



# **النظام التأديبي للموظف العام في قطر**

## **دراسة مقارنة**

رسالة ماجستير  
مقدمة من الباحثة  
حصه أحمد عبد الله السليطي

**لجنة المناقشة والحكم على الرسالة**

**أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل**

وكيل الكلية لشئون خدمة المجتمع وتنمية البيئة  
رئيساً

**أ.د. جابر جاد نصار**

أستاذ القانون العام بالكلية  
عضواً ومشرفاً

**أ.د. محمد ماهر أبو العينين**

نائب رئيس مجلس الدولة  
عضواً

٢٠٠٧

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا

إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ"

صدق الله العظيم

سورة البقرة (آية ٣٢)

## **Public employee discipline in Qatar**

The public servant is the backbone of the administrative system in the State, what the state's administrative apparatus only group of staff. There is no doubt that Salah public employee discipline and commitment to the provisions of the laws and regulations that would increase the efficiency of the whole administrative apparatus, and this inevitably results in that State are progressing.

State Like any organization depends success or the first thing depends on the strength of the human general construction, and built a career special and that the state is a set of utilities, public utility is not only a group of staff had already. It wanted to live upon the actual amount that its people generally, The employees in particular. And because public employee eventually humans have desires good and evil desires, the evaluation of this employee, and upgrade and functionally required and always get intimidating. In the area of intimidation, it is content with functional systems of checks and orders governing the conduct of the core staff and the consequent lowering disobey disciplinary sanction it. Therefore, the sanctions and disciplinary sanctions are important tools that lead to better employee and straightened, and then sophistication administrative system, and then the entire state.

The public servant committed to achieve the goals of the former, not the violation of laws, regulations or instructions career, and did so was confused for a disciplinary offense. The disciplinary violation is improper conduct issued by the public employee, the Egyptian legislature has defined in Article (78) of the Code of civilian employees of the State as : the appropriate exit due to the work function or appearance would breach the dignity of the post. The need for availability of violating disciplinary sense,

**The availability of advanced three pillars are : -**

- \* Described the perpetrator, where should the perpetrator is a public servant.
- \* Conduct prohibit. It is intended behavior committed by the employee in contravention of the laws and regulations
- \* The nature of the error theme offense, and is intended to be functionally this error Regulates the disciplinary aspects of staff in Qatar Public Act No. 1 of 2001 on the Civil Service, as well as Law No. 7 of 2007 on the establishment of the administrative courts of first instance and appellate courts and the Court of excellence. The disciplinary system in Qatar system combines the disciplinary and judicial systems in the discipline, where presidential power is responsible for asset-year-investigation with the employee and discipline, and shared the Disciplinary Committee and

the Permanent Council of discipline, and watching the elimination of all this through the grievance of disciplinary decision. And the commission staff for violating discipline to be signed by disciplinary sanction, and disciplinary sanction is the harm to the employee account or concentrated in one job or benefits of this center. The disciplinary sanction that might affect employee in the personal account, if it stops at the borders of this sanction or censure officer drew his view, may also affect the disciplinary sanction Center's career employee if in a denial of a promotion or privileges enjoyed by virtue of his position, may also cause disciplinary sanction disclosure financial Officer if the deduction from his salary or other financial dues.

The sanction career characterized by several features including the following:.

- Disciplinary sanction reform aims and orthotics. Part-disciplinary is always determined by the legal text.
- Disciplinary sanction me always. Penalty-career focus on the legal status of employees.
- Sanction career not only signed for public employees only.

Different disciplinary sanctions in the legal system according to the country for Public Officials in grades career staff can occupants posts fourth degree and above until the first class not to sign them only sanctions horns blame and removal from office. The less of the other employees punished by disciplinary

sanctions provided for in the Civil Service Law country.

As different disciplinary sanctions also in the legal system the country according impact on the legal status of the employee, there are moral sanctions financial sanctions and sanctions of the Association of professional careers.

And because of disciplinary sanction the great prejudice the legal status and moral status and financial status, he should be aware that the penalty with the necessary safeguards to ensure safety and prevent him from excessive administrative authorities in the imposition of sanctions on the staff.

A feast of safeguards in this regard in the country which guarantees prior to the signing of disciplinary sanction, which is the official face of what has happened to irregularities and questioned him, the organization stopped working for the interest of the investigation, and these guarantees coincides with the signing of disciplinary punishment, such as neutrality and impartiality of the investigation disciplinary proceedings and causing disciplinary decisions, and these guarantees is later on the issuance of disciplinary sanction, such as resolution of the grievance and appeal Criminal Justice.

Thus, the disciplinary penalty key role in evaluating the conduct of public officials and controlling public utilities.

## النظام التأديبي للموظف العام في قطر

### دراسة مقارنة

إن الموظف العام هو عصب الجهاز الإداري في الدولة، فما الجهاز الإداري للدولة إلا مجموعة من الموظفين .

ولا شك إن صلاح الموظف العام وانضباطه والتزامه بإحكام القوانين واللوائح من شأنه أن يرفع من كفاءة الجهاز الإداري كله ، وهذا ما يترتب عليه حتما أن تتقدم الدولة كلها .

فالدولة شأنها شأن أي تنظيم إنما يعتمد نجاحها أو تقدمها أول ما يعتمد على قوة بنائها البشرية عامة، وقوة بنائها الوظيفية خاصة والدولة أن هي مجموعة من المرافق العامة، والمرفق العام ليس إلا مجموعة من الموظفين. فمن أراد أن يرقى بالدولة فعليه أن يرقى بشعبها عامة، وبموظفيها خاصة.

ولأن الموظف العام في النهاية إنسان لديه نوازع الخير ونوازع الشر، فإن تقويم هذا الموظف والارتقاء به وظيفيا يستلزم دائما ترغيبه وترهيبه.

وفي مجال الترهيب فإنه يتمثل فيما تحتويه النظم الوظيفية من ضوابط وأوامر ونواه تضبط سلوك الموظف ويترتب على مخالفتها إنزال الجزاء التأديبي عليه .

ولذلك فإن الجزاءات والعقوبات التأديبية تعد من الأدوات المهمة التي تؤدي إلى الرقى بالموظف وتقويمه ، ومن ثم الرقى بالجهاز الإداري، وبالدولة كلها بعد ذلك .

والموظف العام يلتزم تحقيقا للغايات السابقة، بعدم مخالفة القوانين أو اللوائح أو التعليمات الوظيفية، وان هو خالفها كان مرتكبا لمخالفة تأديبية .

والمخالفة التأديبية هي سلوك غير سليم يصدر عن الموظف العام ، وقد عرفها المشرع المصري فى المادة ( ٧٨ ) من قانون العاملين المدنيين بالدولة بأنها : الخروج على مقتضى الواجب فى أعمال الوظيفة أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة .

ويلزم لتوافر المخالفة التأديبية بمعناها المتقدم توافر أركان ثلاثة هي :-

- \* صفة مرتكب المخالفة، حيث يجب أن يكون مرتكب المخالفة موظفا عاما.
- \* السلوك المؤثم: ويقصد به السلوك الذى ارتكبه الموظف مخالفا للقوانين واللوائح

\* طبيعة الخطأ موضوع المخالفة، ويقصد بذلك أن يكون هذا الخطأ وظيفيا وينظم النواحي التأديبية للموظفين العموميين فى قطر القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية ، وكذلك القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن إنشاء دوائر إدارية بالمحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف ومحكمة التميز.

ويعد النظام التأديبي فى قطر نظاما يجمع بين النظامين التأديبي والقضائي فى التأديب، حيث تختص السلطة الرئاسية - كأصل عام - بالتحقيق مع الموظف وتأديبه، ويشاركها فى ذلك اللجنة التأديبية والمجلس الدائم للتأديب، ويراقب القضاء على ذلك كله من خلال التظلم من القرار التأديبي .

ويترتب على ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية أن يوقع عليه جزاء تأديبي، والجزاء التأديبي هو أذى يصيب الموظف فى اعتباره أو مركزه الوظيفي أو فى احد المزايا المترتبة على هذا المركز .

فالجزاء التأديبي قد يصيب الموظف فى اعتباره الشخصى، إذا توقف هذا الجزاء عند حدود توبيخ الموظف أو لفت نظره، كما قد يصيب الجزاء التأديبي المركز الوظيفي للموظف إذا تمثل فى حرمانه من الترقية أو احد المزايا التى



يتمتع بها بحكم وظيفته، كما قد يصيب الجزاء التأديبي الذمة المالية للموظف إذا تضمن الخصم من راتبه أو مستحقاته المالية الأخرى .

### ويتميز الجزاء الوظيفي بخصائص عديدة أهمها ما يلي .:

- الجزاء التأديبي يستهدف الإصلاح والتقويم .
  - الجزاء التأديبي يرتبط دائما بالنص القانوني الذي يقرره .
  - الجزاء التأديبي شخصي دائما .
  - الجزاء الوظيفي ينصب على الوضع القانوني للموظف .
  - الجزاء الوظيفي لا يوقع إلا على الموظفين العموميين فقط .
- وتختلف الجزاءات التأديبية في النظام القانوني القطري باختلاف الموظفين العموميين في درجاتهم الوظيفية ، فالموظفين شاغلي وظائف الدرجة الرابعة وما يعلوها حتى الدرجة الأولى لا يوقع عليهم سوى جزاءات التنبيه واللوم والعزل من الوظيفة .

أما ما دون ذلك من الموظفين فيوقع عليهم سائر العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية القطري .

كما تختلف الجزاءات التأديبية أيضا في النظام القانوني القطري بحسب تأثيرها على المركز القانوني للموظف ، فهناك الجزاءات الأدبية وهناك الجزاءات المالية و الجزاءات المنهية للرابطة الوظيفية .

ولأن الجزاء التأديبي فيه مساس كبير بالمركز القانوني والمركز الأدبي والمركز المالي فلا بد أن يحاط هذا الجزاء بما يلزم من الضمانات التي تكفل له سلامته وتمنع من غلو السلطات الإدارية في توقيع الجزاءات على الموظفين .

وهناك العيد من الضمانات في هذا الصدد في النظام القطري منها الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي ،وهي مواجهة الموظف بما وقع منه من

مخالفات والتحقيق معه، وتنظيم وقفه عن العمل لمصلحة التحقيق، ومن هذه الضمانات ما يعاصر توقيع العقوبة التأديبية، كحيدة التحقيق وحيدة المحكمة التأديبية وتسبب القرارات التأديبية، ومن هذه الضمانات ما هو لاحق على صدور الجزاء التأديبي، كالتظلم من قرار الجزاء والطعن فيه قضاء. وهكذا يكون للجزاء التأديبي دورة الأساسى فى تقويم سلوك الموظفين العموميين وضبط المرافق العامة .

## مستخلص

إن الموظف العام هو قوام أى مرفق عام واهم عناصره، وبانضباط الموظف ينضبط المرفق كله ، وتنضبط بذلك الدولة كلها، لان الدولة هى فى حقيقة الأمر مجموعة من المرافق العامة .

ومن أهم الأسباب الداعية إلى التزام الموظف العام واحترامه للقوانين واللوائح والتعليمات أن يوجد فى كل مرفق عام نظام قانونى للثواب والعقاب من اجل دفع الموظفين إلى بذل كل جهودهم فى أداء أعمالهم والانضباط فى حياتهم الوظيفية .

ويعتبر نظام الثواب والعقاب أداة مثلى لمكافأة الموظف المجتهد ومعاقبة المخطىء وتقويم سلوكه فى المستقبل .

ويقدر ما يكون النظام التأديبى متصفا بالوضوح والعدالة والموضوعية بقدر ما يكون له تأثيره الحسن على ضبط سلوك الموظفين العموميين، وبالتالي ارتفاع مستوى أداء الخدمة العامة بما يعود على الدولة كلها بالنفع المؤكد.

ويجب دائما إلى جانب وضوح النظام التأديبى وعدالته أن تكون القرارات الصادرة بالعقوبات التأديبية خاضعة لرقابة سلطات اعلى، حتى يمكن تنقية هذه القرارات من أية أخطاء، وبالتالي يطمئن الموظف إلى انه لن يكون مظلوما بأى حال.



## النظام التأديبي للموظف العام في قطر دراسة مقارنة

الحمد لله خالق كل مخلوق ورازق كل مرزوق . واهب النعم وكاشف الغمم  
وبالغ الكرم. والصلاة والسلام على الرسول النبي وإمام أهل الرشاد. . سيدنا  
محمد عبد الله ورسوله.

وبعد، فلا شك أن تقدم الدولة . أي دولة . إنما يعتمد على ركائز عديدة، منها  
ما هو اقتصادي ومنها ما هو قانوني ومنها ما هو بشري.  
ولاشك لدينا أن الركيزة البشرية هي أهم الركائز التي ينهض عليها تقدم الدولة،  
فالإنسان هو العنصر الأول لنجاح أي تنظيم.

وترتيباً على ذلك فإن الدولة - شأنها شأن أي تنظيم . إنما يعتمد نجاحها  
وتقدمها أول ما يعتمد على قوة بنائها البشري عامة وقوة بنائها الوظيفي  
خاصة، ذلك أن الدولة هي في حقيقتها مجموعة من المرافق<sup>(١)</sup> والمرفق -  
عاما كان أم خاصا . هو في حقيقته مجموعة من الموظفين<sup>(٢)</sup>.

فإذا كان الأمر كذلك، فإن الموظف العام يكون هو الركيزة الأولى . وربما  
الوحيدة . لنجاح المرفق العام، ومن ثم لنجاح الدولة ذاتها وتقدمها، بحسبان أن  
الدولة هي . كما ذكرنا - مجموعة من المرافق العامة.

---

(١) وتلك هي رؤية عميد القانون العام الفرنسي الأستاذ دوجي، إذ يرى أن الدولة هي مجموعة من  
المرافق العامة إدارية كانت أم اقتصادية . أنظر في هذا الصدد د. يحيى الجمل - القضاء الإداري  
- قضاء الإلغاء - دار النهضة العربية - ط ١٩٨٧ ص ١٥٧.

(٢) على الرغم من أن أي مرفق إنما هو مجموع من الأموال والأشخاص، إلا أن العنصر البشري  
هو الأساس، إذ لا قيمة للأموال بغير كفاءات شخصية تديرها، فكم من دولة لديها من الأموال  
جبال وهي تصنف رغم ذلك بأنها من دول العالم الثالث.

وعليه فمن أراد أن يرقى بالدولة فعليه . في نظر الباحثة - أن يرقى بشعبها عامة وبموظفيها خاصة.

ولأن الموظف العام هو في النهاية إنسان لديه نوازع الخير ونوازع الشر، فإن تقويم هذا الموظف والارتقاء به وظيفيا . بل وإنسانيا . يستلزم دائما ترغيبه وترهيبه، فهكذا الإنسان، تجري حياته كلها بين الخوف والرجاء. فأما عن الترغيب فيتمثل في كل ما تحتويه الوظيفة العامة من مزايا يجنيها الموظف العام، سواء كانت مزايا مالية أم أدبية، وذلك يخرج عن نطاق هذه الدراسة. وأما عن الترهيب فيتمثل فيما تحتويه النظم الوظيفية من ضوابط وأوامر ونواه تضبط سلوك الموظف العام، وكذلك ما يرتبط بمخالفة هذه الضوابط والأوامر والنواهي من عقوبات تأديبية توقع على من يخرج عليها.

وترتيباً على ذلك يعد النظام التأديبي من أهم أدوات الرقي بالموظف العام وتقويمه، ومن ثم الرقي بالمرافق العامة والدولة كلها بعد ذلك.

ولعل ما تقدم هو دافعنا لاختيار موضوع هذا البحث، إذ لا شك في كون التقدم والرقي محط آمال كافة الدول.

والباحثة ترى أن النظام التأديبي من الموضوعات بالغة الأهمية<sup>(٣)</sup>، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية العملية.

فمن الناحية القانونية، فإن أهمية النظام التأديبي للموظف العام إنما تتبع من أهمية علوم القانون العام ذاتها على النحو الذي قدمنا، فأهمية الفرع إنما تأتي من أهمية أصله.

أما من الناحية العملية، فلا شك في أهمية النظام التأديبي للموظف العام أيضاً، ذلك أن هذا النظام . إذ يعد وسيلة فعالة لتقويم سلوك الموظف العام . فإن هذا النظام ولا شك ستكون له أبعاده العملية الهامة، فالفارق كبير بين

---

(٣) لا شك في الأهمية البالغة لكافة علوم القانون العام، ذلك أن هذه العلوم إذ تعنى . في غالب أمرها . بدراسة الدولة كشخص قانوني عام، فإنها تعد . في نظر الباحثة . أهم العلوم القانونية على الإطلاق، إذ لا قيمة لأي قانون في غير وجود الدولة المنظمة.

التعامل مع موظف عام يؤدي عمله بدقة وأمانة. وهذان من أخص الأهداف التي يسعى إليها النظام التأديبي . وبين آخر ينحرف عن هذا النهج.

### خطة البحث :-

نقسم هذه الدراسة . إن شاء الله تعالى . إلى فصول أربعة نتحدث في الفصل الأول عن تحديد فكرة المخالفة التأديبية وبيان أركانها، وفي الفصل الثاني عن السلطة المختصة بالتأديب في قطر، وفي الفصل الثالث عن الجزاءات التأديبية، أما الفصل الرابع والأخير فنتناول فيه الضمانات التأديبية للموظف العام في قطر، وفي كل فصل من هذه الفصول الأربعة سنعقد المقارنة بين الوضع في النظام القانوني القطري وبين الوضع في النظام القانوني المصري بحسبان أن هذا النظام الأخير قد توافر له من الأصالة والعراقة ما يجعله تجربة جديرة بالافتداء بها.

والله تعالى نسأل أن يوفقنا في بحثنا هذا وأن يخرج من طياته ما يمثل إضافة لصرح القانون العام.

## الفصل الأول

### تحديد فكرة المخالفة التأديبية

#### وبيان أركانها

##### تقسيم:

نقسم هذا الفصل إلى مباحث أربعة نتحدث في الأول عن مفهوم المخالفة التأديبية وفي الثاني عن أركان المخالفة التأديبية، ونتكلم في المبحث الثالث عن التفرقة بين المخالفة التأديبية والجريمة التأديبية، ونتكلم في المبحث الرابع عن طبيعة النظام التأديبي القطري.

## المبحث الأول

### مفهوم المخالفة التأديبية

##### تقسيم:-

نقسم هذا البحث أيضا إلى ثلاثة مطالب نتناول في أولها المفهوم الفقهي للمخالفة التأديبية ونتناول في الثاني المفهوم التشريعي للمخالفة التأديبية ونتناول في المطلب الثالث المفهوم القضائي لهذه المخالفة.

## المطلب الأول

### المفهوم الفقهي للمخالفة التأديبية

تعني الوظيفة العامة في مفهومها العضوي مجموع الموظفين أو العاملين المدنيين الذين يحكمهم قانون الوظيفة العامة، أو كما يسمى بقانون العاملين المدنيين بالدولة أو قانون الخدمة المدنية<sup>(٤)</sup>.

---

(٤) انظر: د. رمضان محمد بطيخ - المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٩٩ ص ٥٠.

ولا شك في كون المخالفة التأديبية سلوكاً غير سليم يصدر عن أحد هؤلاء الموظفين.

ولقد تعددت التعريفات التي وضعها الفقه للمخالفة التأديبية. والحق أن تحديد مفهوم دقيق للمخالفة التأديبية هو أمر - كما رأى بعض الفقهاء<sup>(٥)</sup> بحق - تعثره الصعوبة،

ذلك أن المخالفة التأديبية إذ ترتبط - كما قدمنا - بالموظف العام والوظيفة العامة، فإنها لا شك سيعتريها من الاتساع والشمول ما يعتري الوظيفة العامة ذاتها، والتي هي دائماً متطورة وغير محددة في الكثير من الأحيان.

وهذا ما يصعب معه أمر تحديد مفهوم جامع مانع للجريمة التأديبية؛ وفي هذا الصدد يرى بعض الفقهاء<sup>(٦)</sup> أن المخالفة التأديبية تستعصي على التعريف المحدد، لأن هذه المخالفة في ذاتها لا تقبل التحديد أو الحصر، وذلك لارتباطها بطوائف متعددة من الموظفين وبواجبات متباينة لهذه الطوائف.

ولا شك أن الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام تختلف باختلاف القيم السياسية والاجتماعية السائدة في كل دولة، ولعل هذا ما جعل المشرع المصري - حسبما يرى بعض الفقهاء<sup>(٧)</sup> - يتردد في إيراد تعريف محدد للمخالفة التأديبية كي لا يصطدم بما يعتري الوظيفة العامة من متغيرات.

وفي محاولة لتعريف المخالفة التأديبية يرى فريق آخر من الفقه أن المخالفة التأديبية هي كل تصرف يصدر عن العامل حال أداء وظيفته أو خارجها

---

(٥) انظر: د. خالد عبد الفتاح حسن - الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكاندرات الخاصة في ضوء أحكام الفقه والقضاء - دار النهضة العربية - القاهرة. ط ٢٠٠٤، ص ١٦ وما بعدها.

(٦) د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ١٠٧ وما بعدها.

(٧) انظر: د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، الإشارة السابقة.



ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون أدائه لواجبه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة<sup>(٨)</sup>.

ويرى فريق آخر من الفقهاء أن المخالفة التأديبية هي "إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً"<sup>(٩)</sup>، ويضيف هذا الفريق أن مضمون المخالفة التأديبية هو دائماً إخلال بالواجبات التي يقتضيها حسن النظام واضطراد العمل في المرافق، سواء ورد النص عليها قانوناً أو لم يرد.

ويرى فريق آخر من الفقه أن المخالفة التأديبية "هي الأفعال التي تستوجب المؤاخظة التأديبية، وهي كل تقصير في أداء الواجب وإخلال بحسن السلوك والآداب من شأنه امتهان الوظيفة والخط من كرامتها، أو الخروج على الالتزامات المفروضة على الموظفين"<sup>(١٠)</sup>.

وهذا فريق آخر من الفقه يرى "أن المخالفة التأديبية هي كل فعل أو امتناع يكون مخالفاً للواجبات التي تفرضها الوظيفة العامة، وتثير الاضطراب في صفوف الجماعة وتخل بأمنها ونظام الحياة فيها"<sup>(١١)</sup>.

وفريق آخر من الفقه يعرف المخالفة التأديبية بأنها: "مخالفة الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح أو الخروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة"<sup>(١٢)</sup>.

ويرى فريق آخر من الفقه أن المخالفة التأديبية هي: "كل ما يصدر عن العامل داخل العمل أو خارجه من تصرفات إيجابية أو سلبية من شأنها أن

---

(٨) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، ط ١٩٨٦، ص ٤١

(٩) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، ١٩٦٩، ص ١٩.

(١٠) د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية، القاهرة، ١٩٣٩، بدون ناشر، ص ١٠٩.

(١١) د. عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٢٤.

(١٢) أ/ محمود صالح- المحامي بالنقض والمحكمة الإدارية العليا - الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء - شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - ط ٢٠٠٦.

تشكل مخالفة إما لقاعدة قانونية صريحة أو لما تم التعارف على اعتباره كذلك في العمل أو لدى القضاء<sup>(١٣)</sup>.

ويرى جانب آخر من الفقه أن المخالفة التأديبية هي: "كل ما يصدر عن العامل من إخلال بواجبات منصبه إيجاباً أو سلباً، سواء تلك التي نص أو لم ينص عليها القانون مما يستوجب توقيع الجزاء التأديبي عليه"<sup>(١٤)</sup>.

وثمة اتجاه آخر من الفقه يعرف المخالفة التأديبية بأنها كل اعتداء مباشر أو غير مباشر على المصلحة المشتركة للهيئة - يقصد الهيئة الإدارية - سواء مثل هذا الاعتداء جريمة جنائية أم لم يمثل، وإنما يكفي أن يقع من الموظف أي إخلال بواجبات الوظيفة أو خرق لقوانينها أو مساس بكرامتها، بشرط أن يقع هذا الاعتداء أثناء ممارسة الوظيفة أو بكيفية تؤثر في أدائها<sup>(١٥)</sup>.

### الرأي الشخصي للباحثة:

يتراءى للباحثة بعد استعراض هذه الآراء الفقهية حول مفهوم المخالفة التأديبية أن هذه الآراء تكاد تتفق على مضمون معين للمخالفة التأديبية، ويتمثل هذا المضمون في أن المخالفة المذكورة هي سلوك وظيفي إيجابي أو سلبي يصدر عن الموظف العام ويمثل إخلالاً بواجبات الوظيفة. والملاحظ للباحثة أن كافة هذه التعريفات من شأنها أن تعطي المخالفة التأديبية معنى شديد الاتساع، ذلك أن هذه التعريفات تربط بين المخالفة التأديبية وبين مقتضى الواجبات الوظيفية، ولا شك في أن واجبات الوظيفة هي أمر واسع فضفاض، وهو كذلك قابل للتغيير من زمن إلى زمن ومن مكان إلى آخر.

---

(١٣) د. محمد محمد ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، رسالة، جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٠.

(١٤) د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، ط ١٩٨٣، ص ٥٦.

(١٥) المستشار/ عادل يونس، الدعوى التأديبية وصلتها بالدعوى الجنائية، مجلة إدارة القضايا الدولية، السنة الأولى، العدد الثالث، يوليو ١٩٥٧، ص ٥ وما بعدها.

والباحثة لا ترى في اتساع معنى المخالفة التأديبية ثمة بأس، فارتباط المخالفة التأديبية بواجبات الوظيفة العامة ومحظوراتها وهيبته من الطبيعي أن يكسبها هذا المعنى المتسع.

ورغم ذلك فإن الباحثة ترى ضرورة ارتباط المخالفة التأديبية بالمشروعية، بمعنى ألا تقوم المخالفة التأديبية إلا إذا خالف السلوك الوظيفي نصًا قانونيًا، سواء تمثل هذا النص في القوانين التشريعية أم في اللوائح والنظم الوظيفية، فبذلك فقط يمكن الوصول بالمخالفة التأديبية إلى قدر لا بأس به من التحديد. وبناء على ذلك يمكن للباحثة - إذا جاز لها ذلك - أن تعرف المخالفة التأديبية بأنها:

«كل سلوك إيجابي أو سلبي يصدر عن الموظف العام مرتبطًا بالوظيفة العامة أو مؤثرًا فيها إذا مثل هذا السلوك خرقًا للقوانين أو اللوائح أو النظم الوظيفية».

**وفي ضوء هذا التعريف يتراءى للباحثة ما يلي:**

- ١ - أن هذا التعريف يتفق مع مبدأ المشروعية، فالمخالفة التأديبية - بناء على هذا التعريف - لن تقوم إلا بناء على نص قانوني.
- ٢ - يستوي في صدد المخالفة التأديبية أن يكون السلوك الممثل لركنها المادي إيجابيًا أو سلبيًا.
- ٣ - يتعين - في نظر الباحثة - لقيام المخالفة التأديبية أن يكون السلوك الوظيفي الذي يمثل الركن المادي لهذه المخالفة قد ألحق بجهة الإدارة ضررًا ما، سواء كان هذا الضرر ماديًا، وذلك إذا نتج عن السلوك المذكور خللٌ ما في نظام الوظيفة أيًا كان نوع أو درجة هذا الخلل، أو كان هذا الضرر معنويًا، وذلك إذا نتج عن سلوك الموظف أي مساس بهيبة الإدارة أو بسمعتها.

## المطلب الثاني

### المفهوم التشريعي للمخالفة التأديبية

#### الفرع الأول

##### في مصر

الأصل أن يرد تعريف الجريمة التأديبية في التشريعات المكتوبة، تكريساً لمبدأ المشروعية، إذ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وتحقيقاً لاستقرار الموظف العام وعدم تخوفه من المجهول وهو يمارس مهام وظيفته، فيستطيع بذلك أن يؤدي واجباته الوظيفية على بصر وبصيرة، إلا أن المشرع الفرنسي لم يعرف الجريمة التأديبية في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة، واقتصر على إيراد المبدأ العام في المساءلة التأديبية عن كل خطأ يرتكبه الموظف العام. ولقد انتهج المشرع المصري ذات المنهج أيضاً، إذ لم يعرف الجريمة التأديبية في القوانين المنظمة للوظيفة العامة في مصر، واكتفى بالإشارة في المادة (٧٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ إلى أهم الواجبات والمحظورات المتعلقة بالوظيفة العامة، والتي أوردها في المادة المذكورة على النحو التالي:

«كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً».

ويأخذ الفقه<sup>(١٦)</sup> على المشرع في هذا الصدد أنه وسع من مدلول الجريمة التأديبية على نحو من شأنه خلق أخطاء وظيفية لم يكن المشرع نفسه يتوخاها، وينادي الفقه<sup>(١٧)</sup> بضرورة تحديد مدلول الخطأ الوظيفي تحديداً نافياً للجهالة، جامعاً لكل أنواع الخطأ الوظيفي، مانعاً من دخول أفعال أخرى تنضوي تحت لوائحه، بما يهدر مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.

---

(١٦) انظر: د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص ٢٠.

(١٧) د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص ٢١.

ويرى جانب آخر من الفقه أن المشرع رغم إirاده للعديد من الواجبات والمحظورات الوظيفية في المادة (٧٨) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ أنف الذكر، إلا أنه خشي من وضع تعريفٍ محددٍ للجريمة كي لا يأتي هذا التعريف قاصرًا عن أن يطبق على كافة الجهات الإدارية، الأمر الذي قد يثير الاضطراب في الفكر الإداري واختلاف وجهات النظر حال تفسير مثل هذا التعريف<sup>(١٨)</sup>.

وعارض بعض الفقه هذه المرونة لما قد تؤدي إليه من مخالفة مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فضلاً عن كون الموظف حال أدائه لواجبات وظيفته يصارع المجهول، لأنه لا يعرف على وجه الدقة ما هي الأفعال التي تعد من قبيل المخالفات أو الجرائم التأديبية<sup>(١٩)</sup>. ويرى الفقه - بحق - أنه مهما اختلفت ظروف العمل وطبيعته بين الجهات الإدارية المختلفة، فإنه يوجد دائماً قاسم مشترك بين كافة الوظائف على اختلاف أنواعها، وهذا القاسم المشترك يبرر في نظر الفقه تقنين الجريمة التأديبية وتحديدتها بمقتضى نصوص صريحة في القانون<sup>(٢٠)</sup>.

وينادي بعض الفقه بضرورة تقنين المخالفة التأديبية مستنداً في ذلك إلى الحجج الآتية:

- ١ - يؤدي التقنين إلى أن يمارس الموظف العام مهام وظيفته على بصيرة، إذ سيعلم كل موظف بواجبات وظيفته ومحظوراتها<sup>(٢١)</sup>.
- ٢ - إن تقنين المخالفة الإدارية مفيد للفرد الذي يتعامل مع جهة الإدارة، إذ سيؤدي هذا التقنين إلى إيضاح مستوى الخدمة التي يجب أن يعامل بها الموظف، وما هي حدود هذا الموظف ومسئوليته.

---

(١٨) د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ١٠٧.

(١٩) د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، الإشارة السابقة.

(٢٠) د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ١٢١ وما بعدها.

(٢١) انظر د. عادل القبطاني، قانون الخدمة المدنية الجديد، ط ١٩٨٣، ص ١١٢.

٣ - إن عدم تقنين المخالفة الإدارية إذ يمنح جهة الإدارة الحرية في تحديد هذه المخالفة، فإنه قد يفضي بها في النهاية إلى التعسف في استعمال سلطتها، في حين أن التقنين يبعث الطمأنينة في نفس الموظف لما سيضمنه من عدم تعسف جهة الإدارة معه وعدم قدرتها على اختلاق مخالفات إدارية غير منصوص عليها.

٤ - أن تقنين المخالفة التأديبية يجعل الموظف على بينة من أمره وهو يقارن بين الفائدة التي تعود عليه من ارتكاب المخالفة وبين الجزاء الذي يوقع عليه نتيجة ارتكابها، وهذا ما يطلق عليه في الفقه الجنائي مصطلح الردع الخاص، ومن ثم فإن الموظف سوف يفكر مراراً قبل الإقدام على ارتكاب المخالفة التأديبية<sup>(٢٢)</sup>.

ورغم مطالبة بعض الفقهاء بتقنين المخالفة التأديبية للاعتبارات آنفة الذكر فإن هناك بعض الفقهاء يعارض فكرة التقنين هذه، ويقيم هذا الفريق من الفقهاء معارضته على الحجج الآتية:

١ - أن محاولة تقنين الجرائم التأديبية هي محاولة شخصية وقليلة الفائدة<sup>(٢٣)</sup>، ذلك أن معظم واجبات الموظفين مستمدة من مركز الموظف، تلك الواجبات التي تختلف باختلاف طبيعة العمل وظروفه وصفة الموظف ومكانته في السلم الإداري، هذا فضلاً عن أن تلك الواجبات مستمدة من القواعد التي تحكم سير المرافق العامة، وأشهر هذه القواعد على الإطلاق قواعد سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ومساواة المنتفعين أمامها وكذلك قابليتها للتغير والتبديل، وهذا ما يجعل تقنين المخالفات التأديبية غير معبر عن الحقيقة وغير ممكن التنفيذ.

---

(٢٢) انظر: المستشار الدكتور/ خالد عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص ٢٧ وما بعدها.

(٢٣) دكتور سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص ٩٣، وما بعدها.

ولا شك أنه من الخطورة بمكان إصدار قوانين عديمة الفائدة، فالقوانين غير المفيدة تضعف قيمة القوانين الضرورية كما قال مونتسكيو<sup>(٢٤)</sup>.

٢ - أن محاولة تقنين واجبات الموظفين والمخالفات التأديبية المتعلقة بها سوف تشل فاعلية السلطة الرئاسية في التأديب، إذ لن يكون في مقدور هذه السلطة معاقبة الموظفين إلا عن أخطاء سبق تحديدها وتحديد عناصرها، كما هو الحال في القانون الجنائي، في حين أن فاعلية الإدارة تتطلب أن يترك للسلطة الرئاسية مواجهة كل تصرف سيئ لا يتفق ومقتضيات سير المرافق العامة دون قيود سابقة في هذا الشأن<sup>(٢٥)</sup>.

٣ - استحالة عملية توصيف وترتيب واجبات الموظفين وصياغتها في عبارات منضبطة ومحددة ليتسنى بذلك ربطها بالعقوبات المقابلة كما هو متبع في قانون العقوبات<sup>(٢٦)</sup>.

والعلة في ذلك ترجع إلى أن كثيراً من هذه الواجبات ترجع إلى الالتزام بقواعد الشرف والإخلاص، ومراعاة الدقة واللياقة في التصرفات والثقة المتبادلة وتحقيق الصالح العام، وهذه الأمور وغيرها غير محددة على وجه الدقة، ومن ثم يصعب صياغتها في قوالب جامدة<sup>(٢٧)</sup>.

٤ - لا يمكن قياس القانون التأديبي على القانون الجنائي في هذا المجال، إذ أن هناك فارق كبير بين القانونين، فالقانون الجنائي يخضع كل مواطن لذات الالتزام، لأن التجريم والتأثير ينصرف مداه إلى كل مواطن بغض النظر عن وضعه الاجتماعي، بل ويمتد إلى كل مقيم على أرض الدولة ولو كان أجنبياً، أما القانون التأديبي فيخضع كل موظف لواجبات تتفق

---

(٢٤) انظر د. سليمان الطماوي، الإشارة السابقة.

(٢٥) انظر في هذا الصدد: مارسيل ديلاي، السلطة التأديبية في الوظيفة المدنية في الدولة - باريس ١٩١٣، أشار إليه الأستاذ الدكتور رمضان بطيخ، المرجع السابق ص ١٢٠، حاشية رقم ١.

(٢٦) د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ١٢٠.

(٢٧) د. رمضان بطيخ، الإشارة السابقة.

مع ظروف عمله وطبيعته، فما يعتبر مخالفة بالنسبة لمجموعة من الموظفين قد لا يعتبر كذلك بالنسبة لغيرهم، بل قد تختلف درجات التأثيم حتى في نطاق المجموعة الوظيفية الواحدة تبعاً لاختلاف نوع العمل، فضلاً عن ذلك فإن الجريمة التأديبية تختلف باختلاف الزمان والمكان والفلسفات الاجتماعية السائدة، وطبيعة المرفق، وطبيعة العلاقة بينه وبين الإدارة وغير ذلك من الاعتبارات<sup>(٢٨)</sup>.

### الرأي الشخصي للباحثة:

ترى الباحثة أن لكل من الاتجاهين السابقين وجهته، إذ لا شك في أهمية تقنين الجرائم التأديبية، لما يؤدي إليه هذا التقنين من إسباغ الوضوح والتحديد على النظام التأديبي، ولا يخفى ما في ذلك من بث روح الطمأنينة لدى الموظفين وحمايتهم من عسف السلطة. وعلى الجانب الآخر لا شك في أن عملية تقنين الجرائم التأديبية يكتنفها العديد من الصعوبات، والتي أوضحها الرأي المعارض لهذا التقنين. وترتيباً على ما تقدم فإن الباحثة ترى أن من الضروري الجمع بين الرأيين السابقين، وذلك بأن يقنن من الأحكام الخاصة بالجرائم التأديبية القدر الذي لا خلاف عليه بين جميع النظم الوظيفية، بحيث يمثل هذا القدر الشريعة العامة للنظام التأديبي ككل، أما ما تختلف فيه الوظائف من أحكام، فإنه لا مناص - في نظر الباحثة - من تركه دون تقنين للأسباب التي أوردها معارضو التقنين، والتي عرضنا لها فيما سبق. ولعل هذه الرؤية هي التي تبناها أكثر من رأى في الفقه المصري<sup>(٢٩)</sup>، وأخذ بها المشرع المصري، إذ تبنى هذا المشرع فكرة تقنين العقوبات التأديبية وحظر توقيع أي عقوبة تأديبية لم يرد بها نص

---

(٢٨) د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة جامعة القاهرة، ١٩٧٣ ص ٢٠٩،

(٢٩) انظر د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ١٢٣، وأيضاً د. محمود أبو السعود، نظرية التأديب في الوظيفة العامة - بدون ناشر - ط ١٩٩٨، ص ٦٩ وما بعدها.



قانوني<sup>(٣٠)</sup>. غير أنه في مقابل ذلك ترك تحديد المخالفة التأديبية على نحو قاطع لظروف كل مرفق من مرافق الدولة على حدة.

## **الفرع الثاني**

### **في قطر**

تبنى المشرع القطري - وفق ما ترى الباحثة - موقفاً لم يختلف كثيراً عن موقف المشرع المصري، إذ لم يحدد المشرع القطري في القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون الخدمة المدنية<sup>(٣١)</sup> مفهوم الجريمة التأديبية على نحو قاطع مكتفياً بتحديد الإطار العام لهذه الجريمة. فعلى الرغم من قيام المشرع القطري بتحديد واجبات ومحظورات الوظيفة العامة، إلا أنه لم يحدد على نحو قاطع مفهوم المخالفة التأديبية، وذلك على التفصيل التالي:

#### **أ - واجبات ومحظورات الوظيفة العامة في التشريع القطري:**

أورد المشرع القطري واجبات الوظيفة العامة في مادتين من مواد القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون الخدمة المدنية، تتعلق إحداها - وهي المادة (٧٥) من هذا القانون - بالواجبات العامة والمحظورات، وتتعلق الأخرى - وهي المادة (٧٦) من هذا القانون - بالواجبات المتعلقة بالأحكام المالية.

ففيما يتعلق بالواجبات العامة المنصوص عليها بالمادة (٧٥) من قانون الخدمة المدنية القطري آنف الذكر:

تنص المادة (٧٥) المذكورة على أنه:

"يجب على الموظف الالتزام بما يلي:

١ - مراعاة القوانين واللوائح والنظم المعمول بها، والعمل على تطبيقها.

---

(٣٠) انظر م (٨٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

(٣١) الجريدة الرسمية، العدد الثاني في ٢٨ مارس ٢٠٠١، والذي عمل به اعتباراً من ١/٤/٢٠٠١.

٢ -تتفيذ الأوامر والتعليمات التي تصدر إليه من رؤسائه، في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

٣ -المحافظة على شرف الوظيفة وكرامتها وحسن سمعتها، سواء في مكان العمل أو خارجه.

٤ -المحافظة على النظام، والظهور بالمظهر اللائق بالوظيفة التي يشغلها.

٥ -القيام بنفسه بالعمل المنوط به بدقة وأمانة، وتخصيص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته، والتقيد بأوقات الدوام الرسمي....".

أما فيما يتعلق بالواجبات المتصلة بالأحكام المالية:

تنص المادة (٧٦) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه على أنه:-

"يجب على الموظف مراعاة الأحكام المالية المقررة، ويحظر عليه ما يلي:

١ -مخالفة القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

٢ -مخالفة أحكام واعتمادات الموازنة العامة.

٣ -مخالفة قوانين ولوائح ونظم المناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات.

٤ -الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية".

وفي إطار محظورات الوظيفة العامة، يطالعنا نص المادة (٧٧) من قانون الخدمة المدنية، والتي تقضي بأن:

"يحظر على الموظف ما يلي:

١ -ترك العمل أو التوقف عن أدائه خلال أوقاته الرسمية لأي سبب، دون تصريح من رئيسه.

