

جامعة قطر

كلية القانون

الجزء التأديبي ما بين التحقق القانوني والانقضاء

إعداد

المها محمد سعد البطي الكعبي

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يناير 2023 م/1444 هـ

©2023 م. المها محمد سعد البطي الكعبي. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالبة المها محمد سعد البطي الكعبي بتاريخ 1 يناير 2023،

وؤُفِّقَ عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالبة المذكور اسمها أعلاه. وحسب

معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون

جزء من امتحان الطالبة.

أ.د. مهند مختار نوح

المشرف على الرسالة

د. عبدالحفيظ الشيمي

مناقش

د. حمد الحبابي

مناقش

تمّت الموافقة:

الدكتور طلال بن عبدالله العمادي، عميد كلية القانون

المُلخَص

المها محمد سعد البطي الكعبي، ماجستير في القانون العام:

يناير 2023م.

العنوان: الجزاء التأديبي ما بين التحقق القانوني والانقضاء

المشرف على الرسالة: أ.د. مهند مختار نوح

تناولت الباحثة في هذه الأطروحة موضوع الجزاء التأديبي ما بين التحقق والانقضاء في القانون القطري مقارنة بالقانوني الفرنسي والمصري، والجزاء التأديبي هو الوسيلة التي تستخدمها الجهة الإدارية لردع المخالفين في المجتمع الوظيفي لضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

تم تقسيم الدراسة إلى فصلين؛ حيث يعنى الفصل الأول بالجزاء التأديبي في طور التحقق القانوني والذي تم تقسيمه إلى مبحثين؛ حيث تطرقت الباحثة في المبحث الأول إلى ماهية الجزاء التأديبي وتمييزه عن العقوبة الجنائية وأنواع الجزاءات التأديبية التي يتم توقيعها على الموظف المخالف، في حين استعرضت في المبحث الثاني ضوابط الجزاء التأديبي ما بين الضوابط الموضوعية والتي تُعنى بمبدأ الشرعية ومبدأ التناسب، بينما الفصل الثاني تناول الجزاء التأديبي في طور الانقضاء والذي تم تقسيمه إلى مبحثين أيضاً، حيث بين المبحث الأول أسباب الانقضاء تبعاً لانقضاء الدعوى التأديبية بالتقادم أو بانتهاء خدمة الموظف بينما يتناول المبحث الثاني المشاكل المتعلقة بالانقضاء في حالات معينة.

وفي نهاية هذه الأطروحة استعرضت الباحثة مجموعة من النتائج والتوصيات التي توصلت

إليها بعد الاستعراض والتحليل والمقارنة.

ABSTRACT

Disciplinary penalties between legal verification and expiration

In this thesis, the researcher dealt with the issue of disciplinary penalty between verification and expiration in Qatari law in comparison with French and Egyptian law.

Disciplinary penalty is the method that is used by the administrative authority to deter law violators in the work community to maintain standards of performance in the public facility.

The study was divided into two chapters; the first chapter deals with the disciplinary penalty in legal verification which has been divided into two sections. In the first section, the researcher discussed the nature of the disciplinary penalty and its distinction from the criminal penalty, and the types of disciplinary penalties that are imposed on the violating employee, while in the second section, she reviewed the disciplinary penalty rules between the objective rules which are concerned with the principle of legitimacy and the principle of disciplinary sanction unit, and the personal rules, which are concerned with the principle of the disciplinary penalty personality and the principle of proportionality. However, the second chapter examined the disciplinary penalty in the process of expiration, which was divided into two sections as well. The first section showed the reasons for expiration depending on the expiry of the disciplinary case by prescription or the employee's service termination, while the second topic deals with the problems related to expiration in certain cases.

At the end of this thesis, the researcher reviewed a set of findings and recommendations after the process of analysis and comparison.

شكر وتقدير

بداية أحمد الله العلي القدير واشكره على عظيم فضله وعطائه، بأن يسر لي إتمام دراستي وإنجاز هذه الأطروحة المتواضعة.

كما أتقدم بالشكر إلى:

كل الذين علموني (ولو حرفاً) في كافة مراحل التعليم، وأخص بالذكر أستاذي المشرف أ.د. مهند مختار نوح.

والدتي الغالية وإخوتي وأخواتي الذين يشدون من عزيمتي "رعاهم الله".

الأهل والرفاق الذين كانوا خير سند.

ضوئي الدائم وسط العنمة صديقتي البعيدة عن العين القريبة من القلب.

ولكل من جاد علي بمساعدته أو تذكرني بدعوة في ظهر الغيب.

إهداء

إلى والدي "رحمه الله"

الذي لم يفارق مخيلتي يوماً عرفاناً بفضلته ووفاءً لدوره.

إلى جميع القانونيين المهتمين بموضوع الأطروحة.

إلى كل الموظفين المخلصين الذين يخشون الله في أداء واجباتهم.

فهرس المحتويات

شكر وتقدير	ز
إهداء	ح
المقدمة	1
الفصل الأول: الجزاء التأديبي في طور التحقق القانوني	5
المبحث الأول: ماهية الجزاء التأديبي	6
المطلب الأول: مفهوم الجزاء التأديبي	6
الفرع الأول: تعريف الجزاء التأديبي	6
الفرع الثاني: التمييز بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية	12
المطلب الثاني: أنواع الجزاءات التأديبية	25
الفرع الأول: التصنيف التشريعي	25
الفرع الثاني: شرح مضمون الجزاءات التأديبية	30
المبحث الثاني: ضوابط الجزاء التأديبي	46
المطلب الأول: الضوابط الموضوعية	46
الفرع الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي	46
الفرع الثاني: مبدأ وحدة الجزاء التأديبي	54

60	المطلب الثاني: الضوابط الشخصية
61	الفرع الأول: مبدأ شخصية الجزاء التأديبي
64	الفرع الثاني: مبدأ التناسب بين المخالفة المرتكبة والجزاء التأديبي
75	الفصل الثاني: الجزاء التأديبي في طور الانقضاء
76	المبحث الأول: أسباب الانقضاء
76	المطلب الأول: تقادم الدعوى التأديبية
76	الفرع الأول: نحو تقرير نظام التقادم
86	الفرع الثاني: عوارض التقادم
97	المطلب الثاني: أثر انتهاء خدمة الموظف على حق الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي
	الفرع الأول: انقضاء حق السلطة التأديبية في توقيع جزاء تأديبي على الموظف
97	المنتهية خدمته
99	الفرع الثاني: استثناء بشأن مجازاة الموظف المنتهية خدمته
107	المبحث الثاني: مشاكل تتعلق بالانقضاء
107	المطلب الأول: الاستقالة
107	الفرع الأول: ماهية الاستقالة
117	الفرع الثاني: أثر الدعوى التأديبية على طلب الاستقالة المقدم من الموظف
121	المطلب الثاني: محو الجزاء التأديبي

121	الفرع الأول: ماهية محو الجزاء التأديبي
122	الفرع الثاني: شروط محو الجزاء التأديبي
129	الفرع الثالث: السلطة المختصة بالمحو
131	الفرع الرابع: الأثر المترتب على محو الجزاء
135	الخاتمة:
135	أولاً: النتائج:
139	ثانياً: التوصيات
142	قائمة المراجع
142	المراجع باللغة العربية:
154	مراجع شبكة الإنترنت:
154	المراجع باللغة الفرنسية:

المقدمة

الوظيفة العامة هي تكليف وليست تشريف، والموظف العام هو المكلف بالقيام بأعمال وظيفته وتحمل أعبائها والتزاماتها، مقابل ما يحصل عليه من حقوق، لذا فإنَّ إخلال الموظف بواجباته الوظيفية يجعله عرضة لتوقيع جزاء تأديبي عليه، ولا يخلو مؤلّف يخص الوظيفة العامة من الحديث عن الجزاء التأديبي، باعتباره الوسيلة الفعالة للإدارة في ضبط الموظف حرصًا منها على سير المرفق العام بانتظام واطراد، وباعتباره أيضًا سلاح بيد الإدارة يخشى أنْ تضر به الموظف في حال عدم تحقق الضوابط الأساسية التي اهتم المشرّع والفقه والقضاء بوضعها ليكون تطبيق تلك الجزاءات بصورة عادلة حماية للموظف من عسف الإدارة أو شططها، لذا كان من المهم دراسة الجزاء التأديبي، وبيان الضوابط الأساسية التي يجب أنْ تتوافر فيه، ومدى كفايتها في تحقيق أحد الأغراض التي وضعت لأجله وهو حماية الموظف من اتساع سلطة التأديب في اختيار الجزاء التأديبي الذي قُرر لإصلاح الموظف وحثه على القيام بواجباته اتجاه المرفق العام لضمان استمراره، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنَّ الجزاء التأديبي ليس دائمًا فهناك عدة طرق لانقضائه، كما أنْ هناك إشكاليات تتعلق بالانقضاء، يجدر بيان كل ذلك للموظف العام ليكون على بينه من أمره، فيدفع بعدم توافر أحد الضوابط التي سنبينها أو بانقضاء الدعوى التأديبية، مما يسهم في إرساء قواعد العدالة، كما أنْ توضيح تلك الضوابط وطرق الانقضاء يأتي بفائدة للسلطة التأديبية فتوفر عليهم العناء والجهد المبذول في توقيع جزاء لا تتوافر فيه الضوابط أو رفع دعوى تأديبية تكون انقضت، فيصبح الجزاء عرضه للإلغاء، وصولاً للغاية وهي تحقيق العدالة فلا يُظلم موظف بجزاء

لا تتوافر فيه الضوابط الرئيسية أو يجازى رغم أن القانون قرر عدم مجازاته لانقضاء المساءلة التأديبية في حقه.

أولاً: مشكلة الدراسة

يُثير البحث في موضوع الجزاء التأديبي ما بين التحقق والانقضاء عدة إشكاليات، والتي تحاول الدراسة معالجتها من خلال الإجابة عن العديد من التساؤلات والتي أهمها:

- ما المقصود بالجزاء التأديبي؟
- هل هناك أوجه تشابه بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية؟
- بماذا يتميز الجزاء التأديبي عن العقوبة الجنائية؟
- ما هي الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف في كل من فرنسا ومصر وقطر؟

- ما أوجه القصور في تلك الجزاءات التأديبية؟
- ماهي الضوابط الشخصية والموضوعية التي يجب أن يُحاط بها الجزاء التأديبي؟
- وهل كفل المشرع في الدول محل المقارنة تلك الضوابط؟
- ماهي حدود تطبيق مبدأ الشرعية على الجزاء التأديبي؟
- هل هناك استثناءات على مبدأ وحدة الجزاء التأديبي؟ وهل تلك الاستثناءات تخل بالمبدأ؟
- إعفاء الموظف من المسؤولية في حالة إطاعة رئيسه وارتكابه مخالفة إدارية هل يُعدُّ إخلالاً بمبدأ الشخصية؟

- هل أخذ القضاء القطري بالرقابة على التناسب في الجزاء التأديبي؟

- ما هي الاتجاهات الفقهية بشأن الرقابة على التناسب؟
- ماهي طرق الانقضاء؟
- ما المقصود بتقادم المساءلة التأديبية، وما مُدده في الدُول التي أخذت به؟
- هل انتهاء مدة خدمة الموظف تعفيه من المسؤولية وتمنع جهة الإدارة من مساءلته؟
- ما هي المشاكل المتعلقة بالانقضاء؟
- ما أثر استقالة الموظف على المساءلة التأديبية؟
- هل محو الجزاء التأديبي يُعدُّ انقضاء؟

ثانيًا: أهداف الدراسة

مما لا شك فيه أنّ الموظف العام يجب أن يقوم بواجباته الوظيفية وينأى عن المحظورات التي نُهي عنها، وإنّ أخل بذلك فسيعرض لجزاء تأديبي، لذا فإنّ هذه الدراسة تهدف لبيان الجزاء التأديبي الذي سيتعرض له الموظف ومدى وجود ضوابط بشأن ذلك الجزاء التأديبي، كما تهدف الدراسة إلى بيان ما إذا كان الجزاء التأديبي أزلّي، أم أنه ينقضي، وأخيرًا تهدف الدراسة إلى الوصول إلى نظام أفضل بشأن الجزاءات التأديبية، وطرح الحلول بشأن بعض الإشكاليات القانونية التي تكتنف موضوع الدراسة.

ثالثًا: أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنّ الجزاء التأديبي يُعدُّ ضرورة حتمية لضمان سير المرفق العام، وذلك عن طريق تأديب الموظف المخالف بتوقيع الجزاء التأديبي المناسب عليه وتحقيق الردع

لغيره من الموظفين، إلا أنّ الجزاء التأديبي محكوم بعدة ضوابط يقتضي بيانها، وبيان طرق انقضائه، وذلك من خلال تحليل موقف المشرّع القطري ومقارنته بغيره من التشريعات المقارنة.

كما تكمن أهميتها في كونها دراسة مقارنة؛ قارنت بين قانون الموارد البشرية المدنية القطري وقانون الخدمة المدنية المصري وتقنين الوظيفة العامة الفرنسي الحديث الذي اقتضى التعمق في نصوص قانونية لم يتطرق لها الباحثون من قبل نظرًا لحدثة صدوره حيث لم تتناوله أي من الدراسات القانونية التي تم الحصول عليها.

رابعًا: منهجية الدراسة

تم الاعتماد في إعداد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك من خلال وصف وبيان مفهوم الجزاء التأديبي وأحكامه، وتحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية وبيان الرأي والملاحظة والاقتراح بخصوص ذلك، وكذلك مقارنة التشريع القطري بالتشريعين الفرنسي والمصري للاستفادة من أوجه الاتفاق والاختلاف بين تلك الأنظمة القانونية، والوقوف على أيها أفضل، كما تم في بعض المواضع استخدام المنهج التاريخي لبحث مشكلة الدراسة في الأنظمة القانونية السابقة والوقوف على تطور النظام القانوني وطرق معالجته وما أثار تلك المعالجة في النظام القانوني الحالي.

خامسًا: نطاق الدراسة

لوجود أكثر من طائفة من الموظفين في كل من القانون الفرنسي والمصري والقطري، فإنّ الدراسة ستتناول طائفة الموظفين العموميين في فرنسا والتي جاءت الأحكام المتعلقة بهم في الأمر رقم (1574) الصادر في 24 نوفمبر 2021 بشأن الجزء التشريعي من قانون الخدمة المدنية

العام والذي بدأ سريانه من تاريخ 1 مارس 2022، والموظفين الذين يخضعون لأحكام القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري)، الساري من تاريخ 2 نوفمبر 2016، والموظفين الخاضعين لأحكام القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري)، الساري من تاريخ 23 نوفمبر 2016.

سادسًا: خطة الدراسة

تم تقسيم هذه الدراسة حسب نظام المنهج اللاتيني، الذي يقوم على التقسيم الثنائي، فخصص الفصل الأول لبيان الجزاء التأديبي في طور التحقق القانوني، أما الفصل الثاني فقد خُصص لبيان الجزاء التأديبي في طور الانقضاء، مختتمين الدراسة بجملته من النتائج والتوصيات.

الفصل الأول: الجزاء التأديبي في طور التحقق القانوني

يحظى موضوع التأديب بأهمية بالغة في القانون الإداري، ويُعدُّ الجزاء التأديبي وسيلة الإدارة في ردع إخلال الموظف العام بمقتضيات الوظيفة العامة مما يؤثر على حسن سير العمل في المرفق العام بانتظام واطراد، إلا أنَّ حق الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي على الموظف ليس حقًا مطلقًا، فينبغي أن تتحقق في الجزاء التأديبي عدة ضوابط مرجعها القانون ومبادئه العامة، وتشكل هذه الضوابط ضمانات للموظف من تعسف الإدارة أو انحرافها، فإذا أخلت الإدارة بتلك الضوابط بطل القرار التأديبي، وذلك لإخلال الإدارة بحق تقرر لحماية الموظف وهو أن تكون الجزاءات وفقًا لما يقرره القانون وما تقتضيه العدالة والصالح العام. وعلى ذلك، ندرس بدايةً ماهية الجزاء التأديبي في المبحث الأول، وثم نبين ضوابطه في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية الجزاء التأديبي

تحدد ماهية الجزاء التأديبي من خلال مفهومه المتميز عن العقوبة الجنائية، وكذلك من خلال بيان أنواعه المتعددة، وفي بيان هذه الماهية نعرض أولاً مفهوم الجزاء التأديبي في مطلب أول ونليه بيان أنواع الجزاءات التأديبية في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: مفهوم الجزاء التأديبي

يتحدد مفهوم الجزاء التأديبي من خلال أمرين، ففي بداية الأمر يجب تعريفه تعريفاً دقيقاً، وكذلك لا بدّ من التمييز بينه وبين العقوبة الجنائية، لذلك ندرس تعريف الجزاء التأديبي في (الفرع الأول)، ومن ثم نتطرق لموضوع التمييز بين الجزاء التأديبي وبين العقوبة الجنائية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الجزاء التأديبي

لبيان تعريف الجزاء التأديبي نبحث عن تعريفه في نصوص قوانين الوظيفة العامة النافذة في الدول محل المقارنة في هذه الدراسة، وأيضاً يقتضي الأمر دراسة الآراء الفقهية ودورها في تحديد تعريف الجزاء التأديبي. وندرس ذلك على التوالي. لذلك أبين مدى تطرق المشرع لتعريف الجزاء التأديبي في التشريعات محل المقارنة في (أولاً)، ثم أخصص (ثانياً) لبيان جهد الفقه الإداري في تعريف الجزاء التأديبي.

أولاً: الجزاء التأديبي في التشريعات محل المقارنة

بمطالعة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة محل المقارنة نرى أنه يوجد اتجاه عام بعدم وضع تعريف محدد للجزاء التأديبي والاكتفاء بالنص على تعيين الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظف العام بصورة حصرية، ويتضح لنا ذلك وفقاً لما نبينه تالياً.

1. في فرنسا:

في هذا الإطار نلاحظ أنّ المشرّع الفرنسي لم يُعرّف الجزاء التأديبي، واكتفى بالنص على أنّ أيّ خطأ يرتكبه الموظف أثناء ممارسته أو بسبب ممارسته لمهامه يعرضه لجزاء تأديبي، دون الإخلال عند الاقتضاء بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات¹، كما بيّن المشرّع أنواع الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظف العام وعرض أحكامها²، وجاء هذا البيان في المادة (L.533) من الأمر رقم (1574) الصادر في 24 نوفمبر 2021 بشأن الجزء التشريعي من قانون الخدمة المدنية العام، والتي سنتطرق لها تفصيلاً في موضع آخر من الدراسة.

¹ Art. (L. 530-1) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

² خليفة خالد السليمان، التأديب في الوظيفة العامة وعلاقته بقانون العقوبات: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمّان، 1991، ص 87.

2. في مصر:

لم يقدّم المشرّع المصري بوضع تعريف للجزاء التأديبي، واقتصر على القول أنّ كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً³، ونرى في هذا النص تحديد غير مباشر للمقصود بالجزاء التأديبي، كما نصّ المشرّع في المادة (61) من نفس القانون على قائمة الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف العام، والتي ستردّ دراستها في موضع لاحق.

3. في قطر:

لم يخرج المشرّع القطري عن نهج التشريعات سالفة البيان، ولم يُعرف الجزاء التأديبي، واكتفى بالنص على أنّ: كل موظف يخالف الواجبات أو يرتكب المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، يجازى تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بمسؤوليته المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء⁴، وبين الجزاءات التي يجوز مجازاة الموظف بها في المادة (89) من ذات القانون.

وأرى أنّ المشرّع - في الدّول محل المقارنة في هذه الدراسة - أحسن بتركه تعريف الجزاء التأديبي، وذلك لأنّ وضع التعريفات ليست وظيفة المشرّع، بل هي عمل رجال الفقه وشرح القانون،

³ المادة (58) فقرة أولى) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري). وهو ذات النص الذي جاء في التشريعات القانونية التي سبقته، حيث تضمن القانون رقم (47) لسنة 1978 ذات النص في المادة (78) منه.

⁴ المادة (82) فقرة أولى) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

وذلك لرفع صفة الجمود عن التعريف، وكما أنّ الطبيعة المتغيرة للوظيفة العامة ترجح عدم حصر الجزاء التأديبي بتعريف معين، مما قد يؤدي مستقبلاً إلى عجز التعريف عن تطبيقه على كافة صور المخالفات التأديبية التي حتى يومنا هذا لا تقع تحت حصر معين.

ثانياً: الفقه وشرح القانون

في ظل سكوت المشرع عن تعريف الجزاء التأديبي، خاض الفقهاء وشرح القانون غمار إيجاد تعريف لهذا المصطلح، وأيضاً قد تباينت المصطلحات المستخدمة لذات المفهوم فسماه البعض العقوبة التأديبية، أما الغالب فقد أخذ بمصطلح الجزاء التأديبي، ونذكر فيما يلي بعض تلك التعريفات ووجهة النظر بشأنها.

1. تعريف الفقه الفرنسي:

يعرف (Francis Delepere) الجزاء التأديبي بأنه ذلك الإجراء الإداري الذي يمس الموظف العمومي في مزايا الوظيفة، وذلك عند توقيعه لضمان تحقيق ردع الجريمة⁵. ويلاحظ أنّ هذا التعريف قصر الجزاء التأديبي على الإجراء المادي الذي يمس مزايا الوظيفة دون أن يشمل الإجراءات المعنوية التي تمس ذات الموظف.

⁵ أشار إليه: علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 2010، ص 20 و21.

أما (Catherine Robert) فعرفته بأنه جزء مادي وأدبي في ذات الوقت مستقر في النظام الوظيفي، كما أنّ ذلك الجزء لا يسري في مواجهة من ترك الخدمة من الموظفين بسبب انتهاء مدة عقود عملهم أو استقالتهم أو إحالتهم إلى التقاعد⁶.

ويتميز هذا التعريف بأنه شمل الجزء المادي والمعنوي وحدد الفئة التي يسري عليها الجزء التأديبي، إلا أنّه يعيبه عدم تحديده للغاية أو الهدف من الجزء التأديبي.

2. تعريف الفقه العربي:

وفق رأي (محمد الملط) فإنّ الجزء التأديبي: هو الجزء الذي يتم توقيعه على الموظف لثبوت ارتكابه مخالفة تأديبية. وفي رأيه أنّ التعريف يجب ألاّ يشمل خصائص وصور المخالفة⁷.

إلا أنّ هذا التعريف قاصر بعض الشيء لعدم اشتماله على بيان صاحب سلطة توقيع الجزء التأديبي، كما أنّه لم يتضمن هدف الجزء التأديبي، فضلاً عن أنّه لم يبيّن محل الجزء والذي قد يكون راتب الموظف أو أحد الميزات ذات الأثر المالي أو المركز الأدبي للموظف أو وظيفته نفسها في حالة جزء العزل.

أما (عبد الوهاب البنداري) فيرى أنّه: جزء يمس المركز الوظيفي للموظف المخطئ، وهذا المساس قد يكون جزئياً أو كلياً، وقد يأتي على سبيل التأقيت أو على سبيل الدوام، ولكنه لا يمكن

⁶ أشار إليه: خليفة خالد السلیمان، مرجع سابق، ص 88.

⁷ محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1967، ص297 و298.

أن يمس الموظف في شخصه أو ملكه الشخصي باستثناء جزاء الغرامة الذي يوقع على المال الخاص للموظف الذي انتهت خدمته⁸.

أما (عزيزة الشريف) فعرفته بأنه: الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة على الموظف المخالف بسبب ارتكابه لخطأ وظيفي، ويكون بالحرمان أو التخفيف من الامتيازات الوظيفية⁹، وميزة هذين التعريفين أنهما قاما بإبراز سبب الجزاء التأديبي وحددا حدوده بقصوره على الامتيازات الوظيفية، ويعيبهما أنهما لم يبينا هدف الجزاء التأديبي.

أما من جانب شراح القانون القطريين عرفته (حصاة السليطي) بأنه "إيلاء مقصود تحددت وسيلته قانوناً، توقعه الجهة المختصة على الموظف العام بغية المساس بمركزه الوظيفي أو الأدبي بسبب مخالفته للقوانين أو اللوائح أو التعليمات الوظيفية أو لمقتضياتها وذلك بهدف تقويم سلوك الموظف وتحقيق النظام في المرفق ككل"¹⁰، ورغم اتفاقنا مع هذا التعريف في مجمله إلا أننا لا نتفق معه في اعتبار توقيع الجزاء بقصد المساس بالمركز الوظيفي أو الأدبي للموظف، فالجزاء التأديبي لا يهدف إلى المساس بالمركز الوظيفي أو الأدبي للموظف إنما يهدف إلى المحافظة على سير العمل وردع الموظف المخالف.

⁸ عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 1998، ص10.

⁹ عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1988، ص233.

¹⁰ حصاة السليطي، النظام التأديبي للموظف العام في قطر، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، القاهرة، 2007، ص77.

وأرى أنّ التعريف يجب أن يكون جامعاً مانعاً، لذا أعرف الجزاء التأديبي بأنه: هو الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة بالتأديب، على الموظف المخالف لإحدى الواجبات التي يجب عليه اتباعها، أو إتيانه إحدى المحظورات التي من واجبه النأي عنها، بهدف ردعه عن ارتكاب تلك المخالفات، وحتى يكون عبرة لغيره من الموظفين، وصولاً للغاية الأساسية وهي تحقيق المصلحة العامة وتحقيق سير المرفق العام بانتظام واطراد.

فالجزاء التأديبي يعتبر وسيلة مهمة للسلطة التأديبية لتحقيق الردع والإصلاح لمرتكبي المخالفات في نطاق عمل الوظيفة العامة من أجل تحقيق هدف المرفق العام في أداء خدماته وتحقيقه للمصالح العامة بانتظام واطراد¹¹.

الفرع الثاني: التمييز بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية

العقاب والزجر هو أساس القانون التأديبي والقانون الجنائي، على الرغم من التشابه الكبير بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية إلا أنه يوجد بينهما العديد من عناصر الاختلاف التي نبيها لبيان خصوصية الجزاء التأديبي وتفرد، لذا أتطرق في أولاً لأوجه التشابه بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية، وفي ثانياً أُبين أوجه الاختلاف بينهما.

¹¹ محمد الليثي، المسؤولية التأديبية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية: دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة - العدد الثاني الصادر في يوليو 2009، ص 443.

أولاً: أوجه التشابه بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية

يتشابه الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية، من حيث الهدف، ومن حيث خضوعهما لنظم متشابهة، وكذلك يبرز تشابههما في اختلافهما عن المسؤولية المدنية، وهما أيضاً ألم يصيب من يوقع عليه الجزاء أو العقوبة، ونبين كل أوجه التشابه هذه، على النحو التالي:

1. من حيث الهدف:

يتشابه الجزاء التأديبي مع العقوبة الجنائية من حيث هدفهما، وهو عقاب السلوك المعيب¹²، فغاية الجهة الإدارية عند توقيعها للجزاء التأديبي على الموظف هو عقابه على سلوكه المخالف، وأيضاً غاية العقوبة الجنائية هي عقاب الجاني على جريمته، كما أنهما يهدفان إلى تحقيق الردع لمرتكب السلوك الخاطئ وزجر غيره من الأشخاص.

كما يرى بعض شراح القانون أنّ الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية هدفهما الحفاظ على النظام العام، ويرون أنّ التفرقة التي مفادها أنّ هدف الجزاء التأديبي هو تأمين سير المرفق العام أمّا هدف العقوبة الجنائية هو الحفاظ على النظام العام هو قول جانبه الصواب إذ أنّه يفصل بين ظاهرتين تسعيان معاً إلى حفظ النظام العام، وإنّ الظاهرتين مرتبطتان ببعض أحدهما رئيسة والأخرى ثانوية، وسند هذا الرأي أنّ الإخلال بسير المرفق العام هو أساساً إخلال بالنظام العام،

¹² رمضان طه، محو العقوبات التأديبية المفروضة على الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية، مصر-الإمارات، 2015، ص 57.

ويدعم ذلك أنّ بعض القوانين عاقبت فعل الإضراب¹³، إلاّ إنني أرى وإن كان هناك ارتباط وثيق بين تأمين سير المرفق العام والحفاظ على النظام العام، إلاّ أنّ تأمين سير المرفق العام والذي يسعى الجزاء التأديبي لتحقيقه هو جزء من الحفاظ على النظام العام فالعقوبة الجنائية مجالها أوسع وأكبر.

2. الخضوع لنظم متشابهة:

هناك عدة أنظمة تطبق على كل من الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية، فيتسمان بخضوعهما لأجال زمنية محددة (المحو ورد الاعتبار)، كما يخضعان لمبدأ الشرعية ومبدأ الشخصية.

أ. المحو ورد الاعتبار: يخضع الجزاء التأديبي لنظام المحو، فيمحي الجزاء ويعتبر كأنه لم يكن بمرور فترة زمنية تختلف مدتها باختلاف نوع الجزاء الذي تم توقيعه على الموظف المخالف، كما تخضع العقوبة الجنائية لنظام رد الاعتبار¹⁴.

¹³ نذكر منها على سبيل المثال: المادة (124) من قانون العقوبات رقم (58) لسنة 1937، وتعديلاته، (المصري)، والتي تنص على أنه: " إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو في صورة الاستقالة أو امتنعوا عمدًا عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز سنة وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه. ويضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابًا أو فتنة بين الناس أو إذا أضر بمصلحة عامة. وكل موظف أو مستخدم عمومي ترك عمله أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته بقصد عرقلة سير العمل أو الإخلال بانتظامه يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ستة أشهر أو بغرامة لا تجاوز خمسمائة جنيه. ويضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابًا أو فتنة بين الناس أو إذا أضر بمصلحة عامة".

¹⁴ عبد الوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 17.

وستنطبق لمحو الجزاء التأديبي بالتفصيل عند الحديث عن أسباب انقضاء الجزاء، أما نظام رد الاعتبار يمكن تعريفه بأنه: نظام بمقتضاه ووفقاً لشروط قانونية محددة، يعود الشخص إلى وضعه السابق قبل الحكم عليه بجناية أو جنحة¹⁵.

ب. مبدأ الشرعية:

يتفق الجزاء التأديبي مع العقوبة الجنائية في أنّ كليهما يخضعان لمبدأ الشرعية (لا عقوبة إلا بقانون)¹⁶، ولهذا المبدأ أساس دستوري جاء في المادة (8) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الوارد في الدستور الفرنسي¹⁷، والمادة (95) من الدستور المصري¹⁸، والمادة (40) من الدستور القطري¹⁹، وسيتم الحديث عنه تفصيلاً فيما بعد عند الحديث عن ضوابط الجزاء التأديبي الموضوعية، ويقتصر الحديث هنا عن بيان الائتلاف في هذا العنصر بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية.

¹⁵ رفعت سالم حميد، رد الاعتبار (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة ذي قار، الناصرية، 2015، ص 18.
¹⁶ راجع في ذلك:

- محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 315.
- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 234.
- عبدالوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 12.
- عبدالحفيظ الشيمي ومحمد نويجي، المسؤولية التأديبية وموانعها للموظف العام، دار مصر، القاهرة- مصر، 2020، ص 111.

¹⁷ Art. (8) du Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

¹⁸ المادة (95) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014 والمعدل في 2019.

¹⁹ المادة (40) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام 2004.

ج. مبدأ شخصية العقوبة:

قال الله تعالى في كتابه الكريم (وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى...²⁰)، كما نصت الدساتير على أنَّ العقوبة شخصية²¹، وكل من الجزاء والعقوبة يشتركان في تطبيق مبدأ شخصية العقوبة، فلا يجوز توقيعهما إلا على مرتكب الفعل المخالف²²، ويستحيل تطبيقهما على غير مرتكب الفعل مهما كان قريباً من الفاعل، فالاستنابة في تنفيذ العقوبة محالة²³، ولا يمكن أن تورث في حالة وفاة المخالف، حيث إنَّ أحد الغايات التي يستهدفها كل من الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية هي ردع المخطئ، ولا تتحقق هذه الغاية إلا بأن يكون الموظف المخالف أو الجاني المدان على قيد الحياة، فإن فارق الحياة لا جدوى من الجزاء أو العقوبة لذا فإنَّ كل من الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية يشتركان في عدم إمكانية توقيعهما على المتوفي²⁴.

²⁰ القرآن الكريم سورة فاطر- الآية (18).

²¹ المادة (95) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014 والمعدل في 2019 والمادة (40) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام 2004.

²² راجع في ذلك:

- محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص315.

- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 233.

²³ عزيزة الشريف، المرجع نفسه، ص 234.

²⁴ راجع في ذلك:

- عبد القادر الشخلي، الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، 1978، ص185.

- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 233.

4. اختلافهما عن المسؤولية المدنية:

يظهر هذا الاختلاف والذي يميز الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية عن المسؤولية المدنية في كونهما لا يقصد بهما التعويض²⁵، فكما بينا سالفًا فإنَّ الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية يهدفان إلى ردع المذنب وزجر غيره ممن قد تسول لهم أنفسهم ارتكاب ذات المخالفة أو الجريمة.

5. وجود عنصر الإيلام:

تعني العقوبة (la peine) باللغة الفرنسية الألم، ومما لا شك فيه فإنَّ الجزاء التأديبي ينطوي على ألم يصيب الموظف المذنب بسبب توقيع جزاء عليه نتيجة لخروجه على ما توجبه القوانين واللوائح من واجبات أو ارتكابه للمحظورات، وأيضًا فإنَّ العقوبة الجنائية تتضمن الإيلام الذي يصيب الجاني؛ لذلك يرى محمود نجيب حسني أنَّ جوهر العقوبة هو الإيلام المقصود²⁶.

