جامعة عين شمس
كلية الحقوق
قسم القانون العام

رقابة القضاء الإداري على الجزاءات التأديبية

(دراسة مقارنة)

رساله لنيل درجة الدكتوراه في القانون

مقدمه من الباحث

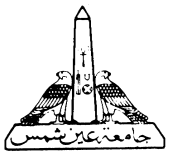
عمرو محمود عبد الرحيم محمد

القاضى بمجلس الدولة

تتكون لجنة المناقشة والحكم على الرسالة من :

١-الأستاذ الدكتور/ربيع أنور فتح الباب متولى (مشرفاً ورئيساً)
أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق جامعة عين شمس سابقاً
٢-الأستاذ الدكتور / محمود أبو السعود حبيب (عضواً)
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس
٣-الأستاذ المستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العنيين (عضواً)
نائب رئيس مجلس الدولة

١٤٣٢هـ-٢٠١١ م



جامعة عين شمس
كلية الحقوق
الماجستير والدكتوراه

رسالة دكتوراه

اسم الطالب : **عمرو محمود عبدالرحيم محمد.**

عنوان الرسالة: رقابة القضاء الإداري على الجزاءات التأديبية (دراسة مقارنة).

اسم الدرجة : **دكتوراه فى القانون.**

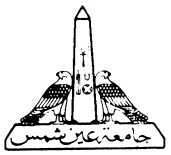
لجنة الاشراف والمناقشة والحكم على الرسالة :

١-الأستاذ الدكتور/ربيع أنور فتح الباب متولى (مشرفاً ورئيساً)
أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق جامعة عين شمس سابقاً
٢-الأستاذ الدكتور / محمود أبو السعود (عضواً)
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس
٣-الأستاذ المستشار الدكتور / محمد ماهرأبوالعنيين (عضواً)
نائب رئيس مجلس الدولة

تاريخ البحث :.....

الدراسات العليا

ختم الإجازة :.....
اجيزت الرسالة بتاريخ:.....
موافقة مجلس الكلية :.....
موافقة مجلس الجامعة :.....



جامعة عين شمس
كلية الحقوق
ماجستير فى القانون

صفحة العنوان

اسم الطالب : عمرو محمود عبدالرحيم محمد

الدرجة العلمية: الدكتوراه

القسم التابع له : القانون العام

اسم الكلية :الحقوق

الجامعة :عين شمس

سنة التخرج :.....

سنة المنح:

٢٠١١م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَقُلِ ٱعۡمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ عَمَلَكُمۡ وَرَسُولُهُۥ
وَٱلۡمُؤۡمِنُونَۖ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَٰلِمِ ٱلۡغَيۡبِ
وَٱلشَّهَٰدَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمۡ تَعۡمَلُونَ ١٠٥ ﴾

التوبة: ١٠٥

شكر وتقدير

أتوجه بعظيم الشكر ووافر الامتنان لأستاذى الدكتور/ربيع أنور فتح الباب أستاذ القانون العام بكلية الحقوق- جامعة عين شمس ، وذلك لما بذله من صبر و جهد وإرشاد وتعليمات واشرف على إعداد الرسالة إلى إن انتهيت من كتابتها.

كما اتوجه بخالص الشكر والعرفان لكل من:-

أستاذى الدكتور/ محمود ابوالسعود أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق- جامعة عين شمس ، وأستاذى المستشارالدكتور /محمد ماهر ابوالعنيين(نائب رئيس مجلس الدولة) لما قدموه سيادتهم من جهد وإرشاد لمناقشة هذه الرسالة .

واسأل الله –تعالى- أن يجزيهم عنا خير الجزاء.

الباحث

القاضى /عمرو محمود عبدالرحيم

إهداء

إلى من أوصيتُ بهما وأمرتُ بطاعتهما وأبغي رضاهما..إلى من تعلمتُ منهما الصبرَ والإيمانَ والقيمَ النبيلةَ..إلى والدتي أطالَ اللّهُ بقاءَها..وروحِ أبى الطاهرة غفرَ اللّهُ له..

