تجاهلاً كلياً أو جزئياً وتتصرف على خلافها، أو تقوم بعمل ممنوع بحكم هذه القاعدة ، أو تمتنع عن اتخاذ قرارات تقتضيها تلك القواعد القانونية ، وقد تكون هذه المخالفة سلبية بمعنى أن تقدم على الامتناع عن القيام بأعمال تستلزمها القواعد القانونية،وقد تكـــون إيجابية بأن تتخذ أعمال بالمخالفة لتلك القواعد[4]،الأمر الذي يؤدي بقرارها سواء إيجابياً أو سلبياً إلى مخالفة

---

(1) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ،1985م ، ص 401.

(2) تقضي المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م بأن ترفع الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار المتظلم بنتيجة البت في تظلمه ، أو من تاريخ انقضاء الثلاثين يوماً المقررة للبت في التظلم دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها.

(3) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، 828 ، والأستاذ الدكتور/ محمد مرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء) ، الجزء الأول ، مرجع سابق ، 341 ، والدكتور / محمود حلمي ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء – الكامل –إجراءات التقاضي)، دار الفكر العربي، طبعة 1977م، ص 167 وما بعدها ، والدكتور/ محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي طبعة 1995م ، ص 265 ، والأستاذ / حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة 1987م ، ص 456 .

(4) انظر الدكتور / علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، لإصدار الأول، 2004م ، عمّان ، ص 806 .

القانون ، ويغدو بالتالي قابلاً للإلغاء عن طريق الطعن القضائي، ومثال ذلك أن تخفي جهة الإدارة التهمة المنسوبة إلى الموظف المحال إلى التحقيق أو المحاكمة التأديبية ، أو أن تصدر قرار تأديبي دون أن تستند فيه على وقائع صحيحة ، أو أن تصدر قراراً تأديبياً دون أن يكون لديها من الأسباب أو المبررات ما يدفعها لإصدار مثل هذا القرار ، وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري العُمانية في حكمها الصادر بجلسة 2004/12/4م بقولها : (... وحيث إنه يتبينّ مما تقدم أن الأسباب التي استندت إليها بلدية مسقط في إصدار قرارها المطعون فيه غير صحيحة ومخالفة لأحكام القانون،مما يتعين معه القضاء بعدم صحة هذا القرار...)[1].

الشكل الثاني: خطأ السلطة الإدارية في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع، وتتحقق هذه الصور من صور عيب مخالفة القانون عند إصدار الإدارة للقرار، دون أن تتحقق من قيام وقائع صحيحة تستند إليها كأساس لتطبيق القانون ، ففي المجال التأديبي يشترط المشرع لقيام المخالفة التأديبية أن يأتي الموظف سلوكاً يشكل خطأً تأديبياً ، حتى يمكن إصدار القرار بتوقيع الجزاء عليه، وبالتالي فإن عدم إتيان الموظف لهذا السلوك، لا تتحقق معه الواقعة التي قد ترتب السلطة التأديبية عليها الجزاء ، الأمر الذي يعد معه القرار التأديبي معيباً بمخالفة القانون للخطأ في تطبيقه ، مما يتعين الحكم بإلغائه[2].

وعليه فإنه إذا كانت القاعدة المستقرة فقهاً وقضاءً تقضي بأن لجهة الإدارة مطلق السلطة في تقدير ظروف القرار الإداري، ووزن الملابسات المحيطة به لتقرير ملاءمة إصداره من عدمه ، بيد أنه يجب لصحة القرار

---

[1] انظر حكم محكمة القضاء الإداري العُمانية (الدائرة الاستئنافية) الصادر بجلسة 2004/12/4م ، في الاستئناف رقم (14) لسنة (4) ق المنشور بجريدة عُمان، العدد 8588 ، بتاريخ 23 شوال 1425هـ ، الموافق ، 6 ديسمبر 2004م ، ص 44 .

[2] انظر الدكتور / ناصر بن سيف الشامسي ، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني ، مرجع سابق ، ص 418 ..

أن يقوم على وقائع صحيحة مستفادة من أصول ثابتة في الأوراق ومؤدية إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار ، وإلا انطوى على مخالفة القانون لانعدام الأساس القانوني الذي يجب أن يقوم عليه، ولوقوع الخطأ في تطبيق القانون بسبب الخطأ في فهم الوقائع[1].

ويرى الفقه أن الوقائع التي تستند إليها الإدارة في إصدار القرار الإداري لا يكفي أن تكون سليمة في ذاتها ، وإنما يجب أن تكون مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار ، فإذا نسبت الإدارة إلى موظف أموراً معينة وعاقبته على أساسها ، فإنه لا تكفي أن تكون الوقائع صحيحة ، بل يجب أن تكون مكّونة للجريمة التأديبية التي تستوجب العقاب[2].

عليه يحق للقضاء الإداري أن يراقب الوقائع ويتحقق من وجودها وسلامتها بالقدر الذي يمكنه من الحكم على سلامة تطبيق القاعدة القانونية ، ومن ثم القول بمشروعية القرار أو عدم مشروعيته ، فقد انتهت الفكرة التي كانت سائدة وترى أن رقابة قضاء الإلغاء إنما هي رقابة قانونية لا تمتد إلى الوقائع[3]، إذ يستحيل على القاضي الإداري أن يقرر مشروعية القرار الإداري من عدمه ، دون فهم للوقائع المطروحة والموجبة لتطبيق نصوص القانون ودون التأكد من وجودها[4].

الشكل الثالث: قيام السلطة الإدارية بتفسير القاعدة القانونية تفسيراً خاطئاً أو تفسيراً مغلوطاً، فقد تعمد جهة الإدارة إلى تفسير القاعدة القانونية على وجه غير صحيح، أو تفسيراً لا يتفق وأصول التفسير الصحيح مع وضوح النص ، وقد تقوم الإدارة بإعطاء القاعدة القانونية مدلولاً ومعنى غير المعنى الذي قصده الشارع بطريقة خاطئة ، مما يترتب عليه منازعة

---

(1) انظر الدكتور/ طعيمة الجرف ،رقابة القضاء لأعمال الإدارة (قضاء الإلغاء) ، مرجع سابق ، ص 254 .
(2) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 836 وما بعدها.
(3) انظر الدكتور/ سليمان الطماوي قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص 835 .
(4) انظر أستاذنا الدكتور/ نواف كنعان ، القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2002 ، عمان ، ص 302 .

الطاعن في القرار الصادر من الإدارة ، وقد يختلط في هذه الحالة عيب المحل بعيب الغاية، إذ يتعين البحث عن قصد الإدارة ونيتها من وراء هذا التفسير المنحرف ، عملاً بالأصل المقرر أنه لا وجه لأعمال أدوات التفسير، إلا حيث يكون الغموض وعدم الوضوح يكتنفان النص القانوني ، أما إذا كانت القاعدة واضحة لدى الإدارة وليس فيها أي غموض ، فلا اجتهاد في موضع النص.

ويدخل تحت مظلة التفسير الخاطئ للقاعدة القانونية الحالات التي تحاول فيها السلطة الإدارية بالخطأ أن تتجاوز نطاق القاعدة القانونية إلى مدى لم تشملها تلك القاعدة ، كأن يصدر القرار التأديبي بمعاقبة الموظف بجزاء الخصم من الراتب لمدة خمسة عشر يوماً لأول مرة من الوزير ، بحجة أنه يملك أن يوقع جزاء الخصم لمدة ثلاثين يوم في السنة ، إذ أن هذه القاعدة حددت الحد الأقصى لعدد أيام الخصم بحيث لا يتجاوز عشرة أيام في المرة الواحدة وبالتالي فإن القرار بتوقيع الجزاء لمدة خمسة عشر يوماً يقع مخالفاً لتلك القاعدة القانونية متجاوزاً نطاقها مما يتعين الحكم بإلغائه.

وعليه ، فإن الأثر المترتب على مخالفة الإدارة للقاعدة القانونية في أي صورة كانت هو بطلان القرار الإداري ، وقد اتجه مجلس الدولة المصري في أحكام حديثة إلى اعتبار القرارات الإدارية الصادرة بالمخالفة للقانون والمعيبة في محلها أو موضوعها قرارات معدومة ، ويستثنى من ذلك حالة ما إذا أصدرت الإدارة قرارها المعيب بمخالفة القانون في ظل ظروف استثنائية ، ففي هذه الحالة فقط يعد القرار مشروعاً ولا يلحقه البطلان ، على أن تقدر الضرورة بقدرها تحت رقابة القضاء[1]، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة 14 أبريل سنة

---

(1) انظر الدكتور/ هاني الطهرواي ، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1992م ، ص 262 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 404 ، والدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص 562 و ص 563 ، وكذلك الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ،ص722 .

1962 بقولهـــا : (... أن النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية ، فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية ، فإن ذلك يؤدي حتماً إلى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية ... غير أن سلطة الحكومة في هذا المجال ليست ولا شك طليقة من كل قيد ، بل تخضع لأصول وضوابط فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل ، وأن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف ، وأن يكون رائد الحكومة في هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة ، وبذلك تخضع مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء ، غير أن المناط في هذه الحـــالة لا يقـــوم على أساس التحقـــق من مـــدى مشـــروعية القـــرار من حـــيث مطابقتـــه للقانـــون ، وإنما علـــى أســـاس توافـــر الضوابـــط التي ســـلف ذكـــرها أو عـــدم توافـــرها ، فإذا لم يكـــن رائـــد الحكومـــة في هذا التصـــرف الصالح العام ، بل اتجهت إلى تحقيق مصـــلحة خاصـــة مثلاً، فإن القـــرار يقع في هذه الحالة باطلاً...)[1].

الغصن الرابع
الإلغاء لعيب إساءة استعمال السلطة
(عيب الغاية)
في القانون العُماني

يقصد بعيب الغاية أو الانحراف بالسلطة، أو إساءة استعمال السلطة – كما أطلق عليها قانون محكمة القضاء الإداري العُماني[2]– هو أن يمارس مصدر القرار الإداري السلطة التي خوّلها له القانون لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها له[3]، وترتيباً على ذلك فإن الغاية من القرار الإداري هي الهدف

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1962/4/14م ، في الطعنين رقمي (956و958) لسنة (5) ق، المنشور في مجموعة الأستاذ/ سمير أبو شادي ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 1335 و ص 1336 .

[2] انظر المادة الثامنة من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني رقم 91 لسنة 1999م ، تقابلها المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م .

[3] انظر الدكتور/ على خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، مرجع سابق، ص824 ، وكذلك الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، طبعة 2000م ، مرجع سابق ، ص 390 وما بعدها .

أو الغرض النهائي الذي تريده السلطة الإدارية من اتخاذ القرار ، إذ أن القرار الإداري ليس غاية في ذاته ، بل هو وسيلة مقررة لجهة الإدارة لتحقيق غرض معين هو المراد من اتخاذه [1] .

وفي النظـــام التأديبي يجب على السلطة التأديبيـــة المختصة عند استخدام سلطتها التأديبية في إصـــدار القرار التأديبي ، أن يكون رائـــدها في ذلك تحقيق المصلحـــة العامة مـــن توقيـــع الجـــزاء، وهي الحفاظ على حســـن سير العمل في المرافـــق العامـــة بانتظام واضطراد، وليـــس مجرد الاقتصاص والتنكيـــل بالموظف الـــذي يخضع للمساءلة التأديبية، وبمعنـــى آخر يجب عليها أن تسعـــى بما تصدره من قرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشـــرع تحقيقه من هذه القرارات ، فإذا لم يحـــدد القانون هدفاً للقرار الإداري وجب على الســـلطة الإدارية، أن تهدف من إصـــدار القرار إلى تحقيـــق الصالح العام بصفة عامة ، أما إذا حادت عن ذلك وقصدت بتصرفها تحقيق هدف آخر وقع قرارها باطلاً مستحق الإلغاء[2].

وبطبيعـــة الحـــال ، فإن الأهـــداف المحددة للوظيفة الإداريـــة تشكل في ذات الوقـــت حدوداً للســـلطة الممنوحة لجهة الإدارة ، بحيث يمكن القول في بعض الحالات أن جهة الإدارة قد انحرفت بأهدافها عن الأهداف المحددة لها ، وهو ما يشكل عيب الانحراف بالسلطة .

ويلاحظ أن فرصة الانحراف بالسلطة أمام مصدر القرار تزداد في مجال السلطة التقديرية،حيث يكون لجهة الإدارة أن تتدخل أو تمتنع وأن تحدد نوع تدخلها إذا هي قررت التدخل ، غير أن ذلك لا يمنع من إمكانية وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص المقيد، لأنها تستطيع أن تؤول عمداً نص القانون فتصرفه عن المعنى الذي قصده المشرع ، كما أنها تستطيع أن تدّعي عدم توافر الشروط التي حددها القانون ، أو أنها تسيء تكييفها ، إلا أن هذا العيب في الاختصاص المقيد عادة يكون مقترناً إما

---

[1] انظر أستاذنا الدكتور/ محمود سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، مرجع سابق ص 271.
[2] انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري ، طبعة 2000م ، مرجع سابق ، ص 391 .

بعيب المحل وإما بعيب السبب، لكنه يمكن تصوره منفرداً ، إذ تستطيع الإدارة أن تؤخر إصدار القرار ليضر بمن تعلقت مصلحته بالقرار أو ليفوت عليه مراده[1].

وقد حاولت محكمة القضاء الإداري العُماني تعريف عيب الانحراف بالسلطة في حكمها الصادر بجلسة 18 مارس سنة2003م بقولها:(...أن من المسلم به أن للجهة الإدارية سلطة تقديرية في نقل الموظف مكانياً من وحدة إلى أخرى بالجهاز الإداري للدولة ، أو من جهة إلى أخرى داخل الوحدة ، ونوعياً من وظيفة إلى أخرى من ذات المستوى وبنفس الدرجة المالية بهدف تحقيق الصالح العام ، أما إذا انحرفت الإدارة عن غاية تحقيق الصالح العام ، كأن تتخذ من النقل سبيلاً للتنكيل بالموظف أو إنزال العقاب عليه بغير الطريق التأديبي، فالقرار في هذه الحالة لا يكون نقلاً طبقاً للقواعد المقررة والغايات المستهدفة من النقل ، ومن ثم يخضع لرقابة القضاء الإداري...)[2]

وعليه فإن عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة يظهر في صورتين ، كما يذهب غالبية الفقه، وهما[3]:

الصورة الأولى: حالة محاولة السلطة الإدارية تحقيق أهداف لا تتفق والمصلحة العامة .

الصورة الثانية: حالة مخالفة جهة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف.

وتتضح الصورة الأولى في الباعث أو الدافع الشخصي لمصدر القرار ، عندما يسعى إلى استعمال سلطاته الإدارية في الانتقام ، ومضايقة خصومه ،

---

(1) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، طبعة 1970م ، بدون جهة نشر ، ص 509 .

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري في السلطنة الصادر بجلسة 2003/3/18م ، في الدعوى رقم (24) لسنة (1) ق،عن الدائرة الابتدائية ، غير منشور ، هذا وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية عيب الانحراف ، بقولها : (إن عيب إساءة استعمال السلطة ، أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري ، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة ، أو الانحراف بها ، وهذا العيب يجب أن يشوب الغاية من القرار بأن تكون (جهة الإدارة) قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة ...) ، انظر حكمها الصادر بجلسة 1985/11/23م ، في الطعن رقم (3035) لسنة (29) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ للسنة الحادية والثلاثين ، العدد الأول، ديسمبر 1985م – فبراير 1986م ، 339 .

(3) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، رسالة دكتوراه ، جامعة باريس ، سنة 1949م ، مطبعة جامعة عين شمس ، طبعة 1978م ، ص 123 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 408 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية ، مرجع سابق ، ص 1204 ، وكذلك الأستاذ / حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 567 وما بعدها.

وهذه الحالة تعتبر أسوأ صور الانحراف بالسلطة، كما تظهر كذلك في حالة استعمال مصدر القرار لسلطاته في تحقيق منافع ومكاسب شخصية له أو لغيره من أهله أو أصدقائه مقابل التضحية بمصالح الاخرين ، أو في حالة تجاوز السلطة الإدارية بقرارتها تحقيق الصالح العام ، ولم يكن الباعث على تصرفاتها ابتغاء مصلحة عامة ، ففي هذه الحالة يشوب هذه التصرفات عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها مما يجعلها حقيقة بالإلغاء[1].

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة القضاء الإداري العُمانية بقولها : (... وحيث إنه وإن كان الأمر في مجال دعوى عدم صحة القرارات الإدارية أن الأصل في القرارات الإدارية على إطلاقها – ومن بينها القرارات المرتبطة بالعملية العقدية – هو قرينة السلامة واستهداف المصلحة العامة ، إلا أنه متى حادت الإدارة عن هذا الهدف ، فإنه يمكن لمحكمة القضاء الإداري الحكم بعدم صحة قرار الجهة الإدارية لعيب الانحراف بالسلطة حتى ولو كان القرار مرتبطاً بالعملية العقدية كحق الإدارة في فسخ العقد، إذ أنه إزاء توافر مثل هذا العيب وثبوت إهدار الإدارة لمبدأ المشروعية تزول الاعتبارات التي تعطي الجهة الإدارية مكنة الإنهاء المبتسر للعقد الإداري ، فبتصرفها غير المشروع الموسوم بطابع إساءة استعمال السلطة ، تكون قد جردت قرارها من الحصانة المفترضة التى تلازمه ...) [2].

أما الصورة الثانية من صور الانحراف بالسلطة والتي تتجاوز فيها الجهة الإدارية لقاعدة الهدف الخاص؛ فإنها تتمثل في حالتين هما:–

---

(1) انظر الدكتور/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، الطبعة الثالثة، 1976م، بدون جهة نشر، ص 86 وما بعدها.

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري العُمانية الصادر بجلسة 2004/6/28م ، فى الدعوى رقم (37) لسنة (3) ق، غير منشور ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 2004/6/29م ، فى الدعوى رقم (37) لسنة (3) ق ، غير منشور ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 2004/6/29 ، في الدعوى رقم (80) لسنة (4) ق ، المنشور فى مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العامين القضائيين الثالث والرابع ، مرجع سابق ، ص 865. .

الحالة الأولى :أن يكون الغرض الذي يهدف إليه مصدر القرار لا يدخل في اختصاصه أصلاً ، لاعتبار أن القانون لم يسند إليه تحقيق ذلك الهدف .**الحالة الثانية** :- أن يسعى مصدر القرار إلى تحقيق هدف يدخل في اختصاصه ولكن باستعمال وسائل لم يجزها القانون ، ومن أمثلة ذلك استعمال وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية أو نقل موظف كجزاء تأديبي .

وفي هذا المجال استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية بالنسبة للحالات التي استنبطها الفقه كصور للانحراف بالسلطة ، ومن ذلك حكمها الصادر بجلسة 5 يناير سنة 1985م إذ قررت : (... وإن كانت رقابة القضاء الإداري قد أصبحت بصدور القانون رقم 47 لسنة 1972م مبسوطة على كافة المنازعات الإدارية ، ومن بينها القرارات الصادرة بنقل العاملين وندبهم من وحدة إدارية إلى وحدة أخرى ، إلا أن هذه الرقابة لا تزال تجد حدها الطبيعي في التأكد مما إذا كانت هذه القرارات قد صدرت من الجهة المختصة في حدود السلطة المخولة لها ، لا تحركها في إصدارها سوى حوافز الصالح وحسن التنظيم المرفقي المبرر لإعادة توزيع عمال المرافق العامة ، أو ما إذا كانت الجهة الإدارية ترمي من وراء إصدارها إلى غمط حقوق أصحاب الشأن من العاملين بإلحاقهم بوحدات إدارية للتنزيل من وظائفهم، أو التهوين من مراكزهم أو استبعادهم من دائرة المتطلعين للترقية ،أو زعزعة الثقة في قدرتهم على الاضطلاع بوظائفهم تجاه المجتمع، وفي هذه الحالة يكون قرار النقل أو الندب معيباً، بحسبانه وسيلة مستورة للأضرار بأصحاب الشأن وحرمانهم من المزايا المادية أو الأدبية التي يحصلون في وظائفهم وما يتمتعون به من ثقة لا يجوز النيل منها، أما إذا تم النقل وفقاً لمقتضيات الصالح العام ومتطلبات العمل ، فإن للإدارة الحق في أن تجريه بما تتمتع به من سلطة تقديرية بغير معقب عليها في ذلك، مادامت قد تغيت عند إصدارها القرار وجه الصالح العام ولم تتعسف

في استعمال سلطاتها، أو تخالف القانون...)[1] ، كما قضت في حكم آخر لها بأنه: (... لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة، وإلا كان جزاءاً تأديبياً صريحاً ، وإنما يكفي أن تتبيّن المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف ، ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك فانحرفت بسلطاتها في القرار لتحقيق الغرض المستتر ، فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع ، ويكون عندئذ مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة الإدارية ومخالفاً للقانون...)[2].

وتجدر الإشارة إلى أن مسألة إثبات انحراف السلطة الإدارية عن الأهداف المحددة لها من الصعوبة بمكان[3]، لأن الأمر يتعلق بشيء خفي فالبحث عن البواعث والنوايا ليس من المسائل السهلة، وبالتالي فإن الفقه الإداري يكاد يتفق على أن عيب الانحراف بالسلطة من أشد العيوب خفاءً وأصعبها إثباتاً ، ذلك أن العمل الإداري الذي يحلق به عيب الانحراف من الأعمال المشروعة في الظاهر عادة ، فهو يتعلق بأمور داخلية خفية تكمن في بواعث مصدر القرار ودوافعه ، والقضاء الإداري لا يستطيع استدعائه أمامه لاستجوابه عن دوافعه والوقوف على مكنون قراره ، كما انه لا يستطيع إجراء تحقيق مع الجهة الإدارية لكشف سرها ومعرفة حقيقة قراراها . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن الموظف الذي يخاصم الجهة الإدارية وينعي على قرارها بالانحراف بالسلطة ، لا يملك – في أغلب الأحيان– الدليل الكافي لدعواه من الأوراق والمستندات والوثائق، التي

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1985/1/5م ، في الطعن رقم (484) لسنة (26) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في السنة الثلاثين ، العدد الأول ، أكتوبر 1984م – 1985م ، سنة 1989م ، ص 325 .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1956/6/23م ، في الطعن رقم (141) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة الأستاذ / سمير أبو شادي ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ص 2328– ص 2329 .

[3] انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 2001م ، ص 261 .

يمكن أن يستخلص منها توافر عيب الانحراف بصورة قاطعة ، وأمام هذا الوضع اجتهد الفقه والقضاء الإداريين في تحديد بعض الوسائل لإثبات وجود عيب الانحراف بالسلطة، مع أن القاعدة المستقرة في هذا المجال أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي.

لذا فإنه قد يتم التوصل إلى الانحراف عن طريق ربط العلاقة بين الأسباب والأهداف ، أو من المناقشات الشفوية التي تدور في المجالس التأديبية التي تملك سلطة إصدار القرارات، وكذلك عن طريق المراسلات السابقة أو اللاحقة لصدورها ، كما يمكن استظهار هذا العيب من الاستهداء بالتوجيهات العامة أو الخاصة التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم الذين أصدروا القرار المطعون فيه ، وللقضاء الاسترشاد بالظروف والملابسات التي أحاطت بصدور القرار محل الطعن ، وله في سبيل تحقيق المشروعية أن يطلب من السلطة الإدارية التفسيرات والإيضاحات التي يراها ضرورية للفصل في الدعوى ، وللقضاء كذلك الاستدلال بالقرائن التي تحيط بالقضية ، فله أن يطلع على ملف خدمة الموظف وما يحتوي عليه من أوراق ومستندات ، التي قد تكشف له قرينة الانحراف من خلال تلك الأوراق ، كما أن لانعدام الدافع المعقول الذي يبرر اتخاذ قرار ضد الموظف يعد قرينة على الانحراف ، فضلاً عن أن عدم الملاءمة الظاهرة بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية يعد قرينة هي الأخرى على الانحراف بالسلطة[1].

---

[1] لمزيد من التفصيل في كيفية إثبات عيب الانحراف راجع:-
أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سابق ، ص 368 وما بعدها، والدكتور / أحمد حافظ نجم ، السلطة التقديرية للإدارة في دعوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي (1970- 1980) ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الرابعة والعشرون ، العدد الثاني ، ديسمبر 1982م ، ص 80 وما بعدها ، والدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية والعشرون ، العدد الثاني ، ديسمبر 1980م ، ص 232 ، والأستاذ / حمدي ياسبي عكاشة، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 575 ، والدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 418 وما بعدها .

مما تقدم نخلص أن عيب الانحراف بالسلطة يؤدي إلى الحكم ببطلانه كقاعدة عامة، فإذا كان هناك أكثر من باعث لاتخاذ القرار وكان أحدها مشروعاً والأخرى غير مشروعة ، فإن بعض الشراح[1] يرى أن هذا القرار يكون مشروعاً في مجمله استناداً إلى هذا الباعث المشروع ، وبصرف النظر عن البواعث الأخرى غير المشروعة واعتبارها ثانوية الأهمية ويحكم بالتالي بصحة القرار.

الغصن الخامس
الإلغاء لعيب انعدام السبب
في القانون العُماني

نص قانون محكمة القضاء الإداري على أوجه الإلغاء الأربعة في المادة الثامنة منه [2] وهي (عيب الاختصاص ، وعيب الشكل ، وعيب المحل ، وعيب الانحراف بالسلطة) ، ولم ينص صراحة على عيب السبب ، بيد أن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن السبب هو ركن من أركان القرار الإداري؛ بل هو الركن الأول فيه إذ لا يقوم القرار بدون سبب يوجبه.

ويقصد بسبب القرار الإداري (الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع السلطة الإدارية إلى إصدار القرار فهو إذاً الواقعة التي تؤدي إلى إصداره)[3].

---

(1) انظر الدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 636 .

(2) انظر المادة (8) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

(3) انظر الدكتور/ فؤاد العطار العطار ، القضاء الإداري ، طبعة 1962/1963م، مرجع سابق ، ص562 ، والدكتور/ محسن خليل ، القضاء الإداري اللبناني ، بدون جهة نشر ، بدون سنة نشر ، ص 505، والدكتور/ سعاد الشرقاوي ، المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 213 ، وأستاذنا الدكتور/ محمد مرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الجزء الأول ، (مجلس الدولة وقضاء الإلغاء) بدون دار نشر،طبعة 1990 ، 357 ، وأستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، ص 917 ، والدكتور/ علي خطار شطناوي ، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الثالث عشر ، ذو القعدة 1420هـ فبراير 2000م ، ص 140 ، وأستاذنا الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الطبعة الأولى ، مرجع سابق، ص 235.

وعيب السبب هو عدم المشروعية الذي يصيب القرار الإداري في سببه بأن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة ، أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني.

وفي المجال التأديبي تعد الواقعة التي تشكل الخطأ التأديبي هي سبب إصدار القرار التأديبي من قبل السلطة التأديبية المختصة.

وتأكيداً على أهمية السبب بحسبانه ركن من أركان القرار الإداري ، فقد اتجهت محكمة القضاء الإداري العُمانية إلى الأخذ بعيب السبب كعيب مستقل وقائم بذاته عن عيب مخالفة القانون ويتضح ذلك من حكمها الصادر بجلسة 28 يونيو سنة 2004م بقولها: (... أنه ولئن كانت جهة الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية لتقدير مناسبة إصدار القرارات الإدارية، ولها مطلق الحرية في تقدير ظروف القرار الإداري ووزن الملابسات المحيطة به لتقرير ملاءمة إصداره من عدمه ، إلا أنه في نطاق ركن السبب أيضاً فإنه على القضاء الإداري وهو قضاء المشروعية القانونية والحريات الفردية واجب التحري للبحث في مدى صحة القرار الإداري ، بأن يقوم على أسباب ووقائع صحيحة مستقاة من أصول ثابتة في الأوراق ومؤدية إلى النتيجة التي انتهت إليها الجهة الإدارية في قرارها، وإلا انطوى القرار على مخالفة القانون لانعدام الأساس القانوني الذي يجب أن يقوم عليه ، والفيصل هنا بين صحة القرار أو عدم صحته ، هو أن تقوم أمام الإدارة في اتخاذها قرار عدم تجديد الإقامة اعتبارات جدية تجد حدها في القوانين بمعناها الواسع، والتي تسري على المواطنين والمقيمين أو لما يهدد سلامة وأمن الدولة أو سلامة اقتصادها ...ومن حيث إنه بالبناء على ما تقدم فإن القرار المطعون فيه وفي ظل الظروف التي صدر فيها، وبعد صدور الحكم ببراءة المدعي ، وإزاء تمسك كفيل المدعى به يكون قد صدر

فاقداً لركن السبب ، مما يتعين معه الحكم بعدم صحة قرار الجهة الإدارية المدعى عليها بعدم تجديد إقامته...)[1] .

فمن هذا النهج يتبيّن أن المحكمة قد اتجهت إلى تقرير أن عيب السبب في القرار الإداري يكون وجهاً من أوجه الإلغاء ، مما يعني أن القضاء الإداري العُماني يأخذ بفكرة السبب كسند لرفع الدعوى، بحسبانه ركناً مستقلاً وقائماً بذاته عن عيب المحل أو الغاية.

وتأسيساً على هذا التأصيل القضائي؛ فإن القرار يكون معيباً بعيب السبب وبالتالي عرضة للإلغاء من قبل القضاء في حالتين هما :

الحالة الأولى : حالة انعدام الوقائع المادية :

وتتحقق هذه الحالة إذا انعدمت الوقائع nexistence des faites من الوجود تماماً ، أو بمعنى آخر عدم حدوثها في الواقع أو انعدام نسبتها إلى من صدر القرار في حقه ، وهذا يعني أن الوقائع موجودة بالفعل ولكن يستحيل نسبتها إلى من صدر القرار في حقه ، وفي كلتا الحالتين يكون القرار التأديبي منعدماً في سببه ، وبهذا تتحقق الرقابة على وجود الوقائع[2].

---

[1] انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2004/6/28م ، غير منشور ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 6/29/ 2004م ، في الدعوى الابتدائية رقم (95) لسنة (3) ق، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في العامين القضائيين الثالث والرابع ، 2004م ، مرجع سابق ، ص 872- ص 878 ، حيث قررت في حكمها الأخير: (....أن الرقابة القضائية موجودة دائماً على جميع التصرفات الإدارية لا تختلف في طبيعتها ، أن تفاوتت فقط في مداها وهي تتمثل في هذا المجال التقديري في التحقق من أن التصرف محل الطعن يستند إلى سبب موجود مادياً وصحيح قانوناً وانه صدر مستهدفاً الصالح العام ، ومن ثم فإنه في ضوء المبادئ المسلمة يتعين النظر في مشروعية القرار محل الطعن ، وحيث إن الجهة الإدارية المدعى عليها لم تذكر سبباً للقرار السلبي بالامتناع عن تغيير استخدام الأرض المبيّنة... ومن ثم يتعين القضاء بعدم صحة هذا القرار ...).

[2] انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، طبعة 2000م ، مرجع سابق،ص 413 وما بعدها.

الحالة الثانية: حالة الوجود المادي للوقائع مع ثبوت نسبتها إلى من صدر القرار في حقه:

فقد تكون الوقائع المادية موجودة وتثبت نسبتها إلى الموظف المخالف أو إلى من صدر القرار في حقه ، ولكن يكون الخطأ في تكييفها التكييف القانوني الصحيح ، إذ تقع السلطة التأديبية في خطأ أثناء تكييفها للوقائع ، وبهذا تتحقق الرقابة على تكييف الوقائع[1].

وبطبيعة الحال تتحدد مهمة القضاء الإداري في رقابته لسبب القرار المطعون فيه في التحقق من توافر إحدى الحالتين ، وترتيباً على ذلك فقد صاغت المحكمة الإدارية العليا المصرية دور القاضي الإداري في التحقق من وجود السبب بعبارات على قدر من الأهمية في تحديد نطاق هذه الرقابة بقولها :(... أن القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف ، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ التدخل، وللقضاء الإداري أن يراقب قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، وهذه الرقابة القانونية لا تعني أن يحل القضاء الإداري نفسه محل السلطة التأديبية المختصة فيما هو متروك لتقدير وزنها – وإنما الرقابة للقضاء الإداري في ذلك تجد حدها الطبيعي كرقابة قانونية في التحقق 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

---

(1) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، طبعة 2000م ، مرجع سابق ، ص 416 و ص 417 ، وكذلك الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري ، مرجع سابق .

التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً ركناً من أركانه، وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون ...)[1].

وإذا كان الأصل أن يكون لكل قرار إداري سبب معين فإن السلطة الإدارية غير ملزمة بذكر أسباب القرار صراحة فيه، إلا إذا الزمها المشرع كما هو الحال في المجال التأديبي ، إذ استلزم المشرع تسبيب القرارات التأديبية سواء كانت صادرة من السلطة التأديبية الرئاسية أم من مجالس المساءلة الإدارية ، وهذا ما أكدت عليه المادة (107) من قانون الخدمة المدنية رقم120 لسنة 2004م، حيث نصت على أنه : (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب إن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسسبباً ...) .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على مبدأ تسبيب القرارات التأديبية وذلك في حكمها الصادر بجلسة 21 مارس سنة 1959م بقولهـــا : (... وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسبيبه إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبيب فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك – وهو قرار ذو صبغة قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً – يجب أن يكون مسبباً ...)[2].

كما أقامت المحكمة الإدارية العليا تفرقة بين تسبيب القرار الإداري وبين قيامه على سبب يبرره ، وذلك في حكمها الصادر بجلسة 12 يوليو سنة 1958م إذ قضت أنه:(... تجب التفرقة بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون ، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً كركن من أركان انعقاده ، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصدر بجلسة 1955/12/5م ، في الطعن رقم (159) لسنة (1) ق ، المنشور في مجموعة الأستاذ / سمير أبو شادي ، الجزء الأول ، دار الفكر العربي ، ص 255 وما بعدها.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/3/21م ، في الطعن رقم (207) لسنة (4) ق ، المنشور في مجموعة الأستاذ / سمير أبو شادي ، الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص 389 .

بتسبيب قرارها، إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها وعندئذ يتعين عليها تسبيب قرارها وإلا كان معيباً بعيب شكلي ، أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته ، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداءً قيامه على سبب صحيح وذلك كله حتى يثبت العكس ، لئن كان ذلك كذلك، إلا أن القرار الإداري ، سواء كان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازماً ، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً ،أي في الواقع وفي القانون ، وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه...)[1].

وعليه فإن القضاء الإداري يبسط رقابته على الوجود المادي للوقائع المكوِّنة لركن السبب وعلى صحة الوجود المادي لهذا الوقائع ، فالقاضي الذي لا يتحقق من صحة الوجود المادي للوقائع تكون رقابته للقرار رقابة صورية[2]، ليس ذلك فحسب بل يتعين على القاضي أن يراقب كذلك صحة تكييف تلك الوقائع من الناحية القانونية[3].