وفي الجزاء التأديبي يتحقق الإيلام عن طريق المساس بأحد حقوق الموظف، كحرمان الموظف من الحق في الترقية وتأجيلها لمدة معينة، وقد تمس ماله كحرمانه من الحق في المرتب أو الحق في العلاوة الدورية، وقد تمس حقه في الوظيفة العامة وذلك إنَّ اتخذ الجزاء صورة الفصل من الوظيفة، أما العقوبة الجنائية فقد تمس الحياة كتوقيع عقوبة الإعدام، وقد تمس الحرية كتوقيع

²⁵ راجع في ذلك:

- محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص315.

- عبد الوهاب البنداري، مرجع سابق، ص16.

²⁶ محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات (القسم العام)، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2018، ص831.

عقوبة الحبس، وقد تمس المال كتوقيع عقوبة الغرامة، وأيضاً فهي كالجاء التأديبي قد تمس حق الشخص في الوظائف العامة فتمنعه من توليها²⁷.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين الجاء التأديبي والعقوبة الجنائية

على الرغم من أوجه التشابه بين الجاء التأديبي والعقوبة الجنائية التي بينها أعلاه، إلا أنه لا يوجد تطابق تام بينهما، فالجاء التأديبي يختلف عن العقوبة الجنائية في أنه لا يوجد حصر للمخالفات التي يوقع عليها كما أن الجاء نفسه لم يأت مربوطاً بمخالفات معينة وهذا هو الاختلاف الرئيس، كما أن نطاق التطبيق محدود في الجاء التأديبي فهو لا يطبق إلا على الموظف العام، كما أن الجهة المختصة بتوقيع الجاء التأديبي تختلف عن الجهة التي تختص بتوقيع العقوبة الجنائية، وأخيراً فإنهما يختلفان من حيث المحل.

1. ارتباط العقوبة بالجريمة:

أبرز اختلاف بين الجاء التأديبي والعقوبة الجنائية هو أن العقوبة الجنائية مرتبطة بأفعال جرمية محددة حصراً، أما الجاء التأديبي فهو غير مرتبط بمخالفات محددة، وقد أوضح العديد من الفقهاء وشرح القانون²⁸ هذا الاختلاف عند حديثهم عن مبدأ الشرعية فعلى الرغم من تشابه الجاء

²⁷ المرجع نفسه، ص 831.

²⁸ راجع في ذلك:

- محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 310.
- عبد القادر الشخلي، الجاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 189.
- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 235.
- عبد الوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 12 و 13.

والعقوبة في خضوعهما لمبدأ الشرعية (لا عقوبة إلا بنص)، إلا أنهما يختلفان في أنّ المشرّع حدد الأفعال الإجرامية على وجه الحصر وربطها بعقوبات محددة في المجال الجنائي، ولم يحصر المخالفات التأديبية وربطها بجزاءات تأديبية محددة في المجال الإداري، تاركًا حيز من الحرية للسلطة التأديبية لممارسة سلطتها التقديرية التي منحها المشرّع للإدارة في تقدير الجزاء الملائم للمخالفة²⁹.

وتجدر الإشارة إلى أنّ بعض القوانين أناطت بالسلطة الإدارية مهمة وضع لائحة تتضمن المخالفات والجزاءات المقررة لها في محاولة لتحديد المخالفات وربطها بجزاءات كما هو الحال في المجال الجنائي، ونذكر من هذه القوانين قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري) الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1978 (الملغي) بموجب القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (النافذ حاليًا)، الذي أناط بالسلطة المختصة مهمة وضع لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها وإجراءات التحقيق³⁰.

ولم ينص المشرّع المصري في القانون الحالي على إلزام الإدارة بتحديد قائمة بالمخالفات وربطها بجزاءات معينة، وكذلك في فرنسا وقطر لم يربط المشرّع الجزاء التأديبي بمخالفات معينة، وهو ما سنبيّنه تفصيلًا عند الحديث عن مبدأ الشرعية في الجزاء التأديبي في موضع لاحق من الدراسة.

- محمد ماجد ياقوت، المخالفة التأديبية في نظام الخدمة المدنية بالمقارنة بنظام الخدمة العامة الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 2019، ص 257.

²⁹ عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 236.

³⁰ المادة (81) فقرة أولى) من القانون رقم (47) لسنة 1978 بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري).

2. من حيث نطاق الأشخاص الخاضعين:

يختلف نطاق الأشخاص الخاضعين للجزاء التأديبي عن الأشخاص الخاضعين للعقوبة الجنائية، ولذلك فإنه لا يمكن القول بأنهما متماثلان³¹، حيث إنّ الجزاء التأديبي ينحصر تطبيقه على الموظف العام³²، لذا فإنه إذا انقطعت العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة عمله فلا يمكن توقيع الجزاء التأديبي وهذا هو الأصل³³، واستثناءً يمكن توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام المنتهية خدمته استنادًا إلى صفته الوظيفية التي تظل ملازمة له³⁴ -وسنشرح هذا الاستثناء تفصيلًا في المطلب المخصص لانتهاء خدمة الموظف العام في الفصل الثاني من هذه الدراسة، وذلك على عكس العقوبة الجنائية التي تطبق على كافة الأفراد في المجتمع، حيث إنّ قانون العقوبات يُعدّ قانونًا إقليميًا يطبق على كافة من هم في الدولة، مهما اختلفت جنسياتهم³⁵.

3. من حيث الجهة المختصة بتوقيعه:

يبرز اختلاف آخر بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية بالنظر إلى الجهة الممنوحة حق توقيع العقاب، فتكون المحكمة المختصة في العقوبة الجنائية، وتكون السلطة التأديبية في الجزاء التأديبي، ونوضح السلطة التأديبية في الدول محل المقارنة على النحو التالي:

³¹ عبد القادر الشخلي، الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 190.
³² مليكة الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، بدون ناشر، 1984، ص 72.

³³ عبد الحفيظ الشيمي ومحمد نويجي، مرجع سابق، ص 107.

³⁴ عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 232.

³⁵ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة - مصر، 2014، ص 270.

أ. السلطة التأديبية في فرنسا: يكون تأديب الموظف من اختصاص السلطة الإدارية التي تملك حق التعيين في الوظيفة العامة،³⁶ وهذه السلطة مقيدة بأخذ رأي المجلس التأديبي في حال توقيع أحد جزاءات المجموعة الثانية أو الثالثة أو الرابعة، أما بالنسبة للجزاءات الواردة في المجموعة الأولى فيجوز للسلطة التأديبية توقيعها دون الرجوع إلى المجلس التأديبي³⁷.

ب. السلطة التأديبية في مصر: إما أن تكون الإدارة متمثلة في (السلطة المختصة، شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية)³⁸، الرؤساء المباشرين، وإما أن تكون المحكمة التأديبية³⁹.

³⁶ Art. (L. 532-1) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

³⁷ Art. (L. 532-5) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

³⁸ وقد عرفت المقصود بهم المادة (2 بنود 1 و3 و4) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري): "1- السلطة المختصة: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال. 3- الوظائف القيادية: وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة والتي يرأس شاغلوها وحدات وتقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات، وما يعادلها من تقسيمات. 4- وظائف الإدارة الإشرافية: وظائف المستوى التالي للوظائف القيادية، والتي يرأس شاغلوها إدارات بالوحدة".

³⁹ نصت المادة (62) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري): "يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق على النحو الآتي:

- 1- للرؤساء المباشرين الذين تُحدد لهم السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة ولا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة.
- 2- لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة ولا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.
- 3- للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من (1) إلى (5) من الفقرة الأولى من المادة (61) من هذا القانون والبندين (1،2) من الفقرة الثانية من ذات المادة.
- 4- للمحكمة التأديبية المختصة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون....".

ج. السلطة التأديبية في قطر: قسم قانون الموارد البشرية المدنية سلطة توقيع الجزاء التأديبي،

على النحو التالي:

- الرئيس التنفيذي⁴⁰: ويمكن له توقيع بعض الجزاءات البسيطة المنصوص عليها في نفس المادة من القانون⁴¹، كما له إحالة الموظف إلى الهيئة التأديبية المختصة لمساءلته.

- الهيئة التأديبية المختصة⁴²: وهي إما أن تكون اللجنة التأديبية واختصاصها تأديب شاغلي وظائف الدرجات الثانية فما دونها، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم⁴³، وإما أن تكون المجلس الدائم

⁴⁰ نصت المادة (1) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري) على أن المقصود بـ: الرئيس التنفيذي: وكيل الوزارة أو المسؤول الذي يلي الرئيس، أو المسؤول التابعة له الوحدة الإدارية المختصة بالموارد البشرية بالجهة الحكومية، بحسب الأحوال".

⁴¹ نصت المادة (85) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري) على الآتي: " للرئيس التنفيذي بعد الاطلاع على التحقيق، أن يأمر بحفظ التحقيق أو إحالة الموظف المحقق معه إلى الهيئة التأديبية المختصة لمساءلته، أو الاكتفاء بتوقيع جزاء على الموظف وفقاً لما يلي:

1- بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من الثانية فما دونها
أ- الإنذار

ب- الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة، على ألا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً

2- بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى أو ما يعادلها من الراتب
أ- التنبيه

ب- اللوم

ج- الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز عشرين يوماً في السنة، على ألا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام وللموظف أن يتظلم من القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي إلى الرئيس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره به، ويبت الرئيس في التظلم في مدة لا تجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي هذه المدة دون البت في التظلم رفضاً ضمناً له".

⁴² نصت المادة (1) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري) على أن المقصود بالهيئة التأديبية: المجلس الدائم للتأديب أو اللجنة التأديبية، بحسب الأحوال".

⁴³ نصت المادة (90) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري) على أن: " تُشكل بقرار من الرئيس، في كل جهة حكومية، لجنة تُسمى "اللجنة التأديبية" من رئيس وعضوين لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة

للتأديب⁴⁴ ويختص بتأديب شاغلي وظائف الدرجات من (وكيل وزارة مساعد) إلى (الأولى)، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم⁴⁵.

وللهيئة التأديبية توقيع الجزاءات المذكورة بالمادة (89) من القانون سالف البيان ونتناول تلك الجزاءات تفصيلاً في موضع قادم من الدراسة.

الثانية، ويكون أحد العضوين ممثلاً عن الإدارة، والآخر ممثلاً عن الوحدة الإدارية المختصة بالشؤون القانونية، وتختص اللجنة بما يلي

1- تأديب شاغلي وظائف الدرجات الثانية فما دونها، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم

2- النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامها، وتمديد إيقافهم سواء كان الإيقاف صادراً بقرار منها أم بقرار من الرئيس التنفيذي

ولا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيس اللجنة والأعضاء. وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية الآراء".

⁴⁴ نصت المادة (92) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري) على أن: "يشكل المجلس الدائم للتأديب برئاسة الوزير، ووكيل الوزارة نائباً للرئيس، وعضوية كل من:

1- قاضي محكمة الاستئناف، يختاره رئيس المجلس الأعلى للقضاء

2- ممثل عن ديوان المحاسبة، لا تقل وظيفته عن مدير إدارة، يختاره رئيس ديوان المحاسبة

3- ممثل عن وزارة العدل لا تقل وظيفته عن مدير إدارة، يختاره وزير العدل

ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور الرئيس أو نائب الرئيس والأعضاء

ويصدر المجلس قراراته بأغلبية الآراء وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس

ويكون مقر المجلس بالوزارة، وتخصص له أمانة سر من موظفيها

ويصدر بتسمية الأعضاء الممثلين للجهات المعنية، وتحديد مكافأة رئيس وأعضاء المجلس وأمانة السر، قرار من رئيس مجلس الوزراء كل ثلاث سنوات".

⁴⁵ نصت المادة (92) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري) على أن: "يختص المجلس الدائم للتأديب بما يلي

1- تأديب شاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم

2- النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامه، وتمديد إيقافهم، سواء كان الإيقاف صادراً بقرار من الرئيس التنفيذي أم بقرار من المجلس".

4. من حيث المحل:

يتجه غالبية الفقه وشراح القانون إلى أنّ الجزاء التأديبي لا يمس الموظف إلا في وضعه الوظيفي، وذلك بحرمانه من بعض مزايا الوظيفة أو حرمانه من الوظيفة ذاتها⁴⁶، وخروجاً على هذا الأصل وعلى سبيل الاستثناء قد يصيب الجزاء التأديبي الموظف العام في ماله الذي يُعدُّ جزءاً من مزايا الوظيفة⁴⁷، مثل الغرامة التي نص عليها المشرع القطري في المادة (103) من قانون الموارد البشرية المدنية التي توقع على الموظف المخالف المنتهية خدمته عند ارتكابه لبعض المخالفات - وهو ما سيتوضح بالنسبة للدول عينة المقارنة في المطلب المخصص لانتهاء خدمة الموظف العام في الفصل الثاني من هذه الدراسة-، وبالتالي يكون النظام التأديبي الإداري يخلو من العقوبات التي تمس حياة الموظف أو حريته⁴⁸، خلافاً لبعض النظم الوظيفية العسكرية التي تنص على عقوبات مقيدة للحرية⁴⁹، أما العقوبة الجنائية قد تصيب الشخص في حياته أو حريته أو ماله⁵⁰، فهي تمس الشخص في حقه في الحياة كعقوبة الإعدام، أو تمس الشخص في حقه في

⁴⁶ راجع في ذلك:

- محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 310.
- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 230.
- عبدالحفيظ الشيمي ومحمد نويجي، مرجع سابق، ص 107.
- مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 72.
- حصة السليطي، مرجع سابق، ص 82.

⁴⁷ محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 310.

⁴⁸ عبد القادر الشخيلي، الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 189.

⁴⁹ مثال ذلك ما نصت عليه المادة (86) من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية (القطري): "الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على شاغلي الرتب الأخرى هي: 3- عقوبة الحجز في موقع العمل مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام مع صرف الراتب".

⁵⁰ راجع في ذلك:

- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 230.

الحرية كعقوبة الحبس المؤبد أو الحبس المؤقت، أو تصيبه في ماله كعقوبة الغرامة⁵¹، وقد أضاف المشرع القطري إلى تلك العقوبات عقوبة التشغيل الاجتماعي⁵².

المطلب الثاني: أنواع الجزاءات التأديبية

اختلفت القوانين محل المقارنة في تصنيف أنواع الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف، لذا نُبين في هذا المطلب التصنيف التشريعي للجزاءات في الفرع الأول ثم نتبعه بشرح وتحليل تلك الجزاءات في الفرع الثاني.

الفرع الأول: التصنيف التشريعي

صنف المشرع الفرنسي في التقنين الحالي الجزاءات التأديبية إلى أربع مجموعات حسب جسامته الجزاء، أما المشرعين المصري والقطري فقد صنّفوا الجزاءات إلى قسمين وفق الدرجة المالية للموظف وجاءت الجزاءات في كل قسم متسلسلة من الجزاء الأخف حتى الأشد، وفي هذا الفرع نبين الجزاءات التأديبية في فرنسا ثم في مصر وفي قطر، وفي الختام أبين رأيي في تصنيف تلك الجزاءات.

أولاً: في فرنسا

- حصة السليطي، مرجع سابق، ص 82.

⁵¹ المادة (57) من القانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات (القطري).

⁵² بموجب القانون رقم (23) لسنة 2009 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم (11) لسنة 2004.

صنف المشرع الفرنسي الجزاءات التأديبية التي يجوز فرضها على الموظف المخالف إلى أربع مجموعات، على النحو التالي⁵³:

المجموعة الأولى: (الإذار - اللوم-الوقف عن العمل لمدة أقصاها ثلاثة أيام)

المجموعة الثانية: (الإزالة من قائمة الترقيات-تنزيل رتبة الموظف أو درجته إلى رتبة أو درجة أدنى من الرتبة التي يشغلها الموظف حالياً-الوقف عن العمل لمدة أربعة إلى خمسة عشر يوماً- النقل الإجباري ضمن الخدمة المدنية للدولة).

المجموعة الثالثة: (تنزيل رتبة الموظف إلى رتبة أدنى من الرتبة التي يشغلها حالياً وتنزيل درجته بنفس المستوى، إذا تعدر ذلك، تنزيل درجته درجة واحدة أدنى من الدرجة التي يشغلها حالياً- الوقف عن العمل لمدة تتراوح بين ستة عشر يوماً إلى سنتين).

المجموعة الرابعة: (التقاعد التلقائي-الفصل من الخدمة).

ثانياً: في مصر

قسم المشرع المصري الجزاءات التأديبية إلى قسمين، حيث حدد قائمة جزاءات تأديبية لشاغلي الوظائف القيادية والتي تعني وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة والتي يرأس شاغلها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات،

⁵³ Art. (L. 533-1) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

وما يعادلها من تقسيمات⁵⁴، وحدد لبقية الموظفين قائمة جزاءات أخرى، وذلك على النحو التالي، الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف هي: (الإنذار - الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً في السنة- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين- الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة- الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية- الإحالة إلى المعاش- الفصل من الخدمة).

أما الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية هي: (التنبيه- اللوم- الإحالة إلى المعاش-الفصل من الخدمة)⁵⁵.

ثالثاً: في قطر

قسم المشرّع القطري الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين إلى قسمين على النحو التالي، بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من الثانية فما دونها (الإنذار - الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر- الوقف عن العمل مع خصم نصف الراتب الإجمالي لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر- الحرمان من الترقية لمدة لا تزيد على سنة - خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة واحتفاظ الموظف براتبه الذي كان يتقاضاه عند صدور قرار الجزاء- تخفيض الراتب بما لا يجاوز نهاية مربوط الدرجة الأدنى

⁵⁴ المادة (2 بند 3) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

⁵⁵ المادة (61) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

مباشرة- خفض الدرجة والراتب إلى الدرجة والراتب الأدنى مباشرة- الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة والمعاش). وبالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى أو ما يعادلها من الراتب (التتبيه- اللوم- الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة وأربعين يومًا في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يومًا- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر-الوقف عن العمل مع خصم نصف الراتب الإجمالي لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر- خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة واحتفاظ الموظف براتبه الذي كان يتقاضاه عند صدور قرار الجزاء- تخفيض الراتب بما لا يتجاوز نهاية مربوط الدرجة الأدنى مباشرة- خفض الدرجة والراتب إلى الدرجة والراتب الأدنى مباشرة- الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة والمعاش)⁵⁶.

رابعًا: وجهة النظر بشأن تصنيف الجزاءات في القوانين محل المقارنة

بعد بيان التصنيفات سالفة البيان أرى أنّ التصنيف حسب الدرجة الوظيفية الذي أخذ به المشرّع المصري والقطري محل نظر وأرى تصنيف الجزاءات حسب النوع (تصنيف المشرّع الفرنسي) هو الأجدر بالاتباع، وذلك للأسباب التالية:

- إنّ تصنيف الجزاءات بحسب الفئة الوظيفية أو الدرجة الوظيفية يُعدُّ إخلالاً بمبدأ المساواة أمام القانون وأيضًا بمبادئ الديمقراطية⁵⁷، حيث إنّ الجزاء يجب تحديده بناءً على المخالفة المرتكبة

⁵⁶ المادة (89) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون إدارة الموارد البشرية المدنية (القطري).
⁵⁷عبدالقادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، الأردن-عمّان، 1983، ص 356.

ودرجة جسامتها وليس بناءً على درجة الموظف، حيث نص إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي في مادته الأولى على أن يولد الناس ويظنون أحرارًا ومتساوين في الحقوق.⁵⁸، وهو ما يتفق مع المادتين (34 و35) في باب الحقوق والواجبات العامة من الدستور القطري، حيث نصت المادة (34) على أن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات العامة، ونصت المادة (35) على أن الناس متساوون أمام القانون. لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين.⁵⁹

- القول بأنَّ الجزاء يمس كرامة الوظيفة وعليه يتم إعفاء موظفي الدرجات الأعلى من الكثير من الجزاءات هو رأي نختلف معه، فالجزاء التأديبي يصيب شخص الموظف مرتكب المخالفة ولا يمس الوظيفة ذاتها، وإنَّ حماية كرامة الوظيفة يقتضي حمايتها من ارتكاب المخالفات بتوفير أكبر قدر من الجزاءات الرادعة وليس فقط الاكتفاء ببعض الجزاءات المعنوية، وجزاء الفصل الذي لا يمكن تطبيقه إلا على المخالفات الجسيمة.

- بالإضافة للسلبات سالفه الذكر، فإنَّ الأخذ بهذا التصنيف يؤدي إلى نتيجة مؤداها إفلات كبار الموظفين من العقوبة على المخالفات متوسطة الجسامه؛ وذلك لعدم وجود جزاءات تتلاءم مع المخالفات متوسطة الجسامه، وتجدر الإشارة هنا إلى أنَّ المشرِّع القطري طفق إلى زيادة الجزاءات المالية التي يجوز توقيعها على موظفي الدرجات العليا في كل تعديل أجراه، لا سيما أنَّه حسب القانون الحالي هناك شبه تطابق بين قائمتي الجزاءات فلا توجد جدوى إذن من الاحتفاظ بالترقية حسب الدرجة الوظيفية.

⁵⁸ Art. (1) du Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

⁵⁹ المادتين (34 و35) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر في عام 2004.

الفرع الثاني: شرح مضمون الجزاءات التأديبية

- تعددت الجزاءات التأديبية وفق السياسة التأديبية التي يتبعها المشرع في الدول محل المقارنة - كما بيناهم في الفرع السابق-، إلا أنّ هذه الجزاءات لا تخرج عن ثلاثة أنواع، فالجزاءات التأديبية تنقسم حسب مضمونها النوعي إلى جزاءات (معنوية) أو جزاءات (مالية أو ذات أثر مالي) أو جزاءات (استبعادية)، ويتناول هذا الفرع شرح تلك الجزاءات وفق التقسيم النوعي.

أولاً: الجزاءات المعنوية

يُقصد بالجزاءات المعنوية، بأنّها الجزاءات التي ليس لها أثر مالي أو مادي⁶⁰، وتعتبر من أخف الجزاءات التأديبية لما فيها من طابع تحذيري بعدم تكرار المخالفة، وهي في القوانين محل الدراسة والتي سبق بيانها (الإندار والتتبيه واللوم)، وسنبين فيما يلي شرح تلك الجزاءات المعنوية.

1. جزاء الإنذار: يقصد بالإنذار توضيح الخطأ المرتكب للموظف المخالف، ويتضمن تحذيراً للموظف من ارتكاب ذات الخطأ مرة أخرى⁶¹، وقد نصت كافة القوانين محل الدراسة على هذا الجزاء، إلا أنّه خصص في القانون المصري والقطري لموظفي الدرجات الأدنى - كما تم إيضاحه سالفًا.

⁶⁰ عبدالوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 331.

⁶¹ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 274.

ويرى الفقه أنّ هذا الجزاء لا يوقع إلا على المخالفات البسيطة، وذلك بالنظر إلى أنّ المشرّع ذكره في بداية قائمة الجزاءات⁶².

ومن مطالعة نصوص التشريعات محل المقارنة، لوحظ أنّ المشرّع لم يحدد حدًا معينًا للسلطة التأديبية في توقيع جزاء الإنذار على الموظف عند تكراره لذات المخالفة، إلا أنّ هناك جانب من الفقه -نتفق مع رأيه- يرى أنّه لا ينبغي تكرار توقيع عقوبة الإنذار على المخالف عن ذات المخالفة، حتى وإن كان المشرّع لم يشر إلى ذلك صراحةً، حيث إنّ وفق هذا الرأي فإنّ الإنذار يحمل في طياته تحذير للموظف ليقوم سلوكه حتى لا يتم توقيع عقوبات أشد قسوة عليه⁶³. ويرى البعض أنّ سياسة عدم تكرار عقوبة الإنذار ليست عملية، ويجدون أنّ توقيعها مرتين أفضل وذلك لسببين، تطبيق مبدأ التدرج، وتماشياً مع حكمة العقاب بجريمة العود⁶⁴ إلا أننا لا نتفق مع هذا الرأي فتطبيق حكمة العقاب بجريمة العود يقتضي تطبيق جزاء الإنذار مرة واحدة فقط وفي حال تكرار المخالف للمخالفة المنذر بعدم تكرارها يتم عقابه بجزاء أشد.

2. جزاء التنبيه: وهو جزاء يوقع على شاغلي الوظائف القيادية في مصر وشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى في القانون القطري، ولا يوجد هذا الجزاء في فرنسا،

⁶² راجع في ذلك:

- سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 274.
- عبدالقادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 375.
- عبدالوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 405.
- ⁶³ عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت (المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية)، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1997، ص 348.
- ⁶⁴ عبدالقادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 376.

ومعناه لفت نظر الموظف إلى الخطأ الذي قام به والذي يشكل مخالفة إدارية⁶⁵، وأرى أنّ هذا الجزاء يتشابه مع جزاء الإنذار والذي خصص لفئة الوظائف الأدنى في مصر وقطر، والاختلاف جاء فقط في المسمى بتخصيص جزاء أقلّ مساساً بهيئة الموظفين الذين يطبق عليهم جزاء التنبيه بدلاً من الإنذار، وأعتقد أنّه من الأفضل توحيد الجزاء لكل الفئات فيما أنّ يكون جزاء الإنذار أو التنبيه لكافة الموظفين، دون تخصيص جزاء لفئة معينة دون أخرى.

3. جزاء اللوم: وهو الجزاء التالي لجزاء التنبيه الذي يوقع على شاغلي الوظائف القيادية في مصر وشاغلي الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى في القانون القطري، وأيضاً ينص عليه القانون الفرنسي في المجموعة الأولى، ويقصد به استهجان واستنكار الفعل الذي قام به الموظف⁶⁶، ويُعدُّ أشد من جزاء التنبيه لإيراده بعد جزاء التنبيه من حيث التدرج العقابي⁶⁷.

ويتضح لنا أنّ المشرّع المصري والقطري على عكس المشرّع الفرنسي قد خصص جزاءً معنويًا واحدًا لفئة الموظفين الأدنى وهو الإنذار، وخصص جزاءين معنويين لفئة الموظفين الأعلى وهما التنبيه واللوم، ونرى أنّه كان من الأجدر توقيع جزاءين معنويين للفئة الأدنى كما هو الحال مع الفئة الأخرى، وذلك لاعتبارات قلة الخبرة في الوظيفة في الفئة الأدنى.

ثانيًا: الجزاءات المالية أو ذات الأثر المالي

⁶⁵ عبدالوهاب البنداري، مرجع سابق، ص408

⁶⁶ المرجع نفسه، ص375

⁶⁷ مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص251.

يُقصد بالجزاء المالية أو ذات الأثر المالي، بأنها الجزاءات التي لها أثر مالي أو مادي،

وهي:

1.جزاء الخصم من الراتب: يُعد الخصم من الراتب أو الأجر عقوبة مالية مباشرة، ومفهومه بسيط وهو قطع راتب أو أجر الموظف المخالف عن الأيام المقررة في القرار التأديبي، ولا وجود لهذا الجزاء في التشريع الفرنسي، أما في مصر يوقع على الموظفين عدا شاغلي الوظائف القيادية، وفي قطر يوقع على كافة الموظفين.

2.جزاء الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها: ويعني حرمان الموظف من العلاوة الدورية أو تأجيل حصوله عليها لمدة معينة، وهذا الجزاء غير موجود في التقنين الفرنسي كما تم إلغاؤه في قانون الخدمة المدنية المصري على الرغم من نص التشريعات المنظمة لشؤون الموظفين السابقة عليه، أما المشرع القطري فلا يزال ينص على هذا الجزاء فقد نص على هذا الجزاء لكافة الدرجات الوظيفية فيمكن للهيئة التأديبية حرمان الموظف المخالف من علاوته الدورية أو تأجيلها لمدة لا تجاوز ستة أشهر، ولا يكون لهذا الحرمان أو التأجيل للعلاوة الدورية أثر على موعد استحقاق العلاوة التالية⁶⁸.

⁶⁸ المادة (24) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

ويستحق الموظف العلاوة الدورية سنويًا⁶⁹، وتجدر الإشارة إلى أنّ الحق في العلاوة الدورية وفقًا لهذه المادة يكون للموظف القطري فقط، مما يجعل استحالة تطبيق هذا الجزاء على الموظف غير القطري.

3. جزاء الوقف عن العمل: ويقصد بهذا الجزاء إبعاد الموظف لمدة معينة عن العمل فلا يباشر أي من أعماله خلالها⁷⁰، وتضمنت كافة التشريعات محل المقارنة هذا الجزاء مع اختلاف المدة المقررة للوقف المؤقت -سبق بيانها- والوقف أو -الاستبعاد المؤقت كما سماه القانون الفرنسي- في القانون الفرنسي والقطري يطبق على كافة الموظفين، أمّا في القانون المصري فتم استثناء شاغلي الوظائف القيادية من تطبيقه.

ولكن يبقى التساؤل المطروح عن مدى استحقاق الموظف لراتبه خلال فترة وقفه عن العمل؟

في مصر وقطر نص المشرّع على صرف نصف الراتب الإجمالي طوال مدة الوقف من العمل، ومنتفق مع هذا التوجه نظرًا؛ لأنّ الراتب هو مصدر الدخل الرئيس للموظف، أما في فرنسا على الرغم من أنّ مدة الاستبعاد عن العمل قد تصل إلى مدة سنتين وهي مدة طويلة إلا أنّ الموظف يحرم من الراتب خلالها، وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ المشرّع الفرنسي جاء بحكم لا يوجد مثله في

⁶⁹ المادة (23) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

⁷⁰ عزيمة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت (المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية)، مرجع سابق، ص353.

مصر وقطر، وهو إمكانية إيقاف جزء الاستبعاد المؤقت، ويمكن أن يكون هذا الوقف كلياً أو جزئياً، وذلك وفق الضوابط الآتية⁷¹:

- في حالة تطبيق جزء الاستبعاد المؤقت الوارد في المجموعة الثالثة إذا استعاد الموظف من الوقف المذكور يجب على الأقل أن يظل مستبعداً لمدة أداها شهراً واحداً، وبحكم القانون، مما يُعدُّ سلطة مقيدة على جهة الإدارة في هذا الإطار.

- يلغى وقف التنفيذ إذا ارتكب الموظف خلال الخمس السنوات التي تلي قرار الاستبعاد مخالفة تكون عقوبتها الاستبعاد المؤقت من الوظيفة لمدة ثلاثة أيام كحد أقصى، أو ترتب عليها جزء يدخل في إطار المجموعتين الثانية والثالثة، وهو ما يعني من حيث النتيجة ضرورة تطبيق مدة الاستبعاد التي جرى وقف تنفيذها بالكامل، أما إذا لم يرتكب الموظف أي من المخالفات أثناء فترة الوقف أو ارتكب مخالفة يعاقب عليها بالتبني أو الإنذار ففي هذه الحالة يعفى من عقوبة الاستبعاد.

- مدة الخمس سنوات التي لا يجوز للموظف أن يرتكب خلالها مخالفة تخفض إلى ثلاث سنوات في حال كان الاستبعاد من الوظيفة مقرراً على أساس أنه جزء من المجموعة الأولى.

ومن المهم هنا بيان الفارق بين الوقف كجزء تأديبي وبين الأنواع الأخرى من الوقف، حيث نصت القوانين محل المقارنة على إمكانية الوقف في حالات أخرى نبيها تبعاً:

⁷¹ Art. (L. 533-3) de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

- في فرنسا: يمكن للسلطة التأديبية إيقاف الموظف الذي يرتكب خطأً جسيماً، سواء بانتهاكه لالتزاماته المهنية أو لارتكابه جريمة، والتي تحيله مباشرة إلى المجلس التأديبي. على أن يحتفظ الموظف براتبه وبدل الإقامة وبدلات العيب الأسري. ويجب تسوية وضعه خلال أربعة أشهر⁷². إذا لم يتم تسوية وضع الموظف خلال تلك المدة، يعاد الموظف الذي لم يخضع للإجراءات الجنائية إلى وظيفته، كما يُعاد الموظف الذي يخضع للإجراءات الجنائية، إلى عمله في نهاية الفترة نفسها ما لم تُشكّل الإجراءات التي تقررها السلطة القضائية أو مصلحة الخدمة مانعاً لذلك⁷³.

وفي حالة عدم إعادة الموظف إلى الوظيفة بموجب قرار مسبب، يجوز أن يتم تعيينه مؤقتاً في وظيفة متوافقة مع التدابير القضائية التي يخضع لها مع مراعاة مصلحة المرفق، وفي حال لم يتم ذلك، يمكن إعارته بشكل مؤقت ليشغل وظيفة تتناسب مع تلك التدابير القضائية، وينتهي التعيين المؤقت أو الإعارة المؤقتة عندما يتم تسوية مركز الموظف بشكل نهائي من قبل الإدارة أو عندما تنتهي الإجراءات الجنائية، ويتم تبليغ القاضي الذي أمر بالتدابير القضائية والنائب العام بالإجراءات المتخذة في مواجهة الموظف⁷⁴، أما الموظف الذي لا يعود إلى وظيفته بسبب الإجراءات الجنائية

⁷² Art. (L. 531-1) de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

⁷³ Art. (L. 531-2) de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

⁷⁴ Art. (L. 531-3) de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

والموظف المعين مؤقتًا أو المعار يمكن أن يكون معرضًا للاقتطاع الذي يجب ألا يتجاوز نصف الأجر المشار إليه في المادة (1-531-L) مع استمرار تقاضيه لكافة بدلات العبء الأسري⁷⁵.

