



مجلة القانون

مجلة محكمة نصف سنوية - تصدر عن كلية الحقوق - جامعة عدن

(ISSN-P): 2789-3340

(ISSN-O): 3005-6888

في هذا العدد:

أولاً: البحوث:

- دور القضاء الإداري في حماية الضمانات القانونية للمسئولية التأديبية للموظف العام.
- جريمة غسل الأموال في القانون اليمني وبعض التشريعات العربية (دراسة مقارنة).
- دور الفقيه في حماية الأوطان (دراسة فقهية).
- حكم الاستنابة في الوظيفة العامة فقهاً وقانوناً (دراسة استقرائية مقارنة).

ثانياً: ملخصات الرسائل العلمية:

- فصل الموظف العام (دراسة مقارنة).
- أحكام الخيارات الثابتة بالشرط في الشريعة الإسلامية (دراسة مقارنة).
- الحقوق المالية للزوجة (دراسة فقهية قانونية مقارنة).
- الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة).
- الكفاءة في الزواج في الفقه الإسلامي والقانون (دراسة مقارنة).

العدد الثامن والعشرين - ديسمبر ٢٠٢٣ م

مجلة القانون

مجلة محكمة نصف سنوية
تصدر عن كلية الحقوق
جامعة عدن

العدد الثامن والعشرين



الطبعة الأولى ٢٠٢٣ م
حقوق الطبع والنشر محفوظة
يمنع ترجمة أو طباعة أو تصوير هذه المطبوعة أو أجزاء منها، وكذا حفظها أو
نسخها على الوسائط الإلكترونية من غير موافقة مسبقة من الناشر

First Edition 2023

Copyright

All rights reserved. No part of this publication may be translated,
reproduced for distributed in any form or by any means, or stored in a
database or retrieval system, without the prior written permission of
the publisher.

هيئة التحرير:

رئيس التحرير

أ. مشارك د. صلاح سالم صالح بن رشيد

مدير التحرير

سكرتير التحرير

أ. مشارك د. لؤي طارش محمد نعمان أ. مشارك د. هدى مهدي السيد محمد

أعضاء هيئة التحرير

أ.مشارك د. صالح علي سالم المرفدي

أ.مشارك د. وائل محمد أحمد لكو

أ.مساعد د. فتحي أحمد قحطان

قواعد النشر

١. تنشر مجلة القانون البحوث والدراسات القانونية والشرعية الأصلية التي تتوافر فيها شروط البحث العلمي وخطواته.
٢. تنشر مجلة القانون - إضافة إلى البحوث والدراسات - كل ما يتصل بمبادئ اهتمام المجلة كالتعليق على الأحكام القضائية، ملخصات الرسائل الجامعية، التقارير العلمية عن الندوات والمؤتمرات، وعرض الكتب الجديدة ومراجعتها.
٣. يشترط في البحث أو الدراسة ألا يكون قد نشر أو قدم للنشر في مكان آخر، وأن يكون مكتوباً بلغة سليمة.
٤. يشترط في البحث أو الدراسة ألا تكون جزءاً من كتاب دراسي قام الباحث بإعداده.
٥. يجب ألا تزيد عدد صفحات البحث أو الدراسة عن (٢٥) صفحة، إلا إذا أمكن تقسيمه علمياً لنشره في عدد من، ويجوز الاستثناء في هذا الشرط إذا قدرت هيئة التحرير مصلحة في ذلك.
٦. أن يرفق الباحث ملخصاً لبحثه، لا يتجاوز صفحة واحدة باللغة العربية، ويفضل ترجمته إلى اللغة الإنجليزية، كما يرفق تعريفاً علمياً بنفسه لا يتجاوز خمسة أسطر.
٧. تقدم البحوث أو الدراسات في قرص مرن بالإضافة إلى نسختين مطبوعة على جهاز الحاسوب مكتوباً عليها اسم الباحث ودرجته العلمية ووظيفته الحالية.
٨. تعرض البحوث والدراسات المقدمة للنشر على محكمين من ذوي الاختصاص يتم اختيارهم بسرية تامة وذلك لبيان مدى أصالتها وجديتها وقيمة نتائجها وسلامة عرضها وصلاحياتها للنشر.
٩. يخطر أصحاب الأبحاث المقبولة بإجازة بحوثهم للنشر.
١٠. لا يحق للباحث أن يطلب عدم نشر بحثه بعد إرساله للتحكيم.
١١. أصول البحوث والدراسات التي تصل إلى المجلة لا ترد سواء نشرت أم لم تنشر.
١٢. يزود الباحث بنسخة واحدة من العدد الذي نشر فيه بحثه بالإضافة إلى خمس مستلآت من ذلك البحث.

المراسلات:

ترسل البحوث والدراسات وجميع المراسلات إلى رئيس تحرير مجلة القانون على العنوان التالي:

كلية الحقوق - جامعة عدن، ص ب (١١٠٣٥) مدينة الشعب - الحرم الجامعي،
تلفون (٣٦٣٨٤٣ - ٩٦٧٢)، جوال: ٧٣٣٠٦٠٨٨٨ - ٧٣٨٦٢٤٥٦٨ ، عدن - الجمهورية اليمنية

Email: info.Law.Journal@aden-univ.net

<https://www.aden-univ.net/mag10.aspx>

المحتويات

الرقم	الموضوع	الصفحة
	أولاً: البحوث	١
١	دور القضاء الإداري في حماية الضمانات القانونية للمسئولية التأديبية للموظف العام د. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري	٣
٢	جريمة غسل الأموال في القانون اليمني وبعض التشريعات العربية (دراسة مقارنة) د. صلاح فيصل كبشي	٥١
٣	دور الفقيه في حماية الأوطان (دراسة فقهية) د. مرزوق فتحي عيد حسين	١٠١
٤	حكم الاستنابة في الوظيفة العامة فقهاً وقانوناً (دراسة استقرائية مقارنة) د. حاشد عبده صالح باعلوي	١٦٧

الرقم	الموضوع	الصفحة
	ثانيًا: ملخصات الرسائل العلمية	١٩٥
١	ملخص أطروحة دكتوراه بعنوان: فصل الموظف العام (دراسة مقارنة) بروفيسور/ يحيى قاسم علي سهل	١٩٧
٢	ملخص أطروحة دكتوراه بعنوان: أحكام الخيارات الثابتة بالشرط في الشريعة الإسلامية (دراسة مقارنة) بروفيسور/ الخضر عبدالله حنشل	٢٠٥
٣	ملخص أطروحة دكتوراه بعنوان: الحقوق المالية للزوجة (دراسة فقهية قانونية مقارنة) د. صلاح سالم صالح بن رشيد	٢٢٥
٤	ملخص رسالة ماجستير بعنوان: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة) د. لؤي طارش محمد نعمان	٢٦٣
٥	ملخص رسالة ماجستير بعنوان: الكفاءة في الزواج في الفقه الإسلامي والقانون (دراسة مقارنة) د. هادي محمد ناصر المنصوري	٢٧١

دور القضاء الإداري في حماية الضمانات القانونية للمسئولية التأديبية للموظف العام

د. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري

أستاذ القانون العام المساعد

كلية إدارة الأعمال - قسم القانون

جامعة الحدود الشمالية

المملكة العربية السعودية

drtharwatelgohary@yahoo.com

المقدمة:

يزداد الاهتمام بحقوق الدفاع المكفولة للموظف العام أمام القضاء الإداري لتعزيز الضمانات الأساسية أثناء التحقيق مع الموظف المخالف، والتي تهدف إلى إظهار الحقيقة، وحماية حقوق الموظف، ويترتب على عدم الأخذ بها: أن يصبح قرار العقوبة معيباً وقابلًا للطعن فيه، من هنا يأتي دور القضاء الإداري، وتزداد أهميته في تعزيز الضمانات القانونية للمساءلة التأديبية للموظف العام، إذ ينص القانون على وسائل تسمح للمتهم بالدفاع عن نفسه ورد الاتهام الموجه إليه، من خلال جملة حقوق منحها له القانون؛ كحقه في اختيار محام دفاع وطلب مساعدته، والإطلاع على ملف القضية، وغيرها من الحقوق الأخرى.

وانطلاقاً من تلك المسئولية والمتمثلة في سلطة الرقابة على مختلف أوجه النشاط الإداري بهدف تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة، وحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة، وتجاوزاتها غير المشروعة في ممارسة الإدارة لامتيازات السلطة التسلسلية المتمثلة في سلطتها التقديرية في مواجهة الموظف العام، وفي مجال التأديب التي قد يخرجها عن جادة الصواب، وينبغي بها نحو الخطأ المنشئ للنزاعات، ومن هنا جاءت دور القضاء الإداري؛ لتقرر جملة من الضمانات لصالح الموظفين، تجلت في وجود تشريعات وأنظمة لصالح الموظفين، يؤدي إلى الحد من تقدير

السلطات التأديبية في قضايا إدارة الموظفين، واحترام النظام والحقوق المكتسبة التي تؤمن بواسطة مراقبة القضاء الإداري؛ لتكون من الضمانات القانونية عند المساءلة التأديبية للموظف العام^(١).

ولا شك في أن حقوق الدفاع من الحقوق المقدسة والمكفولة في المحاكمات والدعاوى كافة، لاسيما المحاكمات الجزائية والتأديبية^(٢)، وتعتبر من البديهيات القانونية حتى في حالة غياب النص، حيث تعتبر من المبادئ العامة للقانون، وفي حالة انتهاكها تثار المسؤولية القانونية بمختلف صورها، وفي المجال التأديبي؛ فأن بطلان القرار التأديبي هو الأثر المترتب على الإخلال بحقوق الدفاع؛ لاعتبارها من الإجراءات الجوهرية للصيقة بحقوق الإنسان، فقد تطورت هذه الحقوق، وعلى الصعيدين الجنائي والتأديبي، وأصبحت من الضمانات الأساسية المكفولة للمتهم في سبيل حصوله على محاكمة عادلة، فيتربط على الإخلال بها بطلان الإجراءات المشوبة بهذا العيب.

وقد سعت قوانين الوظيفة العامة إلى إيجاد نوع من التوازن بين التزامات وحقوق كل من الإدارة العامة والموظف العام خلال فترة العلاقة الوظيفية؛ ابتداءً من التعيين، وانتهاءً بفك الرابطة الوظيفية بالوسائل العادية أو الاستثنائية.

ويظهر ذلك جلياً في المنازعات التأديبية؛ حيث تملك الإدارة سلطة محاسبة الموظف العام المخالف لأحكام الوظيفة العامة، وفي عين الوقت ضمن المشرع للموظف أن يزود عن نفسه باستخدام حقوق الدفاع التي يمارسها أثناء الدعوى التأديبية، فيسوق الأدلة التي من شأنها إظهار براءته، أو تخفيف عقابه، وقد استقرت هذه الضمانات في مختلف الأنظمة التأديبية، وأمست مبدءاً عاماً في القوانين التأديبية التي تجاوزت الاعتقاد القديم، المفضي إلى اقتصار أعمال حقوق الدفاع على الميدان الجزائي فحسب.

(١) سليم سلامة حاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية (دائرة مقارنة بين القضاء الفرنسي والمصري والأردني) جامعة جرش للبحوث والدراسات، الأردن، المجلد العاشر، العدد الثاني، ٢٠٠٨م، ص ٣.

(٢) عمر فواء أحمد بركات، السلطة التأديبية، الناشر: مكتبة النهضة، القاهرة: ١٩٧٩م، ص ٢٩٢.

وقد قام المشرع في مصر وعبر عقود بتأمين القوانين اللازمة لصيانة الضمانات المكفولة للموظف العام:

✓ فقد نصت المادة ٢٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على: أن (يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف، ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى، وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة، وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق، ويكون الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول).

✓ كما نصت المادة ٦٠ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على: أنه (لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه ...).

✓ وفي القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نصت المادة ٣٤ على عين المبادئ المذكورة أعلاه، مضاعفاً إليها بعض التفاصيل؛ كتحديد مكان الإعلان في محل إقامة المعلن إليه، أو في محل عمله.

