كلية الحقوق

قسم القانون العام

التأديب في الوظيفة العامة في الجمهورية اليمنية

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

محمد يحيى محمد هادي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب متولي (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق سابقاً – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور / علي عبدالعال سيد أحمد (عضواً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

١٤٣٧هـ – ٢٠١٥ م

كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث : محمد يحيى محمد هادي

عنوان الرسالة : التأديب في الوظيفة العامة في الجمهورية اليمنية

(دراسة مقارنة)

اسم الدرجة : الدكتوراه

القسم : القانون العام

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج:

سنة المنح: ٢٠١٥

كلية الحقوق

قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث : محمد يحيى محمد هادي

عنوان الرسالة : التأديب في الوظيفة العامة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)

اسم الدرجة : الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب متولي (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق سابقاً – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور / علي عبدالعال سيد أحمد (عضواً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِيٓ أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ ٱلَّتِيٓ
أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَٰلِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ
صَٰلِحًا تَرْضَىٰهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ
فِي عِبَادِكَ ٱلصَّٰلِحِينَ ﴾
صدق الله العظيم
(سورة النمل – الآية ١٩)

اهداء

إلى عائلتي .... من لهم ولأجلهم كلُّ حصاد حياتي..

"حفظهم الله".

إلى إخوتي وأخواتي الذين يشدُّون من عزيمتي

"رعاهم الله".

إلى كل من جعل هواه تبعاً لمرضاة الله.

إليهم جميعًا أهدي هذا الجهد المتواضع

شكر وتقدير

إنطلاقا من قوله تعالى: ﴿ هَلۡ جَزَآءُ ٱلۡإِحۡسَٰنِ إِلَّا ٱلۡإِحۡسَٰنُ ﴿٦٠﴾ ﴾[1] وقوله صلى الله عليه وسلم: " من لم يشكر الناس لم يشكر الله".[1]

فاعترافاً بالفضل وعرفاناً بالجميل لمن يستحقه فإني أتوجه بخالص شكري وعظيم تقديري لاستاذي الكريمين الفاضلين

الاستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب أستاذ القانون العام بكلية الحقوق- جامعة عين شمس، والأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس فقد تشرفت بقبولهما الإشراف على هذه الرسالة وكان لهما الفضل بعد الله عز وجل في توجيهي وإرشادي من بداية هذا العمل حتى منتهاه، وما كان لهذا العمل أن يصل لما هو عليه لولا تلك التوجيهات والإرشادات التي رسمت ملامحه وعبدت طريقه، وفضل أستاذي الكريمين لم يبدأ مع بداية تفضلهما بالإشراف على هذه الرسالة بل إن الفضل يعود لهما في نصحي وإرشادي قبل ذلك فقد تتلمذت على أيديهما في دبلوم القانون العام ودبلوم العلوم الإدارية وأشهد الله أني قد لمست حبهما لدى جميع أبناءهما من طلاب الدبلومات لما يتصفان به من غزارة العلم وعظم الأخلاق وسعة الصدر ولا أملك إلا التوجيه للمولى القدير أن يجزيهما عني وعن طلبة العلم خير الجزاء وأن يبارك لهما في علمهم وعملهم. وأن يمتعهما بموفور الصحة والعافية.

وإذا قدر لهذه الرسالة أن ترى النور فقد كان لها بأن جعل رئيس لجنة المناقشة والحكم من ألمع فقهاء واساتذة القانون العام ومعلماً من معالمه معلم الأجيال **الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف ورئيس الجامعة الأسبق**، فيسرني أن أتقدم له بشكري الجزيل وثنائي المطلق لما جادت به نفسه الكريمة من خلق طيب ونبيل فجزاه الله خير الجزاء وحفظه لنا أباً وأستاذاً .

كما أتقدم بالشكر والتقدير العالي **للأستاذ الدكتور/ علي عبد العال سيد أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس** لقبوله أن يكون عضواً في لجنة المناقشة فزادني شرفاً ومنحني الفرصة حتى استفيد من علمه الواسع وفكره المستفيض .

كما أتقدم بعظيم الشكر والامتنان والتقدير لمصر المحروسة ولشعبها العظيم لما لقيته من ترحاب عظيم ومعاملة كريمة طوال فترة إقامتي الدراسية ابتداءً بمرحلة الليسانس ومروراً بمرحلة الماجستير وانتهاءً بمرحلة الدكتوراه أسأل الله أن يديم عليها الأمن والأمان.