أما إذا تم الحكم بأن يوجه لإقامة الدعوى، أو بالبراءة، أو بإخلاء السبيل فإنَّ السلطة الرئاسية تقوم بإعادة الموظف إلى وظيفته⁷⁶.

- في مصر: نص المشرِّع في مصر على الوقف لمصلحة التحقيق وهو وقف جوازي في حال ارتأى صاحب السلطة أنَّ مصلحة التحقيق تقتضي إيقاف الموظف عن عمله، ويترتب على هذا الوقف وقف صرف نصف الأجر ولا يجوز أن يتجاوز مدة الثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة⁷⁷.

وحيث أنَّ القانون المصري قد قرر في هذه الحالة إيقاف نصف أجر الموظف فقد أحاطه المشرِّع ببعض الإجراءات لضمان عدم انقطاع نصف أجر الموظف لمدة طويلة، حيث قرر وجوب عرض الأمر فورًا على المحكمة التأديبية لتقرر هي صرف أو عدم صرف المتبقي من أجر الموظف، ويصرف كامل الأجر في حال لم يعرض الأمر على المحكمة خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف، وبعد عرضه عليها تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه، كما أنَّ على المحكمة أن تصدر

⁷⁵ Art. (L. 531-4) de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

⁷⁶ Art. (L. 531-5) de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

⁷⁷ المادة (63 فقرة أولى) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

قرارها خلال عشرين يوماً تبدأ من تاريخ رفع الموضوع إليها فإن لم تصدره خلال هذه المدة يتم صرف كامل الأجر⁷⁸.

وتجدر الإشارة إلى أن الأجر الموقوف يُرد للموظف في عدة حالات، وهي⁷⁹: (براءة الموظف- حفظ التحقيق- إذا كان الجزاء الموقع على الموظف هو الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام).

أما إذا كان جزاء الموظف أشد فتقرر السلطة التي قررت الوقف ما يتبع في شأن الأجر الموقوف، فلها إن رغبت صرفه أو منعه.

كذلك أوجب المشرع إيقاف الموظف في حالة الحبس الاحتياطي وحالة الحبس تنفيذاً لحكم جنائي، ويتم صرف نصف الأجر في حالة الحبس الاحتياطي وحالة الحبس تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي، ويحرم الموظف من كامل أجره في حالة الحبس تنفيذاً لحكم جنائي نهائي⁸⁰.

- في قطر: يجوز للرئيس التنفيذي وقف الموظف لمصلحة التحقيق وهو وقف جوازي في حال ارتأى الرئيس أن مصلحة التحقيق تقتضي إيقاف الموظف عن عمله، ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثين يوماً إلا بقرار من الهيئة التأديبية، وقد تميز القانون القطري بالنص على استمرار صرف الراتب الإجمالي للموظف خلال فترة إيقافه⁸¹.

⁷⁸ المادة (63 فقرة ثانية) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

⁷⁹ المادة (63 فقرة ثالثة) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

⁸⁰ المادة (64) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

⁸¹ المادة (86) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

أما الحالة الأخرى فهي حالة الوقف بموجب القانون وذلك عند حبس الموظف احتياطياً أو تنفيذاً لحكم أو أمر قضائي، أما بالنسبة للأجر خلال مدة الوقف هذه فإنه في حالة الحبس الاحتياطي يتم صرف راتب الموظف الإجمالي. أمّا في حالة الحبس تنفيذاً لأمر أو حكم قضائي، فإنه يتم صرف نصف الراتب الأساسي مع العلاوة الاجتماعية⁸².

وترى الباحثة أنّ المشرّع القطري قد أحسن بصرف الراتب الإجمالي للموظف المحبوس احتياطياً وذلك لما في ذلك من مراعاة لقرينة البراءة، التي نرى أنّها تسمو على قاعدة الأجر مقابل العمل.

يتضح لنا مما سبق أنّ المشرّع في القوانين محل المقارنة فرّق بين ثلاثة أنواع من وقف الموظف العام، فالنوع الأول وهو الوقف عن العمل كجزاء تأديبي يهدف المشرّع من خلاله تحقيق الردع العام والخاص نتيجة لارتكاب الموظف مخالفة أو مخالفات تستوجب العقاب، أما النوع الثاني فهو الوقف عن العمل كإجراء احترازي عند إحالة الموظف إلى التحقيق بهدف مراعاة مصلحة التحقيق، والنوع الثالث هو الوقف بقوة القانون إذا تم حبس الموظف احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي طوال مدة حبسه، والحكمة من ذلك هي عدم قدرة الموظف على العمل أثناء تواجده بمحبسه.

⁸² المادة (87) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

4- الحرمان من الترقية: ويعني ذلك تجميد وضع الموظف المالي لمدة تقررها السلطة التأديبية⁸³، ويُعدُّ هذا الجزاء من الجزاءات ذات الأثر المالي؛ وذلك لأنَّ حرمان الموظف من الترقية والتي تُعدُّ كسب مادي للموظف لمدة معينة يعني أنَّ هذا الموظف فاتته كسبًا.

وينص المشرِّع الفرنسي على جزاء الشطب من جدول الترقيات في المجموعة الثانية، ويرى الفقيه (Alain Plantey) أنَّه يجب لإمكانية توقيع هذا الجزاء على الموظف أن يكون قد تم إدراج اسمه في كشف المرشحين للترقية⁸⁴.

أما المشرِّع المصري فينص على جزاء تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين بالنسبة للموظفين ماعدا شاغلي الوظائف القيادية، وقد حددت المحكمة الإدارية العليا بمصر أنَّ حساب مدة الحرمان أو التأجيل للترقية يبدأ من تاريخ حلول موعد الترقية، وليس من تاريخ صدور القرار؛ وذلك لأنَّ هذا الجزاء لا يمكن بحال من الأحوال تطبيقه إلا عندما يحل موعد الترقية⁸⁵.

أما المشرِّع القطري نص على الحرمان من الترقية لمدة لا تزيد على سنة بالنسبة للموظفين عدا شاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد أو ما يعادلها من الراتب، وبالتالي فإنَّ السلطة التأديبية تكون محددة بهذا القيد كحد أعلى ويجوز لها أن تحدد فترة أقصر لحرمان الموظف المذنب من ترقيته.

⁸³ عبدالقادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 379.

⁸⁴ أشار إليه: علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 267.

⁸⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (271) لسنة 16 قضائية، بتاريخ 30 ديسمبر 1972، موقع شبكة قوانين الشرق.

وننوه إلى أنّ هذا الجزاء يختلف عن تأجيل الترقية كعقوبة تبعية والذي سنبينه باعتباره استثناء على مبدأ وحدة الجزاء التأديبي وذلك في موضع قادم من هذه الدراسة.

5. جزاءات تتضمن الخفض: هناك عدة أنواع من الخفض التي نصت عليها القوانين محل الدراسة، لذا نبينها تباعاً.

أ. خفض الدرجة: يُعدُّ هذا الجزاء جزاء مالي غير مباشر، ويعني تخفيض درجة الموظف إلى الدرجة الأدنى من درجته وقت الإحالة إلى المساءلة التأديبية، وقد نصت كافة التشريعات محل المقارنة في هذه الدراسة على هذا الجزاء. وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر على أنّه حتى تتمكن السلطة التأديبية من توقيع هذا الجزاء فإنّه يجب وجود درجة أدنى من درجة الموظف في نفس كادره الوظيفي⁸⁶، ولم نجد مثل هذا الحكم في فرنسا أو قطر، إلا أنّه تطبيقاً لهذا المبدأ القضائي على القانون القطري فإنّه إنّ كان الموظف على سبيل المثال في الدرجة السابعة وهي أدنى درجة في سلم الوظائف التخصصية فإنّه لا يجوز توقيع هذا الجزاء على الموظف وإنزاله إلى الدرجة الثامنة وهي من درجات الوظائف الفنية والمكتبية، وتتضح علة ذلك في عدم العقاب عن ذات الفعل مرتين وهو ما يعرف بمبدأ وحدة الجزاء التأديبي، كما نرى أنّ ذلك سيؤدي إلى مخالفة دليل وصف وتصنيف وترتيب الوظائف العامة المعمول به في قطر الذي حدد مجموعات نوعية حسب التأهيل العلمي للموظف ودرجات مالية مقرونة بالمؤهل العلمي للموظف وخبرته⁸⁷.

⁸⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (784) لسنة 10 قضائية، بتاريخ 17 يونيو 1967، موقع شبكة قوانين الشرق.

⁸⁷ قرار وزير التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية رقم (51) لسنة 2017 بإصدار دليل وصف وتصنيف وترتيب الوظائف العامة (القطري).

ب. **خفض الراتب:** لم ينص على هذا الجزاء سوى المشرع القطري، وقد حدد المشرع للخفض عدم مجاوزته لنهاية مربوط الدرجة الأدنى مباشرة.

ج. **خفض الدرجة والراتب إلى الدرجة والراتب الأدنى مباشرة:** جاء هذا الجزاء في كل من التشريع المصري والقطري، وتشمل هذه العقوبة الجزاءين سالفين البيان معاً، ولولا عدم نص المشرع عليهما معاً لكان تطبيقهما معاً يخل بمبدأ وحدة الجزاء التأديبي-الذي سيتم التطرق له في موضع آخر.

6. **النقل الإجباري:** ويعني نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى وهو ما يسمى بالنقل النوعي أو نقله مكانياً من مكان وظيفته الحالية إلى مكان آخر وينطوي ذلك على تحميل الموظف لنفقات تغيير مكان إقامته ونفقات التنقل⁸⁸.

ولم ينص على هذا الجزاء سوى القانون الفرنسي، أما في القانون المصري والقطري فلا يُعدُّ النقل سوى إجراء تنظيمي تتخذه جهة الإدارة في حال اقتضت المصلحة العامة ذلك، وقد يأخذ صورة الجزاء المقنع إنْ انصرفت نية الإدارة إلى مجازاة الموظف دون اتباع الإجراءات التأديبية، إلا أنني أرى أنه من الضروري النص على النقل كجزاء تأديبي باعتباره جزءاً ناجعاً في الكثير من الأحوال، وقد تلجأ له السلطة التأديبية وفقاً للإجراءات القانونية بدلاً من توقيعه كجزاء مستتر، مما سيجعله يخضع لرقابة القضاء.

ثالثاً: الجزاءات الاستيعادية:

⁸⁸ علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 270 و271.

تشمل الطائفة الأخيرة الجزاءات التي يترتب عليها إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة عمله، وتعدُّ هذه الطائفة أشدَّ الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظف، وتكون هي بأحد صورتين إمَّا الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة، ونبين كل منهما فيما يلي:

1. الإحالة إلى المعاش:

يعني هذا الجزاء إنهاء رابطة الموظف بالوظيفة، وحرمانه من الوظيفة ومزاياها فيما عدا حقه في المعاش التقاعدي، وتختلف هذه الحالة عن حالة انتهاء الخدمة لبلوغ السن القانونية المحددة لانتهاء خدمة الموظف أو بناءً على إرادة الموظف، فتتضح صورة التأديب في هذا الجزاء من خلال ما يؤدي إليه هذا الجزاء من حرمان الموظف من الوصول إلى الدرجة الوظيفية التي كان سيصل إليها لو لم يتم إحالته إلى المعاش تلقائيًا.

ونص المشرع في فرنسا على هذا الجزاء ضمن قائمة أشد الجزاءات، إلا أنه لا يمكن إصدار عقوبة التقاعد التلقائي إلا إذا كان الموظف قد أتم مدة خدمة فعلية في الوظيفة العامة خمسة عشر عامًا، وهي المدة التي تصلح للحصول على الحق في المعاش التقاعدي، حتى لو لم يبلغ الموظف بعد سن المعاش التقاعدي⁸⁹، أمَّا في مصر فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنَّ جزاء الإحالة إلى المعاش قد ورد النص عليه مطلقًا دون تقييد توقيعه باستحقاق العامل الذي يوقع عليه معاشًا من عدمه، فإنَّه في ضوء ما سبق لا يتوقف توقيعه على العامل أن يكون هذا الأخير

⁸⁹ – C.E, 31-5-1968, Ministre de la Justice C/Sieur Moreau, P 348.

– C.E, 9-2-1979, commune de la Goutelle, P 50.

مستحقًا لمعاش لما في ذلك من تخصيص للجزاء بغير نص يخصصه وتقييد للنص بقيد يتعارض وإطلاقه⁹⁰.

أما المشرع القطري فلم ينص على هذا الجزاء ونص فقط على الإحالة إلى المعاش بالطريق غير التأديبي.

2. الفصل من الخدمة:

يُعدُّ هذا الجزاء أشد وأقسى الجزاءات التأديبية، وذلك لجسامة آثاره الأدبية والمالية على الموظف. ولجسامة هذه الآثار نودي في فرنسا بضرورة إلغاء جزاء الفصل باعتباره جزاء شديد القسوة يجرد الموظف من كافة مزايا وظيفته⁹¹.

كما ورد جزاء الفصل من الخدمة في مصر دون أن يُقرن بالحرمان من المعاش أو المكافأة مما يترتب عليه إعمال قواعد التفسير الضيق بالنسبة للحقوق المالية⁹²، ويحرم الموظف المفصول بحكم أو قرار تأديبي نهائي من حقه في التعيين، وذلك لمدة أربع سنوات من تاريخ صدور القرار⁹³.

⁹⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (172) لسنة 23 قضائية، بتاريخ 27 فبراير 1988، موقع شبكة قوانين الشرق.

⁹¹ مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 332.

⁹² فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، عالم الكتب، القاهرة-مصر، 1980، ص 225.

⁹³ المادة (14 بند 4) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

ونص المشرّع القطري على جزاء الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة والمعاش،
ويترتب على فصل الموظف بحكم أو بقرار تأديبي نهائي حرمانه من التعيين في الوظائف العامة
لمدة سنة من تاريخ صدور الجزاء التأديبي على الأقل⁹⁴.

ويتبين مما سلف أنّ كل من المشرّع المصري والقطري قد أخذوا بمنع الموظف المفصول تأديبيًا
من تقلد الوظائف العامة، مع اختلاف مدة المنع حيث إنّ المدة في التشريع المصري أطول من
التشريع القطري، وأرى أنّه من الملائم أن يُقَصِّر المشرّع المصري المدة فمدة الأربع سنوات طويلة،
وذلك بأن يجعلها بحد أدنى سنة واحدة وبحد أقصى أربع سنوات، وبذلك تُمنح جهة الإدارة سلطة
تقديرية في تقدير مدى جسامة وخطورة المخالفة المرتكبة وأثرها على عودة المخالف إلى سلك
الوظائف العامة.

⁹⁴ المادة (13 بند 8) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

المبحث الثاني: ضوابط الجزاء التأديبي

الجزاءات التأديبية محاطة بمجموعة من الضوابط التي يتوجب بيانها لما لها من أهمية في تحقيق هدف الجزاء التأديبي في المحافظة على سير المرفق العام دون ظلم أو جور يقع على عاتق الموظف، وهذه الضوابط هي ما سنتناوله في هذا المبحث، حيث تم تقسيم هذه الضوابط إلى ضوابط موضوعية تتضمن مبدأ الشرعية والذي يُعدُّ أساساً للمبادئ الأخرى كما يتضمن هذا المطلب مبدأ وحدة الجزاء التأديبي، أما المطلب الثاني فيعنى بالضوابط الشخصية وهي: مبدأ شخصية الجزاء التأديبي ومبدأ التناسب.

المطلب الأول: الضوابط الموضوعية

هناك ضوابط موضوعية تخص الجزاء نفسه، فالجزاء التأديبي ذو طابع عقابي لذا يجب أن يجد سنده في القانون، ولا يترك تحديده لأهواء الناس، وهذا ما يُعرف بمبدأ الشرعية، وسيعنى الفرع الأول ببيانه، وكذلك يجب عدم توقيع أكثر من جزاء على الموظف المخالف عن ذات المخالفة، تطبيقاً لمبدأ وحدة الجزاء التأديبي، والذي هو موضوع الفرع الثاني.

الفرع الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

مع الثورة الفرنسية وظهر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن عام 1789، أصبح من المهم إتمام مبدأ مساواة الأفراد أمام القانون ووضع حد للنظام التعسفي المتبع للعقاب، مما كان له دور كبير في ظهور مبدأ شرعية العقوبة "لا عقوبة إلا بنص" مما يضمن نزاهة القضاء في تحديد العقوبات المفروضة على الأفراد بكل شفافية حيث يقوم المشرع بتحديد العقوبات التي يجب تطبيقها

وهي التي يصدر القاضي أحكامه على الجرائم المعروضة عليه وفقاً لها بعد تحققه من أركانها وأخذ ظروفها وملابساتها بعين الاعتبار⁹⁵، ولمبدأ الشرعية في النظام التأديبي مفهوم خاص نبينه في أولاً، ومن ثم نبين الجدل الفقهي القائم منذ الأزل بشأن تطبيق مبدأ الشرعية الجنائي في النظام التأديبي في ثانياً.

أولاً: تحديد مفهوم مبدأ الشرعية:

يهدف مبدأ الشرعية إلى إحاطة الموظف بالالتزامات الواجب قيامه بها والمحظورات الواجب النأي عنها والتي يترتب على مخالفتها مجازاته تأديبياً، وكذلك إحاطة الموظف بالجزاءات التأديبية التي يمكن أن توقع عليه⁹⁶، لذا فإنه يُقصد بمبدأ الشرعية في المجال التأديبي أن السلطة التأديبية مُلزَمة بالجزاءات المحددة من قبل المشرّع ولا يجوز لها ابتداءً جزء آخر غير تلك الجزاءات، ولا يخرج من هذا الإلزام توقيع جزء يسير على الموظف أو الحصول على موافقته بتوقيع جزء آخر عليه⁹⁷، حيث يخضع الجزاء التأديبي لقاعدة لا عقوبة إلا بنص على غرار العقوبة الجنائية⁹⁸ - ولهذه القاعدة أساس دستوري قد تطرقنا له سالفًا عندما بينا تشابه الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية..

⁹⁵ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها (دراسة مقارنة)، مطابع الهيئة المصرية العامة، مصر، 1976، ص 157.

⁹⁶ عبدالوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 28.

⁹⁷ حمدي عطية، النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية - مصر، 2021، ص 82.

⁹⁸ سلطان عبيد الراشدي، تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2019، ص 35.

وننوه أنّ مبدأ الشرعية يقتصر تطبيقه على الجزاءات التأديبية دون المخالفات التي لا تقع تحت حصر معين، وتتمتع السلطة التأديبية بمرونة في تحديد ما يُعدُّ مخالفة من عدمه، وذلك عكس الجريمة الجنائية التي يجب أن تحدد في القانون، وتحدد فيه عقوبة لكل جريمة، أما السلطة التأديبية فتتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تطبيق العقوبة التي تراها مناسبة من بين العقوبات المقررة في النظام التأديبي⁹⁹، فالنظام التأديبي لا يعرف مبدأ الارتباط المطلق بين الجريمة والعقوبة كالنظام الجنائي، إنما فقط في الحالات التي يحددها المشرع جزاءات تأديبية معينة عند ارتكاب مخالفات إدارية محددة¹⁰⁰، فإنّ السلطات التأديبية تلتزم في هذه الحالة بتوقيع الجزاءات المقررة وتغيب سلطاتها التقديرية في اختيار الجزاء في هذه الحالة، وينطبق نفس الحال عند إصدار جهة الإدارة لوائح تحدد فيها المخالفات والجزاءات المحددة لها¹⁰¹، حيث في هذه الحالة تسري على جهة الإدارة ضرورة الالتزام بالمبدأ الإداري القائل بضرورة التزام جهة الإدارة بما تضعه من قواعد¹⁰².

كما يستلزم مبدأ الشرعية أن يتم مراعاة عدة قواعد ترتبط بمبدأ الشرعية، وذلك لأنّ عدم مراعاتها سيؤدي إلى عدم تطبيق مبدأ الشرعية، وتلك القواعد هي: الأثر الفوري للجزاء، التفسير الضيق، عدم تطبيق جزاء مقلع، ونبين كل ذلك تباعاً.

⁹⁹ سهام حجازي، المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الجزاء التأديبي، مجلة التنمية الإدارية تصدر عن الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة، العدد رقم 104، يوليو 2004، ص 43، موقع دار المنظومة.

¹⁰⁰ محمد رفعت عبد الوهاب، توقيع العقوبات التأديبية بين السلطات الرئاسية والمحاكم التأديبية، ورقة بحثية محكمة مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي-ورشة عمل: حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه، شرم الشيخ-مصر، ديسمبر 2008، ص 71، موقع دار المنظومة.

¹⁰¹ مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 158.

¹⁰² محمد إبراهيم الدسوقي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن عليه، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2019، ص

1. عدم رجعية الجزاء التأديبي: ويُقصد بذلك أن يتم تطبيق الجزاء الوارد في القانون الساري وقت توقيع الجزاء التأديبي، ولا يمكن تطبيق الجزاءات التي كانت سارية وقت ارتكاب المخالفة التأديبية¹⁰³، وهو ما قرره المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قضت بأن العبرة في توقيع الجزاء يكون بلائحة الجزاءات المطبقة وقت صدور قرار الجزاء وليس باللائحة السابقة على تاريخ صدور قرار الجزاء ولو كانت المخالفات قد وقعت في تاريخ سابق على صدور لائحة الجزاءات الموقعة¹⁰⁴.

كما أن مفهوم عدم رجعية الجزاء التأديبي أيضًا يشمل تطبيق الجزاء من تاريخ صدور القرار التأديبي، فلا يتم تطبيقه بأثر رجعي من تاريخ المخالفة¹⁰⁵، ويُعدُّ هذا المبدأ تطبيقًا للقاعدة العامة عدم رجعية القوانين والقرارات فطالما كان القرار الإداري لا يسري بأثر رجعي تطبيقًا لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية فإنَّ القرار التأديبي المفروض لا يسري بأثر رجعي بالتبعية لذلك، ولهذا المبدأ أهمية هامة تتبع من الدور الوظيفي التي تقوم به القرارات الإدارية وهو تنفيذ القوانين والتي نصت الدساتير¹⁰⁶ على تطبيقها بأثر فوري مما يعني أن تطبيق القرار الإداري بأثر رجعي يؤدي إلى تطبيق القانون بأثر رجعي أيضًا، كما تكمن أهمية المبدأ في ضرورة مراعاة قواعد الاختصاص

¹⁰³ حمدي عطية، مرجع سابق، ص 84.

¹⁰⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (2924) لسنة 40 قضائية، بتاريخ 11 مارس 2001، موقع شبكة قوانين الشرق.

¹⁰⁵ عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1964، ص 277.

¹⁰⁶ - Art. (8) du Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

- المادة (95) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014 والمعدل في 2019.

- المادة (40) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام 2004.

واحترام ما اكتسب من حقوق¹⁰⁷، كما أنّ الجزاء التأديبي باعتباره ذو طبيعة عقابية فمن الواجب أن تُطبق عليه كافة المبادئ المتعلقة بالجزاءات ذات نفس الطبيعة العقابية ومن ضمنها مبدأ عدم الرجعية والذي أكد عليه المجلس الدستوري الفرنسي بقوله: "مبدأ عدم الرجعية لا يقتصر على العقوبات التي تطبق عن طريق القضاء الجنائي فحسب، وإنما ينسحب تطبيقه لزومًا على كل جزاء ذو طبيعة عقابية حتى ولو أسند المشرّع مهمة اتخاذه إلى جهة غير قضائية"¹⁰⁸. ويستثنى من ذلك حالة وجود نص صريح على رجعية الجزاء مثل ما قرره المشرّع في مصر وقطر على توقيع جزاء الفصل من الوظيفة من تاريخ وقف عمل الموظف عن العمل¹⁰⁹.

وفي فرنسا ولغياب نص صريح يسمح برجعية الجزاء التأديبي فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي بعدم صحة قرار الوزير بفصل موظف بأثر رجعي¹¹⁰.

2. التفسير الضيق: كما يتطلب مبدأ الشرعية أن يتم تفسير الجزاءات التأديبية الواردة في النص التشريعي تفسيرًا ضيقًا دون توسع أو قياس أو استنباط، وفي ذلك نجد حكمًا راسخًا للمحكمة الإدارية العليا المصرية يقضي بعدم إعمال أدوات القياس أو الاستنباط، باعتبار أن الجزاءات

¹⁰⁷ عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون جامعة قطر، 2017، ص 407.

¹⁰⁸ Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, disponible sur le site www.conseil-constitutionnel.fr.com.

¹⁰⁹ - المادة (63) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

- المادة (102) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

¹¹⁰ - C.E, 28-11-1924, Jouzier, Rec, P 516.

- C.E, 20-07-1951, Ducommun, Rec, P 422.

مذكورين عند: حسان الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 286.

التأديبية قيد على حقوق ومزايا الموظف وبالتالي فهي كالعقوبة الجنائية لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق إلا بوجود النص الصريح، وجواز ذلك سيؤدي إلى نتائج غير مقبولة إذ يسوغ للمحكمة أن تحكم على الموظف بالوقف عن العمل مدة سنة بدون مرتب، في حين أن القانون ينص على أن يكون الحد الأقصى لجزاء الوقف بدون مرتب ثلاثة أشهر، ثم يقال بعد ذلك بأن للمحكمة الحق في الحكم بالعزل فيجوز لها من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل بدون مرتب لمدة سنة¹¹¹. وتطبيقاً لذلك فقد تواترت الأحكام الإدارية في مصر على تطبيق قاعدة التفسير الضيق حيث قضت بأن جزءاً خفض الدرجة لا يجوز تطبيقه إذا كان الموظف يشغل أدنى درجات الكادر الوظيفي الخاص بمؤهله الوظيفي؛ لأن ذلك سيؤدي إلى خفض الكادر التابع له الموظف وهو جزء لم يقرره القانون¹¹².

ولم نجد حكماً قضائياً في قطر ويرجى ذلك إلى حداثة النظام القضائي الإداري في قطر، ولكن توجد فتوى لإدارة الفتوى والعقود بوزارة العدل في قطر، قررت عدم إمكانية إعمال القياس والاستنباط، طالما أن القانون حصر وحدد الجزاءات التأديبية وعين الجهات المختصة بتطبيقها، وبالتالي فإنه لا يجوز إصدار قرار الفصل من مدير المؤسسة طالما أن قانون الوظائف العامة

¹¹¹ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1507) لسنة 6 قضائية، بتاريخ 13 يناير 1963، موقع شبكة قوانين الشرق.

¹¹² حكم محكمة القضاء الإداري في الحكم رقم (4954) لسنة 56 قضائية، بتاريخ 28 يونيو 2015، موقع شبكة قوانين الشرق، وفي ذات المعنى الأحكام القضائية التالية:

- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (141) لسنة 28 قضائية، بتاريخ 21 مارس 1987، موقع شبكة قوانين الشرق.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (233) لسنة 7 قضائية، بتاريخ 17 يونيو 1967. مذكور عند: محمد أبو العينين، المفضل في التأديب في الوظيفة العامة ومجالس التأديب (الكتاب الثاني توقيع العقوبة التأديبية - اختصاص المحاكم التأديبية)، دار روائع القانون للنشر والتوزيع، مصر، 2020، ص 33.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (163) لسنة 6 قضائية، بتاريخ 12 مارس 1966. مذكور عند: محمد أبو العينين، مرجع سابق، ص 34.

المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (9) لسنة 1967، خص المجلس التأديبي بتوقيع جزاء الفصل

113.

3. عدم توقيع جزاء مقنع: كذلك يُعدُّ إخلالاً صريحاً بمبدأ الشرعية، قيام جهة الإدارة باتخاذ إجراء إداري مشروع ظاهره مصلحة المرفق العام، كالإلغاء وظيفته أو نقل الموظف أو نديه وباطنه غير مشروع وهو مجازاة الموظف بجزاء لم ينص عليه القانون، ودون اتخاذ الإجراءات والضمانات المنصوص عليها فيه، حيث يقوم مفهوم الجزاء المقنع على أنه: الإجراء أو التدبير الذي تتخذه جهة الإدارة في حق الموظف، وينطوي هذا الإجراء أو التدبير على جزاء مستتر خلف هذا الإجراء أو التدبير المشروع لمصلحة المرفق العام، وذلك بغية التخلص من الإجراءات والضمانات التأديبية المقررة في القانون¹¹⁴.

ومن خلال هذا التعريف نجد صعوبة واضحة في تحديد العقوبات التأديبية المقنعة فهي لا تقع تحت أي حصر، وتتطلب معرفة اتجاه نية الإدارة حين اتخذت الإجراء الإداري إلى توقيع جزاء على الموظف دون اتباع الإجراءات القانونية اللازمة.

ثانياً: الجدل الفقهي بشأن تطبيق مبدأ الشرعية الجنائي في النظام التأديبي:

¹¹³ فتوى إدارة الفتوى والعقود بوزارة العدل، رقم 3/11-1025، بتاريخ 18 أبريل 1985، موقع الميزان.
¹¹⁴ تعريف الدكتور محمد النحاس محمد أشار له نصر بوشيه، النظام القانوني للجزاءات التأديبية المقنعة في الوظيفة العامة، دار المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص 46.

- ثار جدل كبير حول ضرورة ربط كل مخالفة إدارية بجزاء محدد سلفاً، وذلك حتى يتحقق مبدأ الشرعية المعمول به في المجال الجنائي في مجال التأديب بشكل كامل، وساق مؤيدو تطبيق مبدأ الشرعية بهذا المعنى عدداً من الأسباب والمبررات التي تؤيد رأيهم:
- إنَّ الربط يؤكد مبدأ المشروعية من خلال إحاطة الموظف علماً بالواجبات والمحظورات والعقوبة التي ستترتب على مخالفته تلك الواجبات والمحظورات مقدماً¹¹⁵.
- يساهم الربط في مساعدة السلطة التأديبية في اتخاذ العقوبة المناسبة دون غلو أو تردد¹¹⁶.
- من فوائد الربط المهمة أنه سيؤدي إلى توحيد الجزاءات التي توقع عن ذات المخالفة¹¹⁷، مما يحقق المساواة بين الموظفين الذين تسري عليهم ذات الأحكام القانونية في كل جهة.
- أما معارضو تطبيق مبدأ الشرعية بهذا المعنى يرون أنَّ هناك عدة أسباب تمنع تطبيقه وهي:
- صعوبة تقنين المخالفات التأديبية¹¹⁸، إلا أنَّ هذه الصعوبة يرى المؤيدون إمكانية التغلب عليها من خلال تقسيم المخالفات التأديبية إلى أقسام حسب جسامة المخالفة أو حسب نوع المخالفة، ومن ثم ربط هذه الأقسام بجزاءات معينة¹¹⁹.

¹¹⁵ عبدالوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 37.

¹¹⁶ محمد شلبي، عقوبة الفصل من الوظيفة العامة في القانون الفرنسي والمصري والقطري، دار الوتد، الدوحة- قطر، 2021، ص 125.

¹¹⁷ عبدالوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 37.

¹¹⁸ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 94.

¹¹⁹ مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 171.

- تعارض فكرة تقنين المخالفات والتي هي الخطوة الأولى نحو ربط المخالفات التأديبية بالجزاءات، مع السلطة التقديرية المقررة للسلطة التأديبية¹²⁰، ولمواجهة هذه الإشكالية فإنه من الممكن تقنين المخالفات تقنيناً جزئياً، وترك حرية اختيار حد الجزاء التأديبي للإدارة وذلك من خلال تحديد الجزاء بحد أدنى وحد أعلى تستطيع من خلاله الإدارة إعمال سلطتها التقديرية¹²¹.

وفي رأبي الشخصي أنّ الربط الكامل بين المخالفات الإدارية وجزاءاتها التأديبية فيه من الصعوبة والمعوقات الكثير، إلا أنّ ذلك لا يمنع من أن يتم تقنين المخالفات المتكررة والكبرى وربطها بجزاءات ذات حد أقصى وأدنى لتمكين السلطة التقديرية من إعمال تقديرها وفق الظروف المحيطة.

الفرع الثاني: مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

انبثق عن مبدأ الشرعية مبدأ آخر لا يقل عنه أهمية وهو مبدأ وحدة الجزاء التأديبي، ويُعدُّ هذا المبدأ منبثقاً عن مبدأ الشرعية باعتبار أنّ توقيع السلطة التأديبية أكثر من جزاء على الموظف دون وجود نص في القانون يبيح ذلك التعدد، يعني إنشاء جزاء جديد لم يرد في القانون، مما يؤدي إلى مخالفة السلطة التأديبية لمبدأ الشرعية، ولغرض بيان هذا المبدأ نوضح في أولاً ما المقصود بهذا المبدأ؟ وفي ثانياً نُبين بعض الاستثناءات التي وردت بشأنه.

¹²⁰ رأي الدكتور إسماعيل زكي مذكور عند: محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 99.

¹²¹ عبدالمنعم الضوي، نظم الوظائف العامة والعقاب التأديبي دراسة مقارنة بين التشريع المصري والدولي، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية-مصر، 2017، ص 149.

أولاً: مفهوم مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

يُفهم من مبدأ وحدة الجزاء التأديبي، أنّ الجزاء التأديبي يجب أن يكون واحداً فلا يتم توقيع أكثر من جزاء على الموظف المخالف عن ذات المخالفة.