- ٢ - نشر المعلومات الرسمية في الصحف أو بواسطة وسائل الإعلام الأخرى، دون إذن كتابي من الوزير.
  - ٣ - إفشاء أي معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك دون إذن كتابي من الوزير، وبظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الخدمة.
  - ٤ - الانتماء إلى الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات المحظورة، أو العمل لحسابها، أو الاشتراك في اجتماعاتها أو الدعاية لها.
  - ٥ - الاشتراك - سواء بطريق مباشر أو غير مباشر - في تحرير الصحف أو المجلات وإدارتها، دون إذن كتابي من الوزير.
  - ٦ - توزيع مطبوعات أو نشرات سياسية، أو التوقيع على عرائض أو وسائل من شأنها النيل من سمعة الدولة.
  - ٧ - الجمع بين أكثر من وظيفة بالجهاز الإداري للدولة.
  - ٨ - الاحتفاظ لنفسه بأصل أي ورقة رسمية أو نزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه، ولو كانت خاصة بعمل كلف به أو الاحتفاظ بصورة أي وثيقة رسمية أو ذات طابع سري.
  - ٩ - الزواج بما يخالف أحكام القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩ بشأن تنظيم الزواج من الأجانب".
- وثمة محظورات أخرى وردت بالمادة (٧٨) من القانون سالف الذكر حيث نصت هذه المادة على أن:
- "يحظر على الموظف بالذات أو بالواسطة:**
- ١ - قبول الهدايا أو الهبات أو الإكراميات أو المنح أو غيرها.
  - ٢ - شراء أو استئجار أي مال تطرحه للبيع جهة عمله، ولو كان ذلك عن طريق المزاد العلني.
  - ٣ - أن تكون له مصلحة في عقود أو أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته أو بجهة عمله.

٤ - الاشتغال بالتجارة بنفسه أو الدخول بصفة شريك متضامن في شركات التضامن وشركات التوصية البسيطة وشركات التوصية بالأسهم".

وهذا نص المادة (٧٩) من القانون أنف الذكر يقرر محظوراً آخر على الموظف العام، إذ تقضي هذه المادة بأن: "لا يجوز للموظف أن يؤدي أعمالاً للغير براتب أو أجر أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية....".

ثم تأتي المادة (٨٠) من قانون الخدمة المدنية أنف الذكر لتؤكد ما تراه الباحثة من أن المشرع القطري لم يتبن مفهوماً محدداً للمخالفة التأديبية، إذ تنص هذه المادة على أن:

"كل موظف يخالف الواجبات أو يرتكب المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، يجازى تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء....".

ولو تأملنا هذا النص لوجدنا أنه يحدد بدلالته مفهوم المخالفة التأديبية في أحد أمرين:

**الأمر الأول:** مخالفة الواجبات أو ارتكاب المحظورات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية.

ولا شك أن هذا المفهوم للجريمة التأديبية من شأنه أن يعطيها بعض التحديد، وذلك على اعتبار أن الواجبات والمحظورات آنفة الذكر محددة في النصوص القانونية المشار إليها سلفاً.

**الأمر الثاني:** الخروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة.

وهذا المفهوم المتسع للمخالفة التأديبية هو الذي يعود بها ثانياً إلى عدم التحديد، ذلك أن (مقتضى الواجب الوظيفي) هي عبارة فيها من الشمول والاتساع ما يجعلها تتطوي على معانٍ للجريمة التأديبية يصعب حصرها.

ومن هنا يمكن للباحثة القول بأن المشرع القطري رغم نصه على العديد من صور الجريمة التأديبية - من خلال النص على الواجبات و المحظورات سائلة الذكر - إلا أنه لم يحدد مفهوم المخالفة التأديبية تحديداً دقيقاً. ولا تثريب على المشرع القطري - في نظر الباحثة - إذ ينتهج هذا المنهج، إذ أن التحديد الحصري للجريمة التأديبية - كما رأينا فيما سبق - ليس بالأمر الهين. وترى الباحثة أن عدم تحديد الجريمة التأديبية تحديداً حصرياً لا يحده إلا رقابة القضاء على أعمال الإدارة، وبالذات قراراتها التأديبية، فهذه الرقابة من شأنها حماية الموظف العام من تعسف الإدارة أو مغالاتها في استعمال سلطتها التأديبية.

## المطلب الثالث

### المفهوم القضائي للمخالفة التأديبية

لا شك أن القضاء - لاسيما في الدول ذات القضاء المزدوج كفرنسا ومصر - له دوره المهم في تفسير القانون، ومن ثم مواجهة ما قد يعتري نظريات القانون من غموض أو عدم تحديد.

ولا شك بصفة خاصة في الدور المهم والخلق للقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر في تدعيم وإرساء نظريات القانون الإداري، إلى الحد الذي حمل الفقه<sup>(٣٢)</sup> على وصف هذا القانون بأنه قانون قضائي. ولا شك أن القضاء الإداري والحال كذلك قد أدلى في صدد تحديد مفهوم المخالفة التأديبية بدلو، وهذا ما سنتأمله فيما يلي في كل من مصر وقطر.

### الفرع الأول

#### في مصر

إن ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية يحرك عمل أكثر من جهة، إذ يترتب على ارتكاب الموظف لهذه المخالفة أن تتحرك سلطته الرئاسية فتجري - إن أرادت - التحقيق معه بنفسها، ثم توقع عليه العقوبة التأديبية الملائمة، كذلك يجوز للسلطة الرئاسية إحالة الموظف للنيابة الإدارية لتجري معه التحقيق بمعرفتها، ثم توصي جهة الإدارة التابع لها الموظف بتوقيع العقوبة التأديبية الملائمة عليه<sup>(٣٣)</sup>.

وهناك إلى جانب السلطة الرئاسية في التأديب توجد السلطات القضائية، حيث يجوز للنيابة الإدارية بعد التحقيق مع الموظف أن تحيله للمحكمة التأديبية لتتولى توقيع العقوبة التأديبية عليه بعد تحقيق أقواله وسماع دفاعه في محاكمة علنية.

---

(٣٢) انظر د. جابر جاد نصار - الوجيزة في القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ص ٣٠.

(٣٣) انظر في هذا الصدد: المستشار الدكتور على جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ط ٢٠٠٤، ص ١٤ وما بعدها.

والمحكمة التأديبية هي إحدى محاكم مجلس الدولة في مصر، وهي من طبقة المحاكم الابتدائية، وتختص في إطار التأديب بوظيفتين هما:

١ - جهة نظر الطعن في القرارات التأديبية التي تصدرها الجهات الإدارية بمقتضى سلطتها الرئاسية.

٢ - جهة محاكمة الموظف تأديبياً فيما لو أخلته إليها النيابة الإدارية.

وتقبل الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وهذه الأخيرة أحكامها باتة ولا تقبل الطعن فيها بأي طريق<sup>(٣٤)</sup>. ولقد عرف القضاء المصري - حال تصديه لمحاكمة الموظف تأديبياً أو حال نظره للطعون في القرارات التأديبية - المخالفة التأديبية في أكثر من حكم من أحكامه، وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا (إن المسؤولية التأديبية مسؤولية شخصية، ويتعين لثبوتها أن يكون قد وقع من العامل فعل إيجابي أو سلبي يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية، وإلا فلا جرم ولا عقاب، والإدارة وإن كانت حرة في تكوين اقتناعها حول المسلك الذي يبدو من العامل محل المؤاخذه التأديبية، إلا أن المحكمة تقيم قضاءها من الواقع الذي تطمئن إليه دون معقب عليها في هذا الشأن، ما دام هذا الاقتناع منتزعا من أصول تنتجه)<sup>(٣٥)</sup>.

**وفي حكم آخر تقول المحكمة الإدارية العليا:**

(لا يسوغ للعامل أثناء ممارسة عمله أو في مقره ترك واجبات العمل والتنازع مع أحد زملائه والاعتداء عليه بالضرب، فهذا المسلك منه فضلاً عن أنه يكون جريمة في قانون العقوبات، فإنه يشكل من العامل إخلالاً بواجبات وطبيعة وظيفته وخروجاً على مقتضياتها)<sup>(٣٦)</sup>.

---

(٣٤) انظر مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشرة، ص ٦٣٥.

(٣٥) مشار إلى هذا الحكم لدى الدكتور/ خميس السيد إسماعيل - موسوعة القضاء الإداري، ط ١٩٨٨، ج ١، ص ٣٨٢.

(٣٦) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٩٠ إلى عام ١٩٩٤ والحكم رقم ٣٣٦٣.

**وقضت هذه المحكمة أيضًا بأن:**

(ممارسة الرئيس عمل مرعوسيه ممارسة غير منزهة من الهوى أو الخطأ تعتبر خروجاً عن حدود الشرعية، وهذا ما يعد ارتكاباً لمخالفة إدارية)<sup>(٣٧)</sup>.

ولو تأملنا مسلك القضاء المصري لوجدنا أنه لم يخرج عما سار عليه التشريع والفقه، إذ على الرغم من تصدي القضاء لتعريف المخالفة التأديبية، فإنه أيضًا لم يضع لها مفهومًا جامعًا مانعًا، وإنما راح فقط يتأمل الواقعة المنسوبة للموظف ليقرر ما إذا كانت تمثل مخالفة إدارية أم لا تمثل، وذلك بغير أن يضع لهذه المخالفة مفهومًا محددًا.

وتقر الباحثة مسلك القضاء في هذا الصدد لما ذكرناه فيما سبق من أن تحديد المخالفة التأديبية تحديدًا حصريًا هو أمر غير ملائم.

أما عن القضاء الفرنسي فالملاحظ أنه لم يخرج عن هذا الإطار أيضًا، وإن كان الفقه قد لاحظ أن هناك مرحلتان لهذا القضاء في صدد الرقابة على قرارات السلطة التأديبية، وهاتان المرحلتان هما:

### **المرحلة السابقة على قضية ليون «Lebon»:**

وفي هذه المرحلة كان مجلس الدولة الفرنسي يراقب في شأن المخالفة التأديبية أمرين هما:

أ- حقيقة الفعل الذي نسب إلى الموظف ويحمل مقومات المخالفة التأديبية وكفايته لتبرير إنزال العقاب عليه، وهذا ما يعرف اصطلاحًا برقابة الوجود المادي للوقائع ورقابة التكيف<sup>(٣٨)</sup>.

---

<sup>(٣٧)</sup> المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم (٤٢) لسنة ٣٤ ق، جلسة ١/٢٩/١٩٩٠.



ب- أما حرية تحديد وتوقيع العقوبة المناسبة على الموظف فلم يكن مجلس الدولة الفرنسي يتعرض لها، وبعبارة أخرى لم يكن مجلس الدولة الفرنسي ينظر في رقابة الملاءمة.

### المرحلة اللاحقة على حكم ليبون:

في هذه المرحلة بدأ القضاء الفرنسي ينظر في مدى ملاءمة القرار التأديبي وتناسبه مع جسامة المخالفة التأديبية، ففي قضية تتلخص وقائعها في اتهام أحد المدرسين بأكاديمية تولوز الفرنسية بأنه يصدر إشارات وحركات غير مؤدبة لطالبات صفه، حيث أدين هذا المدرس وصدر القرار بفصله من العمل بالأكاديمية المذكورة، نجد القضاء الفرنسي يتطرق إلى مدى تناسب هذا القرار مع حجم المخالفة المنسوبة للموظف وينتهي إلى أن العقوبة التي وقعت عليه ليس بها أي خطأ في التقدير<sup>(٣٩)</sup>.

وفي واقع الأمر فإنه على الرغم من تطرق القضاء الفرنسي إلى رقابة الملاءمة بالنسبة للقرارات التأديبية، إلا أنه مع ذلك لم يحدد مفهوم المخالفة التأديبية تحديداً قاطعاً.

## الفرع الثاني

### في قطر

يتسم النظام القانوني القطري - حتى الآن - بعدم وجود قضاء إداري مستقل - بل وبعدم خضوع الأعمال الإدارية- كأصل عام - للرقابة القضائية، ومن ثم فلا يمكننا القول بأن القضاء القطري قد أدلى بدلوه حول تحديد مفهوم المخالفة التأديبية.

---

<sup>(٣٨)</sup> انظر في هذا الصدد: د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص ٦٦٨ وما بعدها.

<sup>(٣٩)</sup> انظر في تفاصيل ذلك المستشار الدكتور خالد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص ٤١.

وهذا الوضع في قطر يقودنا إلى التساؤل عن مدى وجود دور للقضاء القطري في تأديب الموظفين العموميين كما هو الحال بالنسبة للنظام القانوني المصري، وإن كان للقضاء في هذا الصدد من دور فهل تعرض هذا القضاء لتعريف المخالفة التأديبية؟

إن الإجابة عن هذين التساولين تقتضي المرور سريعاً على الأحكام القانونية المقررة في قانون الخدمة المدنية القطري في هذا الصدد، وهذا ما نتعرض له فيما يلي:

### تنقسم السلطة التأديبية في النظام القانوني القطري إلى نوعين:

- أ- سلطة رئاسية: وهي تتمثل في وكيل الوزارة والوزير المختص<sup>(٤٠)</sup>
- ب- هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي: وهي الهيئة المشكلة بقرار من الوزير المختص وتسمى باللجنة التأديبية، وكذلك مجلس التأديب الدائم المشكل بقرار من مجلس الوزراء.

ولأننا قد خصصنا فصلاً مستقلاً من هذه الدراسة للحديث عن السلطة المختصة بالتأديب بقطر، فإننا سنرجئ التعرض لتشكيل واختصاصات ما سلف ذكره من سلطات تأديبية، ونكتفي في هذا المقام - إجابة عن السؤالين السالف ذكرهما - بالتأكيد على أن القضاء القطري يكاد لا يكون له دور ذو أهمية في نظام تأديب الموظفين العموميين، وسيوضح ذلك لنا من التعرض للسلطة التأديبية في النظام القطري في موضعه المخصص من هذه الدراسة.

وفي هذا الصدد نذكر أنه صدر القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية<sup>(٤١)</sup> ليزيل ما يخلج في نفوس المتظلمين من الشك واللبس إزاء ما تصدره اللجان الإدارية من قرارات باعتبار هذه اللجان هي

---

(٤٠) المواد (٨٦)، (٨٧)، (٨٨) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون الخدمة المدنية.

(٤١) الجريدة الرسمية، العدد الرابع في ١٣ مايو ٢٠٠٧، والذي يعمل به اعتباراً من ١٠/١/٢٠٠٧م.

الخصم والحكم فى الوقت نفسه، وصدر هذا القانون يعتبر نقلة نوعية فى غاية الأهمية نحو الديمقراطية والعدالة القضائية المحايدة.

## المبحث الثاني

### أركان المخالفة التأديبية

تمهيد وتقسيم:

إن الجريمة التأديبية أو المخالفة التأديبية رغم صعوبة تحديدها على سبيل الحصر - كما هو الحال بالنسبة للجريمة الجنائية - إلا أنها تشترك مع هذه الأخيرة في ضرورة توافر أركانها مجتمعة حتى يمكن القول بوقوعها. وتتحصر أركان المخالفة التأديبية - من وجهة نظر الباحثة - في أركان ثلاثة هي:

١ - صفة مرتكب المخالفة.

٢ - السلوك المؤثم.

٣ - طبيعة الخطأ موضوع المخالفة.

وفيما يلي نقسم هذا المبحث إلى مطالب أربعة نتحدث في المطالب الثلاثة الأولى عن الأركان آنفة الذكر، أما المطلب الرابع فتتحدث فيه عن مدى اشتراط القصد الجنائي في المخالفة التأديبية.

### المطلب الأول

#### صفة مرتكب المخالفة التأديبية

لا تقع المخالفة التأديبية إلا من الموظف العام، فصفة الموظف العام إذاً تعد بمثابة الركن المفترض والأول اللازم لقيام المخالفة التأديبية. وذلك أن نظام التأديب ذاته هو جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة<sup>(٤٢)</sup>، وأن مركز الموظف العام قبل الدولة هو مركز نظامي تحدد أوضاعه القوانين واللوائح<sup>(٤٣)</sup>، ورغم الأهمية الفائقة للموظف العام باعتباره عصب السلطات

---

(٤٢) د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص ٢٩.

(٤٣) د. عبد العظيم عبد السلام، الإشارة السابقة، وانظر كذلك د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٤٢.

الإدارية في الدولة، إلا أن المشرع في كل من فرنسا ومصر لم يعرف هذا الموظف العام تاريخاً أمر هذه المهمة للقضاء ومعه الفقه، هذا عن موقف المشرع المصري أما عن موقف المشرع القطري فإن فيه بعض الاختلاف، إذ عمد هذا القانون إلى تعريف الموظف العام، وذلك كله على التفصيل التالي:

## **الفرع الأول**

### **مفهوم الموظف العام في مصر**

ذكرنا أن المشرع المصري قد ترك مهمة تعريف الموظف العام للفقه والقضاء، ولقد قام كل منهما بدوره وأدلى في هذا الصدد بدلوه.

ففيما يتعلق بالفقه، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف الموظف العام بأنه:

«كل من يقوم بعمل دائم على وجه مستقر ومضطرد في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بأسلوب الاستغلال المباشر، عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، وأن يصدر له بذلك قرار من السلطة المختصة قانوناً بالتعيين»<sup>(٤٤)</sup>.

ويرى فريق آخر من الفقه أن الموظف العام هو «الشخص الذي يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو غيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر وتكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة، وعلى قبول لهذا التعيين من جانب صاحب الشأن»<sup>(٤٥)</sup>.

ويعرف فريق ثالث من الفقه الموظف العام بأنه «كل شخص تعينه السلطات العامة لأداء خدمة في مرفق عام مباشرة، على قدر من الدوام، سواء كانت هذه السلطة هي الحكومة المركزية أو إدارة محلية مستقلة أو مؤسسة

---

(٤٤) د. محمد محمد بدران، القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ط ١٩٩٠ ص ٤٥، ٤٦.

(٤٥) د. توفيق شحاتة، القانون الإداري مشار إليه لدى د. محمد بدران، المرجع السابق، ص ٤٥.

عامة»<sup>(٤٦)</sup> وهذا فريق آخر من الفقه يعرف الموظف العام بأنه: «كل من يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بطريق مباشر»<sup>(٤٧)</sup>.

وأشار فريق آخر من الفقه إلى أن الموظفين العموميين هم: «طائفة العمال الدائمين للإدارة والذين يخضعون - دون تمييز فيما بينهم - لنظام قانوني عام موحد يستمدون منه حقوقهم ويتحملون من خلاله واجباتهم المختلفة»<sup>(٤٨)</sup>.

أما فيما يتعلق بدور القضاء في تعريف الموظف العام فهناك أحكام عديدة تصدرت لذلك، ففي حكمها الصادر بجلسة ١٩٥٩/١٢/١٩ في القضية رقم (٤٦٥) لسنة ٥ ق تقول المحكمة الإدارية العليا أن الموظف العام هو «الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق»<sup>(٢)</sup>.

وفي حكم آخر هو الحكم الصادر بجلسة ١٩٧٠/١٢/١٣، مجموعة أحكام السنة السادسة عشرة تقول المحكمة الإدارية العليا «إن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر»<sup>(٣)</sup>.

---

(٤٦) د. عثمان خليل - مذكرات مكتوبة على الآلة الكاتبة لطلاب الدراسات العليا بكلية الحقوق - جامعة القاهرة - ص ٣٣.

(٤٧) د. محمود أبو السعود - نظرية التأديب في الوظيفة العامة، ط ١٩٩٨، بدون ناشر، ص ١٥.

(٤٨) د. مصطفى محمود غيفي، الوسيط مبادئ القانون المصري والمقارن، بطبعته الرابعة، مطبعة جامعة طنطا، بدون تاريخ نشر، ص ٤٥٨.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٦٥ لسنة ٥ ق - جلسة ١٩٥٩/١٢/١٩

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا - الصادر بجلسة ١٩٧٠/١٢/١٣ - مجموعة السنة السادسة عشرة.

ومن واقع التعريفات الفقهية والقضائية سألقة الذكر للموظف العام استخلص الفقه عدة شروط يلزم توافرها فيمن يلتحق بخدمة الدولة حتى يمكن اعتباره موظفًا عامًا، وهذه الشروط هي:

### ١ الشغل الدائم لإحدى الوظائف العامة:

ويقصد بهذا الشرط أنه يلزم لاعتبار الشخص موظفًا عامًا أن يكون معينًا بصفة دائمة لا بشكل عارض أو مؤقت، وأن يرد هذا التعيين على وظيفة دائمة، وتعد الوظيفة كذلك إذا كانت تدخل في إطار الهيكل التنظيمي للمرفق أي مرتبة في سلمه الوظيفي<sup>(٥١)</sup>.

### ٢ العمل في خدمة مرفق عام يدار بأسلوب الاستغلال المباشر:

ولا يتحقق هذا الشرط إلا إذا كانت الوظيفة المعين فيها الموظف تدخل ضمن الهيكل التنظيمي لأحد المرافق العامة، وهذه الأخيرة يقصد بها المؤسسات التي تنشئها الدولة أو تشرف على إدارتها ويعمل بانتظام واضطراد لتزويد الجمهور بالحاجات ذات النفع العام لا بقصد تحقيق الربح، وإنما مساهمة من الإدارة العامة في حفظ النظام وكفالة الراحة والرفاهية وتوفير عوامل الحياة وسبل العيش الأخرى<sup>(٥٢)</sup>.

ليس هذا فحسب، وإنما يلزم فضلاً عن ذلك أن يكون المرفق الذي يعمل به الموظف العام يدار بالطريق المباشر، وذلك بأن تتولى الإدارة بنفسها إدارة المرفق وتشغيله مستخدمة في ذلك عمالها وأموالها<sup>(٥٣)</sup>.

### ٣ أن يعين الموظف العام بإجراءات قانونية صحيحة:

ويقصد بذلك أن يكون تقلد الموظف لوظيفته قد تم بطريقة صحيحة ومشروعة، وذلك بقرار من السلطة العامة المختصة بإرادتها المنفردة<sup>(٥٤)</sup>.

---

(٥١) د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ١٨.

(٥٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، المبادئ التي قررتها المحكمة في عشر سنوات (١٩٥٥ - ١٩٦٥) ص ٥٠ قاعدة رقم ٤١.

(٥٣) د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٢٥.

ويجب - كأصل عام - أن يصادف تعيين الموظف في الوظيفة العامة قبولاً منه، فالأصل أنه لا يجوز تعيين الموظف في الوظيفة العامة قهراً ودون إرادة منه.

فإذا توافرت في الشخص هذه الشروط الثلاثة مجتمعة كان هذا الشخص موظفاً عاماً<sup>(٥٥)</sup>، وخضع من ثم لنظام التأديب، وعدت تصرفاته الخاطئة بمثابة مخالفات تأديبية.

## الفرع الثاني

### مفهوم الموظف العام في قطر

لقد تميز النظام القانوني القطري بتدخل المشرع في مسألة تعريف الموظف العام، إذ أشار المشرع صراحة إلى ذلك، حيث نصت المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية على أنه:

«في تطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية<sup>(٥٦)</sup>، تكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المبينة قرين كل منها، ما لم يقتض السياق معنى آخر:

- ١ - **الوزير:** الوزير أو رئيس الجهاز الحكومي المختص.
- ٢ - **وكيل الوزارة:** وكيل الوزارة، أو المسئول الذي يلي رئيس الجهاز الحكومي المختص.

---

<sup>(٥٤)</sup> د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص ٣٥.

<sup>(٥٥)</sup> لمزيد من التفاصيل حول هذه الشروط الثلاثة انظر: د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٢٥ وما بعدها، د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص ٣٢ وما بعدها، د. محمود أبو السعود، المرجع السابق، ص ١٤ وما بعدها، د. على جمعة محارب، المرجع السابق، ص ١٠٢ وما بعدها، د. محمد بدران، المرجع السابق، ص ٤٠ وما بعدها، المستشار/ محمد حامد الجمل، الموظف العام، ط ١٩٦٩، دار النهضة العربية، ص ٨ وما بعدها.

<sup>(٥٦)</sup> صدرت اللائحة التنفيذية بقرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.



٣ - **الوظيفة:** مجموعة من الواجبات والمسئوليات والحقوق التي يحددها القانون واللوائح المنفذة له تقابلها درجة مالية بجدول الدرجات والرواتب المرفق بهذا القانون.

٤ - **الموظف:** كل من يشغل إحدى الوظائف طبقاً لأحكام هذا القانون. ويعين في إحدى الدرجات الواردة بجدول الدرجات والرواتب المرفق أيًا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته.

٥ - **الراتب:** الراتب الأساسي المقرر للدرجة المالية مضافاً إليه العلاوات الدورية المستحقة وفقاً لجدول الدرجات والرواتب المرفق بهذا القانون دون غيرها من علاوات أو بدلات أو مكافآت مما يتقاضاه الموظف.

٦ - **الهيئة التأديبية:** المجلس الدائم للتأديب أو اللجنة التأديبية بحسب الأحوال».

والمستفاد من نص المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية أنف الذكر أن الموظف العام - في النظام القانوني القطري - هو كل من يشغل إحدى الوظائف طبقاً لأحكام القانون المذكور ويعين في إحدى الدرجات الواردة بجدول الدرجات والرواتب المرفق به، أيًا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته والمتأمل لهذا التعريف يجده منظوياً على ذات الشروط الثلاثة السالف ذكرها بصدد مفهوم الموظف العام في القانون المصري.

ففي صدد شرط شغل الموظف لوظيفته بصفة دائمة، نرى هذا الشرط واضحاً في إستلزام النص القانوني أنف الذكر أن يعين الموظف على إحدى الدرجات الواردة بجدول الدرجات والرواتب المرفق بهذا القانون، ولا شك أن تعيين الشخص على إحدى الدرجات المالية المذكورة إنما يعني أن يشغل وظيفته على نحو دائم، وذلك أن هذه الدرجات المالية هي الهيكل الدائم لوظائف المرفق.

وفي صدد شرط التعيين من السلطة المختصة، نرى هذا الشرط واضحاً أيضاً في تعريف المشرع القطري للموظف العام بأنه "كل من يعين في إحدى الوظائف طبقاً لهذا القانون".

ولا شك أن التعيين الذي يكون طبقاً لأحكام القانون إنما هو التعيين الذي يتم بمعرفة السلطة المختصة.

أما عن الشرط الثالث والأخير من شروط الموظف العام وهو أن يقع التعيين في مرفق عام تديره الدولة بطريق الاستغلال المباشر، فإن هذا الشرط أيضاً نلمسه في إشارة نص الفقرة الرابعة من قانون الخدمة المدنية القطري التي عرفت الموظف العام، ذلك أن هذا القانون برمته إنما ينظم الوظيفة العامة في المرافق الإدارية الأساسية في الدولة كالوزارات والأجهزة الحكومية وغيرها من المرافق الإدارية البحتة التي لا تدار بطبيعة الحال إلا بأسلوب الإستغلال المباشر، فالمرافق التي يمكن أن تدار بغير الأسلوب المباشر هي دائماً المرافق العامة الاقتصادية، أو ما يسمى بالقطاع العام في الدول ذات النظم الاقتصادية الاشتراكية<sup>(٥٧)</sup>.

**وخلاصة القول** أن المشرع القطري يشترط - سواء بعبارات نصوص قانون الخدمة المدنية أو بإشاراتها - لاكتساب الشخص صفة الموظف العام ذات الشروط الثلاثة التي يشترطها المشرع المصري.

---

<sup>(٥٧)</sup> في صدد حكم عمال القطاع العام ومدى اعتبارهم من الموظفين العموميين انظر: د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٢٥ وما بعدها، وانظر أيضاً د. محمد بدران، المرجع السابق، ص ٥١ وما بعدها.

## المطلب الثاني

### السلوك المؤثم

انتهينا فيما سبق - بعد استعراض العديد من التعريفات الفقهية للمخالفة التأديبية - إلى أن هذه المخالفة هي: كل سلوك إيجابي أو سلبي يصدر عن الموظف العام مرتبطاً بالوظيفة العامة أو مؤثراً فيها، إذا ً مثل هذا السلوك خرقاً للقوانين أو اللوائح أو النظم الوظيفية. فالمخالفة التأديبية يلزم لقيامها دائماً أن يقع من الموظف العام سلوك ما، وأن يكون هذا السلوك بطبيعة الحال سلوكاً خاطئاً. ويستوي أن يكون هذا السلوك إيجابياً أو سلبياً<sup>(١)</sup>. ويقصد بالسلوك الإيجابي كل عمل مادي ملموس يقع من الموظف العام سواء تمثل هذا العمل في فعل أو قول. أما السلوك السلبي فيقصد به كل امتناع عن عمل كان يتعين على الموظف العام وفقاً لأحكام القانون أو اللوائح أو النظم الوظيفية أن يقوم به. وترتيباً على ذلك لا يعد من قبيل المخالفة التأديبية عدم الكفاية المهنية، فالموظف الذي لا يتمتع بالكفاية المهنية - كالتأهيل العلمي أو الخبرة العملية - لا يعد كأصل عام مرتكباً لمخالفة تأديبية<sup>(٥٩)</sup>. وتشترك المخالفة التأديبية مع الجريمة الجنائية في صدد السلوك المؤثم، إذ يستوي في كلاهما أن يكون هذا السلوك إيجابياً أو سلبياً.

---

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٠٩ لسنة ٣٤ ق - جلسة ١٩٩١/١١/٢٣  
(٥٩) انظر في هذا الصدد المستشار الدكتور/ خالد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص ٤٦، وبصفة خاصة ما أشار إليه حضرته في الحاشية رقم (١) بالصفحة ذاتها من كتابات الفقهاء الفرنسيين في هذا الصدد.

وإن كنا نرى أن تطبيقات السلوك السلبي في المجال الجنائي - أو ما يسمى بجرائم الامتناع<sup>(٦٠)</sup> - أقل من تطبيقات السلوك السلبي في المجال الإداري. فصور الإمتناع في المجال الإداري - في تصور الباحثة - أكثر بكثير من المجال الجنائي.

ومن أهم صور الإمتناع في المجال الإداري، حالة امتناع الموظف العام عن الامتنثال للتعليمات المشروعة لرئيسه الإداري أو الإمتناع عن أداء العمل المنوط به بالدقة أو بالكيفية أو في الوقت المطلوب، أو الإمتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية أو الأحكام أو الأوامر القضائية<sup>(٦١)</sup>. وفي مجال المخالفات الإدارية سلبية السلوك، أو مخالفات الإمتناع إن جاز هذا التعبير، يجب أن يكون هذا الإمتناع مخالفًا للقانون أو اللوائح أو النظم الوظيفية ولا يكون هذا الإمتناع كذلك إلا إذا توافر له شرطان:

**الشرط الأول:** أن يمتنع الموظف عن سلوك تمليه عليه القوانين أو اللوائح أو النظم الوظيفية.

**الشرط الثاني:** أن يكون هذا الإمتناع غير مبرر، إذ تنتفي المخالفة التأديبية في نظرنا إن كان لامتناع الموظف العام عن أداء الواجب القانوني مبرر مشروع.

وترتيباً على ما تقدم فإنه لا مجال للكلام عن المخالفة التأديبية إذا لم يتعد ما نسب إلى الموظف العام مرحلة الأفكار والنوايا، ومن ثم فلا عقاب على ما يختلج في نفس الموظف من مشاعر أو ما يموج به عقله من أفكار أيًا كانت طبيعتها، وفي ذلك تشترك المخالفة التأديبية مع الجريمة الجنائية<sup>(٦٢)</sup>.

---

(٦٠) من أمثلة هذه الجريمة جريمة الامتناع عن قبول عملة البلاد أو مسكوكاتها والمؤتممة بنص المادة ٣٧٧/٨ من قانون العقوبات المصري.

(٦١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٧٠٩) لسنة ٣٤ق، بجلسة ٢٣/١١/١٩٩١م.

(٦٢) انظر في هذا الصدد: المستشار الدكتور/ خالد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص ٤٧.

ولقد ذهب البعض<sup>(٦٣)</sup> إلى أن النظام التأديبي يعرف من المخالفات التأديبية ما لا يستند إلى سلوك، ولقد شبه هذا البعض ذلك النوع من المخالفات التأديبية بما يعرف في الفقه الجنائي بجرائم الاشتباه، تلك الجرائم التي تقوم على وضع الشخص نفسه في مواضع الشك والريبة.

ولقد ضرب هذا الفريق من الفقه مثلاً لهذه المخالفة بارتياح الموظف العام لبعض الأماكن أو مخالطته لبعض الأفراد<sup>(٦٤)</sup>.

والباحثة وإن اتفقت مع هذا الرأي حول معنى هذه المخالفة التأديبية، فإنها لا تتفق مع التسمية التي أطلقها عليها هذا الجانب من الفقه، وذلك أنه بتأمل هذا النوع من المخالفات التأديبية - لاسيما من واقع المثال الذي ضربه هذا الجانب من الفقه - نجد أن هذا النوع من المخالفات في حقيقته ليس عديم السلوك، فمما لا شك فيه أن الموظف العام إذ يضع نفسه في مواضع الشك والريبة، فإنه يرتكب سلوكاً مخالفاً للنظم الوظيفية، وهو سلوك إيجابي يتمثل في حط الموظف من كرامة وظيفته وخدش هيبتها.<sup>(٦٥)</sup>

ولا شك أن المحافظة على شرف الوظيفة وكرامتها وحسن سمعتها هو من الواجبات المهمة التي يتحملها الموظف العام، والتي ورد النص عليها صراحة في كافة النظم الوظيفية، ومن قبيل ذلك في النظام الوظيفي القطري، ما نص عليه قانون الخدمة المدنية القطري في الفقرة الثالثة من المادة (٧٥) منه التي قضت بأنه:

**«يجب على الموظف العام الالتزام بما يلي:**

- ١ - .....
- ٢ - .....

---

(٦٣) المستشار الدكتور/ خالد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص ٤٨.

(٦٤) انظر: د. خالد عبد الفتاح، المرجع السابق، الإشارة السابقة.

(٦٥) في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٦٣٦ لسنة ٩٩ ق - جلسة

١٩٦٧/١٢/٩

٣ -المحافظة على شرف الوظيفة وكرامتها وحسن سمعتها سواء في مكان العمل أو خارجه.»

هذا ولا يعد العمل التحضييري للمخالفة التأديبية من قبيل السلوك التأديبي المؤثم، وذلك ما لم يكن هذا العمل في ذاته مخالفاً للقوانين أو اللوائح أو النظم الوظيفية، وفي هذا تشترك المخالفة التأديبية مع الجريمة الجنائية<sup>(٦٧)</sup>. وبناء على ذلك فلو توجه الموظف إلى الكشف أو الساعة الميقائية الخاصة بتوقيع الانصراف من العمل ليوقع بدلاً من زميله - عقب الاتفاق مع هذا الزميل - بغية تمكين هذا الأخير من الانصراف قبل مواعيد العمل الرسمية، ثم لم يفعل من ذلك شيء، فإنه لا يعد مرتكباً لمخالفة تأديبية<sup>(٦٨)</sup>. ولا يشترط لقيام المخالفة التأديبية أن يترتب على السلوك المؤثم للموظف العام بالمعنى آنف الذكر ثمة نتيجة ضارة لجهة الإدارة، بل تقوم المخالفة التأديبية ولو لم يترتب على هذا السلوك أي ضرار، فالجريمة التأديبية في نظرنا يمكن تشبيهها بجرائم الخطر أو بجرائم السلوك المجرد في المجال الجنائي<sup>(٦٩)</sup>.

---

(٦٧) انظر: د. خالد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص ٤٨.

(٦٨) انظر: د. خالد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص ٤٨، حاشية رقم «٤» في ص ٤٨، ٤٩، ٥٠.

(٦٩) في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٠١ لسنة ٣٨ق - جلسة

١٩٩٦/٢/١٧



## المطلب الثالث

### طبيعة الخطأ موضوع المخالفة

إن الموظف العام ما هو إلا إنسان، وهو وإن كان يضطلع بأعباء الوظيفة العامة، فإنه يظل إنساناً دائماً.

وإزاء ذلك فإن الموظف العام لا يرتبط بوظيفته - كأصل - إلا برباط الحقوق والالتزامات التي تلقىها هذه الوظيفة على كاهله، أما خارج هذه الحقوق والالتزامات فإن الموظف العام يبقى إنساناً كغيره من المقيمين على أرض الدولة سواء كانوا وطنيين أو أجانب، ومن ثم فلا علاقة للوظيفة العامة بحياة الموظف كإنسان أو بسلوكياته.

وترتيباً على ما تقدم فإن الموظف العام لا يساءل تأديبياً - كأصل عام - إلا عن أخطائه المتصلة بوظيفته العامة.

فالخطأ التأديبي - في نظر الباحثة - هو سلوك إنساني، إيجابي أو سلبي، يقع من الموظف العام بالمخالفة للقانون أو اللوائح أو النظم الوظيفية أو حتى للآداب العامة ويتصل بالوظيفة العامة.

ويعتبر خطأ الموظف العام متصلاً بوظيفته العامة متى كان يمثل مخالفة لأحد واجباتها أو وقوعاً في أحد محظوراتها أو خروجاً - أيّاً كان وجهه - على مقتضياتها<sup>(١)</sup>.

ففيما يتعلق بواجبات الوظيفة فهي عديدة، ويأتي أولها وأهمها واجب أداء العمل ونقول بأن هذا الواجب هو أهم الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتق الموظف العام لأن أدائه يعني أداء المرافق العامة لوظائفها ولدورها الخطير

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - في الطعن رقم ٧٠٧ لسنة ٣٩ ق جلسة ١٩٩٨/٥/٣١



في إشباع الحاجات العامة، فالمرافق العامة هي - كما قدمنا - مجموع من الموظفين العموميين<sup>(٧١)</sup>.

وفي صدد واجب أداء العمل يرى جانب من الفقه<sup>(٧٢)</sup> - بحق - أن الموظف العام لا يكون مؤدياً لواجبه هذا إلا إذا أتى الأفعال الآتية مجتمعة:-

١ - **الإلمام الجيد بالاختصاصات المنوطة به:** إذ يجب أن يحيط الموظف العام علماً بما يختص به من الأعمال القانونية أو المادية، فأول درجات إتقان العمل أن يحيط به الموظف فهماً.

والأصل أن الموظف يلتزم بالإحاطة باختصاصاته التزاماً شخصياً وتلقائياً، أي دون حاجة إلى تنبيه أو توجيه، إذ الفرض أن هذه الاختصاصات محددة إما في القوانين أو اللوائح أو النظم الوظيفية، وهذه يفترض علم الموظف بها لكونها قواعد عامة مجردة، وإن كانت الباحثة ترى أن على جهة العمل المعنية أن تعين الموظف على ذلك بإرشاده وتوجيهه، بل وبتعليمه وتدريبه أيضاً<sup>(٧٣)</sup>.

٢ - **أداء العمل بنفسه:** ذلك أن شخص الموظف العام هو أمر بالغ الأهمية بالنسبة للوظيفة العامة، فالوظيفة العامة - من ناحية أولى - تقوم دائماً على الاعتبار الشخصي، ثم أن الاختصاصات الوظيفية - من ناحية ثانية - هي اختصاصات شخصية<sup>(٧٤)</sup>.

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للموظف أن ينيب غيره في أداء واجبات وظيفته مهما كانت صفات هذا الغير ومهارته، بل ولو كان هذا الغير يفوق الموظف مهارة.

---

(٧١) راجع ما سبق ص ١٤ واجبات الوظيفة العامة.

(٧٢) د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٥٧ وما بعدها.

(٧٣) يلاحظ أن التفويض لا بد أن يستند إلى نص قانوني، وأن يكون في جزء من واجبات الوظيفة دون سائرهما.

(٧٤) د. رمضان بطيخ. المرجع السابق. ص ٥٩

والاستثناء الوحيد على هذا الإلتزام هو حالة التفويض الإداري، حيث يجوز للموظف بمقتضى قرار التفويض أن يفوض موظفاً آخر في أداء بعض اختصاصاته (٧٥) .

### ٣ - الدقة والأمانة في مباشرة الاختصاصات الوظيفية: إذ يجب على

الموظف العام أن يؤدي واجبات وظيفته بكل دقة، وبكل أمانة. ففي خصوص الدقة يجب على الموظف العام أن يؤدي عمله على نحو متقن، ويقاس ذلك بمدى مطابقة مستوى أداء الموظف للنموذج الوارد بالقوانين واللوائح.

وفي خصوص الأمانة يجب أن يكون الموظف العام في أدائه لواجبات وظيفته مبتغياً وجه الصالح العام دون غيره من المنافع أو الأغراض الشخصية.

والحق أن هذا الواجب يعد في نظرنا من أهم الواجبات المتصلة بأداء العمل، إذ هو الفارق في نظرنا بين الجهاز الإداري المتقدم و الجهاز الإداري غير المتقدم.

### ٤ - تخصيص كل وقت العمل لأداء العمل (٧٦) :- إن العمل الوظيفي يحدد

بتوقيت معين تبدأ عنده أعمال الوظيفة، وآخر تنتهي عنده، والموظف العام يلتزم بأن يخصص يوم العمل الوظيفي بالكامل لأداء مهام الوظيفة. وترتيباً على ذلك لا يجوز للموظف العام أن يؤدي . خلال وقت العمل . أي عمل آخر أياً كان نوعه أو أهميته.

