

١٥٧٠٢٠٣

جامعة الإسكندرية
كلية الحقوق
الدراسات العليا

مجالس النأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها

رسالة ليل درجة دكتور في الحقوق مقدمة من :-

هشام محمد حليم أحمد غازي

المستشار المساعد بمجلس الدولة

إشراف :-

الأستاذ الدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيجا

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية

وعميد حقوق بيروت الأسبق

الأستاذ الدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية

ووكيل الكلية الأسبق

بسم الله الرحمن الرحيم

رب اجعلني مقيم الصلاة ومن ذريتي ربنا وتقبل

دعاء ﴿ ربنا اغفر لي ولوالدي وللمؤمنين يوم يقوم

الحساب ﴾

صدق الله العظيم

(إبراهيم / ٤٠ ، ٤١)

الاعطاء

إلى أبي وأمي

صفوة الأحاب ونزع العطاء

أهل بهما ثمرة جهلى برا وتقدير

وعرفانا بالجميل

رب ارحمهما كما ارياني صغيراً

ميشم غازی

شكر وتقدير

قال ﷺ " من لم يشكر الناس لم يشكر الله "

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان والاحترام إلى أساتذتي الأجلاء وعلماء القانون وقضاة مصر سدنة العدل والحق وحصن الحريات بما هدوا و أرشدوا .

وأخص بالشكر **أستاذي الجليل الدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب** ، لما أسبغته على من شرف بتفضله بالإشراف على هذه الرسالة ولصحيح توجيهاته وهداية أرشاده إلى أسس البحث العلمي ومعالجة الموضوع ، ومنحني الكثير من وقته الثمين على مدار سنوات إعداد الرسالة ، فأضاء لي الطريق من خلال فكره القانوني الراقى وباعه الطويل في محراب العلم وما أمدني به من مراجع علمية ، مما يسر لي أستدراك ما فاتني من نقاط مغلفاً ذلك كله بعطف الأبناء وتواضع العلماء ، جعله الله ذخراً لطلبته ومتعه بموفور الصحة وأثابه عنى خير الثواب .

كما أخص بالشكر **أستاذي الجليل الدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيجا** لما أسبغته على من شرف بتفضله بالإشراف على هذه الرسالة فشملني بعلمه الغزير وفضله الوفير ، محبباً إلى طريق العلم ميسراً لي سبل البحث من خلال صائب توجيهاته وصحيح إرشاده ، مما كان له بالغ الأثر في بلورة حيثيات الرسالة وتجسيد معالمها ، جعله الله ذخراً لطلبته ومتعه بموفور الصحة وأثابه عنى خير الثواب .

ولا يفوتني أن أتقدم بجزيل الشكر وبوافر التقدير إلى كل من :-

الأستاذ الدكتور / ربيع أنور فتح الباب

الأستاذ الدكتور / جابر جاد نصار

على تفضلهما بالاشتراك في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة ، وهو شرف لا يدانيه شرف ، فهما من أهل العلم المشهود لهما بالسمو والرفعة ، ومن فضل علمهما تخرجت أجيالاً عديدة من المشتغلين بالقانون ، فلهما منى أسمى آيات الشكر والتقدير ، جعلهما الله ذخراً لطلبتهما ومتعهما بموفور الصحة وأثابهما عنى خير الثواب .

تقديم وتمهيد

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره ، ونعوذ بالله من شرور أنفسنا ومن سيئات أعمالنا ، من يهده الله فلا مضل له ، ومن يضلل فلا هادي له ، وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له وأشهد أن محمداً عبده ورسوله .

﴿ يا أيها الذين آمنوا اتقوا الله حق تقاته ولا تموتن إلا وأنتم مسلمون ﴾

﴿ يا أيها الناس اتقوا ربكم الذي خلقكم من نفس واحدة وخلق منها زوجها وبث منهما رجالاً كثيراً ونساءً . واتقوا الله الذي تسمئون به والمأمر حرام إن الله كان عليكم رقيباً ﴾

﴿ يا أيها الذين آمنوا اتقوا الله وقولوا قولا سديداً يصلح لكم أعمالكم ويغفر لكم ذنوبكم ومن يطع الله فله أجر عظيم ﴾ .
"قرآن كريم"

إن أصدق الحديث كلام الله عز وجل ، وأحسن الهدى هدى محمد ﷺ وشر الأمور محدثاتها وكل محدثة بدعة وكل بدعة ضلالة ، وبعد

مما لا شك فيه تطور دور الدولة في العصر الحديث تطوراً كبيراً يواكب تطور الحياة الإنسانية وانتقالها من البدائية والفردية إلى المرحلة الاجتماعية المنظمة ، وتبعاً لذلك فقد ازدادت الأعباء الملقاة على عاتقها ، وازدادت مجالات تدخلها في حياة الأفراد لتقدم لهم كافة أنواع الخدمات الاقتصادية والاجتماعية . وقد واكب هذا التطور تزايد الأخذ بنظام الوظيفة العامة في أغلب الدول المعاصرة ومنها مصر ، وتعاضم دور الموظف العام في المجتمع باعتباره المنفذ لسياسة الدولة فضلاً عن كونه الواجهة التي يتعامل من خلالها المواطن مع الدولة .