وكان القضاء الإداري يقصر دوره على رقابة السبب الذي تبديه السلطة الإدارية في قرارها، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 21 أكتوبر سنة 1967 بقولها : (... دور القضاء الإداري يقتصر على مراقبة صحة السبب الذي تذرعت به جهة الإدارة في إصدار قرارها 000 ولا يسوغ له

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1958/7/12م ، في الطعن رقم (58) لسنة (4) ق ، المنشور في مجموعة الأستاذ / سمير أبو شادي ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص 1750 ، وإذا قام القرار الإداري على عدة أسباب فإن استبعادي سبب من هذه الأسباب لا يبطل القرار ولا يجعله غير قائم على سببه ما دامت الأسباب تؤدي إلى نفس النتيجة وتكفي لحمله ، انظر حكم ذات المحكمة الصادر بجلسة 1963/12/28م ، في الطعن رقم (1491) لسنة (7) ق ، المنشور في المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص 1751 .

(2) انظر الدكتورة / سعاد الشرقاوي ، المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 213 .

(3) انظر من الفقه الفرنسي :- - G Vedel , Droit administatif, themis, 1964 . p .454.

أن يتعـداه إلى ما وراء ذلك بافتراض أسباب أخـرى يحمـل عليهـا القـرار...)[1].

كما أن المحكمـة الإدارية العليـا كانت تأخذ بمبدأ عدم رقابة السـلطة الإداريـة فيما هو متـروك لتقديرهـا ، وبمعنى آخر لم تكـن تسـمح للقضـاء برقابـة جهة الإدارة في رقابـة الملاءمة الظاهرة بين المخالفة التأديبية والجزاء التأديبي ، والذي أطلق عليه فيما بعد بقضاء الغلو ، أو نظرية الغلو[2].

وكانـت المحكمة ترفض التطـرق إلى الملاءمـة في القـرارات الإداريـة لمدة من الزمـن ، بيد أنها سـرعان ما رجعت عن موقفهـا المتشـدد في عـدم الخوض في بحـث ملاءمة القـرارات التأديبيـة ، وأقـرت في حكم من أحكامهـا الشـهيرة حقها في رقابة الملاءمة بين الجزاء التأديبي والخطـأ التأديبـي ، وذلك في حكمهـا الصادر بجلسة 11 نوفمبر سنة 1961م بقولها : (... أنه ولئـن كانت للسـلطات التأديبية، ومن بينها المحاكم التأديبيـة، سـلطة تقدير خطـورة الذنـب الإداري وما يناسـبه من جـزاء بغيـر معقب عليها في ذلك ، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة – شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى- ألا يشـوب استعمالها غلو ، ومن صـور هذا الغلـو عدم الملاءمـة الظاهرة مع الهـدف الذي تبغـاه القانون من التأديب بوجه عـام تأمين انتظام المرافـق العامـة ، ولا يتأتـى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة ، فركـوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامـة عن حمل المسـئولية خشية التعرض لهذا القسـوة الممعنة في الشـدة ، والإفـراط

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/10/21م ، في الطعن رقم (625) لسنة (11) ق، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً (1965- 1980) ، الجزء الثالث 1984م، ص 2077 .

(2) لمزيد من التوسع في رقابة الغلو ، راجع أستاذنا الدكتور/ محمد مرغني خيري ، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية ، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس ، سنة 1972م ، ص 402 وما بعدها ، وكذلك الدكتور / محمود سلامة جبر ، رقابة مجلس الدولة على الغلط البيّن للإدارة فيْ تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس سنة 1992م ، ص 521 ، ص 588 وما بعدها ، حيث يري سيادته أن نظرية الغلو تعد تطبيقاً لقضاء الغلط البيّن.

المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة 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 يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء مشوباً بالغلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطق 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 يتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره ، وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة هذه المحكمة[1] .

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1961/11/11م ، في الطعن رقم (563) لسنة (7) ق ، المنشور في مجموعة الأستاذ / سمير أبو شادي ، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 3221 و ص3222 .
يجدر التنويه هنا إلى أن الفقه قد انقسم حيال هذا الحكم بين مؤيد ومعارض،ويتقدم الاتجاه المعارض لهذا الحكم الأستاذ الدكتور/سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثامنة ،طبعة 1968م، دار الفكر العربي،ص 798 و ص 799، والدكتور / السيد محمد إبراهيم ، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، السنة الخامسة ديسمبر 1963م ، مرجع سابق ، ص 265 .
أما الاتجاه المؤيد لهذا الحكم فيأتي في مقدمتهم الدكتور/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ص282، والدكتور/ محمد جودت الملط ، المسئولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق،ص 417، والدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 591 ، وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري ، طبعة 1971م ، بدون جهة نشر ، ص 154، بينما تناول جانب آخر من الفقه حكم المحكمة المشار إليه بالتحليل والتأصيل والنقد،وكان في مقدمة هؤلاء أستاذنا الدكتور/ محمد مرغني خيري ، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية ، رسالة دكتوراه،مرجع سابق،ص 421 وما بعدها، وكذلك مقالته المغالاة في التساهل،المنشورة في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول،السنة السادسة عشر أبريل 1974م، ص 167، والدكتور/محمد فريد الزهيري،الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة ،سنة 1989م ،ص 185م وما بعدها ،والدكتور/ محمود سلامة جبر، رقابة مجلس الدولة على الغلط البينَ ،رسالة دكتوراه ،مرجع سابق، ص 521 وما بعدها،والدكتور/ محمد مصطفى حسن،عناصر الملاءمة في القرار التأديبي،تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا، منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثاني،السنة التاسعة عشر إبريل - يونيو 1975م،ص 391 وما بعدها.

الفرع الثالث
إجراءات الطعن في القرارات التأديبية
في القانون العُماني

تمهيد وتقسيم :

الطعن على القرارات التأديبية – شأنه في ذلك شأن أي دعوى إدارية بطلب الإلغاء – يمر بعدة مراحل من الإجراءات التي يجب أن تتبع ، سواء من جانب الطاعن أو رافع الدعوى ، أو من جانب المحكمة المختصة بنظره .

ويقصد بإجراءات الطعن في مجال القرارات التأديبية ، مجموعة الإجراءات القانونية التي يجب أن يتّبعها الموظف الذي صدر بحقه القرار التأديبي،حتى يمكنه اللجوء إلى القضاء الإداري طالباً إلغاء القرار محل الطعن ، فتبدأ هذه الإجراءات بإيداع صحيفة الدعوى أو الطعن أمانة سر المحكمة المختصة ، وتنتهي بصدور الحكم ، أما بإلغاء القرار المطعون فيه وإما برفض الدعوى .

وبما أنه قد سبق أن تناولنا التظلم كإجراء سابق على إقامة دعوى الإلغاء، وشرط لقبولها وتحضيرها، ثم إحالتها للمرافعة لتحقيقها تمهيداً لإصدار حكم فيها، فإننا سوف نقتصر الحديث هنا على إجراءات نظر الدعوى أمام المحكمة فقط .

هذا وقد نص الفصل الثالث من الباب الأول من قانون محكمة القضاء الإداري على الإجراءات الواجب اتباعها في إقامة دعوى الإلغاء، ونظرها،والفصل فيها بإصدار حكم في موضوعها ،وكيفية استئنافه، كما نص الفصل الرابع من ذات القانون على آثار رفع الدعوى على القرار المطعون فيه ، وعلى طرق الطعن في الأحكام الصادرة في تلك الدعوى، وعلى الطبيعة القانونية لحجية الأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء، وغير ذلك من الأحكام.

وللإحاطة بتلك الإجراءات ، سوف نقسم البحث في هذا الفرع إلى ثلاثة محاور رئيسة، نخصص لكل منها غصناً مستقلاً ، وذلك على النحو الآتي :

الغصن الأول : تقديم دعوى الإلغاء وتحضيرها.

الغصن الثاني : نظر دعوى الإلغاء والفصل فيها .

الغصن الثالث: أثر دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه ووقف التنفيذ المستعجل .

الغصن الأول
تقديم دعوى الإلغاء وتحضيرها في القانون العُماني

تجدر الإشارة هنا إلى أن الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري تتميز بخصائص ذاتية تغاير الإجراءات المأخوذ بها أمام القضاء العادي ، وأبرز تلك الخصائص أن الإجراءات الإدارية لها طابع إيجابي ويوجهها القاضي ، وهي بذلك تختلف عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الأكبر منها[1] . وعلى هذا الأساس نصت المادة (105) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م على أنه : (فيما لم يرد به نص في هذا القانون وإلى أن يبدأ العمل بقانون الإجراءات المدنية والتجارية تطبق أحكام نظام نظر الدعاوى وطلبات التحكيم أمام المحكمة التجارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 84/32م ، وذلك كله فيما لا يتعارض مع طبيعة الخصومة الإدارية أمام المحكمة الإدارية [2].

ونظراً لاختلاف الإجراءات الإدارية عن الإجراءات المتبعة أمام القضاء العادي ، فقد نظمت المادة (10) وما بعدها من المواد من قانون محكمة القضاء الإداري الإجراءات الخاصة برفع الطعن أو تقديم الدعوى الإدارية، وذلك بقولها:(تقدم

---

(1) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 948 ، وكذلك الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضمانته ورقابته) ، مرجع سابق ، 750 وص 751 .

(2) انظر المادة (105) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

عريضة الدعـوى إلى أمانـة سر المحكمـة ، ويجب أن تتضمن – بالإضافة إلـى البيانـات العامـة المتعلقـة باسـم المدعي ومحـل إقامته ومـن توجه إليه الدعـوى وصفتـه ومقره أو محـل إقامته – موضـوع الدعـوى وتاريخ التظلم ونتيجته وطلبات المدعي ، وله أن يقـدم مع العريضـة مذكـرة يوضح فيها أسانيد ، دعواه، وعليـه أن يودع أمانـة السـر عدداً كافياً من صـور العريضـة والمذكرة وحافظة المستندات)[1].

فمن هذا النص يتضح أن المشرع حدد الأمور التي يجب أن تشتمل عليها عريضة دعوى الإلغاء ، وبالتالي استبعد فكرة الحكم الغيابي وجـواز المعارضـة فيه ، لأنها تتعـارض وطبيعـة الخصومـة الإدارية التي تقوم أسـاسـاً على مبـدأ المذكـرات المكتـوبة في مواعيـد محددة،يسـتطيع ذوو الشـأن فيها أن يقدمـوا مذكراتهـم كتابـة مع مسـتنداتهم، حيـث تتولى أمانـة سـر المحكمـة إعـلان العريضـة ومرفقاتها إلى الجهـة الإداريـة المدعى عليها[2]، والتـي يجب عليهـا أن تودع أمانـة سـر المحكمة مذكرة بالرد، مشفوعة بما يكون لديهـا من مسـتندات وذلك خـلال ثلاثين يومـاً من تاريخ إعلانها بالعريضـة[3] .

كمـا أن المشـرع لم يرتب جزاء شـطب الدعوى لعدم حضور المدعي في الدعوى الإدارية ، علـى غرار ما هو متبع في حالة غياب الخصـوم عن حضور الجلسـات المحددة لنظر دعاويهـم المدنيـة والتجاريـة ، لأن ذلك النظـام مقرر كجـزاء على الخصـم الذي يهمـل في متابعة دعـواه ، في حين أن النظـام الإجرائـي الإداري يعـتد بتحضيـر الدعوى وتهيئتهـا للفصل فيها، بحسـبان أن القاضـي الإداري يلعـب دور إيجابي في سـير إجراءات الدعوى، بهـدف الوصول إلى

---

(1) انظر المادة (10) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م ، كما انظر المواد بقية المواد التالية لها إلى المادة (19) من ذات القانون.

(2) انظر المادة (11) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

(3) انظر المادة (12) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه ، وهذا الدور يتماثل والدور الذي يقوم القاضي به الجنائي الذي يكون هدفه الوصول إلى الحقيقة في الاتهام المنسوب إلى شخص المتهم الذي يخضع للمساءلة أمامه.

ويتولى قسم الدعاوى والطعون بالمحكمة، بحسبانه الجهة المختصة قانوناً باستلام عرائض الدعاوى والطعون بجميع أنواعها، بقيد تلك الدعاوى والطعون في السجل المعد لهذا الغرض وترقيمها بحسب أسبقية تاريخ ورودها، ويفتح ملف لكل دعوى حسب إيداع العريضة ومرفقاتها به ، ويقوم بإثبات بيانات جميع الأوراق وترقيمها على غلاف الملف من الداخل ، ويتم تسليم ملفات الدعاوى – عن طريق مدير الدائرة- إلى أمين سر المحكمة، ليقوم بعرضها على رئيس المحكمة، لتحديد الدائرة المختصة بنظر الدعوى طبقاً للقواعد التي تقررها الجمعية العامة للمحكمة ، كما[1] يقوم هذا القسم بتقدير الرسوم المقررة على تلك الدعاوى والطعون، طبقاً للقرار الصادر بتحديد الرسوم بالمحكمة [2].

وحيث إن المحكمة هي التي تقوم بإعلان عريضة الدعوى ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المدعى عليها ، فإن أي بطلان لهذا الإعلان لا يكون مبطلاً لإقامة الدعوى ذاتها ، مادامت قد أقيمت صحيحة في الميعاد المقرر قانوناً ووفق ما نصت عليه المادة العاشرة المشار إليها آنفاً ، ولا ينصب البطلان إلا على الإعلان وحده ، ولا

---

[1] انظر المادة (53) من قرار ديوان البلاط السلطاني رقم (1) لسنة 2001م، بإصدار اللائحة الداخلية لمحكمة القضاء الإداري ، المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد (660) والصادر بتاريخ 16/جمادى الأولى / 1422هـ الموافق 6 أغسطس 2001م .

[2] انظر قرار تحديد رسوم الدعاوى المرفوعة لمحكمة القضاء الإداري رقم (3) لسنة 2001م ، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (660) الصادر بتاريخ 14رجب 1422هـ الموافق 2 أكتوبر/2001م .

يتــرتب على البطــلان أي أثــر إلا في الحــدود وبالقــدر الذي استهدفه الشــارع[1].

وقد جعل قانون محكمة القضاء الإداري من مكتب المحامي الموقع على العريضة ــ إن وجد ــ محلاً مختاراً للمدعي ، كما اعتبر مكتب المحامي الذي ينوب عن الجهة الإدارية في تقديم دفاعها محلاً مختاراً لها إلا إذا اختارت محلاً غيره[2].

الجدير بالذكر هنا أن قانون المحكمة لم يشترط أن ترفع عريضة الدعوى من محام مقبول أمامها،إذا كانت الدعــوى مرفوعــة أمام الدوائر الابتدائية، واقتصر في تطلب ذلك على صحيفة الاستئناف[3].

ولعل السبب في ذلك يعود إلى رغبة الشارع الحكيم في التقليل من عناء وتكلفة اللجوء إلى القضاء الإداري ، ولتأكيد هذه القاعدة قضت المحكمة في أحد أحكامها : (... بل إن البيّن أن القانون أراد التيسير على المتقاضين أمام محكمة القضاء الإداري ، فقضى بأن يكون رفع الدعوى أمام الدائرة الابتدائية بدون محام ، فلا يتأتى للدائرة الابتدائية الأولى المطعون في حكمها،أن تشترط إقامة الدعوى أمامها عن طريق محام ، فليس لها أن تعقد الأمور أمام المتقاضين وتعسرها عليهم بعد أن يسرها المشرع...)[4].

من جانبنا نؤيد موقف المشرع العّماني في عدم اشتراطه تقديم عريضة الدعوى أو الطعن عن طريق محام ، تيسيراً على رافع الدعوى أو الطعن ، وحتى لا تكون أتعاب المحاماة سبباً في تردد المضرور من اللجوء إلى القضاء الإداري في السلطنة خاصة في الفترة الحالية ، ويمكن تعديل القانون

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية المصرية بجلسة 1968/11/3م ، مشار إليه في مؤلف الدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، طبعة 1996م ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص 684 .

(2) انظر المادة (11) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

(3) انظر المادة (17) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

(4) انظر حكم محكمة القضاء الإداري في السلطنة الصادر عن الدائرة الاستئنافية بجلسة 2002/2/2م ، في الاستئناف رقم (4) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن المحكمة في عاميها القضائيين الأول والثاني ، مرجع سابق ، ص 38 .

في هذا الشأن بعد مرور فترة من الزمن ، بعد أن يترسخ لدى الجهات الإدارية مفهوم مبدأ المشروعية التي يجب أن يحكم جميع تصرفاتها الإدارية.

وبما أن دعوى الإلغاء ليست دعوى بين خصوم – كما ذكرنا- وإنما هي في الحقيقة اختصام للقرار الإداري المعيب ذاته ، فإن القاعدة في اختصام القرارات الإدارية أن توجه الخصومة إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو إلى من قانوناً يمثلها لتلقي وجوه الطعن فيه، حتى تتمكن من الرد على دعوى الطاعن ، وتقديم ما عسى أن يكون لديها من دفاع يؤيد مشروعية القرار الإداري محل الطعن ، ويؤكد سلامته من العيوب التي ينعاها الطاعن عليه في الدعوى المرفوعة منه، وترتيباً على ذلك فإن دعوى الإلغاء،يجب أن توجه إلى ممثلي الأشخاص المعنوية بالنسبة للهيئات والمؤسسات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية ، باعتبارهم رؤساء لتلك المرافق، كما توجه دعاوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الصادرة من جهات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية إلى الوزير الذي تتبعه تلك الجهة ، بحسبانه المسئول الأول عن أعمال وزارته أو الجهة الإدارية التي تتبعه.

وبعد اكتمال الردود والتعقيبات على الدعوى المرفوعة إلى المحكمة ، تقوم أمانة سر المحكمة بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، حيث يتولى قسم تنسيق الجلسات استلام ملفات الدعاوى والطعون وعرضها على رئيس الدائرة المختصة ، حتى يتم تحديد جلسات المحاكمة لنظر الدعوى[1] .

ويحق لرئيس الدائرة المختصة بنظر الدعوى أن يطلب إلى ذوي الشأن ما يراه لازماً من إيضاحات، وله في سبيل تهيئة الدعوى الحصول على كل ما يكون لازماً من بيانات وأوراق تتعلق بموضوع الدعوى ، وللدائرة وهي تنظر الدعوى إذا رأت ضرورة إجراء تحقيق أن تباشره بنفسها في الجلسة ،

---

[1] انظر المادة (55) من اللائحة الداخلية لمحكمة القضاء الإداري رقم)1(لسنة 2001م . لم يوجد المشرع العماني هيئة لمفوضي الدولة على غرار ما هو متبع في القانون المصري ، وإنما أناط هذه المهمة إلى الدائرة التي تنظر الدعوى ، وحسناً فعل في ذلك .

أو لها انتداب أحد أعضائها للقيام بهذه المهمة ، أو انتداب خبير لتحقيق واقعات الدعوى ، وبالجملة لها كل المكنات والصلاحيات التي تمكنها من الفصل في الدعوى ، بما في ذلك إدخال خصم جديد في الدعوى ، أو تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية ، وغير ذلك من إجراءات التحقيق التي يستلزم الفصل في الدعوى[1].

الغصن الثاني
نظر دعوى الإلغاء والفصل فيها
في القانون العُماني

بعد الانتهاء من مرحلة إجراءات تحضير الدعوى وتحديد الجلسة التي تنظر فيها الدعوى وإعلان الخصوم بذلك ، تبدأ أولى مراحل نظر الدعوى وذلك بإحالتها إلى إحدى الدوائر الابتدائية المعينة لنظر الدعوى ، حيث تباشر تلك الدائرة التحقيق في الدعوى التي تنظر فيها، حيث يبدأ المدعي أو الطاعن بسرد وقائع الدعوى كما وردت في عريضة الدعوى ، كما يسرد تعقيبه على رد الجهة الإدارية المدعى عليها ، ويقدم بياناته وشهوده إن وجدوا لإثباتها ، ثم يأتي دور الجهة المدعى عليها لسرد ما لديها من أوجه دفاع في الدعوى المرفوعة ضدها.

ولقد جرى واقع العمل وسير الدعاوى أمام محكمة القضاء الإداري على تكليف أطراف الدعاوى أو أياً منهم ، بتقديم مذكرة إضافية، أو أكثر لتوضيح، أو تفصيل بعض الوقائع أو الأسباب الواردة في صحيفة الدعوى المقدمة من الطاعن ، أو في المذكرات الجوابية المقدمة من الجهة المدعى عليها.

---

[1] انظر المادة (13) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

ونظراً لعدم وجود جهة فنية قانونية متخصصة بتحضير الدعوى في القانون العُماني على خلاف ما هو مقـرر في القانون المصري[1]، لذا تجيـز المحكمـة للمدعـي أو اللجهة المدعى عليهـا، أن يقدم أو يورد أثنـاء نظر الدعوى أية وقائـع أو أسباب أو دفـوع أو طلبـات أو أوراق لم تكـن قد أدرجت قبل إحالة الدعوى إلى الجلسة ، وتعتبـر أي أسباب أو وقائع أو دفوع أو طلبات أو ردها في أي من طرفي الخصومـة مسـلماً بها من قبل الطـرف الآخر ، إذا لم ينكـرها صراحة وبصـورة محـددة في الجلسـة التي طرحت فيها .

وتنظر محكمة القضاء الإداري في السلطنة الدعوى في جلسة علنية إلا إذا قررت المحكمة من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب أحد الخصوم بأن يكون نظر الدعوى سرية لاعتبارات المصلحة العامة ، وفي جميع الأحوال يجب أن يصدر الحكم في جلسة علنية، ولا يجوز لغير من نظر الدعوى وحضر المداولة أن يشترك في إصداره[2].

وبما أن دعوى الإلغاء تستهدف إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، لذا فإن سلطة القاضي الإداري تتحدد في التأكد من مشروعية القرار الإداري المطعون فيه من عدم مشروعيته ، ومن ثم فإن عمله ينحصر في إلغاء القرار الإداري المعيب إذا ثبت عدم مشروعيته فحسب ، أو يحكم برفض الدعوى أو الطعن إذا تأكد من مشروعية القرار المطعون فيه ، ومن ثم فليس له أن يعدل القرار المعيب، أو أن يستبدل به قراراً جديداً،أو أن يصدر للإدارة أمراً للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل ، لأن ذلك يتنافى ومبدأ الفصل بين السلطات والفصل بين الإدارة العاملة والإدارة القاضية ، واختصاص

---

[1] لم يأخذ التشريع العُماني بفكرة هيئة مفوضي الدولة لتحضير الدعوى كما هو الحال في التشريع المصري، انظر المادة 27 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م .

[2] انظر المادة 14 من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

القضاء الإداري قاصراً على إلغاء القرارات المخالفة للقانون أو تسوية المراكز بالتطبيق للقانون[1].

وفي المجال التأديبي لا يجوز للمحكمة وهي تنظر في طعن أقامه أحد الموظفين على قرار بجزاء تأديبي موقع عليه أن تتصدى هي لتأديبه ، أو أن تستبدل الجزاء في القرار المطعون فيه بجزاء تأديبي آخر ، كما أنها لا تستطيع أن تأمر السلطة التأديبية بإعادة الموظف المفصول إلى عمله تنفيذاً لحكم الإلغاء .

ولم يعالج المشرع في الإجراءات المنصوص عليها في قانون محكمة القضاء حالات التدخل والإدخال وتقديم الطلبات العارضة ، تاركاً ذلك للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والتجارية، باعتباره الشريعة العامة في القوانين الإجرائية ، وعليه يجوز أن تطبق قواعد التدخل والإدخال المنصوص عليها في القانون الأخير على الدعوى الإدارية، شريطة عدم تعارض تلك القواعد مع طبيعة الخصومة الإدارية ، وفي تأكيد هذه القاعدة قضت محكمة القضاء الإداري العُمانية في حكمها الصادر بجلسة 2004/6/28م بقولها:(... وحيث إنه بالبناء على ما تقدم ومتى كان طلب المتدخل (كفيل المدعي) بصفته تلك منضماً إلى المدعي في طلباته وهو عامل لديه، وتحت كفالته ضد قراري شرطة عُمان السلطانية (المدعى عليها) المطعون فيهما ، وإذ قدم الطلب وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (121) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية ، كما أنه يستند إلى مصلحة جديّة تتمثل في رغبة كفيل العامل في استمراره للعمل لديه ، فإن المحكمة تقضي بقبول الطلب المقدم من كفيل المدعي بالتدخل انضماماً في الدعوى ...)[2] .

---

[1] انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1955/12/1م ، في القضية رقم (386) لسنة (7) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة للسنة (10) ، ص 57.

[2] انظر حكم محكمة القضاء الإداري العُمانية الصادر بجلسة 2004/6/28م ، في الدعوى الابتدائية رقم (59) لسنة (4) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين الثالث والرابع ، مرجع سابق ، ص 832 وما بعدها.

كما أن المشـــرع الإداري العُماني لم يعالـــج ترك الخصومـــة الإدارية وانتهائهـــا تاركاً ذلك أيضـــاً للقواعـــد العامة المنصـــوص عليها في قانون الإجـــراءات المدنية والتجاريـــة ، إذ من المســـلم به أن المنـــازعة الإدارية – ولو كانـــت طعناً بالإلغـــاء– هي خصومـــة قضائيـــة تنتهـــي بانتهاء المنازعـــة بالترك، أو بتســـليم المدعى عليه بطلبـــات المدعي ، وقد يكـــون الترك منصبـــاً على إجراءات الخصومـــة ذاتها، أو يكـــون بالتنـــازل عن الحـــق ذاتـــه موضوع المنازعة[1].

وقد تناول قانون الإجراءات المدنية والتجارية أحكام ترك الخصومة في المواد من 138 إلى 140 منه ، وهذه المواد وهي واجبة التطبيق في الخصومة الإدارية ، وهذا ما قررته المحكمة في حكمها الصادر بجلسة 18/ 2003/1م بقولها:(وحيث إن أحكام ترك الخصومة قد بينتها المـــــــــــواد (138،139،140،141) من قانون الإجراءات المدنيـــة والتجارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2002/29م)،والذي تطبقـــه المحكمـــة استناداً إلى حكم المادة(105) من قانونها ...)[2].

وتصدر المحكمة حكمها في الرقابة على القرارات التأديبية بصحة القرار أو عدم صحته موقعاً عليه من رئيس الدائرة وأمين السر في جلسة علنية[3]، وتلتزم الجهة الإدارية باتخاذ القرار وفقاً لما جاء بالحكم النهائي[4].

---

(1) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 980 ، وكذلك الدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 690 .

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري العُمانية الصادر بجلسة 2003/1/18م ، الاستئناف رقم (17) لسنة (29 ق، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين الثالث والرابع ، مرجع سابق ، ص 76 – 79 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 2004/7/7م في الدعوى الابتدائية رقم (92) لسنة (4) ق ، المنشور في ذات المرجع السابق ، ص 879 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 2004/4/5م ، في الدعوى الابتدائية رقم (34) لسنة (3) ق ، المنشور في ذات المرجع ، ص 588 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 2003/4/7م ، في الدعوى الابتدائية رقم (13) لسنة (2) ق، المنشور في ذات المرجع ، ص 443 0

(3) انظر المادة (15) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

(4) انظر المادة (16) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

الغصن الثالث

أثر دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه

في القانون العُماني

نصت المادة (19) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م على أثر دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه بقولها : (لا يترتب على رفع دعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في عريضة الدعوى ، ورأت المحكمة من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها).

فمن النص المتقدم يتضح أن الأصل في رفع دعوى بطلب إلغاء قرار معين بحجة عدم مشروعيته ، لا يعطل تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، إذ الفرض أن القرارات الإدارية الصادرة من الجهة الإدارية صحيحة إلى أن يثبت العكس ، وتبدو الحكمة جلية في النص على هذه القاعدة ، إذ أنه لو أجيز وقف تنفيذ القرارات الإدارية بمجرد الطعن فيها بالإلغاء ، لأصبح نشاط الإدارة – الذي يعتمد غالبيته على القرارات الإدارية – مهدداً بالتوقف، إلا أنه واستثناءً من هذا الأصل العام قرر الشارع الحكيم، أن هناك ثمة احتمالات يتعذر فيها تدارك آثار التنفيذ فيما لو استمرت الإدارة في تنفيذها للقرار محل الطعن، لذلك أجاز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، بشرط أن يقدم رافع الدعوى طلباً بذلك يضمّنه عريضة الدعوى ، وأن ترى المحكمة من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية، وأن تكون نتائج التنفيذ يتعذر تداركها عند الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه،وعملاً بهذه الإجازة المقررة للمحكمة فقد أمرت في أحكام كثيرة بوقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن إلى أن يصدر الحكم في الشق الموضوعي من الطعن ، حيث إنتهت في أحد

أحكامها إلى القــول: (... ومن حيث إنه عن طلب المدعي وقف تنفيذ القرار الصادر بإبعاده عن السلطنة ، فإن الفصل في طلب عدم الصحة يغني عن التعرض للشق المستعجل في الدعوى ...)[1].

ولبيان أثر دعوى الإلغـــاء على القرار المطعـــون فيه ، وشروط وقف التنفيذ ومجالات تطبيقه ، وحجيـــة الحكم الصـــادر بوقف التنفيـــذ، نقســـم الدراســـة في هذا الغصـــن إلى البنود التالية :

أولاً : شروط وقف تنفيذ القرار المطعون فيه:

يستفاد من نص المادة (19) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م أن المشرع قد اشترط ثلاثة شروط أساسية لجواز الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وهي : أن يكون قد تم طلبه في صحيفة الدعوى ، وأن يتبيّن للمحكمة من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية ، وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها عند الحكم بإلغاء القرار ، وبيان ذلك على النحو التالي :

- الشرط الأول: تضمين طلب وقف التنفيذ في عريضة دعوى الإلغاء:

ويترتب على هذا الشرط أنه إذا لم يطلب رافع الدعوى أو الطعن وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن في صحيفة دعواه ، فإنه لا يقبل هذا الطلب إذا قدم في صحيفة مستقلة ومع ذلك فقد جـــرى القضـــاء الإداري المقارن على أنه يجـــوز أن يكـــون طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة عن صحيفـــة دعـــوى الإلغاء ، ما دامـــت كلتا الصحيفتين مودعـــتين في الميـــعاد المقرر قانوناً لرفع دعوى الإلغاء ، أما إذا أودعت صحيفة وقف التنفيذ بعد هذا الميعاد فلا تقبل ،كما لا تقبل أيضاً إذا أقيمت دعوى الإلغاء بعد الميعاد المذكور ، ولو كانت دعوى وقف التنفيذ مقامة في الميعاد، لأن

---

[1] انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2004/6/28م ، في الدعوى الابتدائية رقم (59) لسنة (4) ق ، غير منشور ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 2003/5/26م، في الدعوى الابتدائية رقم (41) لسنة (3) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين الثالث والرابع ، مرجع سابق ، ص 482 - ص 488 .

الدعـــوى الأخيـــرة تابعـــة للأولـــى وفرع منهـــا، فإذا كانـــت دعوى الإلغاء غير مقبولة أصلاً فكذلك تكون دعوى وقف التنفيذ، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري العُمانية نفسها في حكمها الصادر بجلسة 2002/7/1 م بقولها : (... وحيث إنه عن شـــكل هذا الطلب، فإن الثـــابت بـــداءة من الأوراق أن المدعـــي تقـــدم بطلـــب ضمنه ما يعتبر أنه يطلب بصفة مســـتعجلة وقف تنفـــيذ هذا القـــرار، وأكـــد هذا المعنـــى بما هو ثابـــت بمحضـــر جلســـة 2002/7/1م ، ولـــذا فإن المـــحكمة تعتبـــر ذلك اســـتيفاءً لشـــرط طلب وقـــف تنفيـــذ القرار المطعـــون فيه فـــي عريضـــة الدعـــوى ، وهو الشـــرط المنصـــوص عليـــه في المادة(19)من قانـــون المحكمة...) [1].

-الشرط الثاني: استناد طلب الإلغاء إلى أسباب جدية :

إذ يجـــب أن يكون إدعـــاء رافع دعـــوى الإلغـــاء قائماً بحســـب الظـــاهر من الأوراق علـــى أسباب جديـــة تبـــرره ، أي أن يكـــون هـــناك احتمال إلغـــاء القـــرار الإداري المطلـــوب وقـــف تنفيـــذه، تأسيساً على أن طلـــب وقف التنـــفيذ الذي له صـــفة الاستعجال يتفرع عن الطلب الأصلي للطاعن وهو إلغاء القرار الإداري المطعون فيه [2]، وتأكيـــداً لهذا الشـــرط ذهبت محكمة القضاء الإداري العُمانية في أحد أحكامها إلى القـــول:(... والمســـتفاد من ذلك أنـــه يشـــترط للحكـــم بوقـــف تنفيـــذ القـــرار الإداري ضـــرورة توافـــر ركنين أساسيين أولهما : ركن الجديـــة بأن يكون القـــرار المطعون فيه ، وبحـــسب الظاهر من الأوراق ودون مســـاس بطـــلب عدم الصحـــة مرجـــح القبـــول، وثانيهمـــا: ركن

---

[1] انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 754 ، وكذلك المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، طرق الطعن في العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 190 ، وانظر كذلك أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 1991وما بعدها ، وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري العُمانية الصادر بجلسة 2002/7/1م ، في الدعوى الابتدائية رقم (36) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين .

[2] انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص 1017 ، وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري العُمانية الصادر بجلسة 2002/7/1م ، في الدعوى الابتدائية رقم (36) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين الثالث والرابع، مرجع سابق ص 371 .

الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج يتعذر تداركها...)[1].

الشرط الثالث : أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها فيما لو حكم بالإلغاء:

يطلق الفقه والقضاء الإداري على هذا الشرط شرط الاستعجال، أو ركن الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ، وذلك بأن يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء نتائج لا يمكن تداركها ، ومثال ذلك القرار الصادر بحرمان الطالب من فرصة أداء الامتحان لو كان له حق فيه ، أو القرار الصادر بمنع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج، أو القرار التأديبي بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة بدون وجه حق، ففي مثل هذه الحالات يكون ركن الاستعجال قائماً ، فإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفذ أغراضه[2]، ويصبح الطعن القضائي في هذه الحالة عديم الجدوى ، ومن ثم يحكم القاضي برفضه [3].