ومن باب أولى لا يجوز للموظف العام أن يهدر وقت العمل فيما لا طائل من ورائه من أموره كتناول طعام الإفطار والمشروبات وغيرها .

---

(٧٥) انظر د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٥٧.

(٧٦) انظر د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٥٩.

وفي هذا الإطار يعد الموظف العام مقصراً في أداء مهام في وظيفته إن هو قعد عن إنجاز القدر المطلوب من العمل خلال يوم العمل<sup>(٧٧)</sup> .

٥ - **عدم التغيب عن العمل بدون عذر:** وهذا أيضاً من الالتزامات المهمة المرتبطة بأداء العمل، وبمقتضاه يلتزم الموظف العام بالتواجد الدائم على رأس عمله، فلا ينقطع عنه - كلياً أو جزئياً - إلا إذا رخصت له جهة عمله بذلك.

٦ - **عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر:** إذ يلتزم الموظف العام أن يكرس كل جهده لأداء أعمال وظيفته، إذ أثبت الواقع - كما يرى بعض الفقهاء بحق<sup>(٧٨)</sup> - أن أي عمل إضافي مأجور يقوم به الموظف يكون على حساب عمله الأصلي.

وترى الباحثة أن هذا الالتزام المهم على عاتق الموظف العام يقابله التزام لا يقل عنه أهمية يقع على عاتق جهة العمل وهو التقدير المالي المناسب للموظف العام الذي يكفل له حياة كريمة، إذ لا يعقل مطلقاً - في نظر الباحثة - أن يطالب الموظف العام بالتفرغ الكامل لوظيفته ثم لا يناله منها إلا دراهم لا تكفي متطلبات حياته، وإلا صارت كلمة موظف عام مرادفة تماماً لكلمة فقير، وهذا مالا يمكن قبوله.<sup>(٧٩)</sup>

٧ - **أداء العمل في المكان الذي تحدده السلطة المختصة :-** وهذا التزام منطقي إذ الموظف العام هو الذي يأتي عمله، ولا يأتي العمل إليه . وإلى جانب واجب أداء العمل وما يتصل به من التزامات هناك واجبات أخرى عديدة كواجب طاعة الرؤساء فيما يوجهونه له من أوامر وتعليمات

---

<sup>(٧٧)</sup> في هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١١/٢٦/١٩٥٥، مجموعة أحكام السنة الأولى.

<sup>(٧٨)</sup> د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٦١.

<sup>(٧٩)</sup> انظر المواد (٧٧) ، (٧٨) ، (٧٩) من قانون الخدمة المدنية القطري والسابق سرد نصوص

مشروعة ، وواجب الحرص على كرامة الوظيفة وهيبتها وواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية وعدم إفشائها<sup>(٨٠)</sup>

أما فيما يتعلق بمحظورات الوظيفة، فإن المخالفة التأديبية تقوم في جانب الموظف العام إن هو اقترف احد هذه المحظورات .

ولقد عدد القانون المصري ، وكذلك القانون القطري المحظورات التي يتمتع على الموظف العام أن يأتيها ولقد أشرت إلى العديد من المحظورات الوظيفية التي وردت بقانون الخدمة المدنية القطري.

والأصل أن الموظف العام لا يسأل تأديبيا في الفترة مابين صدور قرار تعيينه واستلامه لعمله وبين إنهاء خدمته وإخلاء طرفه .

وترتبيا على ذلك لا يسأل الموظف العام تأديبيا على أي سلوك بدر منه قبل استلامه لعمله أو بعد انتهاء خدمته .

غير أن هذا الأصل لا يعد استثناءً على شقيه ، ففيما يتعلق بعدم مساءلة الموظف تأديبيا عن أخطائه السابقة على عمله ، يرى بعض الفقه الفرنسي<sup>(٨١)</sup> أن الموظف العام قد يسأل عن بعض الأخطاء السابقة على التحاقه بالوظيفة العامة، فيما لو كانت هذه الأخطاء ترتبط بوظيفته ، وضرب هذا الجانب من الفقه لذلك مثالا بإخفاء الموظف لبعض البيانات التي لو علمت بها جهته الإدارة لما أقدمت على تعيينه<sup>(٨٢)</sup>.

وترى الباحثة أن هذا المثال الذي أورده الفقه الفرنسي المناصر لهذا الاستثناء رغم صحته، فإنه لا يمثل في حقيقته مساءلة تأديبية قدر ما يمثل غشا يستوجب بطلان قرار التعيين ذاته وليس مجرد مساءلة الموظف تأديبيا، ولذلك نحن نعتقد أن جهة العمل يحق لها في هذه الحالة سحب قرار تعيين مثل هذا الموظف دون أن تسأله تأديبيا .

---

<sup>(٨٠)</sup> انظر لمزيد من التفاصيل د. رمضان بطيخ - المرجع السابق - ص ٦٢ وما بعدها.

<sup>(٨١)</sup> انظر في عرض هذا الرأي ونقده د، محمود ابو السعود المرجع السابق - ص ٢٠ وما بعدها

<sup>(٨٢)</sup> م (٨٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨

أما فيما يتعلق بشق عدم مساءلة الموظف تأديبيا عن أخطائه اللاحقة على تركه الوظيفة العامة ، فنفرق في هذا الصدد بين السلوك الذي يقع بعد انتهاء خدمة الموظف العام، وذلك الذي يقع قبل انتهاء الخدمة دون أن تبدأ إجراءات المساءلة إلا بعد انتهاء الخدمة .

ففي **الفرض الأول** ترى الباحثة انه لا مجال لمساءلة الموظف تأديبيا لزوال شرط أساسي من شروط المساءلة التأديبية وهو صفة الموظف العام ، إذ تزول صفة الموظف العام عن الشخص بانتهاء خدمته .

أما في **الفرض الثاني** فقد تكفل القانون بحل مثل هذا الأشكال فأجاز التحقيق مع الموظف ولو بعد انتهاء خدمته مادامت المخالفة قد وقعت أثناء حياته الوظيفية شريطة ألا يكون قد مضى على وقوعها خمس سنوات وألا تخرج العقوبة التأديبية عن إطار الغرامات المالية.

## المطلب الرابع

### القصد الجنائي والجريمة التأديبية

القصد الجنائي - كما عرفه فقهاء القانون الجنائي - هو الرابطة النفسية بين الجاني وبين السلوك المجرم الذي وقع منه<sup>(٨٣)</sup>.

وتتمثل هذه الرابطة النفسية في العمد ، وذلك إذا أتى الجاني السلوك المجرم قاصداً. أو في الخطأ غير العمدى ، وذلك فيما لو كان رائد الجاني حال ارتكابه للسلوك المجرم هو الإهمال أو الرعونة أو عدم الاحتراز أو غيرها من صور الخطأ غير العمدى .

فهل يشترط وجود مثل هذه الرابطة النفسية بشقيها سالفى الذكر بصدد المخالفة التأديبية ؟

اختلف الفقه في صدد الإجابة على هذا التساؤل على اتجاهين :  
فذهب فريق من الفقه إلى أنه يلزم لمعاقبة الموظف واعتباره مذنباً أن يقترب سلوكه الخاطئ - والذي يمثل الركن المادى للمخالفة التأديبية - بركن معنوي لديه ، ويتمثل هذا الركن في صدور هذا السلوك المذكور عن إرادة آثمة .  
ويقوم هذا الجانب من الفقه برؤيته على حكم أصدرته إحدى المحاكم التأديبية وقضت فيه ببراءة عامل دون في طلب الاستخدام الخاص به ببيانات غير صحيحة تتعلق ، بتاريخ ميلاده، حيث تبين لهذه المحكمة من ظاهر الأوراق ومن ظروف الحال انتفاء سوء القصد لدى العامل المذكور<sup>(٨٤)</sup>.

وذهب فريق آخر إلى عدم اشتراط الركن المعنوي لقيام المخالفة التأديبية على نحو دائم ، ويرى هذا الفريق من الفقهاء أن اشتراط الركن المعنوي لقيام

---

(٨٣) أنظر في هذا الصدد د. مأمون سلامة - قانون العقوبات - القسم العام - ط ١٩٨٥ دار النهضة العربية - ص ٢٩١ وما بعدها .

(٨٤) أنظر د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٦١ .

المخالفة التأديبية يقتصر على المخالفات المنصوص عليها قانوناً، أو تلك التي تمثل جرائم جنائية<sup>(٨٥)</sup>.

وينتقد هذا الرأي ما يقول به أنصار الرأي الأول من اشتراط الركن المعنوي لقيام المخالفة التأديبية تأسيساً على أن هذا الرأي ينطوي على تعميم خاطئ يتمثل في بناء المخالفة التأديبية على ذات الأسس المقررة في قانون العقوبات وهذا ما لا يصدق في كثير من الأحيان<sup>(٨٦)</sup>.

• الرأي الشخصي الباحثة : تميل الباحثة إلى تأييد الرأي الأول، ذلك أن الركن المعنوي في المخالفة التأديبية هو أمر متصور دائماً، فالركن المعنوي إذ يتمثل - على غرار الوضع في الجرائم الجنائية - في القصد الجنائي ، أو في الخطأ غير العمدى ، فانه يتوافر دائماً في المخالفة التأديبية فالمخالفة التأديبية إما أن تقع من الموظف العام عمداً، وإما أن تقع منه خطأ، ولاشك أن الركن المعنوي في الحالتين يكون متوافراً، هذا من ناحية، من ناحية أخرى فإنه من غير الملائم - عدالة - أن يساءل الموظف عن خطأ وقع منه دون علاقة لهذا الخطأ بإرادته على الإطلاق . ولذلك فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا - بحق - بإنتفاء المسؤولية التأديبية في حالات القوة القاهرة<sup>(٨٧)</sup> أو إذا كان الموظف العام قد ارتكب المخالفة التأديبية تحت تأثير الإكراه<sup>(٨٨)</sup>.

---

(٨٥) انظر د. سليمان الطماري - المرجع السابق - ص ٧٤ ومابعدها

(٨٦) د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - الإشارة السابقة .

(٨٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١١/٥ / ١٩٦٥ مجموعة أحكام السنة

العاشرة ص ٤٦

(٨٨) انظر حكم المحكمة الإدارية بحكم ١٣ ٢ ١٩٦٥ - المجموعة السابقة ص ٦٤٩

## المبحث الثالث

### المخالفة التأديبية والجريمة التأديبية

قد يثور التساؤل: هل هناك فارق بين مصطلح الجريمة التأديبية ومصطلح المخالفة التأديبية أم أن المصطلحين مترادفان ؟  
ونستعرض في صدد الإجابة عن هذا التساؤل موقف كل من المشرع المصري والمشرع القطري.

**أولاً : موقف المشرع المصري :** \_ ذكرنا فيما سبق أن المشرع المصري لم يضع مفهوماً جامعاً للمخالفة التأديبية أو يضع تعداداً حصرياً لها ، وقلنا أن هذا الأمر غير ميسور أصلاً.

ونتيجة لموقف المشرع فقد تردد في الفقه مسميات عديدة للخطأ الإداري كالجريمة التأديبية والذنب الإداري والمخالفة التأديبية، وفيما يتعلق بمصطلح الجريمة التأديبية: - فان هذا المصطلح - كما ذكر بعض الفقه<sup>(٨٩)</sup> بحق - هو أشهر مسميات الخطأ الإداري إذ قد ورد هذا المصطلح في الكثير من كتابات الفقهاء<sup>(٩٠)</sup> وكثير من أحكام القضاء ، ومثال ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري من أنه " لكي يكون ثمة جريمة تأديبية تستوجب المساءلة وتستأهل العقاب ، يجب أن يرتكب الموظف فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجبات وظيفته أو مقتضياتها.<sup>(٩١)</sup> أما فيما يتعلق بالذنب الإداري فقد ورد هذا المصطلح في العديد من أحكام المحكمة الإدارية العليا ، ومن قبل ذلك ما جاء في بعض الأحكام من أن :-

---

(٨٩) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ١٨

(٩٠) انظر على سبيل المثال د. سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٢٩ وأيضاً د. محمد مختار عثمان - الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - رسالة ١٩٧٣ ص ٥٩ .

(٩١) محكمة القضاء الإداري - جلسة ١١ / ٢٥ / ١٩٥٣ | - مجموعة أحكام السنة الثامنة -



قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه للسلطات التأديبية سلطة تقدير الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء<sup>(٩٢)</sup>.

وقولها أيضاً " ..... ومن ثم فإن إغفال المخالفين ذكر بيانات مدة خدمتهما السابقة عند التحاقهما بالمستشفيات التعليمية يكون بدوره ذنباً إدارياً يستوجب مساءلتهم"<sup>(٩٣)</sup>.

أما فيما يتعلق بمصطلح المخالفة التأديبية فهو – كما يرى البعض<sup>(٩٤)</sup> – أقل المصطلحات شيوعاً، وقد ورد هذا المصطلح في بعض أحكام المحكمة الإدارية العليا، حيث قضت بأن :-

" المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم ، بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك العامل سلوكاً معيباً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعدٍ عن مواضع الريب والدنایا<sup>(٩٥)</sup>.

ولاشك لدينا في أن جميع هذه المصطلحات مترادفة وتدل على معنى واحد هو الخطأ الوظيفي.

ومن أبرز الأدلة على ترادف هذه المصطلحات استخدام بعض أحكام المحكمة الإدارية العليا لأكثر من مصطلح من هذه المصطلحات للدلالة على معنى واحد، ومن ذلك حكمها الذي قررت فيه أنه " لا تطابق بين نطاق الجريمة

---

<sup>(٩٢)</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ٢٥ / ١٢ / ١٩٧٢.

<sup>(٩٣)</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٠٢) لسنة ١٥ من جلسة ٩ / ١٢ / ١٩٧٢.

<sup>(٩٤)</sup> انظر د. عبد العظيم عبد السلام المرجع السابق – ص ١٩.

<sup>(٩٥)</sup> المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٤٤) لسنة ١٥ عن جلسة ٢٨ / ١٢ / ١٩٧٢.

الجنائية والجريمة التأديبية ، ومن ثم فإن الفعل الواحد كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام يمكن أن يتمخض في ذات الوقت عن مخالفة تأديبية <sup>(٩٦)</sup> . بل وترى الباحثة أن هناك أكثر من مسمى آخر يمكن أن يطلق على المخالفة التأديبية كالخطأ الإداري والمخالفة الإدارية ، والخطأ الوظيفي ، وما يماثل ذلك من المعاني التي تدل على مفهوم واحد هو خروج الموظف العام على القوانين أو اللوائح أو النظم الوظيفية .

**ثانياً: - موقف المشرع القطري:** ذكرنا فيما سبق أن المشرع القطري قد اعرض أيضاً عن تعريف المخالفة التأديبية ، غير أن الباحثة يمكنها القول بأن المشرع القطري يستخدم مصطلح المخالفة للتعبير عن الأخطاء الوظيفية التي تقع من الموظفين العموميين .

ويظهر هذا المصطلح واضحاً في نص المادتين (٨٨)، (٨٩) من قانون الخدمة المدنية القطري، إذ ورد النص في الفقرة الأخيرة من المادة (٨٨) أنه الذكر على أن:-

" تحيل الجهة الإدارية ملف المخالفات المنسوبة إلى الموظف العام وما تم من تحقيقات بشأنها إلى رئيس الهيئة التأديبية المختصة ..... " .  
أما عن القضاء و الفقه في قطر فإنه نظراً لحدثة قانون الخدمة المدنية القطري وعدم مباشرة القضاء الإداري أعماله حتى كتابة هذه السطور فإن مسميات المخالفة التأديبية لم تتعدد في قطر كما تعددت في مصر .

---

(٩٦) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر عليه ١ | ١٢ | ١٩٧٢ - مجموعة الخمسة عشر عاماً من ١٩٦٥ إلى ١٩٨٠ .

## **المبحث الرابع**

### **طبيعة النظام التأديبي القطري**

#### **تنص المادة (٨٠) من قانون الخدمة المدنية القطري على أن:-**

"كل موظف يخالف الواجبات أو يرتكب المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون<sup>(٩٧)</sup> أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، يجازى تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء. ولا يعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر صادر إليه من هذا الرئيس وكان يعتقد بحسن نية أن هذا الأمر لا يمثل مخالفة للقوانين أو اللوائح. وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده".

#### **وتنص المادة (٨١) من ذات القانون على أن:**

"لا يجوز توقيع جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه. ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً. ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزائي الإنذار والخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء".

#### **وتنص المادة (٨٢) من ذات القانون على أن:**

"للمحقق أن يطلع على ما يلزم من الأوراق وأن يستدعي الشهود ويستمع إلى أقوالهم، وللموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى في غيبته".

#### **وتنص المادة (٨٣) من ذات القانون على أن:**

---

<sup>(٩٧)</sup> من المواد (٧٥) حتى (٧٩) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون الخدمة المدنية.

"كل موظف يستدعى لسماع شهادته في تحقيق إداري ويمتنع عن الحضور أو عن الإدلاء بما لديه من معلومات دون عذر مقبول، يساءل تأديبياً".

#### **وتنص المادة (٨٤) من ذات القانون على أن:**

"إذا تبين أثناء التحقيق وجود شبهة جريمة، وجب عرض الأمر على وكيل الوزارة للنظر في إبلاغ الشرطة، وفي استمرار التحقيق أو وقفه، لحين التصرف في الجريمة".

#### **وتنص المادة (٨٥) من ذات القانون على أن:**

"الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها هي:

**أولاً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الخامسة فما دونها:**

١ - الإنذار.

٢ - الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً.

٣ - الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر.

٤ - الوقف عن العمل بدون راتب أو براتب مخفض لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر.

٥ - الحرمان من الترقية لمدة لا تزيد على سنة.

٦ - خفض الراتب أو الدرجة أو خفضهما معاً.

٧ - الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة أو المعاش.

**ثانياً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الرابعة إلى الأولى:**

١ - التنبيه.

٢ - اللوم.

٣ - العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة أو المعاش".

#### **وتنص المادة (٨٦) من ذات القانون على أن:**

"يكون الاختصاص في التصرف في التحقيق على الوجه التالي:

**أولاً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة العاشرة فما دونها:**

١ - لوكيل الوزارة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات عدا الفصل. ويجوز التظلم من قرار توقيع الجزاء للوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف.

٢ - للوزير حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات بما فيها عقوبة الفصل. وله أيضاً إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء من وكيل الوزارة أو تعديله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار. وفيما عدا عقوبة الفصل يكون القرار الصادر من الوزير نهائياً ولا يجوز الطعن فيه أمام أي جهة أخرى.

**ثانياً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة التاسعة إلى الخامسة:**

١ - لوكيل الوزارة حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً في السنة وبحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام. ويجوز التظلم من توقيع الجزاء للوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف.

٢ - للوزير حفظ التحقيق أو توقيع أحد الجزاءين المنصوص عليهما في الفقرتين (١) ، (٢) من البند (أولاً) من المادة السابقة. وله أيضاً إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء من وكيل الوزارة أو تعديله، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار. فإذا ما قرر إلغاء الجزاء، كان له أن يحيل الموظف إلى المحكمة التأديبية. ويكون القرار الصادر من الوزير نهائياً، ولا يجوز الطعن فيه أمام أي جهة أخرى.

٣ - للهيئة التأديبية المختصة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة (٨٥).

**ثالثاً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات الرابعة إلى الأولى:**

للهيئة التأديبية المختصة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البند ثانياً من المادة (٨٥).

**وتنص المادة (٨٧) من ذات القانون على أن:**

"لوزير المختص أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، مع استمرار صرف راتبه وبدلاته. ولا يجوز أن تزيد فترة الإيقاف على شهر إلا بقرار من الهيئة التأديبية المختصة".

#### **وتنص المادة (٨٨) من ذات القانون على أن:**

"لوزير أو وكيل الوزارة، بعد الاطلاع على التحقيق، أن يأمر بإحالة الموظف المحقق معه إلى الهيئة التأديبية المختصة لمحاكمته. ويتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف".

#### **وتنص المادة (٨٩) من ذات القانون على أن:**

"تحيل الجهة الإدارية ملف المخالفات المنسوبة إلى الموظف وما تم من تحقيقات بشأنها إلى رئيس الهيئة التأديبية المختصة. ويتولى رئيس الهيئة التأديبية المختصة دعوتها إلى الانعقاد في ميعاد يحدده. ولا يكون اجتماع الهيئة صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس والأعضاء".

#### **وتنص المادة (٩١) من ذات القانون على أن:**

"تشكل بقرار من الوزير لجنة تأديبية من رئيس وعضوين على ألا تقل وظيفة الرئيس عن مدير إدارة. وتختص اللجنة التأديبية بما يلي:-

- ١ - تأديب شاغلي وظائف الدرجة الخامسة فما دونها.
- ٢ - النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمحاكمة أمامها وتمديد إيقافهم سواء كان الإيقاف أصلاً صادراً بقرار من الوزير أو بقرار من اللجنة. ويجوز للموظف الطعن في قرار اللجنة أمام المجلس الدائم للتأديب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار".

#### **وتنص المادة (٩٢) من ذات القانون على أن:**

"يشكل بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير شئون الخدمة المدنية والإسكان مجلس دائم للتأديب برئاسة وزير شئون الخدمة المدنية والإسكان أو من ينوب عنه، وعضوية كل من:

- ١ - ممثل عن وزارة شئون الخدمة المدنية والإسكان يختاره الوزير.
- ٢ - ممثل عن المحاكم العدلية، يختاره رئيس المحاكم العدلية.
- ٣ - ممثل عن ديوان المحاسبة، يختاره رئيس ديوان المحاسبة.
- ٤ - ممثل عن الوزارة أو الجهة التي يتبعها الموظف المحال للمحاكمة، يختاره الوزير المختص.

ويكون مقر المجلس وزارة شئون الخدمة المدنية والإسكان. وتخصص له أمانة سر من موظفي الوزارة".

#### **وتنص المادة (٩٣) من ذات القانون على أن:**

"يختص المجلس الدائم للتأديب بما يلي:

- ١ - تأديب شاغلي وظائف الدرجات من الرابعة إلى الأولى، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم.
- ٢ - النظر في الطعون التي ترفع عن قرارات اللجان التأديبية المنصوص عليها في المادة (٩١) من هذا القانون.
- ٣ - النظر في تظلمات الموظفين التي تقدم عن قرارات الوزير بالتعيين والترقية وإنهاء الخدمة.
- ٤ - النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمحاكمة أمامه، وتمديد إيقافهم، سواء كان الإيقاف أصلاً صادراً بقرار من الوزير أو بقرار من المجلس وترفع قرارات المجلس إلى رئيس مجلس الوزراء لاعتمادها".

#### **وتنص المادة (٩٤) من ذات القانون على أن:**

"يتحدد اختصاص الهيئة التأديبية تبعاً لدرجة الموظف وقت إحالته إلى المحاكمة وإذا تعدد الموظفون المحالون إلى المحاكمة، وكانوا خاضعين

حسب درجاتهم لأكثر من هيئة تأديبية، انعقد الاختصاص للهيئة المختصة بمحاكمة أعلامهم درجة".

#### وتنص المادة (٩٥) من ذات القانون على أن:

"يخطر الموظف بصورة من قرار الإحالة وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته، وذلك قبل انعقادها بخمسة عشر يوماً على الأقل. ويسلم الإخطار إلى الموظف شخصياً بمقر عمله، أو يرسل إليه بكتاب مسجل بعلم الوصول على عنوانه الثابت بملف خدمته إذا كان موقوفاً أو منقطعاً عن العمل".

#### وتنص المادة (٩٦) من ذات القانون على أن:

"للهيئة التأديبية المختصة من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب الموظف المحال إليها أن تستوفي التحقيق بنفسها أو أن تعهد بذلك إلى أحد أعضائها. ويكون لمن يستوفي التحقيق أن يستجوب الموظف ويطلع على جميع الأوراق التي يرى من مصلحة التحقيق الإطلاع عليها ولو كانت سرية، وأن يسمع الشهود من موظفين وغيرهم.

وإذا تخلف الموظف الشاهد عن الحضور للإدلاء بالشهادة أمام الهيئة التأديبية المختصة بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى، أو إذا حضر وامتنع عن أداء الشهادة دون عذر مقبول أو أداها زوراً يكون للهيئة التأديبية، مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجنائية توقيع أحد الجزاءات التالية:-

١ - الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً، بالنسبة لشاغلي الدرجة الخامسة فما دونها.

٢ - التنبيه، بالنسبة لشاغلي الدرجات من الرابعة إلى الأولى.

وللموظف المخالف أن يحضر جميع إجراءات التحقيق وجلسات المحاكمة، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المحاكمة إجراءها في



غييبته. ومع ذلك يحق له الإطلاع على ما تم من تحقیقات وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها وأن يحصل على صورة منها".  
**وتنص المادة (٩٧) من ذات القانون على أن:**

"تكون جميع جلسات الهيئة التأديبية سرية. وتحكم الهيئة في الدعوى بعد سماع دفاع الموظف، ويكون الموظف آخر من يتكلم. ويحضر الموظف بشخصه أمام الهيئة التأديبية. وله أن يطلب استدعاء الشهود لسماع أقوالهم، وأن يقدم دفاعه كتابة أو أن يستعين بمن يشاء للحضور نيابة عنه وتقديم دفاعه. وللهيئة دائماً الحق في طلب حضور الموظف بنفسه".

#### **وتنص المادة (٩٨) من ذات القانون على أن:**

"يجوز للهيئة التأديبية المختصة محاكمة الموظف غيابياً وتوقيع الجزاء المناسب عليه، إذا تخلف عن حضور المحاكمة دون عذر مقبول رغم إخطاره بذلك كتابة".

#### **وتنص المادة (٩٩) من ذات القانون على أن:**

"تصدر قرارات الهيئة التأديبية بأغلبية الآراء، ويجب أن تكون مسببة وموقعة من الرئيس والأعضاء.

ويجب أن يخطر الموظف بصورة من القرار، ويكون تسليمه الإخطار إما إليه شخصياً بمقر عمله، وإما بإرساله إليه بكتاب مسجل بعلم الوصول على عنوانه الثابت بملف خدمته إذا كان موقوفاً أو منقطعاً عن العمل".

ويظهر من هذه النصوص جميعها أن النظام التأديبي القطري له الطبيعة الإدارية، وذلك أن الاختصاص بإجراء التحقيق مع الموظف العام في النظام القطري ينعقد لكل من سلطته الرئاسية أو للهيئة التأديبية المختصة، وذلك بحسب اختيار السلطة الرئاسية للموظف المتهم، فالمادة (٨٨) آنفه الذكر

تجيز للوزير أو لوكيل الوزارة أن يحيل الموظف إلى الهيئة التأديبية لمحاكمته، إن لم يرَ الوزير أو وكيل الوزارة توقيع الجزاء المناسب بنفسه. وترتيباً على ذلك فإن محاكمة الموظف تأديبياً إما أن تتم بمعرفة السلطة الرئاسية، وإما أن تتم بمعرفة الهيئة التأديبية آنفة الذكر، فأما عن السلطة الرئاسية فهي بدهة سلطة إدارية، وأما عن الهيئة التأديبية آنفة الذكر فهي كما يظهر من المادتين (٩١ ، ٩٢) المتقدم سرد نصيهما كل من اللجنة التأديبية والمجلس الدائم للتأديب، وكلاهما - في نظر الباحثة - هيئة إدارية. ففيما يتعلق باللجنة التأديبية المذكورة، فهي كما يظهر من نص المادة (٩١) آنفة الذكر ذات صبغة إدارية خالصة، ذلك أنها تتكون من ثلاثة أعضاء جميعهم من رجال الإدارة.

أما فيما يتعلق بالمجلس الدائم للتأديب فهو أيضاً - من وجهة نظر الباحثة - ذو صبغة إدارية أيضاً، لأن جميع من يمثلون في هذا المجلس - باستثناء ممثل المحاكم العدلية - هم أيضاً من رجال الإدارة، ولا يمكن أن يغير من ذلك كون أحد أعضاء هذا المجلس منتمياً إلى المحاكم العدلية، ذلك أن هذا المجلس إذ يترأسه وزير شئون الخدمة المدنية وهو أحد رجال الإدارة ويمثل في عضويته الرباعية ثلاثة من رجال الإدارة، فإن هذا المجلس ولا شك لا تكون له سوى الطبيعة الإدارية.

ويدعم هذا الرأي أن مجالس التأديب هي أساساً هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي، ولا يغير من طبيعتها الإدارية كون أحد أعضائها منتمياً لهيئة قضائية<sup>(٩٨)</sup>.

والدليل على صحة ما تراه الباحثة كذلك أن ما يصدر عن مجالس التأديب إنما يقال له قرار وليس حكماً قضائياً، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا "

---

(٩٨) أنظر في هذا الصدد المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين - قضاء التأديب في الوظيفة العامة - ٢٠٠٦ - ص ٥٨٨ وما بعدها، وأنظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٦ لسنة ٣٥ ق - جلسة ١٩٩٣/١/٢٣.

إن إلغاء قرار مجلس التأديب لوجود عيب في إجراءات المحاكمة التأديبية لا يمنع ولا يخل بحق الجهة الإدارية في إعادة محاكمة المتهم عن المخالفات الواردة بقرار الإحالة أو إضافة مخالفات أخرى طالما أنها اتبعت في هذه التهمة المضافة الإجراءات والضمانات المقررة" (٩٩).

---

(٩٩) راجع في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٣٣ لسنة ٤٣ ق - جلسة ١٩٩٧/١/١١، وكذلك حكمها في الطعن رقم ٣١٨٦ لسنة ٤٣ ق.ع - جلسة ١٩٩٨/١٢/٢٧

## الفصل الثاني

### السلطة المختصة بالتأديب في قطر

تمهيد وتقسيم:-

تتعدد السلطات المخولة حق تأديب الموظف العام في قطر، فهناك وكيل الوزارة المختص، وهناك الوزير المختص، وهناك اللجنة التأديبية المختصة، وهناك المجلس الدائم للتأديب.

والملاحظ بشأن هذه السلطات جميعها أنها سلطات إدارية، أي هي من تقوم بتحديد المخالفة وتوقيع العقوبة المناسبة سعيًا وراء تحقيق فاعلية الإدارة بما يضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وهذا ما يضيف صبغة الطابع الإداري التأديبي.

والملاحظ كذلك أن سلطة وكيل الوزارة وسلطة الوزير في تأديب الموظف العام في قطر إنما ترتبط بالدرجة الوظيفية للموظف المتهم، وذلك فيما يتعلق بنوع الجزاء التأديبي الجائز توقيعه على الموظف.

والملاحظ أخيراً أن كافة الأحكام المتعلقة بالتأديب في قانون الخدمة المدنية القطري إنما تتعلق بالموظفين شاغلي الدرجات الوظيفية " وهي الدرجة الثالثة عشرة وحتى وظائف الدرجة الأولى"، أما ما فوق ذلك من وظائف، وهما وظيفتا وكيل مساعد ووكيل وزارة، فلم يشر هذا القانون إلى أي أحكام خاصة بتأديب شاغليهما، بما يلقي في الروع أن شاغلي هاتين الدرجتين لا يخضعان للمساءلة التأديبية، وسنعود لهذه النقطة في موضعها.

وفي ضوء ما تقدم سوف نقسم هذا الفصل إلى مباحث أربعة نتناول في الأول سلطة وكيل الوزارة، وفي الثاني سلطة الوزير، وفي المبحث الثالث نتناول سلطة اللجنة التأديبية، أما المبحث الرابع والأخير فننتناول فيه سلطة المجلس الدائم للتأديب، ثم يعقب هذه المباحث الأربعة مبحث ختامي.

## **المبحث الأول**

### **سلطة وكيل الوزارة**

خول المشرع القطري وكيل الوزارة سلطة مساءلة الموظفين العموميين تأديبياً وذلك أياً كانت الدرجة الوظيفية للموظف المتهم " من الدرجة الثالثة عشرة وهي أدنى الدرجات إلى الدرجة الأولى " ، كما خوله المشرع سلطة توقيع بعض الجزاءات التأديبية على هؤلاء الموظفين ، وذلك بحسب درجة كل منهم . وعلى الرغم من أن وكيل الوزارة لا يمثل السلطة العليا في الوزارة ، وإنما الذي يمثل هذه السلطة هو الوزير ، فإن الباحثة ترى أنه لا بأس من تخويل وكيل الوزارة هذه السلطة تخفيفاً للعبء عن الوزير وتحقيقاً لعدم التركيز الإداري في إحدى صوره .

وفي هذا الصدد تنص المادة (٨٦) من قانون الخدمة المدنية القطري على أن:-

"يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق على الوجه الآتي:-

**أولاً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة العاشرة فما دونها:**

لوكيل الوزارة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها عدا الفصل من الخدمة.

**ثانياً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة التاسعة إلى الخامسة:**

لوكيل الوزارة حفظ أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً في السنة، وبحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام ..... " .

ومؤدى هذا النص أن سلطة الوزارة في توقيع الجزاءات التأديبية على الموظف إنما تختلف باختلاف الدرجة الوظيفية لهذا الموظف ، وذلك على الوجه التالي:

**أولاً:** تشمل السلطة التأديبية لوكيل الوزارة جميع الموظفين في وزارته بدء من أدنى الدرجات - وهي وظائف الدرجة الثالثة عشرة حتى وظائف الدرجة الأولى.

أما وظيفة وكيل مساعد - وهي السابقة مباشرة على وظيفة وكيل وزارة - فلا يخول وكيل الوزارة أي سلطة تأديبية حيالها، ولا حتى الوزير نفسه كما سنرى لاحقاً.

والملاحظ للباحثة أن السلطة التأديبية لوكيل الوزارة تشمل شاغلي وظائف الدرجة العاشرة فما دونها وشاغلي وظائف الدرجات من التاسعة إلى الخامسة، وترك الاختصاص بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من الرابعة إلى الأولى للهيئة التأديبية المختصة باعتبار أن الدرجة الأولى هي الدرجة السابقة مباشرة على وظيفة وكيل مساعد، وهي بذلك تعد من الوظائف العليا <sup>(١)</sup>.

**ثانياً:** بالنسبة للدرجات الوظيفية العاشرة والحادية عشرة والثانية عشرة والثالثة عشرة تتسع السلطة التأديبية لوكيل الوزارة كما ذكرت إزاء شاغلي هذه الدرجات، فيجوز له توقيع كافة العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية القطري، وذلك فيما عدا عقوبة الفصل، والتي ينعقد الاختصاص بتوقيعها لكل من الوزير واللجنة التأديبية فقط.

أما عن الجزاءات التأديبية آنفة الذكر فقد تضمنتها المادة (٨٥) المذكورة، والتي نصت على أن:-

" الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها هي:-

**أولاً :** بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الخامسة فما دونها:-

١. الإنذار.

٢. الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدة الخصم في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً.
٣. الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر.
٤. الوقف عن العمل بدون راتب أو براتب مخفض لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر.
٥. الحرمان من الترقية لمدة لا تزيد على سنة.
٦. خفض الراتب أو الدرجة أو خفضهما معاً.
٧. الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة أو المعاش.

ثانياً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الرابعة إلى الأولى:-

- ١ -التنبيه.
- ٢ -اللوم.
- ٣ -العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة أو المعاش.

## المبحث الثاني

### سلطة الوزير

خول المشرع القطري الوزير أيضاً سلطة مساءلة جميع موظفي وزارته تأديبياً بدءاً من أدنى الدرجات الوظيفية وهي وظائف الدرجة الثالثة عشرة حتى وظائف الدرجة الأولى.

وتختلف سلطة الوزير في توقيع الجزاءات التأديبية باختلاف الدرجة الوظيفية للموظف، وذلك على التفصيل التالي:-

تنص المادة (٨٦) من قانون الخدمة المدنية القطري على أن:-

"يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق على الوجه التالي:-

أولاً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة العاشرة فما دونها:

١ - ..... -

٢ - للوزير حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات بما فيها عقوبة

الفصل، وله أيضاً إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء من وكيل الوزارة

أو تعديله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار ... ..

ثانياً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الرابعة إلى الأولى:-

١ - ..... -

٢ - للوزير حفظ التحقيق أو توقيع أحد الجزاءين المنصوص عليهما في

الفقرتين (١ ، ٢) من البند (أولاً) من المادة السابقة<sup>(١)</sup>، وله أيضاً

إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء من وكيل الوزارة أو تعديله خلال

ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار .. .. .

---

(١) هذه المادة هي المادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية والجزاءان المشار إليهما هما الإنذار

والخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة

الواحدة على خمسة عشر يوماً.



ويفهم من هذا النص أن سلطة الوزير في مساءلة موظفي وزارته تأديبياً تنقسم إلى قسمين على النحو التالي:

## **المطلب الأول**

### **سلطة الوزير في المساءلة التأديبية المباشرة**

ونعني بذلك سلطة الوزير في التصرف في التحقيق بحفظه أو بتوقيع الجزاء المناسب على الموظف.

وتختلف هذه السلطة باختلاف الدرجة الوظيفية للموظف المساءل، وذلك على الوجه الآتي:-

#### **١ - بالنسبة للموظفين شاغلي الوظائف الفئة العاشرة فما دونها:-**

يملك الوزير حفظ التحقيق بالنسبة لشاغلي هذه الدرجات أو توقيع أي من الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في المادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية والسابق عرض نصها، بما في ذلك عقوبة الفصل من الخدمة، ويكون قرار الوزير في صدد جميع هذه الجزاءات - عدا جزاء الفصل من الخدمة - نهائياً لا يجوز الطعن فيه بأي طريق وأمام أية جهة ولقد سبق للباحثة انتقاد هذا الحكم وتعاود في هذا الموضع التأكيد على ذات انتقادها السابق.

أما فيما يتعلق بجزاء الفصل من الخدمة، الذي استثنته الفقرة الثانية من البند (أولاً) من المادة (٨٦) آنفه الذكر من الحكم الخاص بعدم جواز الطعن، فإن الطعن فيه يكون جائزاً، غير أن المادة (٨٦) آنفه الذكر لم تحدد الجهة التي يتم الطعن أمامها في القرار الصادر من الوزير بفصل الموظف من الخدمة، وعندئذ يتبادر إلى الذهن جهتان هما:-

أ - اللجنة المنصوص عليها في المادة (٩١) من قانون الخدمة المدنية، التي تقضي بأن:-

"تشكل بقرار من الوزير لجنة تأديبية من رئيس وعضوين، على ألا تقل وظيفة الرئيس عن مدير إدارة وتختص هذه اللجنة التأديبية بما يلي:-

- ١ - تأديب شاغلي وظائف الفئة الخامسة فما دونها.
- ٢ - النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمحاكمة أمامها وتمديد إيقافهم سواء كان الإيقاف أصلاً صادراً بقرار من الوزير أو بقرار من اللجنة. ويجوز للموظف الطعن في قرار اللجنة أمام المجلس الدائم للتأديب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار.
- ب - المجلس الدائم للتأديب، المنصوص عليه في المادة (٩٢) من القانون آنف الذكر والتي تقضى بأن:-

" يشكل بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان مجلس دائم للتأديب برئاسة وزير شؤون الخدمة والإسكان أو من ينوب عنه وعضوية كل من:

- ١ - ممثل عن وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان يختاره الوزير.
- ٢ - ممثل عن المحاكم العدلية<sup>(١٠١)</sup> يختاره رئيس المحاكم العدلية.
- ٣ - ممثل عن ديوان المحاسبة يختاره رئيس ديوان المحاسبة.
- ٤ - ممثل عن الوزارة أو الجهة التي يتبعها الموظف المحال للمحاكمة يختاره الوزير المختص.

ويكون مقر المجلس وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان وتخصص له أمانة سر من موظفي الوزارة"

وتعتقد الباحثة أن الاختصاص بالنظر في التظلم من قرار الوزير بفصل الموظف من الخدمة ينعقد للمجلس الدائم للتأديب، وذلك للأسباب الآتية:  
أولاً: أن اللجنة التأديبية المنصوص عليها في المادة تتكون من موظفي الوزارة التي أصدر وزيرها قرار الفصل، وقد يكون رئيس هذه اللجنة

---

(١٠١) تم إلغاء القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بنظام المحاكم العدلية وذلك في المادة الثانية من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون سلطة القضائية.

هو الوزير نفسه، وهذا ما يجعل تلك اللجنة في حقيقة الأمر بمثابة الخصم، والحكم.

**ثانياً:** أن المجلس الدائم للتأديب ينطوي في تشكيله على عنصر قضائي "ممثّل المحاكم العدلية"، هذا فضلاً عن تنوع أعضاء هذا المجلس، ما بين ممثّل عن ديوان المحاسبة - وهو جهة رقابية - وما بين ممثّل عن وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان، ومثّل هذا التنوع بالإضافة إلى العنصر القضائي يبعث الطمأنينة في النفس إلى حياد هذا المجلس.