وإذا كان الأصل أن يلتزم الموظف العام بتنفيذ كافة القواعد التشريعية والإدارية المنظمة للوظيفة التي يضطلع بالقيام بأعبائها ، إلا أنه - وفقاً لطبيعة البشر - فقد يخالف بعضهم النظام الموضوع للوظيفة عمداً أو سهواً . فمن غير المتوقع أن يتحول الموظف إلى رسول Missionnaire منزّه عن الخطأ ، فالبعض منهم يضل الطريق أثناء الخدمة وينحرف عن الطريق القويم ليقع في بعض الأخطاء المسلكية أو الوظيفية ، ومن هنا ظهرت الحاجة الماسة إلى وجود نظام لتأديب الموظفين غير الملتزمين حفاظاً على حسن سير العمل بالجهاز الإداري للدولة .

موضوع البحث

لاشك في أن التأديب يعد أحد الضرورات التي تقوم عليها كافة المجتمعات المنظمة ⁽¹⁾ ، إذ أن كل مجموعة اجتماعية تقوم على مصالح مشتركة يجب عليها أن تحافظ على هذه المصالح عن طريق وضع قواعد قانونية تحدد واجبات كل عضو فيها ، وتكفل المعاقبة على التصرفات الضارة بحياة المجموعة ⁽²⁾ .

(1) Paul Rene Cals , De la Juridiction disciplinaire , Paris , 1907 , p . 7 .

(2) Henri Nezard , Les principes generaux du droit disciplinaire , Paris , 1903 , p . 7 .

وبهذه المثابة فإن النظام التأديبي يعد جزءاً لا يتجزأ من النظام العام للوظيفة العامة ، باعتباره يهدف إلى تحقيق الصالح العام بالحفاظ على حسن سير المرافق العامة والجهاز الإدارى للدولة بانتظام واطراد ، من خلال تقويم وإصلاح السلوك غير السوى للموظف المخطئ ومنعه - وغيره من الموظفين - من معاودة ارتكاب الخطأ مرة أخرى ^(١) . وقد تصدرت العملية التأديبية قائمة اهتمامات المشرع عند اضطراره بوضع قوانين التوظيف ، وهو ما واكبه اهتمام مماثل لكل من الفقه والقضاء فراح كل منهما يدلى بدلوه فى هذا المجال ، انطلاقاً من الحرص على مصلحة الوظيفة العامة دون إهدار لمصلحة الموظف العام وحقوقه .

وقد عرفت مصر الفرعونية تأديب الموظفين منذ عهد حورمحب (١٣٣٥ - ١٣٠٨ ق . م) الذى أمر بأن " كل موظف أو كاهن يجنى على القانون يحاكم بتهمة الخيانة العظمى ، أى أن جزاءه الموت ، إرادة جلالتي . " ^(٢) .

أما فى ظل النظم الاجتماعية المعاصرة ، فقد انقضى عهد سياسة العصا الغليظة فى تأديب الموظفين ، وارتبط التأديب بشخص الرئيس الإدارى برباط لا انفصام فيه ، وهو ما يظهر من الاتجاه المتنامى نحو الأخذ بالنظم القضائية وشبه القضائية فى التأديب ، وتوفير وكفالة كافة الضمانات للموظفين على نحو يقترب إلى حد كبير من تلك الضمانات المقررة فى المجال الجنائى .

وتختلف التشريعات المقارنة فى تحديد السلطة التأديبية واختصاصاتها تبعاً لما تراه محققاً لغاياتها ، من حيث تغليب اعتبارات مصلحة المرفق العام وفاعلية الإدارة ، أو من حيث تغليب اعتبارات مصلحة الموظفين العموميين وكفالة الضمانات لهم فى مواجهة الإدارة . وثمة نظم أخرى تحاول التوفيق بين الاعتبارين المتقدمين ، من خلال تدعيم السلطات الإدارية فى التأديب ، مع تقرير ضمانات جوهرية للموظفين يترتب على الإخلال بها بطلان الجزاء الموقع .