هذا وقد طبقت محكمة القضاء الإداري العُمانية هذا الشرط في أحكام عديدة لها،ومن ذلك حكمها الصادر بجلسة2001/10/10م ، حيث قضت فيه : (... ومن حيث إنه عن ركن الاستعجال وهو الذي يتحقق متى اتضح أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها ، فإنه مما لا شك فيه أنه يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج يتعذر تداركها ، وذلك أن هذا القرار قد أفقد المدعية راتبها الذي تعيش منه مع احتمال تسفيرها خارج السلطنة وإشعال وظيفتها بأخرى، ثم تفويت الفرصة عليها في مباشرة حقها في التقاضي وإبداء دفاعها ، وكل هذه الأمور يترتب عليها نتائج يتعذر تداركها، ومن ثم فإن ركن الاستعجال يكون متوافراً بدوره، ومن حيث إن ركني طلب وقف تنفيذ القرار

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري العُمانية الصادر بجلسة 2003/4/7م ، في الدعوى الابتدائية رقم (10) لسنة (3) ق ، غير منشور ، وحكمها الصادر بجلسة 2003/5/26م ، في الدعوى الابتدائية رقم 41 لسنة (3) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين الثالث والرابع ، مرجع سابق ، ص 482 – ص 488 .

(2) انظر الدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، طبعة 1996م ، مرجع سابق ، ص 693 .

(3) انظر أستاذنا الدكتور/ نواف كنعان ، القضاء الإداري ، طبعة 2002م ، مرجع سابق ، ص 367 .

المطعون فيه قد توافرا على النحو السالف البيان ، فإنه يتعين القضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه رقم 2483 بتاريخ 2001/9/12م الصادر بقبول استقالة المدعية اعتباراً من 2002/10/1م مع اعتبار خدمة المدعية متصلة...)[1].

وبعكس الحكم السابق فقد قضت محكمة القضاء الإداري العُمانية برفض الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرار الإداري لعدم توافر شروطه ، حيث ذهبت في هذا الشأن إلى القول : (... ومن حيث إن جهة الإدارة المدعى عليها قد مارست اختصاصها في بحث طلب قيد الوكالة التجارية وفق ما تقضي به أحكام مواد القانون واللائحة سالفي الذكر ، وفي ضوء حكم المادة (1) من قانون الوكالات التجارية التي تجيز تعدد الوكالات ، عندما تقدمت إليها شركة ... للسيارات (ش.م.م) بطلب قيد وكالة تجارية باعتبارها وكيلاً عن شركة كيا موتورز كوربوريشن ووجدت أن سائر ما يتطلبه القانون في الطلب فإجابتها بالموافقة ، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه يكون وبحسب الظاهر من الأوراق موافقاً لأحكام القانون، وقائماً على سببه، مما لا يكون معه مرجح الحكم بعدم صحته عند الفصل في موضوع الدعوى ، ويضحي طلب وقف تنفيذه فاقداً لأحد ركنيه وهو ركن الجدية، مما يتعين معه القضاء برفضه دونما حاجة لاستظهار الاستعجال لعدم جدواه)[2].

ثانياً: مجال أعمال طلب وقف التنفيذ:

على خلاف موقف المشرع المصري لم يحدد المشرع العُماني في قانون محكمة القضاء الإداري أنواعاً معينة بذاتها من القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها من عدمه ، تاركاً هذا الأمر – فيما يبدو – لتقدير المحكمة التي لها مطلق الحرية في تحديد أنواع القرارات الإدارية التي يمكن وقف تنفيذها ، ويمكن للمحكمة أن تستهدي في هذا

---

[1] انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2001/10/10م ، في الدعوى الابتدائية رقم (1) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة في عاميها القضائيين الأول والثاني 2001- 2002م ، مرجع سابق ، ص 140 وما بعدها.

[2] انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2003/4/7م ، في الدعوى الابتدائية رقم (10) لسنة (3) ق ، غير منشور.

المجال بما يـــراه الفقه الإداري وفقاً للقاعـــدة العامة في هذا الشـــأن ، وهي أنه لا يقبـــل وقف التنفيـــذ إلا بالنســـبة للقرارات الإدارية التي يجـــوز الطعن فيها بالإلغاء تكون هي التي يمكـــن وقف تنفيـــذها[1].

ثالثاً: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ وأثره على الدعوى:

يعـــد الحكم الصادر بوقـــف تنفيذ القـــرار الإداري المطعـــون فيه بالإلغـــاء حكمـــاً وقتياً ، فلا حجيـــة له على الدعـــوى الموضـــوعية ، ولا يقيـــد المحكمـــة عند فصـــلها في موضـــوع دعوى الإلغاء ، بل لهـــا أن تعـــدل عنه، بحســـبانه إجراء وقتي لا يمـــس أصل الحق عند الفصل في الموضوع ، وبمعنى آخر أن صدور حكم بوقف التنفيذ لا يعني أن الحكم في الدعوى سيكون حتماً بإلغاء القرار المطعون فيه والعكس بالعكس صحيح، إذ أن رفض طلب وقف التنفيذ لا ينم عن اتجاه المحكمة بأنها ستحكم برفض طلب الإلغاء [2]، ويظل حكم وقف التنفيذ معـــلقاً على نتيجة الحكـــم في طلب الإلغـــاء ، فيزول كل أثر له إذا رفـــض الطلب موضوعيـــاً ، ويصبح غيـــر ذي موضـــوع إذا حكم بإلغاء القرار المطعـــون فيه.

والمقرر أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ يعتبر حكماً قضائياً بالمعنى الفني، ويحوز على حجية في الخصوص الذي صدر فيه ، طالما لم تتغير الظروف الواقعية والقانونية التي خوّلت إصداره ، وتأكيداً على ذلك قضت محكمة القضاء الإداري العُمانية في هذا الشأن بقولها : (... وحيث إن الحكم الصادر في الشق العاجل من الدعوى بوقف تنفيذ القرار وإن كانت له مقومات الأحكام وخصائصها بالنسبة إلى وجوب تنفيذه، وجواز الطعن فيه استقلالاً أمام الدائرة الاستئنافية بمحكمة القضاء الإداري ، إلا أنه حكم مؤقت بطبيعته يقف أثره ويسقط من تاريخ صدور حكم في موضوع الدعوى...)[3]

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 694 .

[2] انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) مرجع سابق ، ص 755 ، وكذلك الدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 695 وما بعدها.

[3] انظر حكم محكمة القضاء الإداري العُمانية الصادر بجلسة 2003/1/4م،في الدعوى الاستئنافية رقم(1) لسنة (3) ق، غير منشور، وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1955/11/5م، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الأولى، القاعدة رقم (8) ،ص 64 .

، كما أن هذا الحكم يحوز على الحجية بالنسبة للمسائل الفرعية كالبت في الدفوع الموضوعية ، إذ لا يجوز عند نظر طلب لإلغاء الفصل في هذه الدفوع من جديد ، وذلك لأنه انتهت المحكمة إلى مشروعية القرار ، وبالتالي فإن رفض طلب الإلغاء موضوعياً بإلغاء القرار المطعون فيه؛ فإن ذلك يؤدي إلى انتهاء أثر الأمر بوقف التنفيذ ، أما إذا انتهت إلى عكس ذلك فإنه في هذه الحالة لم يعد لوقف تنفيذ هذا القرار محل بعد إلغائه [1].

الجدير بالذكر أن قانون محكمة القضاء الإداري لم يتضمن النص على كيفية تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ ، وعليه نرى أنه يتم تنفيذه بذات الطريقة التي تنفذ بها الأحكام الموضوعية الصادرة من المحكمة، وذلك بأعمال نص الفقرة الثانية من المادة (25) من قانون محكمة القضاء الإداري والتي تنص على : (أما الأحكام الأخرى فتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية : (على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها ، وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك).

الفرع الرابع
آثار الحكم بإلغاء القرارات التأديبية
في القانون العُماني

إذا ما صدر الحكم بإلغاء القرار التأديبي فإنه يترتب عليه اعتبار القرار كأن لم يكن ، وبالتالي تزول جميع آثار القرار المطعون فيه من تاريخ صدوره ، وتلتزم الجهة الإدارية في حالة إلغاء القرار الصادر بالجزاء ، بأن تعيد إلى الموظف كافة الحقوق والامتيازات التي كان يتمتع بها قبل توقيع

---

[1] انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، طبعة 2002م ، مرجع سابق ، ص 348 ، وتذهب محكمة القضاء الإداري المصرية إلى عكس ذلك ، (إذ تقرر أن المسائل الفرعية لها أيضاً الطبيعة الوقتية، ويجوز للمحكمة العدول عنها عند نظر الموضوع) ، انظر حكمها الصادر بجلسة 1972/3/28م ، في القضية رقم (157) لسنة (25) ق مشار إليه في مؤلف المستشار / عبد الوهاب البنداري ، طرق الطعن في العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 196 .

الجزاء التأديبي عليه ، مع عدم الإخلال بحق الموظف بالمطالبة بالتعويض عما لحقه من ضرر بسبب الجزاء المحكوم بإلغائه قضائياً[1].

هذا وقد نص قانون محكمة القضاء الإداري في المادة (16) منه على أن : (تلتزم الجهة الإدارية باتخاذ القرار وفقاً لما جاء بالحكم النهائي ، وذلك بالنسبة إلى الدعاوى المنصوص عليها في البنود (2) و (3) و(4) و(5) من المادة (6) والفقرة الثانية من المادة (8) وتسري في شأن هذا القرار الأحكام المنصوص عليها في المواد السابقة)[2] ، كما نص في المادة (23) منه على أن :(تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه ، على أن الأحكام الصادرة بعدم صحة القرار تكون حجة على الكافة)[3] .

فمن النصين المتقدمين يمكن استظهار الآثار المترتبة على الحكم بإلغاء القرارات التأديبية، وذلك على النحو التالي :

أولاً : حجية الحكم بالإلغاء[4] :

إن الحكم الصادر في الطعن بعدم صحة القرار التأديبي يحوز على حجية في مواجهة الكافة، وتكون هذه الحجية مانعة من نظر أي دعوى ترفع بشأن القرار المحكوم بعدم صحته، وذلك أعمالاً للأثر العيني لدعوى الإلغاء فالقرار المحكوم بإلغائه يكون معدوماً وكأنه لم يكن ، ولكل ذي مصلحة ولو لم يكن من أطراف المنازعة أن يتمسك به ، بحسبان أن حجية حكم الإلغاء تتعلق بالنظام العام، كونها تؤدي إلى تحقيق استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية

---

(1) انظر الدكتور/ مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، مرجع سابق ، ص 475 ، وكذلك الدكتور / فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، 1966/1967 ، مرجع سابق ، ص 700 .

(2) انظر المادة (16) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .

(3) انظر المادة (23) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91/لسنة 1999م .

(4) يطلق المشرع العُماني على حكم الإلغاء تسمية عدم صحة القرار ، ونرى أن هذه التسمية غير موفقة ؛ لأنها تتعارض والتطورات السائدة في القضاء الإداري ، وكان من الأحرى به أن يسمى الأشياء بمسمياتها ، أخذا بما استقر عليه الوضع في القانون المقارن ، والفقه والقضاء الإداريين المقارن.

في حكمها الصادر 1959/3/9م بقولها (... أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية دون جدال تقوم على مخاصمة القرار الإداري ذاته ...)[1].

بيد أن الحجية المطلقة يشترط أن يكون المناط فيها قيام الحكم على عيب قانوني عام يشوب القرار المطعون فيه ، أما إذا كان العيب القانوني الذي بني عليه الحكم بالإلغاء نسبياً، أي خاص بشخص معين بذاته أو أشخاص يمكن تعيينهم بذواتهم فإنه لا يتوفر بالنسبة لغيرهم – كما هو الحال في القرارات الفردية التي يطلب إلغاؤها لعيوب قانونية أخرى خاصة به ، إذ يتغير في هذه الحالة سبب الدعوى ، ويسقط بذلك أحد الشروط الأساسية لقيام الحجية المانعة من نظر النزاع من جديد ، وعلى العكس من ذلك فإن الأحكام الصادرة برفض دعاوى الإلغاء لا تكون لها إلا حجية نسبية بين أطراف الدعوى[2].

والإلغاء قد يكون كلياً أو جزئياً تبعاً لما إذا كان عدم المشروعية شاملاً للقرار التأديبي برمته، أو مقتصراً على شق منه، فالإلغاء الكلي يعدم القرار في مجموعه وبكل آثاره ويعتبر كأن لم يكن اعتباراً من تاريخ صدوره.

أما الإلغاء الجزئي فينصب على الجزء المعيب من القرار التأديبي المطعون فيه ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة 1958/11/15م بقولها : (... أنه ولئن كانت حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء... هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته ، إلا أن مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال ، فقد يكون

---

[1] انظر حكم المحكمة العليا المصرية الصادر بجلسة 1959/3/9م ، في الطعن رقم (1440) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة المكتب الفني في عشر سنوات للأستاذ/ سمير أبو شادي ، ص 1039 ، وفي ذات المبدأ انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1957/5/16م ، في الدعوى رقم (1665) لسنة (9) ق ، المنشور في مجموعة المكتب الفني في خمسة عشر عاما (1946- 1061) ، الجزء الثاني ، ص 1010 .

[2] انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 757 – ص 758 .

شـــاملاً لجميـــع أجـــزاء القرار ، وهذا هو الإلغـــاء الكامـــل ، وقد يقتصر الإلغاء على جـــزء منه دون باقيه ، وهذا هو الإلغـــاء الجزئي كأن يجري الحكم بإلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية ... وغني عن البيان أن مدى الإلغاء أمر يحدد بطلبات الخصوم،وما تنتهي إليه المحكمة في قضائها..)[1].

ثانياً: تنفيذ الحكم بالإلغاء:

من الآثار المترتبة على الحكم بإلغاء القرار التأديبي أنه يتعين على جهة الإدارة تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار المطعون فيه ، وذلك باتخاذ جميع الإجراءات لوضع هذا الحكم موضع التنفيذ ، فلا يكفي مجرد وقف تنفيذ القرار التأديبي ، بل يجب أن تزول بأثر رجعي جميع الآثار المترتبة عليه ، بحيث تلتزم الإدارة إيجابياً باتخاذ جميع الإجراءات التي من شأنها إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي ، كما تلتزم الإدارة بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء من شأنه تعطيل تنفيذ الحكم، أو ما يعتبر من قبيل التنفيذ الفعلي للقرار المحكوم بإلغائه[2].

وبالبناء على ما تقدم ، فإن الموظف الذي ألغى الجزاء الموقع عليه ، فإنه يعود إلى الحالة التي كان عليها قبل توقيع الجزاء ، فإذا كان الجزاء الموقع عليه الخصم من الراتب فترد إليه المبالغ التي اقتطعت من راتبه تنفيذاً لهذا الجزاء ، كما ترد إليه العلاوة الدورية التي حرم منها، والتي كانت محل القرار الذي حكم بإلغائه، وهكذا في بقية الجزاءات التأديبية الأخرى، وفي حالة جزاء الفصل من الخدمة أو الإحالة إلى المعاش، فإن إلغاء القرار الصادر به يترتب عليه إلغاء كل ما اتخذ من إجراءات استناداً لهذا القرار تأسيساً على أن ما بني على الباطل فهو باطل ، ومن ثم تنهار

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1958/11/15م ، في الطعن رقم (214) لسنة (3) ق ، غير منشور.

(2) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 858 – ص 859 .

القرارات اللاحقة والمرتكزة على ذلك القرار الملغي قضائياً ، بيد أن الحكم الصادر بإلغاء القرار التأديبي المشوب بعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل أو الإجراءات لا يمنع الجهة المختصة من إعادة النظر في تأديب الموظف وفقاً للقانون وتوقيع الجزاء المناسب عليه ، متى كانت المخالفة المنسوبة إليه ثابتة في حقه، وذلك بقرار آخر يصدر بعد اتباع الإجراءات التي يقضي بها القانون[1].

كما أن إلغاء قرار الفصل أو الإحالة إلى المعاش يجعل الرابطة الوظيفية وكأنها لم تنفصم ، بل تعتبر قائمة وتعود للموظف كافة حقوقه بأثر رجعي من حيث أقدميته وترقياته وعلاوته.

الجدير بالذكر هنا أن المشرع العُماني حدد آلية جيدة لتنفيذ أحكام المحكمة الصادرة بالإلغاء ، وذلك بسريان القواعد العامة لتنفيذ الأحكام المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والتجارية ، ومن بين تلك القواعد إمكانية مساءلة الجهة الإدارية جنائياً ومدنياً عن عدم التنفيذ،وكذلك مسئولية الموظف الممتنع عن التنفيذ مدنياً وجنائياً، إذا ما أخلت الإدارة بالتزامها بتنفيذ حكم الإلغاء [2].

وقد قررت هذه الآلية استناداً لنص المادة 71 من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم101 لسنة1996م والتي نصت على أن : (تصدر الأحكام وتنفذ باسم جلالة السلطان، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1968/4/27م ، في الطعن رقم (359) ، لسنة (9) ق ، المنشور في مجموعة السنة (13) ، ص 823 .

[2] لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع انظر الدكتور/ حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية ، 1984م بدون جهة نشر ، ص 541 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، 2004م ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ص 996 وما بعدها .

المختصة)[1] ، وكذلك من نص المادة 22 من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م والتي نصت على ذات المبدأ بقولها : (تصدر الأحكام وتنفذ باسم جلالة السلطان)[2].

وبمقتضى هذا النص الدستوري صدر المرسوم السلطاني رقم 75 لسنة 2005م ليضع العقوبة الجنائية على الموظف المتسبب في عدم تنفيذ الأحكام القضائية أو الممتنع عن تنفيذها بصفة عامة .

حيث نصت المادة الأولى منه على أنه : (تضاف إلى المادة (163) من قانون الجزاء العُماني فقرة ثانية نصها :- ويعاقب بذات العقوبة المنصوص عليها في الفقرة السابقة وبالعزل من الوظيفة كل موظف مختص امتنع أو عطل عمداً تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم بعد مضي أسبوعين من إنذاره بالتنفيذ على يد محضر) ، كما نصت المادة الثانية من ذات المرسوم على أن تضاف إلى قانون الإجراءات الجزائية مادة رقم (4) مكرر نصها الآتي:(دون التقيد بنص المادة (5) لمن أصابه ضرر من الجريمة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (163) من قانون الجزاء العماني أن يكلف المتهم مباشرة بالحضور أمام محكمة الجنح المختصة في المواعيد وطبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادتين (163) و (164) ، وعلى أمين سر المحكمة إخطار الادعاء بنسخة من صحيفة التكليف بالحضور لمباشرة الدعوى العمومية)[3].

وبهذا النص لا نكون أمام ثمة مشكلة في تنفيذ أحكام المحكمة الصادرة بإلغاء القرار المطعون فيه ، إذ يمكن إعمال هذه النصوص في مواجهة الجهة الممتنعة عن تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء.

---

[1] انظر المادة (71) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 101 لسنة 1996م .
[2] انظر المادة 22 من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م .
[3] تم نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية في العدد (796)، بتاريخ 2005/8/1م.

المطلب الثاني
الرقابة القضائية على القرارات التأديبية
في النظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

لما كان المطلب الأول من هذا المبحث قد شمل دراسة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية بصورة تفصيلية إلى حد ما في التشريع العُماني ، وتمشياً مع المنهجية التي سارت عليها هذه الدارسة ، سوف نبحث هذه الرقابة في النظم المقارنة بالقدر اللازم لغايات المقارنة بالتشريع العُماني ، وذلك منعاً للتكرار بغير فائدة ، مع عرض لدراسة المواقف المتباينة حول هذا الموضوع في التشريعات محل الدراسة ، ونكتفي بالتالي عن التعرض للمواقف التي نرى فيها اتفاق بين هذه التشريعات فيما سبق بحثه في المطلب الأول.

لهذا نقسم دراسة الرقابة القضائية في النظم المقارنة إلى فرعين هما :

الفرع الأول:الرقابة القضائية على القرارات تأديبية في التشريع المصري.

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع الإماراتي.

الفرع الأول
الرقابة القضائية على القرارات التأديبية
في التشريع المصري

تختلف جهات الرقابة القضائية في التشريع المصري عنها في التشريع العُماني ، ويعود هذا الاختلاف لسبب اختلاف الأنظمة التأديبية التي تبناها المشرع المصري عن الأنظمة التأديبية التي تبناها نظيره العُماني – حسبما سبق إيضاحه– إذ يباشر سلطة التأديب في التشريع المصري من قبل السلطة التأديبية الرئاسية ، وتقاسمها في هذه المهمة محاكم تأديبية متخصصة ، وهي فرع من القضاء الإداري.

وعليه فإن القضاء الإداري يتولى الرقابة على القرارات التي تصدرها السلطة التأديبية إدارية كانت أم قضائية، وذلك عن طريق الطعن في القرارات الإدارية أو الأحكام القضائية، فالقرارات التأديبية التي توقعها السلطة التأديبية الرئاسية يجوز الطعن فيها أمام المحاكم التأديبية المختصة طبقاً للمستوى الوظيفي الذي ينتمي إليه الموظف في السلم الإداري، وذلك عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض ، أو هما معاً[1]، أما الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، أو من مجالس التأديب التي لا زالت قائمة لبعض فئات الموظفين من ذوي الكادرات الخاصة ، فإنه يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة ، وذلك بمقتضى أحكام المادة (22) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن تنظيم مجلس الدولة ، وعلى هذا الأساس يمكن دراسة الرقابة القضائية في القانون المصري على النحو التالي:-

الغصن الأول : الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية الرئاسية.

الغصن الثاني: الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا.

الغصن الأول
الطعن في القرارات التأديبية الرئاسية

يتم الطعن في القرارات التأديبية عن طريق دعوى الإلغاء التي تعتبر دعوى قضائية،ترفع للمطالبة بإلغاء القرار الصادر من السلطة التأديبية الرئاسية ، وهذه الرقابة تعطي القضاء مكنة رقابة مشروعية القرارات التي تصدرها هذه السلطة ، وبالتالي فإن مهمة القضاء الإداري هي حماية القانون وشجب كل مخالفة لقواعده وأحكامه[2].

---

[1] انظر الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص562 .

[2] انظر الدكتور / ثروت بدوي ، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 54 .

وتختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون المقدمة من الموظفين العموميين بطلب إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبيـــة، أو التعويض عن هذه القرارات[1] إذ لحقها أحد عيوب عدم المشروعية، إذ نصت المادة الخامسة عشر من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة على هذا الاختصاص بقولها : (... كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها في البندين تاسعاً وثالث عشر من المادة العاشرة)[2].

ويقدم الطعن وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة(25) من قانون مجـــلس الدولة إلى قلم كتاب المحكمة المختصة ، بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحاميـــن المقبولين أمام تلك المحكمة ، وتتضـــمن العريضة البيانات العامـــة المتعلقـــة باســـم الطالب ووظيفته ومحل إقامتـــه،وعمله ومن يوجـــه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهـــم وموضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار ، ونتيجة التظلم وبيـــاناً بالمســـتندات المؤيـــدة للطلب ، ويرفـــق بالعريضة صـــورة أو ملخـــص من القـــرار المطعـــون فيـــه ، وبإتباع هذه الإجـــراءات تنعقد الخصومـــة في دعـــوى الإلغـــاء.

هذا وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن تتم المنازعة الإدارية بتقديم عريضتها إلى قلم كتاب المحكمة المختصة، وبه تنعقد هذه المنازعة وتقع صحيحة ما دامت العريضة قد استوفت البيانات الجوهرية ، أما إعلان العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية، أو إلى ذوي الشأن فليس ركناً من أركان المنازعة الإدارية، أو شرطاً لصحتها ، وإنما هو إجراء

---

[1] كان المشرع المصري ينص على اختصاص محكمة القضاء الإداري دون غيرها ، بنظر الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون الدائمون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية إذا وقعت مخالفة للقانون واللوائح ، انظر تفصيلا الدكتور/ عثمان خليل ، مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص 179 وما بعدها.

[2] انظر المادة (15) من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة.

لاحق مستقل، المقصود منه هو إبلاغ الطرف الآخر بقيام المنازعة الإدارية ودعوة ذوي الشأن لتقديم مذكراتهم ومستنداتهم[1].

كما تنص المادة (25) المشار إليها على أن تعلن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة، وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها ، ويتم الإعلان بطريق البريد بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول ، وإذا كان إعلان العريضة هو إجراء مستقل ولاحق لإقامة دعوى الإلغاء،وليس ركناً أو شرطاً لصحتها كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكمها المذكور آنفاً، إلا أنه من الإجراءات التي تتعلق بحق الدفاع وضمانات الحكم القضائي ، وعليه فإن بعض الفقه المصري يرى أن عدم إعلان الطعن، أو بطلانه يؤديان إلى بطلان الإجراءات والحكم الصادر بناء عليها [2]، وعلى خلاف هذا الرأي قضت المحكمة الإدارية العليا بأن بطلان إعلان عريضة الدعوى ومرفقاتها إلى ذوي الشأن، ليس مبطلاً لإقامة الدعوى بذاتها ، ما دامت قدمت صحيحة في الميعاد القانوني بإجراء سابق حسبما حدد قانون مجلس الدولة ، وإنما البطلان لا ينصب إلا على الإعلان وحده إن كان لذلك وجه ، ولا يترتب على البطلان أثر إلا في الحدود وبالقدر الذي استهدفه الشارع[3] ، وبعقد المقارنة بين التشريعين المصري والعُماني في إجراءات رفع دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية بصفة عامة والقرارات التأديبية بصفة خاصة ، نجد أن الفروقات بسيطة وتكاد تنحصر في أربعة أمور هي[4] :

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1979/1/27م ، في الطعن رقم (825) لسنة (18) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ في خمسة عشر باباً ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 690 ، وكذلك الدكتور/ مصطفى كمال وصفي،أصول إجراءات القضاء الإداري ، الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص 71 وما بعدها.

(2) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 700 ، وكذلك المستشار/ عبد الوهاب البنداري ، طرق الطعن في العقوبات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 969 ، وانظر كذلك الأحكام التي أوردها المستشار/ حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية ، إجراءات الدعوى الإدارية ، الكتاب الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1983م، 248 وما بعدها.

(3) انظر مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 969 ، وانظر كذلك الأحكام التي أوردها المستشار/ حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية، إجراءات الدعوى الإدارية ، الكتاب الأول ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1983م ، ص 248 وما بعدها.

(4) انظر المادتين (24و25) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة المصري ، تقابلهما المادتين (9و10) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999م العُماني .

1ـ أن مدة الميعاد المقرر لرفع التظلم الإداري ستون يوماً من تاريخ علم الموظف بالقرار التأديبي في القانون المصري، بينما هذه المدة ثلاثين يوماً في القانون العُماني.

2ـ أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً في القانون المصري من تاريخ البت في التظلم برفضه أو انقضاء مدة البت في التظلم وهي ستين يوماً ، في حين أن هذه المدة ثلاثين يوماً في القانون العُماني.

3ـ لقد اشترط القانون المصري أن توقع عريضة دعوى الإلغاء من قبل محام مقبول أمام المحكمة المختصة بنظر الطعن ، ولم يشترط القانون العُماني مثل هذا الشرط وفي ذلك تيسير على رافع دعوى الإلغاء .

4ـ لم يوجد المشرع العُماني هيئة مفوضي الدولة لتحضير الدعوى وإنما عقد هذا الاختصاص للدائرة التي تنظر الدعوى، في حين أن المشرع المصري أوجد هذه الهيئة الفنية وعقد لها الاختصاص بتحضير الدعوى ، ورتب على ذلك بعض الآثار، منها عدم جواز إبداء أسباب جديدة أمام الدائرة التي تنظر الطعن، وهذا إجراء شكلي ، يفقد الحكمة من تقرير الرقابة القضائية على القرارات التأديبية.

أما فيما يتعلق بأسباب أو أوجه الطعن بالإلغاء فإن التشريعين يتفقان في ذلك حيث نصت المادة العاشرة من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة المصري على أنه:(ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائيـــة أن يكـــون مرجع الطعن عدم الاختصاص ، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة..)[1].

---

[1] انظر المادة (10) من قانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة.

فهذا النص يحيط بكل العيوب التي استقر عليها الفقه والقضاء بحسبانها أوجه لإلغاء القرار الإداري ، وهي :(عيب عدم الاختصاص ، عيب مخالفة الشكل ، وعيب مخالفة القانون (عيب المحل) ، وعيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية) ، ومن ثم عيب الخطأ في تطبيق أو تأويل القوانين أو اللوائح التي تستوعب عيب السبب)[1].

وقبل أن نبحث أوجه إلغاء القرارات التأديبية في القانون المصري ، يجدر بنا أن ننوه إلى أن المشرع المصري قد اشترط ضرورة التظلم الإداري من تلك القرارات قبل رفع دعوى الإلغاء بشأنها[2]، وهو ذات النهج الذي سار عليه المشرع العُماني كما أوضحنا فيما تقدم ، وبما أنه قد سبق لنا بحث هذا الموضوع في موضع متقدم من هذه الدراسة ، عليه نحيل إلى ما سبق بيانه في هذا الشأن منعاً من التكرار ، كما تجدر الإشارة إلى أننا سنبحث أوجه الإلغاء في القانون المصري بإيجاز شديد ، نظراً لسبق بحثها في المطلب الأول من هذا المبحث، وذلك كما يلي:

---

(1) لمزيد من التفصيل لمعرفة هذه العيوب انظر كل من :- أستاذنا الدكتور/ محمد كامل ليلة ، القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص 1215 ، وكذلك الدكتور/ محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 571 ، وكذلك الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، طبعة 2000م ، مرجع سابق، 353 ، والدكتورة / سعاد الشرقاوي ، المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 190 .

(2) انظر الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 1999م ، ص 321 ، والدكتور / محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، الطبعة الثانية ، طبعة 1999م ، بدون جهة نشر ، ص 412 ، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1960/9/21م إذ قررت : (... والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية ، أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار...)، الطعن رقم (10) لسنة (2) ق ، المنشور في مجموعة الأستاذ/ سمير أبو شادي ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 1664م - ص 1665 .

الورقـــة الأولى
الإلغاء لعيب انعدام السبب
في القانون المصري

لم ينص المشرع المصري – شأنه شأن المشرع العُماني – صراحة على عيب السبب من بين أوجه الإلغاء ، بيد أن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن السبب هو ركن في كل قرار إداري، ويعني الحـالة الواقعيـة أو القانونية التي تدفـع جهة الإدارة لإصدار القرار ، أي أن الـسبب هو حالة موضوعيـة تحـدث قبل إصدار القرار فتحـمل جهـة الإدارة على إصداره.

والسـبب في القـرار التأديبي هو الخطـأ التأديبـي الذي يدفع السـلطات التأديبيـة إلى التـدخل لإحـداث أثـر قانونـي معيـن، هو الجـزاء التأديبـي الذي توقعـه السـلطة على الموظـف ابتغاء مصلحـة عامـة هي حسـن سـير المرفـق بانتظام واطراد ، وفـي هـذا الصـدد قضـت المحكمـة الإداريـة العليـا المصريـة بقولهـا : (...أن القرار التأديبي شـأنه شـأن أي قـرار إداري آخـر، يجـب أن يقـوم علـي سـبب يسـوغ تدخل الإدارة لإحـداث أثر قانوني في حق الموظف، هو توقيع الجزاء للغاية التي استهدفها المشـرع وهـي الحـرص علـى حسـن سـير العمل ، ولا يكـون ثمة سـبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ التدخل ، وللقضاء الإداري في حدود رقابتـه القانونية، أن يراقـب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني،وهذا الرقابة لا تعنـي أن يحـل القضـاء الإداري نفسـه محل السـلطات التأديبيـة المختصـة...)[1].

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1955/11/5م ، في الطعن رقم (159) لسنة (1) ق ، المنشور في مجموعة الأستاذ/ سمير أبو شادي ، الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص 255 .

وعليه يتعين على القضاء الإداري أن يبحث في مشروعية السبب الذي اتخذت الجهة الإدارية القرار من أجله من حيث وجود هذه الوقائع ، ومن حيث صحة تكييفها القانوني، ونسبتها إلى من صدر القرار التأديبي في حقه..

وعلى أية حال، فإن القضاء الإداري يعتبر السبب ركناً من أركان القرار الإداري ، ويعد تخلفه وجهاً من أوجه الإلغاء ، وبالتالي فإنه إذا صدر قرار تأديبي دون أن يكون له سبب من الواقع ، فإن القرار والحالة تلك يكون فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ، مما يتعين معه والحال كذلك الحكم بإلغائه قضائياً، إذا ما طعن عليه وفق القانون المنظم للطعن.

الورقة الثانية

الإلغاء لعيب عدم الاختصاص في القانون المصري

عيب عدم الاختصاص كما عرفته محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بجلسة 27يناير سنة 1957م هو: (... عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر ...)[1].

فالقرار التأديبي يلحقه هذا العيب إذا كان لا يدخل في اختصاص الجهة التي أصدرته[2].

والأصل أن تحديد قواعد الاختصاص من عمل المشرع ، وعلى الجهات الإدارية أن تلتزم حدود اختصاصها كما قررها القانون ، وبالتالي لا يجوز لها الخروج على تلك القواعد عند ممارستها لوظيفتها الإدارية .

---

[1] انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1957/1/27م في القضية رقم (1967) لسنة (8) ق ، المنشور في المجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري للسنة الحادية عشرة ، ص 172 .

[2] انظر الدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 441 .

هذا وتختلف درجة الخروج على قواعد الاختصاص ، فقد يكون الخروج بدرجة جسيمة، ومثال ذلك أن يصدر قرار الجزاء من سلطة ليست ذات اختصاص تأديبي أصلاً ، وهذا يعد من قبيل اغتصاب السلطة ، كما قد يكون الخروج على الاختصاص بسيطاً، وترتيباً على ذلك فإن درجات عدم الاختصاص الذي يلحق القرار التأديبي تتفاوت ، فأحياناً تنحدر به إلى درجة الانعدام ، وتارة أخرى يفسد القرار ، إلا أنه لا يؤدي إلى درجة الانعدام ، وإنما تبقى له صفة القرار التأديبي [1].

وقد استقر القضاء الإداري على أن حالات غصب السلطة تتمثل في الآتي :

1- اعتداء سلطة عامة على أعمال سلطة عامة أخرى، مثل اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية ، أو العكس ، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على انعدام القرار الإداري الذي يمثل غصب للسلطة، وذلك في حكمها الصادر بجلسة 19ديسمبر سنة1970م، إذ قررت:(..إذا أصدر السيد محافظ الشرقية القرار المطعون فيه ... فإنه يكون قد تجاوز حدود اختصاصه، واعتدى على اختصاص المحكمة التأديبية اعتداءً جسيماً ينحدر بالقرار المطعون فيه إلى حد اغتصاب السلطة ، ويحيله إلى قرار معدوم الأثر قانوناً ، مما يتعين معه إزالته باعتباره مجرد عقبة مادية ...)[2].