وأخيراً أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير إلى وطني الحبيب اليمن الأبية التي تحملت نفقات دراستي وإقامتي في جمهورية مصر العربية وأحاطتني بكل الرعاية والاهتمام خلال فترة إيفادي وأسأل الله العظيم القدير أن يحمي اليمن ويصونها من كل شر وأن يوفقني لرد بعض من أفضالها عليّ إن شاء رب العالمين.

الباحث

المقدمة

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

إن الوظيفة العامة في الدولة كانت تقتصر – في الماضي – على إدارة المرافق الرئيسية كالدفاع والأمان والقضاء؛ لذلك كان عدد الموظفين محدوداً ومجال نشاطهم مقصوراً على تلك المرافق، ومع ازدياد عدد المواطنين – ومن ثم ازدياد حجم الحاجات التي يجب إشباعها لاسيما مع تزايد الأنشطة التي تضطلع الدولة بالقيام بها – تطور اهتمام الدولة في العصر الحديث بالوظيفة العامة والموظف العام تطوراً كبيراً حتى أصبحت تتدخل في كافة شئون الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ويحتل موضوع تأديب العاملين المذنبين أهمية بالغة في وقتنا المعاصر وفي كل زمن، والسبب في ذلك أنه لا يمكن أن تعمل الدولة على تحقيق سياستها وأهدافها أياً كانت هذه الأهداف – فهي لا تتغير من مكان إلى آخر ومن زمان لآخر في نفس المكان – إلا عبر جهاز إداري على قدر عال من الكفاءة الإدارية.

ومما لا شك فيه أن الموظف العام يعتبر الركيزة الأساسية في الوظيفة العامة؛ لذا أولته التشريعات الحديثة في الدول المختلفة عناية خاصة، وألزمته التشريعات الوظيفية مراعاة واجباته وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات الإدارية، وإيجاد نظام تأديبي للتصدي للانحرافات السلوكية التي ترتكب انتهاكاً لواجبات الوظيفة العامة.

ولما كان الموظف العام يعد الوسيلة التي لا غنى عنها في تسيير المرافق العامة وتحقيق الأهداف المرجوة منها، فإن هذا يستلزم ردع الموظف المنحرف عن أداء واجبات الوظيفة وذلك لتحقيق هذه الأهداف، لكن المشرع في الوقت ذاته كفل العديد من الضمانات للموظف عند اتهامه بارتكاب ما

يخل بواجبات وظيفته.

لذا يعتبر التأديب في الوظيفة العامة الضمانة الفاعلة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية وذلك لكفالة حسن سير المرافق العامة بنظام واضطراد.

والواقع أن المشكلة الأساسية التي تواجه المشرع عند وضع النظام التأديبي هي محاولة التوفيق بين الفاعلية التي يجب أن يتصف بها التأديب حتى يحقق أغراضه في الردع وانتظام سير العمل، وبين منطق الضمان الذي يجب أن يتوافر للموظف المتهم في كافة مراحل التأديب لمنع استبداد السلطة التأديبية، ويتوقف نجاح النظام التأديبي إلى حد كبير على مدى توفيق المشرع في إقامة التوازن بين هذه الاعتبارات.

فالتأديب في الوظيفة العامة يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة والمتمثلة في حرصها على حسن سير المرافق العامة بانتظام، ومصلحة الموظف العام والمتمثلة في حقه في إيجاد نظام تأديبي يكفل له الضمانات والإجراءات التي تؤكد له الاستقرار القانوني والنفسي، وتدفعه إلى التفاني في العمل الجاد وصيانة كرامة الوظيفة.

التأديب إذن يواجه حالة ارتكاب الموظف لخطأ ما، وهذا الخطأ لا يمكن بحال أن تتقرر المسئولية عنه إلا عبر إجراءات معينة، فإذا ما تحققت المسئولية التأديبية فمن المنطقي أن يوقع الجزاء التأديبي على مرتكب الخطأ، وعند توقيع الجزاء التأديبي يتم البحث عن الضمانات التي تقي الشطط في توقيع هذا الجزاء، وهو أمر في غاية الأهمية لأنه إذا كان من المهم الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وعلى ارتفاع مستوى أدائها فمن المهم كذلك ضمان العدالة الإدارية وألا يتم توقيع الجزاء التأديبي إلا لتحقيق غايته المرجوة وهو ما لا يتأتى إلا عبر قواعد قانونية محكمة تبين أحكام الوظيفة العامة في مجملها ومنها بصفة أساسية موضوع تأديب الموظف العام.