أهمية موضوع البحث

عرفت مصر نظام مجالس التأديب ابتداء من الأمر العالى المؤرخ ١٨٨٣/٤/١٠ بشأن مجالس التأديب والإدارة المعدل بموجب الأمر العالى المؤرخ ١٨٨٥/٥/٢٤ ، والذى يعد أول التشريعات التى نظمت تأديب الموظفين فى مصر الحديثة ، وقد تتابعت التشريعات بعد ذلك انتهاء بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة . وإلى جانب هذا القانون الذى يعرف فقهاً باسم الكادر العام توجد بعض النظم الوظيفية الخاصة تعرف باسم الكادرات الخاصة ، وقد خصها المشرع - لاعتبارات قدرها - بنظم وقواعد خاصة تغاير المعمول بها فى الكادر العام ، أخذاً فى الاعتبار أن الكادر العام هو الشريحة العامة للتوظيف ، وتطبق قواعده على ذوى الكادرات الخاصة بالنسبة للأحكام التى لم ينظمها نص خاص فى تشريعاتهم .

وبالرغم من قدم العمل بنظام مجالس التأديب فى مصر ، واتساع نطاق الأخذ به فى العديد من الكادرات الوظيفية الخاصة ، وما يحيط بهذه الكادرات من اعتبارات دعت المشرع لإفرادهم بتشريعات ونظم خاصة ، والفيض الهائل من الرسائل العلمية والمؤلفات الفقهية التى تناولت تأديب

(١) راجع فى تحديد أهداف التأديب بوجه عام ، العميد الدكتور / سليمان الطماوى ، القضاء الإدارى ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب " دراسة مقارنة " ، دار الفكر العربى بالقاهرة ، طبعة عام ١٩٩٥ ، ص ٢٧ وما بعدها .
- André Paysant , le regime disciplinaire du Personnel de l'enseignement supérieur , A . J. D. A . , Mai 1966 , p. 287 .
- David " R " , Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français , 1966 , p. 170 .

(٢) الدكتور / أحمد حسين ، موسوعة تاريخ مصر ، دار الشعب بالقاهرة ، طبعة ١٩٦٩ ، ص ١٢٣ .

الموظفين . فقد استوقف الباحث عدم وجود رسائل علمية تتعلق بنظام مجالس التأديب ، وندرة المؤلفات الفقهية المتخصصة التي تناولت هذا الموضوع ^(١) والتي لا يتجاوز عددها عدد أصابع اليد الواحدة .

وبهذه المثابة فإن هذه الرسالة تتميز بالسبق في تناول الموضوع ، فضلا عن كونها عنيت بالمزج المتوازن بين الشق الأكاديمي وبين الشق العملي ، حيث اهتم الباحث بأحكام وفتاوى مجلس الدولة القديمة والحديثة على حد سواء ، مع إبراز المبادئ التي تم العدول عنها وتقدير هذه المبادئ ^(٢) ، وإلقاء الضوء على أحكام مجلس الدولة الفرنسي ذات الصلة بالموضوع . ومن جانب آخر ، فإن هذه الرسالة تكتسب أهميتها باعتبار أن موضوعها يمس قطاع عريض من العاملين بالكادرات الخاصة ، والتي تتسم وظائفهم باعتبارات و أوضاع مميزة تفوق تلك الاعتبارات المقررة في شأن الخاضعين للكادر العام كأعضاء الهيئات القضائية ^(٣) وضباط الشرطة ، وأساتذة الجامعات

الصعوبات التي واجهت الباحث

واجه الباحث خلال إعداد هذه الرسالة العديد من الصعوبات لعل من أبرزها ندرة المؤلفات الفقهية المتخصصة في موضوعها ، وحداثة الموضوع من الناحية الأكاديمية على النحو السالف الإشارة إليه . فإذا كان من المسلم به أن كل باحث سيواجه قدراً من الصعوبات عند إعداد رسالته العلمية أو مؤلفه الفقهي - وهو ما لا حاجة إلى ذكره - ، إلا أن تلك الصعوبات تتزايد إذا ما سار الباحث ببحثه في درب غير مطروق وطريق غير مُعبّد في أغلبه . وقد انعكس ذلك في اضطراب الباحث للخوض في غمار العديد من التشريعات القانونية التي تنظم الحياة الوظيفية للكادرات الخاصة .

ومن جانب آخر ، فقد كان لتبعثر الإجراءات التأديبية في العديد من القوانين منها قانون النيابة الإدارية وقانون مجلس الدولة ونظام العاملين المدنيين بالدولة ، فضلاً عن تشريعات الكادرات الخاصة ، وعدم وجود تقنين موحد للتأديب بوجه عام ، وعدم وجود تقنين لقواعد الإجراءات أمام محاكم مجلس الدولة . أثره في بذل الباحث المزيد من الجهد للرجوع إلى أحكام قانون المرافعات وقانون الإجراءات الجنائية والوقوف على ما يمكن تطبيقه منها في المجال التأديبي .