2- قيام فرد عادي ليست له صفة الموظف العام بممارسة بعض أعمال الوظيفة العامة ، وذلك في الأحوال العادية ، إذ أجاز القضاء في الأحوال الطارئة، أو الاستثنائية

---

[1] انظر الدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، السابق 443 وما بعدها .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1970/12/19م، في الطعن رقم(774) لسنة (12) ق، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1972/11/25م ، في الطعن رقم (6) لسنة (16) ق ، إذ قررت بأن (إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية تصبح المحكمة هي المختصة دون غيرها بالنظر في أمره تأديبياً ... وأن أي قرار يصدر من الجهة الإدارية أثناء محاكمته يكون من شأنه غصب سلطة المحكمة ، أو سلب ولايتها في تأديبه ، فإنه يكون قرار منعدما وينحدر به إلى مجرد عمل مادي لا تلحقه أي حصانة...).

كحالة الحرب بممارسة مثل هذه الأعمال من قبل أفراد عاديين[1]، ويسمى في هذه الحالة بالموظف الفعلي أو الواقعي[2].

3- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها[3]،ومثال ذلك اعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية أخرى ، ففي هذه الحالة أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن القرار الصادر يكون من قبيل الأعمال المادية عديمة الأثر قانوناً، حيث قررت في حكمها الصادر بجلسة 14 يناير سنة 1956 ، ذلك بقولها :

(... من حيث إنه يتبين مما تقدم أن مجلس التأديب المطعون في قراره قد انتزع ولاية جماعة كبار العلماء في محاكمة عالم من علماء الأزهر لفعل نسب إليه هو في حقيقته وجوهره مما تملك هذه الجماعة وحدها ولاية الحكم فيه ... وهذا العيب الذي اعترى القرار لا يجعله مشوباً بمجرد عيب عادي من عيوب عدم الاختصاص مما يعيبه ويجعله قابلاً للإلغاء مع اعتباره قائماً إلى أن يقضي بإلغائه ، بل هو عيب ينهض إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار إلى جعله مجرد فعل مادي عديم الأثر قانوناً...)[4]

.

وعليه فإن القرار التأديبي يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص، إذا صدر القرار من غير الجهة التأديبية المختصة قانوناً بإصداره ، مما يتعين الحكم بإلغائه لهذا السبب .

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1953/12/16م في القضية رقم (1113) لسنة (5)ق، المنشور في مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري للسنة الثانية ، ص 259 .

(2) انظر الدكتور/ خالد سمارة الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، عمان ، طبعة 1993م ، مرجع سابق، ص 67 وما بعدها .

(3) انظر الدكتور/ طعيمة الجرف، القضاء الإداري،(قضاء الإلغاء) ، دار النهضة العربية ، سنة 1984م، ص 345 .

(4) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1956/1/14م ، في الطعن رقم (35) لسنة (7) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة للسنة الأولى، ص 380 .

الورقة الثالثة
الإلغاء لعيب مخالفة الشكل
في القانون المصري

يقصد بعيب مخالفة الشكل عدم مراعاة مصدر القرار للشكليات والإجراءات التي يتعيّن احترامها عند إصدار القرار الإداري[1]، حيث يجب على جهة الإدارة أن تحترم القواعد المنظمة للإجراءات والأشكال في القرار الذي تنوي إصداره ، فإذا تنكرت لهذه القواعد أصيب القرار بعيب مخالفة الإجراءات أو الشكل[2].

والأصل أن قواعد الشكل والإجراءات تحددها القوانين واللوائح ، إلا أنها قد تكون قواعد قضائية أرساها القضاء الإداري ضماناً لحقوق الأفراد عن طريق التوسع في التفسير.

وهنا يثور السؤال هل كل مخالفة لقواعد الشكل أو الإجراءات تؤدي حتماً إلى بطلان القرار أو إلغائه؟ أم أن هناك شكليات وإجراءات لا تؤدي مخالفتها إلى إلغاء القرار؟.

لقد أجاب الفقه والقضاء على هذا التساؤل بأن فرّق في هذا الصدد بين نوعين من الأشكال :

النوع الأول: وهو مخالفة الشكليات الجوهرية وهذه تعيب القرار الإداري وتؤدي حال مخالفتها إلى عدم مشروعيته وإلغائه، وهي تكون كذلك في الأحوال التالية:

أ- إذا وصفها القانون صراحة بأنها جوهرية.

ب- إذا رتب القانون البطلان كجزاء على مخالفتها.

---

(1) انظر الدكتور/ فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 577 .

(2) انظر الدكتور/ الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، طبعة 1992م ، ص 229 وص 230 .

ج- إذا كان الإجراء أو الشكل جوهرياً في ذاته أو طبيعته، ويتحقق ذلك في الحالات الآتية:

1- إذا كان من شأن الشكل أو الإجراء التأثير على مسلك الإدارة وهي تحدد مضمون القرار.

2- إذا كان الشكل أو الإجراء مقرر لحماية مصالح الأفراد المخاطبين بأحكام القرار.

3- إذا كان من شأن الشكل أو الإجراء التأثير على ضمانات الأفراد تجاه الإدارة[1].

والنوع الثاني : هو مخالفة الشكليات غير الجوهرية ، وهذه لا تعيب القرار الإداري ولا تؤدي إلى إلغائه.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على بطلان القرار الإداري الذي يغفل الإجراءات أو الأشكال الجوهرية ، وذلك في حكمها الصادر بجلسة 15 إبريل سنة 1967م إذ قررت فيه : (...أنه من المسلم به أن القرار الإداري يبطل لعيب في الشكل، إذا نص القانون على بطلان القرار عند إغفال الإجراء الشكلي أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته بحيث يترتب على إغفاله بطلان القرار بحسب مقصود الشارع من جعل هذا الإجراء واجباً ، ولما كان إثبات مضمون التحقيق الشفوي في المحضر الذي يحوي الجزاء يعد إجراءاً جوهرياً لأن مقصود الشارع من تقريره هو توفير الضمانات اللازمة للاطمئنان إلى صحة الوقائع المستوجبة للجزاء ويمكن القضاء من تسليط رقابته على قيامها،وعلى مدى

---

(1) انظر الدكتور/ محمود سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية (الكتاب الأول : دعاوى الإلغاء) ، الإسكندرية ، منشأة المعارف، سنة 1991م ، ص 275 ، ويرى جانب من الفقه المصري : (أن الأساس السليم الذي يجب أن تقوم عليه التفرقة بين الشكل الجوهري الذي يرتب بطلان القرار الإداري ، والشكل الثانوي الذي لا يؤدي إلى البطلان ، هو درجة جسامة عيب الشكل ، فإذا كان عيب الشكل جسيما لدرجة أن تجنبه كان يمكن أن يؤثر في القرار ويغير من جوهره ، اعتبر الشكل جوهريا ، وإذا لم يصل إلى هذه الدرجة من الجسامة عد شكلا ثانونيا..) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ،ص 394.

سلامة تقدير الإدانـــة لها، ومن ثم ينبني على إغفال هذا الإجراء بطلان القرار..)[1].

وبالبناء على ما تقدم يتعين على السلطة الإدارية احترام الشكل والإجراء المنصوص عليها في القانون[2]، طالما اعتبر من الأشكال الجوهرية ، وأغلب هذه الأشكال والإجراءات نجدها في القرارات والأحكام التأديبية.

كما يجب على السلطة التأديبية مراعاة الإجراءات والأشكال التي ينص عليها القانون ويستلزمها القضاء ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا بقولها:(...أنه يجب أن يجري التحقيق والتأديب في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل وهي تحقيق الضمانة وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المساءلة التأديبية...)[3] .

وعليه فإذا أغفلت السلطة التأديبية مثلاً تسبيب قرار الجزاء مهما كان بسيطاً، فإن هذا القرار يكون قد أغفل قواعد الشكل والإجراء الواجب المنصوص عليه في المادة 79 من قانون نظام العاملين المدنيين للدولة رقم 47 لسنة 1978م، والتي استلزمت ضرورة تسبيب الجزاء ، مما يتعين إلغائه لهذا العيب .

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/4/15م ، في الطعن رقم (226) لسنة (9) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في السنة الثانية عشر ، العدد الثاني ، ص 909 – ص 911 .

[2] انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 375 .

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1961/2/21م ، لسنة (6) ق ، المنشور في مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا للسنة السادية ، ص 706 .

الورقة الرابعة
الإلغاء لعيب مخالفة القانون (عيب المحل)
في القانون المصري

محل القرار الإداري (هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في المركز أو المراكز القانونية القائمة، بإنشاء مركز قانوني جديد ، أو تعديل مركز قانوني قائم، أو إلغائه)، وبالتالي يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً وجائزاً قانوناً[1].

أما إذا كان محل القرار الإداري غير ممكن، أو كان مستحيلاً يصبح القرار منعدماً ، ومثال ذلك صدور قرار بتعيين موظف على درجة ليس لها اعتماد مالي، أو لم تدرج في الميزانية ، كما يجب أن يكون محل القرار جائزاً أي مشروعاً ، فلا يخالف النظام العام والآداب العامة أو حكم القانون، إذ أن القرار الذي يكون محله غير جائز قانوناً يكون حقيقاً بالإلغاء ، كالقرار الصادر بمعاقبة فرد ليست له صلة بالجهة الإدارية التي أصدرت القرار التأديبي.

ويعتبر هذا العيب من أهم عيوب القرار الإداري وأكثرها شيوعاً في الواقع العملي ، ذلك أن رقابة الاختصاص والشكل تعد رقابة خارجة لا تنصب على مضمون القرار وفحواه ، بينما رقابة القضاء الإداري هي رقابة هدفها التأكد من احترام الإدارة للقواعد القانونية الموضوعية، وهي لصيقة بمحل القرار الإداري ومضمونه[2] .

---

(1) انظر الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 315 .

(2) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 795 وما بعدها ، وكذلك أستاذنا الدكتور/ محمد أنس جعفر ، الوسيط في القانون العام (القضاء الإداري) ، طبعة 1987 ، بدون جهة نشر ، ص 831 وما بعدها.

ويأخذ عيب مخالفة القانون صور مختلفة فمنها المخالفة الصريحة للقانون، ومثال ذلك إذا قامت السلطة الإدارية بعمل يحرمه القانون ، أو امتنعت عن مباشرة عمل يوجبه القانون، متجاهلة في ذلك نصوص القانون ، الأمر الذي يعد معه ذلك امتناعاً عمدياً عن تنفيذ أحكام القانون[1].

ومن صور مخالفة القانون أيضاً حالة الخطأ في تفسير القانون، ومثال ذلك أن تسبغ الجهة الإدارية على القاعدة القانونية معنى يختلف عن المعني المراد منها ، بحيث نكون أمام تفسيرين ، تفسير للقاعدة القانونية تتمسك به الجهة مصدرة القرار ، وآخر يتمسك به الشخص الذي صدر القرار في مواجهته ، ومثال ذلك أن تعمد الجهة الإدارية في سبيل تجاوزها لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية إلى إصدار قرار إداري بتاريخ سابق على تاريخ صدوره الفعلي، مبررة ذلك بأنه قرار تفسيري لقرار سبق صدوره في التاريخ الأول ، وهو ما كشف مضمونه قضاء مجلس الدولة بتاريخ 21 أكتوبر سنة 1947م مقرراً أن القرار المطلوب إلغاؤه:(...لا يعد مفسراً للقرار الأول إذ لا وجه للتفسير، إلا حيث يكون ثمة غموض يدعو إليه ، وقد جاءت عبارات المذكرة التي بني عليها القرار الأول من الوضوح والجلاء بما لا محل لأية شبهة قد تستوجب مثل هذا التفسير...)[2].

كما أن لمخالفة القانون صورة أخرى وهي الخطأ في تطبيق القانون، وذلك حالة ما إذا وضع القانون قيوداً معينة لإصدار قرار إداري معين ، فإنه يتعين على الجهة الإدارية أن تتأكد من توافر الشروط التي وضعها

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1958/7/13م ، حيث قررت فيه : (... والمراد بالقانون هو بمفهومه العام ، أي كل قاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها ، سواء كان هذا المصدر نصاً دستورياً أم تشريعياً تقرره السلطة التشريعية المختصة ، أم قراراً إدارياً تنظيمياً ، وسواء كان القرار الإداري التنظيمي صدر في شكل قرار جمهوري أو قرار وزاري ممن يملكه 00، يطبق القضاء كل القواعد التنظيمية العامة المجردة على اختلاف ما بينها في المصدر ، وعلى تفاوت ما بينها في المرتبة...، فيغلب الدستور على القانون ، ويغلب القانون على القرار الإداري أياً كانت مرتبته، ويغلب القرار الإداري الأعلى مرتبة على ما هو أدني منه مرتبة ، وذلك لأن الغلط في الفصل عند التعارض هو أن الأعلى يسود الأدنى..).

[2] مشار إلى الحكم في مؤلف أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، مهمش رقم (1) ، ص 834 .

القانون قبل إصدار القرار الإداري ، فالقضاء الإداري له أن يفحص الوقائع بالقدر الذي يمكنه من الحكم على سلامة تطبيق القاعدة القانونية.

الورقة الخامسة
الإلغاء لعيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية)
في القانون المصري

يقصد بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة[1] كما يطلق عليه قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م هو(أن يباشر مصدر القرار أو الجهة الإدارية السلطة التي خوّلها له القانون لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها له)[2]

فعلى السلطة التأديبية أن تسعى إلى تحقيق الهدف الذي قصده الشارع عند إصدارها للقرارات التأديبية ، وهي تحقيق مصلحة سير العمل داخل المرفق العام، فإذا حادت عن الصواب وانحرفت عن هذا الهدف وقصدت بقرارها تحقيق هدف آخر، فإن قرارها يقع باطلاً حقيقاً بالإلغاء ، تأسيساً على أن السلطة التي منحها القانون لها لا تجد من أساس يبررها سوى تحقيق الصالح العام على الوجه المبيّن في القانون ، فالهدف من التأديب هو احترام العاملين للواجبات الوظيفية، بما يؤدي إلى سيادة النظام في المرافق العامة،ومن ثم فإن التأديب يحقق مصلحة المرفق، وهي مصلحة مخصصة في إطار المصلحة العامة[3].

---

(1) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سابق ، ص 65، وكذلك الدكتور/ محمود سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية – دعاوى الإلغاء- مرجع سابق ، ص 347 ، مهمش رقم (1).

(2) انظر:- - -----
-Auby et Drago, op.cit., p.1197.
- MOURGEON, op. cit., p.292 .

(3) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 394 .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا المبدأ في حكمها الصادر بجلسة 9 نوفمبر سنة 1957م إذ قررت بأن : (...القول بأن الإدارة إذا عرضت على الموظف اعتزال الخدمة ولوحت بتطبيق القانون رقم (600) لسنة 1953م في شأنه يكون مسلكها مشروعاً إذا تبيّن للمحكمة فيما بعد أن الموظف غير صالح ، ويكون غير مشروع إذا تبيّن لها أنه صالح، هذا القول لا يستقيم إلا إذا كانت الإدارة حين سلكت هذا المسلك توقن بأن الموظف صالح ومع ذلك حملته على اعتزال الخدمة بالتهديد بتطبيق القانون عليه ، إذ يكون مسلكها عندئذ معيباً بإساءة استعمال السلطة وبالانحراف بها ، باستعمال أداة قانونية في غير ما شرعت له ...)[1].

وبطبيعة الحال فإن عيب استعمال السلطة من العيوب العمدية[2]، إذ يكون لدى الجهة الإدارية قصد إساءة استعمال السلطة عند إصدارها للقرار الإداري ، وبالتالي فليس من السهل إثبات مثل هذا العيب ، لأنه من الأمور النفسية الخفّية التي يصعب الكشف عنها بسهولة ، والقاعدة العامة في الإثبات تنص على أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي ، وبالتالي عليه عبء توافر عيب إساءة استعمال السلطة، ونزولاً عند هذه الصعوبة قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها:(..إن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يكون عن طريق اعتراف الإدارة أو ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور القرار الإداري...)[3].

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/11/9م ، في الطعن رقم (904) لسنة (3) ق ، المنشور في مجموعة الأستاذ / سمير أبو شادي ،الجز الثاني ، مرجع سابق ، ص 1762- ص1763 .

(2) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص 401 .

(3) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية رقم (150) لسنة (8) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة للسنة العاشرة ، ص 232 .

الغصن الثاني
الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا

أوضحنا فيما سبق أن التأديب في التشريع المصري يباشر من قبل السلطة التأديبية الرئاسية ، وتشاركها في ذلك محاكم تأديبية متخصصة ، وعرفنا أن هذه المحاكم فرع من القضاء الإداري وتشكيلها قضائياً بحتاً، وترتيباً على ذلك فإن هذه المحاكم تصدر أحكاماً قضائية عند ممارستها للوظيفة التأديبية ، وهذه الأحكام تقوم على معيار مزدوج تجمع بين الضوابط الشكلية،والضوابط الموضوعية للأحكام القضائية؛ فالضوابط الشكلية تعني تعدد درجات الهيئات القضائية التي يصدر عنها الحكم ، فتعدد درجاتها يجعلها مقامة في تنظيمها على غرار أحكام المحاكم التي يطعن في أحكام درجاتها الدنيا أمام محاكمها العليا ، وأما الضوابط الموضوعية فهي تلك التي تنطوي على عناصر ثلاثة وهي، عنصر الخصومة بمعناه الواسع الذي يكمن في وجود إدعاء يؤدي إلى طرح مسالة قانونية أو واقعية أمام القاضي لحلها ، والعنصر الثاني: ويتمثل في التقرير الذي يعني مطابقة الأوضاع المطروحة أمام القاضي للقانون ، ويكون لهذا التقرير قوة الحقيقة القانونية، والعنصر الثالث: فيقصد به إصدار قرار إما بالبراءة أو الإدانة[1].

وبتطبيق هذه الضوابط على ما تصدره المحاكم التأديبية من أحكام نجدها متوافرة فيها ، لذا فقد أحاطها المشرع بالضمانات الأساسية الواجب توافرها في القضاء ، فهذه المحاكم تباشر ذات الإجراءات التي تباشرها المحاكم الإدارية ، وتفصل في خصومة بين جهة الإدارة والعامل بحكم

---

[1] انظر الدكتور/ عبد الحميد كمال حشيش ، دراسة لتطوير أحكام القضاء في التكيف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، السنة العاشرة ، ديسمبر 1968م .

نهائي واجب التنفيذ، والقضاة فيها تنطبق عليهم حالات عدم الصلاحية والرد ، التي تطبق على عموم القضاة.

ولبحث رقابة المحكمة الإدارية العليا على أحكام المحاكم التأديبية، نقسم هذا الغصن إلى ورقتين،وذلك على النحو الآتي :-

الورقة الأولى : إجراءات الطعن في أحكام المحاكم التأديبية.

الورقة الثانية : أسباب الطعن في أحكام المحاكم التأديبية.

الورقة الأولى
إجراءات الطعن في أحكام المحاكم التأديبية

قبل أن نبيّن إجراءات الطعن في أحكام المحاكم التأديبية، يجب التنويه إلى أن أحكام تلك المحاكم غير قابلة للطعن عليها بالاستئناف [1] ، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينّة في القانون[2]، طبقاً لنص المادة 22 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م .

هذا ويتم الطعن في تلك الأحكام وفق الإجراءات الواجب إتباعها أمام المحكمة الإدارية العليا والمنصوص عليها في المادة 44 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م التي نصت على أن : (ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه).

ويقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محام من المقبولين أمامها ، ويجب أن يشتمل التقرير علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم ومواطن كل منهم – علي بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن ، فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه...).

---

[1] انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 770 ، وكذلك الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 611 .

[2] انظر المادة (32) من القانون رقم 117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، وتجدر الإشارة إلى أن الطعن يتعين أن يرفع وفقاً لأحكام المادة (15) من القانون رقم 165 لسنة 1955م ، المادة (44) من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972م.

هذا وقد حددت المادة (32) من القانون رقم117 لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، والمادة (22) من قانون مجلس الدولة المقصود بذوي الشأن الذين يحق لهم الطعن في الحكم التأديبي أمام المحكمة الإدارية العليا ، وهم : (الوزير المختص ، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ، ومدير النيابة الإدارية ، والموظف الصادر ضده الحكم ، كما نصت هاتين المادتين على حق رئيس هيئة مفوضي الدولة في الطعن على الحكم الصادر بالفصل من الوظيفة ، إذ قدم إليه الطلب من الموظف المفصول) .

ويحال الطعن بعد تقديمه وضم ملف الدعوى المطعون في الحكم الصادر فيها إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيره[1]، توطئة لعرضه على دائرة فحص الطعون التي لها نظر الطعن وفحصه بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن إن كان لذلك مقتضى ، فإذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا ، لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قراراً بإحالته إليها ، أما إذا رأت تلك الدائرة – بإجماع الآراء– أن الطعن غير مقبول شكلاً ، أو باطلاً ، أو غير جدير بالعرض على المحكمة حكمت برفضه ، ويكتفي بذكر القرار أو الحكم بمحضر الجلسة ، وتبيّن المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر ، إذا كان الحكم صادراً بالرفض ، ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن[2].

ويلاحظ أنه لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك[3].

---

(1) انظر المادة (45) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة.
(2) انظر المادة (46) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشان مجلس الدولة.
(3) انظر المادة (50) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشان مجلس الدولة.

وإذا قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية يؤشر قلم كتاب المحكمة بذلك على تقرير الطعن ، ويخطر ذوو الشأن وهيئة مفوضي الدولة بهذا القرار[1].

وتسري القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الطعن أمام دائرة فحص الطعون[2]،كما تسري القواعد والإجراءات المنصوص عليها في الفصل الثالث – أولاً- من الباب الأول من قانون مجلس الدولة – على الطعون المقامة أمام المحكمة الإدارية العليا[3].

وإذا تبين لإحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون أنه صدرت منها ، أو من إحدى دوائر المحكمة أحكاماً سابقة يخالف بعضها البعض ، أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قررته في أحكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا ، تعيّن عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي، من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه ، ويجب على سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوى خلال ثلاثة أيام من صدور قرار الإحالة على رئيس المحكمة ليعين تاريخ الجلسة التي ستنظر فيها الدعوى.

ويجب أن يعلن الخصوم في الطعن بهذا التاريخ قبل حلوله بأربعة عشر يوماً – على الأقل- وتصدر الهيئة المذكورة أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء على الأقل[4]،هذا وقد أصدرت هذه الدائرة عدة أحكام في المجال التأديبي نذكر منها حكمها الصادر بجلسة 1988/4/9م بقولها:(...إن رقابة المحكمة التأديبية على قرارات السلطات الرئاسية التأديبية تمتد عند إلغائها إلى الفصل في الموضوع بنفسها متى كان صالحاً للفصل فيه، وحينئذ عليها أن توقع الجزاء الذي ترى مناسبته ،

---

(1) انظر الفقرة الأخيرة من المادة (46) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة .
(2) انظر المادة (47) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة.
(3) انظر المادة (48) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة.
(4) انظر المادة (54) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة.

والأمر كذلك في رقابة المحكمة الإدارية العليا على أحكام المحكمة التأديبية الصادرة في نطاق هذا الاختصاص ، وقررت إعادة الطعن إلى الدائرة المختصة بالمحكمة للفصل فيه)[1].

الورقة الثانية
أسباب الطعن في أحكام المحاكم التأديبية
أمام المحكمة الإدارية العليا

نصت المادة 23 من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة ، على أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بقولها:(يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية ، وذلك في الأحوال الآتية :

1ـ إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون، أو خطأ في تطبيقه، أو تأويله .

2ـ إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .

3ـ إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من صدور الحكم وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم .

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1988/4/9م ، في الطعن رقم (235) لسنة (33) ق ـ دائرة توحيد المبادئ – المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا،السنة (33) ق ، المبدأ رقم (2) ، ص 13 ، وكذلك حكمها بجلسة 1985/12/15م ، في الطعن رقم (28) لسنة (29) ق – دائرة توحيد المبادئ – المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة (31) ق ، المبدأ رقم (4) ، ص 25 .

أما الأحكـــام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية ، فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ، إلا من رئيس مفوضي الدولة ، خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، وذلك إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره)[1].

ويستفاد من النص السابق أن اختصاص المحكمة الإدارية العليا مشابه لاختصاص محكمة النقض فيما يتعلق بالسببين الأول والثاني ، وفق ما نصت عليه المادة (248) من قانون المرافعات المدنية والتجارية،والمتعلقة بأسباب الطعن أمام محكمة النقض[2] .

وعليه كان يفترض أن يكون اختصاص المحكمة الإدارية العليا مقصوراً على مراقبة تطبيق القانون دون الوقائع كأصل عام ، شأنه شأن اختصاص محكمة النقض ، بيد أن الأمر على خلاف ذلك ، إذ أن اختصاص المحكمة الإدارية العليا يمتد ليشمل بالإضافة إلى مراقبة القانون مراقبة الوقائع ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة في حكمها الصادر بجلسة 5 نوفمبر سنة 1955م إذ قررت :(... ألا وجه لافتراض قيام التطابق التام بين نظام الطعن بالنقض المدني ونظام الطعن الإداري سواء في شكل الإجراءات أو كيفية سيرها أو في مدى سلطة المحكمة العليا بالنسبة لموضوع الطعن وكيفية الحكم فيه ، بل مرد ذلك إلى النصوص القانونية التي تحكم النقض المدني والتي تحكم الطعن الإداري...)[3].

---

[1] انظر المادة 23 من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة.

[2] تنص المادة (248) من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أنه : (للخصوم أن يطعنوا أمام محكمة النقض في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف في الأحوال الآتية:-
أ ـ إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله.
ب ـ إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم).

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1955/11/5م ، في الطعن رقم (159) لسنة (1) ق ، المنشور في مجموعة الأستاذ / سمير أبو شادي ، الجزء الثاني ، مرجع سابق،ص 2063 .

وبطبيعة الحال يجب أن يستند الطاعن في طعنه أمام المحكمة الإدارية العليا إلى واحد أو أكثر من الأسباب المنصوص عليها في المادة (23) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م ، على أن نقص الأسباب أو عدم بيانها بالنسبة إلى شق من الحكم المطعون فيه لا يترتب عليه حتماً بطلان الطعن ، إذ أنه من الجائز استكمال أسباب الطعن بإبداء أسباب غير التي ذكرت في التقرير بالطعن تدعيماً لأوجه الطعن الواردة فيه[1] ، ولا وجه للقياس في هذا الشأن على الطعن المدني، إذ أن عدم جواز إبداء أسباب جديدة غير التي ذكرت في التقرير – إلا ما كان متعلقاً بالنظام العام – مرده في النقض المدني نص في قانون المرافعات لم يردده قانون مجلس الدولة[2].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المحكمة الإدارية العليا لا تتقيد عند نظرها للطعن المرفوع إليها بأسباب الطعن المحددة في القانون ، فاختصاصها بنظر الطعن لا يتحدد بتلك الأسباب فحسب، وإنما يمتد ليشمل موضوع الطعن[3].

وترتيباً على ذلك يتعين أن يستند الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في أحكام المحاكم التأديبية لأحد أسباب ثلاثة، هي :

أولاً: أن يكون الحكم المطعون فيه مخالفاً للقانون :

ويقوم هذا السبب إذا غفل أو تنكر الحكم المطعون فيه لقاعدة قانونية موجودة ، أو طبق على واقعة الدعوى قاعدة قانونية غير القاعدة الواجبة التطبيق، أو قام بتفسيرها أو تأويلها على وجه يخالف إرادة الشارع ، المستفادة من روح التشريع وحكمته والغرض المقصود منه ، أو قام بتقدير الواقعة على

---

(1) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 682 0

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1967/12/19م ، المنشور في مجموعة السنة (13) ق، ص 215 .

(3) انظر الدكتور/ عبد العزيز خليل بديوي ، الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، طبعة 1970م ، ص 352 .

نحـــو غير صحيـــح أدى إلى تطبيـــق غير ســـليم لقواعـــد القانون ، بما ينتفـــي معه الأســـاس القانوني للحكـــم.

واستناداً لهذا السبب تراقب المحكمة الإدارية العليا الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية وهي رقابة مشروعية ، ومن ثم فإن سلطتها في فحص مشروعية الأحكام المطعون فيها هي من نوع سلطة قضاة المحاكم الإدارية في رقابتهم للقرارات الإدارية[1]، وهذا ما أكدت المحكمة الإدارية العليا في الحكم الصادر بجلسة 5 نوفمبر سنة 1955م بقولها : (...ليس لمحكمة القضاء الإداري أو للمحاكم الإدارية في دعوى الإلغاء سلطة قطعية في فهم (الواقع أو الموضوع) تقصر عنها سلطة المحكمة الإدارية، والقياس في هذا الشأن على نظام النقض المدني هو قياس مع الفارق ، ذلك أن رقابة محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية على القرارات الإدارية،هي رقابة قانونية تسلطها عليها لتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها ، أو عدم مطابقتها للقانون ، وهذا بدوره عين الموضوع الذي ستتناوله المحكمة الإدارية العليا عند رقابتها القانونية لأحكام القضاء الإداري ... فالنشاطان وإن اختلفا في المرتبة إلا انهما متماثلان في الطبيعة ، إذ مردهما في النهاية إلى مبدأ المشروعية ، تلك تسلطه على القرارات الإدارية ، وهذه تسلطه على هذه القرارات ، ثم على الأحكام...)[2]، وفي ذات السياق قضت في حكم آخر لها بأن : (... الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يطرح المنازعة في الحكم المطعون فيه برمتها، ويفتح الباب أمامها لتزن هذا الحكم وزناً مناطه استظهار ما إذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التي تعيبه والمنصوص عليها في المادة (15) من قانون تنظيم مجلس الدولة (تقابل المادة 23 من القانون الحالي) فتلغيه ، ثم تنزل حكم القانون في المنازعة على الوجه الصحيح ، أم أنه لم تقم به حالة من تلك الأحوال وكان صائباً في

---

(1) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 683 ، وانظر كذلك الدكتور/ عبد العزيز خليل بديوي : الطعن بالنقض في الطعن أمام المحكمة الإدارية العالية، مرجع سابق، ص 351 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1955/11/5م ، في الطعن رقم (159) لسنة (1) ق ، منشور في مجموعة الأستاذ/ سمير أبو شادي ، مرجع سابق ، الجزء الثاني ، ص 2063 .

قضائه فتبقي عليه وترفض الطعن، والمرد في ذلك هو إلى مبدأ المشروعية،نزولاً على سيادة القانون في رابطة من روابط القانون العام، التي تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص ، ذلك أن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية تسلطها عليها لتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها ، أو عدم مطابقتها للقانون ، ومن ثم فإنه إذا تبيّنت المحكمة الإدارية العليا عند نظر الطعن المطروح عليها أن الحكم المطعون فيه شابه بطلان ، أو أن إجراء من الإجراءات التي سبقت عرض الطعن عليها كان باطلاً ، فإنها في هذه الحالة لا تقضي بإعادة الدعوى إلى المحكمة التي صدر منها الحكم ، أو وقع أمامها الإجراء الباطل ؛بل يتعيّن عليها إعمالاً للولاية التي أسبغها عليها القانون أن تتصدى للمنازعة لكي تنزل فيها حكم القانون على الوجه الصحيح...)[1].

والحكم التأديبي قد يبنى على خطأ في تطبيق القانون أو تأويله وذلك عندما يقيم قضاؤه على أسباب منتزعة من أصول تخالف الثابت بالأوراق ، وفي هذه الحالة فإن المحكمة الإدارية العليا لا تتوانى في إلغاء الحكم بسبب الخطأ في تطبيق القانون[2] .

ثانياً: إذا وقع بطلان في الحكم المطعون فيه أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم:

ويجد هذا السبب من أسباب الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا تطبيقات كثيرة في القضاء ، ومن ذلك القصور الشديد في تسبيب الأحكام ، أو عدم تسبيبها ، أو تهاتر الأسباب ، أو قيام الحكم على أسباب متنوعة من أصول

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1968/11/3م ، في الطعن رقم (348) لسنة (9) ق، ، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 1360 .

[2] انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1974/5/11م ، في الطعن رقم (831) لسنة (19) ق، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص 1367 .

تخالف الثابت بالأوراق ، وإهدار حق الدفاع[1]، لما شابه من مخالفة إجرائية جسيمة من شأنها إهدار ضمانة كفلها القانون[2].

كما وقضى أيضاً ببطلان الحكم في حالة عدم إيداع مسودة الحكم الصادر من المحكمة التأديبية مشتملة على أسباب موقعة من الرئيس والأعضاء عند النطق به[3]، كما قضى كذلك ببطلان الحكم في حالة ما إذا خلا محضر جلسة النطق بالحكم من بيان أسماء القضاة الذين أصدروه أو حضروا تلاوته[4].

ثالثاً:إذا صدر الحكم المطعون فيه على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه:

ومفاد هذا السبب منع التعارض بين الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ، إذ يعد الحكم القضائي حجة أمام الكافة،فهو عنوان الحقيقة وقد حاز على قوة الشيء المقضي به، فالحكم القضائي متى صدر مستوفياً لجميع أركانه فإنه يعتبر حجة فيما قضى به ، وقد تنحصر حجيته على الخصوم في الدعوى التي صدر فيها ، وعلى ذات النزاع الذي فصل فيه ، وفي هذه الحالة تسمى الحجية بالحجية النسبية ، وقد يمتد أثر هذه الحجية إلى كل الدعاوى، ولو اختلفت موضوعاً وسبباً عن الدعوى التي صدر بشأنها الحكم ، وتسمى الحجية في هذه الحالة بالحجية المطلقة[5].

وتقوم الحجية النسبية على ثلاثة عناصر هي،وحدة الخصوم ، ووحدة الموضوع ، ووحدة السبب ، بينما يختلف وضع الحجية المطلقة فهي لا

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1989/3/4م ، في الطعن رقم (29) لسنة (34) ق، غير منشور .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1989/3/19م ، في الطعن رقم (509) لسنة (33) ق، منشور في مجموعة أحكام السنة (34) ، الجزء الثاني ، ص 756 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا - دائرة توحيد المبادئ- في الطعن رقم (502) لسنة (31) ق ، الصادر بجلسة 28/ 1987/6م ، منشور في مجموعة أحكام السنة (32) ق ، الجزء الأول ، ص 23 .

(4) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/11/1م ، في الطعن رقم (1095) لسنة (30) ق، منشور في مجموعة السنة (32) ق ، الجزء الأول ، ص 165 .

(5) انظر الدكتور/ عبد المنعم عبد العظيم جيرة ، آثار حكم الإلغاء ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، طبعة 1971م ، ص 2 وما بعدها.

تخضع لأي شرط ، وبالتالي فإن الحكم الحائز على حجية مطلقة يسري على الكافة ، ومثلها الأحكام الصادرة من القضاء الإداري بإلغاء القرارات الإدارية.