وأستقر الفقه والقضاء على تطبيقه عرفياً قبل أن يقوم المشرّع بالنص عليه، من خلال اتفاق الفقه والقضاء الإداري في مصر وفرنسا على وجوبه باعتباره نتيجة لمبدأ الشرعية¹²²، ثم نص عليه المشرّع صراحة¹²³.

ويرى الفقه وهو محق حسب رأي الباحثة، أنّ تعدد الجزاءات أشد وطئاً من عدم تناسب الجزاء للمخالفة¹²⁴، كما أنّ توقيع جزاء آخر على الموظف عن نفس المخالفة ينسف قاعدة حجية الأمر المقضي به للجزاء الأول الذي سبق توقيعه على الموظف، ويخل بمبدأ نهائية الجزاء التأديبي¹²⁵، فضلاً على أنّه يمثل إخلالاً بمبادئ العدالة ولا يحقق الغاية المرجوة من توقيع الجزاء التأديبي وهي زجر الموظف فمضاعفة الزجر تؤدي غالباً إلى نتائج عكسية فيصبح كما يقول الفقه بتشبيهه بليغ "كالدواء إذا زادت كميته انقلب إلى ضده"¹²⁶.

¹²² مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 190.

¹²³ - المادة (89 فقرة أخيرة) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري):

"ولا يجوز توقيع أكثر من جزاء عن المخالفة الواحدة".

- المادة (162) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون

الخدمة المدنية (المصري): "لا يجوز معاقبة الموظف تأديبياً عن ذات الفعل أكثر من مرة".

¹²⁴ عبدالقادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 322.

¹²⁵ مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 192.

¹²⁶ عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 323.

ثانيًا: الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

1. النص الصريح على جزاءين معًا: خالف المشرع عمومية مبدأ وحدة الجزاء التأديبي، إذ أنه أجاز تطبيق أكثر من جزاء عن الخطأ الواحد، كما هو الحال في فرنسا عندما نص المشرع على جزائي تنزيل رتبة الموظف وتنزيل درجته بنفس المستوى¹²⁷، وفي مصر وقطر عندما نص المشرع على جزائي خفض الدرجة والراتب معًا¹²⁸، ويعتبر الجزاءين في هذه الحالة جزاءً واحدًا نص عليه المشرع بهذه الطريقة، ويرى بعض الفقه أن مبدأ تعدد الجزاءات وإن كان مخالفًا للمبادئ القانونية العامة، إلا أنه ليس هناك ما يمنع عندما ينص عليه المشرع ويجيزه صراحة¹²⁹، ولا يُعدُّ ذلك من قبيل الازدواج في الجزاء وإنما يُعدُّ من قبيل التدرج في الجزاءات¹³⁰، حيث إنَّ المشرع قد سبق ذلك الجزاء بجزاء خفض الراتب وجزاء خفض الدرجة كلِّ على حدة في القانون القطري، أمَّا في القانون المصري فقد سبقه بجزاء خفض الوظيفة ومن ثمَّ شدده بإضافة جزاء خفض الراتب إلى جانب خفض الوظيفي، أمَّا في فرنسا فقد سبقه بجزاء تنزيل رتبة الموظف أو درجته إلى رتبة أو درجة أدنى من الرتبة التي يشغلها حاليًا الوارد في المجموعة الثانية، وأرى أنَّ هناك مخالفات

¹²⁷ Art. (L. 533-1) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

¹²⁸ المادة (61 بند 6) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).
والمادة (89) فقرة أولى بند 6 وفقرة ثانية بند (8) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

¹²⁹ عبدالفتاح حسن، مرجع سابق، ص 276.

¹³⁰ راجع في ذلك:

- عبدالفتاح حسن، مرجع سابق، ص 276.
- عبدالقادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 324 و325.

تستدعي الخروج على مبدأ وحدة الجزاء التأديبي طالما أنّ المشرّع أجاز ذلك بنص صريح، فبينما بعض المخالفات تستحق توقيع جزاء خفض الدرجة، هناك بعض المخالفات التي يناسبها توقيع خفض الدرجة والراتب معاً، ليتحقق زجر الموظف.

2. الجزاء التبعي: الجزاء التبعي المترتب على توقيع أحد الجزاءات التأديبية لا يُعدُّ ازدواجاً في الجزاء، ففي هذه الحالة يكون الجزاء التبعي أثر من الآثار التي تترتب على الجزاء التأديبي الأصلي ويوقع بقوة القانون¹³¹.

ونص كل من المشرعين المصري والقطري على جزاء تبعي تتمثل صورته في تأجيل النظر في ترقية الموظف لمدد معينة حسب نوع الجزاء الموقع عليه¹³²، ولم ينص المشرّع الفرنسي على جزاء تبعي، ويُعدُّ جزاء الشطب من جدول الترقيات جزاء مستقل في فرنسا، على عكس مصر وقطر يُعدُّ هذا الجزاء جزاء تبعي.

¹³¹ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا (مصر): في الطعن رقم (758) لسنة 3 ق، بتاريخ 4 أبريل 1959، موقع شبكة قوانين الشرق.

¹³² المادة (29) فقرة أخيرة) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري) والتي نصت على أنّه: "وباستثناء جزاء الإنذار والخصم من الأجر مدة لا تزيد على عشرة أيام، لا تجوز ترقية الموظف قبل محو الجزاء الموقع عليه". والمادة (101) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري) والتي جاء نصها على النحو التالي: "لا يجوز النظر في ترقية موظف، وقع عليه أحد الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلي إلا بعد انقضاء الفترات الآتية (ثلاثة أشهر في حالة الخصم من الراتب أكثر من ثمانية أيام إلى خمسة عشر يوماً - ستة أشهر في حالة الخصم من الراتب مدة تزيد على خمسة عشر يوماً - مدة الحرمان من العلاوة أو تأجيلها - سنتان في حالة خفض الدرجة أو الراتب أو خفضهما معاً). ويكون ترتيب أقدمية الموظف في حال خفض الدرجة بمراعاة مدة خدمته السابقة في الدرجة التي خفض إليها. وتحسب مدة التأجيل المنصوص عليها في هذه المادة من تاريخ توقيع الجزاء، ولو تداخلت في مدة أخرى مترتبة على جزاء سابق. ولا يجوز النظر في ترقية الموظف أثناء تنفيذ الحكم الجنائي".

وتجدر الإشارة إلى أنّ العقوبة التبعية قد تصيب بعض الموظفين دون الآخرين حسب تاريخ استحقاق الموظف للترقية، بل هي في حالة اشتراك عدة موظفين في مخالفة واحدة قد تُطبق العقوبة التبعية على أحدهم دون الآخر، على الرغم من تساويهم في ارتكاب المخالفة وفي الجزاء التأديبي الموقع عليهم!!، لذا فقد ذهب بعض الفقه إلى المطالبة بإلغاء فكرة الجزاء التأديبي والخاص بتأجيل الترقية واعتبره تعدد في الجزاء حيث يأتي الجزاء المعنوي أو المالي مقترنًا بأثر مالي ويقترح استبدالها بفكرة استخدام إجازات الموظف كبديل للآثار التبعية وذلك بحرمان الموظف من إجازته لمدة زمنية معينة أو حرمانه من عدد معين من أيام إجازته¹³³، إلا أنني أرى أنّ هذا المقترح جانبه الصواب فأيضًا تطبيقه سيؤدي إلى تعدد في الجزاءات.

يرى سليمان الطماوي أنّ الجزاء التبعي "عقوبة عمياء غير مبصرة، تصيب بعض الموظفين دون بعضهم الآخر..."، فيقترح لعلاج ذلك ألا يتم تطبيق الجزاء التبعي بقوة القانون وأن يتم تكليف السلطة التأديبية بدراسة ظروف الموظف ومن ثم توقيع الجزاء التأديبي التبعي وهي على بصيرة¹³⁴.

أما استمرار الموظف في ارتكاب المخالفة بعد توقيع الجزاء التأديبي عليه لا يمنع السلطة التأديبية من توقيع جزاء آخر عليه ولا يُعدُّ ذلك ازدواجًا في الجزاء¹³⁵، ويأتي تبرير ذلك في أنّ استمرار الموظف في المخالفة لا يعني أنّه فعل واحد، بل يعني أنّ خطأه متجدد، مما يبرر معاقبته مرة أخرى باعتباره مخالفة جديدة، قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنّ: "استمرار الموظف

¹³³ عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 469.

¹³⁴ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 551.

¹³⁵ عبدالوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 52، ويفرق الكاتب هنا بين الجريمة المستمرة استمرارًا مطردًا وبين الجريمة المستمرة استمرارًا متجددًا والتي هي تتطلب تدخل إرادة الجاني لاستمرار الجريمة وهي التي تُجيز إعادة محاكمة الشخص ومعاقبته بعقوبة أخرى، ص 53 و 54.

في المخالفة التي جوزي من أجلها يبرر عقابه مرة أخرى وهذا هو الأصل المسلّم به بالنسبة للجرائم المستمرة حتى لا يشجع الموظفون على الاستمرار في الإخلال بواجبات وظيفتهم¹³⁶، ويبرر ذلك أيضا في القانون الإداري من خلال مفهوم تجدد سبب القرار التأديبي، حيث القاعدة العامة أنّ كل قرار إداري يستقل بسببه، وهو ما يقتضي استنفاد ركن السبب بمجرد صدور القرار الإداري المصاحب له، إلا أنّ الأسباب المستمرة بطبيعتها، تكون صالحة لإصدار قرار جديد بموجبها¹³⁷.

3. كما أنّه إذا تم إبطال الجزاء التأديبي الموقع على الموظف لأي سبب كان سواء لعيب في الشكل، أو الاختصاص، أو مخالفة القانون، أو غيرها، فإنّ القرار التأديبي يُعدّ كأنه لم يكن ويجوز للإدارة توقيع جزاء آخر على الموظف¹³⁸.

4. ولا يُعدّ ازدوجًا في العقوبة توقيع جزائين من قبل سلطتين تأديبيتين مختلفتين، فشرط وحدة الجزاء التأديبي يُنقض في حالة قيام السلطة التأديبية ذاتها بمجازاة الموظف أكثر من مرة عن ذات المخالفة أمّا إذا كانت السلطات التأديبية متعددة كما لو كان الموظف خاضع لأكثر من سلطة تأديبية ووقعت كل سلطة جزاء تأديبي على الموظف عن ذات المخالفة باعتبارها تخل بواجباته الوظيفية اتجاهها، لا يُعدّ ذلك مساسًا بمبدأ وحدة الجزاء التأديبي¹³⁹ ولتوضيح هذا الاستثناء حالة الموظف الذي يدرس في معهد ويضبط وهو يغش، فيعاقب مرة باعتباره طالبًا في المعهد، ومرة

¹³⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (4208) لسنة 33 قضائية، بتاريخ 25 نوفمبر 1989، موقع شبكة قوانين الشرق.

¹³⁷ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 2017، ص 217.

¹³⁸ مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 196.

¹³⁹ المرجع نفسه، ص 194 و 195.

باعتباره موظفًا في جهته باعتبار أنّ ما قام به يخل بكرامة الوظيفة¹⁴⁰، أو حالة الموظف الذي يتبع في ذات الوقت لأحد الجمعيات أو النقابات المهنية كالأطباء أو المهندسين أو المحامين، فيرى جانب من الفقه أنّ توقيع جزاء تأديبي على الموظف من قبل النقابة وجزاء آخر عن ذات الفعل من قبل الجهة الإدارية لا يُعدُّ ازدواجًا في الجزاء¹⁴¹.

ولا يشمل هذا الاستثناء حالة الموظف الذي يخضع لسلسلة متتابعة من الرئاسات في جهة واحدة ففي هذه الحالة يمكن لرئيسه المباشر توقيع جزاء تأديبي عليه ولا يجوز للرئيس الأعلى معاقبته مرة أخرى عن ذات المخالفة، بل يقتصر دور الرئيس الأعلى منه على التعقيب على الجزاء الموقع، فالرئيس الأعلى له إما إقرار الجزاء أو إلغاؤه أو تعديله¹⁴².

5. ومما لا يثير أي خلاف فإنّ تطبيق عقوبة جنائية وأخرى تأديبية لا يُعدُّ ازدواجًا في الجزاء لاستقلال النظام القانوني الجنائي عن النظام القانوني التأديبي، كما أنّ هدف العقوبة الجنائية هو تحقيق مصلحة المجتمع وهو يختلف عن هدف الجزاء التأديبية وهو تحقيق مصلحة الوظيفة العامة¹⁴³.

المطلب الثاني: الضوابط الشخصية

¹⁴⁰ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 339 و340.

¹⁴¹ عبدالوهاب البنداري، مرجع سابق، ص55.

¹⁴² سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 339 و340.

¹⁴³ مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص77.

تخص الضوابط الشخصية للجزاء شخص المخالف فيجب أن يتقرر الجزاء التأديبي على مرتكب المخالفة وحده، فلا يجوز أن تتقرر مسؤولية الموظف إلا عما ارتكبه من أخطاء شخصية تتحقق رابطة سببية بينها وبين الضرر المتحقق، وهذا ما يُعرف بمبدأ شخصية الجزاء التأديبي والذي سيخصص الفرع الأول لبيانها، كما أنها تخص السلطة التقديرية لسلطة التأديب حيث إن عدم تناسب الجزاء التأديبي والمخالفة المرتكبة من قبل الموظف يخرج الجزاء التأديبي من نطاق الشرعية لذا نخصص الفرع الثاني لدراسة مبدأ التناسب.

الفرع الأول: مبدأ شخصية الجزاء التأديبي

قال تعالى في كتابه الكريم " وَلَا تَرْرُ وَازِرَةً وَرَرَّ أُخْرَى ¹⁴⁴"، جاءت هذه القاعدة القرآنية قبل آلاف السنين لترسخ قاعدة عادلة إلهية بعدم تحمل أي شخص آثام الآخرين، ثم جاءت الدساتير ومنها المصري والقطري لتؤكد على هذا المبدأ بالنص صراحة على أن العقوبة شخصية ¹⁴⁵، وذلك ينطبق على كافة النظم التأديبية سواء العقوبات الجنائية أو الجزاءات التأديبية.

ويعني مبدأ الشخصية أن المخالف هو وحده من يتحمل الجزاء ويصيبه ألمه ¹⁴⁶.

إلا أنه لا شك أن العقوبة الجنائية أو التأديبية تمتد آثارها لتصيب غيره سواء كانت تلك الآثار معنوية كالحزن والألم الذي يصيب أهل المجرم أو المخالف أو كانت مادية كانهقطاع الراتب أو

¹⁴⁴ القرآن الكريم سورة الإسراء - الآية 15.

¹⁴⁵ - المادة (95) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014 والمعدل في 2019.

- المادة (40) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام 2004.

¹⁴⁶ عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 393 و394.

جزء منه عنهم؛ لذلك فإنَّ بعض الفقه قد رأى أنَّ الجزاءات المالية تمس مبدأ شخصية العقوبة لكون الراتب مصدر الدخل الأساسي لأسرة الموظف، ونادوا بإلغاء العقوبات المالية لمخالفته لمبدأ الشخصية¹⁴⁷.

ولكن على الرغم من رافة وواجهة الاعتبارات التي ذهب إليها الرأي السابق إلا إنني أرى أنَّ الموظف المخالف أحياناً لا تجدي معه الجزاءات المعنوية، ولا تردعه من ارتكاب المزيد من المخالفات، وحينها يكون الجزاء المالي أكثر فعالية ويحقق الردع اللازم للمخالف، لذا لا أرى حذف ذلك الجزاء، ويكفي ما قام به المشرِّع بوضع حدود للخصم من الراتب كفيلة بعدم إبقاء الموظف دون أي راتب يعيل أسرته.

إلا أنَّ بعض الفقه يرى أنَّ هناك استثناء حقيقي على عمومية مبدأ الشخصية تقرره القوانين بنص صريح وهو الخاص بعدم مسؤولية الموظف الإدارية عن الخطأ المرتكب بسبب إطاعة رؤوسيه¹⁴⁸، وقد جاء هذا الاستثناء في كل من التشريعين المصري والقطري¹⁴⁹، وتشتت هذه الحالة أنَّ يقوم الموظف بتنبية المسؤول كتابة بعدم مشروعية الأمر الذي يطلبه، وأنَّ يُصدر المسؤول توجيهه المكتوب بتنفيذ الأمر على الرغم من علمه بعدم مشروعية ما طلبه، ومن ثم يرتب المشرِّع على هذه الحالة عدم مسؤولية الموظف عمَّا قام به، وفي ذلك خرق واضح لمبدأ الشخصية

¹⁴⁷ راجع في ذلك:

- سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 365.
- أحمد الحياصات، العقوبات التأديبية الواقعة على الموظف العام وأثر الغلو فيها على القرار التأديبي (دراسة مقارنة)، دار جامعة نايف للنشر-الرياض، 2015، ص 92.

¹⁴⁸ مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 184.

¹⁴⁹ المادة (58 فقرة ثانية) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري) والمادة (82-فقرة ثانية) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

وذلك بإعفاء الموظف مرتكب الفعل من المسؤولية، فضلاً عن الصعوبة التي اشترطها المشرع في قيام الموظف بتبنيه مسؤوله كتاباً والذي لا يمكن حدوثه فعلياً تجنباً لغضب وسخط المسؤول على الموظف، كما أنه من النادر أن يقوم المسؤول بالإصرار على طلبه غير المشروع كتاباً¹⁵⁰. أما المشرع الفرنسي فقد سلك مسلكاً أكثر انسجاماً مع مبدأ الشخصية حيث نص على أنه إذا رأى الموظف أن الأمر الذي استلمه مشوباً بمخالفة (ظاهرة) أو أن تنفيذه قد يؤدي إلى ضرر بالمصلحة العامة، فإنه يجب عليه أن يرفض تنفيذ أمر رئيسه المباشر أمّا في حالة تخلف هذين الشرطين، فعلى الموظف أن يطيع مسؤوله¹⁵¹.

وفقاً لما سبق نجد أن المشرع الفرنسي أزال عن الموظف عبء إطاعة تعليمات المسؤول المشوبة بمخالفة ظاهرة أو التي قد تضر بالصالح العام، وفي حالة إطاعة الموظف لأمر الرئيس في هذه الحالة فإنه يتحمل المسؤولية عنها مما يتماشى مع مبدأ الشخصية، ويجعل الموظف أكثر حرصاً في عدم إطاعة التعليمات المخالفة تقديماً للمصلحة العامة على إطاعة المسؤول على عكس المشرعين المصري والقطري اللذان لا يحملان الموظف مرتكب المخالفة المسؤولية وفق الشرطين المبينين أعلاه، مما قد يؤدي إلى التهاون في ارتكاب المخالفات الإدارية على سند أن المسؤول هو من سيتحمل المسؤولية.

¹⁵⁰ عبدالعزيز عبدالمنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة-مصر، 2008، ص36 و37.

¹⁵¹Art. (L.121-10) de Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

الفرع الثاني: مبدأ التناسب بين المخالفة المرتكبة والجزاء التأديبي

كما بينا فيما سبق أنّ الجزاء التأديبي وضع لكي يضمن سير المرفق العام، ووضعت المبادئ الحاكمة لصحة الجزاء التأديبي لكي تحقق ضماناً للموظف من عسف الإدارة، والتناسب يقتضي أن يكون هناك موازنة بين تحقيق الفاعلية والضمان في الجزاء التأديبي، فلا يجازى الموظف بجزاء أقل أو أشد من حجم مخالفته.

واختلف الفقه في موقفهم من هذا المبدأ بين معارض ومؤيد، بل أنّ هذا الخلاف وصل إلى القضاء وتباينت الأحكام في الدول محل المقارنة بشأنه، ونُبين كل ذلك على التوالي.

أولاً: موقف القضاء

اختلف القضاء بشأن مدى إمكانية رقابة تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة وذلك في ضوء أنّ تحديد الجزاء المناسب هو من اختصاص الإدارة التي مُنحت سلطة تقديرية في ذلك، إلا أنّ القضاء المصري شق الطريق أولاً وشمل برقابته ما أسماها رقابة (الغلو)، ثم لحقه القضاء الفرنسي في القضية الشهيرة (Lebon)، أمّا القضاء القطري فسار من بداياته على شمول رقابته لرقابة التناسب سيراً على نهج سابقه.

ونبين فيما يلي موقف القضاء المصري، ثم الفرنسي، وأخيراً نبين موقف القضاء القطري.

1. موقف القضاء المصري: شيد القضاء الإداري المصري لنفسه نظرية أسماها نظرية الغلو، مد بموجبها سلطته لتشمل الرقابة على تناسب الجزاء التأديبي للمخالفة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها المشهور الصادر في 1961 بأن: "سلطة التأديب تقدير خطورة الذنب

الإداري وما يناسبه من جزاء... إلا أنّ مناط مشروعية هذه السلطة شأنها في ذلك شأن أي سلطة تقديرية ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور الغلو عدم الملائمة بين درجة خطورة الذنب الإداري والجزاء الموقع¹⁵².

ويُعدُّ هذا الحكم باكورة الأحكام التي تقرر للمحكمة حق الرقابة على التناسب من بعد ما كانت الأحكام السابقة تقرر السلطة التقديرية للإدارة في اختيار الجزاء المناسب للمخالفة.

واستقرت المحكمة الإدارية العليا وأصبح قضاؤها مطردًا على ما أقرته في حكمها الشهير في الكثير من أحكامها الحديثة¹⁵³.

2. موقف مجلس الدولة الفرنسي:

يُعدُّ حكم (Lebon) نقطة البداية في رقابة التناسب لمجلس القضاء الفرنسي، وتتلخص وقائع هذه القضية في قيام أحد الأساتذة بتوجيه بعض الأفعال غير اللائقة إلى فتيات الفصل، وتم

¹⁵² حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (563) لسنة 7 قضائية، بتاريخ 11 نوفمبر 1961، موقع شبكة قوانين الشرق.

¹⁵³ المحكمة الإدارية العليا:

- الطعن رقم (38347) لسنة 64 قضائية، بتاريخ 21 ديسمبر 2020 (حكم غير منشور).
 - الطعن رقم (92348) لسنة 64 قضائية، بتاريخ 13 يونيو 2020 (حكم غير منشور).
 - الطعن رقم (92567) لسنة 63 قضائية، بتاريخ 21 ديسمبر 2019 (حكم غير منشور).
 - الطعن رقم (24738) لسنة 59 قضائية، بتاريخ 25 يونيو 2014 (حكم غير منشور).
- موقع شبكة قوانين الشرق.

توقيع جزاء العزل عليه، وقررت المحكمة آنذاك أنّ المخالفة التي ارتكبها الأستاذ تبرر توقيع جزاء العزل عليه، وإن هذا الجزاء لا يتضمن خطأ واضحاً في التقدير وتم رفض طلبه بإلغاء الجزاء¹⁵⁴.

وبهذا الحكم يكون مجلس الدولة الفرنسي نهجاً منهجاً جديداً لم ينتهجه من قبل ووسع نطاق رقابته لتشمل رقابة التناسب في حالة وجود خطأ ظاهر في التقدير، سواء كان عدم التناسب يعود إلى تساهل أو تشديد في توقيع الجزاء.

ومن الأمثلة التي قضى فيها المجلس بإلغاء جزاء لشدته حكمه في قضية (Mme. Boury Nauron) حيث تم توقيع جزاء العزل على موظفة نظير إهمالها وتأخيرها في توصيل الردود على المكاتبات الرسمية، ورأى المجلس أنّ هذا الجزاء لا يتناسب مع المخالفة¹⁵⁵.

ومن أمثلة المجلس في إلغاء الجزاء لكونه متساهلاً مع الخطأ المرتكب حكمه في قضية (M.Leon) حيث ألغى جزاء اللوم الموقع على الموظف بسبب قيادته لسيارة العمل تحت تأثير السكر، حيث ارتأى المجلس أنّ هذا السلوك خطير ويستحق جزاء أشد من جزاء اللوم الذي لا يتناسب مع خطورة المخالفة¹⁵⁶.

¹⁵⁴ C.E, 09-06-1978, Lebon, R.D.P.I.1979, P 227.

¹⁵⁵ C.E, 17-11-1979, Mme.Boury Nauron, R.D.P.1980, P 1449.

مذكور عند: حسان الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص470.

¹⁵⁶ C.E, 02-11-1990, M.Leon, R.D.P,1990, P 578.

مذكور عند: المرجع السابق، ص472و473.

من خلال تلك الأحكام يتضح أنّ مجلس الدولة الفرنسي قد مارس رقابته على التناسب بين الجزاء والمخالفة في حالة وجود خطأ ظاهر في التقدير، كما أنّه مارسها في الاتجاهين الغلو والتساهل.

ويمدح للمجلس مسلكه في عدم قيامه بتقدير العقوبة المناسبة من نفسه واكتفى بإلغاء الجزاء وهو بذلك، لم يأخذ دور السلطة التأديبية والتزم بدوره القضائي الرقابي، كما أنّه حفظ للإدارة سلطتها على موظفيها¹⁵⁷.

3. موقف القضاء القطري: قبل أن نوضح موقف القضاء القطري من الأهمية أن ننوه إلى أنّ المشرّع القطري قد منح اختصاص توقيع بعض الجزاءات التأديبية لجهة الإدارة (الرئيس التنفيذي)¹⁵⁸، أو (اللجنة التأديبية) التي تُشكل من رئيس وعضوين أحدهما ممثل عن الوحدة الإدارية المختصة بالموارد البشرية والآخر ممثلاً عن الوحدة الإدارية المختصة بالشؤون القانونية وتختص بمساءلة الموظفين شاغلي الوظائف من الدرجة الثانية فما دونها¹⁵⁹؛ لذلك فإنّه في حالة المساءلة من قبل الرئيس التنفيذي أو من قبل اللجنة التأديبية فإنّه من المتصور أن يشوب تقدير جهة الإدارة للجزاء التأديبي غلو أو تعسف، خاصة وأنّها هي خصم الموظف في هذه الحالة.

ويختص بمساءلة الموظفين شاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى (المجلس الدائم للتأديب) الذي راعى المشرّع أن يكون ضمن تشكيله عضو من القضاء حيث قرر

¹⁵⁷ عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق تصدر عن جامعة الحقوق، مجلد رقم 6، العدد رقم 3، سبتمبر 1982، ص 95.

¹⁵⁸ المادة (85) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

¹⁵⁹ المادة (90) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

أن يُشكل المجلس برئاسة الوزير ووكيل الوزارة نائبًا للرئيس وعضوية قاضي محكمة الاستئناف وممثلًا عن ديوان المحاسبة وممثل عن وزارة العدل¹⁶⁰.

ومنح قانون الفصل في المنازعات الإدارية الدائرة الإدارية حق النظر في الطعون التي تنطوي على مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها والطعون التي تنطوي على إساءة استعمال السلطة¹⁶¹.

وننوه أيضًا إلى أن القانون سالف الذكر قصر حق طلب إلغاء القرار التأديبي على الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها أو ما يعادلها¹⁶² وبالتالي فهو حرم عدد من الموظفين من اللجوء إلى القضاء الإداري، لذا نُهيب بالمشرع القطري معالجة هذا الأمر وتعديل قانون الفصل في المنازعات الإدارية ليشمل حق اللجوء إلى القضاء كافة الموظفين، وقد يرجع حرمان هذه الفئة من الموظفين من الحق في الطعن أمام القضاء الإداري إلى سببين رئيسيين هما، أن قوانين الوظيفة العامة السابقة لقانون الخدمة المدنية الحالي لم تكن تعرف بعض الدرجات المالية العالية (الخاصة والممتازة) والمستحدثة بموجب القانون الحالي، كما أن القانون رقم (1) لسنة 2001 بإصدار قانون الخدمة المدنية-الساري وقت صدور قانون الفصل في المنازعات الإدارية- لم ينص على جزاءات تأديبية توقع على درجة وكيل وزارة مساعد، وبالتالي كان القانون الأخير لا ينص على أحقية تلك الفئة في الطعن.

¹⁶⁰ المادة (92 و93) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

¹⁶¹ المادة (4) من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية (القطري).

¹⁶² المادة (3-بند2) من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية (القطري).

وسار القضاء القطري منذ بدايات نشأته مؤكِّدًا حقه في الرقابة على مدى مناسبة الجزاء التأديبي مع المخالفة المرتكبة حيث قضت محكمة التمييز المدنية بأنَّ انعدام التناسب الظاهر بين الذنب الإداري والجزاء الموقع يخرج الجزاء من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة المحكمة¹⁶³.

كما وضحت في حكم آخر لها بأنَّ حد المحكمة يقف عند إلغاء الجزاء ولا تملك توقيع جزاء آخر على الموظف¹⁶⁴.

وفي حكم حديث أكدت محكمة التمييز حقها في رقابة التناسب في قضية تتلخص وقائعها بإنهاء خدمة موظفة لقيامها هي وزميلاتها بتعديل أجوبة الطلاب ورفع نسبة النجاح في المدرسة بناءً على توجيهات النائبة الأكاديمية، وحيث تمسكت الموظفة بدفاعها بعدم تناسب الجزاء مع الفعل المنسوب إليها، وقررت المحكمة في هذه القضية أن انعدام التناسب الظاهر بين الذنب الإداري والجزاء الموقع عنه يخرج الجزاء من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، وللقضاء التحقق من ملائمة الجزاء وتناسبه مع المخالفة الثابتة في حق الموظف، وهو ما تستقل بتقديره محكمة الموضوع بلا معقب عليها، إلا أنَّ شرط ذلك أن يكون استخلاصًا سائغًا وله سند ثابت

¹⁶³ حكم محكمة التمييز المدنية في الطعن رقم (109) لسنة 2009، بتاريخ 15 ديسمبر 2009، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

¹⁶⁴ حكم محكمة التمييز المدنية في الطعن رقم (9) لسنة 2015، بتاريخ 17 مارس 2015، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

بالأوراق ويؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها، و إنَّ إغفال الحكم بحيث دفع أو دفاع أبداه الخصم يترتب عليه بطلان الحكم إذا كان هذا الدفاع جوهرياً¹⁶⁵.

ثانياً: موقف الفقه

من المهم أن تُبين وجهات نظر الفقهاء بشأن رقابة القضاء على التناسب وذلك للدور الهام الذي يقوم به الفقه الإداري في إرساء المبادئ القضائية.

1. الاتجاه المعارض: نتيجة عدم وجود قاعدة واضحة وصريحة تجيز للقضاء الإداري أن يفرض رقابته على مناسبة العمل الإداري عارض جانب من الفقه قضاء التناسب في مجال التأديب ويرجع السبب في ذلك إلى أن تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المرتكبة يتناقض مع مضمون السلطة التقديرية المعترف بها للإدارة¹⁶⁶، فيعبر الفقيه (Diquel) عن رأيه الراض لرقابة التناسب بقوله إنَّ تقييد الإدارة في سلطتها التقديرية يجعلها مجرد آلة عمياء لا تستطيع مواجهة متطلبات المرفق العام خصوصاً الطارئة منها التي في حال عجز الإدارة عن التصدي لها قد تهدد حقوق الأفراد وحررياتهم¹⁶⁷. وأيضاً فإنَّ الرأي المؤيد لرقابة التناسب يغلب اعتبارات الضمان على دواعي

¹⁶⁵ حكم محكمة التمييز المدنية (الدائرة الأولى) في الطعن رقم (45) لسنة 2021، بتاريخ 16 مارس 2021 (حكم غير منشور).

¹⁶⁶ حسان الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 479.

¹⁶⁷ أشار إليه: حسان الطائي، المرجع نفسه، ص 481.

فاعلية الإدارة في تسيير المرفق العام، وهو ما يراه الاتجاه المعارض خاطئ وأنه يُفترض تقديم اعتبار الفاعلية دون إهدار بضمانات الأفراد¹⁶⁸.

كما أنّ هناك سبب وجيه يستند إليه كل من (Auby J.M) و (Dargo R) وهو أنّ المحكمة ليست لديها الخبرة الكافية بالمخالفات التي تُرتكب أو الوسائل اللازمة لمنع تكرارها، فهذه الخبرة لا تأتي إلا من خلال الاحتكاك بالعمل والموظفين¹⁶⁹، وفي ذات الاتجاه يرى سليمان الطماوي أنّ الإدارة هي الأكثر قدرة على وزن خطورة المخالفة وما يناسبها من جزاء فما قد تراه المحكمة بسيطاً فقد تراه الإدارة خطيراً؛ لأنّها لا تنظر فقط للمخالفة بل إلى آثارها أيضاً¹⁷⁰. كما أنّه يُبدي رفضاً قاطعاً لرقابة القضاء على التناسب حيث يرى أنّه لا يصح قيام المحكمة الإدارية العليا المصرية بالتعقيب على محكمة في حدود سلطتها التقديرية في توقيع الجزاء ولا يغير من ذلك استبدال المحكمة العليا مصطلح التعسف بمصطلح الغلو، فالمحكمة بذلك قد خرجت عن النص الذي يمنحها الاختصاص بالنظر في مخالفة القانون وجعلت من نفسها محكمة استئناف لا محكمة نقض¹⁷¹.

ويستند (Waline M.) في رفضه إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات حيث يرى أنّ تدخل القضاء بإجراء الملاءمة يجعله رئيساً للإدارة¹⁷².

¹⁶⁸ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 881.
¹⁶⁹ أشار إليه: حسان الطائي حسان الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 482.

¹⁷⁰ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 883.
¹⁷¹ المرجع نفسه، ص 881.