ونتيجة لاهتمام الباحث بإبراز الجانب العلمي والتطبيقي في الموضوع ، فقد كان عليه التعمق في أحكام محاكم مجلس الدولة وعلى قمته المحكمة الإدارية العليا ، دون إغفال أهم المبادئ والأحكام التي أرستها محكمة القضاء الإداري ، وكذلك فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع . وتعقب الاتجاهات المختلفة لمجلس الدولة - إفتاء وقضاء - سواء في ذات المرحلة أو في المراحل الزمنية المتعاقبة ، والمقارنة بين هذه الاتجاهات وموقف دائرة توحيد المبادئ منها وذلك منذ إنشاء مجلس الدولة وحتى الآن .

ويتوج هذه الصعوبات خطورة النظر إلى موضوع التأديب من الزاوية القانونية البحتة ، إذ أنه مزيج من الإدارة العامة والقانون معاً ، فلا يستقيم إعمال أحدهما دون الآخر . ومن ثم فقد ارتأى

(١) ففي الغالب الأعم أنه تم التعرض لنظام مجالس التأديب كعنصر ثانوي في البحث إلى جوار النظم التأديبية الرئاسية والقضائية التي نالت الحظ الأوفر من البحث العلمي والفقهي . وحتى في المؤلفات القليلة المتخصصة في الموضوع فإنها اقتصررت على التعرض لدراسة طائفة واحدة من هذه الطوائف .

(٢) وقد كان لعمل الباحث بمجلس الدولة بإدارة فتوى الإسكندرية ثم بالمحاكم الإدارية والتأديبية ومشاركته في عضوية العديد من مجالس التأديب أثره في الاهتمام بالجانب العملي ، كما يسر له الوقوف على بعض الأحكام الحديثة للمحكمة الإدارية العليا والتي لم تنتشر بعد .

(٣) مع مراعاة أن الطعن في قرارات مجلس تأديب رجال القضاء والنيابة العامة تخرج عن نطاق البحث باعتبار أن الطعن فيها ينعقد لإحدى دوائر محكمة النقض .

الباحث أهمية الإطلاع على بعض المؤلفات المتخصصة في الإدارة العامة وإدارة الأفراد ودوافع العمل^(١) أثناء إعداد الرسالة حتى تكون لديه فكرة أشمل عن الجو العام للوظيفة ، خاصة وأن أى باحث - بوجه عام - يتعين أن يكون واسع الأفق والإطلاع ، واضعاً في اعتباره السعى نحو كافة العناصر والأسباب التي تؤدي إلى اقتراب بحثه - بقدر الإمكان - من المثالية والكمال . وأخذاً في الاعتبار إن التأديب إذا كان في موضعه وبالقدر المناسب للخطأ المرتكب سيكون من أحد عناصر الإنتاج باعتباره عنصر دافع للموظفين في تلافي الوقوع في برائته ، وتمييزاً للموظف المجد والملتزم عن غيره من المقصرين .

فالدوافع هي وسيلة الإدارة لتحفيز موظفيها للعمل على النحو الذي يحقق أهدافها المبتغاة ، فالفرد لا يمكن دفعه وحفزه إلا بما يراه محققاً لمصلحته الشخصية . فالفرد لا يشعر بالدافعية نحو أداء أى عمل إلا لإشباع احتياجاته الخاصة من الناحيتين المادية والأدبية { مكافآت ، ترقية ، إطراء } ، أو الحصول على أكبر قدر من هذا الإشباع وهو ما يسمى بالقيادة الإيجابية ، أو لتلافي الانتقاص من تلك الاحتياجات { جزاءات ، جمود وظيفي ، توبيخ } في حالة تقصيره بمهامه الوظيفية وهو ما يسمى بالقيادة السلبية^(٢) .

منهج البحث

يقصد بالمنهج - بوجه عام - ذلك الطريق الذي يسلكه العقل الإنساني سعياً إلى الحقيقة Adacquatio intellectus et rie وفي علم المنطق هناك إجماع على أن هناك طريقين أساسيين لتكوين المنهج . أولهما : طريق الاستقراء Induzione وبمقتضاه ننتقل من الحكم على الجزئيات إلى المبدأ الكلي ، وثانيهما : طريق القياس Deduzione وبمقتضاه ننزل من المبدأ الكلي لنحكم على الجزئيات .

وفي مجال البحث القانوني ، فهذان الطريقان موجودان ، ويطلق على أولهما التركيب أو التأسيس Metodo sintetico ، وعلى ثانيهما الاستخلاص أو التحليل Metodo analitico .