وتطبيقاً لذلك ، فإنه إذا صدر حكم من المحكمة التأديبية وأصبح نهائياً لعدم الطعن فيه ، ثم صدر حكم لاحق من المحكمة التأديبية على خلافه مع اتحاد الخصوم والموضوع والسبب في ذات المنازعة، فإن الحكم التأديبي يكون قد خالف القانون لمخالفة حكم سابق حاز على قوة الشيء المحكوم فيه ، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه بعدم جواز الدعوى لسابقة الفصل فيها ، وأكثر من ذلك، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الطعن في حكم لصدوره على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه يمتد أيضاً إلى الحكم السابق ، رغم فوات ميعاد الطعن فيه ، إذا كان الحكمان قد صدرا في دعويين أقيمتا بطلب الطعن في قرار واحد، واتحد الخصوم فيهما ، ثم قضت المحكمة بعدم القبول لأسباب مختلفة في كل من الحكمين ، فإن إلغاء أحد الحكمين يستتبع بالضرورة إلغاء الحكم الآخر[1].

الفرع الثاني
الرقابة القضائية على القرارات التأديبية
في التشريع الإماراتي

قبل أن نبحث الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع الإماراتي ، يجدر بنا أن ننوه إلى أن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يأخذ بعد بفكرة القضاء المزدوج، على غرار ما فعلاه نظيريه العُماني والمصري ، إذ ليس في هذه الدولة وحتى الآن قضاء إداري مستقل ومتخصص بالفصل في المنازعات الإدارية، كما هو عليه الحال في عُمان ومصر ، الأمر

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1966/6/11م ، في الطعن رقم (1612) لسنة (8) ق، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 1365م .

الذي يدعونا إلى مناشدة المشرع الإماراتي بسرعة العمل على استحداث هذا القضاء، حتى يكتمل البناء القضائي ، ويتحقق مبدأ المشروعية، وسيادة حكم القانون في سائر التصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية.

وإدراكاً من المشرع الإماراتي لأهمية ضمانة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية ، لما تمثله هذه القرارات من خطورة تهدد الموظف في مستقبله الوظيفي ، ومزاياه وحقوقه ، فقد أناط الاختصاص بنظر التظلمات المقدمة من الموظفين ضد القرارات التأديبية إلى القضاء العادي.

بيد أن جهات الرقابة على تلك القرارات تختلف باختلاف الجهة التأديبية الصادر عنها القرار المطعون فيه ،إذ وكما أوضحنا – من قبل- تباشر سلطة التأديب في التشريع الإماراتي من قبل السلطة التأديبية الرئاسية ، ويشاركها في هذه المهمة مجالس تأديب ذات تشكيل مختلط (قضائي ، وإداري).

وعليه فإن القرارات التأديبية الصادرة من السلطة التأديبية الرئاسية يمكن الطعن فيها أمام المحكمة الاتحادية الابتدائية ، بحسبانها قرارات إدارية نهائية، وذلك استناداً للاختصاص المقرر بنص المادة (3) من القانون رقم 6 لسنة 1978م بشأن المحاكم الاتحادية الابتدائية ، والتي أجازت للمحكمة الاتحادية الابتدائية في إمارة أبو ظبي، النظر في جميع المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الاتحاد والأفراد سواء أكان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه، وبالتالي فإن المشرع الإماراتي يكون بهذا النص قد أعطى الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية للقضاء العادي،

وترتيباً على ذلك فإن هذه المحكمة تختص – بطبيعة الحال– بالنظر في الطعون التي يقدمها الموظفين ضد الجزاءات التأديبية التي توقعها السلطة التأديبية المختصة باعتبارها قرارات إدارية نهائية.

كما أناط المشرع بالمحكمة الاتحادية العليا الاختصاص بالرقابة على بعض الجزاءات التأديبية ، التي يوقعها مجلس التأديب المختص على الموظفين ، من خلال التظلمات التي يقدمها ذوي الشأن أمامها للطعن في الجزاءات التأديبية ، وذلك وفقاً لنص المادة (83) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 21 لسنة2001م[1].

والموظف الذي يتعرض للجزاء التأديبي قد يتضرر نتيجة صدور قرار غير مشروع لعيب من عيوب القرار الإداري (انعدام السبب ، أو عدم الاختصاص ، أو مخالفة الشكل أو مخالفة القانون ، أو إساءة استعمال السلطة)، لذا ينشا له حق في المطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر بسبب القرار التأديبي غير المشروع .

لذا سوف نبحث الرقابة القضائية على القرارات التأديبية ، ومدى مسئولية الدولة (جهة الإدارة) عن التعويض بالنسبة للقرارات التأديبية المعيبة ، وذلك في غصنين على النحو التالي:

---

[1] نصت على ذلك المادة (83) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 21 لسنة 2001م بقولها : (يجوز التظلم من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون راتب إجمالي ، أو الفصل من الوظيفة ، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة ، ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً)، تقابلها المادة (84) من القانون السابق الملغي رقم 8 لسنة 1973م .

الغصن الأول
الجهات المختصة بالرقابة القضائية
على القرارات التأديبية في القانون الإماراتي

تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية بالرقابة على القرارات التأديبية الصادرة من السلطة التأديبية الرئاسية[1]، كما تختص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن مجالس التأديب[2].

ولا ريب، أن هذه الرقابة تتيح للقضاء فرصة جيدة لفحص مشروعية القرارات التي تصدرها السلطة الإدارية بما في ذلك القرارات التأديبية ، وذلك من خلال الطعن الذي يقدمه الموظف الذي صدر القرار التأديبي بحقه.

ولما كانت القرارات التأديبية الصادرة من الجهات التي عينها القانون هي قرارات إدارية نهائية ، لعدم تطلب التصديق عليها من جهات أعلى من الجهة التي أصدرتها ، لذا يجب أن تكون مستوفية لجميع أركان القرارات الإدارية ، وهي : (السبب ، والاختصاص ، والشكل ، والمحل، والغاية) حتى تكون مشروعة ويمتنع بالتالي على القضاء إلغاؤها متى صدرت موافقة للقانون، أما إذا اختل ركن من هذه الأركان فإن القرار الإداري يكون معيباً ، الأمر الذي يجعله عرضة للإلغاء إذا ما طعن عليه أمام القضاء المختص.

وبما أنه لا يوجد في دولة الإمارات العربية المتحدة قضاء إداري مستقل كما هو الحال في سلطنة عُمان وجمهورية مصر العربية ، بحيث يحدد القانون المنظم لهذا القضاء أسباب الطعن في القرارات الإدارية، لذا يمكن للمحكمة الاتحادية

---

(1) انظر المادة (3) من القانون رقم 6 لسنة 1978م في شأن المحاكم الاتحادية الابتدائية ، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم (58) يونيو سنة 1978م ، ص 17 .

(2) انظر المادة (83) من القانون رقم 21 لسنة 2001م بشأن قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، تقابلها المادة (84) من القانون السابق الملغي رقم 8 لسنة 1973م .

العليا والمحكمة الاتحادية الابتدائية أن تستهديا بالقواعد العامة التي تحكم دعاوى الإلغاء ، وذلك عند بسط رقابتهما على القرارات التأديبية محل الطعون المرفوعة إليهما ، وتتمثل هذه القواعد في العيوب الخمسة التي يمكن أن تلحق بالقرار الإداري وتصفه بعدم المشروعية.

وحيث إنه قد سبق تناول هذه العيوب بالشرح بشكل تفصيلي في موضع متقدم من هذه الدراسة ، لذا سوف نعرض لها بإيجاز شديد ، وذلك على النحو الآتي:

أولاً : عيب انعدام السبب:

السبب في القرار الإداري يعني: (الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدار القرار)، أي إنها حالة موضوعية تتحقق قبل إصدار القرار الإداري فتحمل الجهة المختصة على إصداره [1].

وسبب القرار التأديبي هو الخطأ التأديبي الذي يقترفه الموظف، فيدفع السلطة التأديبية إلى اتخاذ القرار التأديبي بتوقيع الجزاء على الموظف المخالف ، ابتغاء المصلحة العامة، وهي حسن سير العمل بالمرفق الذي يعمل فيه بانتظام.

وعليه فإن السبب في القرار الإداري وإن كان يخرج عن إرادة جهة الإدارة ويستقل عنها ، بيد أنه هو الذي يحركها ويدفعها لاتخاذ القرار[2].

ونظراً لأهمية السبب في القرار التأديبي ، فقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر بجلسة 31 ديسمبر

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1960/9/21م في الطعن رقم (10) لسنة (2) ق، المنشور في مجموعة الأستاذ/ سمير أبو شادي ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 1664 – ص 1665 .

(2) انظر الدكتور/ محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ، سنة 1971م .

سنة 1991م على ضرورة أن يكون لدى جهة الإدارة سبب مشروع في قرارها الإداري الذي تتخذه ، ويتضح ذلك من قولها: (... لما كان من المقرر قانوناً أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها ، وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها ، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء ، وهذا السبب ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً لدى متخذ القرار، وإنما هو عنصر خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار ، وضرورة وجوده يعد ضماناً ضد إتباع الإدارة للهوى فيما تتخذه من قرارات ، غالباً ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب القرار الإداري ، إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك، إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إداري سبباً مشروعاً ، إلا أنه إذا أفصحت الإدارة عن سبب القرار فإن هذا السبب يخضع لرقابة القضاء..)[1].

وهذه القاعدة تنسحب على الطعون المقدمة على القرارات التأديبية أمام المحكمة الاتحادية الابتدائية الصادرة من السلطة التأديبية المختصة ، إذ يحق للموظف الطعن على القرار التأديبي لانعدام السبب فيه ، أو لأنه لا يستند إلى سبب مشروع يبرره صدقاً وحقاً.

ثانياً: عيب عدم الاختصاص:

يقصد بالاختصاص:(القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين) ، وفكرة الاختصاص في القانون العام تشبه إلى حد ما فكرة الأهلية في القانون

---

[1] انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بجلسة 1991/12/31م ، في الطعن رقم (152) لسنة (13) ق، غير منشور.

الخاص ، فالموظف المختص وكامل الأهلية كلاهما قادران على القيام بعمل قانوني معين[1].

وهذا العيب يتعلق بقواعد الاختصاص التي تحدد الجهات الإدارية التي تملك إبرام التصرفات القانونية[2]، فالقرار التأديبي يشوبه هذا العيب إذا صدر من جهة تأديبية لا يدخل في الاختصاصات المقررة لها قانوناً[3].

وتطبيقاً لهذه القاعدة قضت المحكمة الاتحادية العليا ببطلان قرار إداري لعدم مشروعيته لعيب عدم الاختصاص ، إذ قررت في حكمها الصادر بجلسة 16 ديسمبر سنة 1977م ذلك بقولها:(...إن القرار الإداري ما هو إلا تصرف قانوني ، تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني ، أو تعديل ، أو إلغاء مركز قانوني قائم، ولا يكون للقرارات مثل هذا الأثر ما لم تكن الإدارة متخذة القرار مختصة بإصداره في إطار الحدود التي بيّنها القانون، فإن تجاوزت حدود اختصاصها ، وقع قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص ، لما كان ذلك وكان الثابت من الأوراق أن المطعون ضده من موظفي الطاعنة الثانية (وزارة الصحة)، ومن شاغلي الحلقة الثانية ، وكانت المادة (2/7) من القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1973م في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته تعطي الوزير المختص سلطة التعيين في وظائف الحلقتين الثانية والثالثة ، كما تقضي الفقرة الأخيرة من المادة (89) من القانون المذكور ، بأن السلطة المختصة بإنهاء خدمة الموظف، هي السلطة المختصة بتعيينه ، ومن ثم فإن قرار إنهاء خدمة المطعون ضده ، وقد صدر عن مجلس الخدمة المدنية يكون باطلاً لصدوره من جهة غير مختصة قانوناً..)[4].

---

[1] انظر الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 300.

[2] انظر الدكتور/ محمود حلمي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 133 0

[3] انظر الدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 441 .

[4] انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بجلسة 1997/12/16م ، في الطعن رقم (144) لسنة (19) ق ، غير منشور .

هذا وقد استقر القضاء الإداري المقارن على أن أحوال غصب السلطة لا تخرج عن الحالات الآتية[1]:

1ـ اعتداء سلطة عامة على أعمال سلطة عامة أخرى (تشريعية أو تنفيذية أو قضائية).

2ـ ممارسة فرد عادي ليست له صفة الموظف العام لبعض أعمال الوظيفة العامة.

3ـ اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها .

كما أن عيب عدم الاختصاص البسيط يتمثل أيضاً في الصور الآتية :

1- **عدم الاختصاص الزمني** : وتتمثل هذه الصورة في حالة صدور قرار إداري من موظف بعد انتهاء وظيفته، أو قبل تقلده للوظيفة الإدارية ، أو خارج المدة الزمنية التي حددها القانون لإجراء التصرف.

2- **عدم الاختصاص المكاني:** وذلك عندما يعتدي أحد أعضاء جهة الإدارة على اختصاص عضو آخر في ذات الجهة ، أو عند القيام بمباشرة عمل خارج نطاق الدائرة الجغرافية المخصصة له ، وبناء على ذلك لا يجوز للمحافظ أن يتجاوز باختصاصه التأديبي النطاق المحدد لمحافظته إلى محافظة أخرى[2].

3- **عدم الاختصاص الموضوعي:** ويتحقق هذا العيب عندما يصدر من موظف، أو هيئة قرار لا يدخل في اختصاصه،

---

[1] انظر الدكتور/ طعيمة الجرف ، القضاء الإداري ، (قضاء الإلغاء) ، مرجع سابق ، ص 249 ، وكذلك الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 302 وما بعدها، وكذلك المستشار / حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 417 .

[2] انظر الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري ، مرجع سابق ، ص 442 .

وإنما يدخل في اختصاص موظف أو هيئة أخرى،ومثال ذلك في مجال التأديب اعتداء المرؤوس على سلطة رئيسه التأديبية أو العكس اعتداء الرئيس على سلطة التأديب المقررة لمرؤوسه.

ثالثاً: عيب مخالفة الشكل:

تحدد عادة قواعد الشكل والإجراءات بمقتضى القوانين واللوائح، ومن ثم فإنه من المقرر فقهاً وقضاءً إن إتباع هذه الشكليات ومراعاة تلك الإجراءات، إنما هو لأجل ضمان حريات الأفراد ورعاية حقوقهم ، وحماية لهم من الجهة الإدارية.

وترتيباً على ذلك فإن البطلان الناتج عن مخالفة قواعد الشكل، هو بطلان مطلق ، لأنه مقرر للصالح العام ، ومن ثم إذا كان القرار الإداري مشوباً بمخالفته لشكل جوهري ، فإنه لا يجوز للقضاء عدم الحكم بإبطال القرار لمجرد عدم النص عليه قانوناً[1].

هذا وقد اختلف الفقه الإداري حول المعيار المناسب لتحديد عيب مخالفة الشكل المؤثر في القرار الإداري ، فذهب بعض الشراح إلى حصر هذه الاجتهادات في اتجاهين[2]، أولهما معيار الإجراءات والشكليات الجوهرية وغير الجوهرية ، وثانيهما معيار الإجراءات الملزمة وغير الملزمة، فمخالفة الشكل والإجراءات – حسب هذا الرأي– لا تؤدي بالضرورة إلى بطلان القرار الإداري، وإنما ينبغي التفرقة بين ما إذا كانت المخالفة تنصب على أشكال جوهرية تؤثر على مصالح الناس وتحيف حقوقهم ، وبين ما إذا كانت المخالفة تنصب على أوضاع وشروط غير جوهرية لا يترتب على إغفالها

---

(1) انظر الدكتور/ عثمان خليل عثمان ، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 451 وما بعدها

(2) انظر الدكتور / الديداموني مصطفى أحمد ، الإجراءات والإشكال في القرار الإداري، مرجع سابق ، ص 230 وما بعدها.

الأضرار بمصالح الأفراد والنيل من حقوقهم[1]، فيكون جزاء مخالفة الشكليات الجوهرية البطلان ، بينما لا يبطل القرار الإداري بمخالفة الشكليات غير الجوهرية.

ومن الأشكال الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار التأديبي[2] ما نصت عليه المادة 66 من قانون الخدمة المدنية رقم 21 لسنة 2001م إذ أنه:(لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً).

عليه فإذا أصدرت السلطة التأديبية قراراً تأديبياً بتوقيع جزاء معين ولم تتبع قواعد الشكل التي تتطلبها القانون في المادة المشار إليها ، كما لو أنها لم تجري تحقيق في المخالفة المنسوبة إليه ، أو أنها أغفلت في سماع أقوال الموظف ولم تحقق دفاعه فيها، أو إنها لم تذكر أسباب قراراها التأديبي ، فإن قرارها هذا يكون معيباً بعيب مخالفة الشكل الأمر الذي يؤدي إلى بطلانه ، وتأكيداً لهذه القاعدة قضت المحكمة الاتحادية العليا ، بأنه لا حجية لقرار مجلس التأديب ، إذا كان معيباً بعيب شكلي ، حيث ذهبت في حكمها الصادر بجلسة 25 نوفمبر سنة 1997م إلى تقرير ذلك بقولها:(... أنه وإن كانت لقرارات مجلس التأديب حجية فيما صدرت به في حدود اختصاصها، إلا أن ذلك مشروط ؛ بأن يكون الحكم المحاج به، قد فصل في موضوع المخالفات المنسوبة للموظف ، بحكم حاز قوة الأمر المقضي ، فإذا صدر بانعدام القرار التأديبي لعيب شكلي في الأخير ، ولم يبحث في المخالفات ،

---

[1] انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1970/6/4م ، في القضية رقم (127) ، منشور في مجموعة السنة الرابعة والعشرون ، ص 340 .

[2] انظر الدكتور/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام الخدمة المدنية في دولة الإمارات ، مرجع سابق ، ص 352 ، والدكتور/ محمود سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات ، مرجع سابق،ص 225 .

فلا تكـــون له حجيـــة الأمر المقضـــي بخصوصها ، ما لم تسقط تلك المخالفات...)[1].

رابعاً : عيب مخالفة القانون (عيب المحل):

وهـــذا العيب ينصب على موضـــوع القـــرار الإداري أو الأثر القانوني الناتج عنه، فهو يلحق بمحل القرار الإداري الذي يجب أن يكون موافقاً للقانون ، ويقصد بموافقته للقانون، اتفاقه مع كافة القواعد القانونية الموضوعية[2]، الدستورية منها،والقوانين العادية،واللوائح التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية .

كما يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً وجائزاً قانوناً،أما إذا كان محل القرار مستحيلاً كان القرار منعدماً ، ومثال ذلك تعيين فرد على درجة ليس لها وجود في الميزانية، ومحل القرار يجب أن يكون جائزاً قانوناً ، أي مشروعاً ، أما إذا كان محله غير مشروع ، كان القرار باطلاً[3].

ويعتبر هذا العيب من أهم أوجه الإلغاء ، وأكثرها شيوعاً في الواقع العملي ، وبالتالي فإن رقابة القضاء عليه ليست رقابة خارجية، كما هو الشأن في رقابة عيبي الاختصاص والشكل، وإنما رقابة داخلية ، تنصب على جوهر القرار ومضمونه ، لتكشف عن مدى مطابقته أو مخالفته للقانون ، فهو يتفق مع عيبي السبب والغاية من هذه الزاوية ، ولذلك فإن بعض الفقه يطلق على عيب السبب وعيب المحل وعيب الغاية ، بأوجه الإلغاء المتعلقة بالمشروعية الإجرائية أو الشكلية للقرار الإداري[4].

---

[1] انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بجلسة 1997/11/25م ، في الطعن رقم (546و 596) لسنة (18) ق ، غير منشور.

[2] انظر أستاذنا الدكتور/ محمد كامل ليلة ، الرقابة القضائية ، مرجع سابق ، ص 1172.

[3] انظر الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 315 .

[4] انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 387 .

هذا وقد حدد الفقه الإداري ثلاثة أشكال تبرز فيها عيب مخالفة القانون وهي[1]:

1ـ المخالفة المباشرة أو الواضحة للقاعدة القانونية .

2ـ التفسير الخاطئ أو المغلوط للقاعدة القانونية.

3ـ الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع[2].

خامساً: عيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية):

يقصد بعيب الانحراف بالسلطة،أو إساءة استعمال السلطة هو: (قيام جهة الإدارة باستعمال سلطاتها التي خولها إياها القانون في غير الهدف أو الغاية التي حددها لها المشرع).

وعليه فإن عيب إساءة استعمال السلطة،أو الانحراف في استعمالها يرتبط بالغاية التي يرنو القرار الإداري إلى تحقيقها،وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية مقررة ذلك في حكمها الصادر بجلسة 15 ديسمبر سنة 1956م بقولها :(... إن عيب إساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية ذاتها ، بأن تكون الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يبتغاها القرار، فأصدرته بباعث لا يمت لتلك المصلحة ...)[3].

لذا فإن القضاء عند نظره للطعون يراقب السلطة الإدارية في قراراتها ، ومدى التزامها بالغاية التي حددها لها القانون، وما إذا كانت قد انحرفت عن تلك الغاية أم لا ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر بجلسة 14 إبريل سنة 1998م إذ قررت أنه (...من المقرر أن

---

[1] انظر الدكتور/ محمود حلمي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 167 وما بعدها ، وكذلك الدكتور/ محمد مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 721 وما بعدها .

[2] لمزيد من التفصيل لرقابة التكييف القانوني للوقائع ، انظر الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز: حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري ، مرجع سابق ، ص 496 وما بعدها.

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1956/12/15م ، في الطعن رقم (1519) لسنة (2) ق، غير منشور.

للجهة الإدارية سلطة اتخاذ القرارات بما يلائم إصدارها متى كانت مبنية على وقائع صحيحة مستفادة من مصادر ثابتة في الأوراق ، وأنه يكفي أن يصدر القرار عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانونا،وان يكون مستوفياً لمقوماته ، وإنه ولئن كان لمحكمة الموضوع سلطة استخلاص ووزن البينّات الدالة على سلامة أو عدم سلامة القرار الإداري ، وفي هذه الحالة الأخيرة لصدوره مشوباً بتعسف الإدارة أو انحرافها...)[1].

هذا ويظهر عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها في إحدى صورتين هما[2]:

الصورة الأولى : عند محاولة السلطة الإدارية تحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة ، ويظهر ذلك في الباعث الشخصي لمصدر القرار في استعمال سلطته في الانتقام من خصومه .

الصورة الثانية : عند مخالفة جهة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف ، وتبرز هذه الصورة عند قيام جهة الإدارة باتخاذ قرار إداري لتحقيق هدف لا يدخل في اختصاصاتها المحددة لها ، أو لأن القانون لم ينط بها تحقيق هذا الهدف.

وعلى أية حال؛ فإن الموظف الذي يصدر قرار تأديبي في مواجهته يستطيع الطعن في القرار المعيب بأي عيب من العيوب المتقدمة ، وذلك أمام المحكمة الاتحادية الابتدائية ، كما أنه يستطيع الطعن في القرار التأديبي المعيب الصادر بمعاقبته بعقوبة الوقف عن العمل دون راتب إجمالي ، أو الفصل من الوظيفة أمام المحكمة الاتحادية العليا.

---

(1) انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بجلسة 1998/4/14م ، في الطعن رقم (184) لسنة (19) ق، غير منشور.

(2) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 392 ، وكذلك أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سابق ، ص 123 وما بعدها ، وكذلك أستاذنا الدكتور/ محمد كامل ليلة ، الرقابة القضائية ، مرجع سابق ، ص 1204 وما بعدها ، والجدير بالذكر أن بعض الشراح يفرق بين الانحراف بالإجراء والانحراف بالسلطة ، انظر الدكتور/ عبد الباسط على أبو العز ، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري ، مرجع سابق ، ص 459 وما بعدها.

ولا نـدري ما هو مبـرر التفرقـة التي أقامهـا المشـرع بين الجزاءات التأديبيـة بالنظر إلى الجهة التأديبية ورتب على تلك التفرقة اختلاف جهات الرقابـة القضائيـة تبعاً لذلك على تلك القـرارات ، حيـث عقد القانون رقم 6 لسنة 1978 بشـأن المحاكم الاتحاديـة الابتدائيـة الاختصاص بالرقابـة على القرارات التأديبيـة الصادرة من السـلطة التأديبيـة الرئاسـية ، في حين عقـدت المـادة (83) من قانون الخدمـة المدنية رقم 21 لسـنة 2001م بشـان الخدمة المدنية الاختصاص بالرقابة على القـرارات التأديبية الصـادرة من مجالـس التأديب إلى المحكمـة الاتحادية العليا.

وذلك على الرغم من أن القرار التأديبي ذو طبيعة واحدة لا يكتنفها التغير أو التبديل بالنظر لنوع الجزاء الموقع ، حتى تختلف جهات الرقابة عليه[1]، ولذا نرى أن هذه التفرقة لا تقوم على أساس سليم من القانون، الأمر الذي يتوجب على المشرع تداركه بتعديل تشريعي ، وذلك من خلال توحيده لجهة الطعن القضائي لحين إنشاء قضاء إداري مستقل – نرى أنه من المناسب أن تكون المحكمة الاتحادية الابتدائية هي المختصة بنظر كافة الطعون التي تُقدم ضد القرارات التأديبية، دون تمييز بين جهات التأديب المختلفة التي تباشر سلطة التأديب، أو أنواع الجزاءات التأديبية .

فالقرارات التأديبية واحدة من حيث إنها قرارات إدارية ، وما يسند هذا الرأي ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون رقم 6 لسنة 1978م في شأن المحاكم الاتحادية الابتدائية التي جعلت لهذه المحاكم الاختصاص بنظر جميع المنازعات الإدارية التي تنشا بين الاتحاد والأفراد سواء أكان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه ، فضلاً أن عقد الاختصاص لهذه المحكمة سوف يسمح بتعدد

---

[1] حاول البعض أن يجد تفسيرا لهذه التفرقة بقولهم : (إن القرار التأديبي إذا صدر عن السلطة التأديبية المختصة يعتبر قرارا إداريا مكتمل الأركان ، وإذا ما صدر مثل هذا القرار التأديبي من مجلس التأديب المختص فإنه يعد قرارا قضائيا طالما أجيز التظلم منه أمام المحكمة الاتحادية العليا) ، انظر الدكتور/ عبد الله محمد محمود أرجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية بالخدمة المدنية ، مرجع سابق ، 385 .

درجات التقاضي عند نظر هذه الطعون ، مما يحقق ضمانة أكيدة لبحث مشروعية هذه القرارات على أكثر من درجة تقاضي ، بما يعود بالنفع على الموظف الطاعن في القرار التأديبي.

الغصن الثاني

مدى مسئولية الدولة (جهة الإدارة) عن التعويض عن القرارات التأديبية في القانون الإماراتي

قد يترتب على القرارات التأديبية المشوبة بعيب من عيوب القرار الإداري السابق الإشارة إليها ضرر بالموظف،سواء أكان هذا الضرر مادياً أو ضرراً أدبياً ، وبالتالي يحق له المطالبة بالتعويض عن هذا الضرر.

وللإحاطة بالأحكام المنظمة لمسألة التعويض عن الضرر الناتج عن القرارات التأديبية المعيبة في التشريع الإماراتي يقتضي الأمر تقسيم هذا الغصن إلى ورقتين ، وذلك على النحو الآتي :

الورقة الأولى : أركان المسئولية الإدارية في القانون الإماراتي.

الورقة الثانية: التعويض عن القرارات التأديبية في القانون الإماراتي.

الورقة الأولى
أركان المسئولية الإدارية في القانون الإماراتي

من المتفق عليه فقهاً وقضاءً أن مناط مسئولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية هو قيام خطأ من جانبها ، وذلك بأن يكون القرار الإداري الذي أصدرته غير مشروع لعيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري التي سبق شرحها ، وأن يترتب على هذا الخطأ ضرر يصيب صاحب الشأن ، وأن تكون هناك رابطة سببية بين الخطأ والضرر[1].

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1956/12/15 ، في الطعن (1519) لسنة (2) ق ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1957/6/29م ، في الطعن رقم (1775) لسنة (2) ق ، وكذلك حكمها

وبالتالي فإن أركان المسئولية الإدارية لا تقوم إلا بتوافر ثلاثة أركان ، وهي ركن الخطأ، وركن الضرر ، وركن علاقة السببية بين الخطأ والضرر ، ونعرض لهذه الأركان بشيء من الإيجاز ، وذلك كما يلي :

أولاً: ركن الخطأ La faute:

ويقصد به مخالفة القانون بمعناها الواسع ، وتكون هذه المخالفة في صورة عمل مادي أو تصرف قانوني ، وقد يكون ذلك في صورة عمل إيجابي أو عمل سلبي، يترتب عليه عدم القيام بما يتطلبه القانون.

والمعلوم أن جهة الإدارة لا تخطيء بذاتها وإنما يقع الخطأ عن طريق موظفيها العاملين لديها ، وترتيباً على ذلك فإن الخطأ الذي يأتيه الموظف، إما أن يكون خطأ شخصياً يسأل عنه الموظف في ماله الخاص ، وإما أن يكون الخطأ خطأ مرفقياً تُسأل عنه جهة الإدارة.

والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هنا متى يعتبر الخطأ شخصياً ومتى يعد خطأ مرفقياً تُسأل عنه جهة الإدارة ؟ .

لقد أجاب الفقه الإداري على هذا التساؤل وأعتمد للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفق على عدة معايير[1]، منها معيار، جسامة الخطأ، ومعيار النزوات الشخصية ، ومعيار الغاية ، ومعيار انفصال القرار عن الوظيفة .

الصادر بجلسة 1964/6/145م ، في الطعن رقم (1529) لسنة (6) ق ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في عشر سنوات ، ص 130- 1311 .

[1] لمزيد من التوسع حول نظرية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، انظر كل من :-

- الدكتور/ محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 520 وما بعدها.
- الدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب ، والدكتور/ حسين عثمان محمد عثمان ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجديدة بالإسكندرية، طبعة 2000، ص 186 .
- الدكتور/ فتحي فكري ، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، طبعة 1995م ، مرجع سابق، ص 218 وما بعدها.
- أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التعويض ، طبعة 1977م، مرجع سابق ، ص 218 وما بعدها
- الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 450 وما بعدها.
- الدكتور/ عبد الله حنفي ، قضاء التعويض (مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية) ، دار النهضة العربية، طبعة 2000، ص 244 وما بعدها.

في حين أن القضاء الإداري لا يتقيد بمعيار فقهي واحد في تكييفه للواقعة إن كانت تمثل خطأ شخصياً أم خطأ مرفقياً ، فهو ينظر إلى ظروف كل واقعة على حدة عند تقرير المسئولية، وهو في هذا التقدير يستهدي بأكثر من معيار فقهي في ذات الوقت، وبالتالي فإنه وفقاً لأحكام القضاء الإداري فإن الخطأ يعتبر شخصياً في حالتين هما، الأولى : يتم فيها النظر إلى نية الموظف وقصده في تحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره أو استهدف من وراء قراره النكاية والإيذاء والانتقام ، وهي جميعها تمثل معاير الغاية والنزوات الشخصية ، والحالة الثانية : وهي حالة الخطأ الجسيم ، وهي تعد من قبيل الأخطاء الشخصية حتى ولو لم تكن للموظف نية سيئة أو قصد شخصي ، وفي هذا الاتجاه قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بجلسة 6 يونيو سنة 1956م مقررة ذلك بقولها : (... من المبادئ المقررة في فقه القانون الإداري أن الموظف لا يُسال عن أخطائه المصلحية ، وإنما يُسأل فقط عن خطئه الشخصي، وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف ، فإذا كان يهدف من القرار الذي أصدره إلى تحقيق الصالح العام كان خطئه مصلحياً ،أما إذا تبيّن أنه لم يعمل للصالح العام أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية ... فإن الخطأ في هذه الحالة يعد خطأ شخصياً،ويُسأل عنه الموظف الذي وقع منه هذا الخطأ في ماله الخاص...)(1)، وفي هذا الاتجاه أوضحت المحكمة الإدارية المصرية أن اتسام الخطأ بالطبيعة الشخصية إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصي،يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره[2] كما أكدت المحكمة الإدارية العليا على اعتبار الخطأ الجسيم من قبيل الأخطاء الشخصية وذلك

---

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1956/6/6م ، في الطعن رقم (928) لسنة (4) ق ، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجز 23 ، مرجع سابق ، ص 52 .

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1981/6/13م ، في الطعن رقم (143) لسنة (24) ق ، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء 23 ، المرجع السابق ، ص 59 .

في حكمها الصادر بجلسة 30 مارس سنة 1969م إذ قررت : (... إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه وشهواته ونزواته وعدم تبصره، ويقصد من ورائه النكاية أو الأضرار أو ابتغاء منفعة ذاتية فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر شخصياً،وهو يعتبر كذلك أيضاً- ولو لم تتوافر في مرتكبه هذه النية – إذا كان الخطأ جسيماً..)[1].

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الخطأ بأنه:(واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أوجبت مسئولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها)[2].

وبالتالي فلا يمكن إقامة مسئولية جهة الإدارة ما لم يثبت ارتكابها للخطأ الموجب للمسئولية. وأما إذا انتفى الخطأ في جانب السلطة الإدارية فإنه يترتب عليه في المقابل إنتفاء المسئولية[3].

وحتى يتحقق الضرر، ومن ثم يستحق عنه المضرور تعويضاً،لابد وأن تتوافر فيه عدة شروط، نعرض لها فيما يلي[4]:

1- يجب أن يكون الضرر محققا Préjudice certain:

فمن المبادئ المقررة أن التعويض لا يستحق إلا عن ضرر محقق[5] ، وأول صور الضرر المحقق الضرر الحال ، أي الذي وقع بالفعل ، وبالتالي فلا مجال للجدل حول استحقاق التعويض في هذه الصورة إذا توافرت

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1969/3/30م ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً (1965- 1980) ، مرجع سابق ، ص 2238 وما بعدها.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1990/7/15م ، في الطعن رقم (673) لسنة (34) ق ، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء 39 ، مرجع سابق ، ص 30 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/11/2م ، في الطعن رقم (898) لسنة (29) ، المنشور في ذات المرجع ، ص 35 .

(4) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 476 ، والدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب ، والدكتور/ حسين عثمان محمد عثمان ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، 214 ، الدكتور / فتحي فكري ، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق ، ص 327 وما بعدها.

(5) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1950/6/29م ، مجموعة المبادئ للسنة الرابعة ، ص 333 .

شروط المسئولية الأخرى ، كما أن الضرر يكون محققاً ولو لم يقع حالاً طالما وقوعه في المستقبل مؤكداً.

وعليه فلا فرق بين الضرر الحال والضرر المستقبل من حيث استحقاق التعويض ، بيد أن الضرر المستقبل لا يمكن تقرير التعويض عنه في الوقت الحاضر ،لذا يترك تقديره لحين تحققه[1].