¹⁷² أشار إليه: عبدالقادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 298.

وعلى ذات النهج فإنّ مليكة الصروح ترى أنّ عيب مخالفة القانون لا يمكن أن يكون إلا في حالة وجود اختصاص مقيد للسلطة المختصة بالتأديب أمّا إن كانت سلطة التأديب ممنوحة سلطة تقديرية فإنّه لا يمكن للمحكمة التعقيب إلا في حالة التعسف في استعمال الحق¹⁷³.

وأيضًا فإنّ مصطفى حسن يرى أنّ تصنيف رقابة التناسب بأنّها رقابة مخالفة للقانون لا يتفق مع ما سار عليه المشرّع في توجهه بعدم تحديد المخالفات الإدارية وربطها بعقوبات تأديبية محددة¹⁷⁴.

2.الاتجاه المؤيد: يؤيد عبدالفتاح حسن مد القضاء رقابته على التناسب حيث يرى أنّ المشرّع عندما نص على عدة جزاءات قصد أن يكون للسلطة التأديبية اختيار الجزاء المناسب للمخالفة المرتكبة فبالتالي فإنّ إلغاء قرار الجزاء التأديبي في حالة الغلو يكون بسبب مخالفة القانون في روحه ومعناه، كما يرى أنّ تلك الرقابة سوف تدعو السلطة التأديبية إلى مراعاة العقل والحكمة عند اختيارها للجزاء التأديبي، ويبين في رأيه أنّ حكم المحكمة الإدارية العليا الذي قررت المحكمة بموجبه مد رقابتها على التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية المرتكبة -الذي بيناه سابقًا- يُعدّ من الأحكام الكبرى ولا يقل أهمية عن الحكم الذي قررت به محكمة القضاء الإداري رقابتها على دستورية القوانين، وذلك لسببين هما: ندرة وقوع أعمال رقابة الدستورية فهي تقل بكثير عن رقابة الجزاء التأديبي، أما السبب الثاني فيعود إلى حذر القاضي بشأن تلك الرقابة تجنبًا للاصطدام مع

¹⁷³ مليكة الصروح، مرجع سابق، ص 340.

¹⁷⁴ أشار إليه: حسان الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 706.

السلطة التشريعية، أمّا رقابة الجزاء التأديبي فهي كثيرة الوقوع ولا تؤدي للاصطدام؛ وذلك لأنّ القاضي يواجه سلطة تأديبية إدارية أو محكمة أقل درجة¹⁷⁵.

أمّا محمد الملط فيمتدح الحكم سالف البيان بقوله "أنّ المحكمة الإدارية العليا قد وضعت شعلة مضيئة في طريق الحق وزينت بهذا الحكم صدر قضائنا الإداري"، ويبين أنّ قضاء التناسب لا يتعارض مع السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة التأديبية في اختيار الجزاء الملائم للمخالفة، على سند أنّ الجزاء التأديبي يوسم بعدم الشرعية في حالة مجاوزته غير المعقولة للمخالفة المرتكبة الذي تأباه روح القانون¹⁷⁶.

ويتفق في هذا الرأي مصطفى عفيفي حيث يرى أنّ محل رقابة الملاءمة هو مشروعية أو عدم مشروعية الهدف الذي ابتغته السلطة التأديبية عند توقيعها للجزاء، ولا يعني ذلك التدخل في أو الانتقاص من السلطة التقديرية للإدارة¹⁷⁷.

أمّا عبد القادر الشخلي فيرى أنّ انعدام التناسب ما هو إلا صورة من صور التعسف في استعمال الحق، وأنّ رقابة الملاءمة تقوم على تصحيح مسلك الإدارة إذا بالغت هي في توقيع جزاء لا يتناسب مع خطورة المخالفة¹⁷⁸.

¹⁷⁵ عبدالفتاح حسن، مرجع سابق، ص 281-283.

¹⁷⁶ محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 417.

¹⁷⁷ مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 212.

¹⁷⁸ عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص 300 و301.

ويضيف حسان الطائي إلى تلك الأسباب أنّ السلطة القضائية تُعدُّ سلطة محايدة خالفاً لجهة التأديب التي تكون خصماً للموظف¹⁷⁹.

الرأي الشخصي: أرى أنّ الاتجاه الذي وسع من رقابة القضاء والذي ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ عام 1961 ولحقها مجلس الدولة الفرنسي في عام 1978، وسارت عليه محكمة التمييز القطرية منذ أول أحكامها بخصوص هذا الموضوع، وأيده الفقهاء في مصر وفرنسا أجدد بالاتباع وذلك للأسباب التي أخصها فيما يلي:

- إنّ ممارسة القضاء لرقابة التناسب بين الجزاء والمخالفة لا يخل بالسلطة التقديرية للإدارة فهي لا تزال في يدها تلك السلطة بشرط عدم إسرافها في التشديد في الجزاء أو في التبسيط بتوقيع جزاء شديد البساطة إزاء مخالفة جسيمة.

- كما أنّ رقابة التناسب تعود بالنفع على الموظف ضد عسف الإدارة وشططها، حيث تقوم الإدارة بمراجعة قراراتها وتضعها في السياق الصحيح دون شطط، وذلك عندما يكون في حساباتها وجود رقابة قضائية عليها.

- رقابة التناسب لا تخل بمبدأ الفصل بين السلطات بل إنّها تُقيم التكامل والتعاون بين السلطات، ومن خلال ذلك فإنّها تكفل للموظفين الحماية من جور الإدارة.

¹⁷⁹ حسان الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 711.

- لا تعني السلطة التقديرية أن يكون للإدارة الحق في توقيع أي جزاء تراه طالما كان ضمن قائمة الجزاءات التي حددها المشرع، فالمشرع قد راعى أن المخالفات تختلف في شدتها ولذلك فإن الجزاءات جاءت متدرجة من الأقل جسامة إلى الأكثر، لتقدر السلطة التأديبية بعدل وحكمة الجزاء المناسب للمخالفة التي تنتظرها.

- وفي نهاية الحديث نوصي المشرع في الدول محل المقارنة وخاصة القطري أن يقوم بربط المخالفات الأكثر تكراراً والمخالفات الجسيمة وما أمكن حصره من مخالفات بجزاءات محددة وبذلك يكون قد أزال الخلاف القائم بين الاتجاهين السابقين حيث سيكون خروج الإدارة في هذه الحالة مخالفة للقانون تخضع حتماً لرقابة القضاء، كما أنه سيساهم في توحيد الجزاءات التي ستوقع على الموظفين الذين يسري عليهم ذات القانون.

بعد أن انتهينا من بيان المقصود بالجزاء التأديبي، وتناولنا أهم التعريفات التي قيلت فيه، وبيننا الضوابط الموضوعية والشخصية المتطلبة لتحقيق الجزاء التأديبي، ننقل إلى استعراض أسباب انقضاء الجزاء التأديبي وذلك في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفصل الثاني: الجزاء التأديبي في طور الانقضاء

الأصل أن الجزاء التأديبي ينقضي بتنفيذه، ولكن الجزاء التأديبي ليس سيقاً مسلطاً على رقبة الموظف العام، بل هو أداة توجيه وإصلاح، ومن هنا ظهرت أسباب أخرى تؤدي إلى انقضاء الجزاء التأديبي، وخصص هذا الفصل لبيان أهمها في المبحث الأول، وبيان المشاكل التي تتعلق بالانقضاء في المبحث الثاني.

المبحث الأول: أسباب الانقضاء

ينقضي الجزاء التأديبي تبعًا لانقضاء الدعوى التأديبية، وتنقضي الدعوى التأديبية بالتقادم وسيتم دراسته في المطلب الأول، أو بانتهاء خدمة الموظف وسيتم دراسته في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تقادم الدعوى التأديبية

يُعد التقادم السبب الزمني لانقضاء الدعوى التأديبية والتي بانقضائها لا تستطيع السلطة التأديبية توقيع جزاء تأديبي على الموظف، ويمكن تعريف التقادم باعتباره سببًا لسقوط حق الإدارة في مجازاة الموظف المخالف بأنه انقضاء مدة من الزمن على قيام الموظف بارتكاب مخالفة دون أن تقوم الجهة الإدارية باتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق¹⁸⁰. و سنتناول التقادم في فرعين، فُحص الفرع الأول لبيان تقرير نظام التقادم في الدول محل المقارنة، أما الفرع الثاني فُحص لبيان عوارض التقادم.

الفرع الأول: نحو تقرير نظام التقادم

لم يكن التقادم معروفًا في مجال المساءلة التأديبية، فكان التقادم معروف فقط في المجالين الجنائي والمدني حيث يطبق على الدعاوى والعقوبات الجنائية والدعاوى والحقوق المدنية¹⁸¹، إلا أن المشرّع قد تنبه إلى ما قد تسببه أزلية الدعوى التأديبية من عدم استقرار للموظف العام وحتى

¹⁸⁰ محمد إبراهيم الدسوقي، مرجع سابق، ص 71.

¹⁸¹ محمد محمود ندا، رسالة دكتوراه، انقضاء الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة)، جامعة عين شمس، 1980، ص 87.

لا يكون الموظف عرضه لملاحقة الإدارة بالمساءلة التأديبية، لذا فقد قام المشرع باتباع مسلك المشرع الجنائي في تقادم الدعوى الجنائية¹⁸².

وعليه نبين في أولاً خطى الدول محل المقارنة في تقرير نظام تقادم المساءلة التأديبية، ومن ثم نبين في ثانياً القاعدة العامة في تقادم المساءلة التأديبية في تلك الدول.

أولاً: تقرير نظام التقادم

تم تقسيم المطلب وفقاً للتدرج الزمني في الأخذ بنظام التقادم، حيث نبدأ ببيان تقرير التقادم في مصر ثم بيانه في قطر وأخيراً في فرنسا.

1. في مصر:

شرع المشرع المصري التقادم لأول مرة بموجب المرسوم بقانون رقم (132) لسنة 1952 بإنشاء المجلس التأديبي لمحاكمة الموظفين المسؤولين عن المخالفات المالية والذي نص على أن تسقط الدعوى التأديبية بمضي خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة، وتتقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء، وإذا تعدد المتهمون

¹⁸² عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت (المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية)، مرجع سابق، ص383.

فإنَّ انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقيين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة¹⁸³.

ويمثل هذا التشريع الخطوة الأولى في مجال تقادم الدعوى التأديبية، إلا أنَّ هذا التشريع قصر التقادم على المخالفة المالية دون المخالفة الإدارية، ولكن هذا الوضع لم يدم طويلاً وعاد المشرِّع ليقرر عدم سقوط الدعوى التأديبية بالنسبة للمخالفات المالية والإدارية بالنسبة للموظف الذي على رأس عمله، وذلك في القانون رقم (73) لسنة 1957 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (210) لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة حيث قرر المشرِّع أنَّ الدعوى التأديبية لا تسقط بالنسبة إلى الموظفين طوال وجودهم في الخدمة وتسقط بمضي خمس سنوات من تاريخ تركهم الخدمة لأي سبب كان¹⁸⁴.

ولكن عاد المشرِّع وأخذ بمبدأ تقادم الدعوى التأديبية بمضي المدة وذلك في القانون رقم (46) لسنة 1964 بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة حيث جاء فيه أنَّ الدعوى التأديبية تسقط - بالنسبة لمن لم يترك الخدمة - بمضي ثلاث سنوات من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة¹⁸⁵.

¹⁸³ المادة (20) من المرسوم بقانون رقم (132) لسنة 1952 بإنشاء المجلس التأديبي لمحاكمة الموظفين المسؤولين عن المخالفات المالية (المصري).

¹⁸⁴ المادة (102 مكرراً فقرة أولى) من القانون رقم (73) لسنة 1957 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (210) لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة (المصري).

¹⁸⁵ المادة (66) من القانون رقم (46) لسنة 1964 بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري).

ثم التزم المشرع المصري بمبدأ تقادم الدعوى التأديبية في كافة التشريعات اللاحقة مع تعديل في المدة وبعض الأحكام.

وقد بينت المحكمة الإدارية العليا حكمة المشرع المصري في تقرير التقادم، بأنه حتى لا يظل سيف الاتهام مسلطاً على متهم الأصل فيه البراءة، مدة طويلة دون حسم فهو يمثل ضماناً أساسية للعاملين وتحول دون اتخاذ الجهة الإدارية ارتكاب العامل لمخالفة تأديبية وسيلة إلى تهديده إلى أجل غير مسمى..، وكذلك حث الجهة الإدارية على إقامة الدعوى التأديبية خلال أجل معين قد يترتب على تجاوزه أن تضيع معالم المخالفة وتختفي أدلتها¹⁸⁶.

2. في قطر:

سلك المشرع القطري سلوكاً متشابهاً مع نظيره المصري في البداية بالنص على عدم سقوط الدعوى التأديبية طالما أن الموظف على رأس عمله¹⁸⁷، ثم ما لبث المشرع في قطر حتى التفت إلى ضرورة عدم تعليق الموظف طوال حياته العملية والتي قد تصل إلى ربع قرن بشأن مخالفات يكون قد ارتكبها في بداية حياته الوظيفية، وأصدر في القانون رقم (1) لسنة 2001 بإصدار قانون الخدمة المدنية في المادة (105) نصاً يُعدُّ هو الأول في قطر بشأن سقوط الدعوى التأديبية بالتقادم

¹⁸⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (336) لسنة 25 قضائية، بتاريخ 13 مارس 1984، موقع شبكة قوانين الشرق.

¹⁸⁷ المادة (74) من المرسوم بقانون رقم (9) لسنة 1967 بإصدار قانون الوظائف العامة المدنية (القطري).

للموظف الذي هو على رأس عمله وكانت مدة التقادم حينها خمسة سنوات من تاريخ وقوع المخالفة، ثم خُفضت مدة التقادم إلى ثلاثة سنوات¹⁸⁸.

3. في فرنسا:

نجد أنّ نظام التقادم لم يعرف في فرنسا حتى وقت قريب، حيث كان الخطأ التأديبي غير قابل للتقادم لوجود قصور تشريعي بشأن هذه المسألة في فرنسا، ففي مرحلة زمنية سابقة استقر مجلس الدولة الفرنسي في عدد من القضايا على أنّ السلطة الإدارية لها أن توقع الجزاء التأديبي على الموظف في أي وقت¹⁸⁹.

ومن المهم بيان رأي الفقه الفرنسي في هذه المسألة حيث إنّها كانت مثار جدل لوقت طويل فانقسم الفقه الفرنسي بين مؤيد ومعارض في موقفه في هذا الشأن، حيث رأى الفقيه (Louis Fougere) أنّ عدم تقادم الدعوى التأديبية يؤدي إلى اتخاذ الإجراءات الواجب اتخاذها في مواجهة المخالفات فبالتالي هو أمر مفيد واستند في رأيه إلى أنّ عدم وجود تحديد للجرائم يؤدي إلى صعوبة تطبيق نظام التقادم، ويبرر (Jacques Mourgeon) رأيه المؤيد بأن مصلحة المنشأة تسمو على مصلحة الموظف ويضر مصلحتها عدم مجازاة الموظف بسبب مرور فترة زمنية طويلة على

¹⁸⁸ المادة (153) من القانون رقم (8) لسنة 2009 بإصدار قانون إدارة الموارد البشرية (القطري).

¹⁸⁹ – C.E, 18-01-1901, Walsin-Estthrozy, R, P 36.

– C.E, 04-08-1916, Dlle Gautier, R, P 365.

– C.E, 27-05-1955, Delese, R, P 290.

مذكورين عند: مهند نوح، تقادم الدعوى المسلكية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا - مجلد 30 العدد الأول الصادر في 2014، ص 57 و58.

ارتكاب المخالفة¹⁹⁰، من جهة أخرى كان هذا التوجه منتقد جداً من قبل بعض الفقهاء الفرنسيون الآخرون ومنهم (Lourie.F) الذي يرى أنّ غياب نظام التقادم أدى إلى معاملة التبعات التأديبية بطريقة مختلفة عن التبعات القانونية الأخرى، فضلاً عن اعتبار فرنسا في هذا الشأن مختلفة عن بقية الدول الأوروبية، كما أنّ ذلك يؤدي إلى عدم استقرار الموظف فالسلطة التأديبية تمتلك السلطة التقديرية الكاملة من ناحية تتبع الموظف تأديبياً ومن ناحية أزلية الدعوى التأديبية، كما أنّ مسألة ردع الموظف تصبح بلا قيمة في حالة قيام الموظف بارتكاب مخالفة ثم أصلح نفسه وكان سلوكه الوظيفي لا تشوبه شائبة من تاريخ ارتكابه للمخالفة وقبل مجازاته تأديبياً¹⁹¹.

كما أنّه نتيجة لذلك الفراغ التشريعي في مسألة تقادم المساءلة التأديبية اقترح مفوض الحكومة (Strin) حلاً لتلك المشكلة وهو تبني نظام التقادم الذي كان منصوصاً عليه في قانون العمل واعتباره من المبادئ العامة في القانون، إلا أنّ هذا الحل لم يلقَ قبولاً لدى مجلس الدولة الفرنسي وذلك في قضية (Aliquot)¹⁹²، كما اقترح (Lourie.F) أنّ يتم تطبيق نظرية الغلط البين في التقدير باعتبار أنّ القرار التأديبي الذي يصدر في مواجهة الموظف بعد فترة زمنية طويلة جداً من ارتكابه للمخالفة يحمل في طياته شدة لا تتلاءم مع المخالفة التأديبية التي ربما غيبتها النسيان، مما يجعل القرار التأديبي عرضة للإلغاء نظراً لعدم التناسب الواضح بين السبب والمحل في القرار التأديبي¹⁹³.

¹⁹⁰ محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 139 و140.

¹⁹¹ مهند نوح، تقادم الدعوى المسلكية مرجع سابق، ص 58 و60.

¹⁹² المرجع نفسه، ص 59.

¹⁹³ المرجع نفسه، ص 61.

لكن في 2016 تراجع المشرع الفرنسي عن موقفه المعارض لنظام تقادم المساءلة التأديبية، حيث قرر أنه لا يمكن الشروع في أي إجراء تأديبي ضد الموظف بعد ثلاث سنوات من تاريخ علم الإدارة، بواقع الأفعال المرتكبة التي يعاقب عليها القانون وبطبيعتها وحجمها. وفي حال تم رفع دعوى جنائية ضد الموظف، تنتقطع هذه الفترة لحين صدر قرار نهائي بالحفظ، أو بأن يوجه لإقامة الدعوى، أو بالبراءة، أو بإخلاء السبيل، وبتى انقضت هذه الفترة، لا يمكن الاستناد إلى هذه الوقائع في أي إجراء تأديبي، إلا في حال تم الشروع في إجراء تأديبي آخر في مواجهة الموظف قبل انقضاء الفترة المذكورة¹⁹⁴.

نخلص من ذلك أن كافة الدول محل المقارنة اتجهت إلى تقرير نظام تقادم المساءلة التأديبية، وبلا شك إن إسقاط حق الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي بمرور مدة زمنية معينة هو مسلك محمود ونؤيده، للاعتبارات التي بينها في بداية حديثنا، إضافة إلى أن مسلك الإدارة في عدم توقيع جزاء تأديبي على الموظف لمدة طويلة كالثلاث سنوات ينم عن رغبة في عدم توقيع الجزاء التأديبي أو تقاعس من الإدارة، فبالتالي فإن استقرار الأمور يتطلب أن يتم طي صفحة العقاب فيها عن المخالفة المرتكبة، إضافة إلى أن مرور المدة الزمنية الطويلة يلقي بظلال من الصعوبة في إثبات المخالفة التأديبية.

ثانياً: القاعدة العامة

نتناول القاعدة العامة بشأن تقادم الدعوى التأديبية في كل من الدول محل المقارنة على التوالي:

¹⁹⁴Art. (36) de LOI n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

1. في مصر:

تبنى المشرع المصري سقوط المساءلة التأديبية عن المخالفة التأديبية الإدارية أو المالية بالنسبة للموظف الموجود في الخدمة بمضي ثلاثة سنوات من تاريخ ارتكابه للمخالفة¹⁹⁵.

ولكن هذه المدة قد تستطيل في حالة المخالفات المستمرة حيث فرقت المحكمة الإدارية العليا (المصرية) في العديد من أحكامها بين المخالفة الوقتية والمخالفة المستمرة وقررت أنه في الأخيرة أن يستطيل أمد سقوط المساءلة التأديبية ومن أحكامها في هذا الشأن: من المقرر أن المخالفة الإدارية الوقتية تتكون من فعل يحدث في وقت محدد وينتهي بمجرد ارتكابه، في حين أن المخالفة الإدارية المستمرة تتكون من فعل متجدد ومستمر وهو الذي تتدخل فيه إرادة الجاني تدخلاً مستمراً،... والمخالفة المستمرة بهذا المعنى ستطيل بها مدة سقوط الدعوى التأديبية¹⁹⁶.

ويُعدُّ تقادم المساءلة التأديبية تقادم مسقط ذلك؛ لأنه يسقط حق الإدارة في مساءلة الموظف عن المخالفة التي ارتكبها¹⁹⁷.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا (المصرية) بأن سقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة يُعدُّ من النظام العام، ويجوز للمحكمة التأديبية أن تقضي به من تلقاء نفسها، ويجوز للموظف الدفع

¹⁹⁵ المادة (68 فقرة أولى) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).
¹⁹⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (44031) لسنة 64 قضائية، بتاريخ 13 يونيو 2020، موقع شبكة قوانين الشرق (حكم غير منشور).
¹⁹⁷ محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص122.

به في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، كما يجوز للمحكمة الإدارية العليا أن تقضي به من تلقاء نفسها، ولو لم يدفع به الطاعن¹⁹⁸.

ويرى بعض الفقه المصري أنه وإن كان المشرع قد استخدم لفظ (الدعوى أو المساءلة التأديبية) في معرض تقريره لحكم التقادم، إلا أن ذلك لا يعني أن ذلك الحكم قاصراً على حالة مساءلة الموظف العام أمام هيئة تأديبية، كالمجالس أو المحاكم التأديبية، بل يشمل أيضاً أي إجراء يتم بموجبه توقيع جزاء على الموظف، كمساءلة الموظف عن طريق الإدارة، ويرجع ذلك لاتحاد العلة؛ ولأن القول بغير ذلك يؤدي إلى نتيجة غير مقبولة مؤداها أن الموظف الذي يحاكم أمام المجلس يفلت من العقاب لمضي المدة، أما الموظف الذي يُسأل عن طريق الإدارة يتم سيف الاتهام مسلطاً عليه إلى الأزل¹⁹⁹.

2. في قطر:

يسقط الحق في مساءلة الموظف الموجود في الخدمة تأديبياً عن المخالفات الإدارية أو المالية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ وقوع المخالفة²⁰⁰.

¹⁹⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (27645) لسنة 57 قضائية، بتاريخ 17 نوفمبر 2013، موقع شبكة قوانين الشرق.

¹⁹⁹ - عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 177.

- محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 248.

²⁰⁰ المادة (104 فقرة أولى) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

وتجدر الإشارة أن المشرّع القطري في القانون المنظم لديوان المحاسبة قد اعتبر عدم التحقيق في المخالفات المالية يُعدّ مخالفة مالية بحد ذاتها²⁰¹.

وهذا النص بلا شك يحمي أموال الدولة من الضياع بسبب تراخي الجهة الإدارية المسؤولة عن الموظف عن عمد أو إهمال من التحقيق في المخالفة المالية، مما يترتب عليه سقوط الحق في المساءلة التأديبية في حال مضي مدة التقادم.

3. في فرنسا:

لا يجوز الشروع في أي إجراء تأديبي بعد ثلاث سنوات من علم الإدارة فعليًا بوقوع الأفعال المرتكبة التي يُعاقب عليها القانون وبطبيعتها وحجمها²⁰².

وبمقتضى الأحكام سالفه البيان قرر المشرّع الفرنسي سقوط حق الإدارة في مساءلة الموظف بمضي ثلاثة سنوات من تاريخ علم الإدارة فعليًا بالمخالفة، على خلاف كل من المشرّع في مصر وقطر حيث كان اتجاهاهم أقل تشددًا بتقرير سقوط حق الإدارة في مساءلة الموظف الموجود في الخدمة تأديبيًا بمرور ثلاث سنوات من تاريخ وقوع أو ارتكاب المخالفة، وذلك سواء كانت جهة الإدارة قد علمت بالمخالفة أم لم تعلم.

²⁰¹ المادة (30بند 8) من القانون رقم (11) لسنة 2016 بشأن ديوان المحاسبة (القطري).

²⁰² Art. (L. 532-2) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

ويلاحظ أخيراً أنه نص كل من المشرّع الفرنسي والمصري والقطري في قوانينهم المنظمة للوظيفة العامة على سقوط المساءلة التأديبية بمرور ثلاث سنوات، ولكن لم ينص أي منهم على سقوط الجزاء التأديبي بمضي المدة، على خلاف التشريع الجنائي الذي نص على سقوط كل من الدعوى الجنائية والعقوبة الجنائية بمرور مدة زمنية معينة²⁰³، فماذا لو افترضنا صدور الجزاء التأديبي في حق الموظف المخالف إلا أنّ الجهة الإدارية تراخت ولم تقم بتنفيذ الجزاء التأديبي على الموظف، لذا ترى الباحثة أنّه يجدر بالمشرّع أن ينص على سقوط الجزاء التأديبي بمضي المدة باعتبار أنّ الجزاءات التأديبية أقلّ جساماً من الجرائم الجنائية والتي لها مدد لتقادمها، وحتى لا يكون وضع الموظف معلّقاً لفترة طويلة من الزمن.

الفرع الثاني: عوارض التقادم

²⁰³ أشرنا إلى مدد سقوط الدعوى الجنائية في موضع سابق من الدراسة، أما بشأن سقوط العقوبة الجنائية، فقد جاءت أحكامها في المواد (133-2 حتى 133-6) من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، أما في مصر نصت المادة (528) من قانون الإجراءات الجنائية المصري: "تسقط العقوبة المحكوم بها في جنابة بمضي عشرين سنة ميلادية، إلا عقوبة الإعدام فإنها تسقط بمضي ثلاثين سنة. وتسقط العقوبة المحكوم بها في جنحة بمضي خمس سنين. وتسقط العقوبة المحكوم بها في مخالفة بمضي سنتين". ونصت المادة (375) من قانون الإجراءات الجنائية القطري: "تسقط العقوبة المحكوم بها في جنابة بمضي عشرين سنة، إلا إذا كانت بالإعدام فتسقط بمضي ثلاثين سنة. وتسقط العقوبة المحكوم بها في جنحة بمضي خمس سنوات. وتسقط العقوبة المحكوم بها في مخالفة بمضي سنتين. وتبدأ مدة السقوط من وقت صيرورة الحكم باتاً".

بعد حديثنا عن تقرير نظام التقادم في المجال التأديبي وأحكامه في كل من مصر وقطر وفرنسا، نجد أنّ المشرّع قيد تقادم المساءلة التأديبية بعدة قيود إن وجدت لا تتقادم المساءلة التأديبية أو تمتد مدة التقادم في حال وجودها، لذا نخصص في هذا الفرع الحديث عن عوارض التقادم، ونبين انقطاع التقادم ووقفه في (أولاً)، والتلازم بين تقادم المساءلة التأديبية وتقدم الدعوى الجنائية في (ثانياً).

أولاً: انقطاع التقادم ووقفه

اتجه المشرّع في مصر نحو الأخذ بمبدأ انقطاع مدة تقادم المساءلة التأديبية بحيث لا يتم احتساب المدة ما قبل اتخاذ الإجراءات القاطعة للمدة، ويتم احتساب مدة جديدة من وقت الإجراء الجديد الذي اتخذ²⁰⁴، حيث تنقطع مدة التقادم بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، على أن تسري المدة من جديد ابتداءً من آخر إجراء قاطع للتقادم²⁰⁵.

كما قرر المشرّع القطري ذات الحكم حيث تنقطع المدة بإجراءات التحقيق أو إحالة الموظف إلى المساءلة التأديبية، وتسري المدة من جديد من تاريخ آخر إجراء قاطع للتقادم اتخذ في المخالفة²⁰⁶.

²⁰⁴ حمدي عطية، مرجع سابق، ص 281.

²⁰⁵ المادة (68) فقرة ثانية وثالثة) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

²⁰⁶ المادة (104) فقرة ثانية وثالثة) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

والمقتضى ذلك نجد أنّ أسباب انقطاع مدة التقادم في مصر وقطر هي قيام الجهة بإجراء التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة أو الإحالة للمساءلة التأديبية، وبالتالي فإنّ تمت مباشرة أي إجراء من تلك الإجراءات في مواجهة الموظف كإحالة الموظف للتحقيق أو التحقيق معه أو مواجهته بالأدلة أو الشهود، فإنّ ذلك سيؤدي إلى انقطاع مدة التقادم وبدئها من جديد من تاريخ الإجراء الأخير.

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنّ النص المتعلق بالإجراءات القاطعة للتقادم قد ورد من الاتساع والشمول بحيث يتسع لكافة الإجراءات التي يكون من شأنها بعث الاتهام وتحريكه²⁰⁷.

كما قضت ذات المحكمة بأنّه لا يشترط لإحداث هذه الإجراءات لأثرها القاطع لمدة سقوط الدعوى التأديبية أن تتخذ في مواجهة العامل، وترتيباً على ذلك فإنّ تداول الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية- بغض النظر عن إعلان المحال إعلاناً صحيحاً يكفي وحده لقطع تلك المدة²⁰⁸.

كما قرر المشرّع في مصر وقطر أنّه إذا تعدد المتهمون-أو المحالون للمساءلة كما سماهم المشرّع القطري- فإنّ انقطاع مدة التقادم بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها لباقي الموظفين

²⁰⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (967) لسنة 19 قضائية، بتاريخ 17 فبراير 1979، موقع شبكة قوانين الشرق.

²⁰⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (3089) لسنة 41 قضائية، بتاريخ 13 يناير 2001، موقع شبكة قوانين الشرق.

فيم احتساب مدة التقادم من جديد من تاريخ آخر إجراء اتخذ في حق أحدهم، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة²⁰⁹.

أما في فرنسا فتنقطع مدة التقادم في حالة رفع دعوى جنائية ضد الموظف، حتى صدور القرار النهائي بإغلاق القضية أو رفضها أو الحكم بالبراءة أو الإفراج أو الإدانة، وبانقضاء هذه الفترة لا يمكن الاستناد إلى هذه الوقائع في أي إجراء تأديبي، إلا في حال تم الشروع في إجراء تأديبي آخر في حق الموظف قبل انقضاء فترة التقادم²¹⁰، وبالتالي فإنَّ المشرِّع الفرنسي قصر انقطاع مدة التقادم في حالة رفع الدعوى الجنائية على الموظف، وتنقطع الفترة حتى صدور القرار النهائي في الدعوى الجنائية.

ويختلف انقطاع المدة عن وقف المدة والذي يعني وقف سريان مدة التقادم لفترة معينة لوجود حائل يمنع متابعة الإجراءات كحالة وجود ظرف قهري كالزلازل أو البراكين أو الحروب، ولا يؤدي الوقف إلى حساب مدة جديدة، ولكنه يؤدي إلى عدم احتساب المدة التي طرأ فيها الظرف القهري فتحسب المدة السابقة على الظرف والمدة اللاحقة له عندما يزول، ولكن وإن كانت مدة سريان الدعوى التأديبية تقبل الانقطاع، فهل يسري بشأنها وقف المدة إذا توافرت أسبابه؟

209 - المادة (68 فقرة رابعة) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).
- المادة (104 فقرة رابعة) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).
210 Art. (L. 532-2) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

لم يتضمن المشرّع في الدول محل المقارنة أحكامًا تخص وقف مدة سريان سقوط الدعوى التأديبية، ولكن نص في قانون الإجراءات الجنائية في كل من مصر وقطر على عدم وقف سريان المدة التي تقتضي بها الدعوى الجنائية لأي سبب من الأسباب²¹¹، مما جعل بعض الفقه المصري يذهب إلى أنّ سريان مدة سقوط المساءلة التأديبية لا يقف لأي سبب من الأسباب وذلك قياسًا على حكم عدم الوقف الموجود بشأن الدعوى الجنائية، حيث يطبق في الدعوى التأديبية لأنها تحمل معنى العقاب ولعدم تعارضه مع مبادئ التأديب²¹²، أما الجانب الآخر من الفقه يرى عكس ذلك تأسيسًا على أنّ القانون التأديبي لم يتضمن حكمًا يحول دون إيقاف مدة تقادم المساءلة التأديبية، كما أنّه لا يوجد ما يلزم المحكمة التأديبية في الأخذ بالنص القانوني الوارد في قانون الإجراءات الجنائية والذي ينص على عدم وقف الدعوى الجنائية لأي سبب من الأسباب، كما أنّ الأخذ بهذا النص القانوني يؤدي إلى إفلات الموظف المخالف من العقاب وهو ما يتعارض مع ما يتطلبه حسن سير المرفق العام²¹³.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنّ الجهة الإدارية إذا ما استحالت عليها لسبب عارض اتخاذ الإجراءات التأديبية أو السير فيها فإنّ القرينة التي يقوم عليها سقوط الدعوى التأديبية تنتفي، ويقتضي ذلك بحكم اللزوم وقف سريان مدة سقوط الدعوى التأديبية طالما قد

211 - المادة (16) من القانون رقم (150) لسنة 1950 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية (المصري).

- المادة (16) من القانون رقم (23) لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية (القطري).