وبناء على هذه الرؤية تقترح الباحثة تعديل نص المادة (٩٣) من قانون الخدمة المدنية القطري بإضافة فقرة جديدة إلى هذه المادة يكون من شأنها مد اختصاص هذا المجلس ليمعن النظر في التظلمات التي يقدمها الموظفون من قرارات الوزير بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة<sup>(١٠٢)</sup>.

## ٢ - بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الدرجة الرابعة إلى الأولى:-

يملك الوزير حفظ التحقيق بالنسبة لشاغلي هذه الوظائف كما يملك أن يوقع عليهم أي من الجزاءين المنصوص عليها بالفقرة (١ ، ٢ ) من البند أولاً من المادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية، وهذان الجزاءان هما:-  
الإنداز ، والخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدة الخصم في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً.

## المطلب الثاني

### سلطة الوزير في التعقيب على القرارات

---

<sup>(١٠٢)</sup> يختلف الفصل من الخدمة عن إنهاء الخدمة، فالأول يمثل دائماً معنى الجزاء بحيث لا يفصل الموظف من الخدمة إلا إذا كان قد ارتكباً خطأ ما، أما الإنهاء فإنه لا يمثل هذا المعنى دائماً، فقد يكون الإنهاء لعدم الصلاحية أو للحالة الصحية أو لبلوغ السن القانونية أو إلغاء الوظيفة.....

### التأديبية الصادرة من وكيل الوزارة

خولت المادة (٨٦) آنفه الذكر للوزير سلطة التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من وكيل الوزارة، وذلك حين نصت الفقرة الثانية من البند (أولاً) من هذه المادة على أنه:

" ... .. وله أيضاً إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء من وكيل الوزارة أو تعديله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار ... ..".

وقد ورد ذات النص حرفياً في الفقرة الثانية من البند (ثانياً) من ذات المادة (٨٦) المذكورة. وقد تتحرك سلطة الوزير في التعقيب على القرارات التأديبية لوكيل الوزارة بناء على تظلم الموظف، حيث تنص الفقرة الأولى من البند أولاً من المادة (٨٦) آنفه الذكر على أنه " ... .. ويجوز التظلم من قرار توقيع الجزاء للوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف .....".

كما قد تتحرك هذه السلطة تلقائياً بمجرد إبلاغ الوزير بالقرار التأديبي الذي أصدره وكيل الوزارة، ولم تبين المادة (٨٦) المذكورة كيفية إبلاغ الوزير بهذا القرار ولا شكل هذا الإبلاغ ولا مواعده، وذلك في نظر الباحثة نقص أيضاً يتعين تلافيه، إذ يلزم تحديد الإجراء الذي يرفع به أمر القرار التأديبي الصادر من وكيل الوزارة إلى الوزير وذلك إعمالاً لحكم المادة (٨٦) المذكورة، كي لا يكون حكم هذه المادة في هذا الخصوص لغواً عديم الأثر.

وتكون سلطة الوزير حيال القرار التأديبي الصادر من وكيل الوزارة سواء رفع إلى الوزير أمر هذا القرار بطريق التظلم أو بأي طريق آخر - سلطة ولائية، بمعنى أن الوزير لا يمكنه إلغاء هذا القرار فحسب، بل يمكنه تعديله أيضاً، وتتميز السلطة الولائية هنا عن السلطة القضائية، إذ لا يملك القاضي إذا ما طعن أمامه في القرار الإداري إلا أن يبقي عليه أو يلغيه كلية.

وفي جميع الأحوال يكون قرار الوزير بالتعقيب على القرار التأديبي الصادر من وكيل الوزارة غير قابل للطعن فيه بأي طريق، ولقد سبق للباحثة انتقاد ذلك.

## المبحث الثالث

### اللجنة التأديبية

اللجنة التأديبية هي لجنة إدارية تشكل بقرار من الوزير وتختص بتأديب بعض طوائف الموظفين وبالنظر في إيقافهم عن العمل أو تمديد هذا الإيقاف.

وقد نظمت هذه اللجنة المادة (٩١) من قانون الخدمة المدنية القطري، والتي نصت على أن :-

" تشكل بقرار من الوزير لجنة تأديبية من رئيس وعضوين، على ألا تقل وظيفة الرئيس عن مدير إدارة وتختص اللجنة التأديبية بما يلي :-

١ - تأديب شاغلي وظائف الدرجة الخامسة فما دونها.

٢ - النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمحاكمة أمامها وتمديد إيقافهم سواء كان الإيقاف أصلاً صادراً من الوزير أو بقرار من اللجنة.

ويجوز للموظف الطعن في قرار اللجنة أمام المجلس الدائم للتأديب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار

وباستقراء هذا النص يمكننا أن نستخلص منه الأحكام الآتية:-

### المطلب الأول

#### تشكيل اللجنة وأداة إنشائها

تنشأ هذه اللجنة بقرار من الوزير، ولأن حكم المادة (٩١) آنفه الذكر قد جاء في هذا الصدد عاماً وأمراً، فإنه يتعين أن توجد هذه اللجنة في كل وزارة أو هيئة إدارية في دولة قطر.

وتتكون هذه اللجنة من رئيس وعضوين، أي أن عدد أعضاء هذه اللجنة ثلاثة موظفين.

ويجب ألا تقل الدرجة الوظيفية لرئيس هذه اللجنة عن مدير إدارة، ومؤدى هذا الحكم أن من الممكن تعلو وظيفة رئيس هذه اللجنة درجة مدير إدارة، بل يمكن أن يكون رئيس هذه اللجنة هو الوزير نفسه، فالنص في هذا الصدد قد جاء عاماً.

أما أعضاء اللجنة - وهم عضوان خلاف رئيسها - فلم يشر النص إلى درجة وظيفية معينة لهما، ومن ثم يجوز أن يكون هذان العضوان شاغلين لأي درجة وظيفية، ولو أدنى من درجة مدير إدارة.

ولا شك أن هذا الحكم منتقد، ذلك أن إطلاق الدرجة الوظيفية لعضوي هذه اللجنة قد يترتب عليه احتمال أن يكون هذان العضوان أقل في درجتهما الوظيفية من الموظف المحال للمحاكمة أمام اللجنة، وهذا ما يتعارض مع مشروعية التأديب في ذاته ويحيله من وسيلة لتأديب الموظف إلى وسيلة لإهانته وإذلاله.

وترتيباً على ذلك فإن الباحثة تقترح تعديل حكم المادة (٩١) آفة الذكر بحيث يشترط فيه ألا تقل وظيفة رئيس أو أعضاء اللجنة التأديبية عن وظيفة الموظف المحال للتأديب أمامها.

## **المطلب الثاني**

### **اختصاصات اللجنة التأديبية**

ينعقد للجنة التأديبية - وفقاً لحكم المادة (٩١) آفة الذكر - إختصاصان أساسيان هما:-

#### **١. تأديب شاغلي وظائف الدرجة الخامسة فما دونها:-**

حيث تختص هذه اللجنة بتأديب موظفي الوزارة المعنية ممن يشغلون وظائف الدرجة الخامسة فما دونها من الدرجات الوظيفية إلى أدنى درجات الوظائف، وهي وظائف الدرجة الثالثة عشرة. وترتيباً على ذلك فإن هذه اللجنة لا تختص بتأديب شاغلي الدرجة الوظيفية الرابعة وما يعلوها من درجات حتى الدرجة الأولى.

وهنا يبدو للباحثة أيضاً مفارقة غريبة إذ يجوز لكل من الوزير ووكيل الوزارة تأديب شاغلي جميع الدرجات الوظيفية حتى وظائف الدرجة الأولى، وذلك وفقاً لصريح نص المادة (٨٦) من قانون الخدمة المدنية السالف ذكرها، فكيف يجوز ذلك لوكيل الوزارة وللوزير ولا يجوز للجنة التأديبية؟

كيف يجوز لوكيل الوزارة - وهو في النهاية موظف فرد - ما لا يجوز للجنة مشكلة بقرار من الوزارة ومكونة من ثلاثة أفراد؟ وإذا كان ضمن تشكيل هذه اللجنة وكيل الوزارة أو حتى الوزير نفسه - وهذا جائز بعبارة وإشارة المادة (٩١) آنفه الذكر - فكيف يملك وكيل الوزارة أو الوزير منفرداً ما لا يملكه وهو عضو في لجنة؟

إن هذا في نظر الباحثة لتناقض مرفوض أيضاً، من ثم فإن الباحثة تقترح تعديل نص المادة (٩١) المذكور بحيث تخص اللجنة التأديبية بتأديب جميع موظفي الإدارة من كافة الدرجات الوظيفية وحتى وظائف الدرجة الأولى، بحيث يمكن لوكيل الوزارة أو الوزير أن يختار بين أن يمارس السلطة التأديبية بنفسه أو يحيل الموظف المتهم إلى اللجنة التأديبية، وذلك أياً كانت الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف، وهذا التعديل الذي نقترحه من شأنه أن يحدث الإتساق بين حكم المادة (٩١) آنفه الذكر وحكم المادة (٨٨) من القانون، والذي نتعرض له بعد قليل عند الكلام عن كيفية اتصال اللجنة التأديبية بالتحقيق.

٢. النظر في إيقاف الموظفين المحالين إلى المحاكمة أمامها أو تمديد إيقافهم، سواء كان الإيقاف أصلاً صادراً بقرار من الوزير أو بقرار من اللجنة.

والمقصود بهذا الاختصاص في نظر الباحثة - ما يلي:-

أ - إصدار اللجنة لقرارات وقف الموظفين المحالين للتأديب أمامها عن العمل أو مد هذا الإيقاف للمدة التي تراها لازمة.

ب - بالنسبة لقرارات الوقف عن العمل الصادرة من الوزير بمقتضى السلطة التي خولتها له المادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية، والتي سبق سرد نصها<sup>(١)</sup>، فإن اللجنة ينعقد لها بصدد هذه القرارات - من وجهة نظر الباحثة - اختصاصان :-

#### • الاختصاص الأول:-

التعقيب على قرار الوزير بوقف الموظف عن العمل إذا ما طعن في هذا القرار أمامها، وهذا الطعن من وجهة نظرنا جائز لعدم النص على منعه، بحيث يمكن للجنة مراجعة هذا القرار.

#### • الاختصاص الثاني:-

النظر في تمديد فترة الإيقاف بما يجاوز مدة الشهر المنصوص عليه في المادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية القطري، حيث قضت الفقرة الأخيرة من هذه المادة بأنه " لا يجوز أن تزيد فترة الإيقاف على شهر إلا بقرار من الهيئة التأديبية المختصة"

وهذا ما يؤيد وجهة نظر الباحثة حول ضرورة تعديل نص المادة (٩١) من قانون الخدمة المدنية بحيث يمتد اختصاص اللجنة بالتأديب إلى جميع الدرجات الوظيفية، بما فيها وظائف الدرجة الأولى، إذ لا يعقل أن تختص اللجنة التأديبية بالتعقيب على قرار الوزير بوقف موظف من الدرجة الثانية - مثلاً - عن العمل، أو تمديد فترة إيقافه حال كونها لا تملك أصلاً تأديب هذا الموظف، بل أن الأمر سيصير إلى تناقض عجيب يتمثل في الآتي:-

يملك الوزير تأديب موظف يشغل الدرجة الوظيفية الأولى مثلاً، ويملك وقفه عن العمل لمصلحة التحقيق لمدة تصل إلى شهر، ولكنه لا يملك

---

(١) راجع ما سبق عند الكلام عن وقف الموظف عن العمل.



تمديد هذه المدة<sup>(١)</sup> بينما تملك اللجنة التأديبية تمديد فترة إيقاف هذا الموظف لأكثر من شهر ولكنها لا تملك في الأساس تأديبه ولا وقفه عن العمل.

إن هذه المفارقة الغريبة لا تزول إلا إذا اختصت اللجنة التأديبية بتأديب شاغلي كافة الدرجات الوظيفية.

وتقبل قرارات اللجنة التأديبية - سواء تعلقت هذه القرارات بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الشاغلين للدرجة الخامسة فما دونها، أم تعلقت هذه القرارات بالوقف عن العمل لمصلحة التحقيق - تقبل هذه القرارات الطعن فيها أمام المجلس الدائم للتأديب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بالقرار<sup>(٢)</sup>.

وهنا نعود أيضاً إلى مفارقة أخرى، فوفقاً لأحكام المادة (٨٦) من قانون الخدمة المدنية فإن قرار الوزير بتوقيع أي جزاء تأديبي عدا عقوبة الفصل - على شاغلي وظائف الدرجة العاشرة فما دونها لا يقبل الطعن فيه بأي طريق، بينما قرار اللجنة التأديبية في هذا الصدد يجوز الطعن فيه.

وهذه المفارقة أيضاً لا تزول إلا بتعديل المادة (٨٦) آنفه الذكر - على وفق اقتراح الباحثة - بحيث يجوز الطعن في كافة القرارات التأديبية الصادرة من الوزير.

### **المطلب الثالث**

#### **كيفية اتصال اللجنة التأديبية بالتحقيق**

إن الوزير أو وكيل الوزارة حين يعرض عليه أمر الموظف المتهم بارتكاب المخالفات التأديبية يكون بالخيار بين أمرين:

**الأول:** أن يوقع على الموظف الجزاء بنفسه، وذلك في حدود السلطة المتاحة له.

---

(١) وهذا هو حكم المادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية

(٢) الفقرة الأخيرة من المادة (٩١) من قانون الخدمة المدنية القطري.

**الثاني:** أن يحيل الموظف إلى الهيئة التأديبية المختصة، وهذه الهيئة إما أن تكون المجلس الدائم للتأديب إن كان الموظف المحال يشغل إحدى وظائف الدرجة الرابعة فما يعلوها، حيث لا يختص هذا المجلس - كما سنرى - بتأديب من هم دون هذه الدرجة - وإما أن تكون اللجنة التأديبية آفة الذكر، وذلك فيما لو كان الموظف المحال شاغلاً للدرجة الخامسة فما دونها وهذا هو حكم المادة (٨٨) من قانون الخدمة المدنية، والتي تقضي بأن:-

" للوزير أو وكيل الوزارة بعد الإطلاع على التحقيق، أن يأمر بإحالة الموظف المحقق معه إلى الهيئة التأديبية المختصة لمحاكمته، ويتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف."

وهنا يظهر لنا أهمية اقتراح الباحثة تعديل المادة (٩١) ليشمل اختصاص اللجنة التأديبية بتأديب شاغلي كافة الدرجات الوظيفية وحتى الدرجة الأولى. فبهذا التعديل يحدث الاتساق بين حكم المادة (٩١) وحكم المادة (٨٨).

## المبحث الرابع

### المجلس الدائم للتأديب

يعد المجلس الدائم للتأديب بمثابة السلطة العليا للتأديب على مستوى جميع الوزارات والمصالح الحكومية في دولة قطر ويتصف هذا المجلس بالطبيعة الإدارية، إذ أن غالب أعضائه - كما سنرى من رجال السلطة التنفيذية، كما يتصف هذا المجلس كذلك بالطبيعة المركزية، فهو مجلس وحيد على مستوى الدولة كلها.

وتتظم تشكيل واختصاصات هذا المجلس المادتان (٩٢ ، ٩٣) من قانون الخدمة المدنية القطري، وذلك على النحو التالي:-

تنص المادة (٩٢) من قانون الخدمة المدنية القطري على أن:-

" يشكل بقرار من مجلس الوزراء ، بناء اقتراح وزير شئون الخدمة المدنية والإسكان مجلس دائم للتأديب برئاسة وزير شئون الخدمة المدنية والإسكان أو من ينوب عنه، وعضوية كل من :-

١ -ممثل عن وزارة شئون الخدمة المدنية والإسكان يختاره الوزير .

٢ -ممثل عن المحاكم العدلية يختاره رئيس المحاكم العدلية.

٣ -ممثل عن ديوان المحاسبة يختاره رئيس ديوان المحاسبة.

٤ -ممثل عن الوزارة التي يتبعها الموظف المحال للمحاكمة يختاره الوزير

المختص، ويكون مقر المجلس وزارة شئون الخدمة المدنية والإسكان، وتخصص له أمانة سر من موظفي الوزارة."

وتنص المادة (٩٣) من ذات القانون على أن:-

" يختص المجلس الدائم للتأديب بما يلي :-

١ -تأديب شاغلي وظائف الدرجات من الرابعة إلى الأولى، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم.

٢ -النظر في الطعون التي ترفع عن قرارات اللجان التأديبية المنصوص عليها في المادة (٩١) من هذا القانون.

٣ -النظر في تظلمات الموظفين التي تقدم عن قرارات الوزير بالتعيين والترقية وإنهاء الخدمة.

٤ -النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمحاكمة أمامه وتمديد إيقافهم سواء كان الإيقاف أصلاً صادراً بقرار من الوزير أو بقرار من المجلس وترفع قرارات المجلس إلى رئيس مجلس الوزراء لاعتمادها. وتكون قرارات المجلس بعد اعتمادها نهائية ولا يجوز الطعن فيها أمام أي جهة أخرى."

## **المطلب الأول**

### **تشكيل المجلس الدائم للتأديب**

يتكون المجلس الدائم للتأديب من رئيس وأربعة أعضاء. أي أن العضوية في هذا المجلس خماسية، ويرأس المجلس وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان أو من ينوب عنه.

**أما عن باقي أعضاء المجلس الأربعة فيبيانهم كالتالي:-**

١ -ممثل عن وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان، وهذا الممثل يختاره وزير شؤون الخدمة المدنية.

فوزارة شؤون الخدمة المدنية يمثلها عضوان في هذا المجلس أحدهما رئيس المجلس ذاته، وهو وزير شؤون الخدمة المدنية. ولعل الحكمة من هذا تتمثل - من وجهة نظر الباحثة - في أن وزارة شؤون الخدمة المدنية هي المنوط بها تنظيم كافة شؤون الوظيفة العامة في الدولة، وهذا ما يجعلها تمثل بعضو في هذا المجلس فضلاً عن منصب الرئيس.

٢ -ممثل عن المحاكم العدلية يختاره رئيس المحاكم العدلية. ولم يظهر من نص المادة (٩٢) أنفة الذكر ما إذا كان ممثل المحاكم العدلية في

المجلس الدائم للتأديب هو من بين قضاة هذه المحاكم أم أنه موظف آخر من غير القضاة.

والذي تراه الباحثة أن ممثل المحاكم العدلية في المجلس آنف الذكر لابد أن يكون قاضياً، ذلك أن هذا المجلس تعد اختصاصاته ذات طبيعة قضائية، بل ونحن يمكننا القول بأن هذا المجلس يعد من قبيل الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ومن ثم فمن الطبيعي، بل ومن الضروري أن يكون العنصر القضائي ممثلاً في تشكيل هذا المجلس، مما يتطلب أن يشترط نص القانون صراحة أن يكون ممثل المحاكم من القضاة حصراً.

### ٣ - ممثل عن ديوان المحاسبة، يختاره رئيس ديوان المحاسبة.

والعلة التي تتراءى للباحثة من وجود ممثل لديوان المحاسبة في تشكيل هذا المجلس أن ديوان المحاسبة هو هيئة رقابية تتولى الرقابة - من النواحي المحاسبية والمالية والقانونية - على جميع الجهات الإدارية في الدولة؛ وديوان المحاسبة بهذه الصفة تكون له القدرة على الإحاطة بالمخالفات ذات الأثر المالي أو المحاسبي، وهذا ما يزيد المجلس قدرة على فهم كافة الظروف والآثار والأبعاد المحيطة بالمخالفة المنسوبة للموظف المحال.

ولم تشر المادتان السالف ذكرهما إلى كيفية إصدار المجلس الدائم للتأديب قراراته، وإن كانت المادة (٩٩) من قانون الخدمة المدنية قد تكفلت بذلك فنصت على أن تكون قرارات المجلس مسببة وصادرة بالأغلبية. كذلك لم تشر المادتان السالف ذكرهما إلى مسألة من ينوب عن وزير شئون الخدمة المدنية والإسكان في رئاسة المجلس، والتي أشارت إليها عرضاً الفقرة الأولى من المادة (٩٢) آنفة الذكر بعبارة "أو من ينوب عنه " وعلى ذلك فإنه لا تعرف صفة من ينوب عن الوزير في هذا الصدد، وهل هو من موظفي وزارة شئون الخدمة المدنية أو من غيرهم، كذلك لا يعرف حالات هذه الإنابة، وهل

هي حالة وجود عذر طارئ لدى الوزير أم حالات النذب أم غير ذلك من الحالات.

وتضاف إلى تشكيل المجلس آنف الذكر أمانة سر تتكون من مجموعة من موظفي وزارة شئون الخدمة المدنية، وهذا ما يؤكد وجهة نظر الباحثة حول الطبيعة القضائية لاختصاصات المجلس المذكور.

ولم تحدد المادة (٩٢) آنفة الذكر كيفية اختيار موظفي أمانة السر المذكورة، وإن كنا نعتقد أن اختيار هؤلاء الموظفين يكون بمعرفة الوزير المجلس الدائم للتأديب أو من ينوب عنه.

## المطلب الثاني

### اختصاصات المجلس الدائم للتأديب

تنقسم سلطات واختصاصات المجلس الدائم للتأديب إلى أنواع ثلاثة، فهو سلطة تأديب وسلطة فحص تظلمات وسلطة استئنافية بالنسبة لقرارات اللجان التأديبية، وذلك على التفصيل التالي:-

#### ١ - السلطة التأديبية للمجلس:-

يختص المجلس الدائم للتأديب بالمساءلة التأديبية لشاغلي وظائف الدرجة الرابعة وما يعلوها حتى الدرجة الأولى، وتوقيع الجزاءات المناسبة عليهم.

والملاحظ في هذا الصدد أن المادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية تنص على أن :- " الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها هي :

أولاً : .....

ثانياً : بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الرابعة إلى الأولى:-

١ - التنبيه.

٢ - اللوم.

### ٣ - العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة أو

المعاش.

ومؤدى هذا النص أن المجلس الدائم للتأديب إذ ينحصر اختصاصه بالتأديب في شاغلي وظائف الدرجة الرابعة إلى الأولى، لا يجوز له توقيع أي جزاء تأديبي على الفئات سالفه الذكر سوى هذه الجزاءات الثلاثة المذكورة.

وتشمل السلطة التأديبية لمجلس التأديب الدائم، فضلاً عن توقيع الجزاء المناسب استكمال التحقيق مع الموظف المحال إليها سواء كان ذلك من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الموظف المحال ذاته<sup>(١)</sup>.

ويتم استكمال التحقيق في هذه الأحوال بمعرفة المجلس نفسه أو عن طريق أحد أعضائه إذا عهد المجلس إليه بذلك.

وفي حالة استكمال التحقيق بمعرفة المجلس نفسه أو بمعرفة أحد أعضائه يجوز لمن يناط به التحقيق أن يستجوب الموظف المحال وأن يطلع على جميع الأوراق ولو كانت هذه الأوراق سرية، وأن يسمع من يشاء من الشهود سواء كانوا من الموظفين أو غيرهم.

وتكون جميع جلسات المجلس الدائم للتأديب سرية ويحكم المجلس في الدعوى التأديبية بعد سماع دفاع الموظف المحال والذي يكون آخر من يتكلم<sup>(١)</sup>.

ويحق للموظف المحال دائماً حضور جلسات المجلس بنفسه، كما يحق له أن ينيب عنه من يشاء في الحضور وتقديم الدفاع، على أنه يجوز للمجلس أن يطالب بحضور الموظف المحال بنفسه<sup>(٢)</sup>، على

---

(١) م (٩٦) من قانون الخدمة المدنية.

(١) م (٩٧) من قانون الخدمة المدنية.

أن ذلك لا يمنع هذا الأخير - من وجهة نظر الباحثة - من اصطحاب محام للدفاع عنه.

وإذا تخلف الموظف المحال عن الحضور في جلسات المجلس كان لهذا المجلس أن يتم إجراءات المحاكمة وتوقيع الجزاء المناسب في غيابه، شريطة أن يكون تخلف الموظف عن الحضور دون عذر مقبول<sup>(٣)</sup>.

هذا ويدخل في نطاق السلطة التأديبية للمجلس سلطة إيقاف الموظف المحال عن العمل أو تمديد هذا الإيقاف.

## ٢ - الاختصاص الاستئنافي للمجلس:-

يعتبر المجلس الدائم للتأديب وفقاً لحكم المادتين المتقدم ذكرهما بمثابة الهيئة الاستئنافية بالنسبة لكافة القرارات التي تصدر من اللجان التأديبية سائلة الذكر. ويجب أن يلاحظ هنا أن اللجان التأديبية وفقاً لأحكام المادة (٩١) من قانون الخدمة المدنية لا تختص بالمحاكمة التأديبية إلا بالنسبة لشاغلي الدرجة الخامسة فما دونها، ومن ثم فإن الطعون في قرارات اللجان التأديبية ستتعلم بهذا المستوى الوظيفي، وترتيباً على ذلك فإن المجلس الدائم للتأديب سيتولى بصفته هيئة استئنافية معاودة المحاكمة التأديبية للموظفين الشاغلين للدرجة الخامسة فما دونها؛ ولا شك أن ذلك سوف يصطدم بحكم الفقرة الأولى من المادة (٩٣) آفة الذكر التي قصرت سلطة المجلس الدائم للتأديب على شاغلي وظائف الدرجة الرابعة وما يعلوها حتى الدرجة الأولى.

---

(٢) م (٩٧) سائلة الذكر.

(٣) م (٩٨) من قانون الخدمة المدنية.



وترتيباً على ذلك واستكمالاً لاقتراحات الباحثة فإنها تؤكد على ضرورة توسيع اختصاص اللجان التأديبية المنصوص عليها في المادة (٩١) من قانون الخدمة المدنية ليشمل تأديب شاغل جميع الدرجات الوظيفية من أدناها حتى وظائف الدرجة الأولى.

### ٣ - اختصاص المجلس بفحص التظلمات الإدارية:-

نصت الفقرة الثالثة من المادة (٩٣) من قانون الخدمة المدنية آفة الذكر على أن يختص المجلس الدائم للتأديب بالنظر في تظلمات الموظفين التي تقدم عن قرارات الوزير بالتعيين والترقية وإنهاء الخدمة.

والملاحظ بشأن هذا الاختصاص أنه يخرج تماماً من نطاق السلطة التأديبية للمجلس، ذلك أن هذا الاختصاص يتعلق بأمر بعيدة عن نطاق التأديب وهي التعيين في الوظيفة العامة والترقية وإنهاء الخدمة<sup>(١)</sup>.

ولقد استجاب المشرع القطري بالفعل فأصدر قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ فأنشأ دوائر إدارية في المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف ومحكمة التمييز ولعل هذا يكون نواة لقضاء إداري مستقل ينشأ في المستقبل.

ولم تحدد المادة (٩٣) سائلة الذكر مدى سلطة المجلس حيال التظلم من القرارات المذكورة، وهل يملك إلغائها أو تعديلها، ولذلك فإن الباحثة ترى أن المجلس المذكور يجب أن يتمتع بكافة السلطات التي تمنح عادة للجهات المنوط بها فحص التظلمات، وأهم هذه السلطات هي سلطة إلغاء القرارات موضوع التظلم.

---

(١) المقصود بإنهاء الخدمة في صدد هذا النص هو - فيما نرى - إنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي.

والواقع أن ما تراه الباحثة هنا هو أمر منطقي، بل ويدهي أيضاً، فلو لم يعط المجلس سلطة إلغاء القرارات موضوع التظلم فماذا يكون جدوى التظلم عندئذ؟

**ثالثاً: مقترحات الباحثة بشأن المجلس الدائم للتأديب:-**

تقترح الباحثة في صدد المجلس الدائم للتأديب ما يلي:-

١ - جعل المجلس بمثابة الهيئة الاستئنافية بالنسبة لكافة قرارات اللجان التأديبية، التي يمكن أن تختص وفق اقتراحنا بالمساءلة التأديبية لشاغلي جميع الدرجات الوظيفية من أدناها إلى وظائف الدرجة الأولى.

٢ - مد اختصاص المجلس فيما يتعلق بفحص التظلمات ليشمل تظلمات الموظفين من كافة القرارات الإدارية المتعلقة بشئونهم الوظيفية، وليس فقط ما يتعلق بقرارات التعيين والترقية وإنهاء الخدمة.

٣ - فتح باب الطعن قضاءً في قرارات المجلس الدائم للتأديب، على أن تنشأ لذلك دوائر خاصة بالمحاكم.

## المبحث الختامي

### سلطة وكيل الوزارة المساعد ووكيل الوزارة في التأديب وفق نصوص قانون الخدمة المدنية الحالي

تتدرج الوظائف المدنية وفقاً للجدول الملحق بقانون الخدمة المدنية القطري الحالي إلى خمس عشرة درجة تبدأ من وظائف الدرجة الثالثة عشرة، ثم تتدرج صعوداً حتى الدرجة الأولى، ثم يعلو الدرجة الأولى درجة وكيل مساعد، وهذه يعلوها درجة وكيل وزارة، ثم تأتي وظيفة الوزير على قمة هذا كله.

وتلاحظ الباحثة أن كافة الأحكام الخاصة بالتأديب في قانون الخدمة المدنية القطري إنما تتعلق بكافة الوظائف عدا وظيفتي وكيل مساعد ووكيل وزارة، فهاتانوظيفتان لم يرد لهما ذكر على الإطلاق في كافة الأحكام المتعلقة بالتأديب في هذا القانون، الأمر الذي يوحي بأن المشرع القطري ينأى بهاتينوظيفتين عن التأديب ويرفعهما فوق مستوى المساءلة التأديبية.

والواقع أن موقف المشرع القطري في هذا الصدد هو موقف منتقد، ذلك أن هاتينوظيفتين رغم كونهما من الوظائف العليا، إلا أنها يجب ألا يكونا فوق مستوى المساءلة التأديبية وذلك للأسباب الآتية:-

**أولاً:** أن هاتينوظيفتين لا تخرجان - رغم درجتهما العالية- عن كونهما وظيفتين عامتين، ولا يصح قانوناً أن تكون هناك وظيفة عامة يحصن شاغلها من المساءلة.

**ثانياً:** أن هاتينوظيفتين يشغلها موظفان من بني البشر، ومن ثم فهما عرضة كغيرهما من الموظفين للخطأ، الأمر الذي لا يسوغ معه تحصينهما من المساءلة.

**ثالثاً:** أن تحصين شاغلي هاتين الوظيفتين من المساءلة التأديبية من شأنه أن يقلل من حرص من يشغلها على حسن تطبيق القانون ومراعاة أحكامه.

**رابعاً:** لا يظهر قط من أي نص من نصوص قانون الخدمة المدنية أن هاتين الوظيفتين من قبيل المناصب السياسية التي يتمتع شاغلوها بنظام خاص للتأديب، كقانون محاكمة الوزراء مثلاً.

لكل هذه الأسباب تقترح الباحثة تعديل قانون الخدمة المدنية بإضافة نص جديد ينظم أحكام المساءلة التأديبية لكل من وظيفتي وكيل مساعد ووكيل وزارة، على أن ينعقد الاختصاص بتأديب شاغلي هاتين الوظيفتين لهيئة تأديبية خاصة تتبع مجلس الوزراء.

## الفصل الثالث

### الجزاءات التأديبية

#### تمهيد وتقسيم:

لاشك أن نظام التأديب من أهم أنظمة الوظيفة العامة لما يرتبط به من تقويم سلوك الموظف المخطئ ومن حماية لهيئة الجهة الإدارية في أعين موظفيها. ولا شك أن الجزاء التأديبي يمثل دعامة مهمة من دعائم النظام التأديبي، ذلك أن الجزاء المذكور يعد - في نظر الباحثة - ممثلاً لعنصر الفاعلية للنظام التأديبي، فمن الصعوبة بمكان أن يحقق النظام التأديبي أغراضه بغير وجود الجزاءات التأديبية.

وسوف نقسم هذا الفصل إلى مباحث أربعة نتناول في أولها مفهوم الجزاء التأديبي وفي الثاني أنواع الجزاءات التأديبية في النظام القانوني القطري، وفي المبحث الثالث الجزاءات التأديبية التبعية في النظام القانوني القطري، أما المبحث الرابع والأخير فنخصصه لانقضاء الجزاء التأديبي ومحوه في النظام القانوني القطري.

# المبحث الأول

## مفهوم الجزاء التأديبي

### المطلب الأول

#### تعريف الجزاء التأديبي

لقد أعرض المشرع القطري - والمصري أيضاً - عن تعريف الجزاء التأديبي، تاركاً هذه المهمة للفقه، ولا بأس بذلك لأن التعريفات كأصل عام ليست من شأن المشرع قدر ما هي منوطة بالفقه أساساً، وبالقضاء أحياناً، ولقد تعددت تعريفات الفقهاء للجزاء التأديبي تبعاً لنظرة كل فقيه لجوهر الجزاء التأديبي وأثره وهدفه؛ وفي هذا الصدد ذهب جانب من الفقه إلى أن الجزاء التأديبي هو "أذى يصيب الموظف في اعتباره أو في مركزه الوظيفي أو في أحد المزايا المترتبة على هذا المركز"<sup>(١)</sup>.

وعرف فريق آخر من الفقه الجزاء التأديبي بأنه "وسيلة لضمان احترام القواعد القانونية وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرفق العام، فهو إجراء تنظيمي خاص بالوحدات الإدارية ناشئ ومترتب على رابطة التوظيف القائمة بين الموظف والجهة الإدارية التي ينتمي إليها"<sup>(٢)</sup>.

ويرى فريق آخر من الفقه أن الجزاء التأديبي هو "جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي بحيث يوقع باسمه

---

(١) محمد عصفور - نحو نظرية عامة للتأديب - بدون ناشر - ط ١٩٦٧ ص ٣٣٩.

(٢) د. عزيزه الشريف - النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الإجرائية الأخرى - دار النهضة العربية

- ١٩٨٨ ص ٢٢٩.

ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً<sup>(٣)</sup>.

ويرى فريق آخر من الفقه أن الجزاء التأديبي هو "جزاء موقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية"<sup>(١)</sup>.

ويرى فريق آخر من الفقه أن الجزاء التأديبي هو "الجزاءات التي توقعها سلطة التأديب المختصة على الموظفين مرتكبي المخالفات أو الجرائم التأديبية"<sup>(٢)</sup>.

ويعرف فريق آخر من الفقه الجزاء التأديبي بأنه "الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة على الموظف نتيجة إخلاله بواجباته الوظيفية أو مقتضياتها لمصلحة الطائفة الوظيفية التي ينتمي إليها وتنفيذاً لأهدافها بغية حماية النظام الوظيفي بوجه عام وتقنين حسن سير العمل وانتظام المرافق العامة"<sup>(٣)</sup>.

**ويعرف فريق آخر من الفقه الجزاء التأديبي بأنه :-**

"الألم الذي ينبغي أن يتحملة الجاني عندما يخالف أمر القانون أو نهيه وذلك لتقويم ما في سلوكه من إعوجاج ولردع غيره عن الإقتداء به"<sup>(٤)</sup>.

وأخيراً يعرف بعض الفقهاء الجزاء بأنه "وسيلة من الوسائل الإدارية الرادعة تطبقها الجهة المختصة بناء على نص في القانون من أجل ردع مرتكبي

---

(٣) د. مصطفى عفيفي - فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - رسالة - جامعة عين شمس - ١٩٧٦ - ص ٣٢.

(١) د. محمد جودت الملط - المرجع السابق - ص ٢٩٧.

(٢) د. محسن الحارثي - المرجع السابق - ص ٦٧.

(٣) د. مغاوري شاهين - القرار التأديبي وضمائنه - رسالة - جامعة عين شمس ١٩٨٦ - ص ٥٧٠.

(٤) د. نصر الدين مصباح - النظرية العامة للتأديب في القانون الليبي - رسالة - جامعة عين شمس - ص ١٧٨.

المخالفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية بهدف المحافظة على النظام فيها"<sup>(٥)</sup>.

والملاحظ بشأن هذه التعريفات جميعاً أن كلا منها ينظر إلى الجزاء التأديبي من إحدى زواياه، ولعل هذا هو سبب تنوع التعريفات آنفة الذكر، فهناك من الفقهاء من نظر في تعريفه للجزاء التأديبي إلى وسيلة هذا الجزاء، وهناك من نظر إلى السلطة المختصة بتوقيعه، وهناك من نظر إلى أثره، وهناك من نظر إلى سببه، وهناك من نظر إلى غايته.

والباحثة من جانبها ترى أن التعريف الملائم للجزاء التأديبي يحسن أن ينطوي على العناصر السابقة كلها، حتى يكون تعريفاً جامعاً.

وترتيباً على ما تقدم فإن الباحثة ترى تعريف الجزاء الإداري بأنه:-

" إيلام مقصود تحددت وسيلته قانوناً توقعه الجهة المختصة على الموظف العام بغية المساس بمركزه الوظيفي أو الأدبي بسبب مخالفته للقوانين أو اللوائح أو التعليمات الوظيفية أو لمقتضياتها وذلك بهدف تقويم سلوك الموظف وتحقيق النظام في المرفق ككل".

وهذا التعريف الذي نقول به نراه - وفقاً لرؤيتنا المتواضعة - محيطاً بكافة العناصر التي ينطوي عليها الجزاء التأديبي.

فالجزاء التأديبي حسبما يظهر من التعريفات المتقدم ذكرها ينطوي على عدة عناصر تتمثل فيما يلي:-

#### ١ - عنصر الإيلام :-

يجب أن ينطوي الجزاء التأديبي على الإيلام؛ فهذا الإيلام يمثل فحوى الجزاء التأديبي ومادته.

والإيلام يقصد به ما يستشعره الموظف من ضرر يلحق به من جراء إقدامه على ارتكاب المخالفة التأديبية.

---

(٥) د، ملكية الصروح - المرجع السابق - ص ٧١



والإيلام بمعناه المتقدم قد يكون مادياً، ومن أمثلته الضرر الواقع على الموظف نتيجة فقدان له جزء من راتبه جزاء الخصم، أو فقدانه لكل أو بعض العلاوة الدورية أو تأجيل ترقية أو فقدانه لدرجته الوظيفية - جزاء خفض الوظيفة - أو فقدانه لمعدل الراتب ، جزاء خفض الأجر، إلى غير ذلك من الجزاءات المادية.

كما قد يكون هذا الإيلام معنوياً، وهو يتمثل في شعور الموظف بسخط الجهة الإدارية عليه<sup>(١)</sup>.

ويعد الإيلام بمعناه المتقدم عنصراً مهماً من عناصر الجزاء التأديبي، لأن هذا الإيلام هو الوسيلة الأساسية لتحقيق الردع كهدف من أهداف الجزاء التأديبي. ويتميز هذا الإيلام أخيراً بأنه مقصود، بمعنى أن جهة توقيع العقوبة تعتمد إلى إحداثه كي يستشعر الموظف المخطئ عاقبة خطئه.

## ٢ - عنصر التحديد:-

الجزاء التأديبي لا بد أن يكون محدداً دائماً، سواء من حيث مصدره، ونعني بذلك المصدر التشريعي للجزاء التأديبي<sup>(١)</sup>. أو من حيث مداه، حيث يلزم أن يتحدد مدى الجزاء التأديبي، فالخصم من الراتب مثلاً يجب أن يتحدد مقداره، وتأجيل الترقية أو العلاوة يجب أن تتحدد مدته، وهكذا بالنسبة لسائر الجزاءات التأديبية.

## ٣ - عنصر الاختصاص:-

لكي يكون الجزاء التأديبي معتبراً ينبغي أن يصدر من الجهة المختصة بإصداره، ويستوي في هذا الصدد ان تكون هذه الجهة هي السلطة الرئاسية أو غيرها من السلطات، كالمحكمة التأديبية مثلاً.

---

(١) د. على جمعه محارب - المرجع السابق - ص ١٧

(١) أو ما يعرف بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي

ولا يكفي أن تكون الجهة التي أصدرت الجزاء مختصة بتأديب الموظف، وإنما يلزم فضلاً عن ذلك أن تكون مختصة بنوع الجزاء الذي تضمنه قرارها التأديبي أيضاً<sup>(٢)</sup>.

#### ٤ - هدف الجزاء:

الجزاء التأديبي لا يمكن أن يكون مقصوداً لذاته، لأنه إن كان كذلك كان بلا شك عملاً غير مشروع، وكان توقعه بذاته ممثلاً لمخالفة تأديبية، فالجزاء التأديبي يمثل معبراً إلى غايات أخرى تريد السلطة التأديبية بلوغها عن طريق الجزاء التأديبي.

وللجزاء التأديبي - شأنه شأن كافة الأعمال الإدارية - غاية بعيدة أو هدف نهائي، وهو دائماً تحقيق الصالح العام.

ولكن هذه الغاية البعيدة للجزاء التأديبي ليست هي الغاية أو الهدف الوحيد، بل أن لهذا الجزاء أهدافاً أخرى أو غايات مخصصة، وهي تتمثل في هدفين:-

- الهدف الأول : ضمان حسن إدارة المرافق العامة.

- الهدف الثاني: إيقاع العقاب بالموظف المخطئ.

فالردع التأديبي - كما يرى بعض الفقهاء<sup>(١)</sup> - هو كالردع الجنائي، له غرضان: غرض نفعي، هو الهدف الأول سالف الذكر، وغرض معنوي هو الهدف الثاني سالف الذكر.