وبطبيعة الحال، لا مجال لتعويض الأضرار المحتملة التي قد تحدث أو لا تحدث ، وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري المصرية إذ قررت أنه : (... ولا اعتداد في تقرير التعويض بقول المدعي بأنه لو بقي في الخدمة لوصل إلى درجة وكيل وزارة في بحر عامين لأن العبرة في تقديره ، إنما تكون بمقدار الضرر الواقع فعلاً على أساس الواقع الثابت لا على أساس افتراض أمور محتملة قد لا تحصل ، إذ يجب لصحة الأحكام أن تبنى على الواقع لا على الفروض والاحتمالات ، وما دامت الترقية لدرجة أعلى سلطة بيد الحكومة تمنحها لمن تراه جديراً بها ، وليست حقاً للموظف ، فليس للمدعي أن يتمسك بترقيات لم تمنحها له الحكومة...)[2].

2- يجب أن يكون الضرر خاصا Préjudice spécial:

بمعنى أن يصيب الضرر الذي تسببت فيه جهة الإدارة فرداً بعينه أو أفراداً محددين بذواتهم على وجه الخصوص .

أما إذا كان الضرر المتحقق عاماً أصاب عدداً غير محدد من الأفراد ، فإنه لا يعتبر من قبيل الأضرار التي يستحق عنها تعويضاً ، وإنما يعد من قبيل الأعباء العامة، أو التكاليف العامة التي يتعين أن يتحملها الجميع دون تعويض[3].

---

(1) انظر الدكتور/ فتحي فكري ، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، مرجع سابق ، ص 333 .

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (503) لسنة (3) ق ، منشور في مجموعة المجلس للسنة الخامسة ، ص 71 .

(3) انظر حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (81) لسنة (1) ق ، المنشور في مجموعة المجلس للسنة الأولى ، ص 304 .

3- يجب أن يصيب الضرر حقاً مشروعا Le préjudice touchant un droit légtime:

بمعنى أن يصيب الضرر الذي تسببت فيه جهة الإدارة حقاً من الحقوق المشروعة للأفراد ، لذا فإن التعويض يقوم على حق أثر فيه القرار المتخذ من جانب جهة الإدارة فألحق بصاحبه ضرر، سواء أكان هذا الضرر مادياً أو أدبياً.

هذا ويتجه القضاء نحو التعويض عن الأضرار الأدبية والنفسية التي تصيب الأفراد أو الموظفين من القرارات الإدارية ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 15 مايو سنة 1988م بقولها : (... وأما الضرر الأدبي فهو الذي لا يمس مصلحة مالية للمضرور ، ولكنه يصيب مصلحة غير مالية ، إذ أنه يصيب الشخص في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه ، وبالتالي فإن التعويض غير النقدي هو مجال الضرر الأدبي في حالة ما إذا كان هذا التعويض كافياً لجبر الأضرار...)[1].

ثانياً:ركن الضرر Le préjudice:

وهو الركن الثاني من أركان المسئولية الإدارية ، فبدون تحقق الضرر لا يمكن التحدث عن استحقاق التعويض، وبالتالي فإن التعويض يدور وجوداً وعدماً مع الضرر ويقدر بقدره.

وعليه فإذ وقع من الجهة الإدارية خطأ – وفقاً لما سبق إيضاحه – في حق أحد الإفراد أو الموظفين ، سواء تمثل الخطأ في صورة عمل مادي أو قرار إداري ، فإن هذا الخطأ لا يرتب حقاً في التعويض إذا لم يرتب ضرراً ، ويستوي أن يكون هذا الضرر مادياً أو أدبياً.

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1988/5/15م ، في الطعن رقم (899) لسنة (28) ق، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء (39) ، مرجع سابق ، ص 63 ، وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (11) لسنة (44) من مجموعة المجلس للسنة الخامسة ، ص 243 .

ثالثاً: ركن علاقة السببية Le lien de causalité:

ويعد هذا الركن هو الركن الثالث من أركان المسئولية الإدارية، إذ يجب أن تتحقق رابطة السببية بين خطأ جهة الإدارة والضرر الذي لحق بالموظف ، أي أن يكون الضرر الذي أصاب الموظف المضرور قد نتج بصورة مباشرة عن خطأ الإدارة ، أو بمعنى آخر يجب أن يكون الخطأ الإداري هو السبب المباشر للضرر.

ويتحقق ذلك بأن يكون القرار الإداري الذي أصدرته الجهة الإدارية غير مشروع ، أي مشوباً بعيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري ، وأن يصيب أحد الأفراد ضرر من ذلك القرار ، وأن تكون هناك رابطة سببية بين الخطأ والضرر بحيث يتأكد من أنه لولا الخطأ الحاصل من قبل جهة الإدارة ، لما كان الضرر قد حدث على النحو الذي حدث به.

وترتيباً على ذلك فإن مسئولية الإدارة تنتفي إذا انقطعت رابطة السببية بين الخطأ والضرر ، وذلك إذا كان الضرر ناتجاً عن سبب أجنبي كالقوة القاهرة أو خطأ الغير ، أو خطأ المضرور نفسه[1]، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة 12 مايو سنة 1987م إذ قررت بأنه : (... ولاشك أن المطعون ضده (الموظف) بموقفه هذا قد أخطأ في عدم الحضور واستلام عمله ، وإذا كان القرار رقم 476 المؤرخ 7 من سبتمبر سنة 1980م بإنهاء خدمة المطلوب التعويض عنه، قد صدر دون إنذار على الوجه المنصوص عليه في المادة (68) من القانون رقم 47 لسنة 1978، إلا أن خطأ المطعون ضده يجُب خطأ الإدارة في الحالة الماثلة، فهو منقطع منذ 6 من سبتمبر سنة 1973م وأعيد إلى الخدمة بالحكم المشار إليه، ثم تقاعس عن استلام عمله عند دعوته لاستلامه مطالباً

---

[1] انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 482 .

بمهلة مقدارها أربعة أشهر تقريباً، الأمر الذي تضحى معه مطالبته بالتعويض عن ذلك القرار في غير محلها دون سند من القانون ...)[1].

وعليه فإن مناط المسئولية الإدارية عن القرارات الصادرة منها وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار غير مشروع ، وأن يصيب ذوي الشأن ضرر من القرار ، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر بحيث يتأكد لولا الخطأ المنسوب للإدارة ما كان الضرر قد حدث على ذلك النحو الذي حدث به[2].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن خطأ المضرور نفسه لا تسأل عنه جهة الإدارة ، وإنما يتحمل وحده نتيجة خطأه الشخصي[3].

وكذلك الحال بالنسبة للخطأ المشترك ، إذ يشارك المضرور في تحمل تبعة الضرر الذي أصابه، وذلك عن طريق إنقاص مقدار التعويض أو عدم القضاء به إذا كان المضرور طالب التعويض قد اشترك أو شارك في إحداث الضرر أو زاد فيه.

وبالبناء على ما تقدم فإن الموظف الذي يتعرض للجزاء التأديبي إذا أصابه ضرر من جراء القرار التأديبي وكان هذا القرار معيباً بعيب من عيوب القرار الإداري ، وتم إلغائه من قبل المرجع القضائي المختص ، فإنه يستطيع مطالبة جهة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به بسبب القرار غير المشروع ، سواء أكانت هذه الأضرار مادية أو أدبية.

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1987/5/12م ، في الطعن رقم (729) لسنة (28) ق ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء(39)، مرجع سابق ، ص 53 ، وانظر كذلك حكمها الصادر بجلسة 1987/1/25م ، في الطعن رقم (237) لسنة (32) ق ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في السنة الثانية والثلاثين ، الجزء الأول ، (أكتوبر 1986م – فبراير 1987م) ، ص712 .

(2) انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1985/11/30م ، في الطعن رقم (2431) لسنة (29) ق ، الموسوعة الإدارية الحديثة ص12 .

(3) انظر حكم المحكمة الاتحادية العليا (مدني) الصادر بجلسة 1975/7/9م ، في الدعوى رقم (2) لسنة (2) ق ، حيث قررت (بأن ثبوت أن المدعي هو الذي قدم استقالته من عمله بإرادته دون طلب الجهة الإدارية ذلك منه ، ينفي عنها مسئولية ما لحقه من ضرر).

الورقة الثانية
التعويض عن القرارات التأديبية
في القانون الإماراتي

تقوم مسئولية الدولة (جهة الإدارة) عن القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التأديبية إذا توافرت الأركان الثلاثة للمسئولية التي سبق التطرق إليها .

هذا ويراعى عند تقدير التعويض indemnité عن القرارات التأديبية الخطأ الذي وقع من الموظف ، فحيث يمكن نسبة الخطأ إلى الموظف فإن السلطة الإدارية تلتزم بالتعويض بقدر معين، مع مشاركة الموظف في تحمل تبعة خطئه عن الأضرار التي تلحق بالشخص المضرور ، أما إذا كان الخطأ شخصياً بأن كان الخطأ الذي وقع فيه الموظف جسيماً ، أو كان يهدف من وراء قراره مصلحة شخصية فإنه يكون هو المسئول عن تعويض الأضرار التي تصيب الغير في ماله الخاص .

وعليه فإنه حتى يمكن الحصول على التعويض من السلطة الإدارية ، فإنه يجب أن يثبت المضرور خطأ جهة الإدارة ، ويتحقق ذلك إذا كان القرار غير مشروع لعيب من عيوب القرار الإداري .

والتعويض عن القرارات التأديبية يعد الضمانة اللاحقة لضمانة الإلغاء والمكمل لضمانات الرقابة القضائية ، والتي تمثل المرحلة الأخيرة لضمانات التأديب[1]، كما أنه يعد جزاء تحقق المسئولية اتجاه الإدارة ، وهو الأثر الذي يترتب عليها ، وهو التزام المسئول عن الخطأ بتعويض المضرور منه لجبر الضرر الذي حاق به ، ومن ثم فإن الحق في التعويض لا ينشأ من الحكم

---

(1) انظر أستاذنا الدكتور/ محمد رمزي الشاعر ، قضاء التعويض (مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية) بدون دار نشر ، طبعة 1992م ، ص 29، وأستاذنا الدكتور/ محمد مرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء التعويض- مرجع سابق ص 22 ، وكذلك مقال الدكتور/ محمد مرغني خيري ، عن التطور المعاصر في مبدأ مسئولية الدولة ، مجلة العلوم الإدارية العدد الثاني ، السنة (26) ديسمبر سنة 1984م ، ص 7 وما بعدها.

الصادر في دعوى المسئولية ، وإنما ينشأ من العمل الضار الذي يشكل الخطأ فيرتب في ذمة المسئول الالتزام بالتعويض ، وذلك من الوقت الذي تحققت فيه أركان المسئولية ، فالحكم مقرر لهذا الحق لا منشئ له[1] .

والتعويض إما أن يكون تعويضاً عينياً أو تعويضاً بمقابل ، كما أن التعويض بمقابل قد يكون تعويضاً نقدياً ، وقد يكون تعويضاً غير نقدي ، والتعويض غير النقدي مجاله الطبيعي هو التعويض عن الضرر الأدبي ، وذلك في الحالات التي يكون فيها التعويض كافٍ لجبر الضرر.

وقد أوضحنا فيما تقدم أن الضرر الأدبي لا يمس مصلحة مالية للمضرور ، وإنما يصيب مشاعره وعواطف ، وعليه فإن التعويض يجب أن يكون بقدر الضرر حتى لا يثري المضرور على حساب المسئول بدون مبرر[2].

كما أن الأصل العام أنه لا تعويض عن القرارات الإدارية المشروعة ، فإذا صدر القرار الإداري مطابقاً للقانون من جميع الجوانب ، فإن السلطة الإدارية لا تسال عن الأضرار التي قد تترتب على ذلك القرار ، إذ أن مناط مسئولية الإدارة عن قراراتها التي تسبب أضراراً للغير ، هو أن يكون القرار مشوباً بعيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري ، أما إذا كان القرار الإداري مشروعاً ، فلا مجال لقيام مسئولية الجهة الإدارية مهما أحدثه ذلك القرار من أضرار جسيمة ، إذ لابد للأفراد من أن يتحملوا نتائج النشاط الإداري المشروع ، وذلك من أجل الصالح العام[3] .

---

[1] انظر الدكتور/ محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، مرجع سابق ن ص 619 ، وكذلك الدكتور/ ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص 494 .

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1964/3/14م ، في الطعن رقم (1731) لسنة (36) ق ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء (39) ، مرجع سابق ، ص 174 .

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1964/3/7م ، في الطعن رقم (150) لسنة (9) ق ، غير منشور.

وغني عن البيان أن التعويض يقدر بحسب جسامة الضرر الذي تسببت فيه الجهة الإدارية ، والأصل في التعويض أنه يغطي ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب، فالقضاء هو الذي يقدر مدى التعويض عن الضرر الذي لحق بالمضرور أخذاً في الاعتبار كافة الظروف والملابسات التي أحاطت بالواقعة ، ويشمل التعويض أولاً : الضرر المادي وهو الضرر المباشر الذي حاق بالمضرور ويتضمن عنصرين أساسيين هما ، الخسارة التي لحقت المضرور ، والكسب الذي فاته بسبب ذلك الخطأ ، ثانياً : الضرر الأدبي، وهو ما يصيب المضرور من ألم في عاطفته أو شعوره ووجدانه[1]، فهذه العناصر هي التي يسترشد بها القاضي عند تقديره للتعويض الذي يقضي به للمضرور تحقيقاً لقواعد العدل والإنصاف.

وعليه فإن الموظف الذي يلحقه ضرر من جراء القرار التأديبي الموقع عليه ، إذ كان هذا القرار غير مشروع لعيب من العيوب السابق بيانها ، فإنه يستطيع مطالبة جهة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي أصابته نتيجة ذلك القرار غير المشروع ، سواء أكان الضرر مادياً أم أدبياً ، ويمكن أن تكون هذه المطالبة ضمن الطعن الذي يقدمه ضد القرار المعيب أو في دعوى مستقلة عن طلب الإلغاء.

هذا وتتقادم الدعوى المتعلقة بالتعويض وفقاً لأحكام قانون المعاملات المدنية الإماراتي رقـــم5 لسنة 1985م بمضي خمسة عشر عاماً، وذلك وفق ما تقضي به المادة (473) منه [2] ، بيد أن الطعن في القرارات التأديبية الصادرة من مجلس التأديب يجب أن يتم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة كما سبق بيانه ، وذلك من أجل الطعن فيها بالإلغاء أمام

---

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1988/1/3م ، في الطعن رقم (2191) لسنة (30) ق ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء (39) ، مرجع سابق ، ص 202 ، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1991/4/28م ،في الطعن رقم (4362) لسنة (35) ق ، المرجع نفسه ، ص 204 ، وانظر كذلك المادة (389) من قانون المعاملات المدنية الإماراتي رقم 5 لسنة 1985م ، المنشور بعدد الجريدة الرسمية رقم (158) ، مجلد رقم (12) ، ص 15، وما بعدها.

(2) تنص المادة (473) من قانون المعاملات المدنية رقم 5 لسنة 1985م على أنه : (لا ينقضي الحق بمرور الزمان ولكن لا تسمع الدعوى على المنكر بانقضاء خمس عشر سنة بغير عذر شرعي مع مراعاة ما وردت فيه أحكام خاصة).

المحكمة الاتحادية العليا[1]، أما دعوى التعويض عن القرار التأديبي غير المشروع، فإنها لا تتقادم إلا وفق القواعد العامة المنصوص عليها في المادة (473) من قانون المعاملات المدنية المشار إليها أعلاه لعدم وجود نص خاص يحكم التقادم فيها.

مما تقدم نخلص إلى أن من حق الموظف الذي صدر في مواجهته قرار تأديبي غير مشروع ، ورتب هذا القرار ضرراً له ، أن يطالب بالتعويض عن ذلك القرار التأديبي وفق ما سبق بيانه ، ولا شك أن هذا الحق يعد ضمانة تأديبية عظيمة تكمل باقي الضمانات التأديبية الأخرى التي يتمتع بها الموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية.

---

[1] انظر المادة (83) من قانون الخدمة المدنية رقم 21 لسنة 2001م.

الخاتمـــــــــــة

الآن وقد فرغت بعون من الله وتوفيق منه من هذا البحث وموضوعه (النظام التأديبي للموظف العام في القانون العُماني دراسة مقارنة في كل من سلطنة عُمان وجمهورية مصر العربية ودولة الإمارات العربية المتحدة) ، من خلال تناول أحكام هذا النظام بالدراسة والتحليل والتأصيل والمقارنة ، بهدف الوصول إلى ترجيح أفضل المناهج المتبعة في هذا الشأن ، تحقيقاً لمبدأ التوازن بين الفاعلية والضمان في التأديب ، بحسبانهما المحورين الأساسيين اللذين يتجاذبان نظرية التأديب الإداري ،و كلاهما جدير بالرعاية والاهتمام من قبل المشرع التأديبي ، حتى تتحقق الغايات الكبرى من إقرار النظام في المجتمع الوظيفي.

وقد تبّين من خلال هذه الدراسة أن النظام التأديبي للموظف العام في الدول محل الدراسة قد حقق قفزة قانونية نوعية إلى حد ما،من حيث: تنظيم السلطات التأديبية التي تمارس حق التأديب ، وتحديد الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف المخالف، إعمالاً لمبدأ شرعية الجزاءات التأديبية، والإجراءات الواجب إتباعها من قبل تلك السلطات عند إعمالها لأحكام المسئولية الإدارية في مواجهة الموظف الذي يخضع للمساءلة.

كما حظيت الضمانات التأديبية المقررة للموظف باهتمام المشرع في هذه الدول بقدر لا يستهان به، باعتبارها السلاح الذي يتزود به الموظف ، في مواجهة سلاح (سلطة التأديب) التي تتمتع بها جهة الإدارة في مواجهته، إعمالاً لمبدأ توازي الأسلحة.

ولست هنا بصدد تلخيص لما ورد في متن هذه الرسالة من موضوعات وأحكام وآراء فقهية واجتهادات قضائية وتوصيات وما أبديته بشأنها من

مواقف أعلنتها في موضعها من هذه الدراسة ، إذ يمكن للقارئ الكريم الوقوف عليها عند قراءته لها بإذن الله تعالى.

وإنما قصدت أن أشير إلى أن الشارع الحكيم في سلطنة عُمان قد أخذ في نظامه التأديبي بالاتجاهات التي يراها مناسبة لواقع الوظيفة العامة في هذه الفترة من الزمن ، ولعل إنشاء محكمة القضاء الإداري التي كانت بمثابة الحلم الذي ظل يراود الكثيرين من الباحثين والمهتمين بشئون الوظيفة الإدارية ،الطامعين في تحقيق المشروعية وسيادة حكم القانون في سائر تصرفات السلطة التنفيذية ، يمثل الإنجاز القانوني الذي يستحق الإشارة إليه في هذا المكان ، سيما وأنه أنيط بها اختصاص الرقابة على القرارات التأديبية ، وهي أحد الموضوعات في هذه الرسالة ،بوصفها الضمانة الكبرى للتأديب وأنها المصدر المهم لمعظم الضمانات التأديبية الأخرى ، وهي التي تكفل احترام السلطة التأديبية لبقية الضمانات والحقوق المقررة للموظف العام الذي يخضع للمساءلة التأديبية.

ولاشك أن هذه المحكمة سوف تمارس سلطة الرقابة على القرارات التأديبية التي تصدر من السلطات المختصة بالتأديب ، في ضوء أوجه أو أسباب الطعن المقررة قانوناً ، مستهدية في ذلك بما استقر عليه القضاء الإداري المقارن والاجتهادات الفقهية في مجال القانون الإداري بوجه عام ، وفي المجال التأديبي بوجه خاص ، وما الأحكام القضائية التي صدرت عنها والمشار إليها في متن هذه الدراسة، وما سوف يصدر عنها مستقبلاً من أحكام في الدعاوى المطروحة عليها ، إلا دليلاً لا يقبل الجدل على حكمة المشرع العُماني ، وهدفه العظيم نحو إرساء نظام إداري تسود فيه المشروعية، وسيادة حكم القانون من خلال خضوع السلطة الإدارية للقانون.

فالقضاء بوصفه الركن الركين والحصن المنيع لحماية الحقوق والحريات، وإنصاف المظلومين من خلال رقابته على تصرفات وقرارات

السلطة الإدارية ، التي ظلت ردحاً من الزمن بمنأى عن الرقابة القضائية ، فبهذه الرقابة يكتمل البناء القانوني لدولة المؤسسات ودولة القانون ، وتتحقق الضمانات والغايات المُثلى من إقرار النظام والقانون في المجتمع الوظيفي بشكل خاص ، وفي الدولة بشكل عام ، ويتحقق ردع العابثين من أصحاب السلطة والنفوذ، وكبح جماح غيهم وعسفهم،وانحرافهم عن جادة الصواب.

والعدالة في أي نظام إداري أو سياسي أو اجتماعي؛ تمثل الإنجاز الحقيقي للشعوب ونضالها نحو الحرية وإقرار الحقوق، بوصفها ملاذ المظلومين ومرد الطمأنينة في المجتمع.

والنظام التأديبي بوصفه فرعاً من النظام الإداري، يجب أن يسوده القانون والمشروعية والموازنة بين مبدأ الفاعلية المقرر لجهة الإدارة، ومبدأ الضمان المقرر لمصلحة الموظف وصولاً إلى سياسة تأديبية سليمة ، لذا وإدراكاً من المشرع في الدول محل الدراسة بأهمية العدالة التأديبية ، فقد حرص على إقامة هذا التوازن قدر الإمكان بين هذين المبدأين وصولاً إلى نظام تأديبي سليم يحقق الأهداف المرجوة، والغايات المنشودة من التأديب، باعتبار أن التأديب هو حامي كيان الوظيفة العامة وحارسها من الخلل والاندثار.

ولتحقيق الأهداف الكبرى من النظام التأديبي ، نرى العمل على نشر ثقافة التأديب ذلك من خلال إعداد دليل التأديب ، يتم توزيعه على سائر الموظفين بالدول محل الدراسة، يبيّن فيه الحقوق والواجبات لهؤلاء الموظفين ، والإجراءات الواجب اتباعها من قبل السلطات التأديبية عند ممارسة حقها في التأديب لمجابهة مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ، بحيث يكون الموظف على دراية كاملة بالإجراءات التأديبية والضمانات التي كفلها له المشرع وكيفية استخدامه لها.

كما نأمل من المشرع في الدول محل الدراسة سرعة العمل على إصدار قانون الإجراءات الإدارية ينظم سير الدعاوى الإدارية على غرار القوانين الإجرائية العامة التي تنظم سير الدعاوى المنظورة أمام القضاء العادي.

وبالنسبة للمشرع الإماراتي نناشده على سرعة العمل على استحداث قضاء إداري مستقل ينيط به الفصل في المنازعات الإدارية ويقرر له حق الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة من جهات التأديب في تلك الدولة ، حتى يكتمل حكم القانون في سائر نواحي الحياة بما في ذلك خضوع السلطة الإدارية له.

تمت بعون الله وتوفيق منه وله الحمد في الأولى والآخرة

الباحث

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة :

1- دكتور/ إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ أحكام ا لقانون الإداري اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1983 م .

2- الإمام أبو داود سليمان الأشعث السجستاني الأزدي: أبو داود السنن ، الجزء الثاني ، مصطفي الحلبي ، القاهرة ، ط2، 1983م .

3- الإمام أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء: الأحكام السلطانية ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، لبنان .

4- الإمام أبو القاسم جار الله محمود بن عمر الزمخشري: الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل ، الجزء الثاني ، مطبعة البابي الحلبي وأولاده بمصر ، القاهرة ، 1972م.

5- دكتور/ أحمد أبو الوفا: المرافعات المدنية والتجارية بمقتضى قانون المرافعات رقم 13 لسنة 1963م ، منشورات منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1976م .

6- ــــــــــــــــــــ: نظرية الأحكام في قانون المرافعات ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، الطبعة السادسة ، 1989م .

7- دكتور/ أحمد أنور رسلان : التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية ، مطبعة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1999م.

8- دكتور/ أحمد الموافي: نظام مجالس التأديب (طبيعته – ضماناته) دراسة تطبيقية ، دار النهضة العربية ، القاهرة.

9- أحمد بن الحسين بن علي البيهقي : السنن الكبرى ، الجزء العاشر، دار الفكر ، بيروت.

10- الإمام/ أحمد بن حنبل الشيباني : المسند ، ترتيب أحمد عبد الرحمن البن ، المسمى بالفتح الرباني بترتيب أحمد بن حنبل الشيباني ، الجزء السادس عشر ، دار الشهاب ، القاهرة.

11- دكتور/ أحمد حافظ نجم: القانون الإداري ، الجزء الثاني ، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامة ، 1981م.

12- دكتور/ أحمد سعيد المؤمني : إعادة الاعتبار – وقف تنفيذ العقوبة (دراسة مقارنة) ، منشورات جمعية عمال المطابع النموذجية ، عمان،الأردن ، ط1، 1992 .

13- دكتور/ أحمد فتحي سرور: النظرية العامة للعقوبة ، منشورات دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1985م .

14- ـــــــــــــــــــ: أصول قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية .

15- ـــــــــــــــــــ: الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1970م.

16- دكتور/ أحمد فتيح بهنسي: العقوبة في الفقه الإسلامي ، دار الشروق ، بيروت ، الطبعة السادسة.

17- دكتور/ أحمد ماهر زغلول : الدافع المعاون ، دراسات حول مهنة المحاماة ، الجزء الأول ، 1991م.

18- دكتور/ أحمد مصطفى عبد الرحمن : الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة ، منشورات مركز الاتصالات الدولية ، القاهرة ، 1990 ، ط1.

19- مستشار/ أحمد نشأت: رسالة الإثبات ، الطبعة الثالثة ، بدون دار وسنة نشر .

20- دكتور/ إدوارد غالي : حجية الحكم الجنائي أمام القضاء المدني ،بدون دار وسنة نشر .

21- الأستاذ/ إسماعيل الخلفي : شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة ، توزيع مكتبة كوميت ، القاهرة ، 1977م .

22- دكتور/ أشرف رمضان عبد الحميد حسن: الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق ، ط2 ، 2003م.

23- الإمام ابن قدامة: المغني، الجزء العاشر ، دار الكتب العلمية ، بيروت .

24- ابن ماجه محمد بن يزيد القزويني: سنن ابن ماجه ، الجزء الثاني ، دار الحديث ، القاهرة، بدون سنة نشر.

25- دكتور/ أرشيد عبد الهادي الحوري : التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية ، دراسة مقارنة في القانون المصري والكويتي ، دار النصر للطباعة الإسلامية ، القاهرة ،بدون سنة نشر.

26- دكتور/ الديداموني مصطفى: الإجراءات والإشكال في القرار الإداري ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة1992م.

27- دكتور/ السيد محمد إبراهيم : شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، دار المعارف ، 1966م.

28- ـــــــــــــــــــ: شرح نظام العاملين بالدولة رقم 46 لسنة 1964م، الطبعة الأولى ، 1966م.

29- ـــــــــــــــــــ: شرح نظام الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة ، وزارة الإعلام والثقافة ، الإمارات العربية المتحدة ، 1978م.

30- ـــــــــــــــــــ: شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة، بدون دار وسنة نشر .

31- دكتور/ السعيد مصطفى السعيد : الأحكام العامة في قانون العقوبات ، منشورات منشأة المعارف بالإسكندرية ، ط1 ، 1966م.

32- دكتور/ السيد أحمد طه محمود: الاتجاهات الجنائية الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1993م .

33- (أبو الحسن الماوردي): الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، مصطفى البابي الحلبي ، القاهرة ، 1973م.

34- إبراهيم عباس منصور الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مطبعة الرسالة ، القاهرة ، 1966م .

35- دكتور/ بكر القباني : القانون الإداري في دول الخليج العربية ، بدون دار نشر، ط1 ، 1992.

36- ـــــــــــــــــــ: القانون الإداري (قانون الإدارة العامة ومنظماتها) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978م .

37- ـــــــــــــــــــ: الرقابة الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978م.

38- ـــــــــــــــــــ: الرقابة القضائية، بدون دار نشر، 1978م.

39- بدرية جاسر: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان (دراسة مقارنة في القوانين الوظيفية في مصر والكويت والدول الأجنبية) ، مطبعة حسان ، القاهرة ، 1982م.

40- دكتور/ توفيق الشاوي : فقه الإجراءات الجنائية ، بدون دار نشر 1954 م.

41- دكتور/ توفيق شحاته: مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول ، بدون دار نشر ،1955م.

42- ـــــــــــــــــــ: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية ، دار النهضة العربية ، 1979م.

43- دكتور/ ثروت بدوي : مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1986م.

44- ـــــــــــــــــــ: القضاء الإداري، بدون دار نشر، 1968م.

45- دكتور/ ثروت عبد العال أحمد : إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات طبقاً لأحكام القانون 49 لسنة 1972م . ، دار النشر والتوزيع ، القاهرة.

46- مستشار/ جلال أحمد الأدغم : التأديب في ضوء قضاء محكمتي النقض ، الإدارية العليا ، المكتب الحديث ، القاهرة ، ط2 ، 2003م .

47- مستشار/ جندي عبد الملك : الموسوعة الجنائية الجـزء الرابـع، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر .

48- دكتور/ حاتم بكار : حماية حق المتهم في محاكمـة عادلـة ، منشـأة المعارف بالإسكندرية،دون سنة نشر .

49- دكتور/ حامد مصطفى : مبادئ القانون الإداري العراقي ،بـدون دار نشر ، 1978م.

50- دكتور/ حسن جوخدار: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ط1 ، 1992م .

51- دكتور/ حسن صادق المرصفاوي : أصول الإجـراءات الجنايـة ، مطبعة نهضة مصر ، القاهرة ، بدون سنة نشر .

52- ـــــــــــــــــــــ: ضمانات المحاكمـة فـي التشـريعات العربية، بدون دار وسنة نشر .

53- دكتور/ حسن محمد علوب: استعانة المتهم بمحام في القانون المقارن ، دار النشر للجامعات المصرية ، 1970.

54- دكتور/ حسني سعد عبد الواحد تنفيذ الأحكام الإدارية ،بدون دار نشر ، 1984م.

55- دكتور/ حسين حمودة المهدوي : الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة المدنية العامة طبقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م. ، ليبيا ، طرابلس ، ط1، بدون سنة نشر.

56- ـــــــــــــــــــــ: شرح أحكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، طرابلس ، ليبيا، بدون سنة نشر .

57- دكتور/ حمدي أمين عبد الهادي : نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، بدون دار وسنة نشر .

58- ـــــــــــــــــــــــ: إدارة شئون موظفي الدولة، بدون دار وسنة نشر .

59- الأستاذ/ حمدي يا سين عكاشة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ، منشأة المعارف ــ بالإسكندرية 1987.

60- ـــــــــــــــــــــــ: موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية في خمسة عشر عاماً (الجزء الثاني)، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1983م .

61- ـــــــــــــــــــــــ: موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية إجراءات الدعوى الإدارية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ،1983م.

62- الشيخ/ حميد بن رزيق بن بخيت: الفتح المبين في سيرة السادة البوسعيدين، وزارة التراث القومي والثقافة / مسقط ،1994.

63- دكتور/ خالد سمارة الزعبي : القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، عمان ، الأردن ، 1993.

64- ـــــــــــــــــــــــ : القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية ، منشورات دار الثقافة ، عمان ، الطبعة الأولى ، 1989م .

65- دكتور/ خالد عبد الفتاح محمد : موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب (من عام 1981 – 1989) ، 1994م .

66- ـــــــــــــــــــــ : موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، دراسة فقهية ، ط1، 1994م.

67- دكتور/ خميس السيد إسماعيل: موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام ، دار الطباعة الحديثة ، القاهرة ، ط1 ، 1994م.

68- ـــــــــــــــــــــ: موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا ، الكتاب الأول.

69- دكتور/ رؤوف عبيد : الإجراءات الجنائية ، مطبعة نهضة مصر ، القاهرة، بدون سنة نشر.

70- ـــــــــــــــــــــ: ضوابط تسيب الأحكام الجزائية وأوامر التصرف في التحقيق ، دار الفكر العربي،القاهرة، ط3، بدون سنة نشر.

71- ـــــــــــــــــــــ: مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري ، بدون دار نشر ،الطبعة 11 ، 1976م.

72- ـــــــــــــــــــــ: القسم العام في التشريع العقابي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979م.

73- ـــــــــــــــــــــ : المشكلات العملية في الإجراءات الجنائية ، الجزء الأول ، ط2، بدون دار وسنة نشر .

74- ـــــــــــــــــــــ: الإجراءات الجنائية في القانون المصري، دار الفكر العربي ، القاهرة .، 1978.

75- دكتور/ ربيع أنور فتح الباب : القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر ، 2000 – 2001م.

76- دكتور/ رمضان محمد بطيخ : الوسيط في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997م.

77- ـــــــــــــــــــــ : المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999م.

78- دكتور/ زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ط2، 1986م.

79- دكتورة/ سعاد الشرقاوي: دروس في دعوى الإلغاء ،بدون دار نشر ، القاهرة ، 1980.

80- ـــــــــــــــــــــ: المنازعات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976م.

81- دكتور/ سعد حماد صالح القبائلي: ضمانات حق الدفاع أمام القضاء المدني (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998م.

82- دكتور/ سعيد المنعم الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط1 ، 1976م.

83- ـــــــــــــــــــــ: الأحكام العامة في قانون العقوبات ،بدون دار نشر 1962م .

84- دكتور/ سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري (قضاء التعوض)، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط1 ، 1977م.

85- ـــــــــــــــــــ: الوجيز في القضاء الإداري،بدون دار نشر ،1970م .

86- ـــــــــــــــــــ: مبادئ القانون الإداري ، الثامنة 1968، دار الفكر العربي، القاهرة.

87- ـــــــــــــــــــ : دروس في القضـــاء الإداري ، دار الفكـــر العربي ، القاهرة ، 1976م.

88- ـــــــــــــــــــ : القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1982م.

89- ـــــــــــــــــــ: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، دار الفكـــر العربي القاهرة ، 1976م.

90- ـــــــــــــــــــ: مبادئ القانون الإداري المصري والعربـــي ،بدون دار نشر 1961م.

91- ـــــــــــــــــــ: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979.

92- ـــــــــــــــــــ : القضاء الإداري قضاء التأديـــب ، الكتـــاب الثالث ، دار الفكر العربي ،1979م.

93- ـــــــــــــــــــ : مبادئ القانون الإداري المصري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة السابعة ، 1965م .

94- ـــــــــــــــــــ : مبادئ القـــانون الإداري ، دراســـة مقارنـــة الكتاب الثاني ، نظرية المرفق العام و عمال الإدارة،دار الفكر العربي ، القاهرة ،1973 .

95- ـــــــــــــــــــــــ : النظرية العامة للقرارات الإداريـــة ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1976م.

96- ـــــــــــــــــــــــ: القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995م .