إلى ظل الحنان الوارف..من هونت علىّ سنين الدراسة وشاركتني العمل والأمل..إلى زوجتي التى تحملت وضحت بالكثيرِ من أجلى..إلى من لهم ولأجلهِم كلُ حصادِ حياتي..إلى إبنائى..(يوسف) و(آسر)

إلى إخوتي وكلِ غالٍ..

إلى كلِ من علمني حرفًا أو أهداني طريقًا أو صنع لي معروفًا...

الباحث

القاضى /عمرو محمود عبدالرحيم

مقدمة

مقدمة

لقد اخترنا موضوع رسالة الدكتوراه تحت عنوان (رقابة القضاء الإداري على الجزاءات التأديبية- دراسة مقارنة) ، وذلك وفقا لما رأيناه من أهمية لهذا الموضوع في ضوء ندرة المراجع بشأنه سواء عربية أو انجليزية، فلم تتناوله دراسة ما بحثا أو تقييما بالتفصيل الواجب الذى يتفق مع مكانته واهميته.

فأهمية هذه الدراسة تكمن بلا شك فى أن نظام التأديب أصبح الآن يمثل ضرورة لكل حياة اجتماعية منظمة ، فهو يهدف لحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من خلال تقويم واصلاح السلوك غير السوى للموظف المنحرف وردعه ومنعه من العودة إلى ارتكاب الخطأ مرة أخرى ، وذلك من خلال ما يوقع عليه من جزاءات تأديبية ، فهو كالنظام الجنائي يمثل أداة لحماية الحقوق العامة ، والنظام المدني لحماية (الحقوق الفردية)، فهو مقترن بالنظام الوظيفي فلا يتصور أن يوجد النظام الوظيفي دون نظام تأديبي يحاسب الموظفين (الموظف العام) عند إخلالهم بواجباتهم الوظيفية، كماأن النظام الوظيفي فى أية دولة يتطلب وجود نظام تأديبي لتنظيم شئون الموظفين لتحقيق الأهداف والحفاظ على الانضباط بين الموظفين، فالتأديب يعد ضرورة ملحة فهو ينطوي على معنى التهذيب للأخلاق والردع للأعمال المخلة وإعادة النظام والاستقرار في الجماعة.

لذلك فإن إخلال الموظف بواجباته الوظيفية ، يعد جريمة تأديبية تعطى للسلطة المختصة الحق فى مجازاته بالجزاء المناسب للخطأ الذى ارتكبه من بين الجزاءات المقررة قانونا ، وهنا تخضع السلطة التأديبية للرقابة"الرقابة القضائية " وهو ما يعد ضمانة أساسية للموظف من احتمال تعسف السلطة.

لذلك فالرقابة على هذه الجزاءات التأديبية ، والتي توقعها الإدارة على موظفيها على النحو السالف ذكره أصبحت تمثل ضمانة كبيرة وفعالة لرقابة مدى مشروعية هذه الجزاءات، كما أصبحت تمثل ضمانة أساسية لحريات وحقوق الأفراد تجاه أجهزة الإدارة .فهي مصدر التزام الإدارة باحترام إحكام القانون واحترام مبدأ المشروعية

بما يتضمنه من قواعد قانونية ملزمة ، فإذا خالفت الإدارة بتصرفاتها أحكام القانون النافذة ، يمكن إلغاء قراراتها وإنصاف الموظف الموقع عليه الجزاء ، كما يحق للقضاء – بناء على طلب الموظف الموقع عليه الجزاء .إلغاء الجزاءات والتعويض عنها كجزاء على مخالفة مبدأ المشروعية، لذا فإن هذه الرقابة ساهمت في منح الموظف ضمانة فعالة تهدف إلى الاستقرار القانوني والنفسي له ، ومنع إساءة استعمال السلطة التأديبية من جانب الجهة الإدارية،وضمان الالتزام بتنفيذ الأحكام القضائية فى هذا الشأن ، كما ساهمت هذه الرقابة على الجانب الآخر فى ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من خلال تقويم وإصلاح السلوك غير القويم للموظف المنحرف ، والتأكيد على مجازاته وردعه فى حالة ارتكابه المخالفات الوظيفية .