212 عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 176، سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 797، حمدي عطية، مرجع سابق، ص 281 و282.

213 محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 119 و120.

استحال السير في إجراءاتها وذلك إلى أن تزول أسباب هذه الاستحالة²¹⁴، وسببت المحكمة حكمها الراض الاستناد على قانون الإجراءات الجنائية بشأن عدم وقف سريان المدة التي تسقط بها الدعوى الجنائية بأي حال من الأحوال، بأنَّ نظام المحاكمات التأديبية لا يتضمن على نص مماثل، وإنَّ القضاء التأديبي لا يلتزم كأصل عام بأحكام قانون العقوبات أو قانون الإجراءات الجنائية وإنما يستهدى بها ويستعير منها ما يتلاءم وطبيعة المرافق العامة وحسن سيرها بانتظام واطراد، كما أنَّ سقوط الدعوى الجنائية يقوم على قرينة نسيان المجتمع للجريمة بمرور الزمن، بينما يقوم سقوط الدعوى التأديبية أساساً على إهمال الرئيس المباشر ولمظنة التغاضي عن المخالفة التأديبية وصرف النظر عنها، ومن ثمَّ فإنَّ الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية إذا ما استحال عليها لسبب عارض اتخاذ الإجراءات التأديبية أو السير فيها فإنَّ القرينة التي يقوم عليها سقوط الدعوى التأديبية تنتفى ويقتضى ذلك بحكم اللزوم وقف سريان مدة سقوط الدعوى التأديبية طالما قد استحال السير في إجراءاتها إلى أن تزول أسباب هذه الاستحالة.

ثانياً: التلازم بين تقادم المساءلة التأديبية وتقدم الدعوى الجنائية

أما العارض الثاني بشأن تقدم الدعوى التأديبية فهو كون المخالفة تُمثل جريمة جنائية فقد تنبه المشرِّع لفرضية أن تكون المخالفة تمثل في ذات الوقت جريمة جنائية فقرر أنَّه إذا كان الفعل يمثل في ذات الوقت جريمة جنائية فإنَّ المساءلة التأديبية لا تسقط وتستطيل مدتها لحين سقوط الدعوى

214 - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (10) لسنة 18 قضائية، بتاريخ 28 يونيو 1975، موقع شبكة قوانين الشرق.

- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (912) لسنة 32 قضائية، بتاريخ 14 مايو 1988، موقع شبكة قوانين الشرق.

الجنائية²¹⁵، أما المشرّع الفرنسي لم يقرر تلازم الدعوتين التأديبية والجنائية وفقط قرر أنّه في حالة رفع دعوى جنائية ضد الموظف، تنقطع فترة التقادم حتى صدور القرار النهائي فيها وبالتالي فإنّ المشرّع الفرنسي قرر قطع مدة التقادم في حالة رفع الدعوى الجنائية على الموظف كما بينا ذلك فيما سبق.

لذا فإنّه وفقاً لما سبق فإنّ المشرّع المصري والقطري أفرا تلازم التقادم التأديبي مع التقادم الجنائي، فلا تتقادم الدعوى التأديبية إلا بانقضاء الدعوى الجنائية وفقاً لما جاء في قانون الإجراءات الجنائية، مما يؤدي إلى أنّه إذا كانت مخالفة الموظف تنطوي على جريمة جنائية، فلا تسقط إلا بمضي عشر سنوات إذا كانت جنائية، ولا تسقط إلا بمضي ثلاث سنوات إذا كانت مخالفة، ولا تسقط إلا بمضي سنة إذا كانت جنحة، وذلك من يوم وقوع الجريمة²¹⁶.

وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنّه طالما أنّ الدعوى الجنائية لم تسقط بمضي المدة فإنّ الدعوى التأديبية تتبعها في هذا الشأن وتظل قائمة ولا تسقط إلا باكتمال التقادم المسقط للدعوى الجنائية²¹⁷.

ولكن هناك بعض الصعوبات التي قد تثار في هذه المسألة كحالة قيام النيابة العامة بتقييد الواقعة إدارياً بدفتر الشكاوى دون تحديدها بأنها جريمة جنائية أم لا، أو قيام النيابة العامة بتحديد

215 - المادة (68 فقرة أخيرة) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).
- المادة (104 فقرة رابعة) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).
216 - المادة (15 فقرة أولى) من قانون الإجراءات الجنائية رقم (150) لسنة 1950 (المصري).
- المادة (14 فقرة أولى) من القانون رقم (23) لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية (القطري).
217 حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1033) لسنة 43 قضائية، بتاريخ 23 يونيو 2001، موقع شبكة قوانين الشرق.

أنَّ الواقعة جريمة جنائية ولكن لم تصنفها، وفي هذه الحالة على سلطة التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة القيام بتكييف الواقعة وتحديد ما إذا كانت جريمة أم لا وذلك في الحالة الأولى، كما أنَّ عليها إذا واجهت الحالة الثانية أن تصنفها وتحدد ما إذا الواقعة تشكل جنائية أو مخالفة أو جنحة ، وذلك لكي تتبين ما إذا كانت الدعوى الجنائية قد تقدمت وبالتالي تتوصل إلى تقادم الدعوى التأديبية من عدمه²¹⁸.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه إذا كانت المحكمة التأديبية لا شأن لها بالوصف الجنائي للواقعة نظرًا لاستقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية إلا أنَّ هذا الاستقلال ليس من شأنه أن تلتفت المحكمة التأديبية كلية عن الوصف الجنائي للوقائع المكونة للمخالفة التأديبية إذ لها أن تأخذ في الاعتبار هذا الوصف والعقوبة الجنائية المقررة له في مجال تقدير جسامته الفعل عند تقديرها للجزاء التأديبي الذي توقعه ولها أن تتعدى لتكييف الوقائع المعروضة عليها وتحدد الوصف الجنائي لها لبيان أثره في استتالة مدة سقوط الدعوى التأديبية طالما أنَّ ما تنتهي إليه من وصف جنائي بهذه الوقائع لا يتعارض مع حكم جنائي حاز قوة الأمر المقضي²¹⁹.

وكانت الحالة المعروضة أمام المحكمة تتضمن عدم إبلاغ النيابة العامة بالمخالفات المنسوبة إلى العامل أو عدم عرض أمرها على المحكمة الجنائية وهي حالة يكثر حدوثها على أرض الواقع

²¹⁸ محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 134.

²¹⁹ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (816) لسنة 20 قضائية، بتاريخ 24 نوفمبر 1979، موقع شبكة قوانين الشرق.

فقطت أن للمحكمة التأديبية أن تكيف الوقائع المنسوبة إلى العامل بحسب ما تستظهره منها وتخلع عليها الوصف الجنائي السليم بنية النظر في تحديد مدة سقوط الدعوى التأديبية.

كما يجب على جهات التحقيق أن تقوم بإجراءات قاطعة لتقادم الدعوى التأديبية حتى يتضح لها تصرف النيابة العامة أو المحكمة الجنائية في الموضوع، وذلك في الحالات التي لم يتم القطع فيها بوجود جريمة جنائية، لأنه قد ينتهي رأي النيابة العامة إلى عدم توافر شبهة جريمة، وسيؤدي ذلك إلى سقوط الدعوى التأديبية إذا مضت المدة المحددة قانوناً لتقادم هذه الدعوى²²⁰.

وإن كنا قد قلنا أن هناك تلازم بين التقادم التأديبي والجنائي وفقاً لما نص عليه المشرع المصري والقطري، إلا أن هناك عدة استثناءات على القاعدة العامة بشأن مدة تقادم الدعوى الجنائية، وهذه الاستثناءات تؤثر على مدة تقادم الدعوى التأديبية إن كانت تحمل شقاً يتمثل في أحد الجرائم المستثناة والتي نبينها تباعاً مع بيان أثرها على تقادم الدعوى التأديبية:

- جرائم لا تنقضي الدعوى الجنائية الناشئة عنها إلا بعد انتهاء خدمة الموظف العام أو

صفته الوظيفية²²¹:

²²⁰ محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 135.

²²¹ تجدر الإشارة إلى أن المشرع القطري قد أخذ معنى واسع للموظف العام حيث جاء في القانون رقم (2) لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم (11) لسنة 2004: الموظف العام : القائمون بأعباء السلطة العامة ، والموظفون والعاملون في الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة. ويعد في حكم الموظف العام: -المحكمون والخبراء ومدبرو التقيسة والمصفون والحراس القضائيون. -رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمدبرون و سائر العاملين في الجمعيات والمؤسسات الخاصة والشركات، إذا كانت إحدى الوزارات أو أحد الأجهزة الحكومية الأخرى أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة تساهم بنصيب فيها. -كل من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر إليه من موظف عام. -رؤساء وأعضاء المجالس التشريعية والبلدية ، وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين. الموظف العام الأجنبي أي شخص يشغل وظيفة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية لدى بلد أجنبي ، سواء كان مُعيّناً أو مُنتخباً ،

استثنى المشرع بعض الجرائم بشأن احتساب مدة التقادم فتبدأ من تاريخ انتهاء خدمة الموظف العام أو زوال صفته وليس من تاريخ وقوع الجريمة وفقاً للقاعدة العامة، وتطبيقاً لذلك قرر المشرع المصري أنه لا تبدأ المدة المسقطه للدعوى الجنائية في الجرائم المنصوص عليها في البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات والتي تقع من موظف عام إلا من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك²²².

كما قرر المشرع القطري أنه لا تبدأ مدة انقضاء الدعوى الجنائية بشأن جرائم الجنايات الواردة في الفصل الثاني (الاختلاس والإضرار بالمال العام) من الباب الثالث (الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة) من الكتاب الثاني من قانون العقوبات والتي يرتكبها الموظف العام والمنصوص عليها في المواد (148)، (149)، (150)، (152)، (153)، (154)، (155)، (156)، (157) من قانون العقوبات إلا من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك²²³.

ويرجع السبب في هذا الاستثناء إلى أن وجود الموظف على رأس عمله أثناء ارتكابه لتلك الجرائم يُسهل عليه إخفاء الجريمة وأدلتها²²⁴.

أو أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي ، بما في ذلك لصالح جهة أو منشأة عامة. موظف بمؤسسة دولية عمومية : أي موظف أو مستخدم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة أو منظمة دولية عامة بأن يتصرف نيابة عنها.

وفي جميع الأحوال ، يستوي أن تكون الوظيفة أو العمل أو الخدمة دائمة أو مؤقتة ، بأجر أو بغير أجر ، طوعية أو جبراً ولا يحول انتهاء الخدمة أو زوال الصفة دون تطبيق أحكام هذا القانون ، متى وقعت الجريمة أثناء الخدمة أو توفر الصفة.

²²² المادة (15) فقرة أخيرة) من قانون الإجراءات الجنائية رقم (150) لسنة 1950 (المصري).

²²³ المادة (14) فقرة ثانية) من القانون رقم (23) لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية (القطري).

²²⁴ غنام محمد غنام، شرح قانون الإجراءات الجنائية القطري، إصدارات كلية القانون جامعة قطر، 2017،

ويؤثر التلازم بين التقاديين الجنائي والتأديبي في هذه الحالة على بدء سريان مدة التقادم فلا تبدأ المدة المسقطه للدعوى الجنائية في الجرائم المذكورة أعلاه إلا من تاريخ انتهاء خدمة الموظف أو زوال صفته، وذلك كله ما لم يبدأ التحقيق قبل ذلك، كما يؤدي إلى امتداد مدة التقادم إلى حد كبير.

- جرائم لا تنقضي الدعوى الجنائية الناشئة عنها مهما بلغت المدة:

حرص المشرع في بعض الجرائم على توقيع العقوبة على مرتكب الجريمة مهما طال الزمن وذلك لما في تلك الجرائم من مساس بالحريات العامة أو تعلقها بأمن الدولة وسلامته، حيث نص المشرع المصري على أن الجرائم المنصوص عليها في المواد 117 و126 و127 و282 و309 مكرراً و309 مكرراً (أ) والجرائم المنصوص عليها في القسم الأول من الباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات والتي تقع بعد تاريخ العمل بهذا القانون. فلا تنقضي الدعوى الجنائية الناشئة عنها بمضي المدة²²⁵.

كما أن المشرع في مصر وقطر استثنى الجرائم الإرهابية وقرر بشأنها عدم سقوط المدة بالتقادم وذلك بموجب المادة (52) من القانون رقم (94) لسنة 2015 بإصدار قانون مكافحة الإرهاب المصري والمادة (٢١) من القانون رقم (27) لسنة 2019 بإصدار قانون مكافحة الإرهاب القطري.

²²⁵ المادة (15) فقرة ثانية) المضافة بالقانون رقم 37 لسنة 1972 بتعديل قانون الإجراءات الجنائية (المصري).

مما سبق نجد أنّ هناك جرائم مستثناة من الخضوع لنظام التقادم الجنائي، وبالتالي إن كانت المخالفة التأديبية تتضمن شقاً جنائياً في صورة أحد تلك الجرائم فإنّ الدعوى التأديبية لا تتقدم بمضي المدة باعتبار أنّ هناك تلازماً بين التقادمين الجنائي والتأديبي، وينتج عن ذلك القول أنّ هناك حالة استثنائية لا تخضع فيها الدعوى التأديبية لنظام التقادم²²⁶.

المطلب الثاني: أثر انتهاء خدمة الموظف على حق الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي

تؤدي انتهاء خدمة الموظف - بصرف النظر عن سبب انتهاء الخدمة سواء بلوغ سن التقاعد أو انتهاء مدة التعاقد أو الفصل بغير الطريق التأديبي أو أي سبب آخر - إلى انقضاء حق السلطة التأديبية في توقيع جزاء تأديبي على الموظف المخالف لانفصال الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة عمله، وهو ما سنبينه في الفرع الأول، إلا أنّ لهذا الأصل استثناء أخذ بكل كل من القانون المصري والقطري نبينه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: انقضاء حق السلطة التأديبية في توقيع جزاء تأديبي على الموظف المنتهية

خدمته

يحق للجهة الإدارية ممارسة سلطتها التأديبية على الموظف ما دامت العلاقة الوظيفية قائمة أما في حال انتهاء علاقة الموظف بوظيفته فلا يجوز للجهة تأديب الموظف إذا ما انقضت الرابطة الوظيفية وفق القانون حيث إنّه لا يمكن أن تبقى علاقة الموظف بوظيفته مستمرة إلى ما

²²⁶ مهند نوح، تقادم الدعوى المسلكية مرجع سابق، ص 64.

لا نهاية وفقاً للقاعدة العامة في مجال التأديب والتي تنص على أنّ مناط السلطة التأديبية هو قيام الرابطة الوظيفية²²⁷.

رغم ذلك نجد أنّ المشرّع المصري والقطري يقرران مسؤولية الموظف بشأن الإخلال بواجب وظيفي بعد انفصال الرابطة الوظيفية وهو واجب عدم إفشاء المعلومات السرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات تقضي بذلك²²⁸، ويثور التساؤل في هذه الحالة عن الأهمية العملية لمثل هذا النص في ظل عدم تحديد المشرّع للجزاء التأديبي المناسب في حالة إفشاء الموظف للمعلومات السرية بعد تركه الخدمة، وعدم قدرة الجهة الإدارية على مساءلة الموظف المنتهية خدمته تأديبياً²²⁹، خلافاً لذلك قرر المشرّع الفرنسي في التقنين محل الدراسة أنّ الموظف يلتزم بالسرية المهنية وفقاً لأحكام

²²⁷ بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي (الأسباب والآثار)، كلية الحقوق جامعة الكويت، 1996، ص160.

²²⁸ - المادة (150 بند 2) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (المصري): "ويحظر عليه على الأخص ما يأتي: 2- إفشاء أي معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، دون إذن كتابي من الرئيس المختص، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الخدمة".

- المادة (80 بند3) من قانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية القطري: "يحظر على الموظف ما يلي 3- إفشاء أي معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، دون إذن كتابي من الرئيس، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الخدمة".

²²⁹ بدرية جاسر الصالح، مرجع سابق، ص161.

المواد 13-226 و 14-226 من قانون العقوبات²³⁰، وإن لم يحدد المشرع تطبيق هذا الحكم على الموظف بعد ترك خدمته إلا أنه أشار إلى تطبيق عقوبات جنائية وفقاً لقانون العقوبات، وترى الباحثة أنه من الأفضل أن يحذو كل من المشرع المصري والقطري حذو المشرع الفرنسي وذلك بالنص على معاقبة الموظف المنتهية خدمته المخالف لواجب إفشاء الأسرار الوظيفية جنائياً إذا كان فعله يمثل جريمة جنائية، وذلك لأنّ المساءلة التأديبية لا جدوى منها في هذه الحالة كون الجزاءات التي يمكن أن توقعها الجهة الإدارية أقصاها الفصل من الخدمة وهو ما لم يمكن تطبيقه على الموظف المنتهية خدمته أساساً، فضلاً عن الحظر الوارد في النص أعلاه بعدم جواز مجازاة الموظف المنتهية خدمته إلا في حالات محددة نبينها في تالياً.

الفرع الثاني: استثناء بشأن مجازاة الموظف المنتهية خدمته

خلافًا للقاعدة العامة الخاصة بسقوط حق الإدارة في توقيع جزاء تأديبي على الموظف المنتهية خدمته التي بينها سالفًا، وضع كل من المشرع المصري والقطري استثناءين على تلك القاعدة في حال توافر أحد تلك الاستثناءات يجوز للجهة مجازاة الموظف المنتهية خدمته تأديبيًا. حيث نص المشرع المصري على أنه لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبيًا إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته. ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة للدولة إقامة الدعوى

²³⁰ Art. (L. 121-6) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

التأديبية ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها²³¹.

وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن انتهاء خدمة الموظف لا يحول دون استمرار محاكمته ولا يعفيه من المسؤولية عما فرط منه²³².

كما نص المشرع القطري على أن ذات النص بقوله لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب، عدا الوفاة، من مساءلته تأديبياً إذا كان قد بدء في اتخاذ إجراءات التحقيق معه قبل انتهاء خدمته.

ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة مساءلة الموظف تأديبياً ولو لم يكن قد بدء في التحقيق معه قبل انتهاء خدمته، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها²³³.

نخلص إلى أننا نكون بصدد حالتين استثناهما المشرع وخلافاً للقاعدة سالفة البيان يجوز فيهما توقيع الجزاء التأديبي على الموظف وهما:

²³¹ المادة (66) فقرة أولى وثانية) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).
²³² - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (302) لسنة 13 قضائية، بتاريخ 12 أبريل 1969، موقع شبكة قوانين الشرق.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (411) لسنة 16 قضائية، بتاريخ 22 ديسمبر 1973، موقع شبكة قوانين الشرق.
²³³ المادة (103) فقرة أولى وثانية) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

- **حالة بدء التحقيق:** بالنسبة للمخالفات التي لا يترتب عليها ضياع حق مالي من حقوق الخزانة العامة للدولة، فإنه يجوز مساءلة الموظف المنتهية خدمته وذلك في حالة بدء التحقيق، قبل أن تنتهي خدمته.

ويلاحظ هنا أن المشرع القطري قد اشترط أن يكون التحقيق الإداري قد بدأت إجراءاته مع الشخص المخالف قبل انتهاء خدمته، خلافاً للمشرع المصري الذي حذف عبارة (معه) لتصبح العبارة إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته وذلك عند تعديل نص المادة (88) بالقانون رقم (115) لسنة 1983 بتعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1978 وحافظ المشرع على ذات صياغة المادة في قانون الخدمة المدنية الحالي سألقة البيان، بالتالي فإنه لا يشترط أن يكون التحقيق قد بدء مع المخالف، بل يكفي أن يكون التحقيق قد بدأ بشكل عام، وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها أن المقصود بالبدء في التحقيق وفقاً لنص المادة (91) من القانون رقم (48) لسنة 1978 اتخاذ الجهة الإدارية لأي إجراء من إجراءات التحقيق²³⁴.

وبلا شك فإن صيغة المشرع المصري أفضل لاتساعها وشمولها حالة الموظف الذي لم يتم بدء التحقيق معه، ولكن قد تسفر إجراءات التحقيق الذي يكون قد بدأ بالفعل عن مخالفة الشخص أو مساهمته في المخالفة، كما أنها صيغة واضحة لإرادة المشرع بأنه يكفي لمساءلة الموظف

²³⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (3004) لسنة 36 قضائية، بتاريخ 12 يناير 1993، موقع شبكة قوانين الشرق.

المنتھية خدمته أن يكون قد تم البدء بمباشرة التحقيق الإداري بأي شكل من الأشكال فلا يشترط أن يكون استجوابًا أو سؤالًا المتهم قبل تركه الخدمة²³⁵.

- **الحقوق المالية للخرانة العامة للدولة:** أما بالنسبة للمخالفات التي يترتب عليها ضياع حق مالي من حقوق الخزانة العامة للدولة كالاستيلاء على المال العام أو الاختلاس، فإنه يجوز للجهة الإدارية مساءلة الموظف تأديبيًا عنها ولو لم يكن قد تم التحقيق مع الموظف قبل انتهاء خدمته، إلا أن المشرع قيد هذه الحالة بقيد زمني مدته خمس سنوات من تاريخ انتهاء خدمة الموظف.

وبناءً على ذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا بمصر قرار تأديبي على سند أن الحكم المطعون فيه قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه وتأويله وشابه القصور في التسبب والفساد في الاستدلال والغلو في توقيع الجزاء وأية ذلك أن المخالفة المنسوبة للطاعن هي مخالفة إدارية وليس مخالفة مالية وقد تم التحقيق معه بشأنها بعد إحالته للمعاش ومن ثم تكون الدعوى التأديبية التي صدر بشأنها الحكم المطعون فيه غير مقبول²³⁶.

إذا وقعت إحدى تلك الحالتين التي أشرنا لهما أعلاه، فإنَّ جهة الإدارة تستطيع توقيع جزاء مالي وحيد فقط وهو الغرامة، واشترط المشرع المصري ألا تتجاوز عشرة أضعاف أجر الموظف الذي

²³⁵ إسلام إحسان، الدفوع في التأديب فقهاً وقضاءً وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2016، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 2018، ص66.

²³⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (2408) لسنة 51 قضائية، بتاريخ 20 يناير 2018، موقع شبكة قوانين الشرق.

كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة، مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة الحق²³⁷.

وبناءً على هذا النص قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بتعديل جزاء الخصم من الراتب إلى جزاء الغرامة التي تعادل الأجر الوظيفي الذي كان يتقاضاه الموظف عند انتهاء خدمته في واقعة ثبت فيها أنّ المطعون ضده من مواليد 1955/12/08 ومن ثم تكون خدمته قد انتهت لبلوغ السن القانونية للإحالة إلى المعاش اعتباراً من 2015/12/08 أي قبل صدور الحكم المطعون فيه في 2016/11/26، الأمر الذي كان يقتضي مجازاته بعقوبة الغرامة المقررة لمن انتهت خدمته²³⁸.

وكذلك قرر المشرّع القطري توقيع جزاء الغرامة على الموظف المنتهية خدمته بشرط ألا تقل عن ألف ريال، وألا تزيد على الراتب الإجمالي للموظف في الثلاثة أشهر الأخيرة من خدمته²³⁹.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع المصري قرر أن تستوفي الغرامة المشار إليها أعلاه، من المعاش وبما لا يجاوز ربع المعاش أو بطريق الحجز الإداري وذلك استثناءً من قانون التأمينات الاجتماعية²⁴⁰، أما المشرّع القطري أعطى القرار الصادر بفرض الجزاء التأديبي قوة السند التنفيذي²⁴¹، ويترتب على ذلك فتح الملف التنفيذي دون اللجوء إلى الدعوى في أصل الحق، وبذلك

²³⁷ المادة (66 فقرة الثالثة) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).
²³⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (25091) لسنة 63 قضائية، بتاريخ 23 نوفمبر 2019، موقع شبكة قوانين الشرق.

²³⁹ (103 فقرة الثالثة) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).
²⁴⁰ المادة (66 فقرة أخيرة) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).
²⁴¹ المادة (103 فقرة أخيرة) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

تجنب المشرع القطري طريق الحجز الإداري، الذي تبناه المشرع المصري وأراد أن يتم التنفيذ تحت مظلة قضاء التنفيذ²⁴².

كما نشير أخيراً إلى ضرورة ألا تكون الدعوى التأديبية سقطت بالتقادم كشرط لإقامة الدعوى التأديبية بعد ترك الخدمة، وذلك لأن النصوص القانونية تتكامل مع بعضها البعض ويجب ألا تتعارض، وبالتالي فإنه يجب تطبيق النص القانوني المتعلق بمساءلة الموظف المنتهية خدمته مقروءاً مع النص القانوني المتعلق بسقوط الدعوى التأديبية بمرور فترة زمنية معينة والذي كان محور دراستنا في موضع سابق من الدراسة.

وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه إذا ثبت بأن التهمة المنسوبة إلى الطاعن هي من قبيل المخالفات المالية، فإنه يجوز محاكمته عنها تأديبياً بعد إحالته إلى المعاش، ولا يؤثر في ذلك أن الحادث الذي تسبب فيه وقع قبل تاريخ الإحالة بست سنوات، طالما كانت تتخذ إجراءات قاطعة للتقادم، فلم يسقط بمضي المدة²⁴³.

²⁴² نظمت أحكام السند التنفيذي المواد (362- 373) من القانون رقم (13) لسنة 1990 بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية (القطري).

²⁴³ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1267) لسنة 7 قضائية، بتاريخ 24 أبريل 1965، موقع شبكة قوانين الشرق.

وتجدر الإشارة إلى أنّ هناك نصوصاً قديمة كانت نافذة في فرنسا تنص على مجازاة الموظف بعد ترك الخدمة عن الوقائع التي تمت قبل نهاية الخدمة²⁴⁴، أو بعد نهاية الخدمة²⁴⁵، ولكن لم ينص المشرّع الفرنسي على تلك الأحكام في القانون الجديد بالنسبة للفئة محل الدراسة.

ويرى الفقه والقضاء الفرنسيان عدم إمكانية مجازاة الموظف بجزء وظيفي بعد ترك الخدمة²⁴⁶، ويستند بعض الفقه الفرنسي في رأيه المعارض بأنّ الجزاء التأديبي يتعلق بالمزايا الوظيفية للموظف سواء كان ذلك في صورة الحرمان منها مثل تأخير الترقية أو الحرمان المحتمل مثل حالة اللوم الذي قد يؤثر على الترقية أو الحرمان الكلي من الوظيفة، ويرى أنّه يستثنى من عدم إمكانية توقيع جزاء على الموظف المنتهية خدمته حالة الموظف الشرفي وذلك بحرمانه من اللقب وحالة الموظف المحال إلى المعاش ففي هذه الحالة يمكن حرمانه بوقف معاشه²⁴⁷.

²⁴⁴ Art. (54) de Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires JORF n°33 du 8 Février1959, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

²⁴⁵ Art. (33) de Décret n° 59-309 du 4 février 1959 Portant règlement d'administration publique et relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires et à certaines modalités de cessation définitive de fonction JORF n°43 du 20 Février1959, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

²⁴⁶ فيكتور سالفيرو-مشيرًا إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 3 مايو 1946 و ألن بلانتي مشيرًا إلى حكمي مجلس الدول الفرنسي الصادرين في 20 يناير 1911 و 3 مايو 1946 و Francis-Paul Benoit و روبرت كاترين، مذكورين عند محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 363.

²⁴⁷ Jean marie Auby et Robert Ducos Ader مذكور عند محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 363.

بالتالي فإنَّ الجزاء الذي يمكن توقيعه على الموظف لا يكون أحد الجزاءات التأديبية التي حددها
المشرِّع في مادة الجزاءات التأديبية، بل يكون جزاء مالي يتمثل في الحرمان من جزء أو كل
المعاش²⁴⁸.

²⁴⁸ محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 363.

المبحث الثاني: مشاكل تتعلق بالانقضاء

جاءت بعض التشريعات الحديثة بأحكام تنص صراحةً على منع انقضاء الدعوى التأديبية في حالات معينة، مثل حالة تقديم الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية طلب بإقالته من وظيفته، وندناش في المطلب الأول الاستقالة وأثرها على الدعوى التأديبية، كما اعتبر بعض الفقه المحو سبب من أسباب انقضاء الجزاء التأديبي لذا ندناش نظام المحو وهل ينقضي الجزاء التأديبي به أم لا ينقضي في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الاستقالة

لدراسة الاستقالة باعتبارها أحد المشاكل المتعلقة بالانقضاء، يتناول الفرع الأول ماهية الاستقالة، أما الفرع الثاني خصص لبيان أثر الدعوى التأديبية على الاستقالة.

الفرع الأول: ماهية الاستقالة

يمكن تحديد ماهية الاستقالة من خلال بيان مفهوم الاستقالة وأنواعها، لذا نعرض مفهوم الاستقالة في أولاً، كما أن هناك نوعين للاستقالة نبيينهما في المطلب الثاني.

أولاً: مفهوم الاستقالة

لم يضع المشرع في الدول محل المقارنة تعريفاً للاستقالة، على اعتبار أنه ليس مهمة المشرع وضع التعريفات، لذا قام الفقه وشرح القانون بالقيام بتلك المهمة.

من جانب الفقه الفرنسي نجد أنّ الفقيه (Alain Plantey) يُعرف الاستقالة بأنها طريقة قانونية لإنهاء الوظيفة²⁴⁹، أما الفقيه (Roland) يرى أنّ الاستقالة هي التعبير الصريح عن نية الموظف في ترك العمل بشكل نهائي²⁵⁰، أما (Jean-Marie Auby) يعرفها بأنها عمل من جانب الموظف يتضمن طلبه بترك الخدمة إلا أنّ هذا الطلب معلق على شرط واقف وهو موافقة الجهة الإدارية، وهي تختلف عن الاستقالة بقوة القانون والتي تُعدّ نوعاً من أنواع الفصل²⁵¹.

وتجد الاستقالة في فرنسا سندها القانوني في المادة (1-550) من الأمر رقم 1574-2021 المؤرخ في 24 نوفمبر 2021، والتي قضت بأن أحد أسباب انتهاء الخدمة هي الاستقالة، وقد تضمنت المادتين (1-551 إلى 2-551) من ذات القانون الأحكام المنظمة للاستقالة.

ومن جانب الفقه المصري يعرفها (شريف خاطر) بأنها رغبة الموظف بترك الخدمة قبل وصوله إلى السن المقررة لذلك مع عدم وجود مانع صحي يمنعه من الاستمرار في الوظيفة²⁵².

وقد نصّ المشرع المصري على الاستقالة كسبب لانتهاء الخدمة²⁵³، وتم تنظيم أحكامها في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية²⁵⁴.

²⁴⁹ محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 332.

²⁵⁰ رمزي هيلات، الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية في التشريع البحريني (دراسة مقارنة)، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مجلد 12، العدد الثالث الصادر في 2020، ص 265.

²⁵¹ محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 332.

²⁵² شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2009، ص 289.

²⁵³ المادة (69 بند 2) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

²⁵⁴ المواد (169-173) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (المصري).

كما نص المشرع القطري على الاستقالة باعتبارها طريق من طرق انتهاء الخدمة²⁵⁵، ونظم أحكامها في قانون الموارد البشرية المدنية²⁵⁶.

ثانيًا: أنواع الاستقالة

هناك عدة أنواع من الاستقالة، فإذا صرح الموظف برغبته بترك الوظيفة تكون الاستقالة صريحة وهي معروفة في فرنسا ومصر وقطر، وقد لا يصرح الموظف برغبته بالاستقالة، ولكن يقوم بتصرف معين ينظر له المشرع على أنه قرينة على رغبة الموظف في ترك الخدمة وتسمى الاستقالة في هذه الحالة الاستقالة الضمنية، وهذا النوع من الاستقالة موجود في القانون القطري، ونبين نوعي الاستقالة على التوالي.

1. الاستقالة الصريحة: تعني إعلان من جهة الموظف يُخبر به جهة عمله برغبته بترك الخدمة نهائيًا قبل وصوله للسن المقررة لترك الخدمة²⁵⁷.

ويشترط المشرع في الدول محل المقارنة عدة شروط في الاستقالة الصريحة لكي تنتج

أثرها، وهي:

²⁵⁵ المادة (107 بند 3) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

²⁵⁶ المواد (109-111) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

²⁵⁷ محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 298.

- يجب أن يكون الطلب مكتوباً²⁵⁸، وذلك لغرض إثبات قيام الموظف بتقديم استقالته في حال إنكاره²⁵⁹.

- ألا تكون الاستقالة مقترنة بقيد أو معلقة على شرط، حظر المشرع القطري أن تكون الاستقالة مقيدة بشرط أو قيد²⁶⁰، أما المشرع المصري فلم يمنع وجود القيد أو شرط، ولكنه اشترط لقبول الإدارة للاستقالة المشروطة أو المقيدة أن يتضمن قرار الاستقالة قبول الإدارة للشرط أو القيد²⁶¹، ولم يشترط المشرع الفرنسي هذا الشرط.

- صدور قرار الإدارة بقبول الاستقالة²⁶²، ولم يحدد المشرع الفرنسي مدة زمنية لقبول الاستقالة، وحددها المشرع المصري حيث ألزم الإدارة بأن تبت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من

²⁵⁸ Art. (L. 551-1) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

- المادة (169) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (المصري)

- المادة (109) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

²⁵⁹ شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص 290.

²⁶⁰ المادة (109) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

²⁶¹ المادة (171) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (المصري).