97- ـــــــــــــــــــــــ: مبادئ القانون الإداري الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979م.

98- ـــــــــــــــــــــــ: مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضـــة العربية ، القاهرة ، الطبعة الرابعة ، 1966م.

99- ـــــــــــــــــــــــ: نظرية التعسف في استعمال السلطة ، منش مط جامعة عين شمس ، القاهرة ، الطبعة لا ثالثة ، 1978م.

100- ـــــــــــــــــــــــ : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة السادسة ، مطبعة جامعة عين شمس ، 1991م.

101- دكتور/ سليمان مرقس : أصول الإثبات ،بدون دار نشر، 1952

102- دكتور/ سمير إبراهيم سعادة : الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة دار الكتب القانونية،1994م .

103- مستشار/ سمير يوسف البهي: قواعد المسئولية التأديبية فـــي ضـــوء أحكام المحكمة الإدارية العليـــا ، دار الكتـــب القانونيـــة ، القـــاهرة ، 2002م.

104- ـــــــــــــــــــــــ : دفوع وعوارض الدعوى الإداريـــة ، شركة مطابع الطوبجي ، القاهرة ، ط2 ، 2002م .

105- دكتور/ شاب قوما منصور: القانون الإداري الكتاب الثاني ، دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، 1980.

106- الأستاذة/ شيماء عبد الغني محمد عطا الله: مدى إعمال قواعد المسئولية الجنائية في مجال المسئولية التأديب،دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002م .

107- الأستاذ/ صلاح الدين الطوخي: القانون التأديبي في مصر، بدون سنة نشر، 1959م.

108- دكتور/ صلاح الدين فوزي: الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، بدون دار نشر ،1989م.

109- دكتور/ طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، بدون دار نشر ، الطبعة الثالثة 1976.

110- ـــــــــــــــ: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، ، دار النهضة العربية ــ القاهرة 1984م .

111- ـــــــــــــــ : رقابة لأعمال الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة،1984.

112- ـــــــــــــــ : شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري ، رسالة دكتوراه،مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ،بدون سنة نشر .

113- ـــــــــــــــ: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإداري للقانون ، دار النهضة العربية ، 1976م.

114- ـــــــــــــــــــــ: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، بدون دار نشر، 1970م.

115- دكتور/ عاشور مبروك :الوسيط في قانون القضاء المصري ، الكتاب الأول ، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، الطبعة الأولى ،بدون سنة نشر .

116- دكتور/ عاصم أحمد عجيلة: طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة (إدارياً – تأديبياً – جنائياً) ، عالم الكتب ، القاهرة،بدون سنة نشر .

117- دكتور/ عبد الحميد كمال حشيش: دراسة في الوظيفة ا لعامة في القانون الفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة،1977م.

118- الشيخ/ عبد الحي الكتاني: نظام الحكومة النبوية (التراتيب الإدارية) الجزء الأول ،بدون دار وسنة نشر .

119- الأستاذ/ عبد الرءووف متولي: مذكرات في الوظيفة العامة ، معهد الدراسات القضائية ، 1993م .

120- دكتور/ عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام بوجه عام (الإثبات)، بدون دار نشر، 1956م.

121- ـــــــــــــــــــــ: الوسيط في شرح القانون المدني ، المجلد الثاني،بدون دار وسنة نشر .

122- دكتور/ عبد العزيز خليل بدوي الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، الأولى ، ، دار الفكر العربي ــ القاهرة ،1970م.

123- دكتور/ عبد العزيز عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية ، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر ، القاهرة ، ط3 ، 1957م.

124- دكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، ، دار النهضة العربية ــ القاهرة ،2001م.

125- ــــــــــــــــ: ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ،بدون دار نشر ، 2003 .

126- ــــــــــــــــ: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، 2003م .

127- دكتور/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تأديب الموظف العام في مصر ، الجزء الثاني ، دار النهضة العربية،القاهرة ، 2000م ، ط1 .

128- ــــــــــــــــ: التفويض في الاختصاصات التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1996م .

129- دكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري ،1996م، منشأة المعارف بالإسكندرية .

130- ــــــــــــــــ: القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري)،منش الدار الجامعية ، القاهرة ، الطبعة الأولى.

131- ــــــــــــــــ: رقابة القضاء الإداري على عمال الإدارة (قضاء الإلغاء) ، منش منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1983م .

132- دكتور/ عبد الفتاح بيومي حجازي : أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية ، 2003م، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية.

133- دكتور/ عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الإداري الكويتي ، دار النهضة ا لعربية ، القاهرة ، 1996م.

134- ـــــــــــــــــــ: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1970 ، 1971 .

135- دكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر : المسئولية المدنية للعاملين بالحكومة والقطاع العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1989م .

136- ـــــــــــــــــــ: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1979.

137- دكتور/ عبد الفتاح مراد: التحقيق الجنائي العلمي ، مؤسسة شباب الجامعة ، 1989م .

138- الأستاذ/ عبد القادر أحمد ناصر : ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق (مختصر الدراسات الأمنية للمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب ، الجزء الرابع) ، المركز العربي للدراسات الأمنية ، الرياض ، السعودية ، 1990م.

139- دكتور/ عبد القادر الشيخلي: الجزاء التأديبي للموظف العام العراقي ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمّان ، 1983م.

140- ـــــــــــــــــــ : السياسات السليمة في تأديب العاملين بالدولة ، دار الفكر لنشر والتوزيع ، عمّان ، الأردن، بدون سنة نشر.

141- دكتور/ عبد القادر عوده: التشريع الجنائي الإسلامي ، دراسة مقارنة بالقانون الوضعي ، القسم العام ، الجزء الأولى ، مكتبة دار العروبة ، الق ، الطبعة ا لثانية ، 1959م.

142- دكتور/ عبد الله حنفي: مسئولية الدولة عن إعمالها غير التعاقدية، 2000م، دار النهضة العربية ــ القاهرة.

143- ــــــــــــــــ : قضاء التعويض (مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية) ، دار النهضة العربية،القاهرة ، 200م.

144- مستشار/ عبد الله عبد القادر: العمدة في أحكام تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، 1990.

145- دكتور/ عبد الله محمد محمود أرجمند: فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين الخدمة المدنية في دولة الإمارت العربية المتحدة والدول الأجنبية ، مطابع البيان ، دبي ، 1998م .

146- ــــــــــــــــ : الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية، بدون دار وسنة نشر .

147- دكتور/ عبد المحسن سالم: العقوبة المقنعة بين المشروعية وتعسف الإدارة (دراسة مقارنة) ، منشورات الشعب،ط1 ، 1986م .

148- دكتور/ عبد المنعم عبد العظيم جيزة آثار حكم الإلغاء ، الأولى ، ، دار الفكر العربي ــ القاهرة1971م.

149- مستشار/ عبد الوهاب البنداري : طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائياً ، دار الفكر العربي ، القاهرة،بدون سنة نشر .

150- ـــــــــــــــــــــ: العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة (دراسة فقهية وقضائية) ، دار الفكر العربي ، القاهرة، بدون سنة نشر.

151- ـــــــــــــــــــــ: المسئولية التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1972م.

152- ـــــــــــــــــــــ: الجرائم الجنائية والتأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، 1970- 1971م .

153- ـــــــــــــــــــــ: العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، والكادرات الخاصة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ،بدون سنة نشر .

154- ـــــــــــــــــــــ: الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية ، دار الفكر العربي،بدون سنة نشر .

155- ـــــــــــــــــــــ: الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين بالدولة والقطاع العام ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1971.

156- دكتور/ عثمان خليل عثمان : مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة ، عالم الكتب ، القاهرة ، الطبعة الخامسة،1962م .

157- ـــــــــــــــــــــ : مجلس الدولة ،بدون دار نشر، 1956م.

158- ـــــــــــــــــــــ : مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة ، عالم الكتب ، القاهرة ، بدون دار نشر، ط5 ، 1962.

159- دكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، بدون دار نشر، 1983م .

160- الأستاذ/ عدلي تادرس : المرجع في قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978 ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1978م.

161- ـــــــــــــــــــ : القانون الجديد للعاملين بالقطاع العام رقم 61 لسنة 1971 م ، بدون دار نشر ، 1972م.

162- دكتورة/ عزيزة الشريف: النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائرية الأخرى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1988م.

163- دكتور/ عصمت عبد الله الشيخ : الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب ، دار النهضة العربية ، القاهرة بدون سنة نشر.

164- الأستاذ/ عقيل بن محمد الشريف: القضاء الإداري العماني ، شرح وتعليق (الجزء الأول) ، الطبعة الأولى ، 2004م.

165- دكتور/ علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري ـ الجزء الثاني ، الأولى 2004م، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمّان ـ الأردن.

166- ـــــــــــــــــــ: موسوعة القضاء الإداري الجزء الثاني ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع / عمّان ـ الأردن ، 2004 .

167- ـــــــــــــــــــ: القانون الإداري الأردني ، الكتاب الثالث (الوظيفة العامة) ، الطبعة الأولى ، الثقافة للنشر والتوزيع ، 1989م .

168- دكتور/ علي راشد : موجز القانون الجنائي، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.

169- ودكتور/ علي عبد القادر القهوجي وفتوح عبد الله الشـــاذلي : مبـــادئ أصول المحاكمات الجزائية اللبنانية ، الـــدار الجامعيـــة ، بيـــروت ، 1992م .

170- دكتور/ علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة ، مطبعة السعادة ، بيروت ، لبنان ، ط1 ، 1982م.

171- دكتور/ علي عوض حسن: الفصل التأديبي في قـــانون العمل،دراســـة مقارنة،بدون دار نشر ،1975.

172- ـــــــــــــــــــــ: رد ومخاصمة أعضاء الهيئة القضـــائية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 1999م.

173- ـــــــــــــــــــــ : رد ومخاصمة أعضاء الهيئة القضائية ، دار الثقافة للطباعة والنشر ، 1987م

174- دكتور/ علي محمد عبد الوهاب: السلوك الإنساني ، مكتبة عين شمس ، 1975م.

175- دكتور/ عمر حلمي: الأجور ودورها في تحفيز الموظف العام ، دار الثقافة الجامعية ، 1988م .

176- دكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات: الوقف الاحتياطي ، دراسة مقارنة ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1985م .

177- دكتور/ عوض خليفات: نشأة الحركة الأباضية ، مطابع دار الشعب ، عمان ، 1988م .

178- إرداوي تيد : الإدارة أهدافها وإنجازها ، ترجمة دكتور/ علي كامـــل بدران ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1965م.

179- دكتور/ فؤاد العطار : القانون الإداري ،بدون دار نشر، ط2 ، 1972م .

180- ـــــــــــــــــ: القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000م.

181- ـــــــــــــــــ: القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1986.

182- ـــــــــــــــــ: مبادئ في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1956.

183- ـــــــــــــــــ: رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1960.

184- ـــــــــــــــــ: القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968م.

185- دكتور/ فتحي والي : قانون القضاء المدني ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1973م .

186- ـــــــــــــــــ : الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993م .

187- دكتور/ فتوح الشاذلي : المساواة في الإجراءات الجنائية ، دار المطبوعات بالإسكندرية ، 1990م.

188- دكتور/ فتيح فكري : مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995م.

189- الأستاذ/ فويز حبيش: الوظيفة العامة وادارة شئون الموظفين، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1991م.

190- دكتور/ كامل السعيد : شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والمقارن ، الجزء الأول ، منشورات دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، ط1 ، 1990.

191- دكتور/ كمال دسوقي : سيكولوجية الإدارة ، بدون دار وسنة نشر.

192- دكتور/ كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري ، ، بدون دار نشر، 1974م.

193- الأستاذ/ لنديتكيل: رجل الإدارة ، ترجمة الأستاذ/ محمد سعيد أحمد ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1965 .

194- دكتور/ مأمون سلامة: شرح قانون العقوبات (القسم العام) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1992م .

195- دكتور/ ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، بدون سنة نشر .

196- ـــــــــــــــــــ : القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000م.

197- ـــــــــــــــــــ: القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1984م.

198- ـــــــــــــــــــ: القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1977م .

199- ـــــــــــــــــــ: القضاء الإداري ، 1977م .

200- ـــــــــــــــ: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، 1985م، دار المطبوعات الجامعية ــ الإسكندرية.

201- ـــــــــــــــ: القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1994م .

202- ـــــــــــــــ: القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، مط ذات السلاسل ، الكويت ، ط1 ، 1980م.

203- دكتور/ ماهر عبد الهادي : الشرعية الإجرائية في التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط2 ، 1986م.

204- ـــــــــــــــ:الشرعية الإجرائية في التأديب ، ط2 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1986م .

205- دكتور/ محسن خليل: قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، 1989م.

206- ـــــــــــــــ: القضاء الإداري اللبناني، بدون دار وسنة نشر .

207- دكتور/ محسن غالب محسن الحارثي: سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997 ، ط1.

208- دكتور/ محسن العبودي: مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية والضمان ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995م .

209- الإمام/ محمد أبو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (الجرمية)، دار الفكر العربي، القاهرة .

210- دكتور/ محمد أنس جعفر: الوسيط في القانون العام (القضاء الإداري،بدون دار نشر 1987م.

211- ــــــــــــــــ: نظم الترقية في ا لوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، 1996م ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

212- الإمام/ محمد الرازي فخر الدين: تفسير الفخر الرازي ، الجزء الخامس عشر، دار الفكر ، بيروت / لبنان ، 1985م.

213- محمد بن عبد الله بن محمد الشهير بالحاكم النيسابوري المستدرك على الصحيحين ، الجزء السادس عشر ، دار المعرفة ، بيروت، بدون سنة نشر.

214- دكتور/ محمد بن مكرم بن علي (أبو الفضل بن منظور) : لسان العرب ، الجزء (13)، دار صادر ، بيروت ، 1300هـ.

215- دكتور/ محمد حسنين حمزة: القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة، بدون دار نشر.

216- دكتور/ محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري، بدون دار نشر ،1971م.

217- الأستاذ/ محمد رشوان أحمد : أصول القانون التأديبي ، مطبعة وهدان التجارية ، القاهرة ، الطبعة الأولى، 1960.

218- دكتور/ محمد رفعت ، والدكتور/ حسين عثمان محمد عثمان: القضاء الإداري ، ، دار المطبوعات الجديدة بالإسكندرية، 2000م.

219- دكتور/ محمد رمزي الشاعر: قضاء التعويض (مسئولية الدولة عن إعمالها غير التعاقدية) ، 1992م.

220- ـــــــــــــــ: قضاء التعويض ، مسئولية الدولة عن أعمالها غير القانونية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،1986م.

221- دكتور/ محمد زهير جراته: مبادئ القانون الإداري ، 1944م.

222- دكتور/ محمد سامي الشوا : القانون الإداري الجزائي (ظاهرة الحد من العقاب) ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

223- دكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، 1999م ، دار النهضة العربية / القاهرة.

224- الدكتور/ محمد عصفور : جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي ، القاهرة ، 1963م.

225- ـــــــــــــــ : التأديب والعقاب في علاقات العمل،بدون دار نشر، 1967م.

226- ـــــــــــــــ: التأديب والعقاب في علاقات العمل (دراسة فقهية في التأديب) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى.

227- ـــــــــــــــ: تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى ، 1972م.

228- ـــــــــــــــ: نحو نظرية عامة في التأديب ،بدون دار نشر ، 1970م.

229- ـــــــــــــــ: التأديب والعقاب (القسم الثالث) فكرة التأديب والعقاب في قانون موظفي الدولة ، 1972م.

230- ـــــــــــــــــ: نحو نظرية عامة في التأديب ، عـــالم الكتـــب ، القاهرة ، 1967م.

231- ـــــــــــــــــ: التأديب والعقاب في علاقات العمل دراسة فقهية في التأديب،دار النهضة العربية،بدون سنة نشر .

232- ـــــــــــــــــ: تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى ، 1972م .

233- دكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط: القرار الإداري ، دار النشر الجامعي بالإسكندرية، بدون سنة نشر.

234- دكتور/ محمد فؤاد مهنا : سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم الإداري، بدون دار نشر، 1957م.

235- ـــــــــــــــــ : القانون الإداري العربي ، في ظـــل النظـــام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ، دار المعارف القاهرة، 1965م.

236- ـــــــــــــــــ : حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، مطبعة الشاعرة ، معهـــد البحـــوث والدراســـات العربيـــة ، 1970م.

237- ـــــــــــــــــ: سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم ، منشورات دار المعارف بالإسكندرية ، 1967م.

238- دكتور/ محمد فتوح عثمان: التحقيق الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،بدون سنة نشر.

239- دكتور/ محمد كامل ليلة الرقابة علـــى أعمـــال الإدارة ، دار الكتـــب المصرية ، بيروت ، 1970م.

240- ـــــــــــــــــ : الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، بدون دار وسنة نشر .

241- ـــــــــــــــــ : الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة (1967 – 1968).

242- ـــــــــــــــــ : الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة الإدارية) ، دار الكتب المصرية ، بيروت ، 1934م.

243- ـــــــــــــــــ:الرقابة على أعمال الإدارة ،بدون دار نشر ،1987م.

244- ـــــــــــــــــ: الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1967 ، 1968م.

245- اللواء/ محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 2000م.

246- دكتور/ محمد ماهر أبو العينين: التأديب في الوظيفة العامة والقطاع العام والكادرات الخاصة ،بدون دار وسنة نشر.

247- ـــــــــــــــــ: إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري وأحكام المحكمة الإدارية العليا ، دار المطبوعات القانونية ، المحلة، بدون سنة نشر .

248- ـــــــــــــــــ: قضاء التأديب في الوظيفة العامة ،بدون دار نشر 2004م .

249- ـــــــــــــــــ: الضمانات والإجراءات التأديبية أمام المحاكم والمجالس التأديبية ، الطبعة الثانية ،بدون دار وسنة نشر.

250- ـــــــــــــــ: الضمانات والإجراءات التأديبية،مكتبة المحامي ، القاهرة ،1991.

251- دكتور/ محمد محمد بدران : رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، الكتاب الأول ، دار النهضة العربية ، 1991.

252- دكتور/ محمد مرغني خيري: القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول (مجلس الدولة ، وقضاء الإلغاء) ، بدون دار نشر ،1990م .

253- ـــــــــــــــ : القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول – مجلس الدولة وقضاء الإلغاء، بدون دار نشر ،1990م.

254- ـــــــــــــــ : القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء التعويض ومبدأ المسئولية المدنية للدولة والسلطات العامة(الجزء الثاني)، بدون دار، 1994 .

255- ـــــــــــــــ: القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء التعويض ومبدأ المسئولية المدنية للدولة والسلطات العامة ، ج2 ، 1994 .

256- دكتور/ محمود إبراهيم الوالي: نظرية التفويض الإداري ،بدون دار نشر ط1 ، 1979م.

257- ـــــــــــــــ : نظرية التفويض الإداري ، دار الفكر العربي ، ط1 ، 1979م.

258- دكتور/ محمود حلمي: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء ــ الكامل ــ إجراءات القاضي) ، ، دار الفكر العربي ــ القاهرة، 1977م.

259- ـــــــــــــــ : نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام ، الطبعة الأولى،بدون دار وسنة نشر.

260- ـــــــــــــــ: القضاء الإداري، بدون دار نشر، 1975م .

261- دكتور/ محمود سامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، دار النهضة العربية / القاهرة، 1992.

262- ـــــــــــــــ: الدعاوى الإدارية (الكتاب الأول دعاوى الإلغاء) ، ، منشأة المعارف بالإسكندرية1991م.

263- ـــــــــــــــ : أصول القانون الإداري في دولة الإمارت العربية المتحدة (دراسة مقارنة) الكتاب الأول ، تنظيم السلطة الإدارية الوظيفة العامة ، الجزء الثاني ، التنظيم القانوني للوظيفة العامة وشئون الموظفين . ، كلية شرطة دبي، بدون سنة نشر .

264- ـــــــــــــــ: القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة ، دار الجامعة الجديدة، بدون سنة نشر .

265- ـــــــــــــــ: القضاء الإداري – الرقابة على أعمال الإدارية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1982م.

266- دكتور/ محمود عاطف البنا: مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة .

267- ـــــــــــــــ: الوسيط في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي / القاهرة ، 1995.

268- ـــــــــــــــ: الوسيط في القضاء الإداري، الثانية،بدون دار نشر، 1999م.

269- ـــــــــــــــــ : القانون الإداري ، بدون دار نشـــر، ط3 ، 1976م.

270- ـــــــــــــــــ: مبادئ القانون الإداري (في الأموال العامـــة والوظيفة العامة) ، دار الفكر العربي، القاهرة بدون سنة نشر.

271- ـــــــــــــــــ: مبادئ القانون الإداري، بدون دار وسنة نشر .

272- ـــــــــــــــــ: مبادئ القانون الإداري (أساليب النشاط الإداري ووسائله) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979م .

273- دكتور/ محمود محمد حافظ : القرار الإداري ، دروس لطلبة الدراسات العليا ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، مطبوعة بالآلة الكاتبة ، جامعة القاهرة.

274- دكتور/ محمود محمود مصطفى: شرح قانون العقوبات (القسم العام) ، بدون دار نشر ،1974م.

275- ـــــــــــــــــ: شرح قانون الإجراءات الجنائية ، الطبعة الحادية عشر ، 1976م.

276- دكتور/ محمود نجيب حسني : شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة السادسة ، 1989م.

277- ـــــــــــــــــ : قانون الإجراءات الجنائيـــة ، دار النهضـــة العربية ، القاهرة،بدون سنة نشر .

278- ـــــــــــــــــ: شرح قانون العقوبات ، القسم العـــام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الرابعة ، 1977م .

279- ـــــــــــــــــــ : الدستور والقانون الجنـــائي ، دار النهضـــة العربية ، القاهرة ، 1992م .

280- دكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي : الوجيز في القانون الإداري ،بـــدون دار نشر، 1957م .

281- ـــــــــــــــــــ : القضاء الإداري ومجلس الدولـــة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1979م .

282- ـــــــــــــــــــ: القضاء الإداري ،بـــدون دار نشـــر، القاهرة 1960م.

283- مستشار/ مصطفى بكر : تأديب العاملين في الدولة ، منشـــورات دار الفكر الحديث ، القاهرة ، 1966م.

284- دكتور/ مصطفى عفيفي : المبادئ العامة لإجـــراءات الإداريـــة غيـــر القضائية ،بدون دار نشر، ط1، 1990م.

285- ـــــــــــــــــــ: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، الطبعـــة الثانية،بدون دار نشر ،بدون سنة نشر.

286- ـــــــــــــــــــ : السلطة التأديبية بين الفاعلية والضـــمان، بـــدون دار نشر، ط2، 1982 ،.

287- دكتور/ مغاوري محمد شاهين: القرار التأديبي (ضماناته ورقابتـــه)، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة الطبعة الأولى،1986م.

288- ـــــــــــــــــــ: المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، عالم الكتب،القاهرة ، 1974م.

289- مستشار/ ممدوح الطنطاوي : الدعوى التأديبيـــة ، منشـــأة المعـــارف ،الإسكندرية، ط2 ،2003 .

290- ـــــــــــــــــــ : إجراءات جمع الأدلـــة التأديبيـــة وجمـــع الاستدلالات وخصائص الإثبات التأديبي ، المكتب الجامعي الحديث ، 2001 ، الطبعة الثانية.

291- ـــــــــــــــــــ: الدعوى التأديبية (ضماناتها ، موانع تحريكها ، عقوباتها) ، المكتب الجامعي الحديث، ط1،2001.

292- ـــــــــــــــــــ: الدعوى التأديبية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ط2 ، 2003م.

293- دكتور/ منصور إبراهيم العتوم: المسئولية التأديبية للموظـــف العـــام (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، 1984م.

294- دكتور/ موسى بن جعفر بن حسن: تطور القانون الإداري العمـــاني ، المطابع الذهبية ، مسقط ،بدون سنة نشر.

295- لإمام ابن تيمية : الاختيارات الفقهية، تحقيق / محمد حامـــد الفقـــي: ، بيروت ، لبنان ، بدون سنة نشر.

296- دكتور/ نبيلة عبد الحكيم كامل : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2 ، 1996م.

297- دكتور/ نواف كنعان: القضاء الإداري ، ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمّان ــ الأردن، 2002م.

298- ـــــــــــــــــــ : القـــانون الإداري الأردنـــي ، منشـــورات مطابع الدستور التجارية ، عمان ، الطبعة الأولى ،بدون سنة نشر .

299- الشيخ/ نور الدين بن عبد الله بن حميد السالمي: تحفة الأعيان بسيرة أهل عُمان ، الجزء الأول ، مكتبة الإمام نور الدين السالمي ، مسقط ،بدون سنة نشر .

300- ـــــــــــــــــــــ: تحفة الأعيان بسيرة أهل عمُان ، الجزء الثاني ، مكتبة الإمام نور الدين السالمي ، مسقط ، 1995م.

301- دكتور/ يحيي الجمل: الموظف العام (الجزء الأول)،بدون دار نشر،1969م.

302- دكتور/ هلال عبد اللاه أحمد : المركز القانوني للمتهم في مرحلة المحاكمة، دار النهضة العربية ، القاهرة ط1 ، 1989م

ثانياً: الرسائل العلمية :

303- الدكتور/ إبراهيم درويش الدريري : الإدارة الحكومية في مصر ووسائل رفع كفايتها الإنتاجية 1956م، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

304- الدكتور/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين : النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية اليمنية ، بدون سنة نشر ، كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس.

305- الدكتور/ إسماعيل زكي : ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، 1936، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

306- الدكتور/ الديداموني مصطفى أحمد : الإجراءات والإشكال في القرار الإداري، 1987م، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

307- الدكتور/ السيد محمد مدني : مسئولية الدولة عن أعمالها، 1952م، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

308- الدكتور/ ثروت محمد عوض: التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه،1994م، كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس.

309- الدكتور/ حسني درويش عبد الحميد : نهاية القرار الإداري عن غير جامعة عين شمس.

310- الدكتور/ حماد محمد شطا السملاوي : النظام القانوني للأجور والمرتبات ، بدون ذكر السنة ، كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس.

311- الأستاذ/ حمد بن سعيد المعمري : فض المنازعات الإدارية أمام القضاء الإداري (رسالة ماجستير) ، 2005م ، أكاديمية شرطة دبي ، كلية القانون وعلوم الشرطة.

312- الدكتور/ حمدي أمين عبد الهادي : نظرية الكفاية في الوظيفة العامة 1966م، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة .

313- الدكتور/ رفعت المصيلحي محمد النجار : إيقاف العاملين المدنيين بالدولة ، 1981م ، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

314- الدكتور/ رمزي الشاعر : تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، 1988م، كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس.

315- الدكتور/ زهوة عبد الوهاب : التأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) بدون سنة نشر، كلية الحقوق ــ جامعة الإسكندرية.

316- الدكتور/ سالم بن راشد العلوي : السلطة التأديبية لأعضاء الشرطة في عُمان (دراسة مقارنة) النظام الإسلامي البريطاني، مصر.

317- الدكتور/ سعيد عبد المنعم الحكيم : الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، 1987م، كلية جامعة عين شمس، دار الفكر العربي.

318- الدكتور/ سليمان الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، 1949 فرنسا ، مطبعة جامعة عين شمس 1978م.

319- الدكتور/ سليمان الطنطاوي:الثواب والعقاب في مجال الوظيفة العامة سنة1981م، كلية الشريعة والقانون ــ جامعة الأزهر الشريف.

320- الأستاذ / سيف بن سالم السعيدي : النظام القانوني لتأديب الموظفين (دراسة مقارنة) لأنظمة التأديب في الأردن وعُمان (رسالة ماجستير) ، 1995م، كلية الحقوق ، الجامعة الأردنية.

321- الدكتور/ عادل عبد الفتاح محمد عبد العال : النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً ، 1997م، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

322- الدكتور/ عبد الباسط علي أبو العز : حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري ، وقانون المرافعات المصرية ، كلية الحقوق ، جامعة أسيوط.

323- الدكتور/ عبد الفتاح حسن:التأديب في الوظيفة العامة،1964م ، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

324- الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر : الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، بدون سنة نشر ، كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس.

325- الدكتور/ عبد الفتاح مراد: المخالفة التأديبية للقضاء وأعضاء النيابة العامة لسنة 1981م، جامعة بغداد ــ العراق .

326- الدكتور/ عبد القادر الشيخلي : الجزاء التأديبي للموظف العام العراقي ، 1978م، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

327- الدكتور/ عبد القادر خليل: نظرية سحب القرارات الإدارية، سنة 1946 جامعة القاهرة .

328- الدكتور/ عبد الله مرسي : سيادة القانون بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية ، 1972م، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

329- الدكتور/ عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية والرقابة القضائية ، بدون سنة نشر ، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

330- الدكتور/ علي جمعة محارب : التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، 2003، كلية الحقوق ــ جامعة الإسكندرية .

331- الدكتور/ علي خليل : جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ــ 1981م، جامعة بغداد ــ العراق .

332- الدكتور/ عماد رضوان محمود جراح : فصل الموظف العام ، بدون سنة نشر ، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

333- الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات : السلطة التأديبية (دراسة مقارنة) ، 1979م ، كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس.

334- الدكتور/ فهمي عزت : سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ــ دراسة مقارنة.

335- الدكتور/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان : دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، 1983م، كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس.

336- الأستاذ/ محمد بن مرهون المعمري : تسبيب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) (رسالة ماجستير) ، 2003م ، كلية الحقوق ، الجامعة الأردنية.

337- الدكتور/ محمد جودت الملط : المسئولية للموظف العام : 1967م، كلية الحقوق – جامعة القاهرة.

338- الدكتور / محمد حسنين عبد العال : فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء ، 1971م، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية.

339- الدكتور / محمد عبد الرحمن القفطي : نظرية انعدام القرارات ، 1992م ، كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

340- الدكتور / محمد عبد الله نصار : تدابير الإدارة الداخلية ، 1978م، كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

341- الدكتور / محمد فريد الزهيري : الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، 1989م، كلية الحقوق – جامعة المنصورة.

342- الدكتور / محمد محمد إبراهيم رمضان : الوصاية على الهيئات المحلية، بدون سنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

343- الدكتور / محمد محمود ندا : انقضاء الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة) 1981م، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

344- الدكتور / محمد مختار محمد عثمان : الجريمة التأديبية بين القانون وعلم الإدارة، 1973م، كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

345- الدكتور/ محمد مرغني خيري : نظرية التعسف في استعمال الحقوق، جامعة عين شمس.

346- الدكتور/ محمود سلامة جبر : رقابة مجلس الدولة على الغلط البيّن للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء، جامعة عين شمس.

347- الدكتور/ محمود صالح محمود العادلي : حق الدفاع أمام القضاء الجنائي ، 1990م، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

348- الدكتور/ مصطفى عفيفي : فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، 1976م ، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

349- الدكتور/ مليكة الصروخ : سلطات التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء ــ دراسة مقارنة ، 1989م ، كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس.

350- الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي: الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني، دراسة مقارنة،2001م ، كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس.

351- الدكتور/ نصر الدين مصباح القاضي : النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة في القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية ، 2002م، كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس.

352- الدكتور/ هاني الطهراوي : نظرية الضرورة في القانون الإداري جامعة القاهرة.

353- الدكتور/ وحيد محمود : قوة الحكم الجنائي أمام السلطات التأديبية ، بدون سنة نشر ، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

354- الدكتور/ يسري لبيب حبيب : نظرية الخطأ التأديبي (النظرية والتطبيق) لسنة 1990م ، كلية الحقوق ــ جامعة القاهرة.

ثالثاً: الأبحاث و المقالات والندوات:

355- الدكتور/ أمة اللطيف شيبان : مقالة في تطور الجهاز الإداري للدولة ، مجلة الإداري ، العدد الحادي عشر ، السنة 1982 م ــ مسقط.

356- د/ آمال عبد الرحيم : ضمانات الفرد في مرحة المحاكمة ، الحلقة العربية الثالثة للدفاع الاجتماعي ، تنظيم العدالة الجنائية في ضوء مبادئ الدفاع الاجتماعي ، 1973م/ القاهرة.

357- د/ السيد محمد إبراهيم : الرقابة على ملاءمة القرار التأديبي : بحث مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، السنة الخامسة ديسمبر 1963م.

358- د/ السيد جبري : بحث تعليل على حكم محكمة القضاء الإداري ، مجلة العلوم الإدارية ــ مصر ــ العدد الأول ــ السنة الثانية ــ يونيو 1960م.

359- د/ أحمد حافظ نجم : السلطة التقديرية للإدارة في دعوة الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي (1970 ــ 1980م) ، مجلة العلوم الإدارية ــ مصر ، العدد الثاني ، السنة الرابعة والعشرون ، ديسمبر 1982م.

360- المستشار/ بدوي إبراهيم حموده : ضمانات الموظف العام ومسئولياته في الدول العربية ، أبحاث القانون العام والعلوم السياسية ، الحلقة الثالثة ، الهيئة المصرية للكتاب ، 1972م، القاهرة.

361- الدكتور/ فرحات بن علي الجعبيري : الحركة الأباضية، نـدوة الفقـه الإسلامي ، في الفترة من 9 إبريل إلى 12 إبريـل 1988م، بجامعـة السلطان قابوس ــ مسقط.

362- الدكتور/ سليمان محمد الطماوي : ضمانات الموظفين بـين النظريـة والتطبيق ، مجلة العلوم الإداريـة ــ مصـر ، العـدد الأول ، سـنة 1969م.

363- ــــــــــــــــ: ضمانات الموظفين بين النظريـة والتطبيـق ، بحث مقدم للحلقة الدراسية الثالثة في القانون والعلوم السياسية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1972م ، الجزء الثاني.

364- الدكتور/ طالب بن هلال الحوسنى : الفئات الخاضعة للجزاء التـأديبي في إطار القانون العام ، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الجزاءات التأديبية وضماناتها الإدارية والقضائية ، معهد الإدارة العامة ، مسـقط ، فـي الفترة من 4ــ 5 مايو 2003م.

365- الدكتور/ طعيمة الجرف : بحث النيابة الإدارية ودورهـا فـي دعـم الإدارة الحكومة ، مجلة العلوم الإدارية ــ مصـر ــ السـنة الثانيـة 1960 ، 1960/6/1م.

366- الأستاذ/ عبد الرحمن النفيسة : النظام التأديبي للموظف ، مجلة الإدارة العامة ، المملكة العربية السعودية ، العدد15، إبريل 1973م.

367- د/ علي جمعة محارب : بحث التأديب الإداري في المملكة المتحـدة ، مجلة العلوم الإدارة ــ مصر ، العدد الثاني ، السنة التاسعة والعشرون ، ديسمبر 1978م.