وانطلاقا من ذلك فإننا سنستعرض في هذه الدراسة لموضوعات تفصيلية ، وشاملة تعتبر ضرورية لفهم موضوع الدراسة ، الأمر الذي يقتضى منا وضع خطة الدراسة على النحو التالي :

سنقسم الدراسة إلى بابين :

الباب الأول سنتناول فيه (الجريمة التأديبية وطبيعتها القانونية) .

الباب الثاني (الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية) .

وفى الباب الأول سنبحث في (الجريمة التأديبية وطبيعتها القانونية) من خلال ثلاثة فصول ، نتناول في الفصل الأول (مفهوم الجريمة التأديبية) في التشريع والفقه والقضاء المصري والفرنسي ، وأركان الجريمة التأديبية ومدى أمكانية تقنينها ، ومصادرها .

وفى الفصل الثاني سنتناول (السلطة التأديبية والرقابة الإدارية على الجزاءات التأديبية الإدارية) ، ودراسة السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية "السلطة الرئاسية" ، ثم دراسة السلطة شبه القضائية(مجالس التأديب) ، وفى الفصل الثالث سنستعرض (ضمانات الجزاءات التأديبية) سواء الضمانات السابقة أو اللاحقة على المساءلة التأديبية وذلك على نحو تفصيلى.

أما فى الباب الثاني سنتناول البحث في (الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية) من خلال ثلاثة فصول ، نتناول في الفصل الأول (الجزاءات التأديبية في التشريع المصري) وأنواعها في قانون العاملين

المدنيين بالدولة ، وفى بعض القوانين الخاصة ببعض الفئات ، والآثار القانونية المترتبة على توقيع هذه الجزاءات ، وحالات انقضاء الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة على إلغائها. وفى الفصل الثانى سنتناول (حدود الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية) وبيان النظام القضائى، والرقابة على الجزاءات التاديبية ثم تحديد المقصود بالرقابة القضائية وتقديرها(المزايا والعيوب) ، وفى الفصل الثالث سنستعرض (آثار الإلغاء القضائي للجزاءات التأديبية) والذي سنتناول فيه الطعن القضائي على الجزاءات التأديبية الصادرة عن مجالس التأديب ، وفى أحكام المحكمة التأديبية والرقابة القضائية للمحاكم التأديبية على الجزاءات التأديبية ثم الرقابة القضائية للمحكمة الإدارية العليا على أحكام المحاكم التأديبية ، ثم أخيرا دراسة الإلغاء القضائي للجزاءات التأديبية .

كل ذلك في إطار الدراسة المقارنة بين دولة فرنسا ودولة مصر.

ثم سنتناول في ختام دراستنا أهم النتائج والتوصيات التي قد توصلنا إليها .

ونسأل الله تعالى التوفيق ،،،

الباحث

القاضى/ عمرو محمود عبد الرحيم

الباب الأول

الجريمة التأديبية وطبيعتها القانونية

الباب الأول
الجريمة التأديبية وطبيعتها القانونية

تقتضى دراسة موضوع (الرقابة على الجزاءات التأديبية) البحث أولا فى تحديد مفهوم الجريمة التأديبية ،ثم البحث فى طبيعتها القانونية فى كل من التشريع والفقه والقضاء المصرى والفرنسى ، ثم تناول البحث فى أركان الجريمة التأديبية ،ومدى إمكانية تقنينها وتحديدها وبيان مصادرها ، وأخيرا تحديد مفهوم السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية سواء كانت السلطة المختصة هنا هى السلطة الرئاسية أم مجالس التأديب مع بيان الرقابة الإدارية على هذه الجزاءات التأديبية الموقعة من هذه السلطات على الموظفين لديها فى كل من مصر وفرنسا .

وعلى ذلك نقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول : مفهوم الجريمة التأديبية .