²⁶² Art. (L. 551-1) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

- المادة (169) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (المصري).

- المادة (109) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

تاريخ تقديم الطلب لها، كذلك أوجب المشرع القطري قبول استقالة الموظف خلال هذه المدة وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون إذا لم تصدر الإدارة قرارها بتأجيل قبول الاستقالة لمدة مماثلة²⁶³.

2. الاستقالة الضمنية: يقصد بالاستقالة الضمنية قيام الموظف بسلوك معين يستشف منه المشرع قصد الموظف في ترك العمل²⁶⁴.

ولا يعرف المشرع الفرنسي الاستقالة الضمنية حيث نص المشرع الفرنسي على الاستقالة الصريحة فقط- كما بينا ذلك سابقاً- إلا أنّ مجلس الدولة الفرنسي قبل قانون التوظيف لعام 1946- الذي كانت نصوصه مثل القانون الحالي لا تسمح باعتبار الموظف المنقطع عن العمل دون عذر قانوني كأنه متنازل عن الضمانات التأديبية التي قررها القانون بشأن الجزاءات التأديبية أو الشطب من الوظيفة- كأن يسمح للإدارة بأن تستشف من سلوك العامل قصده في ترك العمل وذلك في عدة حالات منها انقطاع الموظف عن عمل معين أو غياب الموظف الطويل دون ترخيص أو حالة رفضه الالتحاق بالخدمة²⁶⁵.

وظل قضاء مجلس الدولة الفرنسي حتى بعد صدور قانون 1946 على موقفه بشأن الاستقالة الضمنية وذلك عندما تبين ظروف الواقعة أنّ الموظف قصد قطع الرابطة الوظيفية بينه وبين جهة

²⁶³ - (171) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (المصري)

- المادة (109) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

²⁶⁴ محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 304.

²⁶⁵ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 10 ديسمبر 1932 في قضية Lavanceau، والصادر في 20 فبراير 1946، والصادر في 9 نوفمبر 1917، مذكورين عند محمد محمود ندا، مرجع سابق 334.

عمله دون أن يقدم استقالة صريحة²⁶⁶، ويشترط المجلس لتطبيق حكم الاستقالة الضمنية أن يكون موقف الموظف قاطعاً²⁶⁷، فمجرد الانقطاع عن العمل لا يبرر تطبيق الاستقالة الضمنية على الموظف²⁶⁸.

أما المشرع المصري في القانون السابق رقم (47) لسنة 1978 كان يعتبر الانقطاع عن العمل لمدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً منفصلة أو الالتحاق بخدمة جهة أجنبية في حكم الاستقالة²⁶⁹، وبالتالي كأن ينص على الاستقالة الضمنية بأحكام صريحة، أعتبر فيها أن سلوك الموظف في الحالات السابق ذكرها قرينة على رغبة الموظف في ترك الوظيفة، فرتب على ذلك اعتبار الموظف مستقلاً حُكماً.

ونتيجةً لذلك كان يشترط على الجهة الإدارية إنذار الموظف كتابةً لتطبيق أحكام الاستقالة، وكانت المحاكم تراقب إجراء الإنذار باعتباره إجراءً جوهرياً أقره المشرع لمصلحة الموظف²⁷⁰.

ولكن عدل المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الحالي عن هذا التوجه واعتبر أن الانقطاع عن العمل لمدة معينة أو الالتحاق بخدمة جهة أجنبية أسباب مستقلة قائمة بذاتها تؤدي إلى انتهاء

²⁶⁶ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 14 فبراير 1964 مجموعة أحكام المجلس ص 109، مذكور عند المرجع نفسه نفس الصفحة.

²⁶⁷ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 11 يونيو 1952 مجموعة أحكام المجلس ص 763، مذكور عند المرجع نفسه نفس الصفحة.

²⁶⁸ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 26 فبراير 1954 مجموعة أحكام المجلس ص 832، مذكور عند المرجع نفسه نفس الصفحة.

²⁶⁹ المادة (98) من القانون رقم (47) لسنة 1978 بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري).

²⁷⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا في (مصر): في الطعن رقم (2412) لسنة 44 قضائية، بتاريخ 17 ديسمبر 2000، موقع شبكة قوانين الشرق.

خدمة الموظف، حيث قرر المشرع المصري أنه في حالة انقطاع الموظف عن العمل بدون إذن لمدة خمسة عشر يومًا متتالية، ولم يقدم خلال الخمسة عشر يومًا التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، أو إذا انقطع الموظف عن عمله بدون إذن ثلاثين يومًا غير متصل في السنة، يجب على السلطة المختصة إنهاء خدمته، ويكون ذلك من تاريخ انقطاعه المتصل عن العمل أو من اليوم التالي لاكتمال انقطاعه غير المتصل، ولا يغير من هذا الحكم معاقبة الجهة للموظف عن مدد الانقطاع غير المتصل²⁷¹، كما أنه إذا التحق الموظف بخدمة جهة أجنبية دون ترخيص من الحكومة المصرية، يتم عرض الأمر على السلطة المختصة لإصدار قرار بإنهاء خدمة الموظف ويكون ذلك من تاريخ التحاق الموظف بخدمة الجهة الأجنبية²⁷².

استخلاصًا لما سلف، نجد أن المشرع المصري خالف توجهه في القانون السابق من اعتبار بعض السلوكيات تدل على الاستقالة الحكيمة، حيث اعتبر أن مجرد انقطاع الموظف عن عمله يؤدي إلى إنهاء خدمته، وذلك باعتبار أن الانقطاع يُعدُّ إخلالًا جسيمًا بواجبات الموظف ولم يعتبر ذلك في حكم الاستقالة الضمنية، وبناء على ذلك ألغى المشرع المصري شرط الإنذار المسبق، وفي ذلك أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري إلى عدم وجوب إنذار الموظف المنقطع عن العمل بدون إذن قبل إصدار قرار إنهاء خدمته وفق أحكام قانون

²⁷¹ المادة (176) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (المصري)

²⁷² المادة (178) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (المصري).

الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (81) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية²⁷³، وكذلك اعتبر أنّ التحاق الموظف بخدمة جهة أجنبية سبب يؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف وهو سبب قائم بذاته مستقل عن الاستقالة.

جاء المشرّع القطري بأحكام واضحة وصريحة بشأن الاستقالة الضمنية حيث قرر المشرّع عدة حالات يعتبر الموظف مقدّمًا استقالته بموجبها وهي²⁷⁴:

- 1- إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يومًا متتالية، ولو كان الانقطاع عقب إجازة مرخص له بها، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يومًا التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، فإذا لم يقدم الموظف أسبابًا تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل.
 - 2- إذا انقطع عن العمل بغير إذن تقبله جهة عمله أكثر من ثلاثين يومًا غير متصلة في السنة، وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لإكمال هذه المدة.
 - 3- إذا لم يُعدّ الموظف المعار خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ انتهاء المدة التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يومًا التالية ما يثبت أن عدم عودته كان بعذر مقبول.
- فإذا لم يقدم أسبابًا تبرر عدم العودة أو قدم هذه الأسباب ورفضت، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انتهاء الإعارة.

²⁷³ فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، رقم (616) لسنة 2018 بتاريخ 7 مايو 2018، رقم الملف 86 / 4 / 2001، موقع بوابة الشرق.

²⁷⁴ المادة (111) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

4- إذا التحق بخدمة أي جهة أجنبية بغير ترخيص من السلطة المختصة، وفي هذه الحالة تعتبر خدمة الموظف منتهية من تاريخ التحاقه بالجهة الأجنبية.

نستنتج من النصوص أعلاه أنّ المشرّع القطري حدد أربع حالات للاستقالة الضمنية وهي: انقطاع الموظف عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية أو انقطاعه عن العمل بغير إذن تقبله جهة عمله أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة أو إذا لم يُعدّ الموظف المعار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء المدة التي تحددها اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية وهي خلال أسبوع من تاريخ انتهاء الإعارة الداخلية وشهرين من تاريخ انتهاء الإعارة الخارجية، والتحاق الموظف بخدمة جهة أجنبية دون ترخيص من السلطة المختصة²⁷⁵، واشترط المشرّع القطري لاعتبار انقطاع الموظف في الحالات الثلاث الأولى بمثابة استقالة ضمنية عدة شروط²⁷⁶، وهي:

- أن يكون انقطاع الموظف عن عمله بغير إذن تقبله جهة عمله، فلو قدم الموظف عذراً تقبله الإدارة مثل المرض أو الاعتقال أو القبض عليه فتعتبر هذه الحالات قوة قاهرة منعت الموظف من القدوم إلى عمله وبالتالي تنتفي قرينة الاستقالة الضمنية²⁷⁷، وبشأن ذلك قضت محكمة التمييز القطرية بأنّ تقدير الأسباب المبررة لانقطاع الموظف عن العمل مقررة لصالح الإدارة التي لها أما أن تقدر الأسباب المبررة لانقطاع الموظف أو أن ترفضها، بشرط ألا يشوب سلطتها التقديرية

²⁷⁵ المادة (71 فقرة ثانية) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2016 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

²⁷⁶ المادة (111) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

²⁷⁷ رمزي هيلات، مرجع سابق، ص 275.

إساءة في الممارسة أو انحراف بالغاية منها الأمر الذي من شأنه إخضاع تلك السلطة لرقابة
المشروعية²⁷⁸.

- أن تقوم الإدارة بإخطار الموظف كتابياً بالأثر القانوني المترتب على انقطاعه عن العمل،
وذلك بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في حالة الانقطاع المتصلة، وعشرة أيام في حالة الانقطاع
غير المتصلة والإعارة.

ويتم الإخطار على عنوان الموظف الثابت بملف خدمته أو إخطاره بإحدى الوسائل الإلكترونية
الحديثة، وأكدت محكمة التمييز القطرية على هذا الشرط فقضت بأنه يجب أن يثبت توجيه
إخطار كتابي للمنقطع قبل إصدار قرار إنهاء الخدمة متضمناً تحذيره من مغبة الانقطاع، وبأن
الجهة الإدارية سوف تقوم بإنهاء خدمته باعتباره مستقياً من العمل، وثبوت وصول الإخطار
إليه واتصال علمه به²⁷⁹.

²⁷⁸ حكم محكمة التمييز المدنية في الطعن رقم (188) لسنة 2012، بتاريخ 5 فبراير 2013، موقع المجلس
الأعلى للقضاء.

²⁷⁹ - حكم محكمة التمييز المدنية في الطعن رقم (236) لسنة 2015، بتاريخ 19 يناير 2016، موقع المجلس
الأعلى للقضاء.

- حكم محكمة التمييز المدنية في الطعن رقم (171) لسنة 2017، بتاريخ 16 مايو 2017، موقع المجلس
الأعلى للقضاء.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنه في حالة الالتحاق بخدمة جهة أجنبية دون ترخيص من الجهة المختصة، تعتبر خدمة الموظف منتهية من تاريخ التحاقه بالجهة الأجنبية وليس من تاريخ قرار إنهاء الخدمة²⁸⁰، باعتبار أن هذا القرار كاشف وليس منشئ عن الوضع القانونية²⁸¹.

الفرع الثاني: أثر الدعوى التأديبية على طلب الاستقالة المقدم من الموظف

تُمنع الإدارة من قبول استقالة الموظف في حالة إحالة الموظف للمساءلة التأديبية في بعض الأنظمة القانونية مثل التشريع القطري، وبعض الأنظمة القانونية الأخرى لا تمنع السلطة المختصة من قبولها، ولكنها تمنحها الحق في رفض استقالة الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية مثل التشريع المصري، أما بعض الأنظمة الأخرى قررت أن قبول الاستقالة لا يحول دون ممارسة الدعوى التأديبية وذلك بالنسبة لفئة معينة من الموظفين مثل التشريع الفرنسي ونبين كل ذلك تالياً.

أولاً: في فرنسا

²⁸⁰ المادة (111 بند4) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

²⁸¹ رمزي هيلات، مرجع سابق، ص 276.

قرر المشرع الفرنسي في بعض القوانين السابقة أن قبول الاستقالة لا يحول دون ممارسة الدعوى التأديبية، عن الوقائع التي لم تكتشفها الإدارة إلا بعد قبولها الاستقالة²⁸²، إلا أن المشرع الفرنسي في القانون محل الدراسة قصر هذا الحكم على موظفي الخدمة المدنية المحلية²⁸³.

وقبل النص على هذا الحكم كان مجلس الدولة الفرنسي يقضي بأن السلطة التأديبية تظل باقية في مواجهة الموظف المستقيل عن الوقائع التي تسبق قبول استقالته من السلطة المختصة²⁸⁴، ولكن بالنسبة للوقائع اللاحقة على قبول استقالة الموظف فإن الدعوى التأديبية تنقضي بشأنها²⁸⁵.

ويؤيد (Alain Plantey) هذا التوجه في أن قبول استقالة الموظف لا تمنع من ممارسة الدعوى التأديبية بالنسبة للوقائع التي لم تكتشف إلا بعد هذا القبول، أما (Jacques Mourgeon) فيعارض هذا الرأي باعتبار أن قبول الإدارة للاستقالة يترتب عليها قطع العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة وإن الإدارة بقبولها الاستقالة تنازلت عن كل دعوى لها في زجر الموظف مما يفقدها حقها في مواجهة الموظف وبالتالي تنقضي الدعوى التأديبية بقبول الاستقالة، ويرى هذا

²⁸² Art. (33) Décret n° 59-309 du 4 février 1959 Portant règlement d'administration publique et relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires et à certaines modalités de cessation définitive de fonction.

²⁸³ Art. (L. 552-2.) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique.

²⁸⁴ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 7 أغسطس 1945، المجموعة ص 771، منكور عند محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 339.

²⁸⁵ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 26 مايو 1911، المجموعة ص 640، منكور عند المرجع نفسه نفس الصفحة.

الفقيه أنه من أجل هذا فإنَّ القضاء يقرر أنَّ رفض الإدارة للاستقالة أمر تقديري مالم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك²⁸⁶.

ثانيًا: في مصر وقطر

منح المشرِّع المصري السلطة المختصة الحق في إرجاء قبول استقالة الموظف المتخذة ضده إجراءات تأديبية لارتكابه مخالفة وظيفية²⁸⁷، لذا فإن السلطة المختصة تتمتع وفق التشريع الحالي بسلطة تقديرية في قبول أو إرجاء طلب استقالة الموظف، ونجد أنَّ هذا توجه جديد بالنسبة للمشرِّع المصري حيث كان مقرَّرًا وفق أحكام الأنظمة القانونية السابقة حظر قبول استقالة الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية قبل صدور حكم فيها بغير عقوبة الفصل أو الإحالة إلى المعاش.

أما المشرِّع القطري فقد حرم على جهة الإدارة قبول استقالة الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية، ففي هذه الحالة تُلزم جهة الإدارة بالتريث وتأجيل النظر في الاستقالة لحين صدور قرار في المساءلة التأديبية حيث يمكن لجهة الإدارة قبول الاستقالة في حالة لم يتم إصدار قرار بجزاء الفصل²⁸⁸.

²⁸⁶ المرجع نفسه نفس الصفحة.

²⁸⁷ المادة (172) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (المصري).

²⁸⁸ المادة (109) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

ويرى بعض الفقه أنّ حكمة هذا النص تتجلى في إغلاق باب التهرب من المسؤولية التأديبية من خلال تقديم الموظف استقالته²⁸⁹.

ولكن يكشف الواقع العملي أنّ الجهة الإدارية في بعض الأحيان تلجأ إلى تخيير الموظف بين بدء الإجراءات التأديبية معه وبين تقديم استقالته، ولا يُعدُّ ذلك إكراهًا للموظف، بل يأخذ صورة تنبيه الموظف عما قد ينجم من آثار في مواجهته، وللموظف حرية الاختيار بين مواجهة الدعوى التأديبية وما تسفر عنه أو تقديم استقالته بمحض إرادته²⁹⁰، ونرى أنّه لا ضير من ذلك، بل ندعو المشرّع إلى تبني هذه الحالة وتشريعها واعتبار الاستقالة أحد أسباب انقضاء الدعوى التأديبية، ونستند في هذا الرأي إلى عدة أسباب:

- إنّ الإجراءات التأديبية قد ينجم عنها آثار خطيرة تنتهي بفصل الموظف من عمله مثلاً، مما يؤدي إلى خسارة وظيفته وانتشار ما يضر سمعته لارتكابه أحد المخالفات، فتكون الاستقالة خياراً أفضل للموظف.

- إنّ المشرّع نفسه أورد بعض الاستثناءات في العديد من القوانين نص فيها على انقضاء الدعوى التأديبية بالاستقالة منها قانون السلطة القضائية حيث نص على أنّه تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة القاضي²⁹¹، وقانون النيابة العامة حيث نص على أنّه تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة العضو²⁹²، وإن كانت الحكمة في هذه النصوص تتعلق بحساسية المركز الوظيفي في

²⁸⁹ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 789.

²⁹⁰ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 789.

²⁹¹ المادة (54) من القانون رقم (10) لسنة 2003 بإصدار قانون السلطة القضائية (القطري).

²⁹² المادة (39) من القانون رقم (10) لسنة 2002 بشأن النيابة العامة (القطري).

تلك الوظائف إلا أننا نرى أنّ الموظف العادي من الواجب الحفاظ على سمعته وكرامته أيضًا، طالما أنّه اختار إنهاء علاقته الوظيفية عن طريق الاستقالة بدلاً من توقيع جزاء تأديبي عليه.

- إنّ تشريع انقضاء الدعوى التأديبية بالاستقالة سيمكن القضاء من الرقابة على هذا الإجراء ومدى صحته، مما سيوفر حماية أكبر للموظف.

المطلب الثاني: محو الجزاء التأديبي

بقاء الجزاء التأديبي في ملف الموظف يؤدي إلى إحباط الموظف ويقتل فيه الرغبة في تحسين نفسه مما ينعكس أثره على جهة العمل ومصصلحة المرفق العام، لذا فإنّ المشرّع أوجد نظام محو الجزاء التأديبي والذي بموجبه يزول كل أثر للجزاء التأديبي في المستقبل بعد مرور مدة زمنية معينة، ولدراسة محو الجزاء التأديبي نتطرق بداية لبيان ماهية المحو في الفرع الأول، ومن ثمّ نبيّن شروطه في الفرع الثاني، وخصص الفرع الثالث لبيان السلطة المختصة بالمحو، وأخيرًا نبيّن أثر المحو ونجيب فيه عن صحة القول بانقضاء الجزاء التأديبي بالمحو.

الفرع الأول: ماهية محو الجزاء التأديبي

يُقصد بالمحو إزالة آثار الجزاء التأديبي الذي تمّ توقيعه على الموظف، بعد أن تمر فترة زمنية على تاريخ توقيع الجزاء التأديبي²⁹³.

²⁹³ أسامة أحمد محمود، الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية (وفقاً لقانون الخدمة المدنية المصري والكويتي)، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2019، ص 336.

وتتراءى الحكمة التي من أجلها أوجد نظام محو الجزاء التأديبي في القانون لكي يمنح الموظف الذي وقع عليه الجزاء بسبب قيامه بارتكاب خطأ إداري فرصة لإكمال مسيرته المهنية دون وجود جزاء تأديبي في ملفه يزعزع ثقته بنفسه، مما يجعله يسعى إلى إثبات كفاءته في عمله وحرصه على أدائه بكل إتقان وفقاً للواقع العملي فلا يشكل ذلك عائقاً أمامه لتحقيق أهدافه المستقبلية في العمل كما أنّها تحميه من المقارنات التي يمكن أن تقوم بها الإدارة بينه وبين زملائه في العمل فيما يتعلق بالتقدير. كما يترتب على عدم محو الجزاء التأديبي مجموعة من العواقب المتمثلة في استمرار الموظف في السلوك الخاطئ والتماذي في المخالفة بسبب عدم إعطائه فرصة لمراجعة أخطائه والتعلم منها، مقارنة فيما إذا تم محو الجزاء التأديبي وبما أنّ كل فعل إداري له أثر واضح على بيئة العمل فإن محو الجزاء التأديبي سينعكس إيجاباً على الجهة الإدارية من خلال كسب الموظف من جديد بعد إتمام العقوبة والتعلم من الأخطاء السابقة²⁹⁴.

الفرع الثاني: شروط محو الجزاء التأديبي

لا يتم محو الجزاء التأديبي إلا بعد تحقق شروط حددها المشرع، واختلفت الدول في تحديد تلك الشروط حيث تطلب المشرع الفرنسي مرور فترة زمنية معينة حتى يتم المحو، ويشترط أيضاً عدم توقيع جزاء آخر على الموظف خلال تلك المدة، أما المشرع المصري والقطري فاكتمل بشرط مرور المدة الزمنية، ونبين كل ذلك على التوالي.

²⁹⁴ محمد أحمد عباس، انقضاء الجزاء التأديبي، الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة، س29، العدد 137، أكتوبر 2012، ص61.

أولاً: في فرنسا

نظم المشرع الفرنسي أحكام المحو في التقنين محل الدراسة، حيث قرر أنّ من بين جزاءات المجموعة الأولى يتم تسجيل جزاء اللوم والإقصاء المؤقت عن العمل في ملف الموظف. ويتم محوها تلقائياً من الملف بعد ثلاث سنوات، إذا لم يوقع جزاء آخر على الموظف خلال هذه الفترة²⁹⁵، كما أجاز المشرع للموظف الذي فُرض عليه جزاء تأديبي من المجموعة الثانية أو الثالثة، أن يقدم طلب بإزالة الجزاء من ملفه، وذلك بعد عشر سنوات من الخدمة الفعلية، وتحتسب هذه المدة اعتباراً من تاريخ توقيع الجزاء التأديبي، ولا يمكن رفض طلب الموظف إلا إذا جوزي الموظف بجزاء آخر خلال هذه الفترة²⁹⁶.

وبمطالعة النصين السابقين نجد أنّ هناك عدة شروط لمحو الجزاء التأديبي وتختلف تلك الشروط بحسب نوع الجزاء الموقع على الموظف، لمحو جزاء اللوم والإقصاء المؤقت عن العمل الواردين في المجموعة الأولى من الجزاءات الآتي:

- مرور فترة ثلاثة سنوات من تاريخ توقيع الجزاء التأديبي على الموظف.
- عدم مجازاة الموظف بجزاء آخر خلال هذه الفترة.

²⁹⁵ Art. (L. 533-5) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

²⁹⁶ Art. (L. 533-6) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

وتجدر الإشارة أنه في هذه الحالة يكون المحو تلقائيًا دون تقديم طلب من الموظف، فتمحى
الجزاء التأديبية بتحقيق الشرطين سالفى البيان.

ويشترط لمحو الجزاءات الواردة في المجموعة الثانية والثالثة من الجزاءات مرور فترة عشر
سنوات من الخدمة الفعلية اعتبارًا من تاريخ توقيع الجزاء التأديبي، إلا أنه في هذه الحالة لا يكون
المحو تلقائيًا فيجب تقدم طلب من الموظف إلى مجلس التأديب لمحو الجزاء التأديبي من ملفه،
إلا أن سلطة هذا المجلس مقيدة فلا يمكن رفض طلب الموظف إلا إذا تم توقيع جزاء آخر عليه
خلال تلك الفترة.

ثانيًا: في مصر

نص المشرع المصري على أن تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء
الفترات الآتية (سنة) في حالة الإنذار والتوبيه والخصم من الأجر مدة لا تزيد على خمسة أيام.
(سنتان) في حالة اللوم والخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يومًا.
(ثلاث سنوات) في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة عشر يومًا وحتى ثلاثين يومًا.
(أربع سنوات) بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزاءى الفصل والإحالة إلى المعاش²⁹⁷.

يتبين مما سلف أن المشرع المصري قد نص على شرط زمني وهو انقضاء الفترة الزمنية
التي يتطلبها النص المذكور وذلك حسب نوع الجزاء الموقع على الموظف.

²⁹⁷ المادة (67 فقرة أولى) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

كما أنه لا حاجة لتقديم طلب من الموظف، حيث تقوم إدارة الموارد البشرية بعرض الموضوع على السلطة المختصة بالمحو دون أن يقوم الموظف بتقديم طلبه لها²⁹⁸.

وبشأن ذلك أفتى مجلس الدولة منذ زمن بأن "محو الجزاءات التأديبية في ظل أحكام القانون الجديد يتم بقوة القانون دون حاجة إلى تقديم طلب بذلك من صاحب الشأن متى انقضت الفترات المشار إليها، وذلك خلاف ما كانت تقضي به المادة (141) من القانون رقم (210) لسنة 1951 من ضرورة تقديم طلب بذلك"²⁹⁹.

ويجدر الوقوف هنا والتتويه إلى اختلاف كبير بين النص الحالي المعمول به والنص السابق فيما تضمنه النص الحالي من إلغاء الشرط الآتي "ويتم المحو....، إذا تبين لها أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضياً وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبيده الرؤساء عنه"³⁰⁰.

ونجد أنّ إلغاء هذا الشرط يؤدي إلى تلافي التعسف الذي قد يحصل في بعض الأحيان من قبل رؤساء الموظف عند منحهم السلطة التقديرية في تقدير حسن سلوك العامل، كما أنّ الموظف إذا استمر في سلوكه المخالف فإن ذلك سيؤدي إلى توقيع جزاء تأديبي آخر عليه وحينها ستطبق عليه مدة محو أخرى تبعاً للجزاء الموقع عليه.

²⁹⁸ المادة (167) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية (المصري).

²⁹⁹ فتوى رقم (2287) بتاريخ 13 مايو 1965، ورقم (3543) بتاريخ 23 يونيو 1965، مشار إليهما عند سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 572 و573.

³⁰⁰ المادة (92) فقرة ثانية) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978.

ثالثاً: في قطر

نص المشرّع القطري على أن تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف تلقائياً بانقضاء فترة (ثلاثة أشهر) في حالة التنبيه، أو الإنذار، أو اللوم، أو الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز ثمانية أيام. (سنة أشهر) في حالة الخصم من الراتب لمدة تزيد على ثمانية أيام. (سنة) في حالة تأجيل العلاوة الدورية أو الحرمان منها. (سنتان) بالنسبة لباقي الجزاءات عدا جزاء الفصل من الوظيفة³⁰¹.

اشتراط المشرّع القطري فترات زمنية معينة يشترط انقضاؤها ليتم محو الجزاء التأديبي من ملف الموظف، ويلاحظ في هذا الصدد أن القانون السابق رقم (8) لسنة 2009 بإصدار قانون إدارة الموارد البشرية كان ينص على شرط إضافي وهو أن يكون سلوك الموظف وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيان، وذلك من واقع تقارير تقييم الأداء وما يبديه رؤسائه عنه³⁰²، وتُضمن للمشرّع القطري هذا التوجه الحكيم بإلغاء هذا الشرط والاكتفاء بشرط المدة لما من فيه تيسير على الموظف، كما أن عدم قيام ارتكاب الموظف أي مخالفة جديدة يدل حتماً على اعتدال مسلكه أما إن كان مسلكه يشوبه عيب فإن ذلك يستتبع توقيع جزاء آخر عليه وتحسب له مدة محو جديدة من تاريخ توقيع الجزاء الأخير.

³⁰¹ المادة (106 فقرة أولى) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).
³⁰² المادة (155) من القانون رقم (8) لسنة 2009 بإصدار قانون إدارة الموارد البشرية الملغي بموجب القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية، وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون كان أول تشريع يقرر نظام المحو للجزاء التأديبي في قطر.

ونستنتج في خصوص النصوص أعلاه عدة ملاحظات نُجملها في الآتي:

- لا يسجل المشرّع الفرنسي جزاء الإنذار في ملف الموظف.
- تختلف المدة اللزوم انقضاؤها ليمحو الجزاء التأديبي تبعاً لجسامة الجزاء الموقع على الموظف، وهذه المدة بينها علاقة طردية مع جسامة الجزاء فكلما كانت المخالفة جسيمة كانت مدة محو الجزاء التأديبي أطول، وذلك من حسن سياسة المشرّع في تحقيق جزاء عادل من خلال حرمان الموظفين الذين وقعت عليهم جزاءات تأديبية متفاوتة من الحصول على معاملة تسامحية واحدة³⁰³.

- إذا تعددت الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظف يتم احتساب مدة المحو لكل جزاء على حدة³⁰⁴.

- حدد المشرّع القطري مدد زمنية للمحو أقصر من نظيره المشرّع الفرنسي والمصري، وهو توجه محمود للمشرّع القطري لما فيه رافة بالموظف وتشجيعاً له لفتح صفحة جديدة.

- يُلاحظ أنّ مدد محو الجزاء التأديبي في التشريع الفرنسي متباعدة حيث إنّها ثلاث سنوات وعشر سنوات، أما مدد المحو في التشريعين المصري والقطري متقاربة حيث تتراوح بين سنة وأربع سنوات في التشريع المصري، وبين ثلاثة أشهر وستين في التشريع القطري

- استبعدت كافة التشريعات الجزاءات الاستبعادية من إمكانية محوها، وذلك بديهي؛ لأنّ هذه الجزاءات لا تقبل المحو بطبيعتها لانقطاع صلة الموظف بجهة عملة بتطبيق جزاء الفصل أو

³⁰³ حسان الطائي، انقضاء العقوبة التأديبية عن طريق المحو (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد رقم 7، العدد رقم 27، نوفمبر 2018، ص 147.

³⁰⁴ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 571.

الإحالة إلى المعاش، فيستحيل بذلك محو الجزاء عنه، وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ هناك مدة مقررة للموظف المفصول بحكم أو قرار تأديبي يجب مرورها كشرط للتعيين مرة أخرى حيث نصت المادة (14 بند 4) من قانون الخدمة المدنية المصري على " ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي، ما لم تمضِ على صدوره أربع سنوات على الأقل". وتقابلها المادة (13 بند 8) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري " ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي، ما لم تمضِ على صدوره سنة على الأقل"، ونرى أنّ المدة التي اشترطها المشرع المصري طويلة جدًا خاصةً في ضوء اعتبارات أنّ دخل الموظف الأساسي في وقتنا هذا يأتي من العمل في القطاع الحكومي، واشتراط هذه المدة الطويلة قد يتسبب بضرر كبير على الموظف وأسرته، ولا يوجد نظير لمثل هذا الحكم في التشريع الفرنسي حيث إن المادة (L321-1) من التقنين محل الدراسة والخاصة بشروط التعيين لم تشترط مثل هذا الشرط.

- لا يمكن محو سوى الجزاءات التأديبية أما الإجراءات والقرارات الأخرى التي لا تُعدّ جزاءً تأديبيًا فلا ينطبق عليها المحو³⁰⁵، على سبيل المثال خصم 50 % من الأجر المكمل لمدة ستة أشهر نتيجة حصول الموظف على تقارير متتالية بمرتبة ضعيف المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية المصري³⁰⁶، لا يُعدّ جزاءً تأديبيًا، بل هو أثر رتبته المشرع على ضعف تقارير الموظف وبالتالي فإنّه لا يمحو القرار الصادر بالخصم.

- اتسم مسلك المشرع القطري بالشدّة عندما جعل فترة محو الجزاءات المذكورة في (البند 4 من المادة 106) سنتان، بينما تطلب لإعادة تعيين الموظف المفصول بحكم أو قرار تأديبي أنّ

³⁰⁵ حسان الطائي، انقضاء العقوبة التأديبية عن طريق المحو (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 138.

³⁰⁶ المادة (27 فقرة ثانية) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).

يكون قد مضى على قرار فصله مدة سنة على الأقل، بينما ساوى المشرع المصري بين أقصى مدة لمحو الجزاءات وهي أربع سنوات وبين المدة المطلوبة لإعادة تعيين الموظف المفصول، ونجد أنه من الواجب ألا تكون المدة الواجب مراعاتها لإعادة تعيين الموظف المفصول أقل من مدة محو الجزاءات الأخرى.

- بخلاف المشرعين الفرنسي والمصري اللذان حددا بنص صريح أن تحسب فترة المحو من تاريخ الجزاء التأديبي³⁰⁷، لم يحدد المشرع القطري التاريخ الذي يبدأ فيه احتساب فترة المحو، لذا نوصي المشرع بتعديل هذا النص وإضافة تاريخ بدء احتساب فترة المحو، لإزالة الغموض ومنعاً للاجتهاد في التفسير أو التطبيق الخاطئ، نحو احتساب المدة من تاريخ توقيع الجزاء أو من تاريخ تنفيذه.

الفرع الثالث: السلطة المختصة بالمحو

لبيان نظام المحو وأحكامه، حُصص هذا الفرع لبيان السلطة المختصة بالمحو في الدول محل المقارنة وهي فرنسا ومصر وقطر، على التوالي.

أولاً: في فرنسا

³⁰⁷ - المادة (67 فقرة ثانية) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).
- Art. (L.533-6) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

يختص المجلس التأديبي في فرنسا بمحو الجزاءات التأديبية الواردة في المجموعة الثانية والثالثة،
وقيد المشرع هذه السلطة بعدم جواز رفض طلب المحو المقدم من الموظف في حال لم يصدر أي
جزاء تأديبي في حقه خلال الفترة الواجب مرورها المبينة سالفًا³⁰⁸، أما جزاءات المجموعة الأولى
فإنها تمحى تلقائيًا بمرور المدة الزمنية الواجبة دون ارتكاب الموظف مخالفة³⁰⁹.

ثانيًا: في مصر:

يتم محو الجزاء التأديبي بموجب قرار من السلطة المختصة³¹⁰، وهي الوزير أو المحافظ أو
رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال³¹¹.