368- المستشار / عادل يونس : بحث الدعوى التأديبية وصلتها بالدعوى الجنائية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد الأول ، السنة الأولى 1975م.

369- الدكتور/ عبد الفتاح حسن: السلطة المختصة بتأديب العاملة المدنيين في التشريع المقارن ، والتشريع المصري ، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول ، السنة السابعة ، إبريل 1965م.

370- ـــــــــــــــــــ: الفصل بغير الطريق التأديبي ، بحث مجلة العلوم الإدارية ــ مصر ــ العدد الثاني ، السنة الثالثة 1961م.

371- الدكتور / عبد الله إبراهيم ناصف : الضمانات القضائية لتأديب الموظفين ، ورقة عمل مقدمه لندوة الجزاءات التأديبية وضماناتها الإدارية والقضائية ، معهد الإدارة العامة مسقط.

372- الدكتور/ عمرو فؤاد أحمد بركات : الوقف الاحتياطي، مجلة العلوم الإدارية ــ مصر ، العدد الثاني ، السنة السادسة والعشرون 1984م.

373- ـــــــــــــــــــ:الوقف الاحتياطي، بحث مجلة العلوم الإدارية ــ مصر .

374- الدكتور/ عثمان خليل عثمان : القضاء الإداري في الدول العربية ضمن الحلقة الدراسية الأولى للقانون والعلوم السياسية ، مجلة العلوم الإدارية ــ مصر 1960.

375- المستشار/ عبده محرم : بحث سحب القرارات الإدارية الفردية ، مجلة مجلس الدولة ، المكتب الفني ، السنة الثالثة ، يناير 1952م.

376- د/ عبد الأحد جمال الدين : بحثه في الشرعية الجنائية ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، العدد الثاني ، السنة 16.

377- د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر : الانحراف في استعمال الأجراء في قضايا مجلس الدولة الفرنسي ، مجلة العلوم الإدارية ـــ مصر ، العدد الثاني ، السنة الثنية والعشرون ديسمبر 1980م.

378- د/ علي خطار شطناوي : بحث القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه ، مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الثالث عشر ، فبراير 2000م.

379- د/ عبد الحميد كمال حشيش : دراسة لتطوير أحكام القضاء في التكييف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب ، العدد الثاني ، السنة العاشرة ، ديسمبر 1968م.

380- د/ محمد عصفور : نظم بحث تأديب العاملين في مفترق طرق ، مجلة العلوم الإدارية ـــ مصر ، العدد الثالث ، السنة التاسعة ، ديسمبر 1967م.

381- ـــــــــــــ: بحث الخطأ التأديبي ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد الأول ، السنة السادسة.

382- ـــــــــــــ : بحث طبيعة نظام التأديب ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد الرابع ، السنة الخامسة.المستشار/ عادل يونس : العفو وأثره على المسئولية التأديبية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد الثاني ، السنة الأولى .

383- ـــــــــــــــ: ضوابط التأديبي في نطاق الوظيفة العامة ، بحث مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، السنة الخامسة ، يونيو 1963م.

384- ـــــــــــــــ: سلطة العقاب وواجباتهم في الجهاز الإداري والقطاع العام ، بحث مجلة قضايا الحكومة ، العدد الثالث ، السنة الحادية عشر ديسمبر 1967م.

385- د/ محمود حلمي : تأديب العاملين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام ، مجلة إدارية قضايا الحكومة ــ مصر ، العدد الثاني ، السنة (13)1969م.

386- ـــــــــــــــ: حقوق العاملين وواجباتهم في الجهاز الإداري والقطاع العام، بحث مجلة قضايا الحكومة، العدد الثالث ، السنة الحادية عشر ، يوليو ــ سبتمبر 1967م.

387- ـــــــــــــــ: تأديب العاملين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام ، مجلة إدارية قضايا الحكومة ــ مصر ، العدد الثاني ، السنة (13)1969م.

388- ـــــــــــــــ: بحث تأديب العاملين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام ، مجلة قضايا الحكومة ، العدد الثاني ، السنة (13) 13/ 1969/6م.

389- الأستاذ/ مصطفى البرادعي : المحاماة والعدالة ، مجلة المحاماة ، العدد الأول ، السنة الخامسة والأربعين.

390- د/ محمد فؤاد مهنا : تنظيم السلطة للقيادة في الجمهورية العربية المتحدة ، بحث مجلة العلوم الإدارية ــ مصر، العدد الأول ، السنة الثانية 1960م.

391- المستشار/ محمد عجمي عبد الباقي : الوقف الاحتياطي للموظفين العموميين ، بحث مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثاني ، السنة العاشرة ، يونيو 1961.

392- الأستاذ / محمد أبو العلا بخيت : الوقف عن العمل في القانون رقم 47 لسنة 1978م ، مقالة مجلة المحاماة ، العددان الخامس والسادس ، السنة الحادية والستون.

393- د/ محمد مرغني خيري : مقالة / المغالاة في التساهل ، مجلة العلوم الإدارية ــ مصر ــ العدد الأول ، السنة السادسة عشر ، إبريل ــ يونيو 1975.

394- ــــــــــــــــــ: التطور المعاصر في مبدأ مسئولية الدولة ، مجلة العلوم الإدارية ــ مصر ــ العدد الثاني ،السنة (26) ، ديسمبر 1986م.

395- د/ محمد مصطفى حسن : عناصر الملاءمة في القرار التأديبي ، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد الثاني ، السنة التاسعة عشر ، إبريل ــ يونيو 1975م.

396- د/ نعيم عطية : عرض الأحكام الإدارية العليا ، مجلة العلوم الإدارية ــ مصر ، العدد الثاني ، السنة الثانية والعشرون ، يونيو 1980م.

397- د/ نواف كنعان : بحث تسبيب القرار الإداري كضمانة أساسية في ضمانات التأديب الوظيفي ، بحث مجلة مؤته للبحوث والدراسات ، العدد : السادس ، منشورات جامعة مؤته ، 1992م ــ الأردن .

398- المستشار/ يعيش محمد رشدي: بحث ضوابط تسبيب القرارات وضوابط التدليل، نوفمبر 1987، سلسلة دراسات قضائية .

رابعا: مجموعات القوانين مع مجموعات الأحكام القضائية والفتاوى القانونية:

1- في سلطنة عمان:

399- النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 101 لسنة 1996.

400- قانون الخدمة المدنية رقم 47 لسنة 1974 م.

401- قانون الخدمة المدنية رقم 27 لسنة 1975م.

402- قانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 1980م.

403- قانون الخدمة المدنية رقم 120 لسنة 2004م.

404- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 52 لسنة 1984م.

405- قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة للموظفين العمانيين رقم 26 لسنة 1986م .

406- قانون الجزاء العماني رقم 7 لسنة 1974 .

407- قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة رقم 26 لسنة 1975 .

408- قانون السلطة القضائية رقم 90 لسنة 1999م .

409- قانون محكمة القضاء الإداري رقم 91 لسنة 1999 .

410- قانون الإجراءات الجزائية رقم 97 لسنة 1999 .

411- قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم 29 لسنة 2002م .

مجموعات الأحكام القضائية و الفتاوى القانونية :

412- المبادئ القانونية في فتاوى الشئون القانونية ، الكتاب الأول 1994 – 1996 إصدار وزارة الشئون القانونية .

413- المبادئ القانونية في فتاوى الشئون القانونية ، الكتاب الثاني 1997 إصدار وزارة الشئون القانونية 1998 .

414- المبادئ القانونية في فتاوى الشئون القانونية ، الكتاب الثالث 1998 إصدار الشئون القانونية 1999 .

415- المبادئ القانونية في فتاوى الشئون القانونية ، في مسائل الخدمة المدنية إصدار الشئون القانونية 2000 .

416- مجموعة الفتاوى القانونية في عشر سنوات (1990 – 1999) الجزء الأول في مسائل الخدمة المدنية ، الطبعة الثانية ، إصدار وزارة الشئون القانونية ، سنة 2000 .

417- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لعاميها القضائيين الأول والثاني 2001 – 2002 م .

418- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لعاميها القضائيين الثالث والرابع 2003 – 2004 م .

2- في جمهورية مصر العربية :

419- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971م .

420- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 210 لسنة 1951 .

421- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 46 لسنة 1964 .

422- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 58 لسنة 1971 .

423- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 .

424- قانون التفويض في الاختصاصات رقم 42 لسنة 1967 .

425- القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية .

426- قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 .

427- قانون الإجراءات الجنائية لسنة 1957م .

428- قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 13 لسنة 1968 م .

مجموعات الأحكام القضائية والفتاوى القانونية :

429- مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما .

430- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا خلال خمسة عشر عاما .

431- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما 1946 – 1961 الجزء الرابع طبعة 1970 .

432- أحكام وفتاوى مجلس الدولة بخصوص العاملين المدنيين بالدولة والهيئات العامة والقطاع العام والخاضعين لكادرات خاصة، الكتاب الأول والكتاب الثاني، سنة 1999 ، إعداد المستشار الدكتور ماهر أبو العينين .

433- مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة خلال الفترة 1985 – 1993 . إعداد الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني 1994 – 1995 .

434- الموسوعة الإدارية الحديثة مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة في المواد المدنية والتجارية والدستورية والإدارية والبحرية والأحوال الشخصية والمرافعات المدنية والإجراءات الجنائية وباقي فروع القانون (الجزء 23 والجزء 35 والجزء 39) ، إعداد الأستاذ حسن الفكهاني والدكتور نعيم عطية ، الدار العربية للموسوعات .

435- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الثلاثين ، العدد الأول (أكتوبر 1984 – 1985) ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، طبعة 1989 .

436- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الحادية والثلاثين ، العدد الأول (ديسمبر 1985 – فبراير 1986) .

437- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الثانية والثلاثين ، العدد الأول (أكتوبر 1986 – فبراير1987).

438- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الثلاثة والثلاثين .

439- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الرابعة والثلاثين .

440- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في خمسة عشر عاما (1947 – 1961) ، إعداد الأستاذ سمير أبو شادي ، دار الفكر العربي .

441- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في عشر سنوات (يناير 1960 يناير 1970) ، إعداد الأستاذ سمير أبو شادي ، دار التعاون ، سنة 1971 .

442- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما (1965 – 1980) ، الجزء الثالث ، سنة 1984 .

3- في دولة الإمارات العربية المتحدة :

443- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971م .

444- قانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 1973 م .

445- قانون الخدمة المدنية رقم 21 لسنة 2001 م .

446- القانون رقم 5 لسنة 1978 المعدل لبعض أحكام قانون الخدمة المدنية.

447- القانون رقم 1 لسنة 1972 بشأن اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء .

448- قانون العقوبات رقم 3 لسنة 1987 .

449- قانون الإجراءات الجزائية رقم 35 لسنة 1992 .

450- قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية رقم 7 لسنة 1999 .

451- قانون المعاملات المدنية رقم 5 لسنة 1985 .

452- قانون رقم 6 لسنة 1978 في شأن المحاكم الاتحادية الابتدائية .

453- قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم 11 لسنة 1992 م .

مجموعات الأحكام القضائية :

454- مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة .

خامسا : المراجع الأجنبية :

1-المراجع الفرنسية :

454- A. DE LAUBADERE, Traité élémentaire de droit administratif , Paris, 1986,8 éd. , t.2

455- ALSAIDI m., LA fonction publique en Mauritanie, these, Paris , 1975.

456- A. Plantey , La fonction publique.

457- A. Plantey : Traité pratique de la fonction publique, t. I, 13e éd., Paris, 1971.

458- Bonard , Droit adminstratif , Paris , 1943.

459- Berlia, Le vice de frome et le contrôle de la légalité des acts admminintratifs, R.D.P, 1941, p.370.

460- Catherine: Le fonctionnaire français, Paris,1961.

461- E. Ayoud, Le Conseil de discipline dans la fonction publique, RDP, 1971,
462- F. Deleperée, L'élaboration du droit disciplinaire de la fonctoin publique, thèse, Paris, 1968.
463- F. Gazier, La Fonction publique dans le mond, Paris, 1972
464- F. Rolin, Le contrôle par le juge administratif de la gravité des sanctions infligées aux fonctionnaires, PA, 5 août 1994, n° 93.
465- Grosclaude, Obligation de discrétion professionnelle du fonctionnaire, Rev. Adm., 1967, p. 127.
466- G Vedel , Droit administatif, themis, 1964 .
467- Hébraud, L'acte juridictionnel et La classification de contentieux. Rec. de l'acad. de légis. Toulouse ,1949.
468- H.Nézard, Les principes généraux du droit disciplinaire, thèse, Paris, 1903.
469- ISAAC, La procédure adminstratiive non contentieuse, Paris, .L.D.G.J.1968.
470- J.-M Auby et R. Drago, Traité de contentieux administratif , 3e Vol, Paris, 1962.
471- J.-M. AUBY et R. DRAGO, Trité de contetieux adminitratif , Paris, 1962.
472- L. Duguit, Traité de droit constitutionnel t. 111 (la théorie generale de lEtat) 2e éd.Paris. 1923, p.252, 3e éd. 1930.
473-M Ch. Marty, représsion pénale et représsion disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics, These , paris , 1947.
474– M. Deleu, Lévolution du pouvior disciplinaire sur les fonctionnaires civiles d'Etat, Paris, 1933.
475- M. Gibere, La discipline des fonction publiques,
thèse, Paris, 1912 .

476- M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 11e éd., Dalloz, 1996.
477- M. Waline, Etude du contrôle du juge administratif , Paris , 1958
478- M. Waline, Traité élémentaire de droit administratif ; Paris, 1950.
479- P. Dues et G Debeyer, Traité de droit administratif, Paris, 1952 .-
480- P. Martin-Genier, Fonction publique : Vers protection renforcée du stagiaire , note sous CAA Nancy, 16 mai 2002, PA, 19 août 2003.
481- R. Bonnard, Précis de droi public ., 5e éd ., 1939, 7e éd ., 1946.
482- R. Chapus , Droit administratif général , t. 2 , 11e éd., Montchrestien, 1994. -
483- R.David, Les agents des personnes publiques et les salariés en droit francais
484- R. Gregoire, La fonction publique, 1954 , p.298.
489- R. HOSTION, Procédure et formes de l'acte administratif unilateral en droit français L.G.D.J.1975, th, Rennes, 1970.
490- S.Salon, Délinquance et répression disiplinaires la fonciton public,Paris.
491- S. Salon et J.-Ch. Savignac, Code de la fonction publique , 2e éd. , 2001.
492- T. Drouille, Le pouvior disciplinaire sur les fonctionnaires publics, thèse, Toulouse, 1900 .
493- Tunc, Secret professionnel des fonctionnaires, Rev. Adm., 1953, p. 519.

2-المراجع الإنجليزية:

494- A. Hepple and P.O HGGINS, public Emploee Trade union is in U.K The farm work Ann. Arbor , 1971.
495- B.A . Hepple : Employment law . 3 ed edition . sweet , and maxwell. London , 1979.
496- Brian Chapman: The profession of Government, the public service in Europe.
497- Colleg , Constitutional principges, 1958 .
498 - Dale (s) Bcach : personnel . The management of people at work , 4 th edition , Macmillan publishing co , New York London. 1975.
499- David Foulkes, Administrative laws, 5th ed., london, 1982.
500- Evan Luard : The international protection of humam rights , London , 1954.
501- Gladden (E.N): The Essentials of public Administration . London, 1964 .
502- Harman Finer: The Theory and practice of modern government, New-York, 1954.
503- J.C - Smith , criminal law 5 th adition university of Nothing Ham London 1983.
504- Kiralf : The English legal system , 5 th adition , London .1973 .
505- Lord Hailsham of st. Mary lebone, Halsbury s 4 th edtion London , 1974 .
506- O.H.L Fridman The modren law of employment.
507- Philips James : Interoducion to the English law , 8 th edition , london , 1984.

الموضوع	الصفحة
الإهداء .	**IV**
شكر وعرفان	**V**
المقدمة	**1**
	9
الباب التمهيدي : القواعد الأساسية في النظام التأديبي للموظف العام	
الفصل الأول: ماهية التأديب الإداري وأهدافه، وأساسه وطبيعته.	**10**
المبحث الأول :التعريف بالنظام التأديبي وأهدافه.	**10**
المطلب الأول : التعريف بالنظام التأديبي.	**11**
المطلب الثاني:المطلب الثاني أهداف النظام التأديبي.	**14**
المبحث الثاني: أساس النظام التأديبي وطبيعته الإدارية.	**16**
المطلب الأول:أساس النظام التأديبي في الوظيفة العامة.	**17**
المطلب الثاني: الطبيعة الإدارية للنظام التأديبي.	**29**
ا	**34**
لفصل الثاني : الواجبات الوظيفية للموظف العام.	
المبحث الأول : الواجبات الإيجابية للموظف العام.	**35**
المبحث الثاني : الواجبات السلبية للموظف العام.	**60**
	69
الفصل الثالث :التعريف بالخطأ التأديبي وأركانه وعلاقته بالجريمة الجزائية.	
المبحث الأول :- تعريف الخطأ التأديبي وأركانه .	**70**
المطلب الأول: تعريف الخطأ التأديبي.	**70**
المطلب الثاني : أركان الخطأ التأديبي.	**77**
الفرع الأول : الركن المادي.	**79**
الفرع الثاني : الركن المعنوي.	**83**
الفرع الثالث : الركن الشرعي أو القانوني.	**87**
الغصن الأول: مفهوم مبدأ شرعية	**90**

الموضوع	الصفحة
الخطأ التأديبي.	
الغصن الثاني : فكرة تقنين الأخطاء التأديبية.	93
المبحث الثاني: استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجزائية.	102
المطلب الأول : الاستقلال في الأساس والأركان.	104
المطلب الثاني : الاستقلال في الوصف والتكييف.	107
المطلب الثالث : الاستقلال في الإجراءات.	109
	111
الفصل الرابع:العلاقة بين النظام التأديبي والنظام الجزائي.	
المبحث الأول :- علاقة الجزاء التأديبي بالعقوبة الجزائية.	111
المطلب الأول :- مظاهر الاختلاف بين النظامين.	113
المطلب الثاني:- مظاهر الارتباط بين النظامين.	122
المبحث الثاني: حجية الحكم الجزائي أمام السلطة التأديبية.	127
المطلب الأول : ضوابط ومبررات حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية .	127
الفرع الأول: مبررات حجية الأحكام الجزائية أمام السلطات التأديبية.	129
الفرع الثاني: الضوابط العامة لحجية الأحكام الجزائية أمام السلطات التأديبية.	132
المطلب الثاني : نطاق حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية.	140
الفرع الأول:اقتصار حجية الحكم الجزائي على المنطوق وما فصل فيه.	140
الفرع الثاني: حجية الحكم الجزائي الصادر بالبراءة .	143
الفرع الثالث: حجية الحكم الجزائي الصادر بالإدانة .	151
الفرع الرابع : اثر الحكم الجزائي بالإدانة على العلاقة الوظيفية.	157

الباب الأول : تنظيم السلطات التأديبية واختصاصاتها في التشريع العُماني والنظم المقارنة. 162

الفصل الأول :- أنواع السلطات التأديبية كما يراها المعهد الدولي للعلوم الإدارية. 164

المبحث الأول : النظام الرئاسي لسلطة التأديب. 164

المبحث الثاني : النظام شبه القضائي لسلطة التأديب. 170

المبحث الثالث : النظام القضائي لسلطة التأديب. 175

الفصل الثاني : أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في القانون العُماني. 181

المبحث الأول : التطور التشريعي للسلطة التأديبية في القانون العُماني. 181

المطلب الأول: السلطة التأديبية قبل عام 1970م. 182

المطلب الثاني: التطور التشريعي للسلطة التأديبية بعد عام 1970م في القانون العُماني. 189

المبحث الثاني : السلطات التأديبية الرئاسية واختصاصاتها في القانون العُماني. 196

المطلب الأول : مستويات السلطة التأديبية الرئاسية، اختصاصاتها، وفئات الموظفين الخاضعين لها في القانون العُماني. 198

المطلب الثاني: الإجراءات التأديبية المقررة أمام السلطة التأديبية الرئاسية في القانون العُماني. 204

المبحث الثالث: أنواع مجالس المساءلة الإدارية وتشكيلها واختصاصاتها في القانون العماني. 213

المطلب الأول : مجلس المساءلة الإدارية (تشكيله واختصاصه). 215
الفرع الأول: تشكيل مجلس المساءلة الإدارية. 216
الفرع الثاني : اختصاصات مجلس المساءلة الإدارية. 218

المطلب الثاني : المجلس المركزي للمساءلة الإدارية (تشكيله واختصاصاته). 236
الفرع الأول: تشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية 237
الفرع الثاني: اختصاصات المجلس المركزي للمساءلة الإدارية. 240
المبحث الرابع : السلطة التأديبية المختصة في حالات الندب والإعارة ، والتكليف في القانون العُماني. 251
الفصل الثالث: أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في النظم المقارنة. 257
المبحث الأول :- أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في القانون المصري. 258
المطلب الأول :- السلطات التأديبية الرئاسية واختصاصاتها في التشريع المصري . 259
الفرع الأول: السلطة التأديبية للرؤساء المباشرين. 264
الفرع الثاني: السلطة التأديبية لشاغلي الوظائف العليا. 268
الفرع الثالث: السلطة التأديبية للسلطة المختصة. 271
المطلب الثاني : السلطات التأديبية القضائية واختصاصاتها في التشريع المصري. 281
الفرع الأول : تشكيل المحاكم التأديبية . 282
الفرع الثاني: اختصاص المحاكم التأديبية. 289
المبحث الثاني: أنواع السلطات التأديبية واختصاصاتها في القانون الإماراتي. 310
المطلب الأول :- السلطات التأديبية الرئاسية. 311
الفرع الأول: مستويات السلطة التأديبية الرئاسية 312

واختصاصاتها.
الفرع الثاني:الضمانات التأديبية المقررة أمام السلطة التأديبية الرئاسية. 322
المطلب الثاني:المجالس التأديبية واختصاصاتها في القانون الإماراتي. 327
الفرع الأول: تشكيل المجالس التأديبية في القانون الإماراتي. 327
الفرع الثاني : اختصاصات المجالس التأديبية في القانون الإماراتي. 331
الباب الثاني: تنظيم إجراءات المساءلة التأديبية في التشريع العُماني والنظم المقارنة. 336
الفصل الأول: التحقيق وإجراءاته في التشريع العُماني والنظم المقارنة. 338
المبحث الأول :- مباشرة التحقيق وضماناته في القانون العُماني والمقارن. 341
1- المطلب الأول: إحالة الموظف المتهم إلى التحقيق في القانون العُماني والمقارن. 342
2- المطلب الثاني: السلطة المختصة بالتحقيق في القانون العُماني والمقارن. 349
الفرع الأول:السلطة المختصة بالتحقيق في القانون العُماني. 350
الفرع الثاني:السلطة المختصة بالتحقيق في النظم المقارنة. 353
3- المطلب الثالث:المواجهة وتقديم الأدلة وحق الإطلاع في القانون العُماني والمقارن. 359
الفرع الأول : المواجهة وتقديم الأدلة وحق الدفاع والإطلاع في القانون العُماني. 360
الفرع الثاني : المواجهة وتقديم الأدلة وحق الدفاع والاطلاع في النظم المقارنة 376
4- المطلب الرابع :- تدوين إجراءات التحقيق في 392

القانون العُماني والمقارن.
الفرع الأول : الأول منها: تدوين إجراءات التحقيق في القانون العُماني . 394
الفرع الثاني: تدوين إجراءات التحقيق في النظم المقارنة. 398
المبحث الثاني: آثار التحقيق في القانون العُماني والمقارن. 404
المطلب الأول : الإحالة إلى الإدعاء العام أو النيابة العامة في القانون العُماني والنظم المقارنة. 405
المطلب الثاني : فصل الموظف دون إتباع الإجراءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة. 408
المطلب الثالث : وقف الموظف عن العمل احتياطياً في القانون العُماني والنظم المقارنة. 411
الفرع الأول:تنظيم الوقف الاحتياطي وآثاره في القانون العُماني. 412
الفرع الثاني: تنظيم الوقف الاحتياطي وآثاره في النظم المقارنة. 440
المبحث الثالث: التصرف في التحقيق في القانون العُماني والمقارن0 456
الفرع الأول : التصرف في التحقيق من قبل الجهة الإدارية في القانون العُماني والنظم المقارنة. 457
الفرع الثاني : التصرف في التحقيق من قبل النيابة الإدارية في مصر. 460
الفصل الثاني: المحاكمة التأديبية في التشريع العُماني والمقارن. 464

المبحث الأول :- مباشرة الدعوى التأديبية في القانون العُماني والمقارن. 465
المبحث الثاني :- انقضاء الدعوى التأديبية في القانون العُماني والمقارن. 476
الباب الثالث : أنواع الجزاءات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن. 490

الفصل الأول : التقسيمات الفقهية للجزاءات التأديبية. 491

المبحث الأول : مطالب الفقه وعلماء الإدارة العامة في تنويع الجزاءات التأديبية. 492
المبحث الثاني : التقسيمات الفقهية للجزاءات التأديبية. 494
الفصل الثاني : أنواع الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة. 497
المبحث الأول : أنواع الجزاءات في القانون العُماني . 498
المطلب الأول:تطور أنواع الجزاءات التأديبية في القانون العُماني 499
المطلب الثاني: شرح أنواع الجزاءات التأديبية في القانون العُماني. 505
الفرع الأول : الجزاءات المعنوية أو النفسية. 506
الفرع الثاني : الجزاءات التأديبية المالية. 508
الفرع الثالث: الجزاءات التأديبية المنهية للعلاقة الوظيفية. 517
المبحث الثاني : أنواع الجزاءات في النظم المقارنة. 521
المطلب الأول :أنواع الجزاءات التأديبية في القانون المصري. 522
الفرع الأول: منهج المشرع المصري في تقسيم الجزاءات التأديبية. 522

الفرع الثاني: تقييم منهج المشرع المصري لتقسيم الجزاءات التأديبية. 530
المطلب الثاني: الجزاءات التأديبية في القانون الإماراتي. 534
الفرع الأول : أنواع الجزاءات التأديبية في القانون الإماراتي. 535

الفرع الثاني : تقيم منهج المشرع الإماراتي لتقسيم الجزاءات التأديبية . 538
الفصل الثالث : آثار الجزاءات التأديبية وأسباب انقضاؤها في التشريع العُماني والنظم المقارنة. 540
المبحث الأول : آثار الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة. 541
المطلب الأول : ضوابط تنفيذ الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة. 544
المطلب الثاني : آثار الجزاءات التأديبية على صلاحية الموظف أثناء فترة الاختبار في القانون العُماني والنظم المقارنة. 548
المطلب الثالث : آثار الجزاءات التأديبية على الترقية في القانون العُماني والنظم المقارنة. 552
المطلب الرابع : آثار الجزاءات التأديبية على تقارير الكفاية للموظف في القانون العُماني والنظم المقارنة. 561
المبحث الثاني : أسباب انقضاء الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة. 566
المطلب الأول : إلغاء القرارات التأديبية. 567
المطلب الثاني : سحب القرارات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة. 569
المطلب الثالث : محو الجزاءات التأديبية في القانون العُماني والنظم المقارنة. 577
المطلب الرابع : انقضاء الجزاءات التأديبية بالعفو التشريعي في القانون العُماني والنظم المقارنة. 585
المطلب الخامس : انقضاء الجزاءات التأديبية بمضي المدة في القانون العُماني والنظم المقارنة. 587
المطلب السادس : انقضاء الجزاءات التأديبية بوفاة الموظف في القانون العماني والنظم المقارنة. 589

الباب الرابع : ضمانات المساءلة الإدارية في التشريع العُماني والمقارن. 593

الفصل الأول : الضمانات المستمدة من المبادئ العامة للجزاءات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن. 595

المبحث الأول : الضمانات السابقة على توقيع الجزاءات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن. 596

المطلب الأول : ضوابط الجزاء المستمدة من المبادئ العامة للقانون في القانون العُماني. 597

الفرع الأول : مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية في القانون العُماني. 598

الفرع الثاني : مبدأ شخصية الجزاءات التأديبية في القانون العُماني. 603

الفرع الثالث : مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية في القانون العُماني. 607

الفرع الرابع : مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن الخطأ الواحد في القانون العُماني. 610

المبحث الثاني : ضوابط الجزاءات التأديبية المستمدة من المبادئ العامة للقانون في النظم المقارنة. 614

الفرع الأول : ضوابط الجزاءات التأديبية المستمدة من المبادئ العامة للقانون في القانون المصري. 615

الفرع الثاني : ضوابط الجزاءات التأديبية المستمدة من المبادئ العامة للقانون في القانون الإماراتي. 621

المبحث الثاني : الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية في التشريع العُماني والنظم المقارنة. 628

المطلب الأول : الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية في التشريع العُماني. 629

الفرع الأول : تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي في التشريع العُماني. 630
الفرع الثاني : تسبيب القرارات التأديبية في التشريع العُماني. 637
المطلب الثاني : الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية في النظم المقارنة. 642
الفرع الأول : الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية في التشريع المصري. 643
الغصن الأول : تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي في التشريع المصري. 643
الغصن الثاني : تسبيب القرارات أو الأحكام التأديبية في التشريع المصري. 645
الفرع الثاني : الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية 648
الغصن الأول : تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي في التشريع الإماراتي. 648
الغصن الثاني : تسبيب القرارات التأديبية في التشريع الإماراتي. 650
الفصل الثاني : الضمانات المتعلقة بحياد السلطات التأديبية 651
المبحث الأول : مظاهر حياد السلطات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن. 653
المطلب الأول : حياد السلطات التأديبية في التشريع العُماني. 654
الفرع الأول : مدى توافر مبدأ الحيدة فى السلطة التأديبية الرئاشية في القانون العماني. 655
الفرع الثاني : الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم في مجالس المساءلة الإدارية في التشريع العُماني. 658
المطلب الثاني: حياد السلطات التأديبية في النظم المقارنة. 662

الفرع الأول : حياد السلطات التأديبية في التشريع المصري. 663
الغصن الأول : مدى توافر الحيدة في السلطة التأديبية الرئاسية في القانون المصري. 664
الغصن الثاني : ضمانة الحيدة في التأديب القضائي في القانون المصري. 665
الفرع الثاني : حياد السلطات التأديبية في التشريع الإماراتي. 669
المبحث الثاني : الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية في التشريع العُماني والمقارن. 670
المطلب الأول: الوسائل التي تكفل حياد مجالس المساءلة الإدارية في القانون العُماني. 673
الفرع الأول : حالات عدم صلاحية أعضاء مجالس المساءلة الإدارية. 675
الفرع الثاني : أسباب طلب رد أعضاء مجالس المساءلة الإدارية. 679
المطلب الثاني: الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية في النظم المقارنة. 683
الفرع الأول : الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية (المحاكم التأديبية) في القانون المصري. 684
الفرع الثاني : الوسائل التي تكفل حياد السلطات التأديبية في القانون الإماراتي. 689

الفصل الثالث : الرقابة على القرارات التأديبية في التشريع العُماني والنظم المقارنة. 694
المبحث الأول : الرقابة الإدارية على القرارات التأديبية في التشريع العُماني والنظم المقارنة. 695
المطلب الأول : التظلم الإداري في التشريع العُماني. 695

الفرع الأول : التظلم الإداري الوجوبي في التشريع العُماني (كشرط لقبول دعوى الإلغاء). 697
الفرع الثاني : التظلم الإداري كنوع من الرقابة الإدارية على القرارات التأديبية في القانون العُماني. 704
المطلب الثاني : التظلم الإداري من القرارات التأديبية في النظم المقارنة. 710
الفرع الأول : التظلم من القرارات التأديبية في القانون المصري. 711
الفرع الثاني : التظلم الإداري من القرارات التأديبية في القانون الإماراتي. 717
المبحث الثاني : الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع العُماني والنظم المقارنة. 719
المطلب الأول : الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع العُماني. 721
الفرع الأول : الاختصاص بالرقابة القضائية على القرارات التأديبية ونطاقها في القانون العُماني. 722
الغصن الأول: - تشكيل محكمة القضاء الإداري ودرجات التقاضي أمامها. 724
الغصن الثاني:- اختصاص محكمة القضاء بالطعون في القرارات التأديبية. 727
الفرع الثاني : أسباب الطعن في القرارات التأديبية في القانون العُماني. 735
الغصن الأول : الإلغاء لعيب عدم الاختصاص في القانون العُماني. 737
الغصن الثاني : الإلغاء لعيب مخالفة الشكل والإجراءات في القانون العُماني. 743
الغصن الثالث : الإلغاء لعيب مخالف القانون واللوائح أو الخطأ 749
الغصن الرابع : الإلغاء لعيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية) في القانون العُماني. 755
الغصن الخامس : الإلغاء لعيب انعدام السبب في القانون 762

العُماني.
الفرع الثالث : إجراءات الطعن في القرارات التأديبية في القانون العُماني. 770
الغصن الأول :- تقديم دعوى الإلغاء وتحضيرها. 771
الغصن الثاني :- نظر دعوى الإلغاء والفصل فيها . 776
الغصن الثالث:- أثر دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه. 780
الفرع الرابع : آثار الحكم بإلغاء القرارات التأديبية في القانون العُماني. 786
المطلب الثاني : الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في النظم المقارنة. 792
الفرع الأول:- الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع المصري. 792
الغصن الأول: الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية الرئاسية. 793
الورقة الأولى:الإلغاء لعيب انعدام السبب في القانون المصري. 798
الورقة الثانية : الإلغاء لعيب عدم الاختصاص في القانون المصري. 799
الورقة الثالثة:الإلغاء لعيب مخالفة الشكل في القانون المصري. 802
الورقة الرابعة : الإلغاء لعيب مخالفة القانون (عيب المحل) في القانون المصري. 805
الورقة الخامسة : الإلغاء لعيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية) في القانون المصري. 807
الغصن الثاني:- الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العاليا. 809
الورقة الأولى :- إجراءات الطعن في أحكام المحاكم التأديبية. 810
الورقة الثانية :- أسباب الطعن في أحكام المحاكم التأديبية. 813
الفرع الثاني :- الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع الإماراتي. 819
الغصن الأول: الجهات المختصة بالرقابة القضائية على القرارات التأديبية في القانون الإماراتي. 822

الغصن الثاني : مدى مسئولية الدولة (جهة الإدارة) عن التعويض عن القرارات التأديبية في القانون الإماراتي. 833
الورقة الأولى :- أركان المسئولية الإدارية في القانون الإماراتي. 833
الورقة الثانية:- التعويض عن القرارات التأديبية في القانون الإماراتي 841
الخاتمة. 845
المراجع 849
الفهرس 901

جامعة البحرين
المكتبة وخدمات المعلومات
المكتبة القانونية
LIBRARY & INFORMATION SERVICES
LAW LIBRARY
UNIVERSITY OF BAHRAIN