مشكلة البحث:

يثير البحث في موضوع دور القضاء الإداري في مدى تحقق الضمانات القانونية للمسئولية التأديبية للموظف العام عدة إشكاليات وتساؤلات؛ فإذا كانت مواجهة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه، وحقه بالدفاع، وحيادية جهة التحقيق والسلطة التأديبية من الضمانات الهامة التي ينبغي أن تسبق، وتعاصر توقيع الجزاء التأديبي، فإن التساؤل يثور حول مفهوم وأساس المواجهة، وإجراءاتها، والمقصود بحق الدفاع، وحدوده، ومتطلباته، ومضمون الحيدة، كما يثور التساؤل حول ضوابط الجزاء التأديبي، وإمكانية الطعن بالقرار أو الحكم التأديبي، والجهة المختصة بنظر هذا الطعن، وشروطه، وأسبابه، وما يترتب على إلغاء القرار التأديبي من آثار.

أهمية البحث:

ترجع أهمية البحث إلى مهام ودور القضاء الإداري الكبيرة، ومسئولته في حفظ الضمانات القانونية للموظف العام عند المساءلة التأديبية؛ كونه الجهاز الرسمي الذي يفرض حكم القانون على جميع الهيئات، أيًا كان مركزها وموقعها وطبيعتها، كما يفرض حكم القانون على الأفراد، وهو ما يؤدي في النهاية إلى إقامة دولة القانون، ودولة المؤسسات، ودولة الحقوق والحريات، ولا يمكن تكريس هذه المفاهيم في أرض الواقع دون دور القضاء الإداري في رد المظالم، ووضع حد لكل تعسف قد يلاقيه من جانب الإدارة، خاصة وأنه الطرف الضعيف في العلاقة بما يفرض بسط حماية له من كل اعتداء.

أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب اختيار هذا الموضوع إلى: أسباب ذاتية، وأسباب موضوعية:

أولاً: الأسباب الذاتية:

ومرد هذه الأسباب الرغبة الشخصية في دراسة هذا النوع من القانون العام؛ لمعرفة مدى تأثير القضاء الإداري، وإنفاذ تشريعاته في مواجهة التعسف الإداري للموظف العام.

ثانياً: الأسباب الموضوعية:

الأسباب الموضوعية في عدة تساؤلات، منها:

الأول: حول الضمانات التي يمنحها القضاء الإداري للموظف العام عند المساءلة التأديبية في ظل هذه القوانين.

ثانياً: هل يمكن اعتبار هذه القوانين كافية للتصدي لمختلف التساؤلات التي يتعرض لها الموظف العام عند المساءلة التأديبية؟

ثالثاً: هل القاضي الإداري المصري أصبح مؤهلاً للتعامل مع الإشكاليات التي قد يتعرض لها بحكم خصوصية المنازعة المعروضة عليه عند المساءلة التأديبية للموظف العام؟

تساؤلات البحث:

يشتمل البحث على عدة أسئلة، هي:

- ماهية دور القضاء الإداري لحماية الموظف العام؟
- ماهية الضمانات القانونية التي يمنحها القضاء الإداري للموظف العام عند المسائلة التأديبية؟
- ما مدى تحقق الضمانات القانونية التي يمنحها القضاء الإداري للموظف العام؟
- ما هي الطعون الذي يمنحها القضاء الإداري ضد القرارات الإدارية التأديبية للموظف العام؟

أهداف البحث:

- التعرف على دور القضاء الإداري في حماية الموظف العام.
- التطرق للضمانات القانونية التي يمنحها القضاء الإداري للموظف العام عند المسائلة التأديبية.
- التعرض لمدى تحقق الضمانات القانونية التي يمنحها القضاء الإداري للموظف العام.
- معرفة الطعون الذي يمنحها القضاء الإداري ضد القرارات الإدارية التأديبية للموظف العام.

منهج البحث:

اعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج التأصيلي الوصفي التحليلي؛ فهو أولاً منهج تأصيلي وصفي، يرد النقاط التفصيلية إلى أصولها النظرية، فعندما نعالج دور القضاء الإداري؛ نردها إلى التشريعات الممنوحة للقضاء الإداري، وعند التحليل نشرح كل الضمانات القانونية للمساءلة التأديبية للموظف العام كلاً على حدة، وذلك للوقوف على واقع هذه الضمانات، مع تناول أشكالها المختلفة والحماية الموفرة لها.

مصطلحات الدراسة:

أولاً: دور القضاء الإداري:

يمارس القضاء الإداري سلطات واسعة في مجال المنازعات الإدارية، فهو من يوجه الإجراءات، وقد يأمر الإدارة بإفادة جهة القضاء بوثائق ومستندات، حتى أن البعض أطلق على القاضي الإداري لقب: أمير الإجراءات، خلافاً للقاضي المدني، الذي يوجهه الأفراد تطبيقاً للمبدأ القائل: "الخصومة ملك للخصوم"، كما أن القضاء الإداري هو أكثر قضاء عرضة للمخاطر بحكم خصوصية المنازعة المعروضة عليه، فأمام القاضي الإداري يقف رئيس الدولة، والوزير الأول، والوزير، والمدير المركزي، والمحافظ، وغيرهم من أصحاب النفوذ، وقد يتصدى القاضي الإداري لعمل الإدارة فيصريح بإلغاء قرار إداري بعد تنفيذه.

ثانياً: الضمانات القانونية للمساءلة التأديبية للموظف العام:

من أبرز الضمانات التأديبية أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف؛ لسماع أقواله، وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتهام، على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في المسائلة التأديبية^(١)، ويستهدف التحقيق إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهمة والتهمة المنسوبة إليه، وهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، ويتمثل الهدف منه في الوصول إلى الحقيقة، وإمالة اللثام عنها^(٢).

(١) سعد نواف العززي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، الناشر: دار المطبوعات الجامعية: ٢٠٠٧م، ص ٨٣.

(٢) عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة: ١٩٧٨م، ص ١٠٦.

ثالثاً: الموظف العام:

يعرف الموظف العام بأنه: الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام^(١)، والموظف العام هو من يشغل وظيفة دائمة مما تسير به المرافق العامة بطريق الاستغلال المباشر من الدولة أو وحدتها العامة^(٢).

رابعاً: المسائلة التأديبية:

عرفت المسائلة التأديبية أو المخالفة التأديبية بأنها: كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة^(٣). وتأتي المسائلة التأديبية نتيجة إخلال شخص ينتهي إلى هيئة بالواجبات التي يلقيها على عاتقه انتماءؤه إليها^(٤).

الدراسات السابقة:

دارسة حمايتي صباح بعنوان: "الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري"، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون إداري، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، ٢٠١٤ الجزائر. هدفت الدراسة إلى معرفة النظام التأديبي في الجزائر والتي تثار في شأنه عدة

(١) الطماوي سليمان، الجريمة التأديبية، الناشر: دار الثقافة العربية للطباعة: ١٩٧٥م، ص ٤١.

(٢) الطماوي سليمان، الجريمة التأديبية، المرجع السابق، ص ٤٧٠.

(٣) محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، الناشر: مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول، ص ٤٢.

(٤) محمود نجيب حسني، قانون العقوبات القسم العام، الناشر: دار المطبوعات الجامعية، القاهرة: ١٩٩٨م، ص ٤٥.

إشكاليات لما له من تأثير على المسار المهني للموظف مما قد يؤدي إلى فصله من الوظيفة، وحرمانه من الانضمام إليها مرة أخرى لذا تبرز مدى توفيق المشرع بين منح صلاحيات الممنوحة للسلطة المختصة بالتأديب بإصدار القرار التأديبي ضد الموظف وتضمنين نصوص قانونية للتحاشي مواجهة أي تعسف من قبل الإدارة وجعلته آلية بيد الموظف العام للحماية حقوقه وخاصة في هذه الوضعية، ومن ثم التطرق إلى تكريس الضمانات التأديبية التي منحها المشرع للموظف العام لممارستها في مواجهة القرارات التأديبية والمتمثلة في الآليات الإدارية والتي تتضمن جملة من الإجراءات الإدارية، والآليات القضائية من خلال منح القاضي سلطات لحماية الموظف عن طريق بسط رقابته على القرار التأديبي سواء بالإلغاء أو التعويض عن الأضرار التي يسببها القرار التأديبي.

دائرة رمضاتي فريد بعنوان: "تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة"، مذكرة مكملّة من مقتضيات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون إداري وإدارة أعمال، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، ٢٠١٤ الجزائر.

هدفت الدراسة إلى الوقوف على تنفيذ القرار القضائي الإداري وتطبيقاته في كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وتناولت الصعوبات والمشاكل التي تواجه تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، بالإضافة إلى معرفة الوسائل التي تبناها المشرع لمواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، وذكرت الدراسة أنواع المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ، ووجود الغرامة التهديدية كوسيلة لجبر الإدارة عن تنفيذ والاعتراف التشريعي بها، وأخيرا تناولت التنفيذ عن طريق الخزينة العمومية فيما يخص القرارات القضائية الإدارية المتعلقة بالتعويض.

دارسة فتيحة هنيش بعنوان: "ضمانات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية"، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص القانون الإداري جامعة محمد خضير بسكرة، كلية العلوم الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، ٢٠١٣ الجزائر.

جاءت الدراسة بهدف التعرف على الوسائل المتاحة والتي تؤدي إلى ضمان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية في المادة الإدارية لاسيما تلك الصادرة ضد الإدارة. وشملت الدراسة تساؤلات عدة وهي ما مصير القرار القضائي الإداري في مواجهة الإدارة؟ وما هي عوائق ومبررات الإدارة في الامتناع عن تنفيذه؟ وهل رتب القانون مسؤولية جزاء عن هذا الامتناع؟ لتصل إلى لب الإشكال المطروح ألا وهو الضمانات المقررة لاسيما في النظام الجزائري من أجل تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية وترجمتها على أرض الواقع خاصة تلك الصادرة ضد الإدارة باعتبارها طرف سامي في النزاع الإداري.

واستخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي في المحورين الأول والثاني، والمنهج المقارن في المحور الثالث بين مختلف الأنظمة بدءا بالنظام الفرنسي ثم المصري استخلاصا إلى النظام الجزائري حيث حاولت الدراسة إبراز الضمانات والوسائل المقدمة من طرف الفقه والقضاء لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة.

دارسة آمال يعيش تمام بعنوان: "سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة"، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الدكتوراه تخصص قانون عام جامعة محمد خضير بسكرة، كلية العلوم الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، الجزائر، ٢٠١٢.

هدفت الدراسة إلى الوقوف على سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، وذلك باستقراره لفترة طويلة على رفض توجيه أوامر لها، أو الحلول محلها، بناء على تبريرات كانت محل جدل فقهي كبير، بين مؤيد ومعارض، ما دفعنا إلى تأصيل أساسها القانوني ببيان مدى جديتها وعلاقتها بهذا الحظر، سواء ما تعلّق منها بالنصوص التشريعية، أو بمبدأ الفصل بين السلطات، أو بطبيعة سلطات قاضي الإلغاء.

وقد توصلت إلى أن أيًا منها لم تكن في التشريع ولا القضاء الإداري الجزائريين كمبررات أو أسباب لفرض القاضي الإداري الجزائري الحظر على نفسه، بعدم جواز توجيه الأوامر للإدارة، وهذا طبعًا رغم وجود بعض الإستثناءات كما بينها، و التي كانت تخفف من حدة تطبيق هذا الحظر، كسلطته بتوجيه أوامر للإدارة أثناء السير في الدعوى، وإلزام الإدارة بتقديم المستندات اللازمة فيها، وأمرها بإجراء تحقيق إداري، والضغط عليها من خلال تنبيهها من مغبة الامتناع عن تنفيذ الأحكام.

التعليق على الدراسات السابقة:

جاءت معظم الدراسات السابقة في معالجة الآليات والأحكام والقرارات القضائية للنظام التأديبي الخاص بالتشريع الجزائري، الأمر الذي يبعده كل البعد عن دراستنا الحالية، فدراسة كلاً من حمايتي صباح، رمضاتي، فتيحة هنيش، وآمال يعيش جاءت كلها لتناقش الموضوع من خلال القضاء الجزائري، أما دراستي "دور القضاء الإداري في حماية الضمانات القانونية للمساءلة التأديبية للموظف العام" جاءت على نسق مختلف لتحدد دور القضاء الإداري في حماية الضمانات القانونية بصفة عامة ومن خلال القوانين المختلفة دون تحديد تشريع بعينه وهو ما يميز دراستنا.