الفصل الثانى : السلطة التأديبية والرقابة الإدارية على الجزاءات التأديبية الإدارية .

الفصل الثالث : ضمانات الجزاءات التأديبية .

تمهيد :

يجب الإشارة ابتداءً إلى أن المشرع في الأنظمة القانونية الوظيفية المختلفة لم يحدد المخالفات التي إذا ارتكبها الموظف تعد جريمة تأديبية وذلك لأن أي فعل يعد إخلالاً بسير المرفق العام ،وانتهاكا للواجبات الوظيفية التي تقع على عاتق الموظف العام يبرر مؤاخذته ومجازاته ومعاقبته تأديبياً، والواقع أنه إذا كان منح الموظف العام بعض الحقوق والمكافآت والحوافز يهدف إلى حسن سير أداء الموظف للمرفق العام، ومكافآته على بذل الجهد لضمان سير العمل الإداري، فإنه من ناحية أخرى يتعين وضع قواعد لردع الموظف الذي يخطئ أو يهمل أو الذي لم يؤد عمله بأمانه ودقة أو الذي لم يراع ولم يحافظ فى سلوكه مقتضيات وكرامة الوظيفة التي يشغلها لذلك نرى أن الثواب والجزاء هما وجهان لعملة واحدة لضمان سير العمل الإداري ، وتحقيق المصلحة العامة، لذلك فإن إخلال الموظف بواجباته الوظيفية يعد جريمة تأديبية تؤدى إلى تحمله المسئولية التأديبية ، وتعطى للسلطة المختصة الحق فى توقيع الجزاء ، و(السلطة التأديبية هنا) سلطةلها اختيار الجزاء المناسب لخطأ الموظف الذي ارتكب الجريمة التأديبية من بين الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً، وهنا تخضع السلطة التأديبية لرقابة القضاء لتوفير ضمانه أساسية للموظف العام لمواجهة احتمال تعسف السلطة التأديبية نحوه. (١)

فالموظف العام عندما يقوم بأداء المهام الموكولة له يهدف من ذلك تحقيق المصلحة العامة ونيل الثواب، ويتوقى توقيع العقاب عليه، لعلمه بان الموظف الذي يقوم بأداء مهام وظيفية سيكافأ، بينما الموظف المهمل في عمله الخارج على مقتضى واجبات وظيفته سيتلقى العقاب المناسب، وإذا كان الموظف قد ارتكب أخطاء وجرائم تثير المسئولية التأديبية أمام السلطة الإدارية، فإن هذه الأخطاء قد تحرك نوعين آخرين من المسئولية،وهما المسئولية الجنائية والمسئولية المدنية، لأن المسئولية الجنائية للموظف تتحرك إذا ما شكل الخطأ الذي وقع منه جريمة (كالسرقة أو الاختلاس)، فيتعرض للعقوبة الجنائية بجوار العقوبة التأديبية، كما ترتب المسئولية المدنية للموظف إذا كان الخطأ المرتكب

---

(١) يراجع في ذلك المعنى الدكتورة /نبيلة عبد الحليم، الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، ١٩٩٢، ص ٥٢٤.

شخصياً ، وليس مرفقياً، وينتج عنه إضرار للإدارة أو الأفراد فهنا يسأل عن هذا الخطأ الشخصي. (١)

ويتضح مماسبق أن نظام التأديب يهدف إلى مجازاة العامل أو الموظف العام عما يثبت ارتكابه من جرائم تأديبية تحقيقاً للانضباط الإداري والمالي ، وحفاظاً على حسن سير وانتظام أداء الخدمات العامة، وتوفير الإنتاج للمواطنين على يد الأجهزة العامة المختصة. (٢)

فنظام التأديب ودراسته يستوعب المسئولية التأديبية بأركانها الثلاثة من جريمة تأديبية، وعقوبة تأديبية وإجراءات تأديبية....."(٣)

ومن ثم فإن مناط المساءلة التأديبية هو إخلال العامل بواجباته الوظيفية وأداء مهامها بأمانة ودقة. (٤)