#### ٥ - شرعية الجزاء التأديبي:

ويقصد بذلك أن يكون للجزاء التأديبي مصدر قانوني يقرره، بحيث لا يوقع على الموظف أي جزاء إلا من بين مجموعة الجزاءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح.

---

(٢) راجع ما سبق بشأن السلطة المختصة بإصدار القرارات التأديبية.

(١) د. على جمعة محارب - المرجع السابق - ص ١٨ ، ١٩ ، وقد نسب هذا الرأي للأستاذة

الفرنسية شارلوت مارتى في رسالتها المقدمة لجامعة باريس عام ١٩٧٤.

ولا يقتصر مبدأ الشرعية هذا على العقوبات التأديبية ، وإنما هو مبدأ أساسي في كافة صور التجريم والعقاب، بل إنه مبدأ أساسي من المبادئ التي يقوم عليها نظام الدولة القانونية كله<sup>(٢)</sup>.

ولقد بلغت أهمية هذا المبدأ أن ورد النص عليه في صلب الدستور ذاته؛ ويرى بعض الفقهاء<sup>(٣)</sup> - بحق - أن شرعية الجزاء التأديبي تقوم على ضوابط ثلاثة هي :

- **الضابط الأول:** أن يكون سبب الجزاء التأديبي ممثلاً في تصرف منسوب إلى الموظف ومشكلاً لمخالفة تأديبية.
  - **الضابط الثاني :** أن يكون الباعث الحقيقي على توقيع الجزاء متمثلاً في ضرورة قمع الخطأ التأديبي.
  - **الضابط الثالث:-** ألا يكون الجزاء متسماً بقوة تتجاوز جسامته الخطأ الذي وقع الجزاء من أجله.
- ويترتب على مبدأ شرعية الجزاء التأديبي ثلاثة نتائج مهمة هي :
- قاعدة عدم جواز عقاب الموظف المخطئ عن ذات الفعل مرتين.
  - الالتزام بالتفسير الضيق للنصوص.
  - عدم رجعية الجزاء التأديبي<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### خصائص الجزاء التأديبي

يتميز الجزاء التأديبي بعدة خصائص نذكر منها ما يلي:-

---

(٢) لمزيد من التفاصيل حول شرعية الجزاء التأديبي - أنظر د. خالد عبد الفتاح محمد - المرجع

السابق - ص ١٥١ وما بعدها.

(٣) المستشار عبد الوهاب البنداري - أركان المخالفة التأديبية - مجلة المحاماة - العدد ١١ -

لسنة ٥٠ ص ١٨٧.

(١) أنظر في تفاصيل هذه النتائج الثلاثة د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٩٣ وما

بعدها، وأيضاً د. عزيزة الشريف - المرجع السابق - ص ٣٣٩ وما بعدها.

١ -الجزاء التأديبي يستهدف الإصلاح والتقويم: فالجزاء التأديبي لا يهدف فقط إلى إيلام الموظف المخطئ ومعاقبته على الذنب الإداري الذي ثبت بجانبه، وإنما يهدف فوق ذلك إلى ردع هذا الموظف وتقويم سلوكه المعوج، ولذلك فإنه يتعين على السلطة التأديبية عند توقيع الجزاء أن تضع دائماً في اعتبارها مختلف الظروف التي وقع فيها الخطأ وكذلك الملابسات المحيطة بارتكابه، وكذلك الظروف التي سمحت للموظف ارتكاب الخطأ أو سهلت له ارتكابه، وذلك حتى يمكن علاج أوجه النقص في الجهاز الإداري، ومن ثم حماية الموظف مستقبلاً من أوجه الخلل التي تعرضه للمساءلة التأديبية<sup>(٢)</sup>.

٢ -الجزاء التأديبي يرتبط دائماً بالنص القانوني الذي يقرره، بحيث لا يجوز بحال للسلطة التأديبية أن توقع جزاء تأديبياً غير منصوص عليه، وهذا هو معنى المشروعية آنف الذكر.

٣ -الجزاء التأديبي شخصي دائماً، إذ لا يجوز توقيعه على غير الموظف المتهم، مهما كانت صلة الغير هذا بالموظف المذكور.

٤ -ينصب الجزاء التأديبي على الوضع القانوني للموظف، بحيث يؤدي هذا الجزاء إلى حرمان الموظف من مزايا الوظيفة، أو حتى حرمانه من الوظيفة كلها سواء كان هذا الحرمان مؤقتاً أو دائماً<sup>(١)</sup>.

٥ -وأخيراً فإن الجزاء التأديبي يصطبغ بالصبغة الطائفية، إذ لا يوقع الجزاء التأديبي إلا على فئة الموظفين العموميين دون غيرهم. والأصل أنه يترتب على هذه الخاصية للجزاء التأديبي أن مناط توقيعه يرتبط

---

(٢) د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٨٧ ، ٨٨

(١) أنظر د. عزيزة الشريف - المرجع السابق - ص ٢٣٠

بوجود صفة الموظف العام، بحيث إن زالت هذه الصفة صار من غير الممكن توقيع هذا الجزاء<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثالث

#### تمييز الجزاء التأديبي عن الأنظمة المشابهة له

يقترّب الجزاء التأديبي من بعض الأنظمة الإجرائية والموضوعية الأخرى، حيث هناك تشابه بين هذه الأنظمة وبين الجزاء التأديبي، الأمر الذي يقتضي التمييز بين هذا الجزاء وغيره.

ومن أبرز الأنظمة المشابهة للجزاء التأديبي العقوبة الجنائية والإجراءات الاحتياطية للتأديب، وفيما يلي نميز بين كل من هذين النظامين وبين الجزاء التأديبي:-

#### أولاً: التمييز بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية:

العقوبة الجنائية هي إيلاء مقصود ينطوي على المساس بحق أو حرية الجاني، وتعمل على حرمانه من هذا الحق أو تلك الحرية، وذلك حماية لأغراض اجتماعية أهمها تحقيق العدالة التي انتهكت بوقوع الجريمة وتحقيق وإصلاح المتهم ودرء خطره عن المجتمع<sup>(١)</sup>.

ورغم اتفاق العقوبة الجنائية والجزاء التأديبي في أمور كثيرة ، كوجوب شرعية كل منهما، وكون كل منهما لا يمثل تعويضاً عن الخطأ الذي وقع من الجاني، ويمكن بعد توقيعه رد الاعتبار منه<sup>(٢)</sup> ، وأن سبب توقيع كل منهما هو

---

(٢) وذلك باستثناء الحالات التي يجوز فيها توقيع الجزاء التأديبي حتى بعد ترك الموظف لوظيفته،

انظر د. عزيزة الشريف - المرجع السابق - ص ٢٣٢

(١) د. محمود نجيب حسني - شرح قانون العقوبات - القسم العام - مطبعة جامعة القاهرة - ص

٧٢٥

(٢) مع ملاحظة أن رد الاعتبار من الجزاء التأديبي يتمثل في نظام محو الجزاء ، وهو ما سيأتي بيانه.

شجب الإخلال بالقانون وانتهاكه<sup>(٣)</sup> ، رغم اتفاق العقوبة الجنائية والجزاء الإداري في كل هذه الأوجه، فإن بينهما العديد من أوجه الاختلاف نذكر منها:-

أ -نطاق الجزاء الإداري هو الموظف العام دائماً، أما العقوبة الجنائية فتوقع على كل من يخالف قانون العقوبات سواء كان موظفاً عاماً أو مواطناً من عامة الناس.

ب -الجزاء الإداري يلحق بالموظف في وضعه الوظيفي بحرمانه من بعض مزايا الوظيفة أو بحرمانه من الوظيفة ذاتها، سواء كان هذا الحرمان كلياً أو جزئياً<sup>(٤)</sup>، أما العقوبة الجنائية فقد تلحق المجرم في نفسه، كالإعدام، أو في حريته "كالعقوبات السالبة للحرية" أو في ماله " كالغرامة والمصادرة"

ج -أن الجزاء التأديبي يهدف إلى كفالة حسن سير المرافق العامة، بينما تهدف العقوبة الجنائية إلى ما هو أبعد من ذلك كت تحقيق العدالة وتحقيق الردع العام والردع الخاص<sup>(٥)</sup>.

د -أن السلطة التأديبية المحددة قانوناً هي التي تختص بتوقيع الجزاء، وهذه السلطة تتميز ببعض التنوع، فهناك السلطة الرئاسية، وهناك مجالس التأديب، وهناك المحاكم التأديبية<sup>(١)</sup>. أما العقوبة الجنائية فلا تختص بتوقيعها إلا المحاكم.

### ثانياً : التمييز بين الجزاء التأديبي والإجراءات الاحتياطية للتأديب:

---

(٣) أنظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ١٥٦ ، ١٥٧.

(٤) د. عزيزة الشريف - المرجع السابق - ص ٢٣٠.

(٥) أنظر في هذا الصدد - د. شريف كامل - علم العقاب - دار النهضة العربية - ٢٠٠٤. ص ١٤٥ وما بعدها.

(١) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ١٥٤.

الإجراءات الاحتياطية للتأديب هي تدابير وقائية أو تحفظية تصاحب التأديب وتتعلق به وجوداً وعدمياً وتفرض بصفة مؤقتة على الموظف المتهم، إما لمصلحة التحقيق أو لكي لا يستفيد من مزايا الوظيفة برغم إذنبه الظاهري أو يفلت من العقاب التأديبي أو ينال من استقلال القضاء<sup>(٢)</sup>

وتتمثل هذه الإجراءات الاحتياطية في إجراءات ثلاثة هي:-

- الوقف الاحتياطي عن العمل<sup>(٣)</sup>.
  - عدم جواز ترقية الموظف أثناء محاكمته، سواء كانت هذه المحاكمة تأديبية أو جنائية.
  - عدم جواز استقالة الموظف المحال للمحاكمة<sup>(٤)</sup>.
- وتتفق الإجراءات الاحتياطية للتأديب مع الجزاء التأديبي في الأمور الآتية:

#### ١ - الخضوع لمبدأ الشرعية:-

لا يجوز فرض أي من الجزاءات التأديبية أو الإجراءات الاحتياطية إلا بمقتضى نص قانوني يقرر ذلك، كما أن كلاهما محدد دائماً على سبيل الحصر<sup>(٥)</sup>.

#### ٢ - ضمان فاعلية التأديب:

تتشترك الإجراءات الاحتياطية للتأديب مع الجزاءات التأديبية في أن كلا منهما يكفل الفاعلية لنظام التأديب، فمن ناحية الإجراءات الاحتياطية للتأديب فإنها تهدف - كما ظهر من تعريفها السابق - إلى تحقيق مصلحة التحقيق من خلال إبعاد أي تأثير محتمل من جانب الموظف المتهم على سير التحقيق أو

---

(٢) د. محمد أحمد مصطفى - الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة - رسالة - جامعة المنوفية - ص ٧٦.

(٣) راجع ما سبق بشأن ضمانات التأديب.

(٤) أنظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ١٦٣ وما بعدها

(٥) أنظر د. محمد أحمد مصطفى - المرجع السابق - ص ١٣٩.

على سير المحاكمة التأديبية، ولا شك أن في ذلك ضمان لحسن سير المحاكمة التأديبية، ومن ثم ضمان لفاعليتها، ومن ناحية الجزاء التأديبي فإنه إذ يهدف - كما قدمت الباحثة- إلى إيلام الموظف المخطئ، فإنه يكفل حتما فاعلية النظام التأديبي، فهذا النظام - كما ذكرت الباحثة - لن يكون ذا جدوى بغير أن يؤثر في المركز القانوني للموظف على نحو يجعله يعاود التفكير قبل الإقدام على ارتكاب المخالفات التأديبية.

### ٣- إبعاد الموظف عن عمله مؤقتاً<sup>(١)</sup>:

يترتب على بعض الإجراءات الاحتياطية للتأديب ذات الأثر الذي يترتب على بعض الجزاءات التأديبية، بل ويشتركان معاً في المضمون فضلاً عن الأثر. ومن أبرز الأمثلة على ذلك الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق، إذ يشترك هذا الإجراء الاحتياطي للتأديب مع الوقف عن العمل كجزاء تأديبي في المضمون والمتمثل في كف يد الموظف عن أداء عمله، كما يشتركان في الأثر المترتب على كل منهما وهو إبعاد الموظف عن وظيفته مؤقتاً وإن كانا يختلفان اختلافاً جوهرياً في الغاية أو الهدف، فبينما يهدف الوقف عن العمل كإجراء احتياطي إلى صون التحقيق عن أي تأثير للموظف على سيره أو على إجراءاته كعبثه بالأدلة أو تأثيره على الشهود، نجد أن الوقف عن العمل كجزاء تأديبي يهدف كما قدمت الباحثة إلى إيلام الموظف وردعه وتحقيق حسن سير العمل بالمرفق.

### ٤- الآثار المادية والأدبية:-

تتفق الإجراءات الاحتياطية للتأديب مع الجزاءات في أنها تحدث إيلاًماً للموظف، وتمس مركزه الوظيفي من الناحية القانونية ومن الناحية المادية

---

(١) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ١٧١



أيضاً، فمن الناحية القانونية يترتب على الإجراءات الاحتياطية للتأديب منع الموظف من أداء أعمال وظيفته، بل وقد يصل الأمر إلى حد منعه من دخول المرفق لغير المثل أمام سلطة التحقيق، كما يترتب على هذه الإجراءات حجب الترقية عن الموظف مؤقتاً وذلك أثناء فترة محاكمته، كما يترتب على هذه الإجراءات بعض الآثار المالية بالنسبة للموظف، وذلك فيما لو أوقف عن عمله مع خصم نصف راتبه<sup>(١)</sup>.

ولا شك أن ما تقدم من آثار للإجراءات الاحتياطية من شأنه إحداث الكثير من الإيلام للموظف، وخاصة من النواحي الأدبية، وفي هذا تشترك هذه الإجراءات مع الجزاءات التأديبية، ومع هذا فإن الفارق الأساسي بينهما في هذا الصدد يتمثل في أن الإيلام الناتج عن إجراءات التأديب الاحتياطية هو إيلام غير مقصود، وذلك على خلاف الإيلام الناتج عن الجزاءات التأديبية. ورغم هذه الأوجه العديدة للاتفاق بين الجزاءات التأديبية والإجراءات الاحتياطية للتأديب، فإن هناك العديد من أوجه الاختلاف بينهما، ونذكر من هذه الأوجه ما يلي:-

#### ١ - الاختلاف في وقت التطبيق<sup>(٢)</sup>:

تختلف الإجراءات الاحتياطية للتأديب عن الجزاءات التأديبية في وقت اتخاذها، فالأولى تتخذ دائماً مع بداية التحقيق أو أثناء سريانه، ولا يجوز اتخاذها قبل بدايته أو عقب انتهائه، أما الجزاءات التأديبية فهي لا تتخذ إلا بعد انتهاء إجراءات التحقيق وبشرط أن يسفر هذا التحقيق عن إدانة الموظف المتهم.

---

(١) إن وقف صرف الراتب كأثر للوقوف عن العمل لمصلحة التحقيق، المنصوص عليه في المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، غير معروف في النظام القانوني القطري، بل أن هذا القانون يحظر وقف صرف أي جزء من الراتب كنتيجة لوقف الموظف عن العمل احتياطياً

وترتيباً على ذلك فإنه لا يجوز وقف الموظف عن العمل إلا إذا كان هناك تحقيق مفتوح فعلاً<sup>(١)</sup>، أما قبل أن تشرع السلطة المختصة في أعمال التحقيق فإنه لا يجوز وقف الموظف عن العمل.

على أننا نعتقد أن اشتراط وجود تحقيق مفتوح لإمكان وقف الموظف عن العمل لا يعني ضرورة مثول الموظف أمام سلطة التحقيق والبدء في سماع أقواله، إذ يكفي - في نظر الباحثة - أن يكون التحقيق قد فتح وبدأت إجراءاته ولو لم يبدأ بعد استجواب الموظف نفسه. وكذلك الأمر بالنسبة لتأجيل الترقية وعدم قبول الاستقالة، إذ يلزم لحدوث هذين الأمرين أن يكون الموظف رهن المحاكمة التأديبية<sup>(٢)</sup>.

## ٢ - الخلاف في النطاق:

الجزاءات التأديبية محددة في القانون على سبيل الحصر، ويمثل ذلك بعداً من أبعاد مبدأ المشروعية، بينما الأصل في إجراءات التأديب الاحتياطية أنها ليست كذلك، حيث لا يظهر من النصوص التشريعية التي قررتها أنها ترد على سبيل الحصر<sup>(٣)</sup>.

وترتيباً على ذلك يمتنع على السلطة المختصة أن توقع أي جزاء تأديبي غير منصوص عليه، بينما يمكن للسلطة المختصة - في نظر الباحثة - أن تضيف إلى الإجراءات الاحتياطية آفة الذكر ما تراه ضرورياً من هذه الإجراءات شريطة أن تلتزم في ذلك حدود المشروعية، لا سيما ما يتعلق بعدم انحرافها بالسلطة واستهدافها الصالح العام فيما تقوم به من إجراءات.

---

(١) أنظر د. محمد جودت الملط - المرجع السابق - ص ٢١١ وأنظر كذلك د. محمد أحمد مصطفى - المرجع السابق - ص ١٤٣ وما بعدها، وأيضاً د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٢٦٦، ٢٦٥.

(٢) أنظر د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٢٩٨ وما بعدها.

(٣) أنظر في هذا الصدد د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ١٧٤.

### ٣ - الاختلاف في مدى جواز تعددها:

تختلف الإجراءات الاحتياطية عن الجزاءات التأديبية في صدد جواز الجمع بينهما، فبينما يجوز الجمع في مواجهة الموظف بين أكثر من إجراء من الإجراءات التحفظية، كالوقف عن العمل وتأجيل الترقية، نجد أنه لا يجوز الجمع في مواجهة الموظف بين أكثر من جزاء تأديبي.

### ٤ - من حيث الهدف:-

أخيراً فإن من أهم أوجه الاختلاف بين الجزاء التأديبي وبين الإجراءات التأديبية الاحتياطية اختلافهما من حيث الهدف، فالجزاء التأديبية تهدف كما قدمت الباحثة إلى إيلام الموظف وردعه، كما تهدف كذلك إلى كفالة حسن سير المرفق العام<sup>(١)</sup>، بينما تهدف الإجراءات الاحتياطية إلى كفالة حسن سير التحقيق وضمان حيده وعدم تأثره بوجود الموظف المتهم على رأس عمله، فهي كما وصفها بعض الفقهاء<sup>(٢)</sup> - بحق - تدابير وقائية مؤقتة تفرض أثناء السير في إجراءات التأديب وتصاحبها وذلك بهدف تسهيلها.

---

(١) راجع ما سبق ص ٧٨.

(٢) أنظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ١٧٤.

## المبحث الثاني

### أنواع الجزاءات التأديبية في النظام القانوني القطري

#### تمهيد وتقسيم:

تتنوع الجزاءات التأديبية في النظام القانوني القطري - كما هو الحال في القانون المصري - تنوعاً كبيراً، إذ تتنوع هذه الجزاءات في شدتها وفي مضمونها وفي آثارها، ومن حيث الموظفين الجائز توقيعها عليهم. وفي الواقع فإن هذا التنوع يعد أمراً محموداً وله ما يبرره، ذلك أن المخالفات التأديبية التي رصدت لها هذه الجزاءات هي في ذاتها شديدة التنوع، بل هي كما رأينا فيما سبق، لا تقع تحت حصر<sup>(١)</sup>، ومن ثم فإن من الطبيعي بل من الضروري إذ تنوعت المخالفات أن تتنوع الجزاءات التأديبية، ومما يبرر تنوع الجزاءات التأديبية - فضلاً عن تنوع المخالفات - اختلاف الدرجات الوظيفية للموظفين الذين توقع عليهم هذه الجزاءات، وكذلك اختلاف الظروف الخاصة بكل موظف، وأيضاً اختلاف ظروف إرتكاب المخالفة، كل هذه الاختلافات تبرر تنوع الجزاءات التأديبية حتى يمكنها استيعاب كافة هذه الظروف والأبعاد المختلفة.

ونقسم هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة نتكلم في أولها عن أنواع الجزاءات التأديبية بحسب الدرجة الوظيفية للموظف المتهم، ونتكلم في المطلب الثاني عن أنواع هذه الجزاءات بحسب تأثيرها على المركز القانوني للموظف، ونعالج في المطلب الأخير أنواع الجزاءات التأديبية من حيث مجالها الزمني.

---

(١) انظر في هذا الصدد د. نبيلة عبد الحليم كامل - الوجيز في القانون الإداري - ط ١٩٩٨ - دار النهضة العربية - ص ٣٠٦.

## المطلب الأول

### أنواع الجزاءات التأديبية بحسب الدرجة الوظيفية

#### للموظف المتهم

تنص المادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية القطري على أن :-

" الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها هي :

أولاً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الخامسة فما دونها:

١ - الإنذار.

٢ - الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة

بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن خمسة عشر يوماً.

٣ - الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر.

٤ - الوقف عن العمل بدون راتب أو براتب مخفض لمدة لا تزيد على

ثلاثة أشهر.

٥ - الحرمان من الترقية لمدة لا تزيد على سنة.

٦ - خفض الراتب أو الدرجة أو خفضهما معاً.

٧ - الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة أو المعاش.

ثانياً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الرابعة إلى الأولى:

١ - التنبيه

٢ - اللوم.

٣ - العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة أو المعاش

ويتبين من هذا النص أن المشرع القطري قد فرق في صدد الجزاءات التأديبية

بين طائفتين من الموظفين هما: طائفة الموظفين شاغلي وظائف الدرجة

الخامسة فما دونها، وطائفة الموظفين شاغلي وظائف الدرجة الرابعة وما

يعلوها حتى الدرجة الأولى.

### - فأما عن الطائفة الأولى:

وهم الموظفون شاغلو وظائف الفئة الخامسة فما دونها ، فهؤلاء أجاز المشرع القطري - إن ثبت الذنب الإداري في جانبهم - أن يوقع عليهم أي من الجزاءات التأديبية الآتية:-

- ١ +الإنذار.
- ٢ +الخصم من الراتب.
- ٣ +الحرمان من العلاوة أو تأجيلها.
- ٤ +الوقف عن العمل بدون راتب أو براتب مخفض.
- ٥ +الحرمان من الترقية لمدة لا تزيد على سنة.
- ٦ -خفض الراتب أو الدرجة أو خفضهما معاً.
- ٧ +الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في المكافأة أو المعاش<sup>(١)</sup>.

### -وأما عن الطائفة الثانية:-

وهم الموظفون شاغلو وظائف الدرجة الرابعة وما يعلوها حتى الدرجة الأولى، فهؤلاء أجاز المشرع، لدى قيام مسئوليتهم التأديبية، أن يوقع عليهم أي من العقوبات التأديبية الآتية:-

- ١ - التنبيه.
  - ٢ - اللوم.
  - ٣ - العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة أو المعاش<sup>(٢)</sup>.
- فالمشرع القطري - وهذا شأن المشرع المصري أيضاً- <sup>(٣)</sup> قد فرق بين الطائفتين المتقدم ذكرهما على النحو آنف الذكر.

---

(١) الملاحظ أن هذه الجزاءات محددة على سبيل الحصر، فلا يجوز توقيع أى جزاءات غيرها احتراماً لمبدأ الشرعية.

(٢) وهذه الجزاءات كسابقتها محددة على سبيل الحصر أيضاً.

(٣) أنظر م (٨٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

ولا ترى الباحثة من علة لهذه التفرقة سوى المركز الوظيفي للموظف المتهم، فالقانون في كل من مصر وقطر قد راعى الدرجة الوظيفية العالية للموظف فجعل كل العقوبات الممكن توقيعها عليه متصفة بالطابع الأدبي. أما فيما يتعلق بما يعلو وظائف الدرجة الأولى وهما وظيفتا وكيل وزارة، ووكيل مساعد فإن شاغليهما معصومان من المساءلة التأديبية أصلاً، ومن ثم فلا مجال للكلام عما يمكن أن يوقع عليهما من جزاءات<sup>(١)</sup>.

---

(١) راجع ما سبق ذكره من نقد للباحثة في هذا الصدد، ص ٧٣.

## المطلب الثاني

### أنواع الجزاءات من حيث تأثيرها على المركز القانوني للموظف

تقسيم:

تختلف الجزاءات التأديبية من حيث تأثيرها على المركز القانوني للموظف ما بين جزاءات أدبية " الفرع الأول " وجزاء مالية "الفرع الثاني" وجزاء منهيّة للرابطة الوظيفية "الفرع الثالث".

#### الفرع الأول

##### الجزاءات الأدبية

الجزاءات الأدبية هي مجموعة من الجزاءات التي لا تهدف مباشرة إلى المساس بالمركز المالي أو الوظيفي للموظف بقدر ما تهدف إلى تحذيره من معاودة ارتكاب المخالفات التأديبية وتنبيهه إلى احتمال تعرضه لجزاء أشد إن هو عاد إلى ذلك<sup>(١)</sup>.

وهذا الطابع التحذيري للجزاءات الأدبية يجعلها أخف الجزاءات التأديبية من حيث جسامتها.

ويرتبط توقيع هذا النوع من الجزاءات - وخاصة على صغار الموظفين في نظر الباحثة- بالعديد من الاعتبارات نذكر منها:

١ - مدى جسامّة المخالفات المرتكبة، حيث لا توقع هذه الجزاءات - وخاصة بالنسبة لصغار الموظفين - إلا بصدد المخالفات التأديبية غير الجسيمة.

---

(١) أنظر في هذا الصدد د. مصطفى عفيفي - فلسفة العقوبات التأديبية وأهدافها - رسالة -

جامعة عين شمس ١٩٧٦ ص ٢٥٤.



٢ - الظروف الخاصة بالموظف المتهم ، كصغر سنه وحداثة عهده بالوظيفة العامة وانتفاء طابع العمد لديه، فسلطة التحقيق قد تأخذ بهذه الاعتبارات حال توقيعها الجزاء على الموظف، فتكتفي إذ ذاك بعقوبة الإنذار مثلاً.

٣ - الظروف المحيطة بارتكاب المخالفة التأديبية، كدور الموظف فيها، لا سيما إذا كان هذا الدور ثانوياً أو لا يمثل السلوك الرئيس للمخالفة أو كانت المخالفة هي السابقة الأولى للموظف، أو حدوث نوع من التغير به من قبل زملائه في العمل وغير ذلك من الظروف الملازمة لوقوع المخالفة التأديبية.

وتختلف أنواع الجزاءات الأدبية باختلاف الدرجة الوظيفية للموظف، وهي في القانون القطري ثلاثة جزاءات هي : الإنذار والتوبيخ واللوم.

فأما عن الإنذار فهو جزاء تأديبي يخص طائفة الموظفين شاغلي وظائف الدرجة الخامسة فما دونها، وأما عن التوبيخ واللوم فهما يخصان شاغلي وظائف الدرجة الرابعة إلى الدرجة الأولى.

ونتناول فيما يلي هذه الجزاءات الثلاثة:-

أولاً: عقوبة الإنذار:-

لا توقع هذه العقوبة في النظام القانوني القطري والمصري أيضاً - إلا على شاغلي الدرجات الوظيفية الخامسة وما دونها- وهي أخف الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على هذه الطائفة من الموظفين.

ويتسم هذا الجزاء - كما قدمت - بطابعه التحذيري، وهو يقترب كثيراً مما يعرف في مجال الوظيفة العامة بلفت النظر.

ورغم هذا التقارب بين الإنذار ولفت النظر إلا أن الفارق يظل بينهما قائماً ومتمثلاً في أن الإنذار هو جزاء تأديبي يحسب على الموظف ويدون في صحيفة جزاءاته، وقد يكون له أثر ما غير مباشر في المستقبل<sup>(١)</sup>.

أما لفت النظر فإنه يفقد صفة الجزاءات التأديبية، فهو لا يعدو أن يكون إجراء إدارياً وإن اشترك مع جزاء الإنذار في صفته التحذيرية<sup>(٢)</sup>. وبالنظر إلى بساطة جزاء الإنذار وعدم خطورة الخطأ الذي وقع من أجله في أغلب الأحيان، فإن المشرع لا يرتب عليه أية عقوبات تبعية فيما يتصل بالعلاوات أو الترقيات<sup>(٣)</sup>.

ولم يحدد القانون القطري - وكذلك القانون المصري - حداً أقصى لعدد مرات توقيع جزاء الإنذار، ومن ثم فإن السلطة المختصة يمكنها تكرار توقيع هذا الجزاء إن تكرر وقوع المخالفة من الموظف. وتقتصر الباحثة في هذا الصدد أن يحذو المشرع القطري - والمصري أيضاً - حذو بعض التشريعات التي قررت تشديد العقوبة في حالة العود كالتشريع الأردني والتشريع العراقي<sup>(٤)</sup>.

### ثانياً: عقوبة التنبيه:-

---

(١) فلو أحررت المفاضلة بين موظفين فتساويا في كل شئ لكان أفضلهما هو من لم يسبق ارتكابه المخالفات أو توقيع جزاءات تأديبية عليه.

(١) أنظر د. محمود حلمي - القضاء الإداري - دار الفكر العربي - ط ١٩٧٢ ص ٣٤٥.

(٢) د. سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٣١٠

(٣) أنظر د. علي جمعة - المرجع السابق - ص ٤٢٥

وهي عقوبة لا توقع إلا على شاغلي الوظائف العليا بالنسبة للقانون القطري، وهي درجات وظيفية أربع، هي الدرجات الرابعة والثالثة والثانية والأولى. وجزاء التنبيه هو حث الموظف على وجوب مراعاة واجبه الوظيفي<sup>(٤)</sup>. ولا تترتب على هذا الجزاء آثار أخرى باستثناء ما ينطوي عليه من طابع الاستنكار أو التوبيخ.

### ثالثاً: عقوبة اللوم:

اللوم كذلك هو جزاء تأديبي لا يوقع إلا على شاغلي الوظائف العليا، المتقدم ذكرها بالنسبة للنظام القانوني القطري<sup>(١)</sup>. ويقصد باللوم استنكار السلوك الذي انتهجه الموظف خلال قيامه بأعمال وظيفته<sup>(٢)</sup>.

واللوم هو أشد جسامة من كل من التنبيه والإنذار، لأنه لا ينطوي فقط على مجرد لفت نظر الموظف لما ارتكبه من مخالفات، وإنما هو فضلاً عن ذلك إجراء مهين يحتمل نوعاً من التحقير للموظف<sup>(٣)</sup>.

ولأنه لا يوقع على شاغلي الوظائف العليا خلاف التنبيه واللوم إلا عقوبة العزل من الوظيفة، بالنسبة للقانون القطري، وعقوبتنا الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة بالنسبة للقانون المصري، فقد انتقد بعض الفقهاء<sup>(٤)</sup> - بحق - هذا

---

(٤) د. على جمعه - المرجع السابق - ص ٤٢٨.

(١) هذه الوظائف يقابلها في القانون المصري وظائف مدير عام ووكيل وزارة ووكيل أول وزارة.

(٢) د. على جمعه - المرجع السابق - ص ٤٢٩.

(٣) د. مصطفى عفيفي - المرجع السابق - ص ٢٦٤.

(٤) د. سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٣١٠.

التفاوت الكبير في الأثر بين هذه العقوبات الثلاث، فجزاء التنبيه واللوم يقتصر أثرهما على الجانب الأدبي، بينما جزاء العزل من الوظيفة يقطع الرابطة الوظيفية كلية.

ولا شك - في نظر الباحثة- في سلامة هذا النقد، وذلك أن هذا التفاوت الكبير يؤدي إلى نتائج عملية غير مستساغة، ذلك أن العمل قد أثبت أن السلطات التأديبية تتحرج كثيراً من توقيع عقوبة العزل من الوظيفة لاعتبارات إنسانية وغير إنسانية ولا يبقى أمامها من عقوبة توقعها على الموظف سوى عقوبة التنبيه وعقوبة اللوم، وللتين لا تتناسبان مع جسامة الفعل الذي ارتكبه الموظف، الأمر الذي يعني في الواقع إفلات الموظف من العقاب<sup>(٥)</sup>.

---

(٥) أنظر د. سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٣١١ وما بعدها.

## الفرع الثاني

### الجزاءات المالية

يقصد بهذه الجزاءات تلك التي تتطوي على مساس بالمركز المالي للموظف، بأن يترتب عليها اقتطاع بعض مستحقاته المالية لدى جهة الإدارة من راتب وما يلحق به.

وتعد هذه الجزاءات - كما يراها بعض الفقه بحق<sup>(١)</sup> - أكثر فاعلية من الجزاءات الأدبية، ذلك أنها تتطوي - كالجزاءات الأدبية - على الأثر الأدبي، وتتطوي فضلاً عن ذلك على المساس بالمزايا المالية للموظف.

فالموظف إذ يفترض فيه تفرغه للوظيفة - على النحو السابق ذكره - فإن الوظيفة العامة غالباً ما تكون هي المصدر الوحيد لدخل الموظف الأمر الذي يجعل الجزاءات المالية أكثر إيلاً من غيرها، ولا شك أن الإيلاً يعد من أسباب فاعلية أي عقوبة.

وتتطوي الجزاءات المالية في النظام القانوني القطري على الجزاءات الآتية:-

#### أولاً: الخصم:-

الخصم هو اقتطاع عمدي من الراتب المستحق للموظف نتيجة ارتكابه المخالفة التأديبية.

ولقد ذهب جانب من الفقه إلى المناداة باستبعاد الخصم من الراتب من إطار الجزاءات التأديبية لأنه يعود بالضرر على أسرة الموظف<sup>(٢)</sup>، لا سيما أن المفترض - كما ذكرت الباحثة - أن الوظيفة هي مصدر الدخل الوحيد للموظف العام.

---

(١) د. على جمعه - المرجع السابق - ص ٤٣٠.

(٢) د. سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٢٩٨، وكذلك د. على جمعه - المرجع السابق -

ومن جانب الباحثة لا نتفق مع هذا الاتجاه، ذلك أن العقوبات المالية كما ذكرت الباحثة تتمتع بفاعلية كبيرة بالنظر لتأثيرها على المستحقات المالية للموظف، ولا يجوز - في نظر الباحثة - التضحية بهذه الفاعلية مع الحاجة الماسة إليها لانضباط المرافق العامة من أجل مراعاة أسرة الموظف، تلك المراعاة التي تقع بالأساس على عاتق الموظف نفسه، فالموظف هو الذي يتعين عليه مراعاة مصالح أسرته بأن يتوخى أقصى درجات الحرص والعناية أثناء أدائه واجبات وظيفته، ولو نظرنا دائماً إلى الأسرة وما يصيبها من ضرر لما أعدم قائل ولا سجن لص.

#### حدود الخصم:

قيد المشرع القطري الخصم بقتدين مهمين هما:

#### ١ - الحد الأقصى للخصم خلال السنة الواحدة:

نص المشرع القطري في الفقرة (٢) من البند أولاً من المادة (٨٥) آفة الذكر على ألا تتجاوز مدة الخصم خمسة وأربعين يوماً في السنة الواحدة. ومن ثم فإنه لا يجوز أن يوقع على الموظف جزاء الخصم لأكثر من هذا الحد في السنة الواحدة.

ولا يعني هذا الحكم - في نظر الباحثة - أن تغل يد السلطة المختصة عن توقيع الجزاءات - عند تكرار المخالفة - لأكثر من خمسة وأربعين يوماً، فكل ما هنالك أنها تنقيد عند تنفيذ الخصم بالا يتجاوز مقداره قيمة خمسة وأربعين يوماً من الأجر خلال السنة الواحدة، فإن زادت الجزاءات على هذا الحد، فإنه يجوز - في نظر الباحثة - ترحيلها إلى العام التالي<sup>(١)</sup>.

#### ٢ - الحد الأقصى للخصم في المرة الواحدة:

---

(١) وإن كنت اعتقد أن جهة الإدارة في هذه الأحوال يتعين عليها أن تخرج من جزاء الخصم إلى جزاء آخر كالوقف عن العمل أو الحرمان من الترقية أو غيرهما من الجزاءات الأخرى.

حظر المشرع القطري في ذات الموضوع من المادة آنفة الذكر أن تتجاوز أيام الخصم في المرة الواحدة خمسة عشر يوماً.

وترى الباحثة أن هذا الحد فيه بعض الشدة، فالخمس عشرة يوماً المذكورة تعادل في حقيقتها نصف راتب الموظف، ومن ثم الباحثة تقترح ألا تتجاوز مدة الخصم في المرة الواحدة ربع الراتب الشهري<sup>(١)</sup>.

#### ثانياً : الحرمان من العلاوة أو تأجيلها:-

ورد هذا الجزاء في الفقرة (٣) من البند أولاً من المادة (٨٥) آنفة الذكر، حيث نصت هذه الفقرة على ذلك الجزاء بقولها "الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر".

وينطوي هذا الجزاء في حقيقته على شقين، يتعلق الشق الأول بالحرمان من العلاوة الدورية، ويتعلق الشق الثاني بتأجيل استحقاق هذه العلاوة لمدة لا تزيد على ستة أشهر.

والذي يبدو للباحثة من جمع المشرع القطري بين هذين الجزاءين في فقرة واحدة أنه يرى أنهما في الشدة سواء.

وهذا الجزاء بذلك إنما ينطوي - في نظر الباحثة - على غموض وعلى مفارقة في الوقت ذاته، وذلك على التفصيل التالي:-

**أما عن الغموض:** فإنه لا يتبين من نص الفقرة آنفة الذكر ما إذا كان الحرمان من العلاوة الدورية نهائياً أم مؤقتاً كشأن تأجيلها؛ فإن كان هذا الحرمان مؤقتاً بذات المدة المنصوص عليها بشأن التأجيل وهي ستة أشهر، فإن الجزاء عندئذ سيتمثل في أحد أمرين:-

---

(٢) وهذا هو الحكم المقرر في الفقرة الثالثة من المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري.

**الأمر الأول:** حرمان الموظف من العلاوة الدورية لمدة ستة أشهر، فإن انقضت هذه الأشهر الستة عادت العلاوة إليه وبدأ في صرفها اعتباراً من تاريخ انتهاء هذه الأشهر الستة.

**الأمر الثاني:** تأجيل استحقاق العلاوة لمدة ستة أشهر، فإذا انقضت هذه الأشهر الستة، بدأ الموظف في نيل العلاوة اعتباراً من تاريخ انتهاء هذه الأشهر الستة أيضاً، ومن الواضح هنا أننا نواجه وفقاً لهذا التحليل انعدام الفارق بين الحرمان والتأجيل.

وأما إن كان الحرمان من العلاوة الدورية نهائياً<sup>(١)</sup> فستكون حينئذ بصدد المفارقة التي سنتكلم عنها الآن:-

**أما عن هذه المفارقة:** فإنها تتمثل في التفاوت في الشدة بين الحرمان من العلاوة نهائياً وبين تأجيلها لمدة ستة أشهر، إذ لا شك في أن الحرمان النهائي من العلاوة أشد من مجرد تأجيلها لمدة محددة.

فإذا كان الأمر كذلك فإنه لا يسوغ - في نظر الباحثة - الجمع بين الحرمان من العلاوة الدورية وتأجيلها في بند واحد كما لو كانا متساويين في الشدة، على نحو يجعل سلطة التأديب بالخيار بين توقيع أي من هذين الجزاءين من أجل ذات المخالفة رغم ما بينهما من تفاوت في الشدة.

وبناء على ما تقدم فإن الباحثة تقترح الفصل بين الحرمان من العلاوة وبين تأجيلها بحيث يكون تأجيل العلاوة بمثابة جزاء مستقل ينص عليه في بند مستقل من بنود المادة (٨٥) آنفة الذكر، ويكون الحرمان من العلاوة بمثابة الجزاء الأشد ويكون نهائياً وينص عليه في بند مستقل أيضاً<sup>(٢)</sup>.

---

(١) وهذا هو الأصل بالنسبة لجزاء الحرمان من العلاوة، أنظر د. على جمعه - المرجع السابق - ص ٤٣١.

(٢) وهذا هو الوضع في القانون المصري، حيث جاء الحرمان من العلاوة نهائياً وفي بند مستقل هو البند (٤) من المادة (٨٠) من القانون المصري سالف الذكر.



**ثالثاً: الوقف عن العمل بدون راتب أو براتب مخفض لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر:-**

يقصد بالوقف عن العمل هنا سلب ولاية الوظيفة عن الموظف لمدة قد تصل إلى ثلاثة أشهر على سبيل العقاب على ارتكاب هذا الموظف فعلاً يمثل مخالفة تأديبية.

ويختلف الوقف عن العمل على سبيل العقاب عن الوقف عن العمل احتياطياً لمصلحة التحقيق، إذ الأول يعد من قبيل الجزاءات التأديبية، بينما يعد الثاني من قبيل الإجراءات الاحتياطية للتأديب<sup>(١)</sup>.

والوقف العقابي عن العمل قد يكون بدون راتب نهائياً، وقد يكون مؤقتاً بصرف راتب مخفض، ويرجع أمر الراتب إلى قرار السلطة المختصة، فهي التي تقرر كون الوقف بغير راتب أم براتب مخفض.