وقد مزجت هذه الدراسة بين المنهج الوصفي الذي يهتم بالحقائق العلمية ويصفها كما هي ثم يمتد إلى تفسيرها وإيضاحها . وبين منهج العلمى أى منهج التحليل الموضوعى Analyse objective لمادة البحث ، من خلال عرض المشكلة وموقف الفقه وحلول القضاء بشأنها ، مع المقارنة بين الوضع في مصر والنظم الأخرى موضعاً نقاط الاتفاق أو الاختلاف . وفي ذلك الإطار حاول الباحث التوصل إلى بعض الأفكار التي يمكن صياغتها في شكل قواعد قانونية أو مبادئ قضائية .

خطة البحث

لعل من أهم ما يعين الباحث - بوجه عام - على الوصول برسائلته إلى الغايات المرجوة منها وتحقيقها للأمال المنشودة ، وضعه لخطة بحث تشمل التساؤلات والنقاط التي سيتناولها في بحثه ، بحيث تشكل هذه الخطة الإطار العام ومنهج الرسالة دون أن تصبح عبئاً عليه ، فتكون قابلة

(١) الدكتور/ درويش عبد الرحمن يوسف، العلاقة بين الإحساس بفاعلية وموضوعية نظام تقويم الأداء والولاء التنظيمي والرضا والأداء الوظيفي، المجلة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الكويت، المجلد السادس، العدد الثاني، مايو ١٩٩٩، ص ٢٥٩ وما بعدها؛ الدكتور/ عبد المحسن الجسار، الجزاء الإداري وتأثيره على دافعية الموارد البشرية " دراسة ميدانية بالتطبيق على العاملين بقطاع التعاون الاستهلاكي بدولة الكويت"، المجلة العلمية لكلية التجارة جامعة الأزهر ، العدد ٢٦، يناير ٢٠٠١، ص ١٧ وما بعدها .

(٢) الدكتور / صلاح الشنواني ، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية (مدخل الأهداف)، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية ، طبعة عام ١٩٩٢ ، ص ص ٥١٥ ، ٥١٦ .

للتعديل والتغيير - بقدر مناسب - وفقاً لما يتطلبه سير البحث وما يسفر عنه من نقاط غامضة تستحق الإضافة أو الإسهاب دون إخلال بجوهر البحث وإطاره .

وسيكون تناول الباحث لموضوع الرسالة من خلال بابين رئيسيين يسبقهما فصل تمهيدى على النحو الآتى :

*** الفصل التمهيدي :** ويحمل عنوان أساسيات في التأديب . وينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث ، تناول الباحث فى أولهما التوظيف العام وطابع التأديب ، وفى الثاني مبدأ الشرعية فى المجال التأديبي وفى الثالث النظم المختلفة للسلطة التأديبية .

*** الباب الأول :** ويحمل عنوان الطبيعة القانونية لمجالس التأديب ونظامها العام . وينقسم هذا الباب بدوره إلى فصلين تناول الباحث فى أولهما التطبيقات المعاصرة لنظام مجالس التأديب فى الكادرات الخاصة ، والطبيعة القانونية لتلك المجالس ، ومدى توافقها مع حق الفرد فى اللجوء إلى قاضيه الطبيعي .

وتناول الباحث فى الفصل الثانى النظام العام لعمل مجالس التأديب من حيث إجراءات وضمانات التحقيق التأديبي والتي يترتب على إهدارها أو الإخلال بها بطلان قرار الجزاء ، وقرار الإحالة إلى مجلس التأديب وأثاره ، والقواعد الحاكمة لعمل مجالس التأديب .

*** الباب الثانى :** ويحمل عنوان دور المحكمة الإدارية العليا فى الرقابة على قرارات مجالس التأديب . وينقسم هذا الباب إلى فصلين تناول الباحث فى أولهما طرق وإجراءات الطعن فى قرارات مجالس التأديب ، ومراحل سير الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا . وفى ثانيهما رقابة المحكمة الإدارية العليا على إجراءات وقرارات مجالس التأديب من الناحيتين الشكلية والموضوعية ، وأثار الطعن القضائى فى قرارات مجالس التأديب ، ومدى إمكانية التعويض عنها .

وبذلك فإن خطة البحث تقوم بالأساس على تقسيمه إلى بابين رئيسيين تناول الباحث فى أولهما عمل مجالس التأديب بوجه عام ، أما الثانى فقد تناول فيه رقابة المحكمة الإدارية العليا على قرارات وأعمال هذه المجالس من خلال الطعن فيها . مع الأخذ فى الاعتبار أن موضوع البحث يقتصر على مجالس التأديب التى يطعن فى قراراتها أمام المحكمة الإدارية العليا ، دون غيرها من مجالس تأديب أخرى لا تقبل هذا الطعن بناء على تنظيم تشريعى خاص⁽¹⁾ .