وإذا كان التأديب يستهدف ردع الموظف المخطئ لخروجه على مقتضيات الوظيفة فهو يرمي أيضاً إلى ضمان السير المنتظم والفعال للمرافق

العامة، ومن هنا فإن السياسة التأديبية السليمة هي التي تهتم ببحث ظروف وملابسات المخالفة التأديبية والعوامل التي دفعت الموظف إلى ارتكابها، فقد لا ترجع أسباب المخالفة إلى السلوك المجرد للموظف، وإنما إلى غموض اختصاصاته، أو سوء تنظيم المرفق، أو نقص في الوسائل والإمكانات المتاحة، أو كثرة الأعباء، وغير ذلك، ومن ثم تقتضي المصلحة علاج هذه السلبيات حتى لا يقع الموظف في نفس الخطأ مستقبلا، وبذلك يكون التأديب قد حقق أهدافه كاملة.

وبهذه المثابة فإن النظام التأديبي يعد جزءً لا يتجزأ من النظام العام للوظيفة العامة باعتباره يهدف إلى تحقيق الصالح العام بالحفاظ على سير المرافق العامة والجهاز الإداري للدولة بانتظام واضطراد من خلال تقويم وإصلاح السلوك غير السوي للموظف المخطئ ومنعه وغيره من معاودة ارتكاب الخطأ مرة أخرى، ولذلك كانت العملية التأديبية في صدر اهتمامات المشرع عند اضطلاعه بوضع قوانين التوظف، وهو ما واكبه اهتمام مماثل لكل من الفقه والقضاء، فراح كل منهما يدلي بدلوه في هذا المجال انطلاقاً من الحرص على مصلحة الوظيفة العامة دون إهدار لمصلحة الموظف العام وحقوقه.

ومع ذلك لا يمكن التسليم بوحدة النظام التأديبي في كل الأنظمة القانونية، وعلة ذلك أن النظام التأديبي يقوم أساساً على إرادة المشرع والتي تحدد الإطار العام للنظام التأديبي وأصوله التي يبنى عليها، هذا فضلا عن أن الفلسفة الاجتماعية والأعراف الإدارية التي تسود الدولة تشكل أفكارها وأيديولوجيتها السياسية العامة بما يترتب عليه اختلاف النظم التأديبية من دولة إلى أخرى بل بين الجماعات داخل الدولة الواحدة على الرغم من أن النظرية العامة للتأديب واحدة ولا تختلف إلا في الجزئيات والتفاصيل الفرعية، ومن ثم فإن مصادر النظام التأديبي تتحدد في النصوص التشريعية بمعناها الواسع، كما أن للقضاء الفضل في استنباط المبادئ والأحكام واستخلاصها من النصوص، هذا فضلا عن الدور الإنشائي للقضاء الإداري عامة والقضاء

التأديبي خاصة.

وتختلف التشريعات المقارنة في 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 في مواجهة الإدارة، وثمة نظم أخرى تحاول التوفيق بين الاعتبارات المتقدمة من خلال تدعيم السلطات الإدارية في التأديب مع تقرير ضمانات جوهرية للموظفين يترتب على الإخلال بها بطلان الجزاء الموقع.

وتأتي أهمية اختياري لموضوع التأديب في الوظيفة العامة في الجمهورية اليمنية لما يمثله من أهمية بالغة سواء من الناحية العلمية أو العملية.

فمن الناحية العلمية يعتبر موضوع البحث من الموضوعات التي لم تنل نصيباً وافياً من الدراسة نظراً لحداثة النظام التأديبي في اليمن.

ومن الناحية العملية فهو موضوع ذو طابع عملي كونه يهدف إلى بيان العلاقة بين الموظفين والإدارة، بالإضافة إلى المادة التشريعية والفقهية، فقد اعتمدت هذه الدراسة على العديد من الأحكام (الحديث منها والقديم) لمجلس الدولة المصري إلى جانب بعض أحكام القضاء في الجمهورية اليمنية.

وتظهر أهمية هذا البحث من خلال الآتي:

- معرفة شروط المساءلة التأديبية، وذلك من خلال كسب الموظف صفة الوظيفة العامة، وعدم الإخلال بالواجبات الوظيفية تجنباً للمساءلة التأديبية.
- معرفة طبيعة العقوبة التأديبية ومدى كفايتها وشرعيتها والطرق الإدارية لانقضائها.
- معرفة طبيعة القرارات التأديبية سواء القرارات الرئاسية أو قرارات مجالس التأديب أو الأحكام التأديبية وكيفية التظلم منها.
- معرفة الإجراءات التأديبية ومدى كفايتها في التشريعات الوظيفية

وكيفية تطبيقها في الواقع سواء في مرحلة التحقيق أو مرحلة المحاكمة.