والحد الأقصى لمدة الوقف الجزئي عن العمل هي ثلاثة أشهر، فلا يجوز أن تزيد مدة هذا الوقف على الحد المذكور.

ولأن مدة الأشهر الثلاثة آنفة الذكر هي الحد الأقصى للوقف الجزائي عن العمل فإنه يجوز للسلطة المختصة أن تجعل مدة الوقف أقل من هذه الأشهر الثلاثة.

**رابعاً: الحرمان من الترقية لمدة لا تزيد على سنة:**

الحرمان من الترقية هو حجب الترقية عن الموظف رغم استحقاقه لها، وذلك على سبيل الجزاء بسبب ارتكابه فعلاً يمثل مخالفة تأديبية. والحرمان من الترقية في النظام القانوني القطري هو حرمان مؤقت دائماً سواء جاء هذا الحرمان كعقوبة أصلية، وهذا هو الحكم الذي نحن بصدد الآن، أو جاء هذا الحرمان كعقوبة تبعية كما سنرى ذلك لاحقاً والحد الأقصى لمدة الحرمان من

---

(١٦٤) راجع ما سبق من ص ٨٦ ومابعد، بشأن التفرقة بين الجزاءات التأديبية وإجراءات التأديب الاحتياطية.

الترقية على سبيل الجزاء يبلغ مدة سنة، وهذه المدة هي أيضاً على سبيل الحد الأقصى، ومن ثم فإنه يجوز أن تقرر السلطة التأديبية المختصة الحرمان من الترقية لمدة أقل.

ويترتب على هذا الجزاء أن ترجأ ترقية الموظف إلى تاريخ انقضاء المدة التي تحددها سلطة التأديب المختصة.

ويجمع جزاء الحرمان من الترقية بين الطبيعة المالية والطبيعة الأدبية في آن واحد،

فمن الزاوية المالية فإن للحرمان من الترقية أثره المالي بلا شك، وذلك أن الترقية يترتب عليها أحد أمرين، كلاهما له آثار مالية إيجابية لصالح الموظف، وهما : انتقال الموظف - نتيجة الترقية - من فئة المالية إلى فئة مالية أعلى، أو حصول الموظف على علاوة<sup>(١)</sup>. نتيجة الترقية، ولا شك أن الحرمان من الترقية من شأنه فقدان الموظف كلاً من هذين الأثرين نتيجة فقدانه فرصة الترقية.

ومن الزاوية الأدبية فإن حجب الترقية عن الموظف وحرمانه منها لا شك ينطوي على معنى التقليل من شأنه، ذلك أن الترقية إنما تتضمن في طياتها الإقرار بكفاءة الموظف وصلاحيته اللتان تؤهلانه للترقي في سلك الوظيفة. ولا يترتب على انتهاء مدة الحرمان من الترقية أن يرقى الموظف تلقائياً، بل يجوز للسلطة المختصة أن تقرر ترقيته أو عدم ترقيته في ضوء الأخطاء التي عوقب من أجلها، خاصة إذا كانت الترقية إلى الوظيفة المعنية تجرى بالاختيار<sup>(١)</sup>.

#### خامساً : خفض الراتب أو الدرجة أو خفضهما معاً:

وقد ورد النص على هذا الجزاء في الفقرة (٦) من البند (أولاً) من المادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية القطري.

ويعد هذا الجزاء من أشد الجزاءات التي توقع على الموظف في القانون القطري بعد جزاء الفصل من الخدمة<sup>(٢)</sup>.

وينطوي هذه الجزاء على شقين، يتعلق الشق الأول بخفض الراتب، أو خفض الدرجة، ويتعلق الشق الثاني بخفض كل من الراتب والدرجة معاً ويرجع اختيار أحد هذين الشقين أو كليهما للسلطة التقديرية للسلطة المختصة بتوقيع الجزاء. ولم نشر المادة آنفة الذكر إلى كيفية تطبيق هذا الجزاء، ومن ثم فإن الأمر لن يخرج في نظر الباحثة عن الفروض الآتية:-

### ١ - في حالة خفض الراتب وحده:

في هذه الحالة تبقى الدرجة الوظيفية للموظف على ما هي عليه، فيظل الموظف شاغلاً لذات درجته رغم انخفاض راتبه.

ويثور التساؤل هنا عن مقدار انخفاض الراتب، وترى الباحثة أن مقدار هذا الخفض تحدده السلطة المختصة بتوقيع الجزاء، شريطة ألا يتجاوز هذا الخفض راتب الوظيفة السابقة مباشرة للوظيفة التي يشغلها الموظف، والباحثة تقول بذلك قياساً على خفض الدرجة، والذي يكون إلى الدرجة السابقة عليها مباشرة كما سنرى الآن.

### ٢ - خفض الدرجة الوظيفية وحدها:

في هذه الحالة يبقى راتب الموظف على ما هو عليه وتخضع درجته الوظيفية.

وترى الباحثة أن الانخفاض يكون للدرجة الوظيفية الأدنى مباشرة على أن يحتفظ الموظف في الوظيفة التي أنخفض إليها بذات أقدميته التي كانت له في وظيفته التي انخفض منها.

### ٣ - خفض الراتب والدرجة الوظيفية معاً:

---

(١) أنظر في هذا الصدد الدكتور/ على جمعه - المرجع السابق - ص ٤٤٤.

(٢) د. سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٣١٨.

وفي هذا الفرض يجمع الأمران السابقان للموظف المذنب فتنخفض درجته الوظيفية وينخفض أجره وفقاً لذات الأحكام التي اقترحتها الباحثة في السطور السابقة.

## الفرع الثالث

### الجزاءات المنهية للرابطة الوظيفية

هذه هي أشد الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظف، وهي تتميز بأنها تقسم عرى الوظيفة كلية وتنتهي الرابطة الوظيفية التي تجمع بين الموظف وجهة الإدارة ويفقد الموظف بعدها صفته الوظيفية ويعود كما كان مجرد فرد من أفراد المجتمع.

وتقوم هذه الجزاءات - في نظر الباحثة - على فرض مؤداه أن جهة الإدارة ترى أن الموظف قد بلغ من الانحراف حداً لا يؤمل معه صلاحه وعودته إلى جادة الصواب، الأمر الذي لا تجد الإدارة معه بداً من استئصاله من الحياة الوظيفية كلها.

وتتصدر الجزاءات آنفة الذكر في جزاءين اثنين أحدهما للوظائف الدنيا - من الدرجة الخامسة فما دونها - وهو جزاء الفصل من الوظيفة، والآخر للوظائف العليا - من الدرجة الرابعة إلى الأولى - وهو جزاء العزل من الوظيفة، وفي كلاهما يحتفظ الموظف بحقه في المكافأة أو المعاش. ولا ترى الباحثة ثمة فارق بين الجزاءين اللهم إلا الفارق اللفظي، حيث أثر المشرع القطري أن يستخدم لفظ العزل بالنسبة للوظائف العليا، ولفظ الفصل بالنسبة لغيرها من الوظائف.

ولأن إنهاء الرابطة الوظيفية هو من أشد الجزاءات التأديبية على الإطلاق وذلك نظراً لقسوة آثارها من النواحي المادية والمعنوية فإن المفترض ألا توقع إلا في الأحوال التي يرتكب فيها الموظف أخطاء جسيمة تتم عن فقدانه الصلاحية اللازمة لبقائه في الوظيفة العامة.

ورغبة في معالجة قسوة عقوبة الفصل من الوظيفة أو العزل منها، فقد ذهب جانب من الفقه<sup>(١)</sup> إلى اقتراح بعض الأمور التي تخفف من الآثار الخطيرة لهذه العقوبة، وهذه المقترحات تتمثل فيما يلي :

- ١ - تحديد المخالفات الجسيمة التي يعاقب مرتكبوها بالفصل من الوظيفة.
- ٢ - ألا يحرم الموظف المفصول من التعيين في وظيفة أخرى، حتى لا يكون الفصل مؤدياً إلى مصادرة حق المواطن في العمل<sup>(٢)</sup>.
- ٣ - أن يحال الموظف المفصول - بعد فصله - إلى جهة تنشأ لذلك من أجل دراسة حالة الموظف، وذلك من أجل البحث عن عمل آخر يناسبه.

---

(١) د. سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٣٠١ وما بعدها.

(٢) تعتقد الباحثة أن التعيين من جديد يجب أن يكون في مرفق آخر غير ذلك الذي فصل منه الموظف، وذلك لإبعاده عن الوسط الوظيفي وما يصاحبه من نظرة ريبة على الموظف تؤدي به إلى الانكماش واهتزاز الثقة بالنفس، ومن ثم تسد أمامه فرصة بدء صفحة عملية جديدة إيجابية.

## المطلب الثالث

### أنواع الجزاءات التأديبية من حيث مجالها الزمني

تتقسم الجزاءات التأديبية من حيث مجالها الزمني إلى جزاءات تأديبية توقع أثناء الخدمة، وجزاءات تأديبية توقع بعد انتهاء الخدمة. فأما عن الجزاءات التأديبية التي توقع أثناء خدمة الموظف فهي القاعدة العامة في الجزاءات التأديبية، فالجزاء التأديبي إنما هو جزء لا ينفصل عن الوظيفة العامة، ومن ثم فإنه لا يتصور كقاعدة أن يوجد الجزاء التأديبي بغير قيام العلاقة الوظيفية<sup>(١)</sup>.

ولقد تعرضنا فيما سبق لدراسة كافة الجزاءات التأديبية التي توقع أثناء خدمة الموظف، فنكتفي بما سبق سرده في هذا الصدد<sup>(٢)</sup>. وأما عن الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظف رغم انتهاء خدمته، فهي تمثل استثناء حقيقياً على هذه القاعدة، استثناء يجد مصدره في نصوص القانون ذاتها.

**فقد نصت المادة (١٠٤) من قانون الخدمة المدنية القطري<sup>(٣)</sup> على أن:-**

" لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بدئ في التحقيق معه قبل انتهاء خدمته. ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن ألف ريال ، ولا تزيد على راتب الموظف في الثلاثة أشهر الأخيرة من خدمته".

---

(١) أنظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٧

(٢) راجع ما سبق ص ٧٥ وما بعدها.

(٣) وتقابلها المادة (٨٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري.

والمستفاد من هذا النص أن المشرع القطري - والمصري كذلك - قد أجاز مساءلة الموظف تأديبياً ولو بعد انتهاء خدمته، على أن ذلك مقيد - حسبما يظهر من النص السابق - بالقيود الآتية:-

#### ١ قيد إجرائي:-

ويتمثل في ضرورة أن يكون التحقيق قد فتح مع الموظف قبل إنتهاء خدمته. ولا يشترط في نظر الباحثة أن يكون هذا التحقيق قد قطع شوطاً معيناً أو وصل إلى مرحلة معينة.

#### ٢ قيد زمني:

ويتمثل في ضرورة أن يبدأ التحقيق خلال خمس سنوات من تاريخ إنتهاء الخدمة إذا لم يكن قد بدأ قبل انتهاء الخدمة، وذلك في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة.

#### ٣ قيد موضوعي:

ويتمثل في نوع الجزاء الممكن توقيعه على الموظف، وهو تغريم الموظف المحال إلى المعاش مبلغاً لا يقل عن ألف ريال ولا يتجاوز مقدار راتبه عن الثلاثة أشهر الأخيرة من خدمته.

وترتيباً على ما تقدم فإن الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف بعد انتهاء خدمته تتمثل في شيء واحد هو الغرامة المالية دون غيرها<sup>(١)</sup>.

وفي الواقع فإن الباحثة تعتقد أن ما يوقع على الموظف بعد انتهاء خدمته لا يعد في حقيقته جزاءاً تأديبياً، ذلك أن الجزاء التأديبي، إذ يهدف من بين ما يهدف إليه، إلى ردع الموظف المخطئ وتقويم سلوكه، فإنه يفترض وجود علاقة وظيفية قائمة بين الموظف وبين الجهة الإدارية، أما وقد انتهت هذه

---

(١) انظر في هذا الاتجاه حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٤١١ لسنة ١٦ ق

الصادر بجلسة ١٩٧٣/٣/٢٢.



العلاقة بخروج الموظف من الخدمة فإن ما يغرم به من أحوال هو - في نظر الباحثة - أقرب إلى التعويض منه إلى الجزاء التأديبي.

## **المبحث الثالث**

### **الجزاءات التأديبية التبعية**

#### **تمهيد وتقسيم :**

إذا كان الأصل المستقر عليه هو عدم جواز عقاب الموظف، أو حتى غير الموظف، عن الفعل الواحد مرتين، فإن هذا الأصل لا يعدم في المجال الوظيفي بعض الاستثناءات، ذلك أن المخالفة التأديبية إذ تعد بمثابة السقطة أو الزلة في جانب الموظف، فإنها بلا شك ستحدث أكثر من أثر في حياته الوظيفية، ولن يتوقف أثرها عند مجرد معاقبة الموظف تأديبياً.

فالموظف المخطئ قد يصبح بسبب خطئه غير جدير بالترقية "المطلب الأول" وقد يثبت خطؤه أنه غير صالح لتقلد الوظيفة فيما لو كان قيد الاختبار لشغلها "المطلب الثاني" كما قد يؤثر خطؤه في كفاءته العامة في وظيفته "المطلب الثالث"

وما تقدم يعرف في مجال الوظيفة العامة بالعقوبات التأديبية التبعية، وتتميز هذه الجزاءات التبعية بأنها توقع كأثر تلقائي لتوقيع العقوبة الأصلية على المخالفة التأديبية، كما يتميز بعضها بأنه يوقع بقوة القانون.

وفيما يلي نتناول هذه الجزاءات التبعية في مطلب مستقل لكل منها.

## المطلب الأول

### الحرمان المؤقت من الترقية

يقصد بالحرمان المؤقت من الترقية حجب الترقية عن الموظف مؤقتاً رغم استحقاقه لها بسبب مجازاته تأديبياً أو إحالته للمحاكمة التأديبية أو الجنائية أو حبسه احتياطياً.

ولقد ورد النص على هذا الجزاء التبعي صراحة في قانون الخدمة المدنية القطري حيث نصت المادة (١٠٠) من هذا القانون على أنه:

"لا يجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوف عن العمل طوال مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز للموظف الدرجة لمدة سنة إذا كان له حق في الترقية إليها بالأقدمية، فإذا استطلت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقعت عليه عقوبة الإنذار أو الخصم الذي لا يجاوز ثمانية أيام، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الدرجة المرقى إليها من تاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية".

كما نصت المادة (١٠١) من ذات القانون على أنه:

"لا يجوز النظر في ترقية موظف وقع عليه أحد الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلي إلا بعد انقضاء الفترات الآتية:-

١ - ثلاثة أشهر في حالة الخصم من الراتب أكثر من ثمانية أيام إلى خمسة عشر يوماً.

٢ - ستة أشهر في حالة الخصم من الراتب مدة تزيد على خمسة عشر يوماً.

٣ - مدة الحرمان من العلاوة أو تأجيلها.

٤ - سنتان في حالة خفض الدرجة ... ..

كما تنص المادة (١٠٢) من ذات القانون على أنه:

" لا يجوز النظر في ترقية الموظف أثناء تنفيذ الحكم الجنائي " ويظهر من النصوص المتقدم ذكرها أن الحرمان المؤقت من الترقية إنما هو عقوبة تبعية تنقرر بقوة القانون .

والحكمة من حظر الترقية كعقوبة تبعية تتمثل - في نظر الباحثة - في أن الترقية تنطوي على معنى التكريم للموظف لقيامها على افتراض كفاية الموظف وصلاحيته وهذا التكريم لا شك يتنافى مع عقاب الموظف .

ويتقرر الحرمان المؤقت من الترقية كعقوبة تبعية في الأحوال الآتية :-

**أولاً: إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو وقفه عن العمل:**

ويتقرر الحرمان المؤقت في هذه الفروض الثلاثة بقوة القانون وبمجرد الإحالة إلى المحاكمة جنائية كانت أو تأديبية، أو صدور القرار بوقف الموظف عن العمل .

ويستوي - في نظر الباحثة - في صدد الوقف عن العمل أن يكون هذا الوقف جزئياً أي على سبيل العقوبة، أو وفقاً احتياطياً لمصلحة التحقيق، فالمفترض في الموظف الموقوف عن العمل أنه في مركز قانوني لا يتفق مع معنى الترقية .

**ثانياً: توقيع بعض الجزاءات التأديبية على الموظف :-**

رتب المشرع القطري على بعض الجزاءات التأديبية حرمان الموظف من الترقية لمدد يختلف طولها باختلاف نوع الجزاء التأديبي، وذلك على الوجه الآتي:

١ - بالنسبة لجزاء الخصم من الراتب لمدة تزيد على ثمانية أيام إلى خمسة عشر يوماً :-

رتب المشرع القطري على هذا الجزاء حرمان الموظف من الترقية لمدة ثلاثة أشهر .

٢ - بالنسبة لجزاء الخصم من الراتب لمدة تزيد على خمسة عشر يوماً :-

رتب المشرع القطري على هذا الجزاء حرمان الموظف من الترقية لمدة ستة أشهر.

٣ - بالنسبة لجزاء الحرمان من العلاوة أو تأجيلها:-

رتب المشرع القطري على هذا الجزاء حرمان الموظف من الترقية للمدة التي يحرم فيها من العلاوة أو المدة التي يؤجل خلالها استحقاقه لهذه العلاوة.

٤ - بالنسبة لجزاء خفض الدرجة:-

رتب المشرع القطري على هذا الجزاء حرمان الموظف من الترقية لمدة سنتين، أما سائر الجزاءات الأخرى، وهي الإنذار والخصم من الراتب الذي لا يتجاوز ثمانية أيام والوقف عن العمل<sup>(١)</sup> و الحرمان من الترقية<sup>(٢)</sup> والفصل من الخدمة، وكذلك جزاءات التنبيه واللوم والعزل من الوظيفة بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا، فإن هذه الجزاءات لا يترتب عليها الحرمان المؤقت من الترقية.

ويبدأ الحرمان المؤقت من الترقية كعقوبة تبعية من تاريخ استحقاق هذه الترقية، ويستمر طوال المدد المشار إليها سلفاً. وتتقيد جهة الإدارة حال تطبيقها لهذا الجزاء التبعية بالمدد المنصوص عليها والسالف ذكرها، ومن ثم فإن جهة الإدارة لا يجوز لها أن تزيد على هذه المدد أو تنقص منها<sup>(٣)</sup>.

ولأن الحرمان المؤقت من الترقية يعد مانعاً من موانعها فإن زواله لأي سبب كإلغاء الجزاء التأديبي قضاء أو سحبه بمعرفة السلطة المختصة يترتب عليه عودة الحق في الترقية للموظف، أو ترقيته بالفعل إن كانت الترقية قد فاتت عليه فعلاً<sup>(٤)</sup>.

---

(١) يلاحظ أن الوقف عن العمل في ذاته وأياً كان سببه يترتب عليه الحرمان المؤقت من الترقية.

(٢) يلاحظ أيضاً أن الحرمان من الترقية جزاء يترتب عليه في ذاته عدم ترقية الموظف، ومن ثم فلا وجه للكلام بصده عن الحرمان المؤقت.

(٣) أنظر د. عزيزة الشريف - المرجع السابق - ص ٣٠١

(٤) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٢٥٩.

على أنه يلاحظ - وهذا أمر مهم - أن ترقية الموظف عقب انتهاء مدة الحرمان المؤقت آنفة الذكر ليست أمراً حتمياً أو التزاماً يثقل كاهل جهة الإدارة، ذلك أن زوال هذا الحرمان بانتهاء مدته إنما يعيد الترقية إلى سيرتها الأولى من حيث كونها سلطة تقديرية لجهة الإدارة<sup>(٥)</sup>.

---

(٥) انظر في هذا الاتجاه حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٨٢ لسنة ١٥ ق - جلسة ١٩٧٤/٣/٢٤.

## المطلب الثاني

### تقدير صلاحية الموظف لوظيفته

تنص المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية القطري على أن:-

" يقضي الموظف المعين لأول مرة فترة اختبار لمدة لا تزيد على سنة، ويجوز إنهاء خدمته خلالها إذا ثبت أنه غير صالح للقيام بأعباء وظيفته ... ..  
".

فالموظف - وفقاً للنص المتقدم - يكون قيد الاختبار للوقوف على مدى صلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة التي عين فيها، وذلك لمدة عام من تاريخ تعيينه؛ والحكمة من ذلك واضحة، وتتمثل في الحرص على ألا يلج الوظيفة العامة من هو غير أهل لها.

ويجوز للسلطة المختصة إنهاء خدمة الموظف طوال مدة الاختبار المذكورة إن تبين لها عدم صلاحيته للوظيفة، وتتمتع هذه السلطة في ذلك بتقدير كامل<sup>(١)</sup>.

ولجهة الإدارة أن تقرر عدم صلاحية الموظف للوظيفة استناداً إلى أية عناصر تراها مؤدية إلى هذه النتيجة، ولا يحدها في ذلك سوى عدم الانحراف في استعمال سلطتها<sup>(٢)</sup>.

ولا شك لدينا أن من بين العناصر التي يمكن أن تستند السلطة المختصة إليها في إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة الاختبار حالة ارتكاب الموظف للمخالفات التأديبية التي تستوجب مجازاته، وهنا يكون إنهاء الخدمة لعدم الصلاحية - في نظر الباحثة - بمثابة الجزاء التأديبي التبعي.

---

(١) أنظر د. نصر الدين القاضي - المرجع السابق - ص ٢١٢.

(٢) أنظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٢٤٥.

وهذا الجزاء التبعية يستند - في نظر الباحثة - لاعتبارات المنطق، ذلك أن من غير المقبول من الموظف أن يقترب المخالفات التأديبية أو يخرج على مقتضى واجبات وظيفته وهو بعد لم يزل في أول طريقها، إذ ينم ذلك عن فساد مبكر لدى هذا الموظف يبرر لجهة الإدارة أن تقي نفسها وتقي الوظيفة العامة مغبة الاعتماد على مثل هذا الموظف.

وفضلاً عن ذلك، فإن تعيين الموظف خلال فترة الاختبار - وذلك هدف من أهداف هذه الفترة - لا يكون تعييناً نهائياً، وإنما يعلق هذا التعيين في حقيقته على ثبوت صلاحية الموظف لأعمال وظيفته، وهذا ما يبرر فصله إن ثبت عدم صلاحيته<sup>(١)</sup>.

ورغم عدم النص على هذا الجزاء التبعية في قانون الخدمة المدنية القطري، فإن الباحثة تراه أمراً ضرورياً - وبديهيّاً في الوقت ذاته - بما يغني عن النص الصريح عليه.

---

(١) أنظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٣٦ والطعن رقم ١٨٧ لسنة

١٠ - جلسة ١٩٦٧/٢/٤

## المطلب الثالث

### تقييم أداء الموظف

تنص المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية القطري على أن:-  
"تعد تقارير تقييم الأداء الوظيفي للموظفين سنوياً، ويستثنى منهم شاغلو وظائف وكيل وزارة ووكيل مساعد ومن في حكمهم .....؟  
وتنص المادة (٣٧) من ذات القانون على أن :-  
" يتم تقييم أداء الموظفين عن الفترة من شهر يناير إلى شهر ديسمبر من كل عام ويتم تقييم أداء موظفي وزارة التربية والتعليم، والتعليم العالي عن الفترة ، شهر سبتمبر من كل عام إلى شهر أغسطس من العام التالي.  
ويعتبر الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ أساساً لقياس تقييم الأداء، وتكون درجات التقييم على النحو التالي:-

- ١- أقل من ٥٠% ضعيف.
- ٢- من ٥٠% إلى ٦٠% مقبول.
- ٣- أعلى من ٦٠% إلى ٧٠% جيد.
- ٤- من ٧٠% إلى ٨٠% جيد جداً.
- ٥- أعلى من ٨٠% ممتاز.

ويعتبر قياس مستوى أداء الموظف لعمله من الأمور الأساسية في معظم التشريعات الوظيفية، فبمقتضى هذا النظام تستطيع الجهات الإدارية أن تتعرف على مدى كفاية موظفيها وقدرتهم على النهوض بأعباء وظائفهم، وما يستتبع هذه المعرفة من معالجة أي قصور يعتري أداء الموظفين لعملهم، وكل ذلك بغية الوصول إلى أفضل أداء ممكن للمرافق العامة في الدولة.

ولأن الجزاءات التأديبية إنما تتقرر لعقاب إي موظف يقصر في أداء واجبات وظيفته أو يخرج على مقتضياتها، فإن توقيع هذه الجزاءات على الموظف لا شك يدل على تقصيره في أداء واجبات وظيفته، وهذا ما يؤثر تأثيراً مباشراً



على تقييم أدائه الوظيفي<sup>(١)</sup>. وذلك أن الجزاءات التي توقعها جهة الإدارة على الموظف المذنب هي إحدى العناصر الهامة التي تحدد مدى كفايته، ومسلكه وقيامه بأعباء وظيفته، كما أنها تعد أيضاً من العناصر الكلية للتقدير أمام لجنة شئون الموظفين في مجال حكمها على مدى كفاية الموظف<sup>(٢)</sup>. وترتيباً على ما تقدم فالباحثة تعتقد أن الجزاءات التأديبية يترتب عليها - على سبيل الجزاء التكميلي - أن تقل درجة تقييم الموظف، بحيث يجوز - في نظر الباحثة- أن تدخل جهة الإدارة في اعتبارها - حال تقييمها لأداء الموظف - ما وقع عليه من جزاءات تأديبية<sup>(٣)</sup>. ورغم عدم النص على هذا الجزاء التبعي في قانون الخدمة المدنية القطري، فإنه كسابقة فيه من المنطقية والبداهة ما يغني عن النص عليه صراحة.

---

(١) أنظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٢٤٨.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٢٤٨ ، ٢٤٩ ، وأنظر أيضاً في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٦٢ لسنة ٧ ق - جلسة ١٣/٤/١٩٦٣.

(٣) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٤٨ لسنة ٢١ ق - جلسة ١٤/٦/١٩٨١

## المبحث الرابع

### انقضاء الجزاء التأديبي

#### تمهيد وتقسيم:-

إن الجزاء التأديبي شأنه شأن أي شيء في هذا الوجود، غير مؤبد، فهو عرضة للزوال لأكثر من سبب، سواء كان هذا الزوال مقصوداً أو غير مقصود.

وينقضي الجزاء التأديبي لأسباب كثيرة، منها ما يتعلق بالجزاء التأديبي في ذاته، ومنها ما يتعلق بالدعوى التأديبية كمجموعة من الإجراءات المؤدية إلى صدور الجزاء التأديبي.

ونقسم هذا المبحث إلى مطالب أربعة نتناول في أولها إلغاء القرار التأديبي وفي الثاني سحب القرار التأديبي وفي الثالث انقضاء الدعوى التأديبية بمضي المدة، أما المطلب الرابع والأخير فنخصصه لانقضاء الدعوى التأديبية بوفاء الموظف.

## المطلب الأول

### إلغاء القرار التأديبي

إن الجزاء التأديبي بحسابه يوقع على الموظف بمقتضى قرار إداري - وذلك إذا وقع هذا القرار بمعرفة السلطة الرئاسية المختصة - أو بمقتضى حكم قضائي، وذلك فيما لو عوقب الموظف بمعرفة القضاء المختص<sup>(١)</sup>، يكون عرضة للإلغاء وذلك فيما لو ألغي القرار الصادر به.

فالقرار الصادر بالجزاء عرضة للطعن فيه بطريق التظلم - إن كان قراراً إدارياً كما هو الحال بالنسبة للقرار الصادر من وكيل الوزارة في حدود سلطته، وهذا هو حكم الفقرة الأولى من المادة (٨٦) من قانون الخدمة المدنية، التي سبق الإشارة إليها، حيث تجيز هذه المادة للموظف الصادر في شأنه قرار الجزاء من وكيل الوزارة أن يطعن في هذا القرار أمام الوزير المختص، ويجوز لهذا الأخير وفقاً لأحكام المادة المذكورة أن يلغي القرار الصادر من وكيل الوزارة أو يعدله<sup>(٢)</sup>.

كذلك فإنه بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة (٩١) من قانون الخدمة المدنية، فإن هذه القرارات تقبل التظلم منها أمام المجلس الدائم للتأديب وفقاً لأحكام المادة (٩٢) من القانون المذكور، حيث يجوز لهذا المجلس أن يلغي القرار التأديبي الصادر من اللجنة المذكورة أو يعدله<sup>(٣)</sup>.

وترتيباً على ما تقدم فإن القرار الصادر بالجزاء عرضة للإلغاء - في أكثر من فرض - في النظام القانوني القطري.

---

(١) يلاحظ أن الجزاء التأديبي في النظام القانوني القطري لا يطبق إلا بقرار إداري، سواء كان هذا القرار صادراً من السلطة التأديبية المختصة أو كان صادراً من اللجان المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية القطري والتي بينا فيما سبق أنها لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.

(٢) راجع ما سبق، انظر ص ٤٤، ٤٥.

(٣) راجع ما سبق، انظر ص ٤٦، ٤٧.

ويترتب على إلغاء القرار التأديبي زوال الجزاء واعتباره كأن لم يكن، كما يترتب عليه زوال جميع الآثار والجزاءات التبعية التي ترتبت على صدوره القرار التأديبي<sup>(٤)</sup>.

## المطلب الثاني

### سحب القرار التأديبي

يقصد بسحب القرار التأديبي محو كل أثر لهذا القرار في الماضي والحاضر والمستقبل، أو هو الرجوع في القرار التأديبي<sup>(١)</sup>.

ويختلف سحب القرار التأديبي عن إلغائه من أكثر من وجه، أهمها أن السحب يكون تلقائياً من جانب السلطة المختصة، أما الإلغاء فيكون بناء على تظلم أو طعن قضائي من ذي الشأن، وقد يصدر الإلغاء من القضاء إذا ما طعن في القرار بالإلغاء أمامه، كما أن السحب لا يتقيد - بالنسبة للقرار التأديبي - بمواعيد بينما يتقيد الإلغاء بهذه المواعيد وإن تعلق بقرار تأديبي.

وقد عرف جانب من الفقه سحب القرارات التأديبية بأنه:-

محو كل أثر للقرارات التي تصدر من الرئيس الإداري بمعاقبة مرسوميه<sup>(٢)</sup>. ويقتصر سحب القرارات التأديبية على القرارات ذات الطبيعة الإدارية، أما القرارات التأديبية الصادرة من مجالس التأديب فإنها لا تسحب، وإنما يجوز الطعن فيها بالإلغاء، وذلك في النظم القانونية التي تعرف الطعن بالإلغاء، كالنظام القانوني المصري<sup>(٣)</sup>.

وعلى الرغم من أن المشرع القطري لم ينص على سحب القرارات التأديبية في قانون الخدمة المدنية آنف الذكر، إلا أن سحب القرار الإداري هو من

---

(٤) أنظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٠٣ لسنة ٦٦ ق - جلسة ١٩٦٢/٥/٥.

(١) أنظر د. محمد كامل ليلة - الرقابة على أعمال الإدارة - ج ٢ - ط ١٩٦٨ ص ١٤٠.

(٢) د. حسني درويش - شرح نظرية سحب القرارات التأديبية - رسالة - ص ٢٨١.

(٣) أنظر في هذا الصدد د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع لسابق - ص ٢٧٠.

السلطات الأصلية للجهات الإدارية والتي لا تحتاج إلى النص الصريح عليها، ذلك أن سلطة سحب القرار الإداري بصفة عامة إنما ترتبط بالمجال التقديرى لجهة الإدارة، الذي يرتبط بدوره بأداء جهة الإدارة لوظيفتها في إدارة المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد، وعليه يكون هذا السحب من السلطات الأصلية التي تتمتع بها الجهات الإدارية ولو لم يرد النص عليها في القانون. ولا تنقيد جهة الإدارة في سحبها للقرار التأديبي بمواعيد محددة كأصل عام، ولا يستثنى من ذلك إلا حالة القرار التأديبي الذي يترتب عليه حقوقاً للغير، حيث لا يجوز سحب هذا القرار في أي وقت إن كان قد صدر سليماً، كما لا يجوز سحبه في حالة تعييبه إلا خلال المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء<sup>(١)</sup>. ويترتب على سحب القرار التأديبي إعدامه وإزالة جميع آثاره في الماضي والحاضر والمستقبل، كما يترتب عليه زوال جميع الآثار الأخرى التي ترتبت على صدور القرار التأديبي، خاصة الجزاءات التبعية.

---

(١) وهذه المواعيد هي في القانون المصري ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه، أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٣٤ لسنة ١٦ ق - جلسة - ١٩٧٤/٦/٢٥

## المطلب الثالث

### انقضاء الجزاء بمضي المدة

تنص المادة (١٠٥) من قانون الخدمة المدنية القطري على أن:-

" يسقط الحق في إقامة الدعوى التأديبية بمضي خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة، وتنتقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، وتسري المدة من جديد من تاريخ آخر إجراء أتخذ في المخالفة. وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقيين، ولو لم تكن قد اتخذت في مواجهتهم إجراءات قاطعة للمدة.

ومع ذلك إذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية".

ويقصد بسقوط الدعوى التأديبية سقوط حق الجهة الإدارية في مجازاة الموظف المخطئ رغم التأكد من وقوع المخالفة التأديبية، وذلك بسبب مضي مدة معينة على وقوع المخالفة دون أن تتخذ الجهة الإدارية بصددها أي إجراء رغم علمها بوقوع المخالفة.

وبعد سقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة من أهم صور انقضاء الجزاء التأديبي، رغم أن الانقضاء هنا لا ينصب على جزاء تأديبي ما، ذلك أن الدعوى التأديبية هي من أهم طرق توقيع الجزاء التأديبي، ومن ثم فإن انغلاق طريقها بسقوطها يتساوى في الواقع مع زوال الجزاء التأديبي نفسه، لا سيما أن سقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة يتعلق - كما يتضح من النص آنف الذكر - بالنظام العام<sup>(١)</sup>.

---

(١) أنظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٣٠٦

ولقد حدد القانون القطري في المادة (١٠٥) آنفة الذكر مدة سقوط الدعوى التأديبية بخمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة، هذا إذا لم يتخذ في صدد هذه المخالفة أي إجراء، أما إذا أُتخذ بصدد المخالفة أي إجراء فإن مدة التقادم آنفة الذكر تبدأ من تاريخ نهاية آخر إجراء صحيح.

وتعد من الإجراءات القاطعة للتقادم جميع إجراءات التحقيق، وكذلك إجراءات المحاكمة التأديبية، سواء جرت هذه المحاكمة أمام مجالس التأديب أو جرت أمام المحاكم التأديبية.

وإذا انقطع التقادم بوقوع أي إجراء صحيح خلال السنوات الخمس آنفة الذكر فإن جهة الإدارة تسترد سلطتها في محاكمة الموظف تأديبياً، حيث يسرى في مواجهتها مدة تقادم جديد هي خمس سنوات أيضاً.

وإذا تعدد المتهمون وتم اتخاذ أي إجراء قاطع للتقادم في مواجهة أي منهم، فإنه يترتب على ذلك انقطاع التقادم في مواجهة الجميع، وذلك في الواقع حكم منطقي، ذلك أن تحرك جهة الإدارة نحو اتخاذ إجراءاتها حيال المخالفة التأديبية يعني أنها لا تريد التجاوز عن المخالفة التأديبية، ويعني من ثم زوال العلة التي من أجلها شرع التقادم، ولا شك أن ذلك لا يكون - بداهة - بالنسبة لمتهم واحد.

ويشترط في الإجراء القاطع للتقادم أن يكون في ذاته إجراء صحيحاً، إذ لا يترتب على الإجراءات الباطلة ثمة آثار.

ويترتب على اكتمال مدة التقادم أن ينغلق أمام السلطة المختصة طريق التحقيق في المخالفة التأديبية، ويعد أي قرار أو إجراء يتخذ من قبلها بعد اكتمال التقادم إجراءً باطلاً<sup>(١)</sup>.

---

(١) في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٦ لسنة ٢٥ ق - جلسة

وقد استثنى المشرع القطري من مدة السنوات الخمس آفة الذكر حالة كون المخالفة التأديبية تمثل في ذات الوقت جريمة جنائية، حيث تمتد مدة التقادم في هذه الحالة إلى مدة تقادم الدعوى الجنائية ذاتها، على أننا نعتقد أن هذا الحكم إنما يكون في فرض زيادة مدة تقادم الدعوى الجنائية الناشئة عن المخالفة على خمس سنوات حيث يمتد ميعاد تقادم الدعوى التأديبية ليتساوى مع مدة تقادم الدعوى الجنائية على النحو المتقدم، أما إذا كانت مدة تقادم الدعوى الجنائية تقل عن السنوات الخمس آفة الذكر<sup>(١)</sup>، فإن مدة تقادم الدعوى التأديبية تظل - في نظرنا - مقدرة بالسنوات الخمس المذكورة.

ولقد ذهب جانب من الفقه<sup>(٢)</sup> - بحق - إلى ضرورة تطبيق نظام تقادم العقوبة المعمول به في المجال الجنائي على العقوبة التأديبية، بحيث يترتب على مضي مدة من الزمن على صدور القرار بتوقيع الجزاء التأديبي دون اتخاذ إجراءات تنفيذ هذا القرار سقوط الجزاء التأديبي بالتقادم.

وتقر الباحثة هذا الرأي لتوافر علة انقضاء الدعوى التأديبية بمضي المدة في صدد الجزاءات التأديبية التي يمضي عليها فترة من الزمن، وهي إعراض جهة الإدارة عن معاقبة الموظف المخطئ، هذا فضلاً عن أن قياس سقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة على سقوط العقوبة الجنائية بمضي المدة هو من قبيل القياس الجلي، ذلك أن العقوبة الجنائية وهي الأشد جسامة وخطورة، قد قرر المشرع سقوطها بمضي المدة، فإن من الطبيعي أن تسقط العقوبة التأديبية وهي الأقل جسامة وخطورة للسبب ذاته.

يضاف إلى ما تقدم أنه لا يصح أن يظل الجزاء التأديبي سيفاً مسلطاً على عنق الموظف يهدد مركزه الوظيفي والأدبي، وإنما يتعين أن يسدل الستار على

---

(١) كما هو الحال بالنسبة لتقادم الدعوى الجنائية في مواد الجرح، وقدرها ثلاث سنوات من تاريخ وقوع الجريمة.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٣٠٥، ومن أنصار هذا الرأي أيضاً المستشار عبد الوهاب البنداري - المرجع السابق - ص ٥٧٣.



الجريمة التأديبية وعلى العقوبة التي تقررت لها بعد مضي فترة من الزمن ليبدأ الموظف صفحة جديدة غير ملوثة بأخطاء الماضي<sup>(٣)</sup>.

---

(٣) أنظر في هذا الصدد د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - الإشارة السابقة.

## المطلب الرابع

### انقضاء الجزاء التأديبي بوفاة الموظف

تنص المادة (١٠٦) من قانون الخدمة المدنية القطري على أن:-

"تتقضي الدعوى التأديبية بوفاة المتهم"

والأصل في تقرير هذا الحكم هو ذلك المبدأ العادل الذي تعتنقه معظم النظم القانونية الحالية في المجالين الجنائي والتأديبي، وهو مبدأ شخصية العقوبة. ومبدأ شخصية العقوبة، إذ يعني ارتباط العقاب بشخصية المخطئ فإنه يترتب عليه أن يزول الحق في العقاب بزوال شخصية المخطئ من الوجود.

والحكمة من انقضاء الدعوى التأديبية بوفاة المتهم - كما يراها بعض الفقه<sup>(١)</sup>، تكمن في قرينة البراءة الأصلية التي يستفيد منها كل متهم إلى أن يحكم ضده بالإدانة بحكم نهائي، فإذا توفي المتهم قبل أن يحكم عليه نهائياً، فإنه يعتبر قد مات بريئاً ويسقط من ثم الاتهام ضده، ولا يجوز الاستمرار في الإجراءات التأديبية في مواجهة ورثته، ولو قبلوا هم بذلك.

وتعتقد الباحثة أن الحكمة من انقضاء الدعوى التأديبية بوفاة المتهم تكمن - فضلاً عما تقدم - في أمرين:-

**الأمر الأول:** أن المحاكمة التأديبية، مهما توافر لها من العدالة والنزاهة والحياد إنما تتطوي في ذاتها - بوجه أو بآخر - على مساس بالمركز الأدبي للموظف المحال وخدش لكرامته، ومن غير الملائم مطلقاً أن يخاض في مثل هذه الأمور بالنسبة لإنسان قد قضى نحبه وأفضى إلى بارئه.

**الأمر الثاني:** أن المحاكمة - جنائية كانت أو إدارية - إنما تفترض وجود المتهم ذاته، ليس فقط ليدافع عن نفسه، بل لأنه أحد أشخاص الدعوى الذين يلزم وجودهم لسيرها على نحو طبيعي، ولذلك فإننا نجد أن القضاء الجنائي وإن كان يجيز محاكمة المتهم غيابياً، فإن ظهور المتهم أو القبض عليه يجعل هذه المحاكمة كأن لم تكن، وهذا في مواد الجنايات، أو يعطي المتهم الحق في

طلب إعادة إجراءات المحاكمة من جديد بطريق المعارضة في الحكم، وذلك في مواد الجرح.