وبالتالي يتبين لنا إن محل المساءلة التأديبيةهوالإخلال بالواجبات الوظيفة للعامل. (٥)

---

(١) يراجع في ذلك كتاب(تأديب الموظف العام) للدكتور/سليمان محمد الطماوى، و(الوجيز في القانون الإداري)، ص ٥٠١ وما بعدها،و د/ محمود عاطف البنا ، (مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة)، ص ٢٧١ وما بعدها، ود/ محمد حسنين عبد العال، (الوظيفة العامة) طبعة ١٩٧٤، و د/ ماجد الحلو،كتاب (القانون الإداري) طبعة١٩٨٢ ، ص ٣٠٦ وما بعدها، و د/ محمد جودت الملط (المسئولية التأديبية للموظف العام) رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، و المستشار/ سمير صادق، كتاب (قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٥).

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٢ق، جلسة ١٩٨٩/٦/١٠ المجموعة، السنة ٣٤، ج٢، بند ١٦١، ص ١١١٠-١١١١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٦٨٢ لسنة ٣١ق، ١٩٨٩/٣/٤ لسنة ٣٤، ج٢، بند ٩٢، ص ٦٢٢.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن ١٧٣٢ لسنة ٤١ق ١٩٩٦/١٢/١٧، الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٩٧/٩٩٣ – ج٤٣، قاعدة ١١٤، ص ٣٢٥، د/ محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، ٢٠٠٥.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعنان ٣٢٤٥، ٣٢٤٦ لسنة ٣٢ق ١٩٩٠/٧/٢٨، المجموعة السابقة ١٩٩٣/٩٨٥ ج٢٩، قاعدة ١٤٤ ص ٣٢٨، د/ محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، ٢٠٠٥.

الفرق بين المخالفة الإدارية والمخالفة المالية:

فـى البدايـة نـود أن نوضـح أنـه لـيس هنـاك حـصر للجـرائم التأديبية. ولكن يمكن القول بأن هناك نوعين من المخالفات (١- مخالفة ماليـة – ٢- مخالفـة إداريـة)، ويـتم تكييـف نـوع المخالفـة علـى أسـاس طبيعة (الذنب) الذى يرتكبه الموظف .

(فالمخالفـة تكـون ماليـة): إذ حـدث إهمـال أو تقصير ترتـب عليـه ضياع حق من الحقوق المالية لاحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات العامة وهنا تخضع لرقابـة الجهاز المركزى للمحاسبات.[١] أويقصد بها المساس بمصلحة من مصالحها الماليـة أو يكـون من شـأنه أن يـؤدى ذلك.[٢]

وقد تكون المخالفة المنسوبة للعامل وإن كانت تعد من ناحية ذنباً إدارياً لإخلال العامل بواجبات وظيفته، كما إذا جمع إلى وظيفته عملاً آخر فى جهة أخرى إلا أن ما ارتكبه يعتبر من ناحية أخرى مخالفة ماليـة جسيمة وتغلب علـى تكييف طبيعتها الناحيـة الماليـة إذا استحل العامل لنفسه أن يحصل خلال فترة معينة على مرتبين أحدهما من الجهة الإدارية دون ان يؤدى لها عملاً يقابل هذا الأجر مما يعد إهمالاً جسيماً فى أداء واجبات وظيفته مما يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة وليس مصلحتها المالية.[٣]

مثال: إهمال مأمور ضرائب فى فحص دفاتر أحد الممولين يعتبر من قبيل المخالفات المالية الإدارية نظراً لما يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة .[٤]

إذن معيار التفرقة بين المخالفة المالية والإدارية هو ضياع حق مالى للجهة الإدارية.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٣٨٩ لسنة ٥ق الصادر بجلسة ١٩٦٠/١٠/٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٧٤ لسنة ٨ق الصادر بجلسة ١٩٦٦/٢/٢٦.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٩٥ لسنة ٨ق الصادر بجلسة ١٩٦٦/١/٢٩.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٤٧٧ لسنة ٦ق جلسة ١٩٦٦/١/٢٩.