وختاماً ، فإن الباحث يأمل أن يكون قد حالفه التوفيق - بفضل من الله وعونه - فى إدراك الغايات المرجوة من هذا البحث وبلوغ أهدافه ، وإن كان غير ذلك فمن نفسه - وهو من طبيعة البشر - فالكمال هو تاج التشريع الإلهي ولا عصمة إلا للرب . وما حيلتي والبحر مترامي الأطراف عاتي الأمواج ، كلما ولجت فيه جذبني إليه فأجد في نفسي رغبة في التعمق أكثر ، وهي رغبة تواكبها لذة التعلم والاستزادة لولا خشية تطويل غير مطلوب ، وقد سعي الباحث نحو الأخذ بقدر مناسب - قدر الإمكان - من العرض المتوازن للموضوعات والأفكار التي عرض لها . والتي قد يحتاج بعض منها إلى مؤلف متخصص كامل - دون إسهاب ممل أو إيجاز مخل . ويكفى الباحث شرف المحاولة الجادة والسعي المخلص لاستكمال فراغ أرتأه فى مجال تأديب ذوى الكادرات الخاصة على كثرتهم ، والطبيعة المميزة لوظائفهم وما يحيط بها من اعتبارات قدرها المشرع لإخراجهم من الكادر العام ، ويكفى الباحث أجر المجتهدين وعلى الله قصد السبيل .

(1) على ما سيرد بيانه فى الباب الأول من الرسالة .

فصل مہدی
أساسيات فى النأديب

فصل تمهيدى

أساسيات فى التأديب

تمهيد :

يدور موضوع البحث - بالأساس - حول دور مجالس التأديب التى أبقي المشرع عليها بالنسبة لبعض الكادرات الخاصة فى العملية التأديبية ، وذلك استثناء من الأصل العام بخضوع العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام للمحاكم التأديبية ، فضلاً عن رقابة المحكمة الإدارية العليا على هذه المجالس من الناحيتين الشكلية والموضوعية على حد سواء .

بيد أن تلك الدراسة يتعين أن يسبقها - كمدخل ضرورى لا غنى عنه - إلقاء نظرة عامة على الإطار العام للنظام التأديبى للموظفين العموميين ، إذ أن موضوع البحث يرتبط به ارتباطاً وثيقاً لا انفصام فيه . ومتى كان ذلك فإن الخطوة الأولى فى هذا الصدد يجب أن تكون بالوقوف على تعريف الموظف العام باعتباره أحد المحاور الرئيسية للوظيفة العامة ، فهو الواجهة الممثلة للدولة ومن خلاله يتعامل المواطن معها لإنجاز مصالحه اليومية ، فالفعل لا يكتسب صفة المخالفة التأديبية إلا متى وقع من موظف عام ، كما أن كافة الإجراءات التأديبية لا تتخذ إلا فى مواجهته .

ومتى كان من القواعد الأصولية خضوع كافة السلطات العامة فى الدولة لحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها ، وهو ما يطلق عليه مبدأ الشرعية . وفي ظلّه لا يحق للسلطة العامة مؤاخذه شخص بسبب فعل غير مجرم قانوناً ، ولا يكون لها ممارسة اختصاصاتها فى الضبط العقابى إلا متى خرج أحد الأفراد عن نطاق ما هو مشروع من الأفعال ، ومن ثم يَأْمَنُ الأفراد من تعسف السلطة العامة ضدهم .

ولا شك فى أن معالجة مبدأ الشرعية التأديبية بشقيه التجريمى والعقابى ، يكتسب أهمية خاصة فى أى بحث أو دراسة تتعلق بالتأديب ، ولا يشاطره فى هذه الأهمية إلا دراسة أنواع النظم التأديبية ، باعتبارها أهم السبل المرجوة نحو ضمان أفضل سير للوظيفة العامة ، وذلك عن طريق ردع المخالفين فى المجال الوظيفى ، فضلاً عن تأكيد هيبة الدولة بالحفاظ على حسن سير نظامها الإدارى وانتظام أمورها .

ومتى كان من المقرر أن مجالس التأديب باعتبارها أحد النظم المختلفة للتأديب ، والتى يأخذ بها المشرع بالنسبة لقطاع عريض من المستخدمين العموميين وهم فى الغالب من شاغلي المناصب والوظائف التى تتميز بحساسية ومكانة خاصة . إلا إنها - ولا ريب - يتعين ألا تكون بمنأى عن الإطار التأديبى العام لسائر موظفي الكادر العام ، وقيل الولوج فى موضوع الدراسة فإنه يكون من الأهمية بيان الأساسيات الأولية التى لا تستقيم دراسة أى موضوع يتعلق بالتأديب بدون إلقاء الضوء عليها باعتبارها المدخل الطبيعى لها وحجر الزاوية فيها ، وهو ما سيتم دراسته فى ثلاثة مباحث على النحو التالى :

المبحث الأول : مفهوم الموظف العام .