ويترتب على وفاة المتهم انقضاء الدعوى التأديبية بغض النظر الحالة كانت عليها هذه الدعوى.

وترتيباً على ذلك فإنه إذا توفي الموظف خلال التحقيق معه أو عقب انتهاء هذا التحقيق، وقبل رفع الدعوى التأديبية، فإنه ينبغي حفظ التحقيق، وإذا أقيمت الدعوى رغم ذلك كان على المحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبولها، وإذا توفي الموظف بعد رفع الدعوى التأديبية عليه وجب عدم السير فيها<sup>(١)</sup>.

وتستثنى من انقضاء الدعوى التأديبية بوفاة الموظف - كما يرى بعض الفقهاء<sup>(٢)</sup> - الدعوى التأديبية المؤدية لصدور أحكام مالية على الموظف المتوفى لمصلحة الخزنة العامة، وذلك - على حد قول هذا الجانب من الفقه - لإمكانية تنفيذها على تركة الموظف بعد وفاته كالدون المدنية تماماً. ولا تتفق الباحثة مع هذا الرأي، ذلك أنه لا يمكن - في نظرنا - أن تصدر أحكام ضد الموظف بعد وفاته من حيث الأصل، لا أحكام مالية ولا غيرها، ثم أن صدور الحكم المالي - كما يرى هذا الجانب من الفقه - يفترض إدانة الموظف، وهذا ما لا يمكن أن يكون بعد وفاته.

وفضلاً عما تقدم فإن المشكلة ليست في تنفيذ الحكم بعد وفاة الموظف - كما يبدو من ظاهر قول هذا الفريق من الفقه - وإنما المشكلة في وجود الدعوى التأديبية واستمرارها حتى يصدر فيها الحكم على رغم وفاة المتهم، وهذا ما يخالف حكماً معلقاً بالنظام العام هو انقضاء الدعوى بوفاة المتهم.

---

(١) د. مصطفى عفيفي - المرجع السابق - ص ٣٣٦، ٣٣٧.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٣٠٧.

وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا، على مبدأ شخصية العقوبة ومن ثم انقضاء الدعوى التأديبية ب وفاة الموظف في العديد من أحكامها قديمها وحديثها<sup>(١)</sup>.

ويثور الآن في ذهن الباحثة سؤال حول حكم وفاة الموظف بعد انتهاء التحقيق الإداري الذي أجري معه و صدور قرار سلطة التأديب الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء الإداري عليه، فهل يترتب على الموت في مثل هذا الغرض زوال العقوبة المقررة على الموظف؟

لم يتعرض المشرع المصري ولا القطري لهذه النقطة، ومن ثم نعتقد أن الأمر بعد انتهاء التحقيق الإداري و صدور القرار بمجازاة الموظف، لا يتعلق بدعوى تأديبية يلزم بسبب الموت أن تنقضي، وإنما يتعلق بقرار إداري هو قرار الجزاء، ومن ثم فلا مجال للكلام عن أثر وفاة الموظف على الدعوى التأديبية، وإنما سيكون الكلام عن مدى إمكانية تنفيذ هذا القرار رغم موت الموظف.

وفي نظر الباحثة فإنه على الرغم من إمكانية تنفيذ القرار التأديبي بعد موت الموظف إذا كان هذا القرار ينطوي على عقوبة مالية بحتة كالخصم من الراتب، فإننا نميل إلى سقوط العقوبة في مثل هذه الحالة أيضاً، حتى لا يقع مساس بالمركز الأدبي لإنسان ميت، وحتى لا تجتمع لورثة الموظف مصيبة الموت ومصيبة نقصان المستحقات المالية.

---

(١) أنظر في صدد ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٧٤ لسنة ١٠ق - جلسة ١٩٦٦/١٢/٣، وحكمها في الطعن رقم ٧٤ لسنة ٢٠ق - جلسة ١٩٧٩/١٢/١٥ وحكمها في الطعن رقم ٢٢٩ لسنة ٣٥ق جلسة ١٩٩٧/٧/٥.

## الفصل الرابع

### الضمانات التأديبية للموظف العام في قطر

**تمهيد وتقسيم :** إن أي نظام عقابي - جنائياً كان أو إدارياً- لا يمكن أن يكون مشروعاً ولا عادلاً ما لم يحط ببعض الضمانات التي تحفظ للمتهم كرامته الإنسانية و تحفظ له حق الدفاع عن نفسه وتضمن له محاكمة عادلة وموضوعية، ومن ثم فإن الضمانات التأديبية للموظف العام تمثل له أهمية كبيرة في مواجهة السلطات التأديبية كما تعد من أهم الأسس التي يقوم عليها النظام القانوني لتأديب الموظف العام في معظم التشريعات الوظيفية المعاصرة سواء في فرنسا أو مصر أو قطر .

ولذلك نجد أن هذه الضمانات تزداد كل يوم في الدول الحديثة نظراً لأن النظام التأديبي للموظف العام يعد من أهم وأخطر جوانب الوظيفة العامة. ونتيجة للأهمية الفائقة لنظام التأديب فقد أحاطته النظم الوظيفية المختلفة بالعديد من الضمانات الجوهرية التي تملئها قواعد العدالة والإنصاف والمبادئ القانونية العامة وتوجبها الأصول العامة للتأديب<sup>(١٩٥)</sup>.

ونقسم هذا الفصل إلى مباحث ثلاثة، نتناول في المبحث الأول الضمانات التأديبية السابقة على توقيع العقوبة التأديبية، ونتناول في المبحث الثاني الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع العقوبة، ونتناول في المبحث الثالث الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية.

---

(١٩٥) انظر د. عبد العظيم عبد السلام - مرجع سابق - ص ٣٩٧

## **المبحث الاول**

### **الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية**

**\*تقسيم :** \_ نقسم هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة ، نتكلم في المطلب الأول عن مواجهة الموظف بالفعل الذي ارتكبه ، وفي الثاني نتكلم عن الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري ، أما المطلب الثالث فنتكلم فيه عن الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري.

### **المطلب الاول**

#### **مواجهة الموظف بالفعل الذي ارتكبه**

إن من أبرز صور العدالة مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه من مخالفات ، حتى يحيط بها علماً ويتخذ - إن شاء - ما يراه من أوجه الدفاع. وتعني المواجهة آنفة الذكر تمكين الموظف المتهم من الإحاطة بالتهم والمخالفات المنسوبة إليه حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه. والحق أن إخطار الموظف المتهم بما هو منسوب إليه هو أقرب ما يكون إلى المنطق والعدالة ، إذ لا يمكن للموظف أن يدافع عن نفسه بغير أن يحيط علماً بالتهم المنسوبة إليه . ولا يكفي أن يحاط علماً بالتهم المنسوبة إليه ، وإنما يجب فضلاً عن ذلك أن يعطى الموظف وقتاً كافياً ليعد دفاعه<sup>(١٩٦)</sup> وما يستتبعه هذا الدفاع من مستندات وملاحظات وغيرها، ويجب كذلك اطلاع الموظف المتهم على كافة المستندات المتعلقة بالتهم المنسوبة إليه، كملف خدمته مثلاً وكذلك أوراق التحقيق وغيرها .

---

(<sup>١٩٦</sup>) انظر د. محمود أبو السعود- المرجع السابق ص ١٤٢ .

ولقد عرف الفقه المواجهة آنفة الذكر بأنها " إحاطة الموظف العام علماً بالتهمة المنسوبة إليه لكي يكون على معرفة كاملة بظروفها وبما يحقق له دفاعه بعدم ارتكاب التهمة وتبرئته منها" (١٩٧).

ولقد حرص المشرع القطري على تحقيق هذه الضمانة للموظف العام حالة مساءلته تأديبياً عن الأفعال المنسوبة إليه ، وذلك بالنص عليها صراحة في قانون الخدمة المدنية.

ونتناول فيما يلي موقف المشرع القطري في هذا الصدد:

**أولاً: إحاطة المتهم علماً بالخطأ المنسوب إليه :** تنص المادة ( ٨١ ) من قانون الخدمة المدنية القطري على انه :-

" لا يجوز توقيع جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".  
كما تنص المادة (٩٥) من ذات القانون، الخاصة بالإحالة إلى الهيئات التأديبية على أن : " يخطر الموظف بصورة من قرار الإحالة وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته ، وذلك قبل انعقادها بخمسة عشر يوماً على الأقل .ويسلم الإخطار إلى الموظف شخصياً بمقر عمله ، أو يرسل إليه بكتاب مسجل بعلم الوصول على عنوانه الثابت بملف خدمته إذا كان موقوفاً أو منقطعاً عن العمل ".

ويظهر من النصين المتقدم ذكرهما أن المشرع القطري قد حرص على تحقيق ضمانة المواجهة آنفة الذكر، ذلك أنه في صدد الإحالة للتحقيق فإن مما لاشك فيه أن أعمال التحقيق تقتضي حتماً إحاطة الموظف المتهم بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه، كما أن سماع أقوال الموظف المتهم وتحقيق دفاعه يفترضان بداهة علمه بالتهمة المنسوبة إليه .

---

(١٩٧) د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص ٥٠٢.

أما في صدد الإحالة للمحاكمة التأديبية فيظهر واضحاً من نص المادة (٩٥) أنفة الذكر مدى التزام الجهة الإدارية بإخطار الموظف المتهم بصورة من قرار الإحالة، ولاشك أن قرار الإحالة يتضمن بيان التهم المنسوبة إلى الموظف العام المحال<sup>(١٩٨)</sup>.

كما يظهر حرص المشرع القطري على تحقيق هذه الضمانة مما استلزمه في المادة أنفة الذكر من ضرورة تسليم الأخطار بقرار الإحالة للموظف شخصياً إن كان موجوداً في عمله، أما أن لم يكن الموظف موجوداً سواء كان موقوفاً عن العمل أو منقطعاً عنه، فإنه يلزم أن يرسل هذا الإخطار بخطاب مسجل بعلم الوصول على عنوان الموظف الثابت بملف خدمته، ويترتب على عدم مراعاة ما تقدم - في نظر الباحثة - بطلان التحقيق أو المحاكمة التأديبية، وما يترتب عليهما من آثار أخرى كالوقف عن العمل أو الجزاء التأديبي أو غير ذلك من الآثار .

أما عن الوضع في مصر فإن المشرع المصري كان حريصاً بدوره على تحقيق هذه الضمانة للموظف المحال للتحقيق أو المحال للمحاكمة التأديبية، فالمادة (٣٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ تنص على أن : \_ "يقوم قلم كتاب المحكمة<sup>(١٩٩)</sup> بإعلان ذوي الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق".<sup>(٢٠٠)</sup> كما تنص المادة (٢٣) من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٥ على أن :-

---

<sup>(١٩٨)</sup> ولذلك أرى أن خلو قرار الإحالة من بيان تفصيلي بالتهم المنسوبة للموظف المحال يمثل إهداراً للضمانة محل البحث ، وإن كنا نعتقد أن ذلك أمر نادر .  
<sup>(١٩٩)</sup>المقصود بذلك المحكمة التأديبية.

<sup>(٢٠٠)</sup>المقصود بإيداع الأوراق هنا إيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة بمعرفة النيابة الإدارية، والمقصود بذوي الشأن هنا كل من الموظف المحال وجهة عمله بالجهاز المركزي للمحاسبات.



"يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف، ويحدد رئيس المحكمة جلسة نظر الدعوى، وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ الإيداع ، ويكون الإعلان بخطاب موصى عليه بعلم الوصول".

ويبدو واضحاً مدى اهتمام المشرع المصري بهذه الضمانة أيضاً، ويتجلى هذا الاهتمام فى استلزام إعلان الموظف المحال إلى المحاكمة بصورة من قرار الإحالة وكذلك تضمين قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف المتهم .

أما عن موقف الفقه والقضاء، فقد جرى قضاء مجلس الدولة المصري منذ نشأته - يسانده في ذلك الفقه - على ضرورة توافر هذه الضمانة التأديبية باعتبارها من الضمانات الجوهرية الأساسية للموظف المتهم، التي تعينه على درء الاتهام الموجه إليه وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه<sup>(٢٠١)</sup>، ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد ما قضت به من أنه "ومن حيث أنه متى كان ذلك وكان الثابت من الأوراق أن الطاعن لم يعلن إعلاناً صحيحاً بقرار الإحالة إلى المحاكمة ولم يخطر بجلسات المحاكمة، ومن ثم لم تتح له فرصة الدفاع عن نفسه أمام المحكمة التأديبية، فإنه يتعين الحكم بإلغاء الحكم المطعون فيه وإعادة الدعوى إلى المحكمة التأديبية لإعادة محاكمته والفصل فيما نسب إليه مجدداً من هيئة أخرى" (٢٠٢) .

كما قضت هذه المحكمة أيضاً بأنه :-

---

(٢٠١) انظر د . عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٠٣ .

(٢٠٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٤ لسنة ٤٤ جلسة ٢٠ | ٣ | ١٩٩٩ (غير منشور).

"وإن كانت مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه نعتبر ضماناً من ضمانات التحقيق ويترتب على إغفالها بطلانه إلا أن عدم مواجهة من يحقق معه بهذه الأقوال أثناء التحقيق لا يبطله، ما دام قد وضع التحقيق كاملاً تحت نظره للإطلاع عليه وإبداء ما يراه من دفاع أمام مجلس التأديب" (٢٠٣).

#### ثانياً :- إتاحة الفرصة للموظف المتهم للإطلاع على ملف التحقيق :-

تقتضي مواجهة الموظف بالفعل الذي ارتكبه أن يتاح له الاطلاع على ملف التحقيق، خاصة ما يتعلق منه بقرار أو تقرير الاتهام، إذ بإطلاع الموظف المتهم على ملف التحقيق يمكنه أن يحيط بالتهمة المنسوبة إليه ويعد لهذه التهمة من وسائل الدفاع ما يراه كافياً لدفعها، ولا يقتصر حق الموظف المتهم على الإطلاع على قرار الاتهام وحده، بل يجوز له المطالبة بالاطلاع على ملف التحقيق بكافة مشتملاته وذلك أن هذا الإطلاع من شأنه أن يعين الموظف المتهم على إعداد أوجه دفاعه كما قدمنا (٢٠٤)؛

وبعد هذا الحق ثابتاً للموظف ولو لم يرد النص عليه صراحة في النظم الوظيفية، لكونه من المبادئ العامة للقانون (٢٠٥).

ولقد ورد النص على هذا الحق للموظف في المادة (٨٢) من قانون الخدمة المدنية القطري، إذ قضت هذه المادة بأن :-

"للمحقق أن يطلع على ما يلزم من الأوراق وأن يستدعي الشهود ويستمع إلى أقوالهم، وللموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته"، و لا شك أن حضور الموظف المتهم

---

(٢٠٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٦٤٦) لسنة ٣٢ جلسة ١١/٥ ١٩٨٨ - مجموعة أحكام السنة الرابعة والثلاثين.

(٢٠٤) انظر في هذا الصدد د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٧، ٥ وما بعدها.

(٢٠٥) د. عبد العظيم عبد السلام، الإشارة السابقة.

لجميع إجراءات التحقيق يقتضي إطلاعه على أوراق هذا التحقيق أو على الأقل الإحاطة علماً بما ينطوي عليه ملف التحقيق.

أما عن المشرع المصري، فإنه قد أكد أيضاً على هذه الضمانة، إذ نصت المادة الثامنة من قانون النيابة الإدارية على أن:

"يحق للموظف المتهم أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته، كما يجوز له الإطلاع على أوراق التحقيق بعد الانتهاء منه".

ورغم ورود النص صراحة في المادة (٩٠) من قانون الوظيفة العامة المصري رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ على حق الموظف في الإطلاع على جميع أوراق التحقيق إلا أن قوانين الوظيفة العامة المصرية التالية على القانون الآنف الذكر، وآخرها القانون الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ لم يرد فيها مثل هذا النص، ونعتقد أن القانون المصري ما ترك النص على هذا الحق إلا لكونه من قبيل المبادئ العامة التي لا تحتاج إلى النص عليها.

أما عن الفقه، والقضاء في مصر فقد استقرا على ضرورة منح الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية هذا الحق بإعتباره من الضمانات الجوهرية والأساسية للموظف العام لتوفير الاطمئنان لديه في سلامة ونزاهة التحقيق معه (٢٠٦)(٢٠٧).

---

(٢٠٦) راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي - قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٢٦٣ وما بعدها

(٢٠٧) انظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٩٩ لسنة ٤١ ق بجلسة ١٩٩٩/١/٢٣.

## المطلب الثاني

### الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري

تعددت تعريفات الفقه للتحقيق الإداري، فذهب البعض إلى أن هذا التحقيق هو "مجموعة الإجراءات التي تتخذها الجهة التي خصها المشرع بالتحقيق مع الموظف في الخطأ الذي أرتكبه بهدف الوصول إلى الحقيقة و التأكد من صدق الإتهام وإثباته عن طريق إتقان الإستجواب وأحكامه وتحديد التكيف القانوني للواقعة المنسوبة إلى الموظف"<sup>(٢٠٨)</sup>.

ويعرفه فريق آخر من الفقه بأنه:

"إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعليها أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين بهدف الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها"<sup>(٢٠٩)</sup>.

**ولقد عرفت المحكمة الإدارية العليا التحقيق الإداري بقولها :-**

" التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي أو المحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محدودة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة"<sup>(٢١٠)</sup>.

ومن جانبها ترى الباحثة أن التحقيق الإداري هو "مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة عقب وقوع المخالفة التأديبية بغية تحديد شخص مرتكبها وتحقيق دفاعه وتوقيع الجزاء الإداري عليه". والتحقيق الإداري رغم افتراض حيده ونزاهته وأنه لا ينبغي غير الوصول للحقيقة وليس مجرد الإضرار بالموظف العام ولو من حيث مكانته الأدبية، إلا إنه يجب عدم إحالة

---

<sup>(٢٠٨)</sup>د. عمرو بركات- السلطة التأديبية - رسالة جامعة القاهرة - ١٩٧٩ ص ٢٦٤ .

<sup>(٢٠٩)</sup>د . على جمعة محارب - المرجع السابق ص ٤٨٦ .

<sup>(٢١٠)</sup>حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٨٥ لسنة ٣٣ ق ح جلسة ١٣ | ١٩٨٩.

الموظف التحقيق إلا إذا كان الإتهام الموجه إليه جدياً وقائماً على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه (٢١١) .

ولقد حرص المشرع القطري على النص صراحة على مرحلة التحقيق الإداري كمرحلة مهمة وضرورية لتوقيع الجزاء التأديبي ، فنص في المادة (٨١) من هذا القانون (٢١٢) على أنه :-

" ولا يجوز توقيع جزاء تأديبي على الموظف العام إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً " .

ومن أهم الضمانات الشكلية التي قررها المشرع القطري بصدد التحقيق الإداري الضمانتان الآتيتان :-

١ - إجراء التحقيق بمعرفة السلطة المختصة .

٢ - تدوين كافة إجراءات التحقيق .

وفيما نتناول هاتين الضمانتين تباعاً :

#### أولاً : إجراء التحقيق بمعرفة السلطة المختصة :

من الضمانات المهمة التي يتمتع بها الموظف العام في مجال إلى المساءلة التأديبية، أن يجري التحقيق معه بمعرفة الجهة المختصة بذلك قانوناً، وذلك أن ركن الاختصاص ذاته يعد من عناصر شرعية العمل الإداري أيما كان نوعه.

والسلطة المختصة بإجراء التحقيق هي - كأصل عام - جهة الإدارة التي ينتمي إليها الموظف المتهم (٢١٣).

---

(٢١١) انظر د. ماجد راغب الحلو - القضاء الإداري - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية ١٩٨٢، ص ٢٢٦.

(٢١٢) قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون الخدمة المدنية.

(٢١٣) انظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥١٢.

والعلة في جعل جهة الإدارة التابع لها الموظف العام هي صاحبة الاختصاص الأصلي في التحقيق معه أن هذه الجهة هي الأقرب إلى ظروف وملابسات المخالفة الإدارية، كما أنها تمثل - في نظرنا - المجني عليه في هذه المخالفة، وفضلاً عن ذلك فإن هذه الجهة هي الأقدر على التحقيق مع الموظف العام المتهم<sup>(٢١٤)</sup> .

على أن اختصاص جهة الإدارة بالتحقيق مع الموظف العام في النظام القطري ليس اختصاصاً حصرياً، إذ يشاركها في هذا الاختصاص جهة شبه قضائية هي المجلس الدائم للتأديب<sup>(٢١٥)</sup> . وسنتناول ذلك بالتفصيل عند تناولنا للسلطة المختصة بالتأديب في قطر .

أما عن الوضع في مصر فهو ذات الوضع في قطر، حيث تختص الجهة الإدارية التابع لها الموظف المتهم بإجراء التحقيق معه كأصل عام<sup>(٣)</sup> وتشاركها في هذا الاختصاص هيئة النيابة الإدارية في الحالات التي ورد النص عليها في المواد (٧٦) وما بعدها من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨<sup>(٢١٦)</sup> ويباشر التحقيق في النظام القانوني المصري - بمعرفة السلطة الرئاسية للموظف المتهم . ويقصد بالسلطة الرئاسية آنفة الذكر الوزير المختص، أو رئيس الجهة الإدارية التي يعمل بها هذا الموظف .

---

(٢١٤) انظر د. فهمي محمد عزت - سلطات التأديب بين الإدارة والقضاء - رسالة ١٩٨٠ .

(٢١٥) يعد هذا المجلس في نظر الباحثة هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي .

(٢١٦) راجع شرح مجال عمل النيابة الإدارية واختصاصاتها د. عبد العظيم عبد السلام -

القانون الإداري - التنظيم الإداري - الكتابة الأولى - دار النهضة العربية - ط ١٩٩٩ ص

٤٤١ وما بعدها .

وينعقد الاختصاص للسلطة الإدارية بإجراء التحقيق بالنسبة لجميع المخالفات التأديبية، وذلك باستثناء الحالات المنصوص عليها بالمادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة آنف الذكر<sup>(٢١٧)</sup>.

وغالباً ما تعهد السلطة الرئاسية بمهمة التحقيق مع الموظف العام إلى إدارة متخصصة داخل الجهة الإدارية يطلق عليها إدارة التحقيقات أو الشؤون القانونية<sup>(٢١٨)</sup>. وقد أورد المشرع المصري مجموعة من الاستثناءات على حق الجهة الإدارية في إجراء التحقيق مع الموظف العام، وذلك بهدف غل يد الجهة الإداري عن التحقيق مع الموظف وعقد الاختصاص بذلك للنيابة الإدارية وحدها.

وقد وردت هذه الاستثناءات في المادة (٧٩) مكرراً من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة حيث نصت هذه المادة على أن : "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف العليا كما تختص النيابة الإدارية دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين (٣، ٤) من المادة (٧٧) من هذا القانون، وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرّبه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ، وعلى تلك الجهة فور إخطارها بأوراق التحقيق إحالته إلى النيابة الإدارية ، ويقع باطلا كل إجراء أو تصرف يخالف أحكام الفقرتين السابقتين".

أما عن الفقرة الرابعة من المادة (٧٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة فقد نصت على المخالفات التي يلزم إحالتها للنيابة الإدارية بأنها : "الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد

---

(٢١٧) انظر الأستاذ أحمد محمد السليطي - التحقيق الإداري مع الموظف العام - رسالة - جامعة القاهرة - ٢٠٠٠ ص ١٩٨.

(٢١٨) انظر د. عبد العظيم عبد السلام المرجع السابق ص ٥١٢.

الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة". ويتضح مما تقدم أن الاختصاص بالتحقيق مع الموظف العام ينعقد للنيابة الإدارية وحدها في الأحوال الآتية :-

١ - التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا، أي وظيفة مدير عام وما يعلوها.

٢ - التحقيق في المخالفات التي تتصدى النيابة الإدارية من تاريخ علمه بالمخالفة سواء كانت هذه المخالفة مالية أم إدارية، وبالنسبة لجميع الموظفين<sup>(٢١٩)</sup>.

وقد تباشر النيابة الإدارية التحقيق مع الموظف العام بناء على طلب الجهة الإدارية التابع لها الموظف العام أو بموافقتها على أنه في غير أحوال الاختصاص القاصر للنيابة الإدارية أو تصديها للتحقيق بناء على طلب الجهة الإدارية التابع لها الموظف المتهم ، لا يجوز للنيابة الإدارية أن تتغول على الاختصاص الأصيل الثابت للجهات الإدارية بالتحقيق مع موظفيها؛ وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: \_

"ومن حيث أن اختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق مع الموظف العام وتوقيع الجزاء الإداري عليه اختصاص ثابت وأصيل بحكم السلطة الرئاسية التي لجهة الإدارة على العاملين بها وأنه إذا كان القانون قد خول النيابة الإدارية اختصاصاً أيضاً في التحقيق مع العاملين إلا أنه أقام تنظيمه لهذا الاختصاص على أساس عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في هذا الصدد بصريح نص المادة (٣) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ بشأن النيابة الإدارية تاركاً للجهة الإدارية الترخيص في أمر إحالة التحقيق إلى النيابة

---

(٢١٩) لمزيد من التفاصيل انظر د. انور سلامة - الوظيفة العامة - ج ١ - دار النهضة العربية - ط ١٩٩٧ ص ٣٤٨ ومابعداها ، د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق.



الإدارية أو إنفرادها هي بإجرائه بحسب تقديرها المطلق لظروف الحال وملاساته" (٢٢٠).

**ثانياً: تدوين كافة إجراءات التحقيق:-** يقصد بتدوين إجراءات التحقيق الإداري أن تكتب كافة هذه الإجراءات بمعرفة السلطة المختصة بإجراء التحقيق وأن يوقع المحقق القائم بالتحقيق على ما تم تدوينه من هذه الإجراءات وأن يطلع الموظف المتهم على هذا التدوين ويوقع بدوره عليه، ويتعين تدوين إجراءات التحقيق دون استثناء وإن كان هناك بعض الإجراءات بعينها يعد تدوينها أمراً بالغ الأهمية، ومن هذه الإجراءات أقوال الموظف المتهم، ونعني بها الأسئلة التي وجهت إليه ، وإجابته عن هذه الأسئلة ، وكذلك كافة أوجه دفاعه، وأيضاً كافة الإجراءات التي قامت بها سلطة التحقيق كسماع الشهود والمواجهة والمعاينة وما شابه ذلك من الإجراءات الجوهرية .

والعلة في أهمية تدوين إجراءات التحقيق الإداري هي - في نظرنا - حفظ حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه ، إذ بالكتابة يستطيع الموظف المذكور معرفة ما ينسب إليه وما يعزى إليه من أقوال ، وما قيل في حقه من أقوال الشهود ، وما استخدم من مستندات مثبتة للتهمة المنسوبة إليه . كذلك فإن كتابة إجراءات التحقيق الإداري تمكن من مباشرة الرقابة عليه سواء كانت هذه الرقابة قضائية أو إدارية . وتعتبر كتابة إجراءات التحقيق إجراءً جوهرياً يترتب على مخالفته بطلان التحقيق ، يستوي في ذلك أن يكون التحقيق قد أجرته الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية، (٢٢١) والقول بغير ذلك من شأنه طمس الأدلة وإخفاء الحقيقة والعبث بها (٢٢٢).

---

(٢٢٠) راجع حكم المحكمة الإدارية في الطعن رقم ٣٤٠ من - جلسة - ٤ | ٤ | ١٩٨١، وانظر

كذلك المستشار احمد صبري البيلي - ولاية النيابة الإدارية ، تطورها واختصاصها .

(٢٢١) انظر في هذا العدد د . عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق ص ٥٣٠ .

(٢٢٢) د . عبد العظيم عبد السلام - الاشارة السابقة.

وتعد قاعدة كتابة التحقيق الإداري من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام.<sup>(٢٢٣)</sup> وترتيباً على ذلك فنحن نرى وجوب الالتزام بكتابة إجراءات التحقيق الإداري ولو لم تنص على ذلك اللائحة الداخلية للجهة الإدارية القائمة بالتحقيق<sup>(٢٢٤)</sup> ولقد أخذ المشرع القطري بمبدأ حتمية كتابة إجراءات التحقيق الإداري.

#### فنتص المادة (٨١) من قانون الخدمة المدنية على أنه :-

" لا يجوز توقيع جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه . ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الإنذار والخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفاهة ، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء".

ويقابل هذا النص في القانون المصري المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة، حيث تتضمن هذه المادة ذات المضمون الوارد بالمادة (٨١) أنفة الذكر. ورغم أهمية وجوهية كتابة إجراءات التحقيق إلا أنه المشرع في كل من مصر وقطر قد أورد استثناء على هذه القاعدة مؤداه جواز التحقيق مع الموظف العام شفاهة .

ولقد ورد هذا الإستثناء في الفقرة الثانية من المادة (٨١) من قانون الخدمة المدنية القطري، والسابق سرد نصها، حيث قضت الفقرة المذكورة بأنه : " ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزائي الإنذار والخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع

---

(٢٢٣) انظر د . عمرو بركات - المرجع السابق - ص ٢٧١.

(٢٢٤) أنظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٤٦ لسنة ٣٢ ق - جلسة ١٩٨٨/١١/٥ - وأنظر أيضاً في هذا الصدد د. عبد الفتاح مراد - أصول أعمال النيابة والتحقيق الجنائي العملي - منشأة المعارف - الإسكندرية - ١٩٨٨ - ج ١ - ص ٣١.

الجزء " . ويتبين من استقراء هذا النص أن يشترط لمجازاة الموظف بناء على تحقيق شفهي الشرطان التاليان :-

١ - أن تكون العقوبة الموقعة على الموظف هي الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام .

٢ - أن يتم إثبات مضمون التحقيق في القرار الصادر بتوقيع الجزء .  
وترتيباً على ذلك ترى الباحثة أنه إذا تبين للسلطة الإدارية حال إجرائها لهذا التحقيق الشفهي أن الفعل المنسوب إلى الموظف يستأهل المعاقبة عليه بأكثر من الإنذار أو الخصم في حدود ثلاثة أيام، فإنها تلتزم بالعودة إلى التحقيق المكتوب وإلا كان قرارها بغير هذين الجزأين باطلاً.

والمقصود بإثبات مضمون هذا التحقيق الشفهي في القرار الصادر بالجزء، أن يذكر في صلب هذا القرار ما تم من إجراءات هذا التحقيق وما أسفر عنه من نتائج<sup>(٢٢٥)</sup>، وذلك إلى جانب تسبيب قرار الجزء وفقاً للقواعد العامة.

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "إن الأصل هو التحقيق الكتابي الذي يدون كاملاً وعلى علته، واستثناءً من هذا الأصل أجاز إجراء التحقيق شفاهةً على أن يثبت مضمونه في المحضر الذي يحوي الجزء، إذ يعتبر إثبات هذا المضمون في حالة التحقيق الشفهي بديلاً عن تدوين التحقيق كاملاً في حالة التحقيق الكتابي، ويعتبر التدوين وإثبات مضمون التحقيق من الإجراءات الجوهرية لتعلقها بالإجراءات الجوهرية للتحقيق"<sup>(٢٢٦)</sup>.

---

<sup>(٢٢٥)</sup> انظر في هذا الصدد د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص ٥٢١، وانظر أيضاً د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٣٠٧ وما بعدها، وأيضاً د. محمود أبو السعود، المرجع السابق، ص ٢٥٥.

<sup>(٢٢٦)</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٢٢٦ لسنة ٩٩، جلسة ١٥/٤/١٩٦٧.

## المطلب الثالث

### الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري<sup>(١)</sup>

#### تمهيد وتقسيم:

على الرغم من أهمية الضمانات الشكلية آنفة الذكر التي يلزم أن يحاط بها التحقيق الإداري، فإن هذه الضمانات ليست كافية، ذلك أن هذه الضمانات من ناحية أولى تهدف بصفة أساسية إلى تحقيق الرقابة - الإدارية أو القضائية - على سلامة التحقيق الإداري، كما أنها من ناحية ثانية لا تتعلق مباشرة بحق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه ولذلك فثمة ضمانات أخرى لا تتعلق بشكل التحقيق ولا السلطة القائمة به ، وإنما تتعلق بمضمون التحقيق ذاته كخطوة من خطوات مساءلة الموظف العام تأديبياً، وتتمثل هذه الضمانات الموضوعية في عدم جواز وقف الموظف المتهم عن عمله إلا لمصلحة التحقيق، وعدم جواز تفتيش الموظف إلا عند الضرورة، وإتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه، وتعد هذه الضمانات الثلاثة أموراً بالغة الأهمية لضمان حيده التحقيق الإداري ونزاهته وكفالة حق الموظف العام في الدفاع عن نفسه.

ونتناول فيما يلي هذه الضمانات الثلاثة في فرع مستقل لكل منها.

---

(١) أنظر في هذا الصدد : المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين - قضاء التأديب في

الوظيفة العامة- دار النهضة العربية - ط ٢٠٠٦ - ص ٤٥٣ وما بعدها.

## الفرع الأول

### عدم جواز وقف الموظف عن العمل

#### إلا لمصلحة التحقيق

لاشك أن وقف الموظف عن العمل بعد مسألة خطيرة لمساسه بإعتبارات كثيرة تهم الموظف العام ، أهمها سمعته في مجال الوظيفة العامة وكرامته ، وكذلك مستحقاته المالية إذ قد يترتب على الوقف عن العمل - كما هو الحال في مصر - أن تتأثر المستحقات المالية للموظف الموقوف. ورغم خطورة الوقف عن العمل على النحو المتقدم فإن سلامة التحقيق الإداري قد تقتضي إبعاد الموظف العام مؤقتاً عن الوظيفة ريثما تنتهي إجراءات التحقيق معه ، ومن أجل الموازنة بين مصلحة الموظف العام في عدم إبعاده عن وظيفته، ومصلحة التحقيق في أن يتم بحياد فقد شرع في كل من مصر وقطر الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق.

وفيما يلي نتناول الوقف الاحتياطي عن العمل في النقاط الآتية:

#### أولاً: تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل:-

أجازت المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ "للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطياً متى اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك".

وتنص المادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية القطري على أنه:

"لوزير المختص أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع استمرار صرف راتبه وبدلاته، ولا يجوز أن تزيد فترة الإيقاف على شهر إلا بقرار من الهيئة التأديبية المختصة".

ورغم النص التشريعي على الوقف الاحتياطي عن العمل في كل من مصر وقطر، فإن كلا من المشرعين لم يعتمد إلى تعريف الوقف ذاته.

ولقد تصدى الفقه - كعادته - لتعريف الوقف الاحتياطي عن العمل، فذهب بعض الفقهاء<sup>(٢٢٨)</sup> إلى تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل بأنه "إجراء قانوني مقرر كحق قديم ومستقر يخول الإدارة كف يد الموظف عن أعمال وظيفته كإجراء تحفظي وقائي مؤقت تستلزمه مقتضيات مصلحة التحقيق الإداري، خاصة إذا كانت التهم المسندة للموظف المتهم على درجة من الخطورة أو الجسامة لا يصح معها أن يستمر في عمله".

ويرى جانب آخر من الفقه<sup>(٢٢٩)</sup> أن الوقف الاحتياطي عن العمل هو "إجراء قانوني قصد به تحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، إما لصالح التحقيق الذي يجري سواء أكان التحقيق إدارياً أم جنائياً، وإما صوناً للوظيفة العامة وحفظاً لكرامتها وصيانة لها من العبث أو الإخلال بها".

وفريق ثالث من الفقه<sup>(٢٣٠)</sup> يعرف الوقف بأنه:

"حجب العامل مؤقتاً عن مباشرة اختصاصاته لمدة زمنية تنتهي إما بانتهاء الأجل المحدد لقرار الوقف الصادر من السلطة التأديبية، أو بالقرار الصادر من المحكمة التأديبية بامتداده، أو بصور قرار أو حكم من جهة الاختصاص بالبت فيما نسب إلى العامل من أخطاء تأديبية أو جنائية".

وهذا فريق رابع من الفقه<sup>(٢٣١)</sup> يعرف الوقف الاحتياطي عن العمل بأنه:

---

(٢٢٨) انظر د. نصر مصباح القاضي - النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي - دراسة مقارنة - ص ٥١٥.

(٢٢٩) د. عمرو بركات - المرجع السابق - ص ٢٧٩.

(٢٣٠) د. محسن الحارثي - سلطة تأديب الموظف العام في القانون الليبي المقارن - رسالة - ١٩٩٧ - ص ٢٥٣.

(٢٣١) د. نبيلة عبد الحليم كامل - الوجيز في القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٩٨ - ص ٣٤١.

"هو إجراء تحفظي، يتصل بإجراءات التأديب، ولكنه ليس عقوبة يتحملها العامل، إنما هو مجرد إجراء وقائي يتخذ لمصلحة التحقيق، ويتمثل في إبعاد الموظف - مؤقتاً - عن عمله انقضاء لما قد يترتب على استمراره في عمله من تأثير على سير إجراءات التحقيق".

ومن جانبها تعرف الباحثة الوقف الاحتياطي عن العمل بأنه "إبعاد مؤقت للموظف العام عن وظيفته تستلزمه حيدة التحقيق الإداري ونزاهته" أما عن تعريف القضاء للوقت الإحتياطي فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها، حيث قضت هذه المحكمة بأن:

"جرى قضاء هذه المحكمة على أن قرار الوقف عن العمل احتياطياً الصادر من السلطة الإدارية التي أولاهها المشرع هذا الاختصاص، هو قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية، وذلك لأنه إفصاح من جانب الجهة الإدارية المختصة عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين لا يحدث إلا بهذه الأوضاع ويكتسب صفة النهائية، بحيث أن ماله من أثر قانوني حال مؤداه إبعاد العامل وإيقاف صرف نصف راتبه بمجرد صدوره، وعلى ذلك فإن مثل هذا القرار يوصف بأنه صادر من سلطة تأديبية وتختص بنظر الطعن فيه المحكمة التأديبية" (٢٣٢).

والغاية من الوقف الاحتياطي عن العمل تكمن في مخافة تأثير الموظف المتهم - بما قد يملكه من السلطة والنفوذ إن بقي على رأس عمله - على سير التحقيق على نحو تنتفي به حيدة التحقيق ونزاهته (٢٣٣) بل وترى الباحثة فضلاً عن ذلك احتمال أن يطمس الموظف المتهم أدلة المخالفة التأديبية إن ظل شاغلاً وظيفته أثناء التحقيق معه، ومن قبيل ذلك - على سبيل المثال -

---

(٢٣٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٥٦٧ لسنة ٣٥ ق - جلسة ١٩٩٣/٧/٢٧.

(٢٣٣) د. محسن الحارثي - المرجع السابق - ص ٢٥٤.

إخفاء أو طمس المستندات الدالة على وقوع المخالفة أو نسبتها للموظف المتهم أو إرهاب الموظفين الآخرين الذين قد يستعان بشهادتهم في التحقيق (٢٣٤).

ويعد الوقف الاحتياطي عن العمل من أهم الإجراءات الاحتياطية للتأديب وأكثرها شيوعاً في التشريعات المنظمة لشئون الوظيفة العامة في الدول التي تأخذ بنظام الوظيفة العامة (٢٣٥).

### ثانياً: شروط الوقف الاحتياطي عن العمل:

تحقيقاً لحكمة الوقف الاحتياطي، نصت المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أن:

"لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف".

وقد استقى الفقه من هذا النص الشروط الآتية للوقف الاحتياطي عن العمل:

### الشرط الأول: وجود تحقيق مع الموظف:

فالوقف كما ذكرنا هو إجراء خطير يمس المركز القانوني للموظف العام مساساً مباشراً فضلاً عن مساسه بسمعة الموظف وحقوقه المالية.

---

(٢٣٤) انظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٢٩.

(٢٣٥) انظر د. محمد أحمد مصطفى - الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة - رسالة ص ٢٨١.



ولذلك فإنه لا يجوز مطلقاً وقف الموظف العام عن عمله إلا إذا كان هناك تحقيق يجري مع الموظف، حيث يعد هذا التحقيق بمثابة المبرر القانوني لهذا الوقف.

ويستوي أن يكون التحقيق المذكور تحقيقاً جنائياً أو تحقيقاً إدارياً<sup>(٢٣٦)</sup>، وإن كنا نرى من جانبنا أن التحقيق الجنائي لا يجوز أن يكون مبرراً لوقف الموظف عن عمله إلا إذا كان هذا التحقيق يجري من أجل جرائم تتعلق بوظيفة الموظف المتهم، ففي مثل هذه الحالة فقط تتوافر العلة من الوقف الاحتياطي عن العمل، وهي خشية طمس الموظف المتهم لأدلة الاتهام أو تأثيره على الشهود من الموظفين الآخرين، أما خلاف ذلك فإنه لا يجوز - في نظرنا - وقف الموظف عن العمل من أجل تحقيق جنائي.

أما التحقيق الإداري فإنه يجوز - في نظرنا - دائماً للسلطة المختصة أن توقف الموظف المتهم عن عمله حماية لهذا التحقيق متى توافر المبرر القانوني لهذا الوقف ويترتب على ارتباط الوقف الاحتياطي عن العمل بتحقيق مفتوح يجري مع الموظف المتهم أن قرار الوقف يبطل إن صدر في غير تحقيق مع الموظف<sup>(٢٣٧)</sup>.