وبناء على ما تقدم فسوف نقسم خطة البحث إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: دور القضاء الإداري ومسؤوليته في حماية الموظف العام.

المبحث الثاني: الضمانات التي يكفلها القضاء الإداري في المسائلة التأديبية للموظف العام.

المبحث الثالث: الطعون الذي يمنحها القضاء الإداري في القرارات الإدارية التأديبية للموظف العام.

المبحث الأول

دور القضاء الإداري في حماية الموظف العام

تمهيد وتقسيم:

نظرا لخطورة سلطة التأديب في مساءلة الموظف العام عند خضوعه للتحقيق؛ فقد أحاطها المشرع والقضاء بضمانات قانونية مختلفة؛ سواء أدرجت في صلب الوثيقة الدستورية، أم بتشريعات الوظيفة العامة وأحكام القضاء لمنع الانحراف بسلطة التأديب، ويقصد بتحويل السلطة ابتعاد الإدارة عن الهدف الذي من أجله منحت له السلطة، فالادعاء بتحويل السلطة يطرأ مسألة نية صاحب القرار^(١). ولا يكون ذلك إلا من خلال تحديد دقيق لهدف الإجراءات التأديبية، بقصد الوقوف على الأركان العامة للمسؤولية التأديبية، ومنح السلطات التأديبية صلاحيات تكفي بالقدر الذي تتحقق به من مسؤولية الموظف المخطئ، دون إهدار لحقوقه التي كفلها له المشرع من أجل تحقيق عادل يُمكنه من الدفاع عن نفسه، ومن دون المغالاة في توفير الضمانات بما من شأنه شل فاعلية سلطات التأديب^(٢). وبناء عليه سوف يتم تقسيم المبحث إلى :

المطلب الأول: توافر أركان الجريمة التأديبية.

المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في حماية الموظف العام.

المطلب الأول

توافر أركان الجريمة التأديبية

ذهب شراح الفقه الإداري والتأديبي على استعمال مصطلح الجريمة التأديبية في قانون العقوبات المضرة بالمصلحة العامة، ذلك لأن المخالفة التأديبية لا توجي

(1)- El Yaâgoubi (M): Le Détournement du pouvoir dans la jurisprudence administrative au Maroc, REMALD, Série Thèmes Actuels, n° 6, 1996, p 181.

(٢) محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل -دراسة مقارنة-، القاهرة: ١٩٧٢م، ص ٤٥.

بجسامة سلوك الموظف المنحرف، ومدى الأضرار التي يلحقها بالمؤسسة التي ينتمي إليها بالمرفق العام الذي يخدم فيه^(١).

وقد اشترط القضاء الإداري توافر أركان الجريمة التأديبية، فلا تقوم الجريمة التأديبية -شأنها شأن الجريمة الجنائية- إلا بتوافر أركانها، وهي تتركز على ركنين أساسيين؛ هما الركن المادي، والركن المعنوي.

الفرع الأول: الركن المادي للجريمة التأديبية:

يتمثل الركن المادي للجريمة التأديبية، في الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يقترفه الموظف إخلالاً بالواجبات الملقاة على عاتقه، سواءً في نطاق الوظيفة أو خارجها، وهذا الركن يقوم على تحقق صفة الموظف العام في الشخص الذي يسند إليه الفعل، إذ تعتبر صفة الموظف العام شرطاً أساسياً لقيام الركن المادي للجريمة التأديبية، وبانتفاءها ينتفي الركن المادي للجريمة التأديبية.

اذ يتمثل الركن المادي في الجريمة التأديبية بماديات الجريمة ومظهرها الخارجي، من خلال تقدير سلوك الموظف العام، ويتخذ سلوك الموظف العام إما مظهرًا إيجابيًا أو سلبيًا، بما يخالف مقتضيات الواجب الوظيفي، ومن ثم فإن سلوك الموظف العام إما أن يكون فعلاً إيجابياً، بمخالفة ما يقع على عاتقه من واجبات، أو سلوكاً سلبيًا في الامتناع عن القيام بما تفرضه عليه التزامات الوظيفة العامة من واجبات، ولقد عبر الفقه عن ذلك بمفهوم: الخطأ التأديبي، والذي يستلزم لإثباته أن يكون له مظهرًا خارجيًا ملموسًا ومحددًا في أوصافه، فلا يكفي نعت سلوك الموظف العام بأنه خالف مقتضيات الواجب الوظيفي، بل يلزم تحديد السلوك المخالف بدقة في تصرفات وسلوكيات محددة^(٢).

فالمسؤولية التأديبية - شأنها شأن المسؤولية الجنائية - مسؤولية شخصية، يستلزم لها من إثبات وقوع فعل إيجابي أو سلبي من شخص المتهم، ومن ثم فعند شيوخ التهمة لا بد من تحديد دور كل متهم على حدة، وبيان تفصيلي لما وقع منه من أفعال، إذ لا

(١) محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١٩٦٧، ص٧٦.

(٢) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة: ١٩٦٤م، ص٧.

محل لإعمال المسؤولية التضامنية، والتي محلها في المسؤولية المدنية دون العقابية، ومتى كانت المسؤولية شخصية في مجال الجرائم العقابية؛ فإن العقوبة أيضًا شخصية، ولكي تقدر العقوبة وتناسب مع الفعل؛ فلا بد من تحديد أوجه المخالفة التأديبية بدقة^(١). وتنتفي المسائلة التأديبية للموظف العام إذا قام الركن المادي استنادًا للظن أو الشائعات، كما أن الأفكار الداخلية دون أن تشكل في ذاتها مظهرًا خارجيًا ملموسًا؛ لا تشكل مخالفة تجيز المسائلة التأديبية^(٢).

الفرع الثاني: الركن المعنوي للجريمة التأديبية:

لا يكفي للمسائلة التأديبية أن يرتكب الموظف ما يعتبر منه مخالفة لواجب وظيفي، وإنما يجب أن يتوافر عنصر نفسي واعي يتجه إلى ارتكاب الفعل أو الامتناع عنه، وهذا العنصر هو الإرادة الأثمة

وقد استقر على ذلك قضاء المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري، بأن الذنب الإداري هو: الفعل الذي يعد ذنبًا إداريًا يسوغ مؤاخذة العامل عليه تأديبيًا هو كل فعل أو مسلك من جانب العامل، راجع إلى إرادته إيجابًا أو سلبيًا، يتحقق به إخلاله بواجبات وظيفته والخروج على مقتضياتها^(٣).

ومن ثم يتمثل الركن المعنوي للجريمة التأديبية في اتجاه إرادة الموظف: إما عمدًا إلى ارتكاب السلوك المخالف بقصد ارتكاب الفعل، أو تركه مع قصد تحقيق نتائج معينة. فالركن المعنوي في الجريمة التأديبية يختلف في الجريمة العمدية عنه في جريمة الخطأ، ففي الجريمة العمدية لا يكفي أن يحيط الموظف علمًا بالفعل الذي يرتكبه، وإنما يجب أن يقصر تحقيق النتيجة المترتبة على تصرفه.

(١) ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص، الناشر: منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣م، ص ٣٣.

(٢) رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة: ١٩٩٧م، ص ٥٦٣ وما بعدها.

(٣) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الناشر: دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩م، ص ٧٤.

أما في الجريمة غير العمدية فيتحقق الركن المعنوي أيضاً للجريمة التأديبية من خلال إهمال الموظف العام، بعدم اتخاذه جانب الحيطة والحذر اللازمين لأداء واجباته الوظيفية، ويكون بانصراف إرادة الموظف إلى ارتكاب العمل دون الرغبة في النتيجة المترتبة عليه، فإذا تعدد الموظف العام كان الركن المعنوي هو القصد، وإذا انصرفت إرادته للنشاط دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدى^(١).

بينما ذهب بعض الفقهاء إلى عدم قياساً لمخالفة التأديبية على الجريمة الجنائية^(٢)، وذلك لما بينهما من اختلاف في المفهوم والطبيعة، وإن كان هذا لا يمنع من اقتباس بعض مفاهيم القانون الجنائي في هذا الصدد بما يتفق وطبيعة المخالفة التأديبية، إلا أننا نؤيد فكرة التمايز بين تعدد الموظف العام ارتكاب الذنب التأديبي، وبين الخطأ غير العمدى؛ لأهمية ذلك في تقدير العقوبة والجزاء التأديبي.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر في أحد أحكامها، بقولها: "لا مرأى في أن جسامه الفعل المادي المشكل للمخالفة التأديبية يرتبط بالضرورة بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها"، بحيث لا تتساوى المخالفة القائمة على الغفلة والإهمال بتلك القائمة على العمد، والهادفة إلى غاية غير مشروعة، إذ من البديهي أن الأولى أقل جسامه من الثانية، وهذا ما يجب أن يدخل في تقدير من يقوم بتوقيع الجزاء التأديبي على ضوء ما يستخلصه استخلاصاً سائغاً من الأوراق^(٣).

وأما المعيار الموضوعي فهو الذي يقوم على أساس سلوك الشخص العادي، وسلوك الشخص العادي وفقاً لما قرته المحكمة الإدارية العليا بمصر، هو سلوك شخص

(١) محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٧ م، ص ٨١.

(٢) القياس لغة: التقدير. اصطلاحاً: هو إثبات حكم الأصل في الفرع لاجتماعهما في علة الحكم. المعتمد في أصول الفقه، لأبي الحسين البصري، محمد بن علي الطيب المعتزلي (ت: ٤٣٦ هـ) المحقق: خليل الميس، الناشر: دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى: ١٤٠٣ هـ (٤٤٣/٢).

(٣) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم (٣٦٨٣) لسنة ٣٩ ق عليا جلسة ٢٧/ ١/ ١٩٩٦.

من نفس فئة مرتكب الخطأ^(١)، فينظر فيه إلى الفعل الذي ارتكبه الموظف، ويقاس وفق المألوف من سلوك الموظف المعتاد في ذات فئة الموظف الذي يراد قياس سلوكه، ومن ثم يعتبر الموظف مخطئاً إذا خرج عن هذا المألوف، ويتسم المعيار الموضوعي بالواقعية من كونه يراعى في التطبيق الظروف التي صدر فيها التصرف من ناحية الموظف الذي قام بالفعل من حيث؛ سن الموظف، وحالته الصحية، وجنسه، وكذلك الزمان والمكان والبيئة. وافترض أن الموظف المعتاد أحاطت به نفس الظروف التي أحاطت الموظف الذي ينسب الخطأ إليه، ويوزن التصرف في هذا الأساس، فإذا كان تصرف الموظف المعتاد مشابهاً لتصرف الموظف المخطئ فلا مسؤولية على الأخير^(٢)، وبذلك يضمن القضاء الإداري للموظف العام حماية حقوقه التي قد تكون قد غفلت عنها الإدارة عند المسائلة التأديبية.

كما يعمل القضاء الإداري على تحقيق النظام القضائي الذي يعد أفضل الأنظمة التأديبية في تحقيق ذلك؛ نظراً للإيجابيات الكثيرة التي يقوم عليها، فإناطة أمر العقاب بمحكمة متخصصة تتوافر لديها كافة الضمانات والإجراءات التي تراعي حقوق المتهم؛ من شأنه كفالة عدالة المسائلة التأديبية، ويستهدف هذا النظام في نظرنا الوصول إلى أكبر قدر من الضمانات للموظف العام بصورة أكبر مما تقدمه الأنظمة السابقة، وتشريعات الوظيفة العامة بدأت تتجه وبكثافة إلى حماية الموظف العام أكثر من ذي قبل، على اعتبار -أنه ولا شك أن النظام القضائي هو أفضل الأنظمة التأديبية في تحقيق الضمان- أنه يستدعي نقل قواعد الإجراءات القضائية إلى المجال الإداري من

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر قضية رقم ٢٤٤ لسنة ١٥ ق بند ٣٨، جلسة ٢٨ أبريل، ١٩٧٣م، لسنة ١٨ق.