المبحث الثانى : مفهوم المخالفة التأديبية .

المبحث الثالث : النظم المختلفة للسلطة التأديبية .

مفهوم الموظف العام

تمهيد

ترتبط الوظيفة العامة بعلاقة طردية مع تطور دور الدولة في العصر الحديث ، ففي المجتمعات البدائية كان نظام الوظيفة العامة يقف عند أضيق الحدود كنتيجة منطقية لضالة العمل العام وبساطة الحياة في مراحل تطور الجماعات الأولى ، وذلك خلافاً للوضع القائم حالياً وتشعب المهام التي تضطلع بها الدولة . والوظيفة العامة ليست نظرية جامدة يجرى تطبيقها في كافة الأحوال ، إذ أنها لا تأخذ صورتها النهائية إلا نتيجة لتأثرها بالعديد من الأوضاع والنظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة ، فلا يمكن نقل النظم الوظيفية السارية في دولة متقدمة لتطبيقها في دولة أخرى ، إذ يتعين على كل دولة السعى نحو الأخذ بنظام وظيفي يتلائم مع مواردها واحتياجاتها وظروفها الخاصة .

وأياً كانت الاختلافات في التفاصيل المتعلقة بنظم التوظيف في الدول المقارنة ، إلا أن نظام الوظيفة العامة لا يكاد يخرج عن نظامين أساسيين هما نظام الوظيفة المحددة System de l'emploi وفيه لا يشغل الموظف وظيفته بصفة دائمة ، بل تنتهي علاقته الوظيفية بانتهاء مدة التعاقد المتفق عليها بينه وبين الإدارة . كما يوجد نظام السلك System de carrière وفيه يشغل الموظف وظيفته بصفة الدوام ولحين قيام سبب من أسباب انتهاء الخدمة المنصوص عليه قانوناً ، ويتدرج الموظف في السلم الوظيفي صعوداً نحو المستويات الأعلى طوال مدة بقائه في الوظيفة وفقاً للقواعد المقررة .

وبهذه المثابة فإن الموظف العام يشكل حجر الزاوية في العملية التأديبية ، فالمخالفة التأديبية لا تقع إلا من موظف عام ، والعقوبة التأديبية لا توقع إلا على موظف عام كنتيجة لإخلاله بواجبات وظيفته . وتبعاً لذلك فإنه يكون من الأهمية تحديد مفهوم هذا الموظف باعتبار أنه بموجب تلك الصفة يتقيد بالعديد من الالتزامات التي لا يلتزم بها غيره ، فأهم ما يميز الموظف العام هو خضوعه لمتطلبات الوظيفة العامة .

وقد أثار تحديد مفهوم الموظف العام اهتمام كل من المشرع والفقهاء والقضاء ، باعتبار أن المخالفة التأديبية لا يمكن وقوعها إلا من شخص اكتسب هذه الصفة ، وخلافاً للجريمة الجنائية التي يمكن وقوعها من كافة الأفراد سواء من اكتسب منهم صفة الموظف العام أو من غيره . وسيعرض الباحث فيما يلي لتحديد مفهوم الموظف العام في التشريع والفقهاء ثم في أحكام القضاء .

المطلب الأول

تحديد مفهوم الموظف العام في التشريع

لم يرد في معظم القوانين والأنظمة الوظيفية تعريف محدد للمقصود بالموظف العام ، إذ اقتصررت التشريعات المقارنة في أغلب الأحوال على بيان من يخضع لنظام الوظيفة العامة ، تاركة أمر تعريفه للفقهاء والقضاء ^(١) .

(١) الدكتور / منصور إبراهيم العنوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام " دراسة مقارنة " ، مطبعة الشرق ، عمان ، الطبعة الأولى ، عام ١٩٨٤ ، ص ٩ .

أولاً : تحديد مفهوم الموظف العام في التشريع المصري .

يتبين من استقراء القوانين واللوائح التي صدرت في مصر بشأن الموظفين العموميين إنها لم تتضمن تعريفاً - بالمعنى الدقيق - للموظف العام ، واقتصرت على تحديد الأشخاص الخاضعين لأحكامها^(١) .

فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة على أنه " وتسري أحكامه على :

١ - العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي .

٢ - العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم .

ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات .

ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة " .

و يتلاحظ بنظام العاملين المدنيين بالدولة ما يلي :

١ - ولئن كان تحديد الموظف العام الوارد في نص المادة الأولى قد خلا من الإشارة إلى الوظائف المؤقتة ، إلا أن نص المادة (٩٤) منه أشارت إلى وجودها ، وفي هذه الحالة تسري على شاغلها الأحكام المقررة لشاغل الوظيفة الدائمة طوال مدة شغله للوظيفة وبما لا يتعارض مع طبيعتها المؤقتة .

٢ - وجوب الخدمة في أحد المرافق العامة للدولة للتمتع بصفة الموظف العام ، فلا يكتسب تلك الصفة الموظف في إحدى الجهات الخاصة .

٣ - يكون التعيين في الوظيفة العامة بقرار من السلطة المختصة ، كما يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة السادسة عشر من القانون ومن ثم فلا يكتسب هذه الصفة الموظف الفعلي .

٤ - وجوب التمتع بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية - بشرط المعاملة بالمثل - ، وألا يكون قد سبق الحكم على المعين في الوظيفة العامة بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ، ما لم يكن قد رُد إليه اعتباره أو كان الحكم مشمولاً بوقف التنفيذ وبعد موافقة السلطة المختصة .

وخلافاً لموقف المشرع المصري فقد اتجه نظيره العراقي إلى تضمين قوانين الخدمة المدنية المتتالية تعريفات محددة للموظف العام^(٢) .

(١) المادة الأولى من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، المادة الثانية من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، المادة الرابعة من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

(٢) حيث نصت المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ على أنه " الموظف هو كل شخص تعهد إليه الحكومة بالقيام بوظيفة يتقاضى عنها مرتباً من الميزانية أو من ميزانية خاصة ، ويخضع لقواعد الإحالة إلى التقاعد . " كما تضمن قانون الخدمة المدنية الصادر برقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ تعريفاً للموظف العام في مادته الثانية =

ثانياً : تحديد مفهوم الموظف العام في التشريع الفرنسي .

لم تتضمن التشريعات الوظيفية المتتابعة في فرنسا تعريفاً محدداً للموظف العام^(١)، إذ نصت المادة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم ٢٢٩٤ الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ على أنه " يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة ، أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها ، أو في المؤسسات العامة القومية . "

ويتضح من النص المتقدم أنه لا يعد تعريفاً للموظف العام فهو في حقيقته بيان للخاضعين لأحكام هذا القانون ، كما يُستفاد منه العناصر الجوهرية الواجب توافرها في من يكتسب هذه الصفة ، وهي أن يكون الشخص شاغلاً لوظيفة عامة دائمة وفي خدمة مرفق عام ، وهو ذات النهج الذي اعتنقه من بعده القانون رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣ بشأن حقوق والتزامات الموظفين .

المطلب الثاني

تحديد مفهوم الموظف العام في الفقه

أدى الغموض الذي يكتنف مفهوم الموظف العام ، إلى عدم وجود معايير متجانسة وواضحة لتحديد القانون الواجب التطبيق على الموظف العام ، كما أدى ذلك من جانب آخر إلى اختلاف المعايير الفقهية المستخدمة في تمييز الموظف العام عن غيره من العاملين بالدولة .

أولاً : تحديد مفهوم الموظف العام في الفقه المصري .

نظراً لخلو التشريعات الوظيفية المتعاقبة في مصر من تعريف محدد للموظف العام - على النحو السالف بيانه - ، فقد انتقل عبء هذا التعريف إلى الفقه الذي تعددت تعريفاته في هذا الشأن ، باعتبار أنه يصعب وضع تعريف دقيق شامل للموظف العام يصلح في جميع البلدان ، أو حتى يصدق على كل من يتصف بصفة الموظف في إطار بلد واحد^(٢) . إذ يختلف مدلول الموظف العام تبعاً لاختلاف القانون المراد تعريفه من خلاله فمفهوم الموظف العام في القانون الجنائي لا يطابق نظيره في القانون الإداري^(٣) .

= بأنه " كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك - الكادر - الخاص بالموظفين . " وهو تعريف يكاد يتطابق مع التعريف الذي كان منصوصاً عليه في القانونين السابقين بشأن الخدمة المدنية رقمي ٦٤ لسنة ١٩٣٩ ، ٦٥ لسنة ١٩٥٦ .

(١) الدكتور / محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، عام ١٩٦٧ ، ص ١٣ .

(٢) الدكتور / ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، عام ٩٩٤ ، ص ٢٣١ .

(٣) أستاذنا الدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيجا ، أصول القانون الإداري ، مؤلف بالإشتراك مع الدكتور / سامي جمال الدين ، طبعة عام ٢٠٠٢ ، بدون أسم الناشر ، ص ٢٧٠ .