ثالثًا: في قطر:

قرر المشرع القطري أن يكون محو الجزاء التأديبي تلقائيًا³¹²، دون أن يُعين سلطة محددة لتقرر
المحو من عدمه.

³⁰⁸ Art. (L. 533-6) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant
partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site,
<https://www.legifrance.gouv.fr/>

³⁰⁹ Art. (L. 533-5) de l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant
partie législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site,
<https://www.legifrance.gouv.fr/>

³¹⁰ المادة (167) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون
الخدمة المدنية (المصري).

³¹¹ المادة (2 بند 1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون
الخدمة المدنية (المصري).

³¹² المادة (106) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

ونوه في هذا الصدد اختلاف التشريع الحالي عن سابقه الذي كان يسند سلطة المحو إلى الرئيس أو الرئيس التنفيذي حسب الدرجة الوظيفية للموظف³¹³.

ونرى أنَّه من الضروري تحديد السلطة المختصة بإصدار المحو باعتباره من قبيل الإلغاء الإداري فيفترض ذلك إصدار قرار إداري بالمحو.

الفرع الرابع: الأثر المترتب على محو الجزاء

من المهم بيان الأثر المترتب على محو الجزاء التأديبي، ومدى اعتبار محو الجزاء التأديبي يؤدي إلى انقضاء الجزاء التأديبي، ونوضح ذلك على التوالي:

أولاً: في فرنسا:

لم ينص المشرع الفرنسي في القانون محل الدراسة على الأثر المترتب على محو الجزاء التأديبي من ملف الموظف، واكتفى بالنص على أنَّ الجزاء يتم إزالته من ملف الموظف على عكس المشرعين المصري والقطري والذي سنبين أحكامهما فيما يلي.

³¹³ المادة (155 فقرة أخيرة) من القانون رقم (8) لسنة 2009 بإصدار قانون إدارة الموارد البشرية (القطري) الملغي: "ويتم المحو بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الثالثة وما يعادلها من الراتب بقرار من الرئيس.

ويتم المحو بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من الرابعة فما دونها أو ما يعادلها من الراتب بقرار من الرئيس التنفيذي".

وينصرف معنى هذه الرئيس والرئيس التنفيذي حسب المادة (1) من ذات القانون إلى: "الرئيس: الوزير أو رئيس الجهاز الحكومي أو رئيس الهيئة أو المؤسسة العامة، بحسب الأحوال. الرئيس التنفيذي: وكيل الوزارة أو المسؤول الذي يلي الرئيس، بحسب الأحوال".

ثانيًا: في مصر وقطر:

قرر كل من المشرع المصري والقطري صراحة وبوضوح الآثار التي تترتب على محو الجزاء التأديبي، حيث يترتب على محو الجزاء التأديبي الآتي:

- اعتبار الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له³¹⁴، ومعنى ذلك أن الجزاء يقتصر أثره على المستقبل ولا يمحو ما رتبته الجزاء في الماضي من آثار سواء باعتباره جزاءً أصلياً، أو بالنسبة إلى الجزاء التبعية الذي ترتب عليه، أو حتى الآثار غير المباشرة³¹⁵، وعليه لا يجوز رد المبالغ المخصومة من الموظف أو محو تأثير الجزاء فيما قرره الجهة بشأن تقرير أداء الموظف.

وفي شأن ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه متى تم محو الجزاء، ورفعت أوراقه من ملف الخدمة كأثر للمحو، فلا يكون لهذا الجزاء من أثر، ولا يجوز إدخاله في الاعتبار عند النظر في ترقية العامل³¹⁶.

وبهذا يختلف المحو عن سحب القرار التأديبي، فسحب القرار الإداري بشكل عام يؤدي إلى إزالة أثره بالنسبة للماضي والمستقبل³¹⁷.

314 - المادة (67 فقرة ثانية) من القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية (المصري).
- المادة (106 فقرة ثانية) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).
315 سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 573.
316 حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (190) لسنة 21 قضائية، بتاريخ 8 يناير 1970، مشار إليه عند: عبدالوهاب البنداري، مرجع سابق، ص 562.
317 عبد الحفيظ الشيمي ومهند نوح، مرجع سابق، ص 425.

كما أنّ المحو لا يؤثر على ما تقرر نتيجة للجزاء التأديبي من حقوق أو تعويضات، فلو ترتب على مخالفة الموظف ضرر على جهة العمل أو على غيرها، وترتب على الجزاء مساءلة الموظف مدنيًا عن التعويض، فإن محو الجزاء لا يطال هذا التعويض³¹⁸.

- رفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة الموظف³¹⁹، حرص المشرع القطري على وجوب إزالة جميع آثار الجزاء التأديبي، أي رفع أوراق الجزاء أو أي إشارة له من ملف الموظف وذلك حتى لا يكون للجزاء أي أثر بعد محوه سواء في تقدير كفاءة الموظف أو تقرير مدى صلاحيته للتعيين في منصب ما في المستقبل، أما المشرع المصري فلم يعد ينص على هذا الإجراء في قانونه الحالي، مما سيترتب عليه أنّ القرار التأديبي سيبقى في ملف الموظف وسيتم الاكتفاء بالتأشير عليه بمحوه، وذلك سيؤدي ولو بطريق غير مباشر في التأثير على تقدير كفاءة الموظف في المستقبل في مجال الترقية أو تولي المناصب³²⁰، لذا نوصي المشرع المصري بإعادة النص على رفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة الموظف.

نستنتج مما سبق، أنّه في حالة تطبيق محو الجزاء التأديبي، يكون الجزاء التأديبي تم فرضه على الموظف، أي إذا كان الجزاء التأديبي هو الخصم من الراتب، فإنّ الخصم يكون قد تم، ولكن بالمحو يمنع المشرع تأثير الجزاء التأديبي على مستقبل الموظف من ناحية المزايا الوظيفية أو المراكز الوظيفية التي قد يحصل عليها الموظف، ويتم حرمان الموظف منها بسبب وجود جزاء تأديبي في ملف الموظف، ولهذا قرر المشرع القطري رفع أي إشارة للجزاء التأديبي من ملف

³¹⁸ عبدالعظيم عبدالسلام، مرجع سابق، ص 294.

³¹⁹ المادة (106 فقرة ثانية) من القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية (القطري).

³²⁰ حسان الطائي، انقضاء العقوبة التأديبية عن طريق المحو (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 157.

الموظف عندما تمر الفترة الزمنية المقررة للمحو، ولهذه الأسباب نرى أنّ المحو ليس سبباً لانقضاء
الجزاء التأديبي، بل هو إجراء يزيل الآثار المستقبلية للجزاء، ولكنه لا يزيل الجزاء التأديبي بحد
ذاته، الذي يكون تم توقيعه على الموظف.

الخاتمة:

وفي النهاية وبعد الاستعراض والتحليل والمقارنة نختم هذه الدراسة بجملة من النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها بعون الله، والتي نأمل في ضوء النتائج التي توصلنا لها أن تؤخذ توصياتها بعين الاعتبار لاعتقادنا بأهميتها وضرورتها:

أولاً: النتائج:

1- خلت التشريعات محل المقارنة من وضع تعريف للجزاء التأديبي، ولم يمثل ذلك مشكلة لتعدد التعريفات التي سيقى للجزاء التأديبي فقهيًا، وبذلك يكون المشرّع قد أحسن فعلاً بعدم تعريفه للجزاء التأديبي، وذلك لرفع صفة الجمود عن التعريف، وكما أنّ الطبيعة المتغيرة للوظيفة العامة ترجح عدم حصر الجزاء التأديبي بتعريف معين، مما قد يؤدي مستقبلاً إلى عجز التعريف عن تطبيقه على كافة صور المخالفات التأديبية التي حتى يومنا هذا لا تقع تحت حصر معين.

2- على الرغم من التشابه بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية في أنّ أساسهما الزجر والعقاب وفي بعض السمات الأخرى، إلا أنّ هناك فوارق عديدة بينهما، ومن أبرز تلك الفوارق عدم وجود ربط بين الجزاء التأديبي والمخالفات في كل الدول محل المقارنة، على عكس العقوبة الجنائية التي جاءت مرتبطة بالجرائم والمخالفات التي توقع بشأنها.

3- أخذت التشريعات محل المقارنة بمبدأ التدرج في الجزاءات التأديبية فتبدأ قائمة الجزاءات من الجزاء الأقل جسامة وتنتهي بالجزاء الأكثر جسامة، لكن ذهب كل من المشرّع المصري والقطري إلى وضع الجزاءات في قائمتين منفصلتين إحداهما للوظائف العليا والأخرى للوظائف

الأدنى وذلك حسب الدرجة الوظيفية، على عكس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي جعل قائمة جزاءاته تطبق على كافة الموظفين باختلاف فئاتهم ودرجاتهم الوظيفية.

4- تعددت الجزاءات التأديبية وتتنوع في التشريعات محل المقارنة، إلا أنه يمكن تقسيمها إلى جزاءات معنوية وجزاءات مالية وجزاءات استيعادية.

5- أُحيط الجزاء التأديبي بعدد من الضوابط الموضوعية والشخصية لتكفل عدم انحراف السلطة التأديبية عند مخالفة الموظف العام، وتلك الجزاءات هي: مبدأ الشرعية، مبدأ وحدة الجزاء التأديبي، مبدأ الشخصية، مبدأ التناسب.

6- يخضع الجزاء التأديبي لقاعدة لا عقوبة إلا بنص على غرار الجزاء الجنائي، ويستلزم مبدأ الشرعية، تطبيق قواعد أخرى تتفرع منه وهي: قاعدة عدم رجعية الجزاء التأديبي، قاعدة التفسير الضيق، قاعدة عدم تطبيق جزاءات مقنعة.

7- تعددت أسباب عدم قيام المشرع بربط المخالفات الإدارية بجزاء تأديبي محدد سلفاً، ومن تلك الأسباب تعارض فكرة التقنين مع السلطة التقديرية المقررة للسلطة التأديبية وصعوبة حصر وتقنين المخالفات الإدارية.

8- يخضع الجزاء التأديبي لمبدأ وحدة الجزاء التأديبي، ويستثنى من هذا المبدأ: النص الصريح على جزاءين معاً، الجزاء التبعية، إبطال الجزاء التأديبي يجيز توقيع جزاء آخر على الموظف، اختلاف السلطات التأديبية، تطبيق عقوبة الجنائية وأخرى تأديبية لا يخل بمبدأ وحدة الجزاء.

9- تضمن كل من القانون المصري والقطري -محل المقارنة- على جزاءات تبعية تتمثل في صورة تأجيل النظر في الترقية لمدة معينة بناءً على توقيع جزاء أصلي على الموظف.

10- يعفى الموظف العام في مصر وقطر من المخالفة التأديبية عن الأمر المطلوب منه تنفيذه من قبل مسؤوله إذا ثبت أنه قام بإخطار مسؤوله بعدم شرعية الأمر وقام المسؤول

بإصدار الأمر الكتابي له بالتنفيذ، وتكون المخالفة حينئذ على المسؤول فقط ويعفى الموظف الذي نفذ المخالفة من المسؤولية، أما المشرع الفرنسي فأقر واجب عدم طاعة الرئيس في حالة المخالفة الظاهرة والتي ترتب ضرراً على المصلحة العامة، وفي حالة طاعة الرئيس في هذه الحالة يُعدّ الموظف مرتكب المخالفة مسؤولاً أيضاً، وهو ما يعد أكثر اتفاقاً مع مبدأ شخصية الجزاء التأديبي.

11- كان القضاء المصري سابقاً في شمول رقابته لتتناسب مع المخالفة المرتكبة، وشيد نظرية أسماها نظرية الغلو، ثم تبعه القضاء الفرنسي بعد امتناعه ردحاً من الزمن عن رقابة التناسب، أما القضاء الإداري القطري فمُنذ إنشائه قرر امتداد رقابته وشمولها لرقابة الملائمة بين الجزاء التأديبي والمخالفة المرتكبة.

12- قَصَرَ المشرع القطري حق طلب إلغاء القرار التأديبي على الموظفين من الدرجة المالية الأولى فما دونها أو ما يعادلها، أما الدرجات المالية (الخاصة، الممتازة، وكيل وزارة مساعد، وكيل وزارة) فلا يختص القضاء بالنظر في طلباتهم.

13- رصدت الدراسة نظام التقادم الذي قرره المشرع الفرنسي مؤخراً.

14- قرر المشرع المصري والقطري تلازم تقادم المساءلة التأديبية والدعوى الجنائية.

15- قرر المشرع القطري سقوط الحق في مساءلة الموظف عن المخالفات الإدارية والمالية بمرور ثلاث سنوات من تاريخ وقوعها، ولهذا فإنه حافظاً على أموال الدولة من الضياع قرر المشرع في قانون ديوان المحاسبة بأن عدم التحقيق في المخالفات المالية يُعدّ مخالفة، وبالتالي فإن سقوط حق الجهة في مساءلة الموظف بالتقادم لا يعفيها من مسؤولية عدم قيامها بالتحقيق في المخالفات المالية.

16- لم تتضمن تشريعات الدول الثلاث حق الموظف في سقوط الجزاء التأديبي بمضي

المدة.

17- قرر المشرّع المصري والقطري كقاعدة عامة إسقاط حق الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي على الموظف بعد ترك الخدمة، ولكن يحاسب كل من القانونين على مخالفة واجب إفشاء الأسرار الوظيفية بعد ترك الخدمة، ونرى أنه لا جدوى من ذلك حيث إنَّ المشرّع لا يجيز حسب الأصل مساءلة الموظف المنتهية خدمته، كما أنَّ أقصى جزاء يمكن تطبيقه على الموظف في هذه الحالة هو الفصل من الخدمة وهو ما لا يمكن تطبيقه طالما أنَّ الموظف انتهت خدمته مسبقاً.

18- استنتى المشرّع المصري والقطري حالتين من عدم إمكانية محاسبة الموظف المنتهية خدمته وهما المخالفات التي لا يترتب عليها ضياع حق مالي من حقوق الخزنة العامة للدولة إذا باشرت الجهة إجراءات التحقيق، والمخالفات التي يترتب عليها ضياع حق مالي من حقوق الخزنة العامة للدولة فإنه يجوز للجهة مساءلة الموظف تأديبياً ولو لم يكن قد تم التحقيق مع الموظف قبل انتهاء خدمته ولمدة خمس سنوات.

19- كشفت الدراسة عن وجود اختلاف بين التشريع القطري والمصري في مسألة إمكانية توقيع جزاء على الموظف المنتهية خدمته فيما يتعلق بالمخالفات التي لا يترتب عليها ضياع حق مالي من حقوق الخزنة العامة للدولة، فالتشريع المصري كان نطاقه أوسع حيث نص على إمكانية مساءلة الموظف المنتهية خدمته في هذه الحالة إن تم البدء بإجراءات التحقيق سواء مع الموظف أم مع غيره، أما المشرّع القطري فقد قصرها على بدء التحقيق مع الموظف نفسه.

20- قرر المشرّع المصري أن تستوفي الغرامة الموقعة على الموظف المنتهية خدمته، من المعاش وبما لا يتجاوز ربع المعاش أو بطريق الحجز الإداري، أما المشرّع القطري أعطى القرار الصادر بفرض الجزاء التأديبي قوة السند التنفيذي، وبذلك تجنب المشرّع القطري طريق الحجز الإداري، الذي تبناه المشرّع المصري وأراد أن يتم التنفيذ تحت مظلة قضاء التنفيذ.

- 21- منح المشرّع المصري السلطة المختصة الحق في إرجاء طلب استقالة الموظف في حالة مساءلة الموظف تأديبياً، ومنع المشرّع القطري السلطة المختصة من قبول الاستقالة في هذه الحالة.
- 22- بينت الدراسة وجود نظام محو الجزاء التأديبي في الأنظمة القانونية في الدول الثلاثة محل المقارنة.
- 23- كشفت الدراسة أنّ المشرّع القطري قد حدد مدد زمنية أقصر لمحو الجزاء التأديبي من المدة المحددة في التشريع المصري.
- 24- أوضحت الدراسة أنّ المدة المقررة لمحو بعض الجزاءات في التشريع القطري هي سنتان وهي مدة طويلة بمقارنتها بالمدة المطلوب مرورها لإعادة تعيين الموظف المفصول وهي سنة على الأقل.
- 25- كشفت الدراسة عن فراغ في القانون القطري يتمثل في عدم تحديد المدة التي يبدأ منها احتساب فترات المحو.
- 26- بينت الدراسة عدول المشرّع القطري في قانون الموارد البشرية المدنية الحالي عن شرط لمحو الجزاء التأديبي وهو (أن يكون سلوك الموظف وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيان، وذلك من واقع تقارير تقييم الأداء وما يديه رؤساؤه عنه)، الوارد في القانون السابق.
- 27- تستنتج الدراسة أنّ المحو لا يُعدُّ سبباً لانقضاء الجزاء التأديبي، وذلك لأنّ الجزاء التأديبي يكون قد فُرض على الموظف، وما هو إلا إزالة لآثار الجزاء المستقبلية.

ثانياً: التوصيات

1- تدعو الدراسة المشرع في مصر وقطر إلى إعادة النظر في تخصيص قائمة لجزاء موظفي الفئات أو الدرجات العليا، وتوصي الدراسة بوضع قائمة لجزاء واحدة لكافة الموظفين كالتشريع الفرنسي؛ وذلك لأن هذا التقسيم يؤدي إلى التعقيد، وتحقيقاً لمبدأ المساواة، وليتحقق عدم إفلات موظفي الفئات أو الدرجات العليا من بعض المخالفات متوسطة الخطورة والتي يفلتون منها نتيجة عدم وجود جزاء يتناسب مع المخالفة.

2- مراعاةً لقرينة البراءة في الموظف المحبوس احتياطياً ترى الدراسة أنه يجدر تقرير استمرار صرف الراتب الإجمالي للموظف المحبوس احتياطياً (مع إلزامه برد ما صرف له في حالة ثبوت صحة اتهامه) في التشريع المصري.

3- وإن كنا نسلم بصعوبة حصر وتقنين جميع المخالفات الإدارية، إلا أنّ ذلك لا يمنع من إمكانية حصر وتقنين بعض المخالفات التي يتكرر حصولها كمخالفة عدم الالتزام بساعات العمل والغياب وغيرها، وربطها بجزاء واضحة ومحددة مسبقاً، مما يكفل مساواة التطبيق على كافة موظفي الدولة، وتحقيق مبدأ الشرعية بصورة أكبر.

4- توصي الدراسة وبشدة إلغاء الجزاء التبعية المتمثل في تأجيل النظر في الترقية لمدة معينة، باعتباره جزاء يوقع تبعاً لجزاء أصلي دون دراسة ظروف المخالفة وظروف الموظف، مما يؤدي إلى توقيعها أحياناً على بعض الموظفين دون غيرهم حسب وقت حلول ترقيةهم ومدة وقوعها ضمن مدة تأجيل الترقية (الجزاء التبعية)، فإذا كانت ترقية الموظف قريبة وتقع خلال المدة التي تتبع الجزاء التأديبي الأصلي الموقع عليه، وقع عليه تأجيل الترقية كجزاء تبعية، أما إن كانت ترقيته بعيدة وبعد تلك المدة فلا تؤجل ترقيته، مما يؤدي في حالة اشتراك عدة موظفين في ارتكاب ذات المخالفة إلى توقيع الجزاء التبعية (تأجيل الترقية) على بعضهم دون الآخر.

5- توصي الدراسة وبشدة أن يتم تعديل النصوص في مصر وقطر المتعلقة بإعفاء الموظف من المسؤولية التأديبية لوجود أمر من رئيسه، لما في ذلك الشرط المتشدد المتمثل في تنبيه الرئيس كتابةً بعدم مشروعية المخالفة من إئقال للموظف بدلاً من التيسير عليه، ولما ترتبه المخالفة الناتجة عن إطاعة الرئيس من ضرر يقع على مصلحة المرفق العام، فضلاً عن عدم اتفاق هذا التوجه مع مبدأ شخصية الجزاء التأديبي، ونرى ضرورة أن ينص بدلاً عن ذلك على واجب رفض طاعة الأوامر غير المشروعة، والمأخوذ به في التشريع الفرنسي.

6- توصي الدراسة وبشدة المشرّع القطري أن يمد ولاية القضاء بنظر المنازعات الإدارية في الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بإلغاء القرار التأديبي الصادر على موظفين الدرجات المالية الأعلى من الدرجة المالية الأولى، ونرى أن هذا ضروري في ضوء استحداث الدرجات المالية الخاصة والممتازة في قانون الموارد البشرية المدنية الحالي الصادر بعد قانون الفصل في المنازعات رقم (7) لسنة 2007.

7- تقترح الدراسة أن يستحدث المشرّع في الدول الثلاث نظام لسقوط الجزاء التأديبي أسوة بتقادم الدعوى التأديبية.

8- كما تقترح الدراسة ربط مخالفة إفشاء الأسرار الوظيفية بعد ترك الموظف الخدمة بالعقوبات الجنائية كما فعل المشرّع الفرنسي.

9- توصي الدراسة المشرّع القطري بتعديل النص المتعلق باشتراط أن يكون التحقيق الإداري قد بدأت إجراءاته مع الشخص المخالف (المنتبهة خدمته) في المخالفة التي لا يترتب عليها ضياع حق مالي من حقوق الخزانة العامة للدولة، ليصبح النص عامًا من حيث بدء إجراءات التحقيقات فقط، كما جاء في التشريع المصري.

10- توصي الدراسة باعتبار الاستقالة سبب من أسباب انقضاء المساءلة التأديبية وذلك حفاظاً على سمعة وكرامة الموظف؛ ولأنَّ المشرِّع نفسه يطبق هذا الأمر بالنسبة لبعض الفئات الوظيفية مثل القضاة وأعضاء النيابة العامة، والسبب الأهم في رأينا هو تمكين القضاء من الرقابة على هذا الإجراء في حالة تقنينه.

11- توصي الدراسة بأن يتم تقصير مدة محو الجزاءات التأديبية المحددة بسنتين لكون هذه المدة أطول من المدة المطلوب مرورها لإعادة تعيين الموظف المفصول وهي سنة على الأقل، بحيث تكون المدة أقصر من مدة السنة أو مساوية لها على الأقل.

12- توصي الدراسة المشرِّع القطري أن يقوم بتحديد التاريخ الذي منه يتم احتساب فترات المحو، منعاً لتضارب التفسير بشأن النص وإزالة الغموض الذي يكتنفه.

هذا إن يكن توفيقاً فمن الله وإن يكن غير ذلك فمن نفسي ومن الشيطان وما توفيقى إلا بالله.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

أولاً: التشريعات

مصر:

1. دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 2014 والمعدل في 2019.

2. قانون الإجراءات الجنائية رقم (150) لسنة 1950.
3. القانون رقم (210) لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة.
4. القانون رقم (73) لسنة 1957 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (210) لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة.
5. القانون رقم (46) لسنة 1964 بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة.
6. القانون رقم (47) لسنة 1978 بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة.
7. القانون رقم (115) لسنة 1983 بتعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1978.
8. القانون رقم (94) لسنة 2015 بإصدار قانون مكافحة الإرهاب.
9. القانون رقم (81) لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية.
10. المرسوم بقانون رقم (132) لسنة 1952 بإنشاء المجلس التأديبي لمحاكمة الموظفين المسؤولين عن المخالفات المالية.
11. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (81) لسنة 2016.

قطر:

1. الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام 2004.
2. القانون رقم (13) لسنة 1990 بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية.
3. القانون رقم (1) لسنة 2001 بإصدار قانون الخدمة المدنية.
4. القانون رقم (10) لسنة 2002 بشأن النيابة العامة.

5. القانون رقم (10) لسنة 2003 بإصدار قانون السلطة القضائية.
6. القانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات.
7. القانون رقم (23) لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية.
8. القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.
9. القانون رقم (8) لسنة 2009 بإصدار قانون إدارة الموارد البشرية.
10. القانون رقم (23) لسنة 2009 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم (11) لسنة 2004.
11. القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية.
12. القانون رقم (27) لسنة 2019 بإصدار قانون مكافحة الإرهاب.
13. المرسوم بقانون رقم (9) لسنة 1967 بإصدار قانون الوظائف العامة المدنية.
14. المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية.
15. قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2016 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية.
16. قرار وزير التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية رقم (51) لسنة 2017 بإصدار دليل وصف وتصنيف وترتيب الوظائف العامة.

ثانيًا: الكتب

1. أحمد الحياصات، العقوبات التأديبية الواقعة على الموظف العام وأثر الغلو فيها على القرار التأديبي (دراسة مقارنة)، دار جامعة نايف للنشر-الرياض، 2015.

2. أسامة أحمد محمود، الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية (وفقًا لقانون الخدمة المدنية المصري والكويتي)، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2019.
3. إسلام إحسان، الدفع في التأديب فقهاً وقضاءً وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2016، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 2018.
4. بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي (الأسباب والآثار)، كلية الحقوق جامعة الكويت، 1996.
5. حمدي عطية، النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية-مصر، 2021.
6. رمضان طه، محو العقوبات التأديبية المفروضة على الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية، مصر-الأمارات، 2015.
7. سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 2014.
8. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 2017.
9. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2009.
10. عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 1998.
11. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1988.

12. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت (المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية)، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1997.
13. عبدالقادر الشихلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 1983.
14. عبدالمنعم الضوي، نظم الوظائف العامة والعقاب التأديبي دراسة مقارنة بين التشريع المصري والدولي، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية-مصر، 2017.
15. عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة-مصر، 2008.
16. عبدالحفيظ الشيمي ومحمد نويجي، المسؤولية التأديبية وموانعها للموظف العام، دار مصر، القاهرة-مصر، 2020.
17. عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون جامعة قطر، 2017.
18. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 2010.
19. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1964.
20. غنام محمد غنام، شرح قانون الإجراءات الجنائية القطري، إصدارات كلية القانون جامعة قطر، 2017.
21. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، عالم الكتب، القاهرة-مصر، 1980.

22. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، بدون ناشر، 1984.
23. محمد إبراهيم الدسوقي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن عليه، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، 2019.
24. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، 1967.
25. محمد شلبي، عقوبة الفصل من الوظيفة العامة في القانون الفرنسي والمصري والقطري، دار الوتد، الدوحة-قطر، 2021.
26. محمد ماجد ياقوت، المخالفة التأديبية والعقاب في نظام الخدمة المدنية بالمقارنة بنظام الخدمة العامة الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 2019.
27. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات (القسم العام)، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، 2018.
28. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها (دراسة مقارنة)، مطابع الهيئة المصرية العامة، مصر، 1976.
29. نصر بوشیحه، النظام القانوني للجزاء التأديبية المقنعة في الوظيفة العامة، دار المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2017.

ثالثاً: الرسائل

1. حسان الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 2015.

2. حصة السليطي، النظام التأديبي للموظف العام في قطر، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، القاهرة، 2007.
3. خليفة خالد السليمان، التأديب في الوظيفة العامة وعلاقته بقانون العقوبات (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمّان، 1991.
4. رفعت سالم حميد، رد الاعتبار (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة ذي قار، الناصرية، 2015.
5. سلطان عبيد الراشدي، تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2019.
6. عبدالقادر الشخلي، الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، 1978.
7. محمد محمود ندا، رسالة دكتوراه، انقضاء الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة)، جامعة عين شمس، القاهرة، 1980.

رابعاً: البحوث والمقالات

1. حسان الطائي، انقضاء العقوبة التأديبية عن طريق المحو (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد رقم 7، العدد رقم 27، نوفمبر 2018.
2. رمزي هيلات، الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية في التشريع البحريني (دراسة مقارنة)، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مجلد 12، العدد الثالث الصادر في 2020.

3. سهام حجازي، المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الجزاء التأديبي، مجلة التنمية الإدارية تصدر عن الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة، العدد رقم 104، يوليو 2004، موقع دار المنظومة.
4. عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق تصدر عن جامعة الحقوق، مجلد رقم 6، العدد رقم 3، سبتمبر 1982.
5. محمد أحمد عباس، انقضاء الجزاء التأديبي، الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة، س29، العدد 137، أكتوبر 2012.
6. محمد الليثي، المسؤولية التأديبية للموظف الممتع عن تنفيذ الأحكام القضائية: دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة - العدد الثاني الصادر في يوليو 2009.
7. محمد رفعت عبد الوهاب، توقيع العقوبات التأديبية بين السلطات الرئاسية والمحاكم التأديبية، ورقة بحثية محكّمة مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي - ورشة عمل: حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه، شرم الشيخ-مصر، ديسمبر 2008، موقع دار المنظومة.
8. مهند نوح، تقادم الدعوى المسلكية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا - مجلد 30 العدد الأول الصادر في 2014.

خامساً: الأحكام القضائية

مصر:

1. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (758) لسنة 3 قضائية، بتاريخ 4 أبريل 1959.
2. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (563) لسنة 7 قضائية، بتاريخ 11 نوفمبر 1961.
3. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1507) لسنة 6 قضائية، بتاريخ 13 يناير 1963.
4. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1267) لسنة 7 قضائية، بتاريخ 24 أبريل 1965.
5. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (163) لسنة 6 قضائية، بتاريخ 12 مارس 1966.
6. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (233) لسنة 7 قضائية، بتاريخ 17 يونيو 1967.
7. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (784) لسنة 10 قضائية، بتاريخ 17 يونيو 1967.
8. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (302) لسنة 13 قضائية، بتاريخ 12 أبريل 1969.
9. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (190) لسنة 21 قضائية، بتاريخ 8 يناير 1970.

10. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (271) لسنة 16 قضائية، بتاريخ 30 ديسمبر 1972.
11. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (411) لسنة 16 قضائية، بتاريخ 22 ديسمبر 1973.
12. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (10) لسنة 18 قضائية، بتاريخ 28 يونيو 1975.
13. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (967) لسنة 19 قضائية، بتاريخ 17 فبراير 1979.
14. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (816) لسنة 20 قضائية، بتاريخ 24 نوفمبر 1979.
15. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (141) لسنة 28 قضائية، بتاريخ 21 مارس 1987.
16. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (336) لسنة 25 قضائية، بتاريخ 13 مارس 1984.
17. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (172) لسنة 23 قضائية، بتاريخ 27 فبراير 1988.
18. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (912) لسنة 32 قضائية، بتاريخ 14 مايو 1988.
19. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (4208) لسنة 33 قضائية، بتاريخ 25 نوفمبر 1989.

20. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (3004) لسنة 36 قضائية، بتاريخ 12 يناير 1993.
21. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (2412) لسنة 44 قضائية، بتاريخ 17 ديسمبر 2000.
22. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (3089) لسنة 41 قضائية، بتاريخ 13 يناير 2001.
23. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (2924) لسنة 40 قضائية، بتاريخ 11 مارس 2001.
24. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1033) لسنة 43 قضائية، بتاريخ 23 يونيو 2001.
25. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (27645) لسنة 57 قضائية، بتاريخ 17 نوفمبر 2013.
26. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (24738) لسنة 59 قضائية، بتاريخ 25 يونيو 2014.
27. حكم محكمة القضاء الإداري في الحكم رقم (4954) لسنة 56 قضائية، بتاريخ 28 يونيو 2015.
28. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (2408) لسنة 51 قضائية، بتاريخ 20 يناير 2018.

29. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (25091) لسنة 63 قضائية، بتاريخ 23 نوفمبر 2019.

30. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (92567) لسنة 63 قضائية، بتاريخ 21 ديسمبر 2019.

31. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (44031) لسنة 64 قضائية بتاريخ 13 يونيو 2020.

32. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (92348) لسنة 64 قضائية، بتاريخ 13 يونيو 2020.

33. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (38347) لسنة 64 قضائية، بتاريخ 21 ديسمبر 2020.

قطر:

1. حكم محكمة التمييز المدنية في الطعن رقم (109) لسنة 2009، بتاريخ 15 ديسمبر 2009.

2. حكم محكمة التمييز المدنية في الطعن رقم (188) لسنة 2012، بتاريخ 5 فبراير 2013.

3. حكم محكمة التمييز المدنية في الطعن رقم (9) لسنة 2015، بتاريخ 17 مارس 2015.

4. حكم محكمة التمييز المدنية في الطعن رقم (236) لسنة 2015، بتاريخ 19 يناير 2016.

5. حكم محكمة التمييز المدنية في الطعن رقم (171) لسنة 2017، بتاريخ 16 مايو 2017.

6. حكم محكمة التمييز المدنية (الدائرة الأولى) في الطعن رقم (45) لسنة 2021، بتاريخ

16 مارس 2021.

مراجع شبكة الإنترنت:

1. موقع المجلس الأعلى للقضاء: <https://www.sjc.gov.qa>
2. موقع الميزان (البوابة القانونية القطرية): <https://almeezan.qa>
3. موقع شبكة قوانين الشرق: <https://www-eastlaws-com>
4. موقع المنهل: <https://platform-almanhal-com.qulib.idm.oclc.org/>
5. دار المنظومة: mandumah.com
6. <https://www.legifrance.gouv.fr/>

المراجع باللغة الفرنسية:

Lois et décrets:

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.
2. Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.
3. Décret n° 59-309 du 4 février 1959 Portant règlement d'administration publique et relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires et à certaines modalités de cessation définitive de fonction.

4. LOI n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

5. l'ordonnance n° 1574-2021 du 24 novembre 2021 portant partie législative de la loi sur la fonction publique.