(٢) صالح ناصر العتيبي، تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقياس المسؤولية المدنية للموظف العام، بحث منشور بمجلة الحقوق، الكويت، العدد ٣، ٢٠٠٤م، ص ٥١٧.

أجل كفالة الضمانات للموظفين، والابتعاد عن التعسف، وإساءة استعمال السلطة، وبقية العيوب التي ظلت ملازمة للسلطة الرئاسية زمنًا طويلاً^(١).
في حين أن استطالة الإجراءات التأديبية أمام القضاء التأديبي أو الإداري لا يعيب السياسة القضائية بالفشل، بقدر ما يعود ذلك إلى أسباب عقيمة في الاتهام والتحقيق والمحاكمة، وكذلك عزوف الإدارة عن التعاون مع القضاء، وتزويده بالأوراق والمستندات التي يطلبها في كل دعوى أو طعن^(٢).

المطلب الثاني

سلطات القضاء الإداري في حماية حقوق الموظف العام

يملك القضاء الإداري - ومن خلال مسئوليته المنوطة به - سلطة التصرف في التحقيق، وذلك عن طريق:
أولاً: الأمر بالحفظ لعدم المخالفة:

عدم المخالفة تعني: أن ما وقع من العامل حسب ما كشف عنه التحقيق لا يشكل مخالفة تأديبية متى تبين للقضاء الإداري أن الواقعة قد افتقدت أركان المخالفة التأديبية، أو انعدم النص التشريعي الذي يجعل الواقعة مخالفة تأديبية معاقباً عليها، ومثال ذلك: أن يقوم العامل باستعمال سلطته في أن يقوم أحد الموظفين العموميين بإحراق بعض الملفات تنفيذًا لقرار جهة عمله بإعدام هذه الملفات؛ لفوات المدة

(١) سامر محمد حماد آدم، سلطة تأديب الموظف العام ودراسة مقارنة، رسالة ماجستير: ٢٠١٩م، ص ٦٥.

(٢) عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، الناشر: دار الفكر، عمان، ١٩٨٣م، ص ٥٧٦.

القانونية لحفظها، ففي هذه الفرضية لا يمكن اعتبار مثل هذا العامل قد خالف واجبات وظيفته، وبالتالي لا يمكن مساءلته تأديبياً^(١).

والأمر بالحفظ لعدم المخالفة يجد مصدره التشريعي في نص المادة ٢/٧٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والتي نصت على أنه: ".... ولا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك، صادر من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده.

ثانياً: الأمر بالحفظ لعدم جواز السير في الدعوى:

عدم جواز السير في الدعوى يعنى: عدم توافر الشروط الشكلية اللازمة لتحريك ورفع هذه الدعوى، ومنها: عدم تقديم طلب، أو إذن، أو شكوي، وكلها عوائق إجرائية تحول بين القضاء الإداري والدعوى التأديبية ولا يجوز السير في الدعوى إلا بعد زوال هذه العوائق، ومنها كذلك: التنازل عن الشكوى أو الطلب قبل التحقيق أو بعده؛ وذلك لأن التنازل في هاتين الحالتين سيجتنب عليه انقضاء الدعوى التأديبية.

ومن أشهر حالات عدم جواز السير في الدعوى التأديبية لعدم تقديم طلب من السلطة المختصة، هو حالة طلب السلطة المختصة من القضاء الإداري إجراء التحقيق في الحالتين المنصوص عليهما بالفقرتين الأخيرتين من المادة ٨٣ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام، الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ م (٣/١٥٩) من تعليمات النيابة الإدارية.

(١) عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الجنائي والتأديبي، دارسة متعمقة، الناشر: دار الفكر العربي، الإسكندرية: ٢٠٠٥ م، ص ٢٣٧.

ثالثاً: الأمر بالحفظ لوجود مانع عقاب^(١):

موانع العقاب: هي أسباب قانونية تطرأ على المخالف، وتمنع مساءلته تأديبياً رغم إكتمال أركان الجريمة التأديبية، ففي هذا الفرض نجد أن الجريمة التأديبية متكاملة الأركان وذلك يتوافر الركن الشرعي والمادي والمعنوي لها، ولكن لسبب نص عليه القانون، يتمتع معاقبة المخالف (١). وقد نصت تعليمات القضاء الإداري على هذا السبب للحفظ، مقررّة أن امتناع العقاب يكون إعمالاً لنص الفقرة الثانية من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨، والفقرة الثانية من المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ م (١٥٩/١ - من التعليمات).

رابعاً: الأمر بالحفظ لأنقضاء الدعوى التأديبية:

الدعوى التأديبية تنقضى بوفاء المتهم، وكذلك بمضي المدة، أو بصدور قرار تأديبي نهائي في ذات الدعوى، أو بصدور حكم نهائي حاز قوة الأمر المقضي، كما تنقضي ذات الدعوى بإلغاء النص المجرم للواقعة، أو بصدور عفو عن هذه الجريمة التأديبية، والقضاء الإداري يملك الأمر بالحفظ لأنقضاء الدعوى التأديبية؛ استناداً لأي سبب من أسباب الانقضاء المذكورة، مع مراعاة أن ما نص عليه تعليمات القضاء الإداري من انقضاء الدعوى التأديبية بالوفاء، أو بمضي المدة، دون إبداء الأسباب الأخرى لانقضاء هذه الدعوى لها؛ يقطع بعدم إمكانية إصدارها قراراً بالحفظ تأسيساً على الأسباب

(١) المانع لغة: من المنع، وهو أن تحول بين الشخصين وبين الشيء فتجعل بينهما مانعاً. واصطلاحاً: ما رتب الشرع على وجوده العدم. تيسيراً علم أصول الفقه، عبد الله بن يوسف بن عيسى بن يعقوب اليعقوب الجديع العنزي، الناشر: مؤسسة الريان للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى: ١٤١٨ هـ - ١٩٩٧ م (٥٩/١).

الأخرى لانقضاء الدعوى، والأمر غير ذلك، ذلك أنها تملك حفظ التحقيق استناداً لأي سبب من أسباب الانقضاء المذكورة^(١).

خامساً: الأمر بالحفظ لعدم الصحة:

وعدم الصحة تعني: عدم وقوع الفعل من الناحية المادية، وفي حالة ما إن أشار المحضر الإداري المحرر بمعرفة جهة الإدارة، إلى أن الواقعة المدعى بها لم تشر إلى إدانة المبلغ ضده، ولكن ضد شخص آخر، وبناءً على أدلة دامغة إلى عدم صحة الواقعة التي تنصب على عدم ثبوت نسبة الواقعة إلى المتهم، وهي لهذا تتعلق بالإثبات في المواد التأديبية، مما حدا ببعض الفقهاء أن يطلق عليها اسم: سبب إجرائي لحفظ الدعوى، ويرى جانب آخر من الفقهاء أن سبب عدم الصحة يعني: عدم وضوح الواقعة قبل المتهم أو تزييفها.

سادساً: الأمر بالحفظ لعدم كفاية الأدلة:

لا يجوز التقرير بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى التأديبية قبل استجلاء جميع وقائع الدعوى، وتحقيق كل دليل ورد فيها، وإذا رأى المحقق أن الدليل يحوطه الشك فليس من سداد الرأي أن يقف عند هذا الحد، ويأمر بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى؛ لعدم كفاية الأدلة، بل يجب عليه أن يواصل التحقيق في الحدود المعقولة؛ ليصل إلى ما يؤكد هذا الدليل أو يدحضه؛ لأن من حق المتهم على النيابة أن تواصل التحقيق حتى تبدو الحقيقة كاملة، ولا تبقى التهمة عالقة غير مبررة.

وإذا كان الشك يفسر لصالح المتهم أمام قضاء الحكم، فالأمر ليس كذلك أمام قضاء التحقيق، ذلك أنه متى كانت الاستدلالات أو الأدلة تتراوح ما بين الإدانة أو عدمها، فإن النيابة لا تفضل الأمر بالحفظ، وتحيل المخالف إلى المحكمة التأديبية، وهي

(١) تنص المادة ١٥٩/ من تعليمات القضاء الإداري بشأن انقضاء الدعوى على أنه يكون الحفظ لأحد الأسباب الآتية..... ١١- سقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية بمضي المدة، ١٢- إنقضاء الادعاء التأديبي بالوفاة.

ذات سلطات واسعة في إجراء تحقيق نهائي، يتم فيه سماع جميع الخصوم، ومن ثم تكون أقدر على وزن الأدلة، وبيان أوجه الشك واليقين فيها، ولأجل ذلك قيل: أن الشك يفسر ضد المتهم أمام سلطات التحقيق^(١).

سابعاً: الأمر بالحفظ لعدم معرفة الفاعل:

عدم معرفة الفاعل تعني: عدم ثبوت الواقعة التي تم تحقيقها قبل شخص معين ومحدد، وأن عدم تحديد هذا الشخص يترتب عليه الحفظ حتماً، ويظهر هذا السبب للحفظ عندما تقدم الأوراق للتحقيق مقيدة ضد مجهول، أو ضد معلوم، ويثبت التحقيق عدم صحة الاتهام المسند إليه، وفي هذه الحالة تقيد القضية ضد مجهول؛ لعدم وجود أدلة قاطعة في صحة الاتهام المسند إلى ذلك المخالف، فهذا السبب للحفظ قد يصدر عقب عدم التوصل إلى مرتكب المخالفة، وقد يتم التحقيق مع شخص معين، ويثبت عدم كفاية الأدلة ضده، ويصدر الأمر بالحفظ لعدم معرفة الفاعل، والأمر بالحفظ في الفرض الأخير ينطوي على أمر ضمنى بالحفظ لعدم كفاية الأدلة قبل هذا الشخص.

ثامناً: الأمر بالحفظ لعدم الأهمية:

يقوم القضاء الإداري بإصدار أمره بالحفظ لعدم الأهمية، إذا كانت المخالفة في حد ذاتها هينة الأثر، وكانت مبررات التغاضي عنها أولى بالرعاية، فرغم ثبوت الواقعة، وتوافر أركان الجريمة، يقرر القاضي حفظ الأوراق إذا تمت اعتبارات الصالح العام عدم تحريك الدعوى التأديبية قبل المتهم، ويكون الحفظ في هذه الأحوال لعدم الأهمية، ويراعي فيه التنبيه على المتهم بعدم العودة لمثل ذلك مستقبلاً.

والجدير بالذكر أن حالات الحفظ لعدم الأهمية مما لا يقع تحت الحصر؛ ذلك لأن المخالفة التأديبية تكون ثابتة، والفاعل معروف، وأدلة الثبوت كاملة قبله، ومع ذلك

(١) عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الجنائي والتأديبي، دراسة متعمقة، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

يقوم القضاء - لأسباب يقدرها - بحفظ الأوراق لعدم الأهمية، لذلك فإن الأمر بحفظ الأوراق يعكس سلطة الملاءمة التي يتمتع بها القضاء الإداري في رفع الدعوى التأديبية واستعمالها.

تاسعاً: الأمر بالحفظ لامتناع مسئولية المخالف:

وتتمثل مواقع المسئولية في: الجنون، أو عاهة العقل، وصغر السن، وحالة الضرورة، والسكر الاختياري، أو غيبة العقل عن إرادة، وهذه الأسباب تحول دون إسناد الفعل إلى مرتكبه، بمعنى: أنه لا يمكن الاعتداد بإرادة الفاعل أو المخالف بوصفها إرادة مؤثمة أو مذنبية، ونرى أن تعليمات القضاء الإداري حين نص على امتناع المسئولية التأديبية للجنون أو عاهة العقل، فما ذلك إلا لأن هذا السبب هو الغالب في توافره، كسبب من أسباب امتناع المسئولية، وأن بقية الأسباب الأخرى لا تعرض كثيراً في نطاق التطبيق العملي.