- معرفة أوجه القصور والخلل التي تعتري التأديب في الجمهورية اليمنية، واقتراح الحلول المناسبة لها، وذلك على ضوء ما سوف نتوصل إليه من نتائج وتوصيات من خلال هذا البحث.

ونظراً لتعدد طوائف الموظفين في تشريعات مصر واليمن فإن هذا البحث يقتصر على الموظفين المدنيين في الدولة، ولا يشمل العاملين في القطاع العام ولا العاملين بموجب قانون العمل، ولا الكوادر التي تحكمها قوانين خاصة إلا بالقدر الذي يخدم مقتضيات الضرورة العلمية للبحث، ومن ثم فإن التشريعات التي تحكم الموضوع وتكون محلاً للمقارنة تنحصر فيما يلي:

- في مصر: القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة وتعديلاته.
- في اليمن: القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٩١م بشأن الخدمة المدنية.

وتوخيا للفائدة المرجوة من هذه الدراسة اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي القائم على المقارنة بين التشريع المصري واليمني في مجال التأديب في الوظيفة العامة، مع الاستعانة بالتشريع الفرنسي عند الحاجة، بالإضافة إلى التطبيق العملي في موضوع البحث على ضوء المؤلفات العامة والمؤلفات المتخصصة، وكذلك أحكام القضاء الإداري في مصر وبعض أحكام القضاء في اليمن.

ويمكن القول بأن عملية البحث قد واجهت عدداً من الصعوبات والمعوقات المتمثلة في:

- قلة المراجع المتخصصة بالتأديب في الجمهورية.
- شمولية موضوع التأديب لمعظم موضوعات القانوني الإداري، ومن ذلك دراسة القرار الإداري بتعريفه وأركانه وسحبه ورجعيته ونفاذه وانعدامه، والسلطة التقديرية، والرقابة القضائية عليه، والحكم بالإلغاء والتعويض والآثار المترتبة على ذلك.

- عدم وجود قضاء إداري مستقل في اليمن مما أدى إلى ضآلة الدور الذي يقدمه القضاء اليمني في الرقابة على القرارات التأديبية، وصعوبة الحصول على أحكام قضائية في مجال البحث، مما اضطر الباحث إلى الاستعاضة عن ذلك بما قرره مجلس الدولة المصري بمختلف درجاته.

وبناءً على ما سبق يمكن القول بأن للتأديب جوانب عدة لا يكتمل بناؤها إلا بتحقيقها وهي (الجريمة التأديبية – العقوبات التأديبية – السلطة التأديبية، والإجراءات التأديبية وضماناتها) ويترتب على ذلك أنه تم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين رئيسيين يسبقهما فصل تمهيدي على النحو التالي:

الفصل التمهيدي: نتناول فيه: **شروط المساءلة التأديبية**، وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: اكتساب صفة الموظف العام.

والمبحث الثاني: إخلال الموظف بواجبات وظيفته.

ثم نتناول في **الباب الأول: العناصر الرئيسية للتأديب**، وذلك في ثلاثة فصول:

الفصل الأول: الجريمة التأديبية.

الفصل الثاني: العقوبة التأديبية.

الفصل الثالث: السلطة التأديبية.

ونتناول في **الباب الثاني: الإجراءات التأديبية**، وذلك في ثلاثة فصول:

الفصل الأول: التحقيق الإداري.

الفصل الثاني: المحاكمة التأديبية.

الفصل الثالث: ضمانات التحقيق والمحاكمة التأديبية.

وختاماً، فإننا نأمل أن يكون قد حالفنا التوفيق – بفضل من الله وعونه – في إدراك الغايات المرجوة من هذا البحث وبلوغ أهدافه، وإن كان غير ذلك فمن نفسي – وهو من طبيعة البشر – فالكمال هو تاج التشريع الإلهي ولا عصمة إلا للرسل.

الفصل التمهيدي
شروط المساءلة التأديبية

الفصل التمهيدي
شروط المساءلة التأديبية[1]

يلزم لقيام المسئولية التأديبية في مجال الوظيفة العامة توفر شرطين أساسيين:

الأول: اكتساب صفة الموظف العام وهذا يعني أن يكون الفعل أو التصرف المكون للجريمة أو المخالفة التأديبية صادراً من فرد اكتسب صفة الموظف العام.

الثاني: أن يكون هذا الفعل أو التصرف أخل بواجبات الوظيفة.

وسوف نتناول هذين الشرطين في مبحثين:

المبحث الأول: اكتساب صفة الموظف العام.

المبحث الثاني: إخلال الموظف بواجبات وظيفته.

---

(١) د. محمود أبو السعود حبيب: نظرية التأديب في الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، الإيمان للطباعة ص ١٣.