كذلك يبطل قرار الوقف إن كان صادراً بسبب اعتقال الموظف العام ، لأن الإعتقال لا يعد تحقيقاً<sup>(٢٣٨)</sup>.

### الشرط الثاني: أن تقتضي مصلحة التحقيق هذا الوقف:

---

(٢٣٦) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٣٠.

(٢٣٧) انظر د. محمد جودت الملط - المرجع السابق - ص ٢١١.

(٢٣٨) انظر د. عمرو بركات - المرجع السابق - ص ٢٨٠.

ويعد هذا الشرط - في نظر الباحثة- من أهم شروط الوقف الاحتياطي عن العمل، إذ به نضمن حماية الموظف العام من قرارات الوقف التعسفية.

ويكون قرار الوقف لمصلحة التحقيق إذا خيف من تأثير الموظف المتهم على سير التحقيق عن طريق إخفاء الأدلة أو طمسها أو التأثير في شهود الواقعة، لا سيما إذا كان الموظف المتهم يتمتع بسلطة أو نفوذ يمكنه من إحداث هذا التأثير.

ويعد هذا الشرط - في نظر الباحثة - الضمانة الموضوعية الحقيقية للموظف العام المحال للتحقيق، لأنه يحمي الموظف المتهم من أي تعسف من جهة التحقيق كما ذكرت، ولأنه يرتبط بحق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه، إذ لا شك أن إبعاد الموظف عن وظيفته أثناء التحقيق قد يكون حائلاً بشكل أو بآخر بينه وبين حسن الدفاع عن نفسه، وذلك فيما لو كان وجود الموظف على رأس عمله معيناً له على الدفاع عن نفسه.

ولقد اختلف الفقه حول معنى المصلحة التي تجيز وقف الموظف المتهم عن عمله، وهل هي مصلحة التحقيق ذاته بالمعنى الضيق أم المصلحة العامة بمعناها الواسع، وفي هذا الصدد ذهب فريق من الفقه إلى أنه لا يلزم للوقف الاحتياطي عن العمل أن يكون لمصلحة التحقيق بالمعنى الضيق، وإنما يجوز الوقف أيضاً إذا اقتضت مصلحة الوظيفة العامة ذاتها اتخاذ مثل هذا الإجراء.<sup>(٢٣٩)</sup>

ويذهب فريق آخر من الفقه إلى أبعد من ذلك فيرى أنه يجوز أن يكون مبرر وقف الموظف عن العمل هو المصلحة العامة في معناها الواسع، وإن كان

---

(٢٣٩) د. سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٧٢.

يحصّر هذه المصلحة بمعناها الواسع في إطار مصلحة المرفق الذي يعمل به الموظف المتهم<sup>(٢٤٠)</sup>.

وترى الباحثة من جانبها أن المصلحة التي يبرر بها قرار الوقف الاحتياطي عن العمل هي مصلحة التحقيق فقط دون المصلحة العامة في معناها الواسع سواء كانت مصلحة المرفق ذاته أم مصلحة الوظيفة العامة ككل، ذلك أن الوقف الاحتياطي هو - في نظر الباحثة - من قبيل الاستثناء لما يمثله من مساس بمصلحة الموظف العام ومركزه الوظيفي ومستحقاته المالية - بالنسبة للقانون المصري - والاستثناء لا يجوز التوسع في تفسيره لا سيما مع صراحة نص المادة (٨٣) من القانون المصري آنفة الذكر، والمادة (٨٧) من القانون القطري آنفة الذكر أيضاً اللتين نصتا صراحة على أن الوقف إنما يكون لمصلحة التحقيق فقط.

وفضلاً عما تقدم فإن الموظف المحال للتحقيق هو محض متهم، والمتهم بريء حتى تثبت إدانته، وهذا ما يوجب عدم الإسراف في الضغط على الموظف وإيدائه طالما أن مصلحة التحقيق معه لا تقتضي مثل هذا الإيذاء<sup>(٢٤١)</sup>.

### الشرط الثالث: صدور القرار بالوقف من السلطة المختصة:

لا يجوز صدور القرار بوقف الموظف احتياطياً عن العمل لمصلحة التحقيق إلا من السلطة المنوط بها ذلك.

---

(٢٤٠) من أنصار هذا الرأي د. عبد الفتاح حسن - المرجع السابق - ص ١٥٨ وما بعدها، د. عمرو بركات - المرجع السابق - ص ٣٨٤، د. محمد جودت الملط - المرجع السابق - ص ٢١٣.

(٢٤١) د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٢٦٨ وما بعدها.

وهذه السلطة هي في القانون المصري قد تكون السلطة الرئاسية الممثلة في الوزير أو رئيس الجهة الإدارية التابع لها الموظف أو رئيس هيئة النيابة الإدارية<sup>(٢٤٢)</sup>.

أما في النظام القانوني القطري فنتمثل هذه السلطة في الوزير المختص دون غيره<sup>(٢٤٣)</sup> فيبطل قرار الوقف إن صدر من غير السلطة المختصة قانوناً بإصداره. والأصل أن تتمتع السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف عن العمل بسلطة تقديرية في إصدار هذا القرار حسبما تقتضيه مصلحة التحقيق، إلا أن ثمة حالتين يوقف فيهما الموظف عن عمله بقوة القانون ودون أي سلطة تقديرية للجهة المصدرة لقرار الوقف، وهاتان الحالتان هما: حالة الحبس الإحتياطي، وحالة تنفيذ الموظف لحكم جنائي بعقوبة مقيدة للحرية.

#### الشرط الرابع: ألا تزيد مدة الوقف على المدة المقررة قانوناً:

اشترط المشرع المصري في المادة (٨٣) آفة الذكر ألا تزيد مدة الوقف الإحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق على ثلاثة أشهر، سواء كانت هذه المدة متصلة أم متقطعة. وهذه المدة للوقف تمثل حداً أقصى لسلطة جهة التحقيق، بمعنى أنه يجوز للجهة المذكورة أن توقف الموظف المتهم عن العمل لمدة أقل من ثلاثة أشهر حسبما تراه مناسباً لمصلحة التحقيق<sup>(٢٤٤)</sup>.

وعلى العكس من ذلك إذا ارتأت جهة التحقيق أن مدة الثلاثة أشهر آفة الذكر غير كافية فإنها لا تستطيع مد هذه المدة من تلقاء نفسها، وإنما يتعين عليها أن ترفع الأمر إلى المحكمة التأديبية لتقرر في شأنه ما تشاء.

---

<sup>(٢٤٢)</sup> م (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة.

<sup>(٢٤٣)</sup> م (٨٧) من قانون الخدمة المدنية القطري.

<sup>(٢٤٤)</sup> انظر في هذا الصدد د. محسن الحارثي - المرجع السابق - ص ٢٥٧.

ويجب أن تعرض جهة التحقيق أمر تجديد الوقف قبل انتهاء مدته<sup>(٢٤٥)</sup>، لأن انقضاء مدة الوقف قبل صدور قرار المحكمة بمده يعني حتمية رجوع الموظف الموقوف إلى عمله.

وتتمتع المحكمة التأديبية بالسلطة المطلقة لمد مدة وقف الموظف عن عمله دون حد أقصى، كما يحق للمحكمة المذكورة رفض مد الوقف وإعادة الموظف إلى عمله.

ولا تنقيد المحكمة التأديبية حال عرض أمر مد الوقف عليها بموقف جهة التحقيق، إذ لا يقيد بها في هذا الصدد سوى حكم القانون<sup>(٢٤٦)</sup>.

ويثور التساؤل هنا عن مدى حق جهة التحقيق في معاودة إصدار القرار بوقف الموظف عن العمل بعد انتهاء مدة وقفه السابق وعودته من ثم إلى عمله. والحق أن هذا التساؤل رغم صعوبته وأهميته لم يتردد في الفقه ولا في أحكام القضاء، وترى الباحثة أنه يلزم قبل الإجابة عن هذا التساؤل أن نجري الموازنة بين اعتبارين مهمين، هما:

- مصلحة الموظف في العودة إلى عمله وعدم افتتاحات جهة التحقيق عليه بكثرة قرارات الإيقاف عن العمل.

- مصلحة التحقيق ذاته في عدم تأثير الموظف الموقوف عليه.

**وترى الباحثة - إجابة عن السؤال المتقدم وبعد إجراء الموازنة آنفة الذكر - أنه لا يجوز لجهة التحقيق أن تعاود إصدار القرار بوقف الموظف المتهم عن العمل بعد سبق انتهاء وقفه، وتؤسس الباحثة رأيها على الاعتبارين الآتيين:**

---

<sup>(٢٤٥)</sup> انظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٣٦.

<sup>(٢٤٦)</sup> انظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٢٧ لغة ١١ ق - جلسة

١٩٧٨/١/١٣، وكذلك حكمها في الطعن رقم ١٣٦٨ لسنة ١٨ ق - جلسة ١٩٧٦/٤/١٧.

**الاعتبار الأول:** أن جهة الإدارة إذ أصدرت قرارها بوقف الموظف عن العمل، فقد كان يتعين عليها أن تتدبر أمرها إزاء التحقيق بحيث تتلافى كافة أوجه تأثير الموظف المتهم على سير التحقيق بعد عودته من الوقف، كأن تستمع إلى أقوال الشهود التي تخشى تأثيره عليهم أو أن تفرق بأوراق التحقيق المستندات التي تخشى أن يطمسها أو يخفيها.

**الاعتبار الثاني:** أن جهة التحقيق يتعين عليها - وهي المهيمنة على هذا التحقيق - أن تقدر أمر حاجتها إلى مدة لوقف الموظف عن عمله أكبر من المدة التي تضمنها قرار الوقف، بحيث إن رأت أنّ حاجة التحقيق تقتضي أن تمتد مدة الوقف إلى أكثر من هذه المدة، فإنها تبادر قبل انتهاء هذه المدة إلى عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة للنظر في أمر مدها.

وأخيراً فإن قرار الوقف الصادر من جهة التحقيق الإدارية - السلطة الرئاسية للموظف المتهم - يقبل الطعن فيه بالإلغاء أمام محاكم مجلس الدولة باعتباره قراراً إدارياً نهائياً<sup>(٢٤٧)</sup>.

أما قرار الوقف الصادر من النيابة الإدارية فلم يرد بشأنه - على حد علم الباحثة المتواضع - ثمة مبادئ قضائية حول مدى جواز الطعن فيه بالإلغاء، ولذا فإن الباحثة تعتقد في ضوء القواعد العامة لدعوى الإلغاء أنه لا يجوز الطعن بالإلغاء في الوقف الصادر من النيابة، وذلك تأسيساً على أن قرار النيابة الإدارية في هذا الصدد إنما هو جزء من أعمال التحقيق مع الموظف، ولا شك لدينا أن تحقيقات النيابة الإدارية كلها أعمال قضائية، وهذه الأخيرة لا خلاف على عدم قابليتها للطعن بالإلغاء.

---

(٢٤٧) انظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢١٥ لسنة ٣٢ ق بجلسة

١٩٨٩/٤/١.

أما عن القرار الصادر من المحكمة التأديبية بمد مدة الوقف عن العمل أو برفض ذلك، وكذلك قرارها في شأن صرف نصف الراتب، إن كان قرار الوقف يتضمن خصم نصف الراتب، فكلها تعد بمثابة أحكام قضائية، ومن ثم يكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا تماماً كأنها أحكام قضائية (٢٤٨).

### ثالثاً: آثار الوقف عن العمل:

إن الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق رغم كونه محض إجراء من إجراءات هذا التحقيق، إلا أن له في ذاته آثاراً خطيرة قد تفوق في خطورتها آثار التحقيق ذاته (٢٤٩)، ذلك أن الوقف الاحتياطي عن العمل يترتب عليه تلقائياً وبقوة القانون الآثار التالية:

١ - منع العامل الموظف الموقوف من ممارسة أعمال وظيفته.

٢ - وقف صرف نصف راتبه.

٣ - حظر ترقية الموظف الموقوف طوال مدة وقفه.

هذا عن القانون المصري، أما عن القانون القطري ففي الأمر بعض الاختلاف، وذلك كله على التفصيل التالي:

### آثار الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق في القانون المصري:

يترتب على وقف الموظف عن عمله لمصلحة التحقيق في القانون المصري ثلاثة آثار، ونتناول هذه الآثار فيما يلي:-

### ١ - منع الموظف الموقوف من ممارسة أعمال وظيفته:

وتلك هي النتيجة المنطقية المترتبة على صدور قرار الوقف، بل هي المضمون الأساس لهذا القرار، والمقصود الأول له، فقرار الوقف عن

---

(٢٤٨) انظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٥٧ لسنة ٣٤ ق - جلسة ١٩٩١/٥/٢٥.

(٢٤٩) فقد لا يسفر التحقيق ذاته عن إدانة الموظف.

العمل إنما يقصد كما قدمنا<sup>(٢٥٠)</sup> إلى إبعاد الموظف المحال للتحقيق عن أعمال وظيفته إبعاداً مؤقتاً مخافة تأثيره في سير هذا التحقيق، ومن ثم فقدانه للحيدة والنزاهة.

ويترتب على قرار الوقف - في نظر الباحثة - زوال ولاية الموظف الموقوف للقيام بأعمال وظيفته، ومن ثم فإنه إذا قام الموظف - رغم قرار الوقف - بأداء أي عمل من أعمال وظيفته، عد هذا العمل باطلاً، وذلك ما لم تتوافر شروط نظرية الموظف الفعلي، إذ تصح أعماله استناداً لهذه النظرية<sup>(٢٥١)</sup> وإن كان يلزم أن نلاحظ هنا - من وجهة نظر الباحثة - أن نظرية الموظف الفعلي بالنسبة للموظف الموقوف في الظروف العادية لا يأخذ بها القضاء المصري كقرينة الفرنسي، إذ يقتصر القضاء المصري في إعماله لنظرية الموظف على الظروف الاستثنائية فقط.

ويرى جانب من الفقه أنه فيما عدا إعفاء الموظف مؤقتاً من الاضطلاع بأعباء وظيفته، فإن الموظف الموقوف يظل ملتزماً بواجباته الوظيفية الأخرى. ولا يجوز له الإخلال بها وإلا تعرض للمساءلة التأديبية<sup>(٢٥٢)</sup>.

ولا تسلم الباحثة بهذا الرأي على إطلاقه، لأن التزام الموظف بأداء أعمال وظيفته هو أهم التزاماته الوظيفية من ناحية على الإطلاق، الأمر الذي يجعل الالتزامات الأخرى - في الكثير من الوظائف العامة - غالباً ما تكون ثانوية، ومن ناحية أخرى فإن أداء العمل غالباً ما يرتبط بالعديد من الحقوق الأخرى الثابتة للموظف العام كالإطلاع على أوراق جهة عمله ومستنداتها ووضع اليد العارضة على أموالها والاتصال بجمهور المتعاملين معها وغير ذلك من الحقوق والالتزامات، وهذا ما يجعل من الصعوبة بمكان في نظرنا الفصل الجامد بين التزام العامل بأداء عمله وبين سائر التزاماته الوظيفية الأخرى.

---

(٢٥٠) راجع ما سبق.

(٢٥١) انظر د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٢٧٣.

(٢٥٢) د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - الإشارة السابقة.



وترتيباً على ذلك فإن الباحثة ترى أن وقف العامل عن أداء العمل يقتضي فصله - مؤقتاً - عن كافة أعباء وظيفته وسلطاتها.

## ٢ - وقف صرف نصف راتب الموظف الموقوف:

نصت المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أن:

"... .. ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه، وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً".

ومؤدى هذا النص أنه يترتب على وقف العامل عن عمله احتياطياً لمصلحة التحقيق أن يوقف صرف نصف أجره بقوة القانون ابتداء من تاريخ الوقف. وقد أوجب القانون عرض أمر نصف المرتب الموقوف خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف على المحكمة التأديبية لتقرر ما إذا كان سيصرف للموظف هذا النصف الموقوف من عدمه (٢٥٣).

كذلك أوجب القانون على هذه المحكمة أن تفصل في هذا الأمر خلال عشرين يوماً من عرضه عليها، وذلك مراعاة - كما يظن المشرع - لظروف العامل الموقوف وحتى لا تختل ظروفه الحياتية، لا سيما وأن الموظف العام ممنوع بنص القانون من العمل لدى الغير في أي مجال آخر.

ولقد انتقد بعض الفقهاء قصر مدة الأيام العشرة التي استلزم المشرع المصري عرض أمر وقف نصف راتب الموظف خلالها على المحكمة التأديبية، وذلك

---

(٢٥٣) انظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا - في الطعن رقم ٩٨٣ لسنة ١٩ ق - جلسة ١٩٧٥/٦/٢٨.

تأسيساً على أن جهة الإدارة إذ تحتاج إلى إبداء أسباب وقف الموظف عن العمل للمحكمة حال عرضها أمر نصف الراتب عليها، فإنها لا تستطيع خلال هذا الأجل القصير أن تستقي هذه الأسباب من التحقيق (٢٥٤).

وعلى خلاف ذلك يؤيد البعض الآخر من الفقه هذه المدة القصيرة مراعاة لظروف العامل الموقوف آنفه الذكر (٢٥٥).

ولا تقر الباحثة مسلك المشرع المصري في صدد خصم نصف راتب الموظف الموقوف لمصلحة التحقيق للأسباب الآتية:

أ - أن الراتب يفترض فيه أنه الدخل الوحيد للموظف، الذي يتدبر اعتماداً عليه أسباب معاشه، لا سيما وأن الموظف كما قدمنا ممنوع بنص القانون من ممارسة أي عمل آخر، تجارياً كان أو غير تجاري، فكيف والحال كذلك يحجب عنه نصف دخله دفعة واحدة بين عشية وضحاها.

ب - أنه إذا كان لراتب الموظف في ظل الأبعاد السابقة تلك الأهمية الفائقة فإنه لا يجوز أبداً المساس به إلا لجريمة تأديبية أقترفها الموظف فعلاً وثبتت في جانبه ثبوتاً يقينياً، فعندئذ فقط يسوغ الاقتطاع من راتبه جزاء ما جنت يده، ليتحمل هو مغبة أخطائه.

أما أن يهاجم راتب الموظف لمجرد إحالته للتحقيق فهو أخذ له بالظن، وذاك أمر لا يجوز قانوناً ولا عدالة.

ولا يغير من ذلك في نظر الباحثة التزام الإدارة بعرض أمر نصف الراتب الموقوف على المحكمة التأديبية لتقرير صرفه أو استمرار وقفه، إذ سيظل الموظف في النهاية رهين تقدير المحكمة، وهذا في ذاته يعد في نظر الباحثة عقوبة نفسية توقع على الموظف قبل أن تثبت إدانته.

---

(٢٥٤) انظر د. سليمان الطماوي - المرجع السابق - ص ٣٧٨.

(٢٥٥) د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٢٧٥.

ج - أن جهة التحقيق إذ تقرر وقف الموظف عن عمله، فإنها تفعل ذلك تحقيقاً لمصلحة التحقيق، وهذه الأخيرة يتعين أن تدفع ثمنها جهة الإدارة وليس الموظف المتهم، إذ لا يصح في نظر الباحثة أن تجمع للموظف بين مصيبتين مصيبة الإحالة للتحقيق ومصيبة قطع نصف راتبه.

ولا حجة في هذا الصدد لما قد يقال من أن الموظف سوف يسترد نصف أجره الموقوف إذا أسفر التحقيق عن براءته أو إذا عوقب بعقوبة الإنذار أو الخصم الذي لا يجاوز ثلاثة أيام<sup>(٢٥٦)</sup>، ذلك أنه من ناحية أولى فإن وقف صرف نصف راتب الموظف هو في ذاته عقوبة مؤلمة - في نظر الباحثة - سواء استرد الموظف هذا النصف أو لم يسترده، ومن ناحية ثانية فمن يدرينا ألا تقتنت جهة الإدارة على الموظف - وهذا ليس أمراً نظرياً وإنما يحدث كثيراً في العمل - فتوقع عليه جزاء يزيد على خصم ثلاثة أيام من راتبه، ثم تقرر بناء على ذلك حرمانه من نصف الراتب الموقوف ويحق لها ذلك عندئذ<sup>(٢٥٧)</sup>. إن الموظف في مثل هذا الفرض لن يمكنه استرداد نصف أجره الموقوف إلا بعد الطعن بالإلغاء في القرار التأديبي وإلغائه فعلاً، وما أشد ذلك وأطول.

ولا يقدح فيما تقدم كذلك أن يقال بأن مثل هذا الرأي يخالف القاعدة الأصولية التي مؤداها أن الأجر مقابل العمل، ذلك أن مجال أعمال هذه القاعدة - من ناحية أولى - هو حالة امتناع الموظف دون عذر عن أداء عمله، ولا شك أن وقف الموظف عن عمله لمصلحة التحقيق يخرج عن تلك الحالة، ومن ناحية أخرى فإن المشرع المصري يعرف حالات يؤدي فيها الأجر رغم عدم أداء الموظف للعمل، ومن قبيل ذلك ما نص عليه قانون العمل المصري رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ وتعديلاته من استحقاق العامل لكامل أجره رغم عدم

---

(٢٥٦) انظر حكم المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة.

(٢٥٧) انظر د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٣٧٦.

أدائه للعمل، إذا كان عدم أداء العمل يرجع لأسباب تعود لصاحب العمل نفسه، ولا شك لدينا في جواز القياس على هذه الحالة.

### ٣ - تأجيل ترقية الموظف الموقوف:

نصت المادة (٨٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه "لا تجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة، فإذا استطلعت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانة العامل أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ".

ومؤدى هذا النص أن يحظر ترقية الموظف طوال مدة وقفه على العمل لمصلحة التحقيق، ويقع تأجيل ترقية الموظف الموقوف بقوة القانون، دون حاجة إلى صدور قرار بذلك من السلطة المختصة. ولا يعني هذا الحظر حرمان الموظف من الترقية كلية، وإنما تؤجل هذه الترقية إلى حين انتهاء مدة الوقف عن العمل.

على أن ترقية الموظف بعد انتهاء مدة وقفه عن العمل يرتفع حدوثها بما يسفر عنه التحقيق، فإن أسفر التحقيق عن براءته أو مجازاته بعقوبة لا تتجاوز خصم خمسة أيام من راتبه، فإن الترقية تقع في موعدها، أما إن أسفر التحقيق عن العقوبة بالخصم من الراتب أو الوقف عن العمل لمدة تجاوز خمسة أيام فإن حق الموظف في الترقية يسقط، ولكن بسبب العقوبة لا بسبب الوقف.

ويرى جانب من الفقه (٢٥٨) - بحق - أن العلة في تأجيل ترقية الموظف الموقوف عن العمل تتمثل في كون الترقية تنطوي على معنى التكريم والثقة في الموظف، وهذا ما لا يتفق مع وقف الموظف احتياطياً عن العمل لمصلحة التحقيق الذي يجري معه، فالوقف عن العمل - على ما يرى البعض الآخر من الفقه (٢٥٩) - من شأنه أن يلقي بظلال من الشك والريبة على سمعة الموظف وسلوكه وكفاءته، ولهذا يتعين أن يحجب الموظف الموقوف عن الترقية مع حفظ حقه فيها عند ثبوت براءته مما نسب إليه.

### آثار الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق في القانون القطري:

أختلف موقف القانون القطري - بعض الشيء - عن موقف القانون المصري في صدد الآثار المترتبة على وقف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق. وتتمثل أهم الفوارق بين القانون القطري والقانون المصري في مسألتين، تتعلق الأولى بمدة الوقف وتعلق الثانية بموقف الوقف من الراتب، وذلك على التفصيل التالي:

#### أ - مدة الوقف الاحتياطي عن العمل في القانون القطري:

تنص المادة (٨٧) من قانون الخدمة المدنية القطري على أنه:

"لوزير المختص أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، مع استمرار صرف راتبه وبدلاته، ولا يجوز أن تزيد فترة الإيقاف على شهر إلا بقرار من الهيئة التأديبية المختصة".  
والواضح من صريح نص المادة أنه أن مدة الوقف عن العمل المتاحة لسلطة التحقيق في القانون القطري هي شهر واحد فقط، وذلك على خلاف الحال بالنسبة للقانون المصري، حيث تصل هذه المدة فيه إلى ثلاثة أشهر، وإذا كان المشرع القطري لم يحدد - كما فعل المشرع المصري - لسلطة

---

(٢٥٨) د. محسن الحارثي - المرجع السابق - ص ٢٦٠، وانظر في هذا الصدد أيضاً د. محمد

أحمد مصطفى - المرجع السابق - ص ٣٥٦.

(٢٥٩) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٤٤.

التحقيق مدة معينة تلتزم خلالها بعرض أمر العامل الموقوف على الهيئة التأديبية، فإن ذلك مرده في نظر الباحثة إلى أمرين:

#### - الأمر الأول:

أن الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق لا علاقة له - في القانون القطري كما سنرى - بالمستحقات المالية للموظف، ولقد رأينا عند دراستنا لموقف القانون المصري في هذا الصدد أن الوقف يترتب عليه بقوة القانون وكأثر تلقائي وقف صرف نصف راتب الموظف، وهذا ما يوجب الإسراع بعرض أمر الموظف على المحكمة التأديبية للنظر في صرف ما أوقف من راتب الموظف، ولا يتحقق ذلك في النظام القانوني القطري.

#### - الأمر الثاني:

أن مدة الوقف ذاتها في القانون القطري هي مدة قليلة، ومن ثم فإن سلطة التحقيق سوف تسارع بطبيعة الحال - وقبل انتهاء هذه المدة - إلى عرض الأمر على الهيئة التأديبية المختصة للنظر في أمر تجديدها، أي أن سلطة التحقيق في قطر مضطرة في كل الأحوال إلى المسارعة إلى عرض أمر الموظف الموقوف على الهيئة التأديبية المختصة.

#### ب - موقف القانون القطري في وقف صرف الراتب لمصلحة

#### التحقيق:-

باستقراء نص المادة (٨٧) آنفة الذكر نجد أن المشرع القطري يتميز - من وجهة نظر الباحثة - بسمعة جيدة، هي قطع الصلة بين الوقف الاحتياطي عن العمل وبين راتب الموظف، إذ تنص المادة آنفة الذكر صراحة على عدم تأثر الراتب بقرار الوقف.

ولا يقتصر الأمر على الراتب فحسب، بل ولا تتأثر البدلات الأخرى التي يحصل عليها الموظف من وظيفته كبديل الانتقال مثلاً وبديل طبيعة العمل وبديل المخاطر، وغيرها، لا تتأثر هذه البدلات بقرار الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق.

وتؤيد الباحثة - لكل ما سبق ذكره من اعتبارات (٢٦٠) - موقف المشرع القطري في هذا الصدد تأييداً كاملاً. وإلى جانب الفارقين المذكورين بين موقف المشرع المصري والمشرع القطري، توجد بعض الفوارق الفرعية، كعدم الطعن بالإلغاء في قرار السلطة التأديبية بوقف العامل عن العمل لعدم معرفة النظام القانوني القطري لدعوى الإلغاء (٢٦١).

أما عن إبعاد الموظف الموقوف عن العمل كأثر من آثار الوقف الاحتياطي عن العمل فإن موقف المشرع القطري في هذا الصدد لا يختلف عن موقف المشرع المصري، وأما عن الترقية أثناء مدة الوقف عن العمل فإن نص المادة (١٠٠) من قانون الخدمة المدنية القطري يتطابق مع نص المادة (٨٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، حيث تؤجل الترقية أيضاً طوال مدة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو الوقف عن العمل، غير أن هناك فارقاً واحداً بين القانونين في هذا الصدد، يتمثل في العقوبة التي تؤثر على الترقية بعد انتهاء التحقيق، ففي القانون المصري إذا عوقب الموظف بالوقف عن العمل أو بالخصم من راتبه لمدة تجاوز خمسة أيام فإنه يحرم من الترقية، بينما في القانون القطري يلزم لحدوث هذا الأثر أن تزيد هذه العقوبة على ثمانية أيام (٢٦٢).

---

(٢٦٠) راجع ما سبق بشأن اعتراض الباحثة على وقف صرف نصف الراتب كأثر تلقائي من آثار الوقف عن العمل في القانون المصري.

(٢٦١) فدولة قطر تعد حتى الآن من دول النظام القضائي الموحد.

(٢٦٢) م (١٠٠) من قانون الخدمة المدنية القطري رقم ١ لسنة ٢٠٠١.

## الفرع الثاني

### عدم جواز التفتيش إلا عند الضرورة

عرفت تعليمات النيابة العامة في المادة (١١٩) منها التفتيش بأنه "إجراء من إجراءات التحقيق التي تهدف إلى ضبط أدلة المخالفة موضوع التحقيق، وكل ما يفيد في كشف الحقيقة من أجل إثبات ارتكاب المتهم المخالفة أو نسبتها إليه، وينصب على شخص ومنزل المتهم وعلى أماكن العمل وغيرها مما يستعمله العاملون الذين يجري معهم التحقيق".

كما عرفه بعض الفقهاء بأنه " البحث والتتقيب عن أشياء وأدلة معينة ضد متهم معين في جريمة معينة وقعت بالفعل " (٢٦٣).

ويعد التفتيش بصفة عامة أحد الإجراءات المهمة أثناء التحقيق سواء كان هذا التحقيق جنائياً أو إدارياً (٢٦٤).

والأصل - كما يرى بعض الفقهاء (٢٦٥) - بحق - أن سلطة الدولة في لا تخولها حق الاعتداء أو حتى المساس بالحرية أو الحياة الخاصة للأفراد، وترتيباً على ذلك فإن الأصل في التحقيق عموماً - وفي التحقيق الإداري خصوصاً - أن لا تتضمن إجراءات التحقيق تفتيش شخص الموظف المتهم أو تفتيش منزله (٤)، وذلك أن الأصل في الوظيفة العامة هو بعدها عن الحياة الخاصة للموظف (٥)، ومن ثم فلا يجوز أن يترتب - كأصل - على كافة الأعمال والعلاقات والتصرفات المرتبطة بالوظيفة العامة المساس بالحياة الخاصة للموظف العام.

---

(٢٦٣) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٤٦.

(٢٦٤) انظر د. محمود مصطفى - شرح قانون الإجراءات الجنائية - ط ١٩٦٣ - ص ٢٢٤.

(٢٦٥) د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٢٧٧.

(٥) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٤٢ لسنة ٢٢ - جلسة ١٩٥٨/٦/٢١،

وحكمها في الطعن رقم ١٠٩١ لسنة ١٨ق - جلسة ١٩٧٦/٥/٢٩، وحكمها في الطعن رقم

٩٤٨ لسنة ٣٢ ق - جلسة ١٩٨٥/١١/٩.



غير أن القانون قد خرج على هذا الأصل مقررًا أن مصلحة التحقيق واعتبارات كشف الحقيقة قد تقتضي تفتيش شخص الموظف المتهم أو تفتيش منزله أو تفتيش مقر عمله، ومن ثم أجاز المشرع إجراء هذا التفتيش لمصلحة التحقيق. فأما عن مقر عمل الموظف المتهم - كحجراته أو مكتبه - فيجوز تفتيشه دائماً<sup>(١)</sup> فمكان العمل هو ملك للمرفق العام دائماً، ومن ثم يجوز للمحقق - بعد إذن الرئيس الإداري للموظف المتهم - أن يقوم بتفتيش مكان عمل هذا الموظف، بل ويجوز للرئيس الإداري نفسه أن يقوم بهذا التفتيش، باعتبار أن تفتيش مكان العمل لا يعد انتهاكاً للحرية الشخصية للموظف المتهم<sup>(٢)</sup>. ولا يشترط في صدد تفتيش مكان العمل استصدار إذن من أي جهة، كما لا يشترط موافقة الموظف - فيما نرى - على إجراء هذا التفتيش. وأما عن منزل الموظف ففي أمر تفتيشه تفرقة بين التحقيق الذي تجريه سلطة التحقيق الرئاسية وبين التحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية، ففيما يتعلق بالتحقيق الذي تجريه السلطة الرئاسية فإنه لا يجوز تفتيش منزل الموظف المتهم إلا برضائه<sup>(٣)</sup>، ويكون الأمر كذلك ولو حصلت جهة التحقيق على إذن بذلك من السلطات الرئاسية؛ أما فيما يتعلق بالتحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية، فقد أجاز المشرع للنيابة الإدارية إجراء مثل هذا التفتيش، حيث نصت المادة التاسعة من قانون النيابة الإدارية رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ على أنه:

"الرئيس هيئة النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء العاملين في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لهذا الإجراء، ويجب في جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابياً، وأن يباشر التفتيش أحد الأعضاء

(١) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٤٨ لسنة ٣٢ ق المشار إليه.

(٢) أنظر د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٢٧٧ رقم ٣ ص ٢٧٧، ٢٧٨.

(٣) د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٣٧٧.

الفنيين؛ على أنه يجوز لعضو النيابة الإدارية في جميع الأحوال أن يجري تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجري معهم التحقيق، ويشترط لتفتيش منزل الموظف المتهم وفقاً للنص السابق الشروط الآتية<sup>(١)</sup> :

#### ١ - أن تكون هناك مبررات قوية:

فهذه المبررات هي الدافع الذي حدا بالمشرع إلى إباحة تفتيش منزل الموظف المتهم.

وتتمثل هذه المبررات في وجود دلائل قوية على أن يسفر هذا التفتيش عن أدلة تفيد كشف الحقيقة أو أي فائدة يحتمل حصولها من إجرائه؛ ويترك تقدير وجود هذه المبررات لسلطة التحقيق تحت رقابة المحكمة التأديبية. ويترتب على انعدام هذه المبررات أو ضعفها - في نظرنا - بطلان التفتيش، ومن ثم بطلان ما يسفر عنه هذا التفتيش.

#### ٢ - أن يصدر الإذن بالتفتيش من السلطة المختصة :

وتتمثل هذه السلطة في رئيس هيئة النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء العامين ويجب أن يكون الإذن كتابياً وإلا كان باطلاً<sup>(٢٦٩)</sup>. ولا يشترط أن يصدر هذا الإذن لعضو النيابة الذي يقوم بالتحقيق ، بل يصح أن يصدر الإذن لغيره من أعضاء النيابة الإدارية<sup>(٢٧٠)</sup>. ويبطل الإذن بالتفتيش إن صدر من غير رئيس هيئة النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء العامين.

---

(١) أنظر في هذا الصدد د. محمد ماهر أبو العينين - المرجع السابق - ص ٤٧٤ ، ٤٧٥ ، ٤٧٦.

(٢٦٩) تحظر المادة (٤٤) من الدستور المصري دخول المساكن أو تفتيش إلا بأمر قضائي مسبب .

(٢٧٠) د. عمرو بركات - المرجع السابق - ص ٣٧٦.

٣ - وجود تحقيق إداري قائم بالفعل في جريمة تأديبية مالية أو إدارية منسوبة للموظف العام المتهم. ولذلك لا يجوز إجراء هذا التفتيش في غير هذه الحالة.

٤ - كذلك لا يجوز التفتيش إلا من أجل البحث عن الأشياء التي تتعلق بالجريمة التأديبية التي يجري التحقيق بشأنها<sup>(٢٧١)</sup>.

٥ - حضور المتهم أو من ينوب عنه :

وذلك حتى يكون هذا التفتيش قد تم في مواجهته، وإذا تعذر حضور الموظف لأي سبب فإنه يتعين أن يجري التحقيق في وجود شاهدين من أقارب الموظف أو شاهدين من القاطنين معه في المنزل وأن يثبت ذلك في محضر التفتيش.

٦ - أن يقوم بالتفتيش أحد أعضاء النيابة الإدارية :

وذلك لكفالة الحيادة والنزاهة ، وأيضاً لعلم عضو النيابة بشروط وضوابط وإجراءات التفتيش،<sup>(٢٧٢)</sup> وإذا وجد عضو النيابة القائم بالتفتيش أوراقاً مختومة أو مغلقة بأي طريقة ، فلا يجوز له فتحها ، وإنما يتعين عليه وضعها داخل حرز وتسليمها إلى عضو النيابة القائم بالتحقيق ، فهو وحده الذي يجوز له فتحها والإطلاع على محتوياتها ، شريطة أن يتم ذلك في وجود المتهم أو صاحب الشأن ما أمكن ذلك<sup>(٢٧٣)</sup>.

وجدير بالذكر أن المنازل التي يجري التفتيش فيها يقصد بها كل من المساكن الخاصة للموظفين أو المساكن الحكومية التي توفرها الجهات الإدارية

---

(٢٧١) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٤٨.

(٢٧٢) أنظر د. مليكة الصروخ - المرجع السابق - ص ٣٠٥، ٣٠٦ وانظر في هذا الصدد أيضاً

حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٩١ لسنة ١٨ ق - جلسة ١٩٧٦/٥/٢٩.

(٢٧٣) راجع نص المادة (١٤) من اللائحة الداخلية للهيئة النيابة الإدارية.

لموظفيها سواء كانت ملحقة بمكان العمل أم غير ملحقة به ، طالما أنها مخصصة فعلا للإقامة والسكن، ويستطيع الموظف فيها أن يأكل ويستريح وينام مطمئناً أنه في مأمن من إزعاج الآخرين<sup>(٢٧٤)</sup>.

### موقف المشرع القطري من تفتيش منزل الموظف المتهم:

لم يرد نص بقانون الخدمة المدنية القطري يبيح للهيئة التأديبية المختصة ، ولا للسلطة الرئاسية - حال إجرائها للتحقيق بنفسها - تفتيش منزل الموظف المحال للتحقيق. ولأنه لا توجد في قطر حتى كتابة هذه السطور نيابة إدارية ، فإنه لا يجوز - في نظر الباحثة ، تفتيش منزل الموظف المتهم على الإطلاق، ذلك أن تفتيش المساكن هو - كما قدمت الباحثة - عمل ماس بالحرية الشخصية وبحرمة الحياة الخاصة للإنسان، ومن ثم فهو عمل لا يتقرر إلا بنص قانوني صريح، وبكافة الضوابط التي تكفل لهذا العمل نزاهته وحياده.

---

(٢٧٤) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٥١ وأنظر كذلك في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٩١ لسنة ١٨ ق - جلسة ١٩٧٦/٥/٢٩.

## الفرع الثالث

### إتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه

إن حق الدفاع عن النفس من الحقوق الثابتة للإنسان على جميع الأصعدة وفي كافة المجالات.

ولقد وصلت أهمية هذا الحق أن سمح المشرعون للفرد في معظم النظم القانونية - إن لم يكن في جميعها - في سبيل الدفاع عن نفسه بأن يأتي من الأفعال ما يعد جرائم جنائية طالما أن هذه الأفعال لازمة للدفاع.

وفي إطار المسؤولية التأديبية فإن حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه ثابت ومؤكد ، ولا يصح التحقيق الإداري ولا المحاكمة التأديبية إن جرى أيّ منهما بغير إتاحة هذا الحق للموظف المتهم؛ فحق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه من الضمانات الأساسية التي تكفل له الحد من السلطات الرئاسية<sup>(٢٧٥)</sup>، وذلك في جميع مراحل التحقيق والاثهام والمحاكمة.

فحق الدفاع قد بلغ من الأهمية أن ورد النص عليه في الدستور ذاته، إذ تنص المادة (٦٩) من الدستور المصري على أن :-

" حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول " ويكفل القانون لغير القادرين ماديا وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم " .

كما تنص المادة (٣٩) من الدستور القطري على أن:

"المتهم بريء حتى تثبت إدانته أمام القضاء في محاكمة توفر له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع"<sup>(٢٧٦)</sup>.

---

<sup>(٢٧٥)</sup> أنظر د. عبد الفتاح عبد الحليم - الضمانات التأديبية - دراسة مقارنة - القاهرة ١٩٧٩ ص ٢٣٨، ٢٣٩.

<sup>(٢٧٦)</sup> أصدر سمو أمير دولة قطر الشيخ/ حمد بن خليفة آل ثاني الدستور الدائم لدولة قطر في ٢٠٠٤/٦/٨.

وفي هذا الإطار تنص المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين في الدولة على أنه : " لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه".

**ويقتضي حق الدفاع الثابت للموظف المتهم أن تتاح له عدة أمور هي :-**  
**أولاً:** إخطار الموظف المتهم بما هو منسوب إليه ، ومواجهته بذلك ، وخاصة قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية <sup>(٢٧٧)</sup> الذي يتعين أن يتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه، كما يجب أن يمنح الموظف المتهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه <sup>(٢٧٨)</sup>.  
كما يلزم أيضاً إحاطة الموظف المتهم علماً بكافة الأدلة التي تشير إلى ارتكابه للمخالفة المنسوبة إليه حتى يتسنى له تحضير دفاعه تفنيدياً لهذه الأدلة <sup>(٢٧٩)</sup>.

**ثانياً:** سماع شهود الموظف وتمكينه من الإطلاع على كافة الأوراق والتحقيقات التي أجريت وكل ما يتعلق بها أو ضم أوراق أو تقارير واستيفاء أي إجراء من شأنه إظهار الحقيقة <sup>(٢٨٠)</sup