المبحث الثاني

الضمانات التي يكفلها القضاء الإداري في المسئولية التأديبية للموظف العام

تمهيد وتقسيم:

نتيجة لازدياد وظائف الدولة ازداد عدد موظفيها باعتبارهم يد الدولة، وأصبح لهم دور في غاية الأهمية؛ نظرًا لكونهم هم الذين يقومون بتنفيذ سياسة الدولة، والمسؤولون عن تحقيق أهدافها في كافة المجالات، غير أن ذلك لا يمنع هؤلاء الموظفين من ارتكاب أخطاء ومخالفات أثناء قيامهم بوظيفتهم، تسمى هذه الأخطاء والمخالفات: بالأخطاء التأديبية التي أخلت بالواجبات الوظيفية المكلف بها، وضبط سلوك شاغلي الوظيفة العامة، وبيان أوضاع ممارستها من أجل مصلحة المرفق الذي ينتهي إليه^(١). ومع كون النظام التأديبي مرتبط أشد الارتباط بالنظام الوظيفي، ويشكل جزءًا هامًا منه، فلا يتصور وجود تنظيم وظيفي دون أن يقترب بنظام تأديبي، يراقب الموظف العام إذا ما حاد عما يفرضه عليه هذا النظام من واجبات، أو من قواعد سلوكية^(٢). وبناء عليه سوف يتم تقسيم المبحث إلى ثلاث مطالب:

المطلب الأول: الضمانات التأديبية للموظف العام في مواجهة الإدارة.

المطلب الثاني: التظلم الإداري.

المطلب الثالث: لجان توفيق المنازعات.

(١) عاصم أحمد عجيل، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، الناشر: عالم الكتب، ودار الكتاب الحديث، ١٩٩٢م، ص ٥، ١٣.

(٢) عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨م، ص ٧.

المطلب الأول

الضمانات التأديبية للموظف العام في مواجهة الإدارة

سواء " أكان التأديب قضائياً أو شبه قضائي، أو رئاسياً، فلا بد من توافر مجموعة من الضمانات التأديبية في المرحلة السابقة لتوقيع الجزاء، وهي مرحلة التحقيق التي تعد من الضمانات الهامة والرئيسة التي ينبغي احترامها في مختلف الأنظمة التأديبية، مع وجود بعض الفوارق التي تستند للاختلاف في طبيعة الأنظمة التي تطبق في ظلها^(١). والتأديب في حقيقته نظام عقاب؛ لذا فإن الإجراءات التي تحاط به قانوناً تكون بمثابة ضمانات مقررة لمصلحة الموظفين، ومن ثم فإن هذه الضمانات ليست إلا ضوءاً ينير الإجراءات التأديبية ويزيل عتمتها، وسلاحاً للموظف لمقاومة انحرفات السلطة التأديبية وتعسفها، وسيجاً يحد من تطرف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء^(٢). ويعد التحقيق الإداري من أهم الضمانات المقررة لصالح الموظف العام ولصالح جهة الإدارة على حد سواء، فهو يحمي الموظف من الاتهامات الملفقة والأخذ بالشبهات من جهة، كما يضمن عدم تعسف السلطة التأديبية في استعمال سلطتها على النحو الذي يكفل تقييدها بالصالح العام، وتحقيق الأهداف المرجوة^(٣). ويقوم التحقيق الإداري على مجموعة الإجراءات التي تقوم بها سلطة معينة، بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها، وظروفها، وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها، وصولاً إلى الحقيقة^(٤).

(١) أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام -دراسة مقارنة-، الناشر: جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين: ٢٠٠٧م، ص ٤.

(٢) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب -دراسة مقارنة-، الناشر: دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية: ٢٠٠٧م، ص ٧.

(٣) هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها -دراسة تطبيقية- الناشر: دار المناهج، دون تاريخ الطبع، ص ٢١٨.

(4) Hostiou Ren'e et Helin Jean-clude, Droit des enquetes publiques, le moniteur, Paris. 1993- P. 6.

ولا شك أن التحقيق الإداري مرحلة من مراحل ضمانات إجراءات التأديب التي تستهدف الوصول إلى الحقيقة؛ لمعرفة وتحديد المخالفة الإدارية والمسئولية عنها^(١). وغاية التحقيق أن يكون أساساً لقرار السلطة المختصة بفرض الجزاء، من خلال التوجيه المرتكز على أساس من الموضوعية المستندة إلى الأدلة المبررة، للتوجيه بتبرئة الموظف من التهم المنسوبة إليه، وغلق التحقيق، أو التوجيه بعقوبة تتناسب مع الفعل المرتكب من قبل الموظف^(٢).

ولهذا ذهب المشرع بأهم ما يضمن للموظف العام حقوقه أثناء التحقيق الإداري فجاء على النحو التالي:

الفرع الأول: ممارسة حق الدفاع:

يعد احترام حق الدفاع -باتفاق الجميع- مبدأً أساساً وجوهرياً من المبادئ التي تحكم الإجراءات المدنية، والجنائية، والإدارية، والتأديبية^(٣)، ويتعين على السلطة التأديبية تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه عند التحقيق معه، واتخاذ إجراءات التأديب، فلا يمكن اتخاذ قرار إداري يكتسي الصبغة التأديبية بدون مراعاة حقوق الدفاع، فترك الموظف بدون غطاء دفاعي قد يتسبب بالإضرار به، على اعتبار أن مرحلة المحاكمة قد تكون بعيدة، واستمرار الإجراءات التأديبية، وما تشكله من عبء نفسي على الموظف قد يسبب له مضاعفات سيئة في مركزه الوظيفي^(٤).

(1) Jacques Moreau, Droit Public-Droit Administratif. T 2. 3 ed. Paris- 1995- P. 894.

(٢) وليد خشان زغير، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضمناته، دراسة مقارنة في ضوء أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، الناشر: مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون، جامعة ذي قار، العراق، ٢٠٠٢م، العدد ١، ص ٧.

(٣) علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، الناشر: دار وائل، عمان، ط ١، ٢٠٠٣م، ص ٥٧٩.

(٤) سعد نواف العتري، الضمانات الإجرائية في التأديب -دراسة مقارنة -، مرجع سابق، ص ١٨.

الفرع الثاني: استدعاء الموظف للتحقيق الإداري:

وهو تكليف المحقق بحضور العامل المتهم في المكان والزمان المحددين بالاستدعاء لسؤاله عما هو منسوب إليه، أو لاستجوابه، أو مواجهته بغيره من المتهمين، أو الشهود، والمثول أمام المحقق لا يترتب عليه أي حَجَرٍ على حرّيته الشخصية، فهو كإعلان الشاهد، أو إعلان الدعاوى المدنية^(١).

فتأديب الموظفين يعتبر من أهم السلطات التي يتم تقريرها للرئيس الإداري، فسلطة الإشراف إن لم تقترن بالجزاءات جُرِدت من قيمتها، وهو ما دعا البعض إلى القول بأن النظام التأديبي هو أداة السلطة الرئاسية، بقصد ضمان حسن سير المرافق العامة^(٢)، وتطبيقاً لذلك أعطى المشرع الفرنسي الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق إلى السلطة المختصة بالتعيين، وذلك في كافة قوانين التوظيف العامة^(٣).

الفرع الثالث: مواجهة المخالف بما هو منسوب إليه:

ويقصد بالمواجهة: وضع المتهم وجهاً لوجه أمام متهم آخر، أو شاهد أو أكثر، حتى يسمع ما يبدونه من أقوال بشأن واقعة أو وقائع معينة، فيتولى الرد عليها بالتأييد أو بالنفي^(٤)، ويجب على الجهة الإدارية القائمة بالتحقيق -سواء كانت النيابة الإدارية، أو محقق الجهة الإدارية، أو رئيسه المباشر، أو من يعلوه من السلطة الرئاسية-، أن يخطر المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه؛ كي يكون على علم تام بما هو منسوب إليه؛ ليتمكن من الدفاع عن نفسه^(٥)، كما أن الالتزام بإعلان العامل بالوقائع المسندة إليه يُعدّ أمراً

(١) سليمان بن سعيد بن سيف، الضمانات التأديبية للموظف العام في سلطنة عمان ومصر - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير: ٢٠٠٣م، ص ٤٠.

(2) Roger gregohre: la fonction publique. 1954. Paris. P298.

(3) Bandet (p), Le droit disciplinaire dans la fonction publique territoriale, Paris. 1990. P. 167

(٤) عمر السعيد رمضان، مبادئ الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، الناشر: دار النهضة العربية، ١٩٨٥م، ص ٣٩٨.

(٥) صلاح أحمد السيد جودة، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف العام - دراسة فقهية قضائية:- ٢٠١٠م، ص ١٦.

الزاميًا في حالة التأديب الرئاسي، فيجب على الإدارة الالتزام بإخطار العامل التابع لها، والمتهم بوقائع معينة بهذه الوقائع، وبأدلة ثبوتها قبل توقيع أي جزاء عليه، ففي المحاكمات التأديبية يعتبر الإعلان بالمخالفة من الإجراءات الجوهرية مخالفة يترتب عليها بطلان المحاكمة التأديبية في أي مرحلة من مراحلها^(١).

الفرع الرابع: إيجاد التناسب بين الخطأ المرتكب والعقوبة المفروضة:

إن التحقيق الإداري يمثل إجراءً جوهرياً لا بد من اتباعه قبل توقيع الجزاء على الموظف، فهو يؤدي إلى كشف الحقيقة كاملة وصولاً إلى الموازنة الدقيقة بين الخطأ الذي يرتكبه الموظف والعقوبة التي يستحقها عن ذلك الخطأ^(٢)، فالتحقيق لا بد أن يكون جدياً، لا أن يكون وسيلة للانتقام والتشفي من قبل الرؤساء الإداريين^(٣).

فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع، ولو كانت أخف من العقوبات المقررة، حتى ولو كان توقيعها بناءً على رضا من العامل؛ لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة؛ لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الأمور التي يحددها القانون، ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها^(٤).

(١) عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دراسة تحليلية فقهية مقارنة بما استقر عليه القضاء السعودي، الناشر: مطابع دار الهندسة، القاهرة، ط ٢٠٠٦م، ص ٣٨٤.
(٢) ماهر عبد الهادي، الشريعة الإجرائية في التأديب، الناشر: دار غريب للطباعة، القاهرة، الطبعة الثانية: ١٩٨٦م، ص ٢٥٠.

(٣) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٨.

(٤) عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دت، الناشر: دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٣٠.

المطلب الثاني التظلم الإداري

يعتبر التظلم إحدى الضمانات التي كفلها المشرع للموظف؛ للتخلص من الجزء الذي وقع عليه من قبل السلطات التأديبية الرئاسية، وهذا التظلم يكون على شكل التماس يتقدم به الموظف إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار، أو يقدمه إلى الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته، يطلب فيه إلغاء هذا القرار، أو تعديله، أو سحبه، مما يجعله أكثر اتفاقاً مع حكم القانون^(١).

فالتجاء صاحب الشأن إلى الإدارة متظلماً من القرار الإداري الذي أثر في مركزه القانوني قبل التجائه إلى القضاء طالباً إلغائه، يمكن أن يحل الكثير من المشاكل، كما أنه من شأنه أن يخفف عن كاهل القضاء الكثير من الأعباء، والتظلم الإداري كأمر تقتضيه المصلحة العامة من شأنه أن يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق الطعن القضائي؛ فرقابة القضاء هب بصورة أساسية رقابة مشروعة، أما رقابة الإدارة فهي رقابة مشروعة وملائمة، وهذا يعني أن الإدارة تستطيع أن تعدل القرار أو تسحبه لمجرد عدم ملائمته^(٢).

والهدف من تقرير نظام التظلم الإداري هو إتاحة الفرصة للأفراد لمراجعة الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء لحماية حقوقهم، ومصالحهم، وإفساح المجال كذلك أمام الإدارة لكي تراجع نفسها^(٣)، وتعيد النظر فيما أصدرته من قرارات قد تكون جائرة في حق من صدرت في مواجهته، بحيث يكون في إمكانها أن تسحب القرار، أو تعدله، إذا ما اقتنعت

(١) نوفان العقيل العجاردة، سلطة تأديب الموظف العام، الناشر: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، الأردن، ص ٤١١.

(٢) عمر محمد الشبكي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة -، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ٢٣٩.

