

4-2019

فلسفة العقوبة التأديبية و المبادئ التي تحكمها على ضوء التشريع الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة

سندية علي سالم الحنطوبي

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses



Part of the [Law Commons](#)

Recommended Citation

(سالم الحنطوبي, سندية علي, "فلسفة العقوبة التأديبية و المبادئ التي تحكمها على ضوء التشريع الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة" (2019) *Public Law Theses*. 30.

https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses/30

This Thesis is brought to you for free and open access by the Public Law at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Public Law Theses by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact fadl.musa@uaeu.ac.ae.

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

فلسفة العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها على ضوء التشريع الاتحادي
بدولة الإمارات العربية المتحدة

سندية علي سالم الحنطوبي

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف الأستاذ الدكتور مجدي عبدالحميد شعيب

أبريل 2019

إقرار أصالة الأطروحة

أنا سندية علي سالم الحنطوبي، الموقعة أدناه طالبة دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدمة الأطروحة الجامعية بعنوان " *فلسفة العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها على ضوء التشريع الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة* "، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف أ.د مجدي عبدالحמיד شعيب، أستاذ دكتور في كلية القانون. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والإستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل فيها بما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.

توقيع الطالب: سندر التاريخ: 2019 / 5 / 12

إجازة أطروحة الماجستير

أجيزت أطروحة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

(1) المشرف (رئيس اللجنة): أ.د/ مجدي شعيب

الدرجة: أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

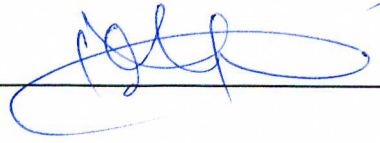
التوقيع:  التاريخ: 2019 / 8 / 20

(2) عضو داخلي: د/ خالد ماضي

الدرجة: أستاذ مساعد

قسم: القانون العام

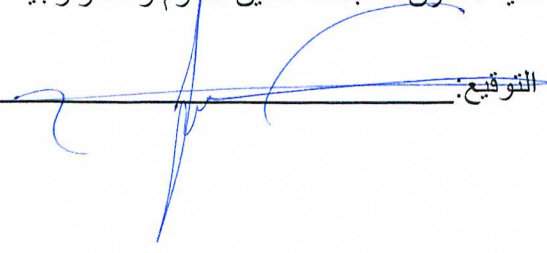
كلية: القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع:  التاريخ: 2019 / 4 / 25

(3) عضو خارجي: د/ علياء زكريا

الدرجة: أستاذ مساعد

كلية القانون – جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا


التوقيع:  التاريخ: 2019 / 4 / 25

اعتمدت الأطروحة من قبل:

(1) عميد كلية القانون: الأستاذ الدكتور / محمد حسن علي محمد

التوقيع:  التاريخ: 2-5-2019

(2) عميد كلية الدراسات العليا بالإنابة الدكتور/ علي المرزوقي

التوقيع:  التاريخ: 27/5/2019

النسخة رقم 9 من 10

حقوق النشر © 2019 سنديية علي سالم الحنطوبي
حقوق النشر محفوظة

المخلص

يتناول هذا البحث دراسة موضوع فلسفة العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها على ضوء قانون الموارد البشرية الاتحادي، حيث نص هذا القانون على خمس عقوبات تأديبية (لفت النظر الخطي، الإنذار الخطي، الخصم من الراتب الأساسي، تنزيل درجة الموظف درجة واحدة، الفصل من الخدمة).

وتتمثل المعضلة الرئيسية لهذا البحث في بيان مدى مساهمة هذه العقوبات الخمس في تحقيق التوافق والتوازن العادل بين المصلحة العامة التي تتعلق بحسن سير المرافق مع عدم الإضرار بحقوق و ضمانات الموظف العام، وكذلك حمايته من تعسف السلطة الإدارية عند توقيعها. وكذلك معرفة ما إذا كانت هذه العقوبات تكفل تحقيق مبدأ التناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة الموقعة على الموظف من عدمه.

ويشتمل هذا البحث على مبحثين، المبحث الأول يتناول بالدراسة فلسفة العقوبة بشكل عام ويعرض لماهية العقوبة التأديبية وتميزها عما يشابهها من عقوبات وتدابير وبيان العقوبات التأديبية التي نص عليها قانون الموارد البشرية. ويتعرض المبحث الثاني لدراسة المبادئ التي تحكم توقيع العقوبة التأديبية التالية: مبدأ شرعية العقوبة وبيان مفهوم العقوبة المقنعة و مدى مشروعيتها، ثم مبدأ عدم الرجعية وما قد يرد عليه من استثناءات، ومبدأ عدم جواز العقاب على المخالفة مرتين، وأخيراً مبدأ تناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة المرتكبة. ولقد اشتمل البحث على خاتمة تضمنت عدداً من النتائج التي خلصت إليها الدراسة يأتي في مقدمتها أن قانون الموارد البشرية الاتحادي نص صراحة على وجوب تناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع جسامة وخطورة المخالفة التأديبية المرتكبة وتتولى السلطة التأديبية مراعاة ذلك مع كفالة حق الموظف في اللجوء للقضاء متى قدر أن جهة الإدارة لم تراعي هذا الالتزام. كما تضمنت الخاتمة بيان ببعض التوصيات التي تصب في مجال تحقيق التوازن بين السلطات التي تتمتع بها الإدارة وضرورة الحفاظ على حقوق الموظف العام وضمان عدم تعسف جهة الإدارة تجاهه.

كلمات البحث الرئيسية: العقوبة التأديبية، مبدأ الشرعية، مبدأ عدم الرجعية، مبدأ وحدة العقوبة، مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

The philosophy of disciplinary punishment and the principles that govern it in the light of federal legislation in the United Arab Emirates

Abstract

This study examines the subject of the philosophy of disciplinary punishment and the principles that govern it in the light of the Federal Human Resources Act, which provides for five disciplinary sanctions (written attention, written warning, deduction from the basic salary, one-degree download, and dismissal from service).

The main dilemma of this research is to indicate the extent to which these five punishments contribute to the achievement of compatibility and a fair balance between the public interest relating to the proper functioning of the facilities and the non-detriment of the rights and guarantees of the public servant, as well as his protection against the arbitrariness of the administrative authority when it is signed. In addition, see if these penalties ensure that the principle of proportionality between the offence committed and the penalty imposed on the employee is achieved.

This research includes two sections, the first study examines the philosophy of punishment in general and presents the importance of disciplinary punishment and distinguishes it from similar punishments and measures and the description of disciplinary punishments provided for in the Human Resources Act. The second study examines the principles that govern the imposition of the following disciplinary punishment: the principle of the legality of punishment, the concept of a disguised sentence and its legality, the principle of non-retroactivity and any exceptions that may be made to it, the principle of non-punishment for violation twice, and finally the principle of proportionality Disciplinary proceedings signed with the offence committed. The research included a conclusion which included a number of the findings of the study, foremost of which was that the federal Human Resources Act expressly stipulated that the disciplinary sanction imposed should be proportionate to the seriousness and seriousness of the disciplinary offence

committed and that the disciplinary authority should take this into account and ensure the right The staff member to seek judicial recourse when it is estimated that the administration has failed to observe this obligation. The conclusion also included a statement of some recommendations in the area of balancing the powers of the administration and the need to safeguard the rights of the public servant and ensure that the administration does not abuse him.

Keywords: disciplinary punishment, principle of legality, principle of non-retroactivity, principle of punishment unit, principle of proportionality of punishment.

شكر وتقدير

اللهم لك الحمد حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه، ملء السموات وملء الأرض على اكتمال هذا البحث المتواضع.

أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى أستاذي ومشرفي الفاضل الأستاذ الدكتور مجدي عبدالحميد شعيب، الذي كان له الفضل بعد الله تعالى في إنجاز هذا العمل المتواضع، فقد زودني بنصائحه ومنحني من وقته الثمين وعلمه الغزير، فأسال الله أن يبارك له في وقته ويمد له في عمره ويجزيه خيراً ويسهل له الصعاب.

أتوجه بخالص الشكر والامتنان لوالديّ لما قدماه لي من مساعدة ودعاء. كما أشكر جميع زملائي طلبة الماجستير الذين قدموا لي المساعدة والإرشاد. وكذلك أشكر جميع الأخوة القائمين على مكتبة جامعة الإمارات التي تزودت منها بمادة البحث.

كما أتقدم بالشكر والتقدير لكل من ساهم ومد يد العون والمساعدة بشكل مباشر وغير مباشر لاكتمال هذا البحث.

الإهداء

إلى والدتي الغالية... إلى والدي حفظهما الله ورعاهما
إلى إخوتي وأخواتي... إلى صديقاتي العزيزات
إلى كل من شاركني عناء هذا البحث وساهم فيه ولو بدعاء
إليهم جميعاً أهدي هذا الجهد المتواضع
ولكم مني جزيل الشكر والتقدير والاحترام....

قائمة المحتويات

i.....	العنوان
ii.....	إقرار أصالة الأطروحة
iii.....	حقوق الملكية والنشر
iv.....	إجازة أطروحة الماجستير
vi.....	الملخص
vii.....	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
ix.....	شكر وتقدير
x.....	الإهداء
xi.....	قائمة المحتويات
1.....	المقدمة
8.....	المبحث الأول: العقوبة التأديبية ماهيتها وأنواعها
8.....	المطلب الأول: ماهية العقوبة التأديبية وفلسفتها وتميزها عن غيرها
8.....	الفرع الأول: فلسفة العقوبة وماهية العقوبة التأديبية
18.....	الفرع الثاني: تمييز العقوبة التأديبية عما يشابهها
45.....	المطلب الثاني: العقوبات التأديبية التي نص عليها قانون الموارد البشرية
45.....	الفرع الأول: العقوبات المعنوية
46.....	الفرع الثاني: العقوبات المادية
50.....	المبحث الثاني: المبادئ التي تحكم توقيع العقوبة التأديبية
50.....	المطلب الأول: مبدئي الشرعية وعدم رجعية العقوبة
50.....	الفرع الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية
67.....	الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية
75.....	المطلب الثاني: مبدئي وحدة العقوبة وتناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة
76.....	الفرع الأول: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية
83.....	الفرع الثاني: مبدأ التناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة
97.....	الخاتمة
102.....	المصادر والمراجع

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث

ترتب على التطور الذي لحق دور الدولة وتغيره من دور حارسي لآخر تدخل ثم دورا رفاهيا ازدياد وتنوع الأنشطة التي تضطلع بها الإدارة العامة، الأمر الذي ساهم في زيادة المرافق العامة وبالتالي زيادة في عدد الموظفين لتسيير هذه المرافق بانتظام واطراد(1).

ولقد صاحب التطور السابق تطورا آخر في مجال التشريعات التي تخص الوظيفة العامة. فقامت الدولة بوضع العديد من التشريعات واللوائح التي تشكل في مجموعها النظام القانوني للوظيفة العامة، الذي يبين كيفية وشروط الالتحاق بالوظيفة ويتضمن الحقوق والواجبات الوظيفية المرتبطة بها. كما طرأ تطورا آخر يخص العلاقة التي تربط الدولة بموظفيها؛ فلم تعد كما كانت في السابق علاقة تعاقدية بل أضحت علاقة لائحية تنظمها القوانين واللوائح(2).

ونظراً لارتباط التأديب بالنظام القانوني للوظيفة العامة فلقد تطور هو الآخر تطورا طرديا معها؛ فعندما عدت الوظيفة مجرد رخصة بيد الإدارة العامة تهبها لمن تشاء وتمنعها عن تشاء عد التأديب كذلك بمثابة سيف في يدها تستعمله كيفما شاءت(3). وعندما أضحت الوظيفة العامة حقا تجسده الدساتير المعاصرة لم يعد ينظر للتأديب على أنه وسيلة عقابية بل أصبح يهدف إلى جوار ذلك إلى تحقيق الإصلاح بما يعزز من فاعلية الإدارة.

وتحتل الضمانات التأديبية مكانة على درجة عظيمة من الأهمية في نطاق النظم العقابية؛ إذ إن العدالة في صورها المتعددة، القضائية والإدارية والاجتماعية لن تتحقق إلا إذا وضعت عدد من الضمانات يتمتع بها المتهم في جميع مراحل المحاكمة. ومما لا شك فيه أن الضمانات التأديبية في نطاق الوظيفة العامة تحتل ذات الأهمية المقررة لها في نطاق النظام العقابية. فالقانون التأديبي

(1) د.مجيدي عبد الحميد شعيب، الاختصاص بدعاوى التعويض عن الأعمال المادية للإدارة، دار النهضة العربية 2003، ص3.

(2) د.مجيدي عبد الحميد شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية 1999، ص14.

(3) المرجع السابق، ص13.

هو في حقيقة الأمر هو قانون عقابي يهم فئة بعينها هي فئة الموظفين العموميين لذلك فإن الإجراءات التي تحاط بمراحل انزال الجزاء هي بمثابة ضمانات للموظفين تهدف لوضعهم بمنأى عن تعسف السلطة التأديبية ووسيلة تحد من جور السلطة التأديبية وهي بصدد توقيع العقاب.

وعلى هدي ما تقدم يمكن القول بأن الضمانات التأديبية الواجب مراعاتها قبل وأثناء وبعد إنزال العقاب على الموظف العام، أضحت من الأسس التي تقتضيها قواعد العدالة والإنصاف وينبغي مراعاتها حتى دون حاجة لنص صريح يقررها. فليس هناك وسيلة أكثر فاعلية في تحقيق حسن سير العمل داخل أروقة الإدارة العامة من تحقيق قدرا من الأمان الوظيفي للعاملين بها عبر الحفاظ على حقوقهم وتوفير الضمانات التي تضمن عدم تعسف السلطة التأديبية تجاههم.

إذا كان نظام التأديب هو الأداة القانونية التي تحقق الانضباط الوظيفي، فإن ذلك لا يعني أن الهدف من وراءه هو معاقبة الموظف المخالف فقط، بل يهدف كذلك إلى إصلاح وتقويم الموظف المخالف وإصلاح الخلل الإداري من خلال بحث أسباب ارتكاب المخالفة وظروف ارتكابها ومحاولة علاجها وإصلاحها.

ويقوم نظام التأديب على اعتبارين هامين: الامتيازات والصلاحيات الممنوحة للإدارة في مواجهة الموظف العام، ومن جهة أخرى الضمانات الممنوحة للموظف الخاضع لتأديب، فعلى الإدارة أن تحقق توازن بين هذين الاعتبارين⁽⁴⁾. وتتفرد السلطة الادارية في اختيار وتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف، فيصبح بين يدها سلاح ذو حدين قد تستخدمه في سبيل تحقيق المصلحة العامة وقد تستخدمه لتحقيق أغراض خاصة ونوايا سيئة انتقاما من الموظف وانتقاص من حقوقه ومزاياه الوظيفية مستغلة في ذلك سلطتها التقديرية⁽⁵⁾. لذلك أضحي من الضروري أن تحاط الإجراءات التأديبية بعدد من الضمانات التي تهدف إلى منع جهة الإدارة من استخدام سلطتها

(4) صائب محمد ناظم الموسوي، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2007، ص 12.

(5) د. بشير علي باز، الجزاءات التأديبية المقنعة للموظف العام، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2015، ص 6.

في توقيع الجزاء استخداماً يتنافى مع مقتضيات المصلحة العامة، وهو الهدف الذي يحرص المشرع على التأكيد عليه في العديد من الدول وفي مقدمتها دولة الإمارات العربية المتحدة.

ثانياً: مشكلة البحث

يبحث موضوع هذه الرسالة في دراسة العقوبة التأديبية والمبادئ التي تقوم عليها وفق المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته. باعتبارها أحد الأركان الهامة التي يتكون منها القانون المنظم للوظيفة العامة، والذي يمكن من خلاله ضمان تحقيق حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وهو الهدف الاساسي الذي يصبو لتحقيقه القانون التأديبي.

ويتمثل التحدي الرئيسي لهذا البحث في بيان مدى مساهمة العقوبات الخمس التي نص عليها قانون الموارد البشرية الاتحادي على سبيل الحصر في تحقيق التوافق والتوازن العادل بين المصلحة العامة التي تتعلق بحسن سير المرافق مع عدم الإضرار بحقوق وضمانات الموظف العام، وكذلك حمايته من تعسف السلطة الإدارية عند توقيعها. وكذلك معرفة ما إذا كانت هذه العقوبات تكفل تحقيق مبدأ التناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة الموقعة على الموظف من عدمه.

ويحاول هذا البحث التركيز على عناصر المشكلة الآتية:

أولاً: البحث في مدى تحقق الهدف الأساسي من توقيع العقوبة التأديبية وهو التوفيق والموازنة العادلة بين مصلحة الوظيفة العامة والمصلحة الخاصة للموظف، الامر الذي قد يترتب على الفشل أو الإخفاق في تحقيقه إلحاق ضرراً جسيماً بحسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة.

ثانياً: البحث في مدى مشروعية الإجراءات التي تتخذها الجهات الإدارية على الموظف المخالف باسم تحقيق المصلحة العامة، في الوقت الذي تنطوي فيه هذه الإجراءات في واقع الأمر على نية إلحاق الأذى والعقاب بالموظف وهي إجراءات عرفها الفقه والقضاء (بالعقوبات التأديبية المقنعة).

ثالثاً: ما هي الأسباب التي تدعو جهة الإدارة إلى سلوك هذا الأسلوب المقنع في معاقبة موظفيها في الوقت الذي يتوافر في يدها الجزاءات التأديبية التي يمكنها القيام بتوقيعها قانوناً؟

رابعاً: دراسة المبادئ التي تحكم توقيع العقوبة التأديبية وبالأخص مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، حيث أنه لا يطبق بطريقة كاملة ومنضبطة في المجال التأديبي، فنتساءل عن الأسباب التي دعت إلى عدم تطبيق مبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي بالصورة المطبق بها في المجال الجنائي؟

خامساً: نلاحظ أن المشرع في المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، نص على خمس عقوبات تأديبية على سبيل الحصر، وهنا يثور التساؤل هل تكفل هذه العقوبات الواردة في المرسوم بقانون على تحقيق مبدأ التناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة الموقعة عليها؟

سادساً: هل يكفل المرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية تحقيق الهدف الأساسي من وراء توقيع العقوبة التأديبية، وهو التوفيق بين اعتبارات العدالة وعدم الإضرار بحقوق وضمائمات الموظف العام وبين اعتبارات تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد أم لا؟

ثالثاً: أهمية البحث

تظهر أهمية هذا البحث في أن المشرع لم يحدد المخالفات الوظيفية على سبيل الحصر. وإنما أعتبر أن كل ما يرتكبه الموظف ويمثل اخلالاً بواجبات الوظيفة وهو بمثابة مخالفة تأديبية أو أن كل فعل مخالف للقوانين واللوائح الادارية تصدر عن موظف عام تعد مخالفة ادارية تستوجب معاقبة مرتكبها بعقوبة تأديبية تحددها السلطة الادارية، وفق ما تتمتع به من سلطة تقديرية في حدود العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر.

ونتيجة لعدم تحديد المشرع للمخالفات التأديبية. بالإضافة إلى أن المشرع لم يقنن العقوبات التأديبية مع ما يناسبها من مخالفات تأديبية. بل ترك المجال مفتوحاً للسلطة الإدارية في اختيار العقوبة التأديبية المناسبة مع المخالفة التأديبية المرتكبة، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعسف السلطة الادارية عند اختيار العقوبة التأديبية مستغلة في ذلك سلطتها التقديرية⁽⁶⁾. أضحت الحاجة إلى تقرير ضمانات تضمن عدم تعسف الجهة الإدارية في استخدام حقها في العقاب أمراً ملحاً.

ونظراً لافتقار المكتبة القانونية بدولة الإمارات العربية المتحدة بالأبحاث القانونية التي تخص المبادئ التي تحكم توقيع العقوبة التأديبية على ضوء مسلك القضاء الإماراتي؛ فإن الضرورة تقتضي تكريس دراسة لبيان هذه المبادئ على ضوء المبادئ التي استقرت عليها المحكمة الاتحادية العليا في مجال تأديب الموظف العام وذلك وفقاً لما ورد بمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، وهو ما يفسر سبب اختيار موضوع هذه الرسالة.

(6) د. بشير علي باز، الجزاءات التأديبية المقننة، مرجع سابق، ص 6.

رابعاً: تساؤلات البحث

يهدف هذا البحث إلى الإجابة على التساؤلات الآتية:

1. هل العقوبات التأديبية الخمس التي حددها المشرع على سبيل الحصر كافية لحماية الموظف من تعسف الجهة الإدارية عند توقيعها؟
2. وهل راعى المشرع عندما حدد هذه العقوبات مبدأً تتناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة؟
3. هل اكتفاء المشرع بتحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر دون تقنين العقوبات مع ما يناسبها من المخالفات التأديبية كفيل بحماية الموظف وحقوقه أم كان يفضل على المشرع تقنينها؟

خامساً: منهجية البحث

سنسعى في هذا البحث من خلال المنهج التحليلي لدراسة العقوبات التأديبية التي نصّ عليها قانون الموارد البشرية الاتحادي وتحديد المبادئ القانونية التي تحكم توقيع هذه العقوبات.

سادساً: خطة البحث

المبحث الأول: العقوبة التأديبية ماهيتها وأنواعها

المطلب الأول: ماهية العقوبة التأديبية و فلسفتها وتميزها عن غيرها

الفرع الأول: فلسفة العقوبة و ماهية العقوبة التأديبية

الفرع الثاني: تمييز العقوبة التأديبية عما يشابهها

المطلب الثاني: العقوبات التأديبية التي نص عليها قانون الموارد البشرية

الفرع الأول: العقوبات معنوية

الفرع الثاني: العقوبات مادية

المبحث الثاني: المبادئ التي تحكم توقيع العقوبة التأديبية

المطلب الأول: مبدأي شرعية العقوبة وعدم رجعية العقوبة

الفرع الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

الفرع الثاني: مبدأ عدم الرجعية العقوبة التأديبية

المطلب الثاني: مبدأي وحدة العقوبة وتناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة

الفرع الأول: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية

الفرع الثاني: مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المرتكبة

الخاتمة: وتشمل أهم النتائج والتوصيات المستفادة من البحث

المبحث الأول: العقوبة التأديبية ماهيتها وأنواعها

تعتبر القواعد والنصوص القانونية عديمة الجدوى ما لم تكن مصحوبة بجزاء يلزم الخاضعين لها باحترامها والعمل بها. ويلعب الجزاء دوراً لا يستهان به في تحقيق فاعلية القاعدة القانونية. ولا تخرج القواعد القانونية عن هذا الإطار(7).

وتقتضي الإحاطة بمفهوم العقوبة التأديبية التعرض بالدراسة لماهيتها (المطلب الأول) و بيان أنواعها (المطلب الثاني) وذلك على هدي قانون الموارد البشرية الاتحادي.

المطلب الأول: ماهية العقوبة التأديبية وفلسفتها وتميزها عن غيرها

سنعرض في هذا المطلب فلسفة العقوبة وماهية العقوبة التأديبية (الفرع الأول) وذلك قبل بيان أوجه الشبه والاختلاف بينها وبين العقوبة الجنائية والتدابير الداخلية (الفرع الثاني):

الفرع الأول: فلسفة العقوبة وماهية العقوبة التأديبية

بداية لا بد من دراسة فلسفة العقوبة بشكل عام (أولاً) قبل الخوض في تفصيل العقوبة التأديبية من حيث تعريفها وبيان طبيعتها والهدف من توقيعها (ثانياً).

أولاً: فلسفة العقوبة

يعتبر الغرض الأساسي من توقيع العقوبة هو حماية مصالح وحقوق أفراد المجتمع، وأنه لا يمكن تحقيق هذا الغرض إلا من خلال إيجاد حلول مناسبة للحد من الجريمة، وبالتالي تحقيق الغرض الأساسي من العقوبة(8).

وقد وجدت أغراض العقوبة منذ زمن بعيد إلا أنه يختلف الغرض منها باختلاف العصور والأنظمة، حيث كان الغرض من العقوبة في الأنظمة القديمة هو الانتقام والتشهير بالمجرم وكانت

(7) د. علي محمد جعفر، فلسفة العقوبات في القانون والشرع الإسلامي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1997، ص41.

(8) د. فكري أحمد عكاز، فلسفة العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون، مرجع سابق، ص41.

العقوبات مقصورة على الحرق، الصلب، التقطيع، الجلد، النفي. ولم يكن مبدأ التناسب بين العقوبة والجريمة معمولاً به خلال هذه الحقبة(9).

ثم تغير الغرض من العقوبة في النصف الثاني من القرن الثامن عشر فأصبح الغرض هو تحقيق الردع العام والردع الخاص دون الأخذ في الاعتبار شخصية المجرم(10).

وبعدها ظهرت المدرسة التقليدية الحديثة والتي ذهبت إلى أن الغرض من توقيع العقوبة هو تحقيق المنفعة والردع العام، وذلك من خلال حماية المصالح الاجتماعية وتحقيق أمن واستقرار أفراد المجتمع والحد من ارتكاب الجرائم، وقد أغلقت هذه المدرسة تحقيق الردع الخاص. ويمكن القول أن هذه الأنظمة التي سادت خلال الحقبة المنوه عنها أنفاً لم تحقق الهدف التي كانت تسعى إليه(11).

ثم ما لبث أن ظهر الاتجاه الذي اهتم بدراسة شخصية المجرم وبيان مدى خطورته الإجرامية ومن ثم تحديد التدبير الذي يتناسب مع هذه الخطورة، ولقد استبعد هذا الاتجاه تطبيق العقوبات واستبدالها بتطبيق التدابير الاحترازية على مرتكب الجرائم. وبالتالي فقد صنف هذا الاتجاه المجرمين إلى خمس أنواع، وذلك حسب نوع الخطورة: المجرمون بالطبيعة أو الميلاد، المجرمون المجانين، المجرمون العاطفيون، المجرمون بالمصادفة، المجرمون المعتادون. وحدد لكل نوع التدبير الملائم له. فالمجرم المطبوع والمجرم المعتاد على الإجرام فهذا النوع لا يمكن إصلاحه، فيبعد إبعاداً مؤبداً عن المجتمع أو يحكم عليه بالإعدام حتى لو كانت جريمته بسيطة، أما المجرم المجنون فيحجز في مصح لعلاج، والمجرم الذي تجعل منه المصادفة والظروف مجرماً،

(9) د. علي محمد جعفر، فلسفة العقوبات في القانون والشرع الإسلامي، مرجع سابق، ص13؛ د. فكري أحمد عكاز، فلسفة العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون، مرجع سابق، ص42.
 (10) د. فكري أحمد عكاز، فلسفة العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون، مرجع سابق، ص43.
 (11) د. علي محمد جعفر، فلسفة العقوبات في القانون والشرع الإسلامي، مرجع سابق، ص17؛ د. فكري أحمد عكاز، فلسفة العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون، مرجع سابق، ص43-44.

فيعاقب عقاباً بسيطاً حتى ولو كانت جريمته خطيرة، لأنه قابل للإصلاح، أما المجرم الذي يرتكب الجريمة تحت تأثير العاطفة فلا ضرورة لمعاقبته⁽¹²⁾.

ولم يحقق هذا الاتجاه مثل ما سبقه من اتجاهات الهدف الذي يسعى إليه، لأنه يقوم على فكرتين متناقضتين؛ إذ أن تحديد العقوبة بناء على شخصية الجاني لا يحقق دائماً الردع والزجر ومن ثم حماية المجتمع خصوصاً في الجرائم الخطيرة التي تمس الأمن والنظام والأخلاق. كما أن تحديد العقوبة على ضوء مصالح المجتمع قد يمنع من النظر إلى شخصية الجاني في جميع الجرائم الخطيرة والبسيطة⁽¹³⁾.

ومع ظهور الاتجاه الذي يطلق عليه بحركة الدفاع الاجتماعي الحديث تم تحديد عدد من المبادئ التي من شأنها الحد من الجريمة وهي:

- 1) التصدي ومواجهة الظروف التي تؤدي إلى الإقدام على ارتكاب الجريمة.
- 2) إعادة تأهيل الشخص مرتكب الجريمة، وبالتالي منعه من الإقدام على ارتكابها مره أخرى.
- 3) تقوم أساليب الدفاع الاجتماعي على احترام الكرامة الإنسانية والحريات العامة.

ويتضح من هذه المبادئ أن هذا الاتجاه اهتم بجانب التأهيل والردع الخاص وأغفلت جانبي العدالة والردع العام⁽¹⁴⁾.

وليس من العدل والصواب أن نحصر غرض العقوبة في مكافحة الجريمة، بل لابد من توافر أغراض أخرى لمكافحة الجريمة وهي الردع العام، وتحقيق العدالة، والردع الخاص. ويرتبط كل غرض من هذه الأغراض ارتباطاً وثيقاً بالغرضين الآخرين. وتتنوع هذه الأغراض

(12) د. علي محمد جعفر، فلسفة العقوبات في القانون والشرع الإسلامي، مرجع سابق، ص26؛ د. فكري أحمد عكاز، فلسفة العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون، مرجع سابق، ص44-45.
 (13) د. فكري أحمد عكاز، فلسفة العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون، مرجع سابق، ص45.
 (14) د. فكري أحمد عكاز، فلسفة العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون، مرجع سابق، ص46-47؛ د. علي محمد جعفر، فلسفة العقوبات في القانون والشرع الإسلامي، مرجع سابق، ص27-32.

إلى معنوي: يتمثل في ضرورة تحقيق العدالة، وآخر نفعي: ويتمثل في وجوب تحقيق الردع بنوعيه. ويتحقق الردع العام من خلال وجود نصوص قانونية للتجريم والعقاب والتزام السلطات المختصة بتطبيقه عند الاقتضاء، وتحقيق العدالة في نطق القاضي بالعقوبة وتنفيذها، أما الردع الخاص فهو في كيفية تنفيذ العقوبة(15).

تتنوع العقوبات إلى عدة أنواع، منها ما يسمى بالعقوبات الجنائية ومنها العقوبات المدنية (التعويض) ومنها العقوبات التأديبية.

تتعدد العقوبات الجنائية وتختلف باختلاف جسامة وظروف المجرم مرتكب للجريمة، ففي بعض الأفعال الخطيرة تطبق العقوبات البدنية التي توقع على جسم الإنسان مثل الإعدام والقطع، وقد تكون العقوبة مقيدة للحرية مثل عقوبة السجن المؤبد أو المؤقت أو الحبس. وقد تكون العقوبة ذا طابع معنوي تؤثر على النفس دون الجسد كالتوبيخ والتهديد. وقد تكون العقوبة مالية تصيب مال المجرم مثل الغرامة أو المخالفة. أما العقوبة المدنية فهي عبارة عن تعويض مالي يفرض على الشخص نتيجة لارتكابه جريمة وذلك جبراً للضرر المادي والنفسي الذي أصاب المجني عليه وأهله. كما هو الشأن بالنسبة لجريمة القتل إذ يحكم على الجاني بالتعويض (كعقوبة مدنية) لجبر الضرر النفسي والمادي الذي أصاب أهل المجني عليه بالإضافة إلى العقوبة الجنائية المحكوم بها(16).

وفيما يتعلق بالعقوبات التي توقع على الموظف العام عندما يرتكب مخالفة تأديبية فإنها تتنوع هي الأخرى ما بين عقوبات معنوية، كالإنذار والتنبيه، وأخرى قد تضره في المزايا المالية وغيرها كالخصم من الراتب والفصل من الخدمة.

(15) د. فكري أحمد عكاز، فلسفة العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون، مرجع سابق، ص 47-48.
 (16) د. رمسيس بهنام، النظرية العامة للمجرم والجزاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991، ص 126؛ د. علي محمد جعفر، فلسفة العقوبات في القانون والشرع الإسلامي، مرجع سابق، ص 43؛ المستشار عزت حسنين، النظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازية بين الشريعة والقانون دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1988، ص 45.

ويجدر التنويه إلى أن دراستنا سنتقصر في هذه الجزئية على العقوبة التأديبية دون غيرها، وهو ما سنتعرض له بقدر من التفصيل لبيان مفهومها وطبيعتها والهدف من توقيعها وتمييزها عن غيرها من العقوبات.

ثانياً: مفهوم العقوبة التأديبية و طبيعتها والهدف من توقيعها

تعد العقوبة التأديبية من الوسائل التي تلجأ إليها السلطة الإدارية لتحقيق الردع بنوعيه العام والخاص، وتعد العقوبة جزاء يطبق في حالة ثبوت مسؤولية الموظف التأديبية⁽¹⁷⁾.

وينبغي على السلطة التأديبية عند توقيع العقوبة أن تلتزم بالحدود التي حددها المشرع وإلا اعتبرت مخالفة للمبادئ الواجب مراعاتها عند إنزال العقاب (كما سنرى لاحقاً في المبحث الثاني). وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الاتحادية بأنه "يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم بحكم القانون في تصرفاتها وأن تستند في توقيع الجزاءات التأديبية على مستخدميها إلى نص يسمح لها بتوقيع تلك الجزاءات، وذلك أن التزام الإدارة بحكم القانون وخضوعها له يعنى ضرورة استنادها في كل تصرفاتها وأعمالها إلى أسس من القانون وأن تتفق معه، فلا يجوز لها أن تأتي عملاً قانونياً أو مادياً بغير سند من القانون، وإلا عد ذلك خروجاً على مبدأ الشرعية يعيب القرار بعيب مخالفة القانون"⁽¹⁸⁾.

وفي ذات السياق نصت المادة 81 في فقرتها الأولى من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أنه (كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إدارياً وذلك مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء، ولا يعفى الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا

(17) د. بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2015، ص 369؛ د. محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي، مصر، المكتب الجامعي الحديث، 2008، ص 193.

(18) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 140 لسنة 2012 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 27 من يونيو لسنة 2012، المكتب الفني.

أثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطياً إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر).

وعلى ضوء ما تقدم سنعرض بقدر من التفصيل لماهية العقوبة (أ) وطبيعتها (ب)

والهدف منها (ج)

أ- تعريف العقوبة التأديبية:

ترتبط العقوبة التأديبية بالعلاقة الوظيفية بين الموظف والمرفق العام. فهي لا توقع إلا على الموظف، وتكون العقوبة عبارة عن حرمان الموظف من بعض أو كل المزايا الوظيفية أو تخفيضها، ويحصل ذلك عندما يرتكب الموظف مخالفة وظيفية⁽¹⁹⁾.

ويلحظ من خلال البحث في قانون الوظيفة العامة في الدول العربية بما فيها قانون دولة الإمارات العربية المتحدة بحساباته محل الدراسة في هذا البحث، أنه لم يضع تعريفاً للعقوبة التأديبية، بل اقتصر مسلكه على تحديد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف.

وحدد قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف الخاضع لهذا القانون، في المادة 83 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، في أربع عقوبات تأديبية:

أ- لفت النظر الخطي

ب- الإنذار الخطي

(19) د عزيزة الشريف، مسالة الموظف العام في الكويت، "المسؤولية المدنية والإدارية"، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، 1997، ص 300.

ج- الخصم من الراتب الأساسي بما لا يجاوز أجر عشرة أيام عن كل مخالفة وبما لا

يجاوز ستين يوماً في السنة

د- الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في معاش التقاعد أو مكافأة نهاية الخدمة أو حرمانه

منها في حدود الربع كحد أقصى

ثم تم تعديل هذه المادة في المرسوم بقانون اتحادي رقم 17 لسنة 2016 بإضافة عقوبة

جديدة وهي تنزيل درجة الموظف درجة واحدة وكافة ما تمنحه الدرجة من مميزات.

ويلاحظ من هذا النص أن المشرع حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر ورتبها

حسب درجة شدتها من الأخف إلى الأشد دون أن يخصص عقوبة تأديبية معينة لكل مخالفة تأديبية

كقاعدة عامة، وإنما ترك لسلطة التأديب حرية اختيار العقوبة التأديبية التي تراها مناسبة مع

المخالفة المرتكبة من بين العقوبات المحددة على سبيل الحصر، وهو ما سيتم تفصيله لاحقاً.

وفيما يخص المسلك الفقهي بصدد تعريف العقوبة التأديبية فقد تنوعت التعريفات الفقهية

للعقوبة التأديبية. ويرجع السبب في ذلك إلى أن التعريفات بصفة عامة ليست مهمة المشرع وإنما

هي مهمة الفقه⁽²⁰⁾. ولذلك نلاحظ تنوع في التعريفات الفقهية بسبب اختلاف وجهات النظر التي

يتبناها كل فقيه في تعريفه للعقوبة التأديبية. وعليه سوف نقوم ببيان التعريفات الفقهية للعقوبة

التأديبية ثم نعرض التعريف الراجح من هذه التعريفات:

(20) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، 1976، ص 26؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2010، ص 368.

عرف أحد الفقهاء(21) العقوبة التأديبية بأنها "جزاء يقرره القانون لمعاقبة الموظفين العموميين مرتكبي المخالفة التأديبية، ومن شأنه التأثير على وضعهم الوظيفي المادي أو الأدبي أو إنهاء علاقته الوظيفية بالسلطة الإدارية".

وعرفها البعض(22) بأنها "جزاء أدبي ومادي في آن واحد ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته شأن العقوبات الجنائية، وإنما في وضعه الوظيفي فقط فيؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو من الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية".

ولقد ركز التعريف المتقدم على محل العقوبة التأديبية المتمثل في كونه يصيب الموظف في المزايا التي ترتبط بالوظيفة العامة.

(21) الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص72 وما بعدها.

(22) الفقهاء هم: د. محمد عصفور، التأديب والعلاقات في علاقات العمل، د. محمد مختار عثمان، د. محمد محمود ندا. المرجع كتاب د. محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 194؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 368؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 28.

وإذا كانت التعريفات الفقهية⁽²³⁾ تتسم بالكثرة إلا أنه يجمع بينها اعتمادها على بيان كافة العناصر المرتبطة بالعقوبة سواء من حيث بيان الجهة المخولة بتوقيعها أو من حيث نطاقها أو محلها أو سببها أو مضمونها.

ويلزم أن يشتمل تعريف العقوبة التأديبية على عناصر شاملة ومحيطة وجامعة بمعنى العقوبة، وعليه يمكن تعريف العقوبة التأديبية بأنها جزاء وظيفي محدد قانوناً على سبيل الحصر يصيب المزايا الوظيفية ويتم توقيعه من قبل السلطة التأديبية المختصة على الموظف الذي ثبت ارتكابه لمخالفة وظيفية بهدف الحفاظ على انتظام سير العمل في الجهة الإدارية وتحقيق أهدافها.

ب- الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية:

تعتبر العقوبة التأديبية ذات طابع مميز لأنها متصلة بالوظيفة العامة من حيث سبب وجودها. وكذلك تعتبر جزاء إداري لأنها تصيب الموظف في مركزه الوظيفي. بمعنى أنه محل العقوبة هي المزايا الوظيفية سواء بحرمانه من هذه المزايا بصورة نهائية أو مؤقتة أو تخفيضها أو حرمانه من الوظيفة ذاتها بصورة نهائية. وقد تكون هذه العقوبة معنوية أو مادية، فالعقوبة التأديبية بهذا المعنى تعتبر ذات طبيعة إدارية، بالإضافة إلى أنها لا توقع إلا على الموظف العام بسبب إخلاله بواجبات وظيفته. ويمكن القول أن يتجسد محلها في المزايا الوظيفية.

(23) عرف د. مجدي شعيب العقوبة التأديبية بأنها "الإجراء الفردي الذي يعاقب على ارتكاب المخالفة التأديبية والذي يصيب مرتكبها في مزايا الوظيفة العامة التي يشغلها" وعرفتها د. أماني زين بدر فراج بأنها "الجزاءات التأديبية المحددة قانوناً على سبيل الحصر والتي يجوز للسلطة التأديبية المختصة توقيعها على الموظف العام عند ثبوت إخلاله بواجبات وظيفته عملاً على حسن وانتظام سير العمل في المنظمات الإدارية المختلفة." وعرفها الفقه الليبي د. نصر القاضي بأنها: "جزاء تأديبي يوقع على الموظف العام من السلطة التأديبية لارتكابه جريمة تأديبية." وكذلك عرفها المستشار د. خليفة سالم الجهمي بأنها "عقوبة ذات طابع إداري يكون منصوصاً عليها قانوناً، تفرض على الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته أو يخرج على مقتضياتها من قبل السلطة التأديبية المختصة بذلك، ولا تمس سوى مركزه الوظيفي." كما عرف الفقه السعودي العقوبة التأديبية بأنها جزاء وظيفي يوقع على الموظف الذي ثبت ارتكابه مخالفة تأديبية. وعرفها د. منصور إبراهيم العتوم بأنها "إجراء عقابي محدد ينص، توقعه السلطة التأديبية المختصة على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة ويناله في مزاياها"، وعرفها د. محمد جودت الملط بأنها عقوبة تمس الموظف في حياته الوظيفية أو في مزايا الوظيفة وتنقسم إلى عقوبة معنوية وأخرى مادية، وكذلك عرف د. بلال أمين زين الدين العقوبة التأديبية "بأنها هي الأثر القانوني المترتب على ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية والتي توقع من قبل السلطة المختصة في حدود العقوبات التي حددها المشرع على سبيل الحصر"، وعرفها د. مصطفى عفيفي بأنها "جزء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبتت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة المنتمية إليها وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً"، الدكتور عبدالفتاح حسن عرف العقوبة التأديبية بأنها تعد جزاء موقعاً عن مخالفات ذات طبيعة خاصة "الطبيعة الإدارية المتصلة بالوظيفة العامة".

كما أن هذه العقوبات ذات طبيعة تشريعية بالنظر إلى كونها محددة سلفاً من جانب

المشرع.

بالإضافة إلى أنها تحتوي على عنصر الإيلام، والإيلام هنا المقصود منه حفظ سير النظام

في المرفق العام، فالعقوبة التأديبية تجعل الموظف يخشى تكرار الخطأ حتى يتجنب العقوبة(24).

ج- الهدف من توقيع العقوبة التأديبية:

إن الهدف الأساسي من توقيع العقوبة التأديبية هو ضمان حسن سير العمل في المرفق

العام بانتظام واطراد وتحقيق أهدافه، وبناء عليه يجب على الجهة الإدارية أن لا تكتفي فقط بالتأكد

من وقوع المخالفة لمعاقبة مرتكبها، بل عليها بحث الأسباب التي جعلت الموظف يرتكب المخالفة.

أي بحث مواطن الخلل في الجهة الإدارية، فقد يرجع السبب في ارتكاب المخالفة التأديبية إلى سوء

في تنظيم المرفق، أو إلى الغموض في الاختصاصات والواجبات الوظيفية، أو قد يكون السبب

الضغط وكثرة العمل، أو وجود مشاكل أخرى(25). بالإضافة لإصلاح وتقويم الموظف العام ورفع

كفاءة الأداء الوظيفي وتحقيق الردع العام المتعلق بكافة الموظفين بعدم ارتكاب المخالفة(26).

(24) د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريم في مجال التأديب دراسة في القانون الإداري العربي المقارن، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009، ص 47 - 48؛ د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، مرجع سابق، ص 300؛ المستشار علي بن موسى بن علي فقيهي، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 2013، ص 144 - 146؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 33؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، 615.

(25) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 23.

(26) د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة دراسة للتشريع الفرنسي والمصري، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، 1999، ص 280؛ د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا، مطبعة الشرق ومكتبتها، الطبعة الأولى، 1984، ص 122 - 123؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية الأوروبية، مرجع سابق، ص 379؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة مزيدة ومنقحة، ص 616.

الفرع الثاني: تمييز العقوبة التأديبية عما يشابهها

تختلف العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية في عدة جوانب من بينها المفهوم والهدف. وإن كان كلاهما عبارة عن الأثر المترتب على إتيان فعل نهى عنه المشرع أو الامتناع عن فعل أوجب القيام به⁽²⁷⁾. وهذا لا يعني أنه لا يوجد تشابه بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية وذلك على النحو الذي سنتعرض له.

أولاً: التمييز بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية

سوف نبين أوجه الشبه (أ) والاختلاف (ب) بين كلا العقوبتين التأديبية والجنائية، وذلك وفق الآتي:

أ- أوجه الشبه بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية:

يوجد تشابه وتمائل كبير بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية، حتى ظن البعض بأن العقوبة التأديبية هي جزء من العقوبة الجنائية وأن الاختلاف بينهما هو اختلاف ظاهري وسطي⁽²⁸⁾.

فمن حيث الهدف، تهدف كلاً من العقوبة الجنائية والتأديبية إلى الحفاظ على المصلحة العامة وحماية النظام في المجتمع، وذلك من خلال تحقيق الردع الخاص بتوقيع العقوبة على الجاني لمنع تكرارها والردع العام لأفراد المجتمع بعدم اتباع سلوك هذا الجاني⁽²⁹⁾.

من حيث المبادئ القانونية المطبقة على العقوبتين، تخضع كلا العقوبتين لمبدأ شرعية العقوبة (لا عقوبة إلا بنص)، فالمشرع حدد العقوبات التي توقع على المتهم أو الموظف المخالف،

(27) د. بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 371.

(28) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 617.

(29) د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 290-291؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 619؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 55؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 257؛ د. بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 377.

كذلك أوجب على السلطة المختصة عند توقيع العقوبة أن تختار إحدى هذه العقوبات. كذلك كلاهما يخضع لمبدأ وحدة العقوبة، فلا توقع عن الجريمة أو المخالفة سوى عقوبة واحدة حسب الأصل العام. بالإضافة إلى أنه لا توقع العقوبة إلا على مرتكب الخطأ أو الجريمة وذلك طبقاً لمبدأ شخصية العقوبة. كذلك يسري مبدأ التناسب بين العقوبة الموقعة مع المخالفة أو الجريمة المرتكبة ومبدأ المساواة ومبدأ عدم الرجعية على كلاهما، إلا أنه يوجد بعض الاستثناءات في المجال التأديبي كما سنرى لاحقاً⁽³⁰⁾.

وتتشابه العقوبتين من حيث أسلوب ممارسة العقاب، فتحتوي العقوبتان على معنى الإيلام والقسر والتلويع بإلحاق الأذى من أجل المحافظة على النظام في المجتمع، فكلا العقوبتين الجنائية والتأديبية تستند على هذه العناصر والمعاني الإيلامية⁽³¹⁾.

فضلاً عما تقدم، تستند كلاً من العقوبة الجنائية والتأديبية إلى نص أساسي في القانون الدستوري الذي يعطي الدولة الحق في فرض العقوبة حماية لأمن المجتمع والنظام العام⁽³²⁾.

أما من حيث سبب المحرك لكلا العقوبتين، فتوقع العقوبة التأديبية عندما يرتكب الموظف مخالفة أو خطأ وظيفي، أما العقوبة الجنائية فتوقع عندما يرتكب الشخص لجريمة جنائية، والسبب في كلاهما هو الخطأ أو الإخلال⁽³³⁾.

(30) د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 256؛ د. عزيزة الشريف مساعلة الموظف العام في الكويت، مرجع سابق، ص 304؛ سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، 1994، ص 120؛ د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 135؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 53؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 617 – 618؛ د. بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 378؛ د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، جامعة القاهرة، ص 315.

(31) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 54؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 618؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 256.

(32) د. عزيزة الشريف، مساعلة الموظف العام في الكويت، مرجع سابق، ص 405 - 406.

(33) سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 122؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 57؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 620؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 257.

وتتشابه العقوبة التأديبية والجنائية أيضاً، بحيث تتخذ العقوبة التأديبية ذات الشكل والإجراءات المتبعة بالنسبة لتوقيع العقوبة الجنائية، حيث لا يمكن توقيع العقوبة التأديبية إلا بعد إجراء التحقيق مع الموظف المخالف، ومواجهته بالأوراق والمستندات التي تثبت ارتكابه المخالفة، وإعطائه الفرصة للدفاع عن نفسه، ونفي هذا الاتهام، بمعنى أنه لا توقع العقوبة التأديبية إلا بعد استيفاء جميع إجراءات التحقيق والضمانات المكفولة له من أجل تحقيق المحاكمة العادلة مثلها مثل العقوبة الجنائية وإلا اعتبرت غير مشروعة(34).

كما أنه يوجد ترابط وتفاعل بين العقوبتين، فالعقوبة الجنائية لها انعكاسات معتبرة في المجال التأديبي، وكذلك العقوبة التأديبية من جانب آخر عندما تمارس عملها ومن أجل تنظيم وظيفي معين فإنها تهدف لتحقيق جزء من الصالح العام للمجتمع كله. ويفسر ذلك بوجود عدد من أسباب تتمثل فيما يلي:

1. يعتبر العقاب التأديبي عقاب ناقص ويحتاج إلى تكملة من أجل تحقيق الردع والتخويف، لذلك نحتاج للعقوبة الجنائية لتكملة هذا الدور.
2. أن المخالفات الوظيفية التي يرتكبها الموظف العام لا يقتصر أثرها على المجال الوظيفي أو المستوى الوظيفي فقط، إنما يمتد أثرها لتمس المجتمع ككل، أما العقوبة الجنائية فإنها تسأل عن مهمة حمايته والدفاع عنه(35).

أما من حيث التأثير المتبادل بين المجال التأديبي والجنائي فإن الفعل الواحد المرتكب من قبل الشخص قد يعرضه لأنواع متعددة من المسؤولية وفي ضوء دراسة العلاقة بين العقوبة الجنائية و التأديبية، فإنه يمكن حصر الاحتمالات في أحد الفروض الثلاثة:

(34) سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 122؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 58؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 622.

(35) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 59؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 622 - 623؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 258.

1. أن يشكل الخطأ المنسوب إلى الموظف جريمة جنائية فقط، لا تأثير لهذه الجريمة على وضعه الوظيفي. مثل ارتكاب مخالفة مرورية أو تجاوز حدود الدفاع الشرعي أو التأديب.
2. أن يشكل الخطأ المنسوب إلى الموظف جريمة تأديبية فقط مثل التأخر عن الحضور للعمل، عدم احترام الرؤساء، وعدم تنفيذ العمل أو الخطأ في تنفيذه.
3. أن يشكل الخطأ المنسوب إلى الموظف جريمة جنائية ومخالفة تأديبية في ذات الوقت. مثل الاعتداء بالسب والضرب على رؤسائه وزملائه في العمل، سرقة الأموال العامة(36).

يتضح أن الفرض الأول لا يثير صعوبة، لأن ليس لها أثر على المسلك الوظيفي، وإنما يقتصر أثرها على الموظف بتوقيع عقوبة جنائية عليه. وقد يكون لها أثر غير مباشر إذا حكم على الموظف بالحبس، فإنه يوقف عن العمل بقوة القانون لحين الانتهاء من تنفيذ العقوبة والعودة إلى العمل. كذلك قد يترتب على حبسه خصم راتبه خلال فترة انقطاعه عن العمل. وعليه فقد نصت المادة 87 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته على أنه "إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف رواتبه إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه". كما نصت المادة 91 من ذات المرسوم على أنه "يعامل الموظف الذي يحبس احتياطياً في جريمة غير ناشئة عن الوظيفة أو بسببها - ما لم تكن متعلقة بإحدى الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق - معاملة الموظف المنقطع عن العمل على أن تخصص مدة الانقطاع من رصيد إجازاته فإن لم تكف اعتبرت تلك المدة إجازة بدون راتب".

(36) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإداري "الكتاب الثالث قضاء التأديب"، مرجع سابق، ص 222 - 223.

وهو ما أكدته الفتوى التي أصدرتها دائرة الفتوى والتشريع بوزارة العدل الإماراتية في أنه "بالإشارة إلى كتاب إحدى الجهات بشأن حالة الموظف بمحكمة أبوظبي الابتدائية الاتحادية المحكوم عليه في القضية رقم (1161/1997) جنابات أبوظبي. وتتلخص الوقائع في أنه: تم توقيف المذكور على ذمة القضية المذكورة ابتداء من 1997/3/10 وأفرج عنه في 1997/9/30، وبتاريخ 1997/6/10 صدر الحكم عليه بالغرامة بمبلغ ألفي درهم عن تهمة عدم الإبلاغ عن جريمة الرشوة موضوع القضية. وتطلبون الإفادة بالرأي عن مدى أحقية المذكور في صرف راتبه عن المدة من 1997/3/10 وحتى 1997/9/30 وعمّا إذا كان يجوز إنهاء خدمة المذكور استناداً إلى أحكام المادة (89/8) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية.

ورداً على ذلك نفيد بأنه بالرجوع إلى أحكام القانون المشار إليه يتبين أن المادة (67) منه تنص على أن: (كل موظف يحبس احتياطياً يوقف عن عمله مدة حبسه ويوقف صرف نصف راتبه وبعد انتهاء مدة الحبس يصرف له ما سبق خصمه من راتبه إذا انتهى التحقيق إلى الحفظ أو براءته من التهمة التي حبس من أجلها وإلا حرم منه). ومفاد النص المتقدم، أنه إذا حبس الموظف احتياطياً في جريمة جنائية فإنه يوقف عن عمله مدة حبسه كما يوقف صرف نصف راتبه الإجمالي عن تلك المدة، وبعد انتهاء التحقيق معه إلى الحفظ أو البراءة فإنه يصرف له ما سبق خصمه، أما إذا انتهى التحقيق إلى غير ذلك فإنه يحرم من نصف المرتب الذي تم خصمه عن مدة حبسه. وتطبيقاً لذلك، فإنه لما كان الثابت من الوقائع أن المذكور قد حبس احتياطياً من 1997/3/10 حتى 1997/9/30 وانتهى التحقيق معه إلى الحكم عليه بالغرامة فمن ثم فإنه يحرم من نصف راتبه عن مدة حبسه تطبيقاً لنص المادة (67) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 المشار إليه" (37).

(37) وزارة العدل، دائرة الفتوى والتشريع، رأي رقم 1956 لسنة 1997.

أما إذا كان الفعل الذي ارتكبه الموظف يشكل مخالفة وظيفية فقط حسب الفرض الثاني، فإنه لا يثير صعوبة لأن الخطأ التأديبي لا يشكل جريمة جنائية. وبالتالي لا يوجد لقاء بين العقوبة التأديبية والجنائية في هذه الصورة.

ولكن تظهر الصعوبة في الفرض الثالث عندما يشكل خطأ الموظف مخالفة وظيفية وجريمة جنائية في ذات الوقت (38). وهو ما سنعرض له تفصيلاً.

1) أثر العقاب الجنائي على الوضع الوظيفي للموظف:

نصّ قانون العقوبات على عقوبة تصيب الموظف نتيجة إدانته في جريمة من الجرائم وهي عزل الموظف من الوظيفة. وهذه العقوبة إما أن تأتي بصورة عقوبة تبعية أو بصورة عقوبة تكميلية. وبالتالي فعقوبة العزل ليست عقوبة أصلية، وهذا منطقي لأن قانون العقوبات يطبق على الموظفين وغير الموظفين.

بيد أن عقوبة العزل من الوظيفة وهي عقوبة تتبع العقوبات المحكوم بها بقوة القانون دون حاجة إلى النص في الحكم عليها. ولقد وردت هذه العقوبة في المادة 78 من قانون العقوبات الاتحادي رقم 3 لسنة 1987 وتعديلاته حيث نصت على أنه "إذا كان المحكوم عليه بعقوبة السجن المؤبد أو المؤقت موظفاً عاماً أو مكافئاً بخدمة عامة ترتب على الحكم عزله منها".

كما نصت المادة 81 من قانون العقوبات الاتحادي على عقوبة العزل باعتبارها عقوبة تكميلية وجاء نصها كما يلي "يجوز عند الحكم على موظف عام بالحبس في إحدى الجرائم التي يشترط أن يكون الجاني فيها موظفاً عاماً أن يحكم عليه بالعزل مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات". ونلاحظ من النص أن عقوبة العزل كعقوبة تكميلية هي جوازيه للقاضي أن يحكم بها أو لا يحكم بها.

(38) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإداري "الكتاب الثالث قضاء التأديب"، مرجع سابق، ص 222 – 223.

ولا تعتبر عقوبة العزل من الوظيفة عقوبة تأديبية، حيث تختلف هذه العقوبة عن عقوبة الفصل من الخدمة التي نص عليها قانون الموارد البشرية الاتحادي باعتبارها إحدى العقوبات التأديبية. وبالتالي فإن توقيع عقوبة العزل نتيجة إدانة الموظف جنائياً لا تمنع السلطة التأديبية من توقيع عقوبة تأديبية عليه إذا كان الفعل يشكل مخالفة وظيفية. وإن كانت في الغالب تكتفي سلطة التأديب بالعزل الذي يوقع على الموظف نتيجة الحكم الجنائي باعتباره أقصى ما يمكن للسلطة التأديبية المختصة أن توقعه. ذلك لأن الهدف من العقوبة الجنائية هو حماية المجتمع، بينما تهدف العقوبة التأديبية إلى حماية الوظيفة العامة. وبالتالي فلا يعد ازدواجاً في العقوبة عندما يتم توقيع عقوبة العزل كعقوبة جنائية وعقوبة الفصل من الخدمة كعقوبة تأديبية⁽³⁹⁾.

ومن جانبه لم يكتف المشرع بالنص على هذه الأحكام السابق ذكرها في قانون العقوبات فقط. إنما أعاد النص عليها في قانون الموارد البشرية المتعلق بالموظف العام حيث نصت المادة 88 منه على أنه "تنتهي خدمات الموظف في حال إدانته بأية جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو في حال إدانته بأية جناية أو جنحة أخرى وحكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر".

يتضح من هذا النص أن هناك حالتين يفصل فيهما الموظف من الخدمة بقوة القانون وهي:

- إذا حكم عليه بجناية أو جنحة بجريمة من الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق.
- إذا حكم عليه بجناية أو جنحة في أي جريمة، وكانت العقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاث أشهر.

(39) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 223 – 225؛ د. سمير عبدالله سعد، الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014، ص 146.

وعليه فإن الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق لم يتم تعريفها من قبل المشرع، ولم تحدد ما هي الجرائم المخلة بالشرف؟ وقد قامت دائرة الفتوى والتشريع بوزارة العدل الإماراتية ببيان المقصود بالجرائم المخلة بالشرف والأمانة، وحددت البعض من هذه الجرائم. حيث نصت في إحدى الفتاوى الصادرة عنها على "أن القانون سواء في ذلك قانون الخدمة المدنية أو قانون العقوبات لم يبين مدلول الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة، كما أنه لم يتضمن معياراً لتحديد هذه الجرائم إذ يصعب مقدماً - وضع هذا التحديد، كما يتعذر وضع معيار جامع مانع في هذا الشأن، ذلك أن المراد في هذا التحديد إنما يرجع إلى المبادئ والقيم الأخلاقية والاجتماعية والدينية السائدة في المجتمع، الأمر الذي يستوجب الرجوع إلى التكييف الذي وضعه فقهاء القانون تعريفاً للجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة. وبالرجوع إلى ما استقر عليه الفقه في هذا الشأن، نجد أن فقهاء القانون قد وضعوا تعريفاً للجرائم المخلة بالشرف والأمانة، يمكن بمقتضاه تمييز تلك الجرائم عما عداها، حيث عرفوا الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة، بأنها تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع وخضوع للشهوات مما تزري بالشخص وتوجب احتقاره فلا يكون جديراً بالثقة بحيث لا يكون أهلاً لتولي المناصب العامة. وقد استقر الرأي لدى إدارة الفتوى والتشريع في فتاواها السابقة المماثلة على اعتبار جريمة حيازة وتعاطي المخدرات من الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة، وهو ما توجهت إليه النظم القانونية المماثلة حيث قررت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري اعتبار جريمة إحراز المخدرات بقصد التعاطي من الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة"⁽⁴⁰⁾.

يتضح من الفتوى السابقة أن الجريمة المخلة بالشرف والأمانة، هي التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع وخضوع للشهوات، مما يزري بالشخص ويوجب احتقاره، فلا يكون جديراً بالثقة، وبالتالي لا يكون أهلاً لتولي المناصب العامة، والتي تتطلب في الشخص

(40) وزارة العدل الإماراتية، دائرة الفتوى والتشريع، رأي رقم 2984/3/2/3/8301.

الذي يتولاها بأن يكون متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق⁽⁴¹⁾. ومن الجرائم التي تعتبر مخلة بالشرف والأمانة، جريمة شرب الخمر، الزنا، تعاطي المخدرات، خيانة الأمانة، الرشوة، التزوير في المحررات الرسمية، تحسين معصية، القذف والسب.

وتأكيداً لذلك فقد نصت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "لما كان المستفاد من المادة (88/ج) من قانون قوة الشرطة والأمن رقم (12) لسنة 1976، أن إنهاء خدمة المنتسب الوارد في هذه الفقرة، يختلف عن إنهاء الخدمة الواردة في المادة (81/ط) من ذات القانون. إذ أن الإنهاء الأخير يُعتبر جزءاً تأديبياً رسم له القانون موجباته وإجراءات اتخاذه وتوقيعه، فيما أن الإنهاء بموجب المادة (88/ج)، هو إنهاء غير تأديبي يتوقف توقيعه على مجرد تحقق سببه وهو الحكم على المنتسب في جريمة مخلة بالشرف والأمانة. ويُعتبر الحكم الجزائي بمثابة سبب قرار الإنهاء، وأن القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة المنتسب لا يعدو أن يكون كاشفاً لحالة الإنهاء التي تحققت بعد صدور الحكم الجزائي وصيرورته باتاً. ولا ينال من هذا النظر أن يكون المنتسب قد رُد إليه اعتباره، فهذا الرد يحو الأثار المستقبلية للحكم الجنائي بعد حكم الرد. أما الأثار التي تحققت واستقرت فعلاً، فلا يمكن لحكم الرد أن يحوها. لما كان ذلك وكان البين من الأوراق أن المستأنف ضده قضى في 1999/2/3م بجلده تسعة وتسعين جلدة، وحبسه ثلاثة أشهر تعزيراً عن تهمة الزنا، وذلك في الدعوى الجزائية رقم 47 لسنة 1991 جزاء أم القيوين، وأنه في 2009/4/8م صدر حكم من محكمة جنابات أم القيوين برد الاعتبار إليه ومحو الأثار المترتبة على حكم الإدانة. وكان إنهاء الخدمة مرتبط بتوفر سببه، وهو الحكم الجزائي في جريمة مخلة بالشرف، وقد تحقق سببه. ومن ثم فإن المستأنف ضده يعتبر مطروداً من الخدمة من القوة قبل صدور حكم الرد. وإذ قضى الحكم المستأنف خلاف هذا النظر، فإنه يكون مخالفاً للقانون"⁽⁴²⁾.

(41) وزارة العدل الإماراتية، دائرة الفتوى والتشريع، رأي رقم 1562 رقم القيد م.ف.م 6/854 لسنة 1993.
(42) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 525 لسنة 2008 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 13 من مايو لسنة 2009، المكتب الفني.

كما قضت ذات المحكمة على أن "إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة لا يعد من قبيل الفصل التأديبي، إذ أن الرابطة الوظيفية في هذه الحالة تنتهي بقوة القانون، ومن ثم فإن إنهاء الخدمة لا يتقيد بالضوابط والإجراءات اللازمة بالنسبة للفصل التأديبي، سواء فيما يتعلق بوجوب التحقيق مع الموظف أو إحالته إلى مجلس تأديب لتقرير إنهاء خدمته ويترتب على ذلك أن آثار إنهاء رابطة العمل تكون منذ صدور الحكم النهائي بالإدانة. إذ أن المركز القانوني للموظف نشأ بقوة القانون اعتباراً من تاريخ صدور الحكم وليس من تاريخ صدور قرار إنهاء الخدمة الإدارية المختصة بإنهاء خدمته لأن القرار لا يعدو أن يكون إجراءً تنفيذياً تطبيقاً لحكم القانون، ودون أن يرتبط برأي الإدارة أو إرادة الموظف، وتبعاً لذلك يكون النعي على الحكم في هذا الخصوص على غير أساس" (43).

وكذلك فقد جاءت فتوى من دائرة الفتوى والتشريع في وزارة العدل الإماراتية تؤكد على أنه تنهى خدمة الموظف المحكوم عليه بعقوبة مقيدة للحرية بقوة القانون، حيث نصت الفتوى على أن "ولما كان الثابت من الأوراق أنه قد صدر ضد الموظف المذكور حكم جنائي بمعاقبته بالحبس لمدة سبعة أشهر لارتكابه جريمة إضرار النار عمداً في أبنية وفقاً لنص المادة (304) من القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1987 بإصدار قانون العقوبات. ولما كانت الجريمة المشار إليها تعد من الجنايات، وحيث أنه قد حكم على الموظف المذكور بعقوبة مقيدة للحرية بحبسه مدة سبعة أشهر عن التهم المسندة إليه، ومن ثم فإنه تنتهي خدمة الموظف المذكور بقوة القانون من تاريخ الحكم النهائي عليه في الجريمة المشار إليها ويتعين على الهيئة إصدار قرار بإنهاء خدمته" (44).

(43) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 392 لسنة 2014 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 24 من ديسمبر سنة 2014، المكتب الفني.

(44) وزارة العدل، دائرة الفتوى والتشريع، استشارة رقم 3195 لسنة 2012 "1- أحقية الهيئة الاتحادية للكهرباء والماء في إنهاء خدمة الموظف من تاريخ صدور الحكم الجزائي النهائي عليه الأيل الى حبسه لارتكابه جريمة إضرار النار عمداً.
نص الفتوى بعد تلخيصها: بالإشارة الى كتاب مدير عام الهيئة الاتحادية للكهرباء والماء بشأن مدى أحقية الهيئة الاتحادية للكهرباء والماء في إنهاء خدمة موظف.

ويثور التساؤل حول معرفة أثر الحكم على الموظف بجنحة غير مخلة بالشرف والأمانة:

نصت المادة 2/89 من قانون الموارد البشرية على أن "يعاد الموظف إلى وظيفته دون أن يصرف له ما أوقف من رواتبه إذا أدين بأية جنحة غير مخلة بالشرف والأمانة وحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بالغرامة المالية أو إذا حكم عليه بالغرامة أو الحبس مع وقف التنفيذ".

يتضح من نص المادة المذكورة أنه إذا أدين الموظف بجنحة غير مخلة بالشرف والأمانة وكانت العقوبة الحبس مدة لا تزيد عن 3 أشهر أو الغرامة أو كانت العقوبة الحبس أو الغرامة مع قرار وقف التنفيذ، يترتب على هذه الإدانة أنه بعد انتهاء الموظف من تنفيذ العقوبة الجنائية

وتتلخص الوقائع حسبما يبين من الأوراق أن الموظف المذكور - عماني الجنسية - ويعمل لدى الهيئة بوظيفة ضابط اتصالات وأنه في سنة 2009 قام بعدة إجازات من تاريخ 2008/12/17 ولغاية 2009/5/16 ثم انقطع الموظف المذكور عن العمل من تاريخ 2009/5/17 حتى 2009/6/30 بواقع (45) يوماً وقد تم اتخاذ الإجراءات القانونية اتجاه الموظف وتم إيقاف راتبه وإنهاء خدمته بسبب هذا الإنقطاع بتاريخ 2009/5/17. تقدم المذكور بطلب للهيئة يلتمس إعادته إلى العمل وأن سبب انقطاعه عن العمل كان خارجاً عن إرادته حيث قدم تقريراً طبياً يفيد بتعرض ولده لتشنجات عصبية في سلطنة عمان أدت به لملازمته له في فراش المرض، ونظراً إلى الظروف الخاصة التي ألمت بولده فقد تمت الموافقة على إعادته إلى العمل وذلك استناداً إلى نص المادة (47) من قرار مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2001 في شأن لائحة شئون العاملين واللائحة المالية ولائحة المواد ومقاولات الأعمال للهيئة الاتحادية للكهرباء والماء والتي تنص على أن "يعتبر الموظف الذي ينقطع عن عمله لمدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثون يوماً متقطعة في السنة الواحدة مستقبلاً من تاريخ انقطاعه عن العمل إلا إذا أبدى أسباباً مقبولة تبرر انقطاعه عن العمل وبموافقة من المدير".

وذكرتم أنه في سنة 2012 تبين للهيئة أن الموظف المذكور كان محكوماً عليه بالحبس في إمارة الفجيرة عن جرائم ارتكبتها وأنه قد حكم عليه من محكمة الاستئناف بعقوبة الحبس مدة سبعة أشهر وقد أرفقتكم بكتابتكم المشار إليه ما يفيد ذلك، وأن فترة حبسه هي نفس المدد التي تقدم بها للإجازات ومدة انقطاعه عن العمل وليس كما ذكر بسبب مرض ولده. وتطلبون الإفادة بالرأي حول مدى أحقية الهيئة في إنهاء خدمات الموظف المذكور.

ورداً على ذلك تفيد إدارة الفتوى والتشريع أنه بالإطلاع على قرار مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2001 المشار إليه نجد أن المادة (60) منه تنص على أنه: "تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية:

6-.....
7- الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، ويكون الفصل جوازياً للمدير إذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة.

8-.....
وتكون السلطة المختصة بإنهاء خدمة الموظف هي السلطة المختصة بتعيينه حسب أحكام هذا النظام. والمستفاد من النص المتقدم أنه يشترط لإنهاء خدمة الموظف أن يكون قد صدر ضده حكم جنائي بعقوبة مقيدة للحرية، أو أن تكون الجريمة الصادر فيها الحكم مخلة بالشرف أو الأمانة. وكذلك فقد جاءت فتوى من دائرة الفتوى والتشريع في وزارة العدل الإماراتية تؤكد على أنه تنهى خدمة الموظف المحكوم عليه بعقوبة مقيدة للحرية بقوة القانون، حيث نصت الفتوى على أنه "ولما كان الثابت من الأوراق أنه قد صدر ضد الموظف المذكور حكم جنائي بمعاقبته بالحبس لمدة سبعة أشهر لارتكابه جريمة إضرار النار عمداً في أبنية وفقاً لنص المادة (304) من القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1987 بإصدار قانون العقوبات. ولما كانت الجريمة المشار إليها تعد من الجنايات، وحيث أنه قد حكم على الموظف المذكور بعقوبة مقيدة للحرية بحبسه مدة سبعة أشهر عن التهم المسندة إليه، ومن ثم فإنه تنتهي خدمة الموظف المذكور بقوة القانون من تاريخ الحكم النهائي عليه في الجريمة المشار إليها ويتعين على الهيئة إصدار قرار بإنهاء خدمته".

المحكوم بها يعاد إلى عمله، إلا أنه يحرم من راتبه خلال فترة وقفه عن العمل سواء أكان الوقف احتياطياً أم نتيجة تنفيذ للعقوبة الجنائية.

(2) ما هو تأثير الحكم الجنائي على الموظف فيما يتعلق براتبه؟

تنص المادة 89 من قانون الموارد البشرية على الآتي: "1- يعاد الموظف إلى وظيفته ويصرف له ما أوقف من رواتبه في حال حفظ التحقيق معه أو صدور قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجزائية ضده أو براءته من التهمة المنسوبة إليه، على أن لا يحول ذلك دون مساءلته إدارياً وتوقيع الجزاءات الإدارية المناسبة بحقه. 2- يعاد الموظف إلى وظيفته دون أن يصرف له ما أوقف من رواتبه إذا أدين بأية جنحة غير مخلة بالشرف والأمانة وحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بالغرامة المالية أو إذا حكم عليه بالغرامة أو بالحبس مع وقف التنفيذ"

تنص المادة 91 من ذات المرسوم على أن "يعامل الموظف الذي يحبس احتياطياً في جريمة غير ناشئة عن الوظيفة أو بسببها- ما لم تكن متعلقة بإحدى الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق - معاملة الموظف المنقطع عن العمل على أن تخصم مدة الانقطاع من رصيد إجازته فإن لم تكف اعتبرت تلك المدة إجازة بدون راتب".

كذلك تتم إحالة الموظف للمساءلة الجنائية، نتيجة لارتكابه جريمة جنائية، تؤثر على وضعه الوظيفي، فقد يترتب عليها وقفه عن العمل، ووقف صرف راتبه، وهذا ما نصت عليه المادة 87 من قانون الموارد البشرية على أنه: "إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف رواتبه إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه".

ويعتبر الوقف عن العمل في هذه الحالة قراراً احتياطياً ومؤقتاً يصدر من رئيس الجهة الإدارية إذا قدرت أن المصلحة تتطلب هذا القرار. وقد تكون العلة من هذا الوقف هو إبعاده عن العمل حتى لا يؤثر ولا يتلاعب بالأوراق والمستندات التي تثبت إدانته وارتكابه للجريمة(45).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "من المقرر في البند 602 – 6 من دليل سياسات وإجراءات شؤون الموظفين لهيئة مياه وكهرباء أبوظبي المعدل بالقانون رقم 8 لسنة 1998، أنه إذا ارتكب موظف مخالفة جوهرية للنظام، قد يترتب عليها إنهاء خدماته أو فصله من الخدمة يجوز إيقافه عن العمل فوراً، ووقف راتبه، ويستمر هذا الإيقاف حتى ظهور نتائج التحقيق في المخالفة المعنية، فإذا سمح له بالعودة إلى العمل استحق رواتبه عن فترة الإيقاف، وإذا كان القرار المتخذ هو إنهاء خدماته، يكون تاريخ سريان إنهاء الخدمة، هو ذلك التاريخ الذي تم إيقاف الموظف فيه عن العمل، وأن جهة الإدارة أصدرت قراراً بإيقاف الطاعن عن العمل ابتداءً من 2003/9/1، ثم أنهت خدمته في 2004/4/3، حسب الثابت من كتاب المطعون ضدهما (HR553) بتاريخ 2006/3/4، وبالتالي فإن تاريخ إنهاء خدمة الطاعن يترد إلى تاريخ إيقافه عن العمل في 2003/9/1، طبقاً لدليل سياسات وإجراءات شؤون الموظفين المعمول به في هيئة مياه وكهرباء أبوظبي، وكان ما فهمه وحصله الحكم المطعون فيه سائغاً وله أصله الثابت في الأوراق، فإنه يكون متفقاً مع الوجه الصحيح لأحكام القانون، الأمر الذي يغدو معه النعي عليه بهذا السبب في غير محله"(46).

3) حجية الحكم الجنائي على قرار التأديب:

يكون في بعض الحالات الاستثنائية للحكم الجنائي حجيته في مواجهة سلطات التأديب. ومن هذه الحالات الحكم الصادر بالإدانة بتوقيع عقوبة جنائية أو جنحة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق يؤدي بقوة القانون إلى الفصل من الخدمة.

(45) المستشار عبدالله عبدالقادر، العمدة في أحكام تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، 1990، ص58.
(46) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 661 لسنة 29 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 24 من يونيو سنة 2009، المكتب الفني.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا على "إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة لا يعد من قبيل الفصل التأديبي، إذ أن الرابطة الوظيفية في هذه الحالة تنتهي بقوة القانون، ومن ثم فإن إنهاء الخدمة لا يتقيد بالضوابط والإجراءات اللازمة بالنسبة للفصل التأديبي سواء فيما يتعلق بوجوب التحقيق مع الموظف أو إحالته إلى مجلس تأديب لتقرير إنهاء خدمته ويترتب على ذلك بأن آثار إنهاء رابطة العمل تكون منذ صدور الحكم النهائي بالإدانة. إذ أن المركز القانوني للموظف إنما نشأ بقوة القانون اعتباراً من تاريخ صدور الحكم وليس من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية المختصة بإنهاء خدمته، لأن القرار لا يعدو أن يكون إجراءً تنفيذياً تطبيقاً لحكم القانون، ودون أن يرتبط برأي الإدارة أو إرادة الموظف، وتبعاً لذلك يكون النعي على الحكم في هذا الخصوص على غير أساس" (47).

وكذلك إذا صدر حكم الإدانة على الموظف بعقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر عن أية جنائية أو جنحة، يترتب عليه فصله من الخدمة. طبقاً للمادة 88 من قانون الموارد البشرية. فإذا كان الموظف المدان جنائياً لم يساءل إدارياً بعد، فإنه يفصل من الخدمة منذ صيرورة الحكم الجنائي نهائياً.

أما إذا كان الموظف قد سبقت مساءلته تأديبياً قبل صدور الحكم الجنائي بالإدانة فإن الأمر يختلف بحسب الظروف الآتية:

1- إذا فصل الموظف من الخدمة تأديبياً، وقبل صدور الحكم الجنائي بالإدانة، فإن ذلك لا يتعارض مع حجية الحكم الجنائي.

(47) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 392 لسنة 2014 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 24 من ديسمبر سنة 2014، المكتب الفني.

2- إذا صدر قرار تأديبي بالبراءة، استناداً إلى عدم ثبوت الوقائع من الناحية المادية، ثم صدر الحكم الجنائي بالإدانة استناداً لثبوت الوقائع المادية للجريمة، فإنه لا يعتد بقرار البراءة التأديبي ويفصل الموظف من الخدمة بعد صيرورة الحكم الجنائي نهائياً ذلك إعمالاً لحجية الحكم الجنائي، حيث يجوز الحكم الجنائي حجيته فيما يثبت أو ينفى من الوقائع المكونة للجريمة الجنائية. وأن السلطة الإدارية لم تستنفذ اختصاصها تماماً، وأنها ما برأت الموظف إلا نتيجة استنادها لعدم ثبوت الواقعة التي أكد الحكم الجنائي وجودها بأدلة لا تقبل إثبات العكس، ولا يوجد تعارض في هذه الحالة.

3- أما الحالة التي يوجد بها تعارض هو أن يدان الموظف تأديبياً ويفصل من الخدمة ثم يبرأ جنائياً بسبب انتفاء الواقعة. فعلى سبيل المثال قد يدان الموظف تأديبياً لأنه سرق أو اعتدى بالضرب على رؤسائه وصدر حكم جنائي بعد ذلك بتبرئته مما أسند إليه لأن الواقعة المنسوبة إليه لم تحدث أصلاً أو أن الفاعل شخص آخر، أو لأنه كان في حالة من حالات الدفاع الشرعي. ففي هذه الحالة يقوم التعارض بين الحكم الجنائي وبين القرار التأديبي. هنا لا بد من احترام الحجية المطلقة للحكم الجنائي وإعمال مقتضاها، وإهدار القرار التأديبي (48). أي أنه يجب على الجهة الإدارية إلغاء قرار الفصل، وما يترتب عليه من آثار، وإلا يلجأ الموظف المفصول للقضاء وتقتضي المحكمة بإلغاء قرار الفصل دون إلزام الجهة الإدارية بإعادة الموظف للعمل، لأن سلطة القضاء تقف عن حد الإلغاء، وذلك إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات. أما إذا كان سبب البراءة الجنائية وجوب عيب في إجراءات الدعوى الجنائية، فإن هذه البراءة ليست لها حجية على القرار الإداري بالفصل ما دامت التهمة ثابتة في حكم الموظف.

والخلاصة أنه على الرغم من الشبه والتقارب بين العقوبة الجنائية والتأديبية، إلا أن كلاهما منفصل عن الآخر، ومكمل لبعضه في ذات الوقت، وعندما يتم توقيع عقوبة تأديبية

(48) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، 250 - 251؛ د. عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 290 - 291.

وأخرى جنائية على الموظف نتيجة ارتكابه فعل واحد، فإن ذلك يشكل مخالفة وظيفية وجريمة جنائية في ذات الوقت، فلا يعد ذلك مخالفاً لمبدأ عدم جواز معاقبة الشخص عن الفعل الواحد مرتين⁽⁴⁹⁾. لأن لكل عقوبة منهما نظام مستقل ومختلف عن الآخر⁽⁵⁰⁾.

ب- أوجه الاختلاف بين العقوبة الجنائية و التأديبية:

يوجد في قانون العقوبات مبدأ عام، وهو لاجرمية ولاعقوبة إلا بنص، على عكس المجال التأديبي، فإنه قصر هذا النص على العقوبة فقط دون المخالفة التأديبية. فالمشرع حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، وألزم سلطة التأديب بتوقيع هذه العقوبات دون غيرها. ولو قامت سلطة التأديب بتوقيع العقوبة الخارجة عن هذه العقوبات تعتبر مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة (كما سنرى لاحقاً) حتى لو كانت العقوبة الموقعة أخف من العقوبات المقررة، أو كان توقيعها برضاء من الموظف، لأنه لا يجوز الاتفاق على خلاف القانون⁽⁵¹⁾.

تختلف العقوبة التأديبية عن الجنائية في جوانب متعددة، نحاول إبرازها فيما يلي:

من حيث تطبيق المبادئ القانونية العامة، يختلف تطبيق مبدأ الشرعية في المجال الجنائي عن تطبيقه في المجال التأديبي، حيث تخضع كلاً من العقوبة والجريمة الجنائية لمبدأ الشرعية، كما حدد المشرع العقوبة لكل جريمة مرتكبة، على عكس المجال التأديبي فإنها تخضع العقوبة فقط لهذا المبدأ دون المخالفة، حيث لم يحدد المشرع المخالفات التأديبية، ولا يوجد ربط بين العقوبة والمخالفة في المجال التأديبي كأصل عام. نجد في المجال التأديبي اختلاف العقوبة الموقعة على الفعل الواحد، بمعنى أنه قد يرتكب ذات الفعل أو المخالفة أكثر من موظف إلا أن العقوبة تختلف من موظف إلى آخر حسب ظروف الموظف وظروف ارتكاب المخالفة. وهو أمر لا يمكن أن نجد

(49) د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، مرجع سابق، ص 307.

(50) المرجع السابق، ص 306.

(51) سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 119.

له مثيل في المجال الجنائي فطالما الجريمة واحدة فلا بد أن توقع عليها عقوبة واحدة حسب التحديد القانوني للعقوبات(52).

من حيث طبيعة العقوبة، تعد العقوبة التأديبية عقوبة وظيفية، ذلك لأنها تصيب المركز الوظيفي للموظف المخالف. بينما تصيب العقوبة الجنائية الفرد في حياته أو حريته أو ماله، وبالتالي فإن العقوبة الجنائية تعتبر أفسى من العقوبة التأديبية، فالأولى قد يصل الأمر بها إلى حياة المذنب بينما أقصى عقوبة يتعرض لها الموظف المخالف هي الفصل من الخدمة(53).

أما عن نطاق أعمال كلا العقوبتين، حيث تعتبر العقوبة الجنائية عقوبة إقليمية بحسب الأصل، لا تطبق إلا داخل حدود الدولة، ولا تتعدى إقليمها، وفي مواجهة جميع الأفراد المقيمين سواء أكانوا مواطنين أم أجانب، على عكس العقوبة التأديبية والتي يقتصر نطاقها على الموظف فقط دون غيره، سواء داخل الدولة أو خارجها، وسواء أوقع الفعل الخاطئ داخل الدولة أو خارجها. وبالتالي تعد العقوبة الجنائية أضيق نطاقاً من حيث المكان وفي الوقت ذاته أوسع نطاقاً من حيث الأشخاص فهي تطبق على جميع الأفراد سواء أكانوا موظفين أم غير موظفين، بالإضافة إلى أنها أوسع نطاقاً من حيث الزمان لأنها تصيب الفرد من سن المسؤولية الجنائية حتى وفاته على خلاف العقوبة التأديبية التي تصيب الموظف من يوم تعيينه واكتسابه صفة الموظف حتى فقده لهذه الصفة كأصل عام(54).

(52) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 60 - 61؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 624 - 625؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 260؛ د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 310.

(53) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 310؛ د. بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 375؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 66؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 629؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 261.

(54) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 67؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 630 - 631؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 262؛ د. بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 376؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 218.

تهدف العقوبة التأديبية إلى ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد تحقيقاً للمصلحة العامة، وذلك من خلال تهذيب وإصلاح الموظف مرتكب المخالفة، وكشف مواطن الخلل في الجهة الإدارية⁽⁵⁵⁾. أما الهدف الأساسي من العقوبة الجنائية هو المكافحة والتخلص من الجرائم، من أجل المحافظة على النظام العام والدفاع عن المجتمع كله ضد ما يعرض أمنه واستقراره للخطر⁽⁵⁶⁾. وبالتالي تهدف العقوبة التأديبية حماية المرفق العام فقط على عكس العقوبة الجنائية فإنها تهدف لحماية المجتمع ككل.

توقع العقوبة التأديبية من السلطة التأديبية في الجهة الإدارية، بينما توقع العقوبة الجنائية من السلطة القضائية أي عبر المحاكم الجنائية وفق الإجراءات القضائية الكاملة⁽⁵⁷⁾.

للعقوبة الجنائية انعكاسات على المجال التأديبي ومن الطبيعي أن يترتب على هذه الانعكاسات تطبيق لبعض المبادئ المعمول بها في العقوبة الجنائية، وهذا ما بيناه عند الحديث عن أوجه الشبه بين العقوبتين، ونعرض فيما يلي أهم مظاهر الاستقلال بين العقوبتين:

يتضح هذا الاستقلال بصفة خاصة عندما يشكل ذات الفعل المرتكب في نفس الوقت جريمة جنائية ومخالفة تأديبية، فيخضع مرتكب الفعل للعقوبة الجنائية والتأديبية معاً، دون أن يعتبر ذلك إخلالاً بمبدأ عدم جواز تعدد العقوبات⁽⁵⁸⁾.

(55) د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 287؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 263؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 68 - 69؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 632 - 633؛ د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 309.

(56) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 214 - 215.
(57) د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 135 - 136؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 70؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 633 - 634؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 262؛ د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 314.

(58) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 71؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 634؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 244.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا على أن "النص في المادتين 37، 29/ أ من القرار الوزاري رقم 109 لسنة 1989 بشأن مخالفات قواعد السلوك وعقوباتها على أن "كل من أدين بحكم قضائي حائز الدرجة القطعية بجريمة السرقة أو الرشوة، أو خيانة الأمانة، أو التزوير – يعاقب بالتجريد من الرتبة مع الطرد من الخدمة " وأن "المحاكمة أمام المحكمة المختصة لا تمنع من محاكمة المتسبب بموجب أحكام هذه اللائحة) – يدل على أن المشرع اشترط لمحاكمة المتهم في قضية الرشوة " الطاعن " تأديبياً أن يكون قد أدين بحكم قطعي ولم يشترط أن يكون نهائياً أو باتاً، لما كان ذلك، وكان الطاعن قد أدين بحكم جزائي قطعي لارتكابه جريمة الرشوة، وأصبح الحكم نهائياً – بتأييده من محكمة الاستئناف بتاريخ 2007/11/20، وواجب النفاذ – فتكون محاكمة الطاعن تأديبياً بتاريخ 2008/5/22 عن ذات التهمة بعد صدور حكم قطعي نهائي واجب النفاذ بإدائته – هو إجراء صحيح لا خطأ فيه، يستوجب تعويضه عما قد ينشأ عنه من أضرار تمسك بها الطاعن بوجه النعي، ولا على محكمة الموضوع إن لم تقم بالرد على هذا الدفاع الذي لا يقوم على أساس قانوني صحيح ويكون هذا النعي غير مقبول" (59).

ومن أهم مظاهر الاستقلال بين العقوبة الجنائية والتأديبية:

عدم سريان مدة التقادم المعمول بها في المجال الجنائي على العقوبة التأديبية. لا تسري قواعد العفو الشامل على العقوبة التأديبية، إلا إذا كانت العقوبة التأديبية تعتبر من العقوبات التبعية للعقوبة الجنائية محل العفو. وأشار القانون أو قرار العفو صراحة على الإعفاء من العقوبة التأديبية.

توقع العقوبة الجنائية كأصل عام بصفة علنية على عكس العقوبات التأديبية، فالأصل فيها أن تصدر في جلسات سرية، وهذا الأمر محل نظر، لأنه قد ينطوي على ذلك إخلال بتحقيق الردع العام والخاص، ويجب أن تعلن العقوبة التأديبية على الأقل في الجهة الإدارية التابعة للموظف

(59) حكم المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 215 لسنة 2012 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 10 من أكتوبر سنة 2012، المكتب الفني.

الذي عوقب وبالإضافة إلى أن إعلان العقوبة التأديبية يؤدي إلى زيادة فاعليتها وتحقيقها للأثر المطلوب من ورائها وهو الردع العام⁽⁶⁰⁾.

وإذا كان نظام وقف تنفيذ العقوبات المعمول به في المجال الجنائي لا يطبق في المجال التأديبي، إلا أنه من وجهة نظري يجب تطبيق هذا النظام على العقوبة التأديبية، وذلك من أجل تحقيق الهدف المراد من توقيع العقوبة التأديبية، وهو ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وتحقيقاً للمصلحة العامة، لأنه قد يرتكب الموظف مخالفة وتكون غير مقصودة منه، فتوقف الإدارة تنفيذ العقوبة لأن حاجة المرفق العام للموظف المخالف أكثر من حاجته لإيذائه وإيلامه ومعاقبته.

إجراءات تحريك الدعوى الجنائية، لا توقف سير الإجراءات التأديبية عن ذات الأفعال التي تكون مخالفة تأديبية. وإنما كل ما يرتبه من أثر هو توخي الحذر بإيقاف الموظف احتياطياً عن العمل⁽⁶¹⁾. تطبيقاً لذلك نصت الفقرة 7 المادة 98 من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أنه "إذا كون الفعل جريمة جزائية في ذات الوقت، تقوم لجنة المخالفات برفع توصية إلى الوزير أو رئيس الجهة الاتحادية بإحالة الموظف إلى سلطة التحقيق المختصة، ولا يمنع إحالة الموظف إلى التحقيق الجزائي من توقيع الجزاء الإداري عليه، ما لم يكن الفعل في المخالفة التأديبية متوقفاً على الفصل في الجريمة الجزائية".

هل ينبغي وقف إجراءات التأديب ضد الموظف إذا أحيل إلى النيابة العامة؟

(60) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 71 - 73؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 635 - 636؛ د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 288؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 263 - 264؛ د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 311 - 313؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 293.

(61) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 73 - 74؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 636؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 264؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 244.

تستطيع الإدارة أن توقع العقوبة التأديبية دون انتظار نتيجة المحاكمة الجنائية ما دام لها مبرر لذلك واقتنعت بالدليل على صحتها. أو قد ترى من الملائم الانتظار وهذه الملاءمة تقدرها السلطة الإدارية(62). وحسب وجهة نظري الأفضل التريث والانتظار حيث يختلف تقدير الإدارة حسب وقائع وظروف كل جريمة.

وبناء عليه فإن القرار الصادر من النيابة العامة بحفظ التحقيق لا يمنع من توقيع العقوبة التأديبية على ذات الفعل الصادر القرار بشأنه. فهذه القرارات لا حجية لها في المجال التأديبي.

وفي هذا السياق قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "لما كان استخلاص ما إذا كان إنهاء خدمة الموظف كان فصلاً تأديبياً أو لسبب آخر، هو من مسائل الواقع التي تستقل بها محكمة الموضوع بغير معقب عليها من المحكمة العليا طالما كان استخلاصها سائغاً ومستنداً إلى ما له أصله الثابت في الأوراق، ولا يخالف القانون. لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه خلص إلى أن إنهاء خدمة المطعون ضدها كان فصلاً تأديبياً، وأن هذا الإنهاء جاء على خلاف الشكل والإجراءات الواردة في اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء المركز الطاعن. واستند الحكم المطعون فيه فيما خلص إليه إلى ما حملته أوراق الدعوى من أن مدير المركز الطاعن قدم بلاغاً جنائياً يتهم فيه المطعون ضدها بالإساءة إلى المركز ومديره عبر الإنترنت من خلال موقع تويتر، وانتهت النيابة العامة إلى حفظ البلاغ لعدم الجناية. وكان هذا الذي خلص إليه الحكم المطعون فيه واستند عليه، سائغاً ومما يدخل لمحكمة الموضوع من سلطة التقدير فيه ولا يخالف القانون أو الثابت في الأوراق. ومن ثم فإن النعي الوارد بهذا السبب ينحل إلى جدل موضوعي لا يجوز إثارته أو التمسك به أمام المحكمة الاتحادية العليا"(63).

(62) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 244.

(63) المحكمة الاتحادية العليا، الطعان رقما 7 و 53 لسنة 2014 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 30 من ابريل سنة 2014، المكتب الفني.

كما أن الحكم الصادر بالبراءة الجنائية لا دلالة له – كقاعدة عامة – في المجال التأديبي. ولا يمنع من توقيع العقوبة التأديبية، إذا كان سبب البراءة متعلقاً بإجراءات المحاكمة الجنائية (انتفاء القصد الجنائي أو بطلان التفتيش أو عدم كفاية الأدلة أو انتفاء التهمة) وأن الفعل المرتكب يعتبر إخلالاً بالواجبات والالتزامات الوظيفية، وقد ثبت ارتكاب الفاعل أو الموظف للفعل، فانعدام المسؤولية الجنائية لا يعفي من المسؤولية التأديبية(64).

ثانياً: مقارنة بين العقوبة التأديبية والتدابير الداخلية

سبق وأن عرضنا مقارنة بين العقوبة الجنائية والعقوبة التأديبية، وبيننا أوجه الشبه والاختلاف بينهما، وبقي لدينا عرض مقارنة بين العقوبة التأديبية وما قد يشابهها ويختلط بها من تدابير داخلية للمرفق العام، ولكن قبل الخوض في عرض هذه التفرقة، لابد من تحديد مفهوم التدابير الداخلية وصورها(1) ومن ثم بيان أوجه الشبه (2) والاختلاف (3) بينها وبين العقوبة التأديبية(65):

1- تعريف وصور التدابير الداخلية للمرفق العامة:

تتخذ الإدارة في الكثير من الأحيان إجراءات وقرارات وتدابير داخلية في سبيل الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد. فلا تعد هذه التدابير الداخلية عقوبات تأديبية لأنها تصدر من الجهة الإدارية بإرادة منفردة دون تدخل من الموظف وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة.

ولم تقم التشريعات الوظيفية بتعريف التدبير الداخلي للمرفق العام وإنما حددت بعض صور هذه التدابير، وهو ذات المسلك الذي سلكته بصدد العقوبة التأديبية. أما عن التعريف الفقهي

(64) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 247 – 248؛ د. عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 289.

(65) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 77.

للتدبير الداخلي فهو عبارة عن إجراء تنظيمي صادر من السلطة الإدارية الرئاسية من أجل تحقيق المصلحة العامة للمرفق العام وضمان سيره بانتظام واطراد(66).

وتعد التدابير الداخلية غير محددة على سبيل الحصر، فهي تختلف من جهة إدارية إلى أخرى، فهناك العديد من التدابير ومن أمثلتها المنشورات والتعليمات الداخلية، وهي عبارة عن أوامر تعطى من الرئيس إلى رؤوسيه تتعلق بتفسير القوانين واللوائح(67). بالإضافة إلى التوجيهات أو الملاحظات، قرارات النقل المكاني والندب، الأمور المتعلقة بساعات العمل، التعليمات المتعلقة بكيفية القيام بالمهام الوظيفية، وأمر الرؤساء إلى المرؤوسين وغيرها.. جميعها تعتبر تدابير داخلية.

تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "لما كان نص المادة 39 من القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001 في شأن الخدمة المدنية الذي كان سارياً وقت رفع الدعوى أن علاقة الموظف بجهة عمله هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وأن لجهة الإدارة بمالها من سلطة تقديرية صلاحيات نقل موظفيها مكانياً ونوعياً تمكيناً لها من إدارة المرفق وتحقيق المصلحة العامة شريطة أن لا يترتب على النقل تأخير في أقدمية الموظف المنقول، أو تنزيل في درجته الوظيفية التي يشغلها، أو تغيير في مستواه الوظيفي، وأن لا يشوب قرار الإدارة إساءة في استعمال السلطة. ولما كان ذلك وكان قرار نقل المطعون ضده جاء في إطار إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي للوزارة الطاعنة، وقد شمل النقل (77) موظفاً ولم يقصر هذا الإجراء على المطعون ضده وحده وقد تم وفق الضوابط المنصوص عليها في المادة 39. لما كان مبنى الاستئناف يقوم على تخطئة الحكم المستأنف لقضائه برفض طلب إلغاء قرار نقل المستأنف من وظيفته بوزارة التربية والتعليم لعدم مشروعيته، وبعدم القضاء له بمستحقته المالية عن عدم ترقيته إلى الدرجة

(66) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 637؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص 79 – 80.

(67) د. وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية (المنشورات – التعليمات الإدارية – التوجيهات تعريفها، تحديد طبيعتها، قابليتها للطعن عليها) دراسة تحليلية مقارنة على ضوء أحدث أحكام القضاء الإداري في فرنسا وفي مصر، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، 1983، ص 23.

الوظيفية الأعلى، وكان الحكم المستأنف قد أورد في مدوناته بأن نقل الموظف المستأنف كان وفق ما تقتضيه قواعد المشروعية عملاً بالمادة 39 من قانون الخدمة المدنية الساري وقت النزاع، وأن النقل شمل عدداً من زملاء المستأنف، وقد خلت أوراق الدعوى من أي دليل يفيد بأن النقل كان من قبيل توقيع جزاء تأديبي على الموظف، وقد ثبت للمحكمة بأن قرار النقل كان من أجل المصلحة العامة المتمثلة في الارتقاء بمستوى الأداء الحكومي عن طريق ترتيب وتوزيع الموظفين ومن ثم فإن ما ساقه الحكم المستأنف كافياً للقول بمشروعية القرار المطعون فيه⁽⁶⁸⁾.

ويتضح من هذا الحكم أن الجهة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية في قرارات نقل موظفيها وفق ما تقتضيه المصلحة العامة. فيعتبر قرار النقل تدبير داخلي تتخذه الجهة الإدارية من أجل إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي في المرفق.

2- أوجه الشبهة بين العقوبات التأديبية والتدابير الداخلية:

تختلف الأحكام والقواعد المطبقة على العقوبة التأديبية عن أحكام تطبيق التدابير الداخلية، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك يوجد تشابه فيما بينهم وأدى هذا التشابه إلى وقوع الجهة الإدارية في خلط سواء عن طريق العمد أو الخطأ بين العقوبة التأديبية والتدابير الداخلية الأمر الذي استلزم التفرقة فيما بينهما. وعليه سوف نعرض لأهم أوجه التشابه التي أدت إلى هذا الخلط⁽⁶⁹⁾.

تتشابه العقوبة التأديبية مع التدابير الداخلية من حيث الأثر المترتب عليهما، فكلاهما يسبب ألم وضرر للموظف⁽⁷⁰⁾. مثال: الملاحظات المشددة الموجهة من السلطة الرئاسية إلى الموظف مشابهة للإنذار ولفت النظر، عدم تجديد عقد الموظف أو الفصل بسبب رفضه النقل جميعها تتشابه مع الفصل من الخدمة.

(68) المحكمة الاتحادية العليا، الطعانان رقما 391 – 397 لسنة 2010 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 5 من يناير سنة 2011، المكتب الفني.

(69) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص81؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص638.

(70) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص639؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص82.

من حيث وحدة الجهة المصدرة لكلاهما: تصدر العقوبة التأديبية والتدبير الداخلي من السلطة الإدارية دون أن تفصح عن طبيعة هذا الإجراء أو الهدف منه أو نوع السلطة التي قامت بإصداره، مما يؤدي إلى صعوبة التمييز بين العقوبة التأديبية والتدبير الداخلي وهل صدر هذا الإجراء من السلطة الإدارية الرئاسية أم السلطة التأديبية ولاسيما أن السلطتين تجتمعان في الكثير من الأحيان بيد واحدة(71).

تأكيداً لذلك نصت المادة 86 من قانون الموارد البشرية الاتحادي على أنه "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه بناء على توصيه من لجنة المخالفات - إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك - إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف صرف نصف راتبه حتى انتهاء التحقيق فإذا برئ الموظف أو حفظ التحقيق معه أو عوقب بلفت النظر أو الإنذار صرف له ما أوقف من راتبه، أما إذا فرضت عليه عقوبة أشد فإن القرار حول ما أوقف من رواتبه يرجع لتقدير لجنة المخالفات".

كما نصت المادة 23 الفقرة 3 من ذات القانون على "تكون صلاحيات النقل وفقاً لما يلي: ب. باقي الوظائف بقرار من رئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه في حالة النقل داخل الجهة الاتحادية، وبموافقة رئيسي الجهة المنقول منها والجهة المنقول إليها في حالة النقل خارج الجهة الاتحادية".

بالإضافة إلى المادة 26 من ذات القانون التي نصت على أنه "يجوز بقرار من رئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه ندب الموظف للقيام بواجبات وظيفة شاغرة أو غاب عنها شاغلها لمدة ستة أشهر قابلة للتمديد شريطة أن تكون الوظيفة المنتدب إليها معادلة لدرجة الموظف المنتدب أو أعلى منها بدرجتين كحد أقصى، وعند انتهاء فترة الندب يجوز نقل أو ترقية الموظف

(71) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص644؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص93 .

إلى الوظيفة التي انتدب إليها، وذلك وفقاً لأحكام النقل والترقية المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون ولائحته التنفيذية".

يتضح من خلال قراءة هذه النصوص بأن جميع قرارات النقل، أو الندب، أو الإيقاف عن العمل الاحتياطي، فإنها تصدر من جهة واحدة وهي رئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه.

3- أوجه الاختلاف بين العقوبات التأديبية والتدابير الداخلية:

توجد اختلافات عديدة بين العقوبة التأديبية والتدبير الداخلي سنعرض لها تفصيلاً فيما يلي:

تختلف العقوبة التأديبية عن التدبير الداخلي من حيث السبب، فتوقع العقوبة التأديبية نتيجة ارتكاب الموظف لخطأ أو مخالفة وظيفية، أما التدبير الداخلي فيصدر دون وجود أي خطأ أو تصرف من قبل الموظف طالما كانت هناك ضرورة استوجبت اتخاذ بهداف حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد(72).

الاختلاف من حيث الهدف الذي يرمي الإجراء إلى تحقيقه، الهدف المرجو من توقيع العقوبة التأديبية هو إلحاق الضرر ومعاقبة الموظف مرتكب المخالفة بقصد تحقيق الردع الخاص والعام، أما التدبير الداخلي فيقصد من وراءه ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وليس الإضرار بالمركز الوظيفي بغض النظر عما يترتب على توقيعه من ضرر. لذلك يجب أن لا نخلط بين العقوبة التأديبية والتدبير الداخلي(73).

أما من حيث طبيعة الإجراء ومواصفاته أو النطاق من حيث التشريع: حدد المشرع العقوبات التأديبية على سبيل الحصر بحيث لا يجوز للسلطة الإدارية توقيع عقوبة غير الواردة بالنص (تطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبات)، أما التدابير الداخلية فهي إجراءات تنظيمية داخلية لم

(72) د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص305-307؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص93 – 94؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص645 – 646.

(73) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص96؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص648.

يحصرها المشرع، عندما يصدر من الإدارة قرار بحق موظف وكان هذا القرار عبارة عن عقوبة من العقوبات الواردة بالقانون، وبالتالي يعد هذا القرار عقوبة تأديبية، أما إذا كان غير ذلك فيعتبر تدبير داخلي، وهذا لا يمنع من أن تقوم الإدارة باتخاذ إجراء غير وارد بالنص (الذي حدد العقوبات على سبيل الحصر) بموجب سلطتها التقديرية على أنه تدبير داخلي وهو في حقيقته عقوبة تأديبية مقنعة بقصد التهرب من إجراءات وضمانات التأديب(74).

بالإضافة إلى اقتران الضمانات التأديبية بالإجرائين: فإنه يوجد فارق واضح وهام بين الإجراءين من حيث أنه عندما تتخذ الإدارة تدبير داخلي فإنه لا يتم إعمال الإجراءات والضمانات التأديبية المعمول بها عند توقيع العقوبات التأديبية، فلا تتقيد الجهة الإدارية عند اتخاذ تدبير داخلي بإطلاع الموظف عليه ومنحه حق دفاع، كذلك هذا الإجراء التدبير الداخلي لا يقبل الطعن عليه أمام القضاء إلا إذا كان مخالف للقانون(75).

الاختلاف من حيث الأساس الذي تستند إليه السلطة الإدارية في إصدار الإجراء: تستمد السلطة الإدارية سلطتها في اتخاذ التدبير الداخلي من سلطتها الرئاسية والتنظيمية ومن حقها في التوجيه والإشراف، أما عند توقيع العقوبة التأديبية فتستند إلى السلطة التأديبية الثابتة لها بمقتضى القانون سواء في شكلها الإداري أم شكلها القضائي (المحاكم التأديبية، اللجان ومجالس التأديب). فالتدبير الداخلي لا يصدر من جانب السلطة القضائية مطلقاً وإنما يصدر من جانب السلطة الإدارية ذات الصفة الرئاسية في المرفق(76).

(74) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص98؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 650.

(75) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص650؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص98.

(76) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 98؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 651.

المطلب الثاني: العقوبات التأديبية التي نص عليها قانون الموارد البشرية

لم يحدد المشرع المخالفة التأديبية على سبيل الحصر. وذلك لصعوبة تحديدها على وجه قاطع بسبب كثرتها وتعددتها واختلافها باختلاف الوظائف والظروف. على عكس العقوبة التأديبية فقد حددها المشرع على سبيل الحصر. مع ترك سلطة تقديرية لجهة الإدارة في اختيار العقوبة المناسبة والملائمة مع المخالفة المرتكبة، بشرط أن تلتزم بهذه العقوبات المحددة من قبل المشرع، وأن لا تبتدع عقوبة جديدة ولو عن طريق القياس على العقوبات التي حددها المشرع، وإلا شاب قرارها بالبطلان(77).

تتنوع العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف مرتكب المخالفة، فهناك عقوبات معنوية وعقوبات مادية، وقد رتب المشرع هذه العقوبات بشكل تصاعدي تبدأ بالعقوبة الخفيفة والبسيطة وتزداد شدة العقوبة إلى أن تصل إلى حد فقدان الموظف المخالف لوظيفته بصورة نهائية(78).

عليه سنعرض فيما يلي بشكل مفصل لأنواع العقوبات التأديبية حسب ما ورد في قانون الموارد البشرية الاتحادي من خلال فرعين، الفرع الأول: العقوبات المعنوية، الفرع الثاني: العقوبات المادية.

الفرع الأول: العقوبات المعنوية

العقوبات المعنوية هي من أخف العقوبات التي توقع على الموظف الذي يرتكب مخالفة بسيطة وهي ذات طابع تحذيري وتنبه الموظف إلى أن ينتهج منهجاً قوياً في عمله أو سلوكه في

(77) م. د. فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2006، ص 258؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 268.

(78) د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2013، ص 287.

المستقبل⁽⁷⁹⁾. وقد نصَّ قانون الموارد البشرية على عقوبتين معنويتين: لفت النظر الخطي (1)، الإنذار الخطي (2).

1- لفت النظر الخطي: هو عبارة عن تنبيه الموظف المخالف لمراعاة واجباته الوظيفية حتى لا يعاود ارتكاب المخالفة مرة أخرى، ويكون هذا التنبيه خطياً.

2- الإنذار الخطي: يعني تحذير خطي للموظف المخالف عند ارتكابه مخالفة بسيطة بعدم العودة لارتكابها، حتى لا يتعرض لعقوبة أشد، فهي عقوبة أدبية معنوية وليست مالية تجعل الموظف يتحرى الحذر والدقة والصواب في مباشرة أعماله الوظيفية⁽⁸⁰⁾. كما أنها عقوبة تأديبية بسيطة تتناسب مع المخالفات التأديبية البسيطة. ولم يحدد المشرع عدد المرات التي يجوز فيها توقيع عقوبة الإنذار على الموظف المخالف. بالإضافة إلى أنه نص المشرع في المادة 104 على مدة محو هذه العقوبة وهي مضي 6 أشهر من تاريخ توقيع عقوبة الإنذار الخطي بشرط عدم قيام الموظف المخالف بارتكاب أية مخالفة أخرى خلال هذه المدة.

الفرع الثاني: العقوبات المادية

العقوبات المادية: هي عقوبات أكثر شدة من العقوبات المعنوية لأنها تصيب الموظف في مركزه الوظيفي المالي وتمس المزايا الوظيفية⁽⁸¹⁾. وهناك ثلاث عقوبات مادية نص عليها قانون الموارد البشرية وهي: الخصم من الراتب الأساسي⁽¹⁾، تنزيل درجة الموظف درجة واحدة وكافة ما تمنحه الدرجة من مميزات⁽²⁾، الفصل من الخدمة⁽³⁾.

(79) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2004، ص 184؛ د. ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة، 1989، ص 188.

(80) د. فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، مرجع سابق، ص 261؛ د. بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 388؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 300.

(81) د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 171 - 172 - 173.

1- الخصم من الراتب الأساسي بما لا يجاوز أجر عشرة أيام عن كل مخالفة وبما لا يجاوز 60 يوم في السنة:

تعتبر هذه العقوبة من العقوبات المالية الشديدة، لأنها تمس المركز المالي للموظف، فهي تتعلق بدخل الموظف الذي يحصل عليه من الوظيفة، والذي يعول عليه في حياته ويعول أسرته(82)، والمشرع قصر الخصم في الراتب الأساسي بشرط أن لا يجاوز أجر عشرة أيام عن كل مخالفة، ويجب أن لا يجاوز ستين يوم في السنة في كل الأحوال مهما تعددت المخالفات.

والعبرة عند الخصم من المرتب وقت توقيع العقوبة لا وقت ارتكاب المخالفة، ذلك لأن قرار التأديب من القرارات الإدارية المنشئة لمراكز قانونية، ويولد آثاره من وقت صدوره كقاعدة عامة.

2- تنزيل درجة الموظف درجة واحدة وكافة ما تمنحه الدرجة من مميزات:

أضاف قانون الموارد البشرية هذه العقوبة الجديدة في المرسوم بقانون اتحادي رقم 17 لسنة 2016 المعدل للمرسوم بقانون رقم 11 لسنة 2008. وتعتبر هذه العقوبة جسيمة وقاسية تلي عقوبة الفصل مباشرة، وقد أضاف المشرع هذه العقوبة من أجل عدم رغبتها في توقيع عقوبة الفصل(83).

والمشرع قيد السلطة التأديبية في توقيع هذه العقوبة بأن تنزل الموظف درجة وظيفية واحدة فقط وهي الدرجة الأدنى مباشرة من الدرجة التي كان يشغلها الموظف وقت توقيع العقوبة عليه، ويعتبر القرار باطل الذي ينزل درجة إلى غير الدرجة المباشرة كأن يكون الموظف في الدرجة الثالثة ويتم تنزيله إلى الدرجة الخامسة.

(82) د. فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، مرجع سابق، ص 262؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 302؛ د. ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 188.
(83) د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 181.

ويترتب على توقيع هذه العقوبة حرمان الموظف من مزايا الدرجة التي كان يشغلها من ترقية ومرتب، بمعنى أن ينزل مرتبه إلى مرتب الدرجة الأقل من الدرجة التي كان يشغلها قبل توقيع العقوبة عليه.

ومن البديهي أنه إذا كان الموظف يشغل أدنى درجات السلم الوظيفي فلا توقع عليه هذه العقوبة لاستحالة تنفيذها وأنه يتم توقيع عليه العقوبات الأخرى لأن هذه العقوبة متعلقة بالموظفين الذين يشغلوا الدرجات العليا في السلم الوظيفي.

3- الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في معاش التقاعد بالنسبة للموظف المواطن أو مكافأة نهاية الخدمة بالنسبة للموظف الغير مواطن أو الحرمان منها في حدود الربع كحد أقصى:

تعني هذه العقوبة عزل الموظف من وظيفته وإنهاء خدمته. وتعتبر هذه العقوبة من أشد العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف نظراً لجسامتها، يتم توقيعها عندما يرتكب الموظف مخالفة جسيمة، ولا يمكن تدارك أثارها، ولا يمكن إصلاح وتقويم الموظف المخالف إلا بالفصل من الخدمة(84).

فعلى سلطة التأديب أن لا توقع هذه العقوبة إلا بعد التحقيق والسماح للموظف بالدفاع عن نفسه، وبأن تكون جسامه المخالفة متناسبة مع هذه العقوبة حتى لا يكون هناك غلو في توقيع العقوبة. كما أن المشرع قد نص على أن لا يحرم الموظف من مكافأة نهاية الخدمة ومعاش التقاعد عندما يوقع عليه عقوبة الفصل.

وقد نصَّ المشرع صراحةً على بعض الحالات التي يفصل بها الموظف من الخدمة وذلك في المادة 88 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، حيث نصت على أن "تنتهي خدمات الموظف في حال إدانته بأية

(84) د. سعيد الشنيتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 183؛ د. فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، مرجع سابق، ص 267؛ د. بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 399 – 400.

جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو في حال إدانته بأية جناية أو جنحة أخرى

وحكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر".

المبحث الثاني: المبادئ التي تحكم توقيع العقوبة التأديبية

تستمد العقوبة التأديبية مبادئها القانونية من المبادئ الأساسية المستقرة في مجال القانون الجنائي، والتي ظهرت للوجود بصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في 26 أغسطس 1789، والذي تضمن لأول مرة مبدأ شرعية العقوبات والجرائم، ذلك المبدأ الذي تبنته مختلف الدساتير والقوانين في الدول⁽⁸⁵⁾. وهذه المبادئ هي: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية ومبدأ عدم رجعية العقوبة (المطلب الأول)، مبدأ وحدة العقوبة ومبدأ تناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة (المطلب الثاني) وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: مبدأي الشرعية وعدم رجعية العقوبة

سوف نفضل في هذا المطلب مبدأ شرعية العقوبة (الفرع الأول)، ومبدأ عدم رجعية العقوبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

يعتبر مبدأ الشرعية ضماناً لحماية الإنسان من التحكم والاستبداد، فهو يعتبر من أهم المبادئ الدستورية⁽⁸⁶⁾.

وعليه سوف يتم بيان مضمون مبدأ شرعية العقوبة التأديبية (1) ونطاق العقوبة التأديبية وضوابطها (2) وبيان مدى شرعية العقوبة المقنعة (3).

1- مضمون مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

يقصد بمبدأ شرعية العقوبة أنه عندما يرتكب الموظف مخالفة وظيفية، فتوقع سلطة التأديب عليه إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون، فلا يجوز لها أن توقع غير هذه

(85) سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 132.
(86) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 653.

العقوبات، وإلا اعتبرت مخالفة لهذا المبدأ⁽⁸⁷⁾. فقد يرتكب الموظف مخالفة وتقرر سلطة التأديب توقيع عقوبة (الحرمان من الإجازة)، فمثل هذه العقوبة لم ترد ضمن العقوبات التأديبية المحددة قانوناً، فتكون هذه العقوبة الموقعة غير صحيحة أيّاً كانت درجة الموظف أو نوع المخالفة التي ارتكبها حتى لو قدرت السلطة التأديبية أن هذه العقوبة هي المناسبة والملائمة مع المخالفة المرتكبة من الموظف⁽⁸⁸⁾.

ويتضح من ذلك أن مبدأ الشرعية مطبق فقط على العقوبة التأديبية دون المخالفة، وبالتالي فإن السلطة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية في تحديد ما يرتكبه الموظف فيما إذا كان يعد مخالفة تأديبية أم لا، إلا أنها ملزمة عندما تعتبر ما ارتكبه الموظف يشكل مخالفة وظيفية بأن توقع عليه العقوبة من بين العقوبات التي حددها المشرع. بعبارة أخرى، إذا كانت المخالفات التأديبية لا تخضع لقاعدة (لا جريمة إلا بنص) فإن العقوبة التأديبية تخضع لقاعدة (لا عقوبة إلا بنص)⁽⁸⁹⁾، ومن ثم فلا يجوز أن توقع على الموظف المخالف عقوبة تأديبية، لم ينص عليها المشرع، ولو كانت هذه العقوبة الموقعة أخف من العقوبة التي قررها القانون، حتى ولو كان توقيعها بناء على رضا الموظف المخالف، فتعتبر العقوبة غير مشروعة، لأنه لا يجوز الاتفاق على خلاف القانون⁽⁹⁰⁾.

وعليه فلمبدأ الشرعية جانبان؛ جانب إيجابي وآخر سلبي، فالجانب الإيجابي يتمثل في أنه يجب على السلطة التأديبية بعد ثبوت ارتكاب الموظف للمخالفة أن توقع عليه إحدى العقوبات التي تضمنها قانون الموارد البشرية. أما الجانب السلبي فهو يتمثل في امتناع ذات السلطة عن توقيع أي

(87) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 158؛ د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 317.

(88) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 471.

(89) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 255؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 448.

(90) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 654؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 256.

عقوبة خارجة عن العقوبات التي تضمنها القانون، وإلا عد هذا القرار غير مشروع وأن العقوبة باطلة ويستوجب إلغائها لمخالفتها لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية⁽⁹¹⁾.

والحقيقة أن المشرع بتحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر أراد في الواقع غل يد السلطة التأديبية عن توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها، وذلك على خلاف الوضع بالنسبة للمخالفات التأديبية. ولذلك فقد اجمع فقهاء⁽⁹²⁾ القانون الإداري على أن العقوبة التأديبية خاضعة للمبدأ المطبق في قانون العقوبات وهو (لا عقوبة إلا بنص).

1-1 أداة إنشاء العقوبة التأديبية

لكي تكون العقوبة التأديبية مشروعة، فيجب أن تستند إلى قانون، بمعنى أن تكون العقوبة من بين العقوبات التأديبية المحددة قانوناً، وبالتالي فلا يجوز للسلطة الإدارية أن تضع لائحة بالعقوبات غير محددة قانوناً، أو أن تجاوز نطاق هذه العقوبات من حيث المقدار والضوابط المحددة لها، وإنما يجب أن تكون نصوص اللائحة مطابقة للقانون ومنظمة له، بحيث يمكن أن تحدد لكل مخالفة عقوبة تأديبية، وبما لا يتعارض مع القانون. مثال ذلك نص القانون على عقوبة الخصم من الراتب الأساسي بما لا يتجاوز أجر عشرة أيام عن كل مخالفة، فلا يجوز للائحة أن تنص على هذه العقوبة بما يجاوز تلك المدة المحددة في القانون⁽⁹³⁾.

كذلك يجب أن تكون العقوبة التأديبية المحكوم بها قابلة للتنفيذ، بمعنى أنه إذا كانت العقوبة المقررة على الموظف المخالف هي عقوبة تنزيل درجة الموظف، وكان الموظف يشغل أدنى درجات السلم الوظيفي (أي في أدنى درجة من درجات مجموعته الوظيفية)، فإنه يستحيل توقيع

(91) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص448.

(92) د. مصطفى عفيفي؛ اللواء محمد ماجد ياقوت؛ د. أماني زين بدر فراج؛ الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة؛ د. سليمان طماوى.

(93) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، 655.

هذه العقوبة، وبالتالي تتعارض هذه العقوبة مع مبدأ الشرعية لاستحالة تنفيذها ومن ثم تصبح هذه العقوبة مستوجبا للإلغاء(94).

2-1 اختلاف مبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي عن المجال الجنائي:

حدد المشرع في المجال الجنائي الجرائم والعقوبات المترتبة على كل جريمة، بمعنى أنه يوجد ارتباط كامل بين كل جريمة وما يناسبها من عقوبة، وترك للقاضي سلطة تقديرية محصورة في تحديد الملائم من بين الحد الأدنى والأقصى للعقوبة المقررة للجريمة، أو الخيار بين عقوبة مالية أو عقوبة مقيدة للحرية أو توقيع العقوبتين معاً.

أما في المجال التأديبي فقد حدد المشرع العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، إلا أنه لم يحدد لكل مخالفة تأديبية عقوبة تأديبية معينة بحسب الأصل العام، وإنما ترك تقدير ذلك للسلطة التأديبية حسب درجة المخالفة وجسامتها وما يناسبها من بين العقوبات المقررة قانوناً(95).

ويرجع السبب في ذلك إلى حداثة النظام التأديبي وتنوع الوظائف وتعدد واجباتها، ومن ثم لم يستطيع المشرع حصر جميع الأفعال التي تعتبر مخالفات وظيفية، وعليه فلم يحدد عقوبة تأديبية لكل مخالفة تأديبية(96).

وإذا كان المشرع في المجال التأديبي حدد العقوبات التأديبية دون أن يخص كل مخالفة يعقوبة تأديبية معينة، وهذا هو الأصل، إلا أنه يوجد استثناء على هذا الأصل بالنسبة لمخالفة الدوام الرسمي(97)، فقد حدد المشرع المخالفات وحدد لكل مخالفة عقوبة تأديبية، وألزم سلطة التأديب بأنه

(94) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص470.

(95) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص256؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص656؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص451.

(96) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص656.
(97) نصت المادة 103 من اللائحة التنفيذية على أنه " 1- يعتبر الرئيس المباشر المسؤول الأول عن التبليغ عن التزام الموظف بمواعيد العمل الرسمي واتخاذ الإجراءات اللازمة نحو فرض العقوبة وإبلاغ إدارة الموارد البشرية بذلك. 2- تقوم إدارة الموارد البشرية بالتأكد من المخالفات المتعلقة بالدوام الرسمي إضافة للتأكد من التزام الرئيس المباشر بالجزاءات المقررة في الجدول المبين ادناه. 3- يتعين على إدارة الموارد البشرية التأكد من التزام

عندما يرتكب الموظف مخالفة من مخالفات الدوام الرسمي، أن توقع عليه العقوبة المحددة من قبله، وليس لها أي سلطة تقديرية في تحديد العقوبة التأديبية على هذا النوع من المخالفات(98).

-
- الرؤساء المباشرين بالقيام بدورهم في متابعة التزام موظفيهم بالدوام الرسمي ومحاسبتهم وفي حالة ثبوت عدم التزام أي رئيس مباشر بذلك تقوم بإحالته إلى لجنة المخالفات. 4 - يجوز تعديل الجدول التالي بقرار من رئيس الهيئة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك نوع المخالفات والجزاء المقرر لها طبقاً للبند الرابع من المادة 103 من اللائحة التنفيذية :
- أولاً: المخالفات المتعلقة بمواعيد العمل المقررة دون عذر مقبول
- التأخير عن العمل وبما لا يجاوز الساعتين، وما زاد عن ذلك يعامل معاملة الموظف المنقطع عن العمل:
 - المررة الأولى : يجاري لفت نظر خطي.
 - المررة الثانية : إنذار خطي.
 - المررة الثالثة : خصم يوم من الراتب.
 - الانقطاع عن العمل بدون إذن قانوني ثلاثة أيام فأقل:
 - المررة الأولى : إنذار خطي.
 - المررة الثانية : خصم يوم من الراتب.
 - المررة الثالثة: خصم يومين من الراتب.
 - الانقطاع عن العمل أكثر من ثلاثة أيام وأقل من عشرة أيام:
 - المررة الأولى : خصم يوم من الراتب.
 - المررة الثانية : خصم يومان من الراتب.
 - المررة الثالثة : خصم ثلاثة أيام من الراتب.
 - مع تأكيد على الحرمان من الراتب عن أيام الانقطاع.
 - ثانياً : المخالفات المتعلقة بالتوقيع
 - عدم التوقيع بما يفيد الوقت الفعلي للحضور والانصراف بدون عذر مقبول:
 - المررة الأولى : إنذار خطي.
 - المررة الثانية : خصم يوم من الراتب.
 - المررة الثالثة : خصم يومين من الراتب.
 - التلاعب في طريقة اثبات الحضور والانصراف:
 - المررة الأولى : خصم يوم من الراتب.
 - المررة الثانية : خصم يومان من الراتب.
 - المررة الثالثة : خصم ثلاثة أيام من الراتب.
 - ثالثاً : المخالفات المتعلقة بمغادرة مكان العمل بدون إذن أو عذر مقبول
 - المررة الأولى : لفت نظر خطي.
 - المررة الثانية : إنذار خطي.
 - المررة الثالثة : خصم يوم من الراتب.
 - رابعاً : المخالفات المتعلقة بالانتظام الفعلي للدوام
 - التواجد دون مبرر مقبول في غير المكان المخصص للعمل:
 - المررة الأولى : لفت نظر خطي.
 - المررة الثانية : إنذار خطي.
 - المررة الثالثة : خصم يوم من الراتب.
 - النوم أثناء العمل:
 - المررة الأولى : إنذار خطي.
 - المررة الثانية : خصم يوم من الراتب.
 - المررة الثالثة : خصم يومين من الراتب.(97)
- (98) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 452؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 257.

حيث نصت المادة 101 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته على الحالات أو المخالفات التي يرتكبها الموظف ويترتب عليها إنهاء خدمته(99).

ومن وجهة نظري فإنه يفضل تحديد عقوبة تأديبية معينة لكل مخالفة وظيفية، وذلك حماية للموظف من تعسف السلطة الإدارية عند توقيع العقوبات التأديبية. بالإضافة إلى حمايته من العقوبات المقنعة، وإن كان يصعب تحديد المخالفات جميعها لكثرتها واختلافها باختلاف كل عمل وكل وظيفة عن الأخرى، أي اختلاف مهام ووظائف كل جهة إدارية عن الجهة الأخرى، فإنه يمكن لكل جهة إدارية أن تضع لائحة داخلية تنظيمية بنوع المهام الوظيفية والمخالفات والعقوبات المترتبة عليها (بشرط أن تكون العقوبة من بين العقوبات المحددة من قبل المشرع)، مع إمكانية تعديل هذه اللائحة سنوياً بإضافة مخالفات جديدة وإعلام الموظفين بها، وبذلك يكون ضماناً وحماية للموظف من تعسف السلطة في توقيع العقوبة التأديبية.

2- نطاق العقوبة التأديبية وضوابطها:

لا يقتصر مبدأ الشرعية أن تكون العقوبة التأديبية الموقعة من بين العقوبات المحددة قانوناً، بل لا بد أن تكون في النطاق الذي رسمه المشرع، من حيث المدة المقررة للعقوبة وضوابطها والنطاق الزمني لتوقيعها(100).

مثال ذلك: عقوبة الخصم من الراتب الأساسي، حددت المادة 83 من قانون الموارد البشرية الاتحادي ضوابط توقيع هذه العقوبة، حيث نصت على أنه يجب أن لا تجاوز مدة الخصم

(99) نصت المادة 101 من قانون الموارد البشرية على أنه "تنتهي خدمة الموظف لأي من الأسباب التالية: 1. الاستقالة 2. بلوغ سن الإحالة إلى التقاعد 3. الوفاة 4. عدم اللياقة الصحية 5. عدم الكفاءة الوظيفية 6. صدور مرسوم اتحادي 7. الإقالة بقرار من مجلس الوزراء 8. الفصل من الخدمة بقرار يتعلق بمخالفة إدارية أو العزل بحكم قضائي 9. سحب جنسية الدولة أو سقوطها عن الموظف 10. عدم تجديد العقد أو إنهائه قبل انتهاء مدته 11. الانقطاع عن العمل بدون مبرر مقبول لمدة عشرة أيام عمل متصلة أو عشرين يوم منفصلة خلال السنة الواحدة 12. إعادة الهيكلة 13. الإحلال وفقاً لخطط توظيف ووظائف غير المواطنين، على أن يعطى الموظف مهلة شهرين قبل إنهاء خدماته (99)

(100) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 658.

أجر عشرة أيام عن كل مخالفة، ولا تجاوز ستين يوماً في السنة. بمعنى أنه إذا ارتكب الموظف مخالفة وقررت سلطة التأديب توقيع عقوبة الخصم من الراتب عليه، فيجب أن لا يزيد الخصم عن أجر عشرة أيام على هذه المخالفة، وأن لا تزيد مجموع الخصومات في السنة عن ستين يوماً. فإذا خالفت سلطة التأديب هذا القيد القانوني، اعتبر قرار الخصم من الراتب باطلاً لمخالفته صحيح القانون.

بالإضافة لذلك فإنه يتوجب أن توقع العقوبة التأديبية من قبل السلطة المختصة بذلك، أي السلطة التي منحها القانون حق توقيع العقوبة⁽¹⁰¹⁾. فقد حددت المادة 82 من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية، حيث نصت على أنه "تشكل في كل جهة اتحادية بقرار من رئيس الجهة الاتحادية لجنة تسمى "لجنة المخالفات" يناط بها مسؤولية النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون - فيما عدا المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي - وتوقيع الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في المادة (83) من هذا المرسوم بقانون، وذلك باستثناء جزاء الفصل من الخدمة".

يتضح من النص أن الجهة المخولة بتوقيع العقوبات التأديبية هي لجنة المخالفات، لذا فإنه يجب أن تباشر هذه اللجنة وتوقع العقوبة التأديبية من قبلها، فإذا صدر قرار بتأديب موظف مخالف من غير هذه اللجنة (لجنة المخالفات) فيعتبر هذا القرار باطلاً لصدوره من غير الجهة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية.

فإذا صدر قرار بتوقيع العقوبة التأديبية من السلطة المختصة ولكنه تجاوز حدود اختصاصه، أو صدر قرار بتوقيع العقوبة التأديبية على موظف، وكان هذا القرار صادراً من غير

(101) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ضمانات الجزاء في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيعه، توزيع المعارف، الاسكندرية، 2008، ص 18.

السلطة المختصة قانوناً، فتعتبر هذه القرارات معيبة، يترتب عليها البطلان؛ لأن توزيع الاختصاصات من المسائل التي لا يجوز إغفالها⁽¹⁰²⁾.

هل يحق للسلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية أن تفوض سلطة أخرى في توقيعها؟

التفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص بجزء من اختصاصه إلى أحد رؤوسيه ممن أجاز له القانون تفويضهم، وحدد المشرع السلطة المختصة بتوقيع العقوبات وهي (لجنة المخالفات). وحسب الأصل والمستقر عليه أنه لا تفويض إلا بنص، وما دام أن قانون الموارد البشرية لم ينص صراحة على أنه من صلاحيات لجنة المخالفات تفويض لجنة أو جهة أخرى لتوقيع العقوبات، وبالتالي فلا تفويض في هذا الشأن، فإذا قامت لجنة المخالفات بتفويض جهة أخرى لتوقيع العقوبة على الموظف المخالف، اعتبرت العقوبة باطلة؛ لأنها صدرت من غير الجهة المخولة بذلك⁽¹⁰³⁾.

وتأكيداً لذلك فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أنه "لا تفويض بغير نص" بما مؤداه أنه إذا كان قانون معين قد تضمن النص على أن يكون التفويض في الاختصاصات المقررة به وفقاً لأحكامه، فإنه لايجوز التفويض في الاختصاصات المقررة به، إلا بالنسبة للاختصاص أو الاختصاصات التي ينص هذا القانون على

(102) د. فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، مرجع سابق، ص 86-87.

(103) المستشار عليوه مصطفى، شرح قانون الخدمة المدنية الجديد ولائحته التنفيذية، دراسة عملية في ضوء الأحكام والفتاوي، موسوعة الإمارات القانونية الإدارية، الكتاب الثاني، ص 627 – 628.

التفويض فيها إعمالاً لقاعدة "الخاص يقيد العام" وباعتبار أن إعمال الخاص مقدم على إعمال العام" (104).

الأصل حتى يكون القرار التأديبي مشروعاً فيجب أن يصدر من الجهة المختصة، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في قولها " لما كان المشرع بالمرسوم بالقانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2004، وإن خول في مادته 4/8 مجلس إدارة الهيئة صلاحية تعيين وإنهاء خدمة الموظفين وفقاً للوائح النافذة للهيئة، فإنه في حالة ارتكاب الموظف تجاوزات تخالف القوانين والسياسات الإجرائية والموضوعية للهيئة وإدانته بخصوصها من مجلس التحقيق والتأديب، وانتهاؤه إلى القول بعدم صلاحية الموظف للعمل، فإن اعتماد الجزاء بالفصل يكون بقرار من المدير العام للهيئة عملاً بما تنص عليه المادة 7/12 من ذات القانون السالف الذكر، ولما كان ذلك وكان الطاعن قد أحيل إلى لجنة التحقيق للنظر فيما نسب إليه من مخالفات وظيفية. وانتهت لجنة التأديب إلى توقيع جزاء فصله من الخدمة، وهو القرار الذي أفصح عنه المدير العام للهيئة واحتفظ بمضمونه، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر من جهة مختصة بإصداره" (105)

(104) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 101 لسنة 2011 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 16 من نوفمبر سنة 2011، المكتب الفني "لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه وسائر أوراق الطعن أن طلبات المطعون ضدها (المدعية) الختامية استقرت على طلب إلغاء قرار إنهاء خدماتها وإعادتها إلى وظيفتها وحفظ حقها في الراتب والدرجة، وكان الحكم المستأنف المؤيد لأسبابه بالحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه على دعائمين إحداهما بطلان قرار إحالة المطعون ضدها إلى مجلس التأديب لصدوره من غير المختص بإصداره، والأخرى بطلان قرار إنهاء خدماتها لصدوره من غير صاحب الاختصاص الأصلي قانوناً وهو وزير الداخلية. إذ كان الحكم المطعون فيه في دعامته الأولى لم يكن محل طلب جازم وصريح من المطعون ضدها، ومن ثم فإن تعييبه بما ورد في النعي يكون غير منتج ومن ثم غير مقبول، فإنه - الحكم المطعون فيه - صحيح وسليم في دعامته الثانية لما هو مقرر في الفقه والقضاء الإداريين من أنه "لا تفويض بغير نص" بما مؤداه أنه إذا كان قانون معين قد تضمن النص على أن يكون التفويض في الاختصاصات المقررة به وفقاً لأحكامه فإنه لا يجوز التفويض في الاختصاصات المقررة به إلا بالنسبة للاختصاص أو الاختصاصات التي ينص هذا القانون على التفويض فيها إعمالاً لقاعدة "الخاص يقيد العام" وباعتبار أن إعمال الخاص مقدم على إعمال العام. لما كان ذلك وكان قانون قوة الشرطة والأمن رقم (12) لسنة 1976 وتعديلاته (وهو قانون خاص) في مادته التاسعة والثمانين قد قصر سلطة إنهاء خدمات منتسبي قوة الشرطة والأمن على وزير الداخلية ولم تجز له تفويض غيره في هذا الاختصاص، ومن ثم فلا وجه للتمسك بقانون اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء "وهو قانون عام". كما لا يجوز التحدي بنصوص تشريعية أدنى من قانون قوة الشرطة والأمن كالقرارات الوزارية الواردة في وجه النعي. وإذ خلص الحكم المطعون فيه إلى بطلان قرار إنهاء خدمة المطعون ضدها لتجاوز ركن الاختصاص فإنه يكون قد وافق صحيح القانون ويغدو النعي في هذا الجانب في غير محله".

(105) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 503 لسنة 2013 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 8 يناير سنة 2014، المكتب الفني.

ولكن قد يصدر قرار التأديب من شخص أو جهة غير مختصة أو مخوله بإصداره قانوناً ثم يقره أو يجيزه صاحب الاختصاص، فهل يعتبر القرار الذي تم تصحيحه أو إجازته من السلطة المختصة صحيح أم لا؟

عندما يصدر قرار تأديبي من جهة غير مختصة، ثم تجيزه وتعتمده الجهة المختصة بتوقيع العقوبة، فيعتبر قرار التأديب صحيحاً وصادراً من الجهة المختصة؛ لأن هذه الإجازة تزيل العيب الذي شاب القرار (106).

3- العقوبة التأديبية المقنعة:

يقصد بمشروعية العقوبة التأديبية أن تكون العقوبة المختارة من بين العقوبات المحددة قانوناً كما ذكرنا سابقاً، فإذا وضعنا في الاعتبار أن إجراءات التأديب معقدة وتحتاج لوقت طويل، فإن الإدارة في الكثير من الأحيان تتجه إلى التهرب من العقاب التأديبي عن طريق اتخاذ إجراء تملكه، بهدف التخلص من الموظف المخطئ دون استيفاء إجراءات التأديب، وهذا الإجراء يطلق عليه (العقوبة التأديبية المقنعة) (107).

فأصبحت هذه العقوبة الأكثر استعمالاً في المجال التأديبي. وهي ظاهرة متعلقة بأخلاقيات وسلوك الإدارة في مواجهة موظفيها، وغالباً تلجأ الإدارة للعقوبة المقنعة من أجل التخلص من موظفيها الذين ثبت عدم كفاءتهم وضعف أدائهم في سبيل حماية المصلحة العامة من الضرر، دون ارتكاب هؤلاء الموظفين أي خطأ أو مخالفة تأديبية، لذلك يمكن التماس العذر للإدارة في هذه الحالة.

(106) المستشار عليوه مصطفى، شرح قانون الخدمة المدنية الجديد ولائحته التنفيذية، مرجع سابق، 633 – 634.
(107) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث (قضاء التأديب)، مرجع سابق، ص 310.

عرف فريق (108) من الفقهاء العقوبة المقنعة بأنها عبارة عن إجراء مؤلم تتخذه الإدارة ضد الموظف دون أن توجه إليه اتهام معين، متفادية بذلك الالتزام باتباع الإجراءات والضمانات التأديبية المقررة قانوناً، والتي قد تستغرق فترة زمنية طويلة قد يفوت معها هدف الإدارة للاحاق عقاب سريع منجز بالموظف، يؤتي ثماره في ردع الموظف وزجر غيره من الموظفين.

ويتضح من تعريف العقوبة المقنعة أنها في الأصل إجراء قانوني تتخذه الإدارة مرتدية ثوب المشروعية، تدعي بأنه يحقق المصلحة العامة، إلا أن الهدف الحقيقي منه هو ايلام الموظف والتكيل به (109) وعليه لمعرفة هل هذا الإجراء المتخذ يشكل عقوبة مقنعة أم لا؟ لا بد من بحث الظروف والملابسات وقصد الإدارة من اتخاذ مثل هذا الإجراء، ولكن تكمن الصعوبة في معرفة قصد الإدارة، فهو أمر معنوي، لا سيما عندما يتخذ الإجراء دون وجود ملابسات وظروف دالة على طبيعته.

وبناء عليه فإنه إذا ثبت من بحث قصد الإدارة هو عقاب الموظف دون اتباع الإجراءات التي قررها القانون، فتكون منحرفة في استعمال سلطتها. وبالتالي تعتبر العقوبة باطلة لمخالفتها لمبدأ الشرعية، وإخلالها لمقتضيات حق الدفاع والتي بموجبها مواجهة الموظف بالاتهام المنسوب له وإتاحة الفرصة له بالدفاع ونفي الاتهام عنه (110).

3-1 تطبيقات لبعض العقوبات التأديبية المقنعة:

هناك تصرفات تتخذها الإدارة تهدف من ورائها إخفاء عقوبة تأديبية مقنعة مثل: النقل أو الندب (1)، الوقف الاحتياطي عن العمل وما يترتب عليه (2)، وتقارير الكفاية وآثارها (3)، وفصل

(108) راجع في هذا الشأن: د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 129؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 121؛ د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة والتأديبية والعقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص 233.

(109) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 472.

(110) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 121-122؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، توزيع المعارف، الاسكندرية، 2008، ص 22؛ د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 310-311.

الموظف باتباع أساليب منحرفة(4)، فكل من هذه التصرفات قد تنطوي في ثناياها وتستهدف في مؤداها عقوبة تأديبية(111).

1- النقل أو الندب قد يستر عقوبة تأديبية مقنعة:

يقصد بالنقل هو استبدال الوظيفة التي كان عليها الموظف بوظيفة خالية من نفس نوع ودرجة الوظيفة السابقة، وذلك بناء على أوامر من مرؤوسيه(112). أما الندب فهو قيام الموظف مؤقتاً بشغل وظيفة شاغرة، بناء على أوامر مرؤوسيه من نفس نوع ودرجة وظيفته أو من الدرجة التي تعلوها، وذلك مع الاحتفاظ بصلته بوظيفته الأصلية(113).

الأصل تتمتع الإدارة بحرية الاستفادة من خدمات موظفيها في المكان الذي تريده والعمل الذي تعينه، بشرط أن لا يتضمن ذلك حرمان الموظف من مزايا مركزه الوظيفي. وبناء عليه تستطيع الإدارة بسلطتها التقديرية أن تقرر نقل الموظف ما دامت لا تخالف القانون وتستهدف المصلحة العامة، لأنه ليس من حق الموظف مخالفة أوامر الإدارة بأن يتمسك بالبقاء في وظيفة معينة أو مكان عمل معين وبالتالي يحول دون نقله إلى وظيفة أخرى تعادلها في الدرجة، فتغليب المصلحة الخاصة للموظف على مصلحة العمل يخل بمبدأ المساواة والعدالة بين الموظفين، وعليه ليس للموظف سوى التمسك بعدم مساس النقل بنوع وظيفته ودرجتها، فإذا كان النقل يحقق الصالح العام ولم يمس درجته ووظيفته فليس له حق الاعتراض عليه(114).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "للإدارة – بما لها من سلطه تقديرية – أن تترخص في نقل الموظف نقلاً مكانياً أو نوعياً تمكيناً لها من إدارة المرفق وتحقيق المصلحة العامة، وأن مؤدى النقل المكاني تغيير موطن ووظيفة الموظف دون تغيير جذري في الوظيفة ذاتها أو في تبعية الموظف المنقول للجهة الإدارية التي يعمل بها. وأن الأصل في القرار الإداري أنه

(111) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 698.

(112) د. ماجد راغب الطلو، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 105.

(113) المرجع السابق، ص 107 – 108.

(114) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 311.

صدر لغاية تحقيق المصلحة العامة، وعلى من يدعي خلاف الأصل إثباته، وأن تحصيل فهم الواقع في الدعوى وتقدير الأدلة فيها من سلطة محكمة الموضوع دون رقابة عليها في ذلك من المحكمة الاتحادية العليا، طالما كان فهمها واستخلاصها سائغاً ومقبولاً ولا يخالف القانون وله أصله الثابت بالأوراق" (115).

أما إذا كان النقل يؤدي إلى تنزيل الدرجة الوظيفية للموظف أو مركزه فيعتبر هذا النقل عقوبة تأديبية مقنعة، وبالتالي يكون قرار النقل باطل (116). وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في قولها "أن لجهة الإدارة بما لها من سلطة تقديرية صلاحيات نقل موظفيها مكانياً ونوعياً، تمكيناً لها من إدارة المرفق وتحقيق المصلحة العامة شريطة ألا يترتب عن النقل تأخير في أقدمية الموظف المنقول، أو تنزيل في درجته الوظيفية التي يشغلها، أو تغيير في مستواه الوظيفي، وألا يشوب قرار الإدارة إساءة في استعمال السلطة" (117).

(115) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 584 لسنة 2013 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 23 من ابريل سنة 2014، المكتب الفني "ولما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه وسائر أوراق الطعن، أن الطاعنة تعمل موظفة لدى المجلس المطعون ضده، وأن مكان عملها تحدد بمدينة دبي، ثم صدر قرار من ذات الجهة الإدارية التي تعمل بها بنقلها إلى مدينة الشارقة. وكان هذا النقل لم يؤدي إلى تخفيض درجتها الوظيفية أو نقصان راتبها الإجمالي أو تأخير في أقدميتها أو حرمانها من الترقية. كما لم يؤثر جذرياً في تغيير نوع وظيفتها التي بقيت في إطار متابعة المحتوى الإعلامي المرئي والمسموع بدلاً من المقروء باللغة العربية، مما يعني أن النقل جاء مكانياً ومطابقاً لشروطه القانونية كما تطلبه قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية. وكان من المقرر كذلك في قضاء هذه المحكمة أن علاقة الموظف بالوظيفة علاقة تنظيمية يكون الموظف فيها في مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة دون أن يكون للموظف حق مكتسب في البقاء على وظيفة بعينها. وإذا خلص الحكم المطعون فيه - مؤيداً الحكم المستأنف - إلى صحة قرار النقل مستنداً إلى مطابقته للقانون وإلى تحقيق غاية المصلحة العامة المقترضة أصلاً. وكان هذا الذي خلص إليه الحكم المطعون فيه سائغاً ولا يخالف القانون وله أصله الثابت بالأوراق".

(116) د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 312-313؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 698.

(117) المحكمة الاتحادية العليا، الطعان رقماً 391، 397 لسنة 2010 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 5 من يناير سنة 2011، المكتب الفني "ولما كان ذلك وكان قرار نقل المطعون ضده جاء في إطار إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي للوزارة الطاعنة، وقد شمل النقل (77) موظفاً ولم يقصر هذا الإجراء على المطعون ضده وحده وقد تم وفق الضوابط المنصوص عليها في المادة 39. لما وكان مبنى الاستئناف يقوم على تخطنة الحكم المستأنف لقضائه برفض طلب إلغاء قرار نقل المستأنف من وظيفته بوزارة التربية والتعليم لعدم مشروعيته وبعدم القضاء له بمستحقته المالية عن عدم ترقبته إلى الدرجة الوظيفية الأعلى، وكان الحكم المستأنف قد أورد في مدوناته [بأن نقل الموظف المستأنف كان وفق ما تقتضيه قواعد المشروعية عملاً بالمادة 39 من قانون الخدمة المدنية الساري وقت النزاع، وأن النقل شمل عدداً من زملاء المستأنف، وقد خلت أوراق الدعوى من أي دليل يفيد بأن النقل كان من قبيل توقيع جزاء تأديبي على الموظف، وقد ثبت للمحكمة بأن قرار النقل كان من أجل المصلحة العامة المتمثلة في الارتقاء بمستوى الأداء الحكومي عن طريق ترتيب وتوزيع الموظفين] ومن ثم فإن ما ساقه الحكم المستأنف كافياً للقول بمشروعية القرار المطعون فيه" وكذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 522 لسنة 2010 إداري "لما كان الأصل في الإدارة أنها غير ملزمة بأن تفصح عن سبب قرارها، أو أن تبين وجه المصلحة المراد تحقيقها منه، ما لم يلزمها القانون بذلك، وأن من المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن للإدارة - بما

وكذلك نصت الفقرة 1 من المادة 23 من قانون الموارد البشرية على أنه "يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى أية وظيفة أخرى شاغرة سواء داخل الجهة الاتحادية أو إلى جهة اتحادية أخرى شريطة عدم المساس بالدرجة والراتب الإجمالي للموظف".

كما نصت المادة 26 من ذات القانون على أنه "يجوز بقرار من رئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه ندب الموظف للقيام بواجبات وظيفة شاغرة أو غاب عنها شاغلها لمدة ستة أشهر قابلة للتמיד، شريطة أن تكون الوظيفة المنتدب إليها معادلة لدرجة الموظف المنتدب أو أعلى منها بدرجتين كحد أقصى، وعند انتهاء فترة الندب يجوز نقل أو ترقية الموظف إلى الوظيفة التي انتدب إليها، وذلك وفقاً لأحكام النقل والترقية المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون ولائحته التنفيذية".

يعني ذلك أنه ليس كل قرار بالنقل يشكل عقوبة تأديبية مقنعة، لأنه غالباً تتخذ الإدارة هذا القرار تحقيقاً للمصلحة العامة، ولذلك لا بد من أن تثبت للمحكمة أن ملابسات التي أحاطت بقرار النقل تكشف عن وجود عقاب من وراء هذا النقل. مثلاً لا توجد مصلحة عامة تدعو لنقل الموظف من درجة أعلى إلى درجة أدنى في التدرج الوظيفي وغيرها من الملابسات(118).

لها من سلطة تقديرية – أن تترخص في نقل الموظف نقلاً مكانياً أو نوعياً تمكيناً لها من إدارة المرفق وتحقيق المصلحة العامة، شريطة أن يتم النقل في إطار القانون، وألا يشوب قرارها إساءة استعمال السلطة. لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه برفض الدعوى على سند من أن المادة 39 من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته الذي يسري على واقعة الدعوى، أجازت للوزير المختص بناء على عرض من لجنة شؤون الموظفين نقل الموظف من وظيفته إلى أخرى معادلة أو مساوية لها في الدرجة داخل الوزارة أو نقله إلى وزارة أخرى أو دائرة بحسب الأحوال شريطة موافقة الوزيرين أو الوزير ورئيس الدائرة بحسب الأحوال، وعلى أن لا يؤدي النقل إلى تأخير أقدمية الموظف المنقول أو حرمانه من فرصة الترقيّة، وكانت المطعون ضدها وفي إطار المصلحة العامة أصدرت قرارها بنقل الطاعن وآخرين إلى وزارة العمل على ذات الدرجة الوظيفية وعلى أثر ذلك باشر الطاعن عمله الوظيفي الجديد، ورتب الحكم على ذلك انتفاء القرار من شائبة التعسف وخلوه من مخالفته للقانون، غايته تسيير دفة الأمور في المرفق العام وفقاً للصالح العام، فإنه يكون قد التزم صحيح القانون.

(118) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 312 – 314 .

2- الوقف الاحتياطي، وما يترتب عليه قد يكون عقوبة تأديبية مقنعة:

هناك أنواع للوقف عن العمل، فقد يكون الوقف بقوة القانون نتيجة لحبس الموظف احتياطياً أو تنفيذاً لعقوبة جنائية⁽¹¹⁹⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 87 والمادة 90 من المرسوم الاتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، حيث نصت المادة 87 على أنه "إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها، فيجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف رواتبه إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه".

كذلك نصت المادة 90 من ذات المرسوم على "كل موظف يحبس تنفيذاً لحكم قضائي في دعوى مدنية، يوقف عن عمله ويحرم من راتبه الإجمالي طوال مدة حبسه، ويجوز لرئيس الجهة الاتحادية إنهاء خدماته إذا زادت مدة الحبس المحكوم بها عن ثلاثة أشهر".

والنوع الثاني هو الوقف الاحتياطي الذي تقتضيه المصلحة العامة عند التحقيق مع الموظف، وهو نص المادة 86 من ذات المرسوم، حيث نصت على أنه "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه بناء على توصية من لجنة المخالفات - إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك - إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف صرف راتبه حتى انتهاء التحقيق، فإذا برئ الموظف أو حفظ التحقيق معه أو عوقب بلفت النظر أو الإنذار صرف له ما أوقف من راتبه، أما إذا فرضت عليه عقوبة أشد فإن القرار حول ما أوقف من رواتبه يرجع لتقدير لجنة المخالفات".

ومع ذلك فقد تسيء الإدارة في استعمال سلطتها وتوقف الموظف عن العمل احتياطياً دون مبرر، أو لإكراهه على عمل معين، وفي غير الحالات التي حددها القانون ومن ثم يعتبر الوقف في هذه الحالة عقوبة مقنعة(120).

3- تقارير الكفاية وآثارها قد تستر عقوبة تأديبية مقنعة:

تقرير الكفاية السنوي هو عبارة عن تقرير يبين ويسجل حالة الموظف طوال العام في جميع النواحي الوظيفية ومعرفة مدى كفايته، بمعنى بيان جميع التصرفات وأفعال الموظف طوال السنة، هل حقق الأهداف الوظيفية أم لا؟ بالإضافة إلى بيان العقوبات التأديبية التي خضع لها خلال هذا العام(121).

فقد تستر هذه التقارير عقوبة مقنعة وذلك من خلال انحراف الإدارة في تحديد وتقدير مدى كفاءة الموظف لأغراض شخصية انتقاماً منه، فتنزل بمرتبة كفايته، وبالتالي فهي تضر بالموظف ضرراً جسيماً يفوق ضرر العقوبات التأديبية، لأن تقارير الكفاية قد تؤدي إلى حرمان الموظف من الترقية، أو فصل من الخدمة. وعليه فمثل هذه التقارير تكون سائرة في طياتها على عقوبة مقنعة وبالتالي فهي غير مشروعة(122).

4- فصل الموظف باتباع أساليب منحرفة:

تتخذ الإدارة في الكثير من الأوقات هذا الإجراء من أجل التخلص من شاغلين الوظيفة، بحجة أن الموظف زائد عن حاجة العمل أو فصل الموظف لأسباب صحية دون اتباع الإجراءات المقررة لذلك(123).

(120) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 703.

(121) د. بشير علي باز، الجزاءات التأديبية المقنعة للموظف العام، مرجع سابق، ص 82.

(122) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 707؛ د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإداري، مرجع سابق، ص 317 – 318.

(123) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 324 – 327.

تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "يكون إنهاء خدمة الموظف غير مشروع إذا استهدف غير المصلحة العامة. فإذا لم تبين الإدارة وجه المصلحة التي ابتغت تحقيقها من وراء إصداره، فإن ذلك يزحزح قرينة أصلية المصلحة في القرار مما يصمه بعيب عدم المشروعية التي تستوجب القضاء بإلغائه. لما كان ذلك وكان البين من مدونات الحكم المطعون فيه أنه التزم هذا النظر وعيب القرار الإداري المطعون عليه أنه لم يستند إلى مقتضيات الصالح العام، إذ لم تقدم الإدارة (الطاعنة) دليلاً بأن إلغاء ودمج بعض الوظائف كان لغرض تحقيق المصلحة العامة ومن ثم فإن النعي يكون قائماً على غير أساس مما يتعين معه رفض الطعن" (124).

ويستخلص من جميع هذه التطبيقات أن جميع العقوبات التأديبية المقنعة غير مشروعة لأنها تخالف مبدأ شرعية العقوبة و ضمانات توقيعها، بالإضافة إلى أنها لا تستند إلى أي مبرر قانوني لاتخاذها، فضلاً على أن الآثار المترتبة عليها أشد قسوة وخطورة من العقوبات الصريحة (125).

إلا أنه ليس كل قرار مؤلم تتخذه الإدارة تجاه الموظف - خارج نطاق التأديب - يعتبر عقوبة مقنعة، لأن المشرع حول السلطة الإدارية الحق في اتخاذ إجراءات في مواجهة الموظف. وقد تكون هذه الإجراءات لها آثار تفوق قسوة العقوبات التأديبية، ومع ذلك فلا تعتبر عقوبات تأديبية مقنعة وإنما تعد قرارات إدارية مشروعة، إذا صدرت في حدود السلطة المخول بها وتحقيقاً للمصلحة عامة (126).

(124) حكم المحكمة الاتحادية العليا، الطعون أرقام 245 و247 و313 لسنة 2009 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 21 من إبريل سنة 2010، المكتب الفني.

(125) د. بشير علي باز، الجزاءات التأديبية المقنعة للموظف العام، مرجع سابق، ص 95.

(126) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 331.

الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية

يضع القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية الموظف المخالف في موضع قانوني جديد لم يكن موجود من قبل، بمعنى أنه تترتب آثاره من تاريخ صدوره ولا يجوز قانوناً رجوع آثار هذه العقوبة لتاريخ سابق على توقيعها وهذا هو الأصل(127).

وما يهمنا ونحن نبحث مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية، بيان مضمون هذا المبدأ (1) والاستثناءات الواردة عليه (2).

1- مضمون مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية:

يقصد بمبدأ عدم الرجعية أن القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية ينشئ حالة قانونية في حق الموظف الذي صدر القرار بشأنه، وهذا القرار تترتب آثاره من وقت صدوره وليس من تاريخ ارتكاب المخالفة(128).

مفاد هذا المبدأ أنه يتم تطبيق آثاره المترتبة على توقيع العقوبة التأديبية اعتباراً من تاريخ توقيع العقوبة التأديبية دون امتدادها إلى تاريخ سابق عليها، كتاريخ ارتكاب المخالفة مثلاً. بمعنى أنه لا تستطيع السلطة الإدارية أن توقع العقوبة التأديبية بأثر رجعي أي قبل تاريخ إصدارها مهما كانت درجة جسامة الخطأ المرتكب(129).

(127) د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص331؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص187.

(128) د. تغريد محمد قدرى النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العام، مرجع سابق، ص351.

(129) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص187.

ويبدو هذا الكلام تطبيقاً لقاعدة شهيرة في الفقه الإداري وهي قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية الفردية المنشئة للمراكز القانونية، فهذه القرارات تطبق من تاريخ صدورها فهي متعلقة بالمستقبل وليس لها أثر يتعلق بالماضي (130).

ويعد مبدأ عدم الرجعية أحد أهم النتائج المترتبة على الأخذ بمبدأ الشرعية، ويعد أساسه وسنده القانوني من النصوص الدستورية من بينها نص المادة 112 من الدستور الإماراتي، حيث نص على أنه "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أثر فيما يقع قبل هذا التاريخ، ويجوز عند الاقتضاء وفي غير المواد الجزائية النص في القانون على خلاف ذلك".

أما في المجال التأديبي فهناك العديد من الاعتبارات القانونية والعملية التي تجعل السلطة الإدارية تحترم هذا المبدأ وتعمل به، دون الحاجة لوجود نص تشريعي صريح. ومن هذه الاعتبارات: ضرورة استقرار المراكز القانونية وضرورة احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان (131).

وتتقيد السلطة التأديبية بالقانون النافذ وقت ممارسة اختصاصها، فهي ملزمة بتوقيع العقوبات النافذة وقت إصدار قرارها بغض النظر عن العقوبات التي كانت قائمة وقت ارتكاب المخالفة (132).

وعليه فإذا ارتكب الموظف مخالفة في ظل قانون ما، وتمت مباشرة إجراءات معاقبته في ظل هذا القانون بتوقيع إحدى العقوبات المقررة فيه، فإن ذلك لا يثير إشكالاً. ولكن الإشكالية تكمن

(130) د. تغريد محمد قدرى النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العام، مرجع سابق، ص 351-352؛ د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 331.

(131) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2007، ص 133.

(132) المرجع سابق، ص 135.

في أنه إذا ارتكبت المخالفة في ظل قانون ما، ثم صدر قانون جديد قبل توقيع العقوبة على الموظف مرتكب المخالفة، فأى من القانونين يطبق على هذه المخالفة؟(133)

ذكرنا سابقاً أن السلطة التأديبية مقيدة بتطبيق القوانين النافذة وقت ممارسة اختصاصها، فمعنى أنها لا تستطيع أن توقع على مرتكب المخالفة إلا العقوبات النافذة وقت استعمال سلطتها، دون النظر إلى العقوبات التي كانت قائمة وقت ارتكاب المخالفة. وبالتالي فالقرارات التأديبية أو الأحكام الصادرة بالعقاب يحكم على شرعيتها وفقاً للقوانين السارية وقت صدورها(134).

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا على أن الأصل هو التطبيق الفوري للقوانين، حيث نص على "أن الحكم المطعون فيه رد على الدفاع بالقول (ولا يغير من ذلك ما أثاره المستأنف بعدم جواز تطبيق نص المادة 36 من القرار الوزاري رقم 89/109 وتعديلاتها كأثر لقاعدة فورية القوانين، فمردود عليه بأن تعديل المادة المذكورة قد تم بموجب القرار الوزاري رقم 147 لسنة 2009 الصادر بتاريخ 2009/3/22، في حين أن محاكمة المستأنف تمت في 2009/3/24، ومن ثم فإن المادة أنفة الذكر منطبقة على الواقعة المطروحة وبأثرها الفوري (...)"(135).

للإجابة على التساؤل السابق فيما إذا وقعت المخالفة في ظل قانون نص على عقوبات معينة، ثم تغير القانون بعد وقوع المخالفة وقبل الفصل فيها، فأى القوانين يطبق؟ هنا لا بد أن نفرق بين فرضين:

الأول: أن ينص القانون الجديد على عقوبات أو عقوبة لم تكن موجودة في القانون القديم، أو أن يشدد في العقوبات، في هذه الحالة فإن القانون القديم هو الواجب التطبيق وذلك استناداً لمبدأ

(133) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 135.

(134) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 259.

(135) المحكمة الاتحادية العليا، رقم 455 لسنة 2010 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 16 من مارس سنة 2011، المكتب الفني.

الشرعية (لا عقوبة إلا بنص)، لأن تطبيق القانون الجديد يخالف هذا المبدأ وبالتالي تصبح العقوبة غير مشروعة(136).

الثاني: أن يقوم القانون الجديد بإلغاء العقوبات المقررة في القانون القديم أو يخفف منها أو يعدل بالعقوبة بحيث تكون أصلح للمتهم، في هذه الحالة أي القانونيين يتم تطبيقه؟

للإجابة على هذا التساؤل لابد من معرفة موقف كلاً من القضاء(أ) والفقهاء(ب) الإداريين بشأن رجعية القانون الأصلح للمتهم.

أ- موقف القضاء الإداري:

يطبق مجلس الدولة الفرنسي مبدأ رجعية العقوبة التأديبية إذا كان أصلح للمتهم، وذلك استثناء على الأصل العام، أما المحكمة الإدارية العليا فسلكت في هذا الخصوص مرحلتين، بداية رفضت فكرة القانون الأصلح للمتهم، ثم بدأت في عام 1989 بالأخذ بتطبيق القانون الأصلح للمتهم في المجال التأديبي، وتطبيقاً لذلك قضت في أحد أحكامها: ".... لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية ما لم تكن مقررة ونافاذة وقت وقوع الفعل التأديبي الذي يجازى من أجله ما لم يكن العقاب التأديبي قد تعدل بصورة أصلح، إهمالاً للمبدأ المقرر في مجال العقاب الجنائي وما تحتمه وحدة الأسس العامة للعقاب التي تجمع بينه وبين العقاب التأديبي رغم تميز كل منهما في الإجراءات والنطاق وتكييف الأفعال ونوعية العقوبات، ما لم يكن قد استحال ذلك نتيجة تغير الحالة الوظيفية بالتقاعد، فيوقع على العامل العقوبة المقررة عند ترك الخدمة، وما يمثل ذلك من حالات(137).

ب- موقف الفقه:

انقسم الفقه إلى فريقين، فريق رفض فكرة القانون الأصلح للمتهم (1) وفريق آخر يؤيد تطبيق هذه الفكرة (2).

(136) د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص331.
(137) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 135-137.

ب-1 الاتجاه الأول: رفض تطبيق مبدأ القانون الأصلح للمتهم

يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن السلطة التأديبية مقيدة بالقوانين النافذة وقت ممارسة اختصاصها بالتأديب، ولا تستطيع توقيع العقوبات إلا النافذة وقت ارتكاب الجريمة، وأن مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية لا يتضمن الاستثناء المنصوص عليه في القانون الجنائي، وهو رجعية القانون الأصلح للمتهم(138).

ب-2 الاتجاه الثاني: يدعو إلى تطبيق مبدأ القانون الأصلح للمتهم

حيث يرى بعض أنصار هذا الاتجاه تطبيق القانون الأصلح للمتهم دون حدود، إذا كان التعديل التشريعي قد ألغى الصفة الإجرامية عن بعض الأفعال المجرمة في القانون المعدل، أو خفف من العقوبة أو ألغى بعض العقوبات التأديبية المنصوص عليها فيه(139).

وفي هذا الصدد فإننا نؤيد الاتجاه الذي يدعو إلى تطبيق القانون النافذ وقت ارتكاب المخالفة التأديبية، وليس الساري وقت توقيع العقوبة مالم يكون القانون الساري وقت توقيع العقوبة هو الأصلح للمتهم، لأنه لا يوجد ما يمنع قانوناً من تطبيق مبدأ استقر عليه القضاء الجنائي (تطبيق القانون الأصلح للمتهم) على المخالفات التأديبية، فمتطلبات النظام العام لا تتعارض مع توقيع العقوبة المقررة وقت ارتكاب المخالفة، وأن تطبيق مبدأ القانون الأصلح للمتهم لا يتعارض مع مبدأ الشرعية والسند الأساسي في ذلك هو نص المادة 12 من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي لسنة 1987 وتعديلاته على أنه "يعاقب على الجريمة طبقاً للقانون النافذ وقت ارتكابها، والعبرة في تحديده بالوقت الذي تمت فيه أفعال تنفيذها دون النظر إلى وقت تحقق نتائجها".

كما نصت المادة 13 من ذات القانون على " إذا صدر بعد وقوع الجريمة وقبل الفصل فيها بحكم بات قانون أصلح للمتهم فهو الذي يطبق دون غيره. وإذا صدر بعد صيرورة الحكم باتاً قانون يجعل الفعل أو الترك الذي حكم على المتهم من أجله غير معاقب عليه يوقف تنفيذ الحكم

(138) د. نوفان عقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 138.

(139) المرجع السابق، ص 139.

وتنتهي آثاره الجنائية ما لم ينص القانون الجديد على خلاف ذلك. فإذا كان القانون الجديد مخففاً للعقوبة فحسب فالمحكمة التي أصدرت الحكم البات بناء على طلب النيابة العامة أو المحكوم عليه - إعادة النظر في العقوبة المحكوم بها في ضوء أحكام القانون الجديد".

يتضح من خلال هذه النصوص أن القانون الساري وقت توقيع العقوبة لن يطبق على الجرائم المرتكبة قبل صدوره إلا استثناء إذا تبين أنه القانون الأصلح للمتهم.

بالإضافة إلى أنه لا يسأل الموظف إلا عن الأفعال التي كان يعلم أن اتيانها يشكل مخالفة تأديبية، حتى لا يتفاجأ بمحاسبته على أفعال لم يتضمن القانون أو اللائحة بأنها تعتبر مخالفة تأديبية(140).

2- الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الرجعية:

يرد على مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية ثلاث استثناءات، أولها يقرها نص القانون(1-2)، وثانيها مستمدة من التطبيق العملي(2-2)، وآخرهما يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية(3-2) ونبين ذلك فيما يلي:

1-2 الاستثناء القانوني:

ذكرنا فيما سبق، أن القاعدة العامة بالنسبة لآثار العقوبة التأديبية هي أنها تترتب من تاريخ إقرار العقوبة ولا تترد إلى تاريخ سابق على ذلك، وإلا اعتبرت غير مشروعة لمخالفتها لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الفردية، إلا أنه يوجد استثناء على هذه القاعدة(141) وهو استثناء قانوني

(140) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص529.

(141) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 529.

هام متعلق بحالة توقيع عقوبة الفصل من الخدمة بالنسبة للموظف الموقوف عن العمل، اعتباراً من تاريخ صدور قرار وقفه وليس من تاريخ توقيع عقوبة الفصل(142).

وهذا ما نصت عليه المادة 92 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، حيث نصت على أنه "إذا صدر قرار الفصل من الخدمة بحق موظف موقوف عن العمل، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ الإيقاف ولا تدفع له أية رواتب عن فترة الإيقاف".

يتضح من هذا النص أن الموظف يعتبر مفصولاً من تاريخ إيقافه عن العمل وليس من تاريخ صدور قرار الفصل من الخدمة، يعني ذلك أن قرار الفصل من الخدمة يمتد أثره إلى تاريخ الوقف عن العمل.

وتبدو الحكمة من وراء هذا الاستثناء أن الموظف الموقوف عن العمل تكف يده عن مباشرة مهامه الوظيفية من تاريخ صدور قرار وقفه عن العمل، بمعنى أنه يبعد عن الوظيفة بالفعل من تاريخ الوقف(143). وعليه فلا يستحق الموظف الموقوف مرتب خلال فترة وقفه لتوقفه عن ممارسة مهام وظيفته، وتطبيقاً لقاعدة الأجر مقابل العمل.

(142) راجع في هذا الشأن د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 139؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 85؛ د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 323؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص 188؛ د. تغريد محمد قدرى النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 353.

(143) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 535؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 86؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 189.

2-2 الاستثناء العملي:

وهو استثناء مستمد من الاعتبارات العملية عند توقيع العقوبة التأديبية، ومؤداه أن تسري آثار العقوبة التأديبية بأثر رجعي بتحقيق مصلحة للموظف، كتخفيف العقوبة أو إلغاء العقوبة المقررة، وهو ما يطلق عليه تطبيق القانون الأصلح للمتهم (144)، الذي سبق بيانه (145).

3-2 الاستثناء القضائي:

وهذا الاستثناء يتعلق بالقرارات الإدارية التي تصدر تنفيذاً للأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء أو القرارات الساحبة للقرارات الإدارية السابق صدورها، فهذه القرارات الإدارية تسري بأثر رجعي طالما أن هذه الرجعة لا تمس الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية المستقرة التي ترتبت قبل صدورها (146).

خلاصة كل ما سبق أن الأصل هو عدم رجعية آثار العقوبة التأديبية، ويرد على هذا الأصل استثناءات وهي استثناء قانوني متعلق برجعية آثار عقوبة الفصل من الخدمة لتاريخ الوقف من العمل، والاستثناء المتعلق بطبيعة العقوبة التأديبية والتي تحقق مصلحة للموظف دون أن تمس في الوقت ذاته الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية لغيره من الموظفين (147).

تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "لما كان الأصل أنه لا تسري أحكام التشريع إلا على ما يقع من تاريخ العمل به، ولا يترتب عليه أثر فيما قبله، فليس للمحاكم أن ترجع إلى الماضي لتطبيق التشريع الجديد على علاقات قانونية نشأت قبل نفاذه، أو على الآثار التي ترتبت في الماضي على هذه العلاقات قبل العمل بالتشريع الجديد، بل يجب على القاضي عند بحثه هذه العلاقات القانونية وما يترتب عليها من آثار أن يرجع إلى التشريع الساري عند نشوئها وعند

(144) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 83-85؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 189؛ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 140.

(145) راجع موقف الفقه والقضاء في تطبيق القانون الأصلح للمتهم، ص 75-77.

(146) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 140؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 189.

(147) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 190.

إنتاجها هذه الآثار، لما كان ذلك وكان الثابت بالأوراق أن قرار إنهاء خدمة المطعون ضده كان نافذاً في 2008/6/30 في ظل أحكام قانون الخدمة المدنية رقم 20 لسنة 2001، وليس في ظل أحكام القانون رقم 11 لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية والذي نص في المادة 119 منه على نفاذ أحكامه تكون بعد مرور أربعة أشهر من تاريخ نشره، ولما كان نشر هذا القانون كان في 2008/10/5 (نشر في الجريدة الرسمية عدد 485 مكرر)، فإن نفاذه كان اعتباراً من 2009/2/6، ومن ثم فإن قرار مجلس الوزراء رقم 300 / 4 لسنة 1990 بشأن الإجازات الدورية والبدل النقدي عنها الصادر في ظل قانون الخدمة المدنية رقم 21 السالف البيان هو الواجب التطبيق على واقعة الحال، وقد نص هذا القرار على استحقاق الموظف الذي تنتهي خدماته بدلاً نقدياً عن إجازته خلال سنة تعاقدية واحدة كل حسب حلقة ودرجته أو عن الرصيد المتجمع له من الإجازات الدورية أيهما أقل، ولما كان ذلك وكان المطعون ضده يستحق بدل الإجازة عن سنة تعاقدية واحدة، أو الرصيد المتجمع له عن الإجازات الدورية أيهما أقل، وإذ لم يلتزم الحكم المطعون فيه هذا النظر وجرى في قضائه على احتساب البدل النقدي عن الإجازة بما يعادل راتب 181 يوم، عملاً بأحكام قانون الموارد البشرية ودون إعمال لقرار مجلس الوزراء الواجب التطبيق، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه بما يوجب نقضه"⁽¹⁴⁸⁾.

المطلب الثاني: مبدأي وحدة العقوبة وتناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة

تتميز هذه المبادئ بأهمية كبيرة، لذلك نص عليها قانون الموارد البشرية الاتحادي صراحة. وعلى سلطة التأديب أن تأخذ هذه المبادئ في عين الاعتبار عندما تقرر توقيع عقوبة تأديبية على الموظف المخالف. وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية (الفرع الأول) و مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية (الفرع الثاني).

(148) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 446 لسنة 2010 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 23 من مارس سنة 2011، المكتب الفني.

الفرع الأول: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية المستقرة قانوناً في النظام التأديبي، وهو مبدأ مسلم به فقهاً وقضاءً وتشريعاً في جميع المجالات العقابية، سواء كانت جنائية أم تأديبية. وقد نص قانون الموارد البشرية الاتحادي عليه صراحة في المادة 81 فقرة 3 حين قال " لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو أن يفرض عليه أكثر من جزاء" (149).

ويعد هذا المبدأ من أهم النتائج المترتبة على أعمال مبدأ شرعية العقوبة، فقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أعمال مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات عرفاً وقبل النص عليه في القانون، كما التزمت جميع السلطات الإدارية بتطبيقه (150).

وبناء عليه سوف يتم بيان أساس هذا المبدأ (أ) ومضمونه (ب) والعلة منه (ت) ونطاق تطبيقه (ث).

أ- أساس مبدأ وحدة العقوبة:

يستند مبدأ وحدة العقوبة إلى أساسين القانونيين هما: قاعدة لا عقوبة إلا بنص وحجته الأمر المقضي به (151).

فقاعدة (لا عقوبة إلا بنص) تعني أنه لا يجوز أن توقع عقوبة لم ينص عليها القانون. وبما أن القانون لا يجيز توقيع أكثر من عقوبة، فإن ذلك يعد إنشاء لعقوبة غير واردة في القانون مما يمثل خروجاً على قاعدة لا عقوبة إلا بنص.

(149) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 660.
 (150) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 502؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 190؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 263.
 (151) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 49.

أما قاعدة حجية الأمر المقضي به، تعني أن الحكم أو القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية له حجيته، وبناء عليه فإنه لا يمكن أن توقع عقوبة أخرى عن ذات الجريمة، إعمالاً لحجية الحكم أو القرار الصادر بالعقوبة⁽¹⁵²⁾.

ب- مضمون مبدأ وحدة العقوبة:

يقصد بهذا المبدأ هو عدم جواز معاقبة مرتكب مخالفة تأديبية واحدة بعقوبتين تأديبيتين أصليتين، ما لم ينص القانون صراحة على جواز ذلك⁽¹⁵³⁾. أي عدم إمكان توقيع أكثر من عقوبة تابعة لنظام قانوني واحد، على الموظف المخالف عن الخطأ نفسه وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها المخالفة، ما لم يوجد نص قانوني واضح وصريح بالجمع بينهما أو اعتبار إحداها تابعة للأخرى⁽¹⁵⁴⁾. فلا يحق للإدارة أن تعاقب الموظف بعقوبة أخرى عن مخالفة سبق لها وأن عاقبته عنها لأنها استنفذت سلطتها في ذلك⁽¹⁵⁵⁾.

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم بحكم القانون في تصرفاتها وأن تستند في توقيع الجزاءات التأديبية على مستخدميها إلى نص يسمح لها بتوقيع تلك الجزاءات، ذلك أن التزام الإدارة بحكم القانون وخضوعها له يعني ضرورة استنادها في كل تصرفاتها وأعمالها إلى أسس من القانون وأن تتفق معه، فلا يجوز لها أن تأتي عملاً قانونياً أو مادياً بغير سند من القانون، وإلا عد ذلك خروجاً على مبدأ الشرعية يعيب القرار بعيب مخالفة القانون، ولما كانت المطعون ضدها قد أصدرت ثلاثة جزاءات تأديبية على الطاعنة عن مخالفة واحدة، حسبما هو ثابت في القرار المطعون فيه رقم 463 لسنة 2011 دون بيان الأسس القانونية التي استندت إليها المطعون ضدها في توقيع تلك الجزاءات، وكان الحكم المطعون

(152) المرجع السابق، ص 50.

(153) د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 323؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 47.

(154) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 191؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 503 - 504.

(155) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 503.

فيه لم يتناول مدى شرعية الجمع بين تلك الجزاءات، وما إذا كان جائزاً إصدارها في القوانين واللوائح المنظمة لشؤون الموارد البشرية في الهيئة المطعون ضدها فإنه يكون معيباً بالقصور المبطل الموجب للنقض" (156).

ويعتبر الدفع بعدم جواز معاقبة الموظف المخالف عن الفعل الواحد بأكثر من عقوبة تأديبية من الدفع المتعلقة بالنظام العام، والتي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها وكما يجوز ابداءه في أي مرحلة من مراحل الدعوى حتى ولو لأول مرة أمام محكمة النقض (157).

ت- علة مبدأ وحدة العقوبة:

تكمن علة عدم جواز توقيع أكثر من عقوبة تأديبية عن المخالفة الواحدة، في تحقيق الاعتبارات المتعلقة بالعدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تقضي بعدم معاقبة المخطئ عن الخطأ الواحد مرتين (158)، بمعنى أنه يجب أن يعاقب الموظف المخالف بعقوبة واحدة تتناسب مع الخطأ المرتكب طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة، وبذلك تكون السلطة التأديبية قد استنفذت حقها في معاقبته. وكذلك يطمئن الموظف إلى أنه لن يلحق به في المستقبل أي عقاب عن خطأ سبق وأن عوقب عليه، فضلاً عن أن عدم احترام هذا المبدأ يشكل إخلالاً بحجية القرارات الإدارية الصادرة بتوقيع العقوبات التأديبية، وبالتالي انحراف صارخ عن مبدأ الشرعية (159).

(156) المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 140 لسنة 2012 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 27 من يونيو لسنة 2012.

(157) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 505.

(158) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 192؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 505؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 47؛ د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 324-325.

(159) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 192؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 47 - 48؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 505.

ث- نطاق تطبيق مبدأ وحدة العقوبة التأديبية:

يتضح من مضمون مبدأ وحدة العقوبة أنه هناك شروطاً وحدوداً لتطبيقه، حيث يشترط لإعماله بأن توقع على المخالفة التأديبية عقوبة واحدة تابعة لنظام القانوني واحد. وهذا ما سوف نوضحه فيما يلي (160):

ث - 1) وحدة المخالفة التأديبية موضوعاً وسبباً:

توقيع عقوبتين تأديبيتين عن المخالفة الواحدة، قد لا يشكل خروجاً على مبدأ وحدة العقوبة، لأنه يشترط لإعمال هذا المبدأ أن لا تكون كلا العقوبتين موضوعهما (ث-1-1) وسببهما (ث-1-2) واحد (161).

ث-1-1) وحدة الموضوع:

إذا كانت العقوبتين الموقعتين على الموظف عند ارتكابه لمخالفة واحدة موضوعهما واحد، فإن ذلك يتعارض مع مبدأ وحدة العقوبة، أما إذا كانت إحدى العقوبتين أصلية، والأخرى تبعية، فإن ذلك لا يخالف هذا المبدأ. فالعقوبة التبعية ليست عقوبة مستقلة قائمة بذاتها، وإنما تابعة للعقوبة الأصلية بقوة القانون دون الحاجة إلى تضمين قرار العقوبة أو الحكم التأديبي لهذه العقوبة، لذلك لا يمكن تصور توقيعها دون توقيع العقوبة الأصلية لأنها مرتبطة بالعقوبة الأصلية (162).

وكذلك فإذا اقترنت العقوبة الأصلية بإجراءات تنظيمية داخلية تتخذها الإدارة بهدف تحسين أداء المرفق فلا يعد ذلك تعددا للعقوبة عن المخالفة الواحدة، ذلك لأن هذه الإجراءات

(160) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 53.

(161) المرجع السابق، ص 53.

(162) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 665؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 508؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 55؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 194؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 268.

ليست ذات طبيعة عقابية، وإنما الغاية منها هي مواجهة الأسباب التي أدت إلى وقوع المخالفة ومنع تكرارها مستقبلاً⁽¹⁶³⁾.

تطبيقاً لذلك فإنه يجوز للإدارة أن تصدر قراراً تنظيمياً بخصم أيام من إجازات الموظف الاعتيادية لتأخره عن الحضور في مواعيد العمل الرسمية، إضافة إلى العقوبة التأديبية الموقعة دون أن يعد ذلك ازدواجاً في العقوبة عن مخالفة واحدة. كما يمكن للإدارة أن تضيف إلى العقوبة التأديبية تعهداً من الموظف بعدم تكرار العمل الذي عوقب من أجله. وكذلك إبداء الملاحظات إلى جانب العقوبة الأصلية لا يعد عقوبة تأديبية جديدة، حيث تستهدف الإدارة من الملاحظة ردع الموظف المخالف وتحذيره من العودة لارتكاب ذات المخالفة.

وللإدارة الحق في أن تفصل الموظف بغير الطريق التأديبي متى توافرت شروطه بعد توقيع العقوبة التأديبية عليه دون أن يعد ذلك ازدواجاً في العقوبة التأديبية⁽¹⁶⁴⁾. مثال ذلك، فصل الموظف من الخدمة بقوة القانون كأثر للحكم عليه جنائياً عن جريمة. تطبيقاً للمادة 88 من المرسوم الاتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، التي نصت على أنه "تنتهي خدمات الموظف في حالة إدانته بأية جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو في حال إدانته بأية جناية أو جنحة أخرى وحكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر".

ث-1-2) وحدة سبب العقوبتين:

لا يكفي لإعمال قاعدة عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية، بأن يكون موضوع العقوبتين واحد على النحو السابق، إنما لا بد من توافر وحدة سببهما. أي أن كلا العقوبتين تستندان إلى وقائع

(163) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 56؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 512؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 266.
(164) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 512، 515، 517؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 56؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 267.

مادية واحدة. فلا يجوز معاقبة موظف عن مخالفة سبق وأن عوقب على اقترافها، ولكن إذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع العقوبة التأديبية، (أي ارتكب الموظف مخالفة جديدة بعد توقيع العقوبة التأديبية على المخالفة السابقة)، في هذه الحالة تستطيع سلطة التأديب أن توقع عقوبة تأديبية على هذه المخالفة الجديدة حتى ولو كانت مشابهة أو مطابقة مع المخالفة الأولى، ولا يشكل ذلك مخالفة لمبدأ وحدة العقوبة لاختلاف سبب كلا العقوبتين⁽¹⁶⁵⁾. مثال ذلك أن يعاقب موظف عن انقطاعه عن العمل وبعدها يرجع للانقطاع عن العمل، فالعقوبة الأولى لا تمنع من معاقبة عن الانقطاع الجديد عن العمل.

ث-2) جواز تكرار العقوبة التأديبية عن ذات المخالفة المستمرة:

من المقرر أنه يجوز توقيع أكثر من عقوبة عن المخالفة المستمرة، بمعنى أن قاعدة عدم جواز تكرار العقوبة عن المخالفة الواحدة لا تسري بالنسبة للمخالفة التأديبية المستمرة، لأنه عندما يرتكب الموظف مخالفات تأديبية مستمرة فنحن لسنا بصدد مخالفة واحدة، وبالتالي توقع على كل مخالفة عقوبة تأديبية دون اعتبار للعقوبة السابق توقيعها على المخالفة السابقة⁽¹⁶⁶⁾.

مثال على المخالفة التأديبية المستمرة، الاستمرار في الانقطاع عن العمل دون مبرر أو عذر مقبول أو الاستمرار في الامتناع عن تنفيذ أوامر الرؤساء.

(165) د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص326؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 507؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 58؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 195؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 264.

(166) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 193؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 508؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 663؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 264.

والعلة من معاودة عقاب الموظف عن المخالفة المستمرة هي أن العقوبة الأولى أخفقت في تحقيق الردع للموظف المخالف، لذلك تستطيع الإدارة معاقبة الموظف مرة أخرى بعقوبة أشد من السابقة لمنع تمادي الموظف في المخالفة. (167)

كذلك إذا تم إبطال العقوبة التأديبية لعييب في الشكل أو الإجراءات أو الاختصاص، وتم إلغاء هذه العقوبة قضائياً أو سحبه إدارياً بناء على هذا البطلان، فإن ذلك لا يمنع من إعادة مساءلة الموظف على الوجه الصحيح وتوقيع العقوبة عليه. في هذه الحالة لا يوجد تعارض مع مبدأ وحدة العقوبة، لأن العقوبة الأولى اعتبرت كأنها لم تكن. وأن الإلغاء لم يكن سبب براءة الموظف من التهمة، وإنما لوجود عيب في الشكل أو الاختصاص، أي ليس له علاقة بالموضوع وعليه لا مجال للحديث عن تعدد العقوبات هنا، فما تم توقيعه على الموظف المخالف عقوبة واحدة وهي العقوبة الصحيحة، أما العقوبة التي تم إلغاؤها أو سحبها فلم تمتد آثارها العقابية إلى المخالف، حيث أصبح إلغاؤها والعدم سواء (168).

ويلاحظ أنه إذا كان الإلغاء أو السحب بناء على تظلم أو طعن مرفوع من الموظف، فلا يجوز عند إعادة توقيع العقوبة التشديد فيها؛ لأن هناك قاعدة مسلم بها وهي لا يضار طاعن بطعنه (169).

ث-3) وحدة النظام التأديبي:

يشترط لإعمال قاعدة عدم جواز تعدد العقوبة بأن تكون كلا العقوبتين تابعتين لنظام قانوني واحد. وعليه يجوز الجمع بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية عن ذات الفعل دون أن يعد ذلك

(167) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 59؛ د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 330.

(168) د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 328-329؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 518؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 59؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 664؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 196؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 266.

(169) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 664.

تعدداً في العقوبة التأديبية، لأن المحذور هو الجمع بين عقوبتين أصليتين تنتميان إلى نظام قانوني واحد، وما دام النظام التأديبي مستقلاً بطبيعته وأوضاعه وإجراءاته وتكوينه وعقوباته عن النظام الجنائي، فإن من المسلمات جواز الجمع بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية عن ذات الفعل، لأن الفعل المرتكب قد يشكل في ذات الوقت جريمة تأديبية وأخرى جنائية(170).

مثال ذلك، اختلاس الموظف أموالاً مملوكة للجهة الإدارية التي يعمل بها، ففي هذه الحالة يجوز معاقبته جنائياً وتأديبياً، وكذلك يجوز الرجوع عليه مدنياً.

الفرع الثاني: مبدأ التناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة

استقر القضاء الإداري على مبدأ عام مفاده "أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية وليس قاضي ملاءمة"، يعني أنه يبحث في مدى مشروعية القرارات الإدارية دون التدخل في عنصر الملاءمة. وترك للإدارة سلطة تقديرية في اختيار العقوبة المناسبة مع المخالفة المرتكبة حسب ظروف وملابسات ارتكابها، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل يجب أن لا تتجاوز حدود المشروعية(171).

يهمنا ونحن بصدد هذا المبدأ الجوهري في مجال العقاب التأديبي أن نتطرق لمضمون مبدأ التناسب (أ) وموقف الفقه والقضاء (ب) من هذا المبدأ.

أ- مضمون مبدأ التناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة:

يقصد بالتناسب بصفة عامة هو الملائمة بين سبب القرار ومحله، فهو يقوم على عنصرين: السبب والمحل، وفي المجال التأديبي يعني التناسب بين المخالفة التأديبية المرتكبة

(170) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 510؛ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 665؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 53؛ د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 194.
(171) الباحث محمد إبراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2017، ص 114؛ د. مجدي شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 333.

(السبب) وبين العقوبة التأديبية ومقدارها (المحل)، فهي تشبه عملية حسابية بسطها المخالفة التأديبية ومقامها العقوبة التأديبية، وناتجها تناسب القرار أو عدم تناسبه مع المخالفة المرتكبة، أي يجب أن يكون هناك توافقاً وتكافؤاً بين جسامة العقوبة وجسامة المخالفة، فإذا كانت العقوبة الموقعة غير متناسبة مع المخالفة المرتكبة تعتبر العقوبة غير مشروعة(172).

ويقتضي مبدأ التناسب بأن تكون هناك موازنة بين مبدئي (الفاعلية والضمان) في المجال التأديبي. فإذا كان من حق سلطة التأديب اختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات التي قررها المشرع وذلك ضماناً لحسن أداء الجهاز الإداري، فإن واجبها ألا تتعسف في استعمال هذا الحق ضماناً للموظف في ألا يعاقب بأشد مما اقترفه(173).

ويستهدف مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المرتكبة تحقيق موازنة وعدالة بين المخالفة والعقوبة التأديبية، بحيث لا يعاقب الموظف إلا بعقوبة تتناسب وتتوازن مع المخالفة المرتكبة من قبله، وذلك لتحقيق الهدف من العقاب وهو الزجر والردع، وكذلك ضماناً لحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وعدم التعسف السلطة في استعمال حقها. أي أن هذا المبدأ يحاول أن يقيم توازن بين أمرين هما المخالفة التأديبية المرتكبة والعقوبة التأديبية الموقعة، فعلى السلطة التأديبية أن تراعي نوع وجسامة المخالفة عند اختيار أحد العقوبات التي حددها المشرع على هذه المخالفة المرتكبة من الموظف، فهي ملزمة أن تختار العقوبة المناسبة والملائمة لهذه المخالفة، فلا تعتمد إلى الغلو والمبالغة في اختيار العقوبة التي تؤدي إلى انحراف في استعمال سلطتها. فعلى سلطة التأديب أن تقف كثيراً عند هذا المبدأ تمعن وتدقق عند اختيار عقوبة معينة، للنظر فيما إذا كانت هذه العقوبة متناسبة مع المخالفة أم لا.

(172) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 141؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 536؛ د. محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، مرجع سابق، ص 364-365.

(173) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 67.

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "ولما كان للإدارة سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير تعقيب عليها في ذلك متى كان تقديرها سائغاً لا يشوبه غلو بعدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء" (174).

ويعتبر هذا المبدأ هو المرآة لحيده وأمانة السلطة التأديبية في مراعاة تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية من حيث نوع وجسامته وظروف المخالفة (175).

ب- موقف القضاء والفقهاء من مبدأ التناسب:

الأصل أن السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة التأديبية الملائمة مع المخالفة المرتكبة، فالمشرع حدد العقوبات الواجب توقيعها على المخالفة المرتكبة، وترك لسلطة التأديب الحرية في اختيار العقوبة التي تتناسب وتتلاءم مع المخالفة المرتكبة.

فإذا كان ذلك هو الأصل المقرر وفقاً للقواعد العامة، فالسؤال الذي يطرح نفسه، هل السلطة التقديرية التي تتمتع بها سلطة التأديب في توقيع العقوبة سلطة مطلقة أم ترد عليها بعض القيود (176)؟

(174) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 503 لسنة 2013 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 8 من يناير سنة 2014، المكتب الفني. "ولما كان للإدارة سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير تعقيب عليها في ذلك متى كان تقديرها سائغاً لا يشوبه غلو بعدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء، وأن من الأسباب المشروعة التي تقرر توقيع الجزاء التأديبي خروج الموظف على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته بعدم اللياقة في تصرفاته مع المراجعين وزملائه ورؤسائه في العمل، وتداوله عليهم بدون وجه حق ولو تحت ستار الغيرة على الصالح العام." وهي أسباب سائغة لها معيها في الأوراق، وتكفي لحمل قضاء الحكم وتؤدي إلي النتيجة التي انتهى إليها. ولا يجدي الطاعن التحدي بما أثاره من أن السبب الذي بني عليه قرار إنهاء خدمته ليس من بين الأسباب المحددة حصراً بالمادة 101 من قانون الموارد البشرية، ذلك أن القرار رقم 8 لسنة 2011 بشأن لائحة سياسات شؤون الموظفين النافذ بالهيئة الصادر بتاريخ 2011/10/20 والمطبق على النزاع قد نصت المادة 105 / 2 منه على: " كل إخلال من جانب الموظف بواجباته الوظيفية، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحظورة عليه أو مخالفته للواجبات المقررة قانوناً يوقعه تحت المسؤولية القانونية بما في ذلك من إمكانية إنهاء خدماته من الهيئة." ومن ثم يكون ما أورده الطاعن غير صحيح فضلاً عن أنه وارد على غير محل من قضاء الحكم ومن ثم غير مقبول ويضحي النعي بوجهيه على غير أساس".

(175) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 536-537.

(176) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 537-538.

للإجابة على ذلك لا بد من بيان موقف القضاء (أولاً) والفقهاء (ثانياً) في أعمال أو عدم أعمال الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في اختيار العقوبة التأديبية، وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

أولاً: موقف القضاء الإماراتي من رقابته على ملائمة أو تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المرتكبة

قررت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "لجهة الإدارة سلطة تقدير خطورة المخالفة الإدارية وما يناسبها من جزاء شرط ألا يشوب استعمالها غلو أو خطأ بين في التقدير يخرجها من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية، ولما كان ذلك وكان الثابت من محضر لجنة المخالفات التابعة للمطعون ضدها أن الطاعن حضر أمامها بديوان الوزارة بدبي في 2009/8/18، وأجاب عما نسب إليه من مخالفات بخصوص سير الامتحانات موضحاً بأن إجراءات فتح الأظرف وغلقها كان يتم بصورة صوريه بالمخالفة للقانون وكذا التنظيم الوزاري الذي ينظمه، وعرض بشكل مفصل لمخالفة تغيير رصيد درجة الطالب (ابن مدير المدرسة) وما شاب ذلك من مخالفات، وإذا أحاطت اللجنة المذكورة علماً بالمخالفات المنسوبة للطاعن وملابساتها من جميع نواحيها، وانتهت في نتائجها إلى توصية بإنهاء خدمة الطاعن، ومن ثم فإن عملها كان في حدود السلطة المخولة لها وفقاً للقانون. ولم يثبت أن عملها انطوى على عيب أو سوء في مجرى إجراءاتها. ومن ثم فإن ما نسب إلى الموظف الطاعن من إخلال بواجباته في مراقبة وسير امتحانات الطلبة والتوقيع على محاضر هذه الامتحانات بشكل صوري خلاف الحقيقة لا يعد من المخالفات البسيطة بل يتعداه إلى ما يمكن أن يوصف بالإهمال وعدم الحذر والدقة المؤدي إلى الإخلال الصارخ بالواجبات الوظيفية لرجل التعليم بل بالخروج عن قواعد منظومة التربية والتعليم يقتضي مجازاته

بأقصى الجزاءات، ومن ثم فإنه لا يكون ثمة عدم تناسب بين ما نسب في حق الطاعن وبين جزاء الفصل من الخدمة الذي أوقعته الإدارة"⁽¹⁷⁷⁾.

كذلك قضت ذات المحكمة في حكم آخر "أنه متى ثبتت المخالفة الوظيفية في حق الموظف، فإن الجزاء المقابل لها يقاس بما ثبت من خطأ، وأن تقديره هو من إطلاقات وسلطة الإدارة التقديرية ولا رقابة عليها من القضاء، إلا إذا ثبت بما يقطع انحراف رجل الإدارة عن تحقيق وجه المصلحة العامة، أو أن القرار صدر مشوباً بعيب الإساءة في استعمال السلطة"⁽¹⁷⁸⁾.

يتضح من هذه الأحكام، أن جهة الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة المناسبة والملائمة مع المخالفة المرتكبة، وليس للقضاء رقابة عليها، إلا في حالة إساءة الجهة الإدارية في استعمال سلطتها، وشاب قرار التأديب بالغلو، بحيث تكون العقوبة التأديبية غير مشروعة.

ثانياً: موقف الفقه من رقابة القضاء على ملائمة وتناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المرتكبة

أثار مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة جدلاً فقهياً واسعاً حول الحرية التي تتمتع بها السلطة التأديبية في اختيار العقوبة وبين مدى ملائمة العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة، وقد أدى ذلك إلى ظهور ثلاث اتجاهات فقهية: يذهب الاتجاه الأول (1) إلى حرية السلطة التأديبية في اختيار العقوبة التأديبية، ويرى الاتجاه الثاني (2) وجوب الحد من السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التأديبية، أما الاتجاه الثالث (3) فقد جاء وسطاً بين هذين الاتجاهين⁽¹⁷⁹⁾. وعليه سوف نعرض وجهة نظر كل من هذه الاتجاهات الثلاث:

(177) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 415 لسنة 2012 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 5 من ديسمبر سنة 2012، المكتب الفني.

(178) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 503 لسنة 2013 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 8 من يناير سنة 2014، المكتب الفني.

(179) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 150.

1- الاتجاه المعارض لرقابة القضاء على التناسب العقوبة مع المخالفة:

يرى أحد الفقهاء (180) أن السلطة التأديبية حرة في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة، فهي مسألة من اختصاص السلطة التأديبية، لأنها هي من تقوم بفحص الأمر وفق الظروف المعروضة عليها وبناء عليه تختار العقوبة المناسبة للمخالفة، والحجج في ذلك:

1- يصعب التوفيق بين دواعي الضمان ودواعي الفاعلية، لذلك يجب أن نقدم دواعي

فاعلية الإدارة أولاً، وفي نفس الوقت لا نهدر مقتضيات الضمان.

2- إذا قدرت السلطة التأديبية بأن العقوبة الموقعة على أحد الموظفين هي العقوبة

المناسبة والملائمة للخطأ المرتكب منه، فيجب على القضاء عدم التعقيب على ملائمة

العقوبة لأن الأمر يجب أن يترك للإدارة، فهي وحدها الأقدر على وزن خطورة

الجرائم المنسوبة للعاملين، وما قد يبدو للقضاء هيناً، قد تراه الإدارة لسبب أو لآخر

خطيراً، لأنه يمثل ظاهرة معينة. كما أن العقوبة لا توجه إلى الموظف المخطئ

وحده، بل إلى غيره من الموظفين الذين قد تسول لهم أنفسهم السير على خطاه.

3- أن المحكمة الإدارية العليا لا تملك سلطة التعقيب على حكم أو قرار تأديبي، إلا إذا

كان مخالف للقانون، والإدارة لا تكون أمام عيب مخالفة القانون إلا إذا كانت تمارس

اختصاصاً مقيداً، وأن السلطة التأديبية عندما تختار العقوبة الملائمة للمخالفة

المرتكبة فهي تمارس اختصاصاً تقديرياً (181).

(180) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 876 – 890.

(181) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية، مرجع سابق، ص 555-556؛ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 151؛ الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 205-206؛ الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 76.

ويعارض أحد الفقهاء(182) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية التي بسطت فيه رقابتها على سلطة الإدارة التقديرية في اختيار العقوبة، بقوله أنه ليس من شك في أن الغرض الخاص من منح الإدارة هذه السلطة هو تأديب المذنب وردعه، وإصلاح الخلل في النظام نتيجة الذنب الذي أتاه، وهذا الغرض هو جزء من الغرض العام الذي أقرته المحكمة الإدارية العليا في حكمها، وهو المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام وهو ما يستلزم تشديد العقوبة في بعض الأحيان، ولهذا فإن المناط في المشروعية استخدام هذه السلطة هو تحقيقها لهذا الغرض المخصص.

2- الاتجاه المؤيد لرقابة القضاء على مبدأ الملائمة:

يرى أنصار هذا الاتجاه ضرورة إعمال رقابة القضاء الإداري على مدى ملائمة العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة. ومن بين هؤلاء الفقهاء:

أكد أحد الفقهاء(183) على ذلك بقوله "أن السلطات التأديبية تباشر اختصاصاتها بواسطة موظفين، أي أشخاص آدميين، وهؤلاء الموظفين غير معصومين عن الخطأ، كما أن اختصاص السلطات التأديبية في هذا الصدد لا يعدو أن يكون اختصاصاً يباشره أعضاؤها وفقاً للنصوص القانونية، لا إعمالاً لحق شخصي مصاحب للوظيفة، يضاف إلى ذلك، أن المدلول اللغوي لكلمة "الملائمة" يفيد المطابقة لا الهوى والتحكم من جانب السلطات التأديبية، وأن الشارع حين تدرج في النص على العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين - عملاً بأحكام القانون - لم يهدف بذلك أن تنفرد السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة بلا معقب تناسق بين التهمة والعقاب، فإذا تبين أن القرار بني على عدم الملائمة الظاهرة بين التهمة والعقاب، وقع قرار السلطات التأديبية مخالفاً للقانون وتعين إبطاله".

(182) الفقيه السيد إبراهيم، المرجع: د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية، مرجع سابق، ص 556؛ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 152.

(183) الأستاذ فؤاد العطار، المرجع: د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية، مرجع سابق، ص 552؛ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 153؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 75.

كذلك اتفق بعض الفقهاء⁽¹⁸⁴⁾ على أن أعمال المحكمة الإدارية العليا رقابتها على ملائمة العقوبة يعد مسلك جيد، لأن هذه الرقابة تؤدي إلى مراعاة السلطات التأديبية للعقل والحكمة عند توقيع العقاب، وكذلك تؤدي إلى إقرار الحق والعدل. وأن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة باقية، ولا تزول إلا بزوال الإدارة، و أن القاضي الإداري عند أعمال رقابته أوجد توازناً جديداً لهذه السلطة، ومن ثم الحد من إساءة استخدامها. وتشكل هذه الرقابة إحدى الضمانات المهمة لحقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة الإدارة. ويتميز القضاء الإداري بالحيادة والاستقلال ولديه الخبرة الكافية في وزن العقوبة الموقعة من قبل السلطة التأديبية في ميزان العدالة وبيان مدى ملائمتها للمخالفة المرتكبة، فإذا كانت ملائمة وافقتها وإذا كانت غير ملائمة ألغتها. وأن السلطة التأديبية عندما تقوم باختيار العقوبة المناسبة طبقاً للقانون ما الذي يضرها من رقابة القضاء الإداري عليها؟.

3- الاتجاه الوسط:

اتجه بعض⁽¹⁸⁵⁾ الفقه إلى اتخاذ موقف وسط بين المؤيدين لرقابة القضاء للملائمة العقوبة والرافضين لهذه الرقابة. فهذا الفريق يؤيد رقابة القضاء في ملائمة العقوبة مع المخالفة في شق

(184) الفقهاء: د. عبدالفتاح حسن، د. جودت الملط، د. رمضان بطيخ، د. نوفان العقيل العجارمة. المرجع: د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 153-154-157-158؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 74؛ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 553-554.

(185) د. مجدي النهري أيد هذا الرأي، منادياً القضاء بضرورة إلغاء العقوبة التأديبية الغير ملائم مع المخالفة التأديبية ورفضاً لحلول القضاء محل السلطة التأديبية في اختيار العقوبة المناسبة مع جسامه المخالفة المرتكبة اعتقاداً منه أن ذلك يعد تجاوزاً للحدود رقابة القضاء والتدخل في اختصاصات وسلطات السلطة التأديبية. هذا بالإضافة إلى أن القضاء عندما يحل محل السلطة التأديبية في توقيع العقوبة المناسبة، يؤثر ذلك على عناصر وأهداف الوظيفة التأديبية ويؤثر على فاعلية الإدارة في ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراداً؛ كذلك يؤيد الاستاذ الدكتور عادل الطبطبائي هذا الاتجاه، بقوله أن عدم الملائمة بين العقوبة التأديبية الموقعة والمخالفة التأديبية المرتكبة يعد عيباً قانونياً إذا كانت العقوبة صادرة من جهة الإدارة اعتباراً أنها إساءة استعمال سلطتها. أما إذا كانت العقوبة التأديبية قد فرضت بحكم قضائي صادر عن المحكمة التأديبية، فإنه لا يجوز أن يعيب هذا الحكم إلا مخالفة القانون بمعناها المحدد والذي لا يتسع ليعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف في استعمالها. لأن من المقرر أنه لا يجوز اعتبار الانحراف في تقدير جهات القضاء مخالفة للقانون، إلا حيث يكون هذا الانحراف منصرفاً إلى عدم استخلاص الواقعة استخلاصاً صحيحاً بحيث يشوه حقيقة النزاع تشويهاً كاملاً .

منه ويعارض الشق الآخر من هذه الرقابة وهي قيام القضاء باختيار العقوبة الملائمة للمخالفة(186).

وقد نادى أحد الأساتذة(187) عند حكم المحكمة الإدارية العليا بعدم ملائمة العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة والتمييز بين شقين:

الشق الأول: قيام القضاء بإلغاء العقوبة التأديبية المقررة بسبب المغالاة فيها أو التساهل، وهذا هو الجانب السلبي الذي يؤيده.

الشق الثاني: هو الجانب الإيجابي الذي تتخذه المحكمة بعد إلغاء العقوبة الأصلية تقوم باختيار العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة وهو ما يرفضه، مطالباً بوجوب اقتصار رقابة المحكمة الإدارية العليا على إلغاء العقوبة فقط دون اختيار العقوبة التأديبية البديلة للعقوبة الملغية، لأن الأصل أن يترك للسلطات التأديبية حرية تقدير خطورة الذنب الإداري، واختيار العقوبة المناسبة له.

ويرفض أحد الفقهاء(188) إعمال رقابة القضاء على ملائمة العقوبات الصادرة من المحاكم التأديبية، لاستحالة توافر عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها. أما بالنسبة للعقوبات التأديبية التي تصدرها السلطة التأديبية فإنها تخضع لهذه الرقابة، لأنه من المتصور توافر عيب إساءة استعمال السلطة ولكن هذا العيب قائم بذاته ومستقل عن عيب مخالفة القانون.

بالإضافة إلى أنه إعمال الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة لا يؤثر على فاعليتها وحريتها في اختيار العقوبات التأديبية، لأن محل الرقابة هو بيان مدى مشروعية أو عدم مشروعية

(186) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 558.

(187) د. محمد المرغني خيرى، المرجع: د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 558؛ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 155؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 77.

(188) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 210 وما بعدها إلى 212.

الهدف الذي قصدته من وراء فرضها العقوبة دون أن ترد على حريتها المكفولة في مجال اختيار العقوبة.

وحسب وجهة نظري فإن المحكمة الاتحادية العليا قد سلكت ذات الاتجاه، وهو أن تقوم بإلغاء القرار التأديبي الذي يحتوي على غلو دون أن يمتد اختصاصها إلى اختيار العقوبة التأديبية المناسبة، وذلك حسب ما جاء في أحد الطعون أنه "لما كان من المقرر في فقه القانون الإداري أنه ولئن كان للإدارة سلطة تقدير خطورة المخالفة الوظيفية وما يناسبها من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مشروعية هذه السلطة شأنهما ك شأن أي سلطة تقديرية أخرى يجب ألا يشوب استعمالها الغلو في التقدير، الذي يتجلى في عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة المخالفة الوظيفية وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي رسمه القانون من التأديب إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة قد تؤدي إلى أحجام العاملين بالمرفق العام على تحمل المسؤولية في أداء وظائفهم، خشية التعرض للقسوة البالغة في الشدة، مما يتعارض مع الهدف الذي يرمى إليه القانون من التأديب، وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة منسوباً بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ولما كان ذلك وكان الثابت من تقرير دائرة الصحة والخدمات الطبية بدبي المؤرخ في 2008/7/28، أن العمل الجراحي الذي أجراه الطاعن على المريضة -.....- لا يمكن الجزم بأنه قد أجري بشكل صحيح من عدمه، والمؤكد هو أن التدخل الجراحي تم بتأخير ملحوظ وهي نفس النتيجة التي انتهت إليها اللجنة العليا للمسؤولية الطبية مع توضيحها بأن التعامل الجراحي لم يكن مطابقاً للمعايير القياسية المتعارف عليها في مثل هذه الحالات، ومن ثم كان على الإدارة في اتخاذها للجزاء بسحب الترخيص الطبي للطاعن أن تدخل في اعتبارها وضعية المريضة التي تجاوزت سن الستين وقد سبق لها أن خضعت لعملية جراحية كبرى باستئصال القولون سنة 2002 وأنها كانت تراجع المستشفى الذي يعمل به الطاعن عدة مرات وتشكو من آلام شديدة في البطن وأنه لما أحيلت إلى الطاعن شحخص وضعها الصحي وأجرى لها تدخلين

جراحيين، وقد أثبتت التقارير الطبية أن وفاتها كانت نتيجة العملية الجراحية التي أجريت عليها بالولايات المتحدة الأمريكية لزراعة الأمعاء الدقيقة والبنكرياس والكبد وهي وقائع لا نزاع فيها بين الطرفين، خاصة وأن الطاعن زميل لكلية الجراحين الملكية البريطانية من سنة 1983 وأنه مارس عمله في الدولة منذ سبع سنوات أجرى خلالها العديد من التدخلات الجراحية والعمليات الكبرى، وهو ما يشهد به ملفه الإداري وكذا كتاب وزارة الصحة نفسها من أن عمل الطاعن كان بدرجة "ممتاز" ومن ثم كان على محكمة الاستئناف وهي تقدر خطورة الذنب الذي ارتكبه الطاعن - ترى في الوقت ذاته أن عقوبة سحب الترخيص والشطب من قائمة الأطباء، هي أشد الجزاءات تمثل غلواً، وأنه كان ينبغي تقويم الطاعن بعقوبة أخف مع إتاحة الفرصة له لإصلاح ذاته، ومراعاة لمختلف الظروف التي أحاطت بارتكابه للمخالفة على الوجه السالف بيانه، مما يجعل الجزاء مشوباً بعدم التناسب الظاهر، بالتالي يخرج من حد المشروعية ويبطله، دون أن يؤثر ذلك على حق المطعون ضدها في توقيع الجزاء المناسب على الطاعن بعد أن ثبتت المخالفة بظروفها السالف بيانها، ومن ثم يكون الحكم المطعون فيه الذي خالف هذا النظر معيماً مما يوجب نقضه" (189).

خالف بعض الفقهاء (190) رأي الدكتور مصطفى عفيفي، حين قبل أعمال رقابة المحكمة الإدارية العليا على مدى ملائمة العقوبة الصادرة من المحاكم التأديبية، وذلك على أساس أن المحكمة الإدارية العليا أرست مبدأً قانونياً يعد بمثابة قاعدة قانونية يجب على المحاكم الأدنى احترامها وهي قاعدة تناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة، فإذا أغفلت المحاكم التأديبية ذلك فيخضع حكمها لرقابة المحكمة الإدارية العليا وتقوم بإعمال قاعدة التناسب وتعديل الحكم.

(189) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 320 لسنة 2012 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 17 من أكتوبر سنة 2012، المكتب الفني.

(190) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، مرجع سابق، ص 560 وما بعدها.

كذلك فإن رقابة تناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة لا تؤثر بفاعلية السلطة الإدارية مطلقاً، وإنما الهدف منها هو إحداث توازن بين حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وعدم الغلو في توقيع العقوبة التأديبية مما يمكن أن يمس هذا الهدف. وأن هذه الرقابة ليست قاصرة فقط على حالات تشديد العقوبة وإنما تشمل كذلك حالات التساهل والتهاون في توقيع العقوبة بما يضمن تحقيق التوازن بين مبدأي الضمان والفاعلية.

4- الرأي في رقابة القضاء لتناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة:

نص المشرع الإماراتي صراحة على مبدأ التناسب، في المادة 83 فقرة 2 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته "يتم توقيع الجزاء المناسب على الموظف حسب جسامة وخطورة المخالفة المرتكبة".

وتطبيقاً لصراحة النص القانوني، لا بد من تناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة، وهو أمر تقدره السلطة التأديبية تحت رقابة القضاء آخذين بالاعتبار أن هذه الرقابة لن تؤثر على فاعلية السلطة الإدارية وإنما الهدف منها ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام وتحقيق الإنصاف والعدالة، وأن السلطة القضائية عندما تقوم برقابة ملائمة العقوبة للمخالفة المرتكبة تتميز بالحيادة والاستقلال على عكس السلطة التأديبية فهي طرف في النزاع باعتبارها خصم للموظف المخالف، فمن المحتمل أن تشدد في العقوبة بحيث تكون غير ملائمة للمخالفة المرتكبة.

كما أننا نؤيد الاتجاه الذي يذهب إلى فرض رقابة القضاء على ملائمة العقوبة التأديبية الموقعة للمخالفة التأديبية المرتكبة، ليس فقط بنسبة للعقوبات الصادرة من السلطات التأديبية إنما تمتد هذه الرقابة لتشمل العقوبات الصادرة من المحاكم الابتدائية، وأن هذه الرقابة ليست مقصورة فقط على حالات تشديد العقوبة، إنما تشمل كذلك العقوبات المتساهل والمتهاون بها. ذلك أنه لو ترك الأمر مطلقاً بيد الإدارة لأساءت استعمال سلطتها في فرض أقصى العقوبات على الموظف

المخالف انتقاماً منه وردعاً لبقية الموظفين، وبذلك تخالف الإدارة الهدف الأساسي من العقاب، وهو الردع والإصلاح وليس الانتقام.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه "لما كان من المقرر أن للسلطات الإدارية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الحالة يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة المحكمة التي يخضع لها أيضاً تعيين الحد الفاصل بين النطاقين، فتراقب المحكمة مدى التناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الذي يوقع عنها في ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة والظروف والملابسات المشكلة لها، كما أن لها مراقبة ما انتهت إليه الإدارة وما إذا كان قرارها مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول نتيجة الدلائل من الأوراق وقرائن الأحوال من عدمه" (191).

تكفي الجهة القضائية بإلغاء القرار التأديبي الذي به تعسف وغير مشروع دون أن تلزم الجهة الإدارية بقيام بعمل أو الامتناع عن عمل مثل إرجاع الموظف المفصول إلى العمل وصرف مستحقاته، وهذا ما أكد عليه الطعن الصادر من المحكمة الاتحادية العليا حين نص على "أن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية، ولا تتجاوز سلطته في هذا الصدد إلى حد القضاء بإلزام الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك. وإذ قضى الحكم المطعون فيه - مؤيداً الحكم المستأنف - بإلغاء القرار المطعون عليه بالإلغاء وبإعادة المطعون ضدها إلى عملها وصرف رواتبها

ومستحققاتها المالية من تاريخ إنهاء خدمتها، فإنه يكون قد خالف القانون مما يتعين معه نقض الحكم والقضاء مجدداً في الموضوع"⁽¹⁹²⁾.

(192) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 464 لسنة 2012 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 12 من ديسمبر سنة 2012، المكتب الفني.

الخاتمة

الحمد لله الذي وفقني لإنجاز هذه الرسالة في موضوع فلسفة العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها على ضوء المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، وقد قسمنا هذا البحث إلى مبحثين: تناولنا في المبحث الأول العقوبة التأديبية تفصيلاً من حيث فلسفتها وتعريفها وأنواعها ومقارنتها بما يشابهها من عقوبات وتدابير، ثم تناول المبحث الثاني المبادئ التي تحكم توقيع العقوبة التأديبية فهي عبارة عن أربع مبادئ: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية ومبدأ عدم الرجعية ومبدأ وحدة العقوبة وأخيراً مبدأ تناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع المخالفة التأديبية المرتكبة.

من خلال هذا البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

1. تختلف العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية في العديد من الجوانب، اختلاف هدف كل منها، الاختلاف من حيث تطبيق المبادئ القانونية العامة، من حيث طبيعة العقوبة ونطاقها، وغيرها، ولكن هذا الاختلاف لا يعني أنه لا يوجد تشابه نهائي بينهما، بل على العكس يوجد تشابه بينهما بإضافة إلى وجود تأثير متبادل بين كلا من العقوبتين.
2. حددت المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته في المادة 83 العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وهي: لفت النظر الخطي، الإنذار الخطي، الخصم من الراتب الأساسي بما لا يجاوز أجر عشرة أيام عن كل مخالفة وبما لا يجاوز ستين يوماً في السنة، الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في معاش التقاعد أو مكافأة نهاية الخدمة أو حرمانه منها في حدود الربع كحد أقصى. ثم تم تعديل هذه المادة في المرسوم بقانون اتحادي رقم 17 لسنة 2016 بإضافة عقوبة جديدة وهي تنزيل درجة الموظف درجة واحدة وكافة ما تمنحه الدرجة من مميزات. إلا أنه لم يحدد المخالفات

التأديبية على سبيل الحصر، ولم يتم بربط وتقنين كل مخالفة تأديبية مع العقوبة التأديبية المترتبة عليها.

3. نص قانون الموارد البشرية على خمس عقوبات تأديبية، وعليه فقد راعى المشرع تحقيق المبادئ الأساسية التي تحكم توقيع العقوبة، فقد نص صراحة على بعض المبادئ والتي أوجب على جهة الإدارة مراعاتها عن توقيع العقوبة ولا سيما مبدأ تناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة، وبالتالي فقد ساهم هذا القانون في تحقيق التوافق والتوازن العادل بين مصلحة الوظيفة العامة وحماية حقوق وضمانات الموظف العام.

4. يختلف مبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي عن المجال الجنائي، في المجال التأديبي حدد المشرع العقوبات التأديبية على سبيل الحصر إلا أنه لم يحدد لكل مخالفة تأديبية عقوبة معينة بحسب الأصل العام، وإنما ترك تقدير ذلك لسلطة التأديبية المختصة حسب درجة المخالفة وجسامتها وما يناسبها من بين العقوبات المقررة قانوناً. ويرجع السبب في هذا إلى، حداثة النظام التأديبي، وتنوع الوظائف وتعدد واجباتها. ومن ثم فلم يستطيع المشرع حصر الأفعال التي تعتبر مخالفات لهذه الواجبات، وبالتالي لم يحدد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، وعليه، فإنه لم يحدد عقوبة تأديبية لكل مخالفة تأديبية.

5. تتجه الإدارة في الكثير من الأحيان إلى التهرب من العقاب التأديبي عن طريق اتخاذ إجراء تملكه باسم تحقيق المصلحة العامة بهدف التخلص من الموظف المخطئ دون استيفاء إجراءات التأديب، وهذا الإجراء يطلق عليه (العقوبة التأديبية المقنعة). وأصبحت هذه العقوبات شائعة الاستعمال في المجال التأديبي، وتعتبر هذه الظاهرة متعلقة بأخلاقيات وسلوك الإدارة في مواجهة موظفيها، وتلجأ الإدارة للعقوبة المقنعة من أجل التخلص من موظفيها الذين ثبت عدم كفاءتهم وضعف أدائهم حماية للمصلحة العامة من الضرر، على الرغم من عدم ارتكاب هؤلاء الموظفين أي خطأ أو مخالفة تأديبية، أو قد تلجأ لها الإدارة متفادية بذلك الالتزام بإتباع الإجراءات والضمانات التأديبية المقررة قانوناً عند توقيع عقوبة تأديبية والتي

قد تستغرق فترة زمنية طويلة. قد يفوت معها هدف الإدارة لإلحاق عقاب سريع منجز بالموظف يؤدي ثماره في ردع الموظف وزجر غيره من الموظفين. ومن الإجراءات وتصرفات التي تتخذها الإدارة من أجل إخفاء عقوبة تأديبية مقنعة: النقل أو الندب، الوقف الاحتياطي عن العمل وما يترتب عليه، التقارير الكفاءة وآثارها، فصل الموظف باتباع أساليب منحرفة، فكل هذه التصرفات تعتبر عقوبات تأديبية مقنعة وغير مشروعة.

6. الأصل أن القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية في حق الموظف المخالف تترتب آثاره من وقت صدوره وليس من تاريخ ارتكاب المخالفة، وإلا اعتبر القرار غير مشروع لمخالفة لمبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية. لكن يرد على هذا الأصل استثناء قانوني هام، متعلق بحالة توقيع عقوبة الفصل من الخدمة بالنسبة للموظف الموقوف عن العمل، حيث تترتب آثار هذا القرار اعتباراً من تاريخ صدور قرار وقفه وليس من تاريخ توقيع عقوبة الفصل.

7. لا يجوز معاقبة الموظف المخالف عن نفس الخطأ بأكثر من عقوبة واحدة، فلا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد عن نفس الخطأ بالنسبة للشخص ذاته وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكبة فيها الخطأ، وذلك ما لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، أو اعتبار إحداهما تابعة للأخرى. فطالما استنفذت السلطة التأديبية اختصاصها بمعاقبة الموظف عن الخطأ المرتكب فلا يجوز لها أن تعيد استخدام هذه السلطة مرة أخرى وللخطأ نفسه. وذلك تحقيقاً لاعتبارات المتعلقة بالعدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية للموظف العام.

8. نصت المادة 83 فقرة 2 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته صراحة على وجوب تناسب العقوبة التأديبية الموقعة مع جسامة وخطورة المخالفة التأديبية المرتكبة. وهو أمر تقدره السلطة التأديبية تحت رقابة القضاء آخذين بعين الاعتبار أن هذه الرقابة لن تؤثر على فاعلية السلطة الإدارية و إنما الهدف منها ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام وتحقيق الإنصاف و العدالة، وأن السلطة

القضائية عندما تقوم برقابة ملائمة العقوبة الموقعة للمخالفة المرتكبة تتميز بالحيدة والاستقلال على عكس السلطة التأديبية فهي طرف في النزاع باعتبارها خصم للموظف المخالف فمن المحتمل أن تشدد في العقوبة بحيث تكون غير ملائمة للمخالفة المرتكبة.

ثانياً: التوصيات

بالنظر إلى ما توصلنا إليه من نتائج فإن الباحث يوصي ببعض التوصيات على النحو الآتي:

- 1) يفضل تحديد لكل مخالفة تأديبية عقوبة تأديبية معينة وذلك حماية للموظف من تعسف السلطة الإدارية في توقيع العقوبات، بالإضافة إلى حمايته من العقوبات المقنعة، وأن كان يصعب تحديد المخالفات جميعها، لكثرتها واختلافها باختلاف كل عمل وكل وظيفة عن الأخرى، أي اختلاف مهام ووظائف كل جهة إدارية عن الجهة الأخرى، فإنه يمكن لكل جهة إدارية أن تضع لائحة داخلية تنظيمية بنوع المهام الوظيفية والمخالفات والعقوبات المترتبة عليها (من بين العقوبات المحددة على سبيل الحصر من المشرع) مع إمكانية تعديل هذه اللائحة سنوياً بإضافة مخالفات جديدة وإعلام الموظفين بها. وبذلك يكون ضماناً وحماية للموظف من تعسف السلطة في توقيع العقوبة التأديبية.
- 2) أوصي تعديل المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، بإضافة عقوبات أخرى مثل الوقف المؤقت عن العمل، الحرمان من الترقية لمدة سنة عن ارتكاب المخالفة التأديبية، وذلك من أجل إعطاء سلطة التأديب خيارات عديدة لاختيار العقوبة التأديبية المناسبة والملائمة مع المخالفة التأديبية المرتكبة دون غلو أو تعسف.
- 3) أوصي المشرع بتقنين المخالفات التأديبية على سبيل الحصر وعمل جدول يجمع بين المخالفة التأديبية وما يرتب عليها من عقوبة تأديبية، وذلك حماية للموظف من تعسف السلطة الإدارية عند استعمال حقها في اختيار العقوبة المناسبة مع المخالفة المرتكبة أي غل يد السلطة التأديبية من سلطتها التقديرية في اختيار العقوبة التأديبية.

4) أوصي بإنشاء قضاء إداري مستقل يختص بنظر القضايا الإدارية وذلك حماية لحقوق وحرريات موظفي الإدارة، والحد من تعسف السلطة الإدارية في اتخاذ قراراتها بحجة المصلحة العامة دون أن تبين ما هي المصلحة العامة المرجوة من هذا القرار، بإنشاء قضاء اداري يجعل مثل هذه القرارات تحت رقابة القضاء.

المصادر والمراجع

(1) المؤلفات العامة:

- أحمد فتحي بهنسي، العقوبة في الفقه الإسلامي، دار الشروق، بيروت، الطبعة الأولى، 1983.
- أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010.
- امنصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا، مطبعة الشرق ومكتبتها، الطبعة الأولى، 1984.
- بشير علي باز، الجزاءات التأديبية المقنعة للموظف العام، دراسة مقارنة، دار منشأة المعارف، الاسكندرية.
- بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2015.
- تغريد محمد قدرى النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2013.
- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في المجال التأديب، دراسة في القانون الإداري العربي المقارن، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009.
- رمسيس بهنام، النظرية العامة للمجرم والجزاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991.
- سعيد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- سليمان محمد الطماوي، قضاء الإداري، الكتاب الثالث قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، 1994.

- سمير عبدالله سعد، الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2014.
- صائب محمد ناظم الموسوي، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2007.
- صائب محمد ناظم الموسوي، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2017.
- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، توزيع المعارف، الاسكندرية، 2008.
- عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
- عبدالله عبدالقادر، العمدة في أحكام تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، 1990.
- عزت حسنين، النظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازية بين الشريعة والقانون، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1988.
- عزيزة الشريف، مساءة الموظف العام في الكويت، "المسئولية المدنية والجنائية والإدارية"، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، 1997.
- علي بن موسى بن علي فقيهي، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 2013.
- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2004.
- علي محمد جعفر، فلسفة العقوبات في القانون والشرع الإسلامي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1997.
- عليوه مصطفى، شرح قانون الخدمة المدنية الجديد ولائحته التنفيذية، دراسة عملية في

- ضوء الأحكام والفتاوي، موسوعة الإمارات القانونية الإدارية، الكتاب الثاني.
- فكري أحمد عكاز، فلسفة العقوبة في الشريعة الإسلامية والقانون، شركة مكتبات عكاز، السعودية، 1982.
 - فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2006.
 - ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات، العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطابع البيان التجارية، 1989.
 - مجدي عبدالحميد شعيب، الاختصاص بدعاوى التعويض عن الأعمال المادية للإدارة، دار النهضة العربية 2003.
 - مجدي عبدالحميد شعيب، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة للتشريع الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، 1999.
 - محمد إبراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2017.
 - محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2008.
 - محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة مزيده ومنقحة.
 - مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، 1976.
 - نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2007.
 - هاني محمد كامل المنابلي، عظمة العقوبات في التشريع الجنائي الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، 2009.

- وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية (المنشورات - التعليمات الإدارية - التوجيهات تعرفيها، تحديد طبيعتها، قابليتها للطعن عليها) دراسة تحليلية مقارنة على ضوء أحدث أحكام القضاء الإداري في فرنسا وفي مصر، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، 1983.

(2) رسالة الدكتوراه:

- محمد جودت الملط، رسالة دكتوراه بعنوان: المسؤولية التأديبية للموظف العام، جامعة القاهرة، كلية الحقوق.

(3) القوانين والتشريعات:

- المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم 17 لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المعدل للمرسوم بقانون رقم 11 لسنة 2008.

(4) مجموعة الأحكام القضائية والفتاوى:

- وزارة العدل الإماراتية، دائرة الفتوى والتشريع.
- أحكام المحكمة الاتحادية العليا.