(٣) محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - قضاء التأديب، منشورات جامعة عين شمس، عام ١٩٩٦، ص ٩٠.

بصحة التظلم المقدم إليها، وهكذا يسوى النزاع في مهده، بحيث لا يتطور الأمر إلى منازعة قضائية تطرح أمام القضاء، وفي هذا توفير للجهد، والمال، والوقت، وتخفيف للعبء الواقع على كاهل القضاء الإداري من ناحية، يضاف إلى ذلك أن الحكمة من التظلم قبل رفع الدعوى يتمشى مع اعتبارات الثقة في الإدارة، بإعطائها الفرصة لإصلاح أخطائها بنفسها، مما يغني عن السير في المنازعة الإدارية، ومباشرة الدعوى، ومن هنا يعد التظلم إجراء مقررًا لصالح الإدارة والمتنازعين معها على حد سواء^(١).

الفرع الأول: التظلم الولائي:

وهو الذي يتقدم به ذو المصلحة (المتضرر من القرار) إلى من صدر منه القرار المخالف للقانون، طالبًا منه أن يعيد النظر في قراره، إما بسحبه، أو بإلغائه، أو بتعديله، أو باستبدال غيره به، بعد أن يبصره بوجه الخطأ الذي شاب القرار. ويرى بعضهم أنه على الرغم من أهمية التظلم الولائي إلا أنه قد لا يحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه، لأن الإدارة التي أصدرت القرار قد تتمسك بموقفها، وتسعى لأن يكون رأيها هو الصواب، ولا تفضل العدول عنه. والذي نراه أن الفوائد التي تنجم عن التظلم الولائي هي أكثر بكثير من إلغائه، فهو يعكس حالة مؤداها تفضيل تسوية الأمر داخل المرفق العام بعيدًا عن الخصومة القضائية، وليس صحيحًا أن الإدارة ستمسك دومًا بموقفها، فهذا أمر افتراضي من الممكن حدوث نقيضه بأن تفضل الإدارة التراجع عن قرار خاطئ صدر عنها بدلًا من نشر الأمر، وإعلانه على الكافة عبر منازعة قضائية وفي المستقبل فإن الرئيس الإداري سيعمل على استصدار قراراته بعقلانية أكبر، لأن هناك من يراجعها، ويتظلم منها، لا بل يمكن أن ينازعه في مدى مشروعيتها.

(١) خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، ب.ن، الطبعة الأولى، ١٩٩٣، ص ٣٥.

الفرع الثاني: التظلم الرئاسي:

هو الذي يقدمه المتضرر من القرار إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار، فيتولى الرئيس بناءً على سلطته الرئاسية سحب القرار، أو إلغائه، أو تعديله، بما يجعله مطابقاً للقانون، على أنه يلاحظ أن الرئيس الإداري قد يتولى من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم^(١).

وتتضح أهمية التظلم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الإداري الولائي في أنه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرؤوسين، وقد يساعد على كشف أوجه الخلل والقصور لدى الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى، فضلاً عن تزايد احتمالات توافر ضمانات الحيدة والموضوعية في نظر التظلم، والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري، وهو أمر قد لا يتوافر في التظلم الولائي^(٢).

الفرع الثالث: التظلم الاختياري:

وهو ذلك التظلم الذي يتقدم به المتضرر من القرار إلى الجهة مصدرة القرار، أو الجهة الأعلى منها، دون اشتراط من المشرع، خلال مدة الستين يوماً التالية لعلمه بالقرار الإداري^(٣).

ومن البديهي أن للمتضرر من القرار أن يلجأ إلى القضاء مباشرة رافعاً دعواه، ناعياً على القرار الإداري مخالفته لمبدأ المشروعية، مطالباً بإلغائه، دون أن يتظلم إلى

(1)- Contester une decision administrative- Comment contester une decision administrative?.

Voire la revue Ligue de droit de l'homme sur la site internet: www.idh.frane.org.

(٢) عبد الله محمد محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، عام ١٩٩٤، ص ٤٢.

(٣) وقد فرقت المحكمة الإدارية العليا المصرية بين التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي والأثر المترتب على كل منهما في حكمها الصادر في الطعن رقم (٣٠٩٩)، لسنة (٣٣٩) ق، جلسة ١٩٩١/٧/٦، المنشور في الموسوعة الادارية الحديثة، إعداد الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني، المجلد ١٥، ط ١، ١٩٨٦، الجزء ٣٣، قاعدة ٤٢٠، ص ٨٢٤ وما يلها.

الإدارة . وبمعنى آخر فإن صاحب الشأن حر في أن يطعن في القرار أمام القاضي مباشرة، أو أن يبدأ فيتظلم منه^(١).

ويمكن القول: إن التظلم الاختياري هو الأصل، لأن التظلم متروك لتقدير صاحب الشأن، ولا إلزام من حيث المبدأ على القيام به والاستثناء أن يكون التظلم وجوبياً، إذ يقدر المشرع في ظروف معينة، وحالات محددة، جدوى التظلم، وضرورته، فيتطلبه جبراً قبل تحريك الدعوى، فيعد التظلم بذلك شرطاً إضافياً من شروط قبول الدعوى.

ويلاحظ أن تقديم التظلم الاختياري لا يحول بين المتضرر من القرار وبين رفع دعواه دعوى الإلغاء دون انتظار لرد جهة الإدارة على تظلمه، كما أن قيامه برفع الدعوى لا يمنعه من تقديم التظلم خلال الميعاد.

ويرى جانب من الفقه أن التظلم الاختياري يمثل الأصل العام المتبع في نطاق الطعون والتظلمات الإدارية، ومرد ذلك أنه غير محدد بحالات معينة كما هو الحال بالنسبة إلى التظلم الوجوبي الذي تتحدد حالاته في القانون على سبيل الحصر، وهذا يعني أن المتظلم يكون أكثر حرية في التظلم الاختياري، إذ بإمكانه الإقدام على تحريك التظلم أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو لدى الجهة الرئاسية الأعلى، أو الإحجام عن تحريك التظلم، كما يملك حرية تحريك التظلم أمام الإدارة، وبين إقامة الدعوى أمام القضاء إزاء القرار محل التظلم^(٢).

(١) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشورات دار المطبوعات الجامعية في الإسكندرية، الطبعة الثالثة، ١٩٨٥، ص ٣٢٦.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة - قضاء الإلغاء، الإسكندرية، عام ١٩٨٣، ص ٢٤١.

المطلب الثالث

لجان توفيق المنازعات الإدارية

توفيق منازعات الجهة الإدارية: هو طريق إلزامي ذات طبيعة خاصة، نص عليه المشرع لتسوية المنازعات التي يكون أحد أطرافها شخصاً اعتبارياً عاماً، سواء أكان الطرف الآخر أحد العاملين لديه، أو شخصاً اعتبارياً خاصاً، وأياً كان نوع المنازعة؛ سواء كانت مدنية، أو تجارية، أو إدارية، وبصرف النظر عن قيمتها، وذلك أمام لجان التوفيق قبل عرضها على القضاء^(١).

ولقد أخذ المشرع بنظام التوفيق الإلزامي رغبة منه في تحقيق عدالة ناجزة، تصل بها الحقوق إلى أصحابها من خلال أداة سهلة، وبإجراءات مبسطة لا تحفل بالشكل ولا تلوذ به، إلا صوناً لضمانات الدفاع ومبادئه الأساسية؛ توفيراً للجهد والوقت على أطراف المنازعات التي تخضع لأحكامه، وتخفيفاً للعبء الواقع على كاهل القضاء^(٢)، وذلك دون الاضطرار إلى ولوج سبيل التقاضي، وما يستلزمه في مراحله المختلفة من الأعباء المادية والمعنوية، وما قد يصاحبها في أحيان كثيرة من إساءة استغلال ما وفره القانون من أوجه الدفاع والدفع، واتخاذها سبيلاً للكيد، ووسيلة لإطالة أمد الخصومات، على نحو يرهق القضاء، ويلحق الظلم بالمتقاضين^(٣).

الجدير بالذكر: أن لجنة التوفيق لا تصدر أحكاماً ولا قرارات، وإنما تصدر توصيات غير ملزمة لأطراف النزاع إلا في حالة واحدة، وهي قبول طرفي النزاع توصية لجنة التوفيق، واعتماد السلطة المختصة لهذه التوصية، وقبول الطرف الآخر كتابة هذه التوصية خلال المدد المحددة في القانون، ففي هذه الحالة فقط يتم إثبات هذا

(١) فتحي والي، المبسوط، الناشر: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ج ٢، ب ندر ٢٤٣، ٢٠١٧م، ص ٧٢٧.

(٢) المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون التوفيق.

(٣) طعن مدني ٣٠٧٤، لسنة ٨٧ ق، جلسة ٢٠١٩/٩/٢١.

الاتفاق في محضر، يوقع كلٌّ من الطرفين، ويُلقق بمحضر اللجنة، ويكون له قوة السند التنفيذي، ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه^(١).

العلاقة بين لجان توفيق المنازعات، ودعوى الإلغاء والتظلم الإداري:

أما بالنسبة للقيمة القانونية التي تصدر عن لجان توفيق المنازعات؛ فهناك علاقة تجمع بين كلٍّ من لجان توفيق المنازعات، ودعوى الإلغاء والتظلم الإداري، وهي: أولاً: علاقة لجان توفيق المنازعات بدعوى الإلغاء:

يمثل اللجوء إلى لجان توفيق المنازعات شرطاً إضافياً جديداً لقبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية النهائية، وهذا يعنى ضرورة اللجوء إلى لجان التوفيق أولاً قبل رفع دعوى الإلغاء، فإذا لم يتم ذلك فقدت دعوى الإلغاء شرطاً من شروط قبولها، مما يترتب عليه الحكم بعدم قبول الدعوى، طبقاً للمادة ١١ من قانون لجان التوفيق.

ثانياً: علاقة اللجوء إلى لجنة توفيق المنازعات بالتظلم الإداري الوجوبي:

إذا كان القرار المراد الطعن فيه بالإلغاء من القرارات التي يجب التظلم منها قبل رفع دعوى الإلغاء، فيتعين -قبل اللجوء إلى لجان التوفيق- تقديم التظلم الوجوبي إلى الجهة المختصة في المواعيد المحددة لتقديم هذا التظلم، وانتظار صدور قرار الإدارة الصريح أو الضمني بالرفض لهذا التظلم، ثم ينبغي بعد ذلك تقديم طلب التوفيق إلى لجنة التوفيق المختصة، وانتظار صدور التوصية، أو فوات المواعيد المقررة لصدورها دون صدورها، وبعد ذلك كله يكون له الحق في اللجوء إلى قاضي الإلغاء ورفع دعوى الإلغاء^(٢).

(١) جورج شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، الناشر: دار النهضة العربية، الطبعة السادسة، القاهرة، ٢٠٠٥م، ص ٤٢٠.

(٢) محمد محمد بدارن، عبد الحفيظ الشبيبي، الوجيز في القضاء الإداري والقضاء الدستوري، الناشر: دار النهضة، طبعة: ٢٠٠٥، ص ٣٧٣.

المبحث الثالث

الطعون ضد القرارات الإدارية التأديبية

تمهيد وتقسيم:

يعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي يجب أن تعترف بها الدساتير للأفراد بصفة عامة، ويعتبر حق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب؛ ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيطة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار الجزاء التأديبي الموقع، ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجوه عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء^(١). ويُعد الطعن القضائي آخر وأهم حصن يلجأ إليه كل متضرر، سواء في مجال القانون الخاص أو العام، وفي مجال القانون العام تعد الرقابة القضائية الممارسة على القرارات الإدارية أهم ضمانة للموظف العام بعد استنفاد كافة السبل لإعادة حقوقه، بحيث تعمل تلك المحاكم على إلغاء أي قرار يخرج عن حدود الشرعية^(٢).

وبناء عليه سوف نقوم بتقسيم المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: الطعون التي يمنحها القضاء الإداري.

المطلب الثاني: أنواع الطعون التي يكفلها القضاء الإداري ضد القرارات الإدارية التأديبية للموظف العام.

(١) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤م، ص ٣٦٦.

(٢) سليم حتامل، القضاء الإداري، طعون الموظفين، الناشر: دار أوغاريت للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥م، ص ١٢٠.

المطلب الأول

الطعون القانونية في القرارات الإدارية

يُعد الطعن القضائي آخر وأهم حصن يلجأ إليه كل متضرر، سواء في مجال القانون الخاص أو العام، وفي مجال القانون العام تعد الرقابة القضائية الممارسة على القرارات الإدارية أهم ضمانات للموظف العام بعد استنفاد كافة السبل لإعادة حقوقه، بحيث تعمل تلك المحاكم على إلغاء أي قرار يخرج عن حدود الشرعية^(١).

كما أن الطعن القضائي يعتبر من أهم الضمانات المقررة للموظف العام ليس فقط في المجال التأديبي، وإنما في كافة مجالات الوظيفة العامة المختلفة، والجدير بالملاحظة: أن ضمانات الرقابة القضائية تكفل تلافي النقص والقصور في ضمانات الرقابة الإدارية، وتتمثل الضمانات القضائية في إلغاء وتعويض القرارات المخالفة لمبدأ المشروعية^(٢).

وقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على قبول الطعون المقدمة من الموظفين العموميين، في القرارات التأديبية الصادرة بحقهم، بعد تقديم المراجعة الإدارية الاسترحامية (التظلم الولائي أو الرئاسي)، أمام الجهة التي أصدرت القرار التأديبي، أو إلى السلطة الرئاسية التابع لها ذلك المرجع، خلال مدة شهرين من تاريخ إيقاع العقوبة التأديبية بحقهم، ويكون رد الإدارة خلال مدة أربعة أشهر، من تاريخ استلام المراجعة الإدارية الاسترحامية، فإذا انقضت تلك المدة، ولم تجب الإدارة عليها، يعد ذلك رفضاً

(١) سليم حتامل، القضاء الإداري، طعون الموظفين، الناشر: دار أوجاريت للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥م، ص ١٢٠.

(٢) صلاح أحمد السيد جودة، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف العام - دراسة فقهية قضائية -، مرجع سابق، ص ٦٧.

ضمنيًا منها، ويمكن لصاحب العلاقة إقامة الدعوى أمام القضاء الإداري، خلال مدة شهرين من تاريخ الرد أو بعد أربعة أشهر من تقديم الطلب^(١). أما القرار التأديبي في مصر فقد يصدر عن جهة إدارية فيكون قرارا إداريا - والجهة الإدارية المختصة بتأديب العاملين في مصر هي السلطات الرئاسية- وقد يصدر عن جهة قضائية كالمحاكم التأديبية، فهنا نكون أمام حكم قضائي. والقرار التأديبي هو في حقيقته قرار إداري، ومن ثم فإنه يتعين حتى يؤول أثره أن يكون مبرا من العيوب التي من شأنها إبطال القرارات الإدارية، فيتعين أن يصدر القرار الإداري عن مختص في الشكل الذي يقرره القانون مستندًا إلى أسباب تبرره واردة على محل ممكن وقائم ومشروع قاصدًا تحقيق مصلحة عامة بالإضافة إلى الهدف المخصص لإصداره^(٢).

وقد كفل القانون لكل من له علاقة بقرار إداري حقه في الطعن على القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم المشروعية أو تلك القرارات الخاضعة لمبدأ الملائمة المقرر أساسًا للإدارة، إذ ينبني على تلك القرارات الخاطئة قيام القضاء الإداري بإعدام هذه القرارات المعيبة كأنها لم تكن، بالإضافة لازالة أي أثر رتبته القرار المعيب وكأن القرار لم يصدر أصلا^(٣).

هذا وقد قيد القضاء الإداري الإدارة بمدة محددة هي مدة الطعن القضائي لسحب قراراتها المعيبة وإرجاعها إلى حظيرة المشروعية، لحماية المصالح والمراكز القانونية وما قد تلحق هذه العملية من أضرار للأفراد فان المشرع أثقل الإدارة بقيد الميعاد وقيد

(١) تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الناشر: منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى: ٢٠١٣، ص ٤٣٣.

(٢) عبد العزيز خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دط، دار الكتب القانونية، مصر ٢٠٠٦، ص ١٠٠.

(٣) أحمد إسماعيل، أثر تغيير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، المجلد العشرين، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٤، ص ٨.

سلطتها فلا تسحب إلا قرارا معيباً لأجل معلومة، ولهذا اشترط القضاء الفرنسي والمصري في عملية سحب القرار الإداري التي تتم وفق مدة معينة ومقررة قانوناً من خلالها تتمكن الإدارة من سحب قراراتها المعيبة خلال ميعاد الطعن القضائي^(١).

وقد نصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه " يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

المطلب الثاني

أنواع الطعون التي يكفلها القضاء الإداري ضد القرارات الإدارية التأديبية للموظف العام

تُعد الطعون التي يمنحها القضاء الإداري ضد القرارات الإدارية التأديبية للموظف العام حق مكتسب لما يواجهه من تعسف الإدارة، فإذا كانت فاعلية العقوبة التأديبية من شأنها تقوية سلطات الهيئة الإدارية تحقيقاً لمصلحة الجهاز الإداري، فإن ذلك ينبغي أن لا يكون على حساب الموظفين الذي يمارس التأديب في مواجهتهم، حيث تشكل تلك الطعون ضمانات لحقوق الموظف مقابل سلطات الإدارة الواسعة في تأديبه، فقد حرص المشرع على خلق توازن بين تقوية السلطة التأديبية فحولها حق تأديب الموظف واتخاذ الاجراءات اللازمة، وبين الضمانات الكفيلة للموظف في مواجهته لما سصوف يتعرض له من جزاء، وهذا الأمر ينعكس على أدائه الوظيفي، وتتمثل الطعون فيما يلي:

(١) حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة ١٩٨١، ص ٥٢٣.

الفرع الأول: الطعن على الأمر الصادر بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري حكم قطعي:
من المسلم به أن الأمر الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري من الأحكام القضائية القطعية، يعني أنه قطعي فيما فصل فيه، سواء بالاستجابة إلى طلب وقف التنفيذ أو برفضه، وأنه يتمتع بمقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه^(١).
كما يكون الحكم بوقف التنفيذ حكمًا قطعيًا إزاء طلب وقف التنفيذ، فيحوز كذلك الحجية من باب أولى بالنسبة لما فصل فيه، بالرد عن الدفع بعدم الاختصاص والدفع بعدم قبول الدعوى شكلاً وموضوعاً كعدم احترام الآجال، وعدم استيفاء الشكليات المقررة قانوناً^(٢).
كما أنه يترتب على كون الأمر الصادر بوقف التنفيذ حكمًا قطعيًا، أنه يجوز فيه بشكل مستقل بطرق الطعن المقررة ضد الحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى، شأنه في ذلك شأن أي حكم قضائي نهائي، ولا مجال هنا لانتظار صدور الحكم في دعوى الإلغاء، وهذا راجع أن الحكم بوقف التنفيذ مستعجل بطبيعته، تتعرض فيه مصالح ذوي الشأن للخطر، ويخشى عليه من فوات الأوان^(٣).
وكذلك لا تنتزع خاصية التأقيت بصفة عامة عن حكم الوقف بطبيعته كحكم مثل بقية الأحكام، فالحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وإن كان حكمًا مؤقتًا إلا أنه قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها^(٤).

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

(٢) الزين عزري، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ٢٠١٠، ص ١٢٨-١٢٩.

(٣) محمد علي راتب وآخرون، قضاء الأمور المستعجلة، الجزء الأول، الطبعة السابعة، عالم الكتاب، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢٢٨.

(٤) محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٩٧٦.

الفرع الثاني: الطعن على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية:

ينعقد الاختصاص للمحاكم التأديبية بنظر الطعون التي تقام ضد القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية، وذلك وفقًا لما ورد في المادة ١٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بتنظيم مجلس الدولة، والتي تنص على أن تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون المقدمة من الموظفين العموميين بطلب إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، أو بالتعويض عن هذه القرارات؛ لذلك فالمحاكم التأديبية تختص بنظر الطعون في القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الرئاسية، وذلك إلى جانب سلطتها الأصلية بتوقيع الجزاء.

إلا أن المحاكم التأديبية ليست جميعها بمستوى واحد، حيث أن قانون مجلس الدولة الحالي أوجد نوعان من المحاكم التأديبية، وهي.

- ١- المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم.
 - ٢- المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث ومن يعادلهم.
- ويتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعًا للمستوى الوظيفي للعامل وقت الدعوى (تقديم الطعن)^(١).

ويجب مراعاة الاختصاص الوظيفي والمحلي للمحاكم التأديبية، حيث يتحدد اختصاص المحكمة الوظيفي تبعًا لتحديد طوائف الموظفين الخاضعين لاختصاصها، ولا يخرج عن هذا الاختصاص سوى العاملين المدنيين، الذين تنظم شؤون تأديبهم قوانين خاصة، تجعل الاختصاص بهذا الشأن منعقدًا لمجالس تأديب تنعقد لهذا الغرض، وكذلك يخرج عن اختصاص المحاكم التأديبية للعاملين بالقطاع الخاص الخاضعين لأحكام قانون العمل من غير أعضاء مجالس إدارات التشكيلات النقابية، أما بالنسبة للاختصاص المحلي؛ فقد أشارت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن الاختصاص يتحدد بين المحاكم التأديبية وفقًا لمكان وقوع المخالفة^(٢).

(١) المادة: ١٧ من قانون مجلس الدولة المصري، رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٢٠٠٤ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٨٩/٢/٢.

والجدير بالذكر أن ظهور آثار الطعن في الجزاء التأديبي على العديد من المزايا الهامة التي يسفيد منها الموظف العام، والتي من أبرزها: إلغاء الجزاء غير المشروع، والتعويض عنه، حيث يترتب على حكم الإلغاء: اعتبار القرار كأن لم يكن، وهذا الأمر يستتبع العودة بالحالة، وكأن القرار الملغى لم يصدر قط، أو لم يكن له أي وجود قانوني، ومن ثم يقتضي الأمر إهدار كل أثر للقرار المذكور من وقت صدوره وإلغاء القرار التأديبي: هو إعدام لهذا القرار سواء في الماضي أو المستقبل، مع محو الآثار التي تترتب على القرار الملغى، فالإلغاء: هو إنهاء أو تجريد القرارات الإدارية من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل، أي: بأثر رجعي، ويتمتع حكم الإلغاء بحجية مطلقة، على اعتبار إن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية، تقوم على مخاصمة القرار، وبالتالي فإن إلغاء الجزاء التأديبي لا يقتصر على الموظف، وإنما على الكافة، كما أن إلغاء الجزاء التأديبي لا يسري بالنسبة للمستقبل فحسب، وإنما يستمر سريانه إلى يوم اتخاذ الجزاء، ويعتبر الجزاء كأن لم يكن أصلاً^(١).

(١) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، المرجع السابق، ص ٢٥٧-٢٦٠.

الخاتمة

تعتبر دور القضاء الإداري في حماية الضمانات القانونية للمساءلة التأديبية للموظف العام، من بين الضمانات التأديبية الأساسية التي لا يمكن الاستغناء عنها في المجال التأديبي؛ نظراً للأهمية البالغة التي تكسبها؛ سواء بالنسبة للموظف العام الذي يضمن حقوقه من تعسف الإدارة، أو الإدارة بنفسها على القيام بأعمالها وفقاً لما حدده القانون لها.

فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة: هي رقابة قانونية في أسسها، وإجراءاتها، ووسائلها، وأهدافها، وهي أفضل أنواع الرقابة من حيث: ضمان وجودها، وفاعليتها، ومن حيث الحياد، والموضوعية، والعدالة، و من حيث القدرة على التعرف على أوجه الخطأ والصواب في العمل، وهي الضمانة اللاحقة والنهائية لكافة الضمانات القانونية والإدارية لحماية الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية والأعمال غير المشروعة وغير العادلة، ونظراً لأهمية هذه الرقابة وخصائصها الذاتية؛ فقد نصت معظم القوانين على حق الموظف العام في تحريك هذه الرقابة ضد أعمال الإدارة غير المشروعة، وهي الوسيلة الوحيدة لمواجهة عدم المشروعية، وعدم عدالة السلطة التأديبية، كما أنها الوسيلة الوحيدة لممارسة وتجسيد سلطات القاضي ضد قرارات السلطة التأديبية غير المشروعة والضارة، إذ إنه لا يمكن أن يكون هناك قرار صادر وهو خال من الرقابة، إذ يعتبر الإجراء الجوهري الذي حرص عليه المشرع والقضاء الإداري في إبرازها في أحكامه القضائية.

وقد أسفر هذا البحث عن عدة نتائج، نجملها فيما يلي:

أولاً: للقضاء الإداري دور محدد في حماية الضمانات القانونية، والتي يهدف من خلالها إلى تحقيق المصلحة العامة، وتقوية قانون الدولة من خلال خلق التوازن داخل المرافق العامة، وذلك بتسيير الإدارة لأعمالها وفقاً لما يحدده القانون وبانتظام، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضمان حقوق الموظف العام عند مساءلته تأديبياً.

ثانياً: النظام القضائي يوفر العديد من الضمانات التأديبية للموظف العام في كافة مراحل وإجراءات العملية التأديبية، ابتداء من التحقيق والالتهام، وانتهاءً بالمحاكمة،

الأمر الذي يكفل منع استبداد وانحراف السلطة الإدارية لو باشرت الإجراءات التأديبية بنفسها.

ثالثاً: من أجل خلق النظام والانضباط داخل الوظيفة العمومية؛ لا بد من وجود وسائل تقيد الإدارة في استعمال سلطتها في إصدار القرارات التأديبية، ومن بين الوسائل الفعالة: الوسيلة القضائية، التي تعتبر من أهم الضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية لأعمال سلطة العقاب.

رابعاً: اتفقت معظم التشريعات على أهمية مسئولية رجال القضاء الإداري في حفظ وتنفيذ الضمانات القانونية، فنجد المشرع المصري والفرنسي قد نص على إلزامها، والعمل بها، ومنع الإدارة من التعسف، وذلك وفقاً للأحكام القضائية الذي يصدرها.

خامساً: إن نظام التأديب أقرب في حقيقته إلى الوظيفة القضائية منه إلى الوظيفة الإدارية، فغلبة العناصر القضائية في تشكيل المحاكم التأديبية تهدف إلى توفير ضمانات واسعة لهذه المحاكمات، لما يتمتع به القضاء من حصانات يظهر أثرها، ولا ريب في هذه المحاكمات على حماية الموظف العام عند المسائلة التأديبية.

سادساً: بالرغم من أن للقضاء الإداري مسئولياته، كونه وسيلة فعالة لكشف نوايا الإدارة حول إصدارها لقرارات التأديبية؛ إلا أنه يواجه عدة عقبات تصعب الأمر على القاضي الإداري بإصداره أحكامه القضائية ضد القرارات التعسفية للموظف العام، وخاصة أن من يترأسها يكون عضواً إدارياً.

التوصيات:

توصل الباحث بعد إعداد البحث إلى التوصيات التالية:

أولاً: منح القاضي الإداري سلطات أوسع في مجال الرقابة على أعمال الإدارة، وتوفير الوسائل اللازمة لتنفيذ قراراته؛ لضمان حقوق الموظف العام.

ثانياً: تدريب القضاة على تفاصيل العمل الإداري وما يحيط به من ظروف، مما يجعله يصدر حكماً لا يفتقر إلى حسن التقدير والملائمة، وسد الطريق على مؤيدي النظام الإداري البحث، الذي يُرجع المخالفة على أساس تقاليد إدارية مستقرة، واعتبارات أخرى لا يحسن القضاء الحكم عليها بحكم ابتعادهم عن الإدارة.

ثالثاً: العمل على حل الصعوبات التي يواجهها القاضي الإداري قبل وبعد المسائلة التأديبية للموظف العام؛ لإظهار العدالة الواجبة، واسترجاع حقوقه المشروعة والتي تكفل القضاء بها.

رابعاً: يتوجب على قانون الدولة وعدالة النظام التأديبي خلق وسائل متعددة أكثر إيجابية؛ لإتاحة الفرصة للموظف العام بالطعن على القرارات التعسفية الصادرة ضده، والاهتمام أكثر بمجال الوظيفة العمومية والقواعد القانونية التي تحكمها.

خامساً: يجب على المشرع المصري التدخل بترك باب التظلم مفتوحاً لعدة شهور، وليكن ستة أشهر؛ لأن هناك بعض العقوبات الجسيمة؛ كالفصل من الخدمة مع جهل الموظفين بالاجراءات القانونية، (كاجراءات التظلم)، مما يؤدي إلى تحصين القرار المخالف للمشروعية.

المراجع والمصادر

أولاً: المراجع العربية:

- ١- أحمد عودة الغبري، ضمانات التأديب الرئاسية في ظل الخدمة المدنية، ١٩٨٨ م.
- ٢- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام -دراسة مقارنة-، الناشر: جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين: ٢٠٠٧ م.
- ٣- تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الناشر: منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى: ٢٠١٣.
- ٤- جورج شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، الناشر: دار النهضة العربية، الطبعة السادسة، القاهرة، ٢٠٠٥ م.
- ٥- رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة: ١٩٩٧ م.
- ٦- سامر محمد حماد آدم، سلطة تأديب الموظف العام و دراسة مقارنة، رسالة ماجستير: ٢٠١٩ م.
- ٧- سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، الناشر: دار المطبوعات الجامعية: ٢٠٠٧ م.
- ٨- سليمان بن سعيد بن سيف، الضمانات التأديبية للموظف العام فس سلطنة عمان ومصر-دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير: ٢٠٠٣ م.
- ٩- سليم حتامل، القضاء الإداري، طعون الموظفين، الناشر: دار أوغاريت للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥ م.
- ١٠- سليم سلامة حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية (دراسة مقارنة بين القضاء الفرنسي والمصري

- والأردني) جامعة جرش للبحوث والدراسات، الأردن، المجلد العاشر، العدد الثاني، ٢٠٠٨م.
- ١١- صالح ناصر العتيبي، تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقياس المسؤولية المدنية للموظف العام، بحث منشور بمجلة الحقوق، الكويت، العدد ٣، ٢٠٠٤م.
- ١٢- صلاح أحمد السيد جودة، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف العام - دراسة فقهية قضائية:- ٢٠١٠م.
- ١٣- الطماوي سليمان، الجريمة التأديبية، الناشر: دار الثقافة العربية للطباعة: ١٩٧٥م.
- ١٤- الطماوي سليمان، قضاء التأديب، الناشر: دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩م.
- ١٥- عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، الناشر: عالم الكتب، ودار الكتاب الحديث، ١٩٩٢م.
- ١٦- عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الجنائي والتأديبي، دراسة متعمقة، الناشر: دار الفكر العربي، الإسكندرية: ٢٠٠٥م.
- ١٧- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة: ١٩٦٤م.
- ١٨- عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة: ١٩٧٨م.
- ١٩- عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، الناشر: دار الفكر، عمان، ١٩٨٣م.
- ٢٠- عبد الله بن يوسف بن عيسى بن يعقوب اليعقوب الجديع العنزي، تيسير علم أصول الفقه، الناشر: مؤسسة الريان للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى: ١٤١٨ هـ - ١٩٩٧م.

- ٢١- عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دراسة تحليلية فقهية مقارنة بما استقر عليه القضاء السعودي، الناشر: مطابع دار الهندسة، القاهرة، ط ٢٠٠٦ م.
- ٢٢- عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، د.ت، الناشر: دار الفكر العربي، القاهرة.
- ٢٣- عزيزة الشریف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨ م.
- ٢٤- علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، الناشر: دار وائل، عمان، ط ١، ٢٠٠٣ م.
- ٢٥- عمر السعيد رمضان، مبادئ الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، الناشر: دار النهضة العربية، ١٩٨٥ م.
- ٢٦- عمر فواء أحمد بركات، السلطة التأديبية، الناشر: مكتبة النهضة، القاهرة: ١٩٧٩ م.
- ٢٧- فتحي والي، المبسوط، الناشر: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ج ٢، بند ٢٤٣، ٢٠١٧ م.
- ٢٨- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤ م.
- ٢٩- ماهر عبد الهادي، الشريعة الإجرائية في التأديب، الناشر: دار غريب للطباعة، القاهرة، الطبعة الثانية: ١٩٨٦ م.
- ٣٠- محمد بن علي الطيب المعتزلي أبو الحسين البصري (ت: ٤٣٦هـ) المعتمد في أصول الفقه، المحقق: خليل الميس، الناشر: دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى: ١٤٠٣هـ.

- ٣١- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٧م.
- ٣٢- محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، النظرية العامة للموظف العام، الناشر: دار النهضة العربية، ١٩٦٩م.
- ٣٣- محمد عبد اللطيف، مجدي مدحت النهري، القانون الإداري، الناشر: مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ٢٠٠٢-٢٠٠٣م.
- ٣٤- محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل -دراسة مقارنة-، القاهرة: ١٩٧٢م.
- ٣٥- محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، الناشر: مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول.
- ٣٦- محمد محمد بدارن، عبد الحفيظ الشيعي، الوجيز في القضاء الإداري والقضاء الدستوري، الناشر: دار النهضة، طبعة: ٢٠٠٥.
- ٣٧- محمود نجيب حسني، قانون العقوبات القسم العام، الناشر: دار المطبوعات الجامعية، القاهرة: ١٩٩٨م.
- ٣٨- ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص، الناشر: منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣م.
- ٣٩- نوفان العقيل العجاردة، سلطة تأديب الموظف العام، الناشر: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، الأردن.
- ٤٠- هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها -دراسة تطبيقية- الناشر: دار المناهج ، دون تاريخ الطبع.
- ٤١- وليد خشان زغير، التحقيق التأديبي مع الموظفين و ضماناته، دراسة مقارنة في ضوء أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، الناشر: مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون، جامعة ذي قار، العراق، ٢٠٠٢م.

ثانيًا: المراجع الأجنبية:

- 1- El Yaâgoubi (M): Le Détournement du pouvoir dans la jurisprudence administrative au Maroc, REMALD, Série Thèmes Actuels, n° 6, 1996.
- 2- Hostiou Ren'é et Helin Jean-clude, Droit des enquetes publiques, le moniteur, Paris. 1993.
- 3- Jacques Moreau, Droit Public-Droit Administratif. T 2. 3 ed. Paris - 1995.
- 4- Roger gregohre: la fonction publique. 1954. Paris.
- 5- Bandet (p), Le droit disciplinaire dans la fonction publique territorial, Paris. 1990.

الملخص:

يظهر دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة في مجال الوظيفة العمومية؛ كأحد الضمانات التأديبية الأساسية التي لا يمكن الاستغناء عنها في المجال التأديبي، نظراً للأهمية البالغة التي تكسبها؛ سواء بالنسبة للموظف العام الذي يضمن حقوقه من تعسف الإدارة، أو الإدارة بنفسها على القيام بأعمالها وفقاً لما حدده القانون لها.

خاصة مع تمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في تجريم الأفعال المنسوبة إلى الموظف، وعدم حصر هذه الأفعال قانوناً، والذي قد يؤدي إلى إهدار حقوق الموظف العام بالخروج عن هدفها الحقيقي؛ الذي يتمثل في تحقيق المصلحة العامة في إرساء دولة القانون.

Abstract:

The responsibility of the administrative judiciary over the actions of the administration in the field of the public service appears as one of the basic and irreplaceable disciplinary guarantees in the disciplinary field, given the great importance it acquires; both for the public official who guarantees his rights from the arbitrariness of the administration, and the administration itself to carry out its work in accordance with what the law has specified for it.

Especially with the management having discretion to criminalize the acts attributed to the employee, and not to limit these acts to the law, which may lead to the waste of the rights of the public employee to deviate from its real goal, which is to achieve the public interest in establishing the rule of law.



Journal of Law



A Semi-annual Refereed Journal - Issued by the Faculty of Law – Aden University

(ISSN-P): 2789-3340

(ISSN-O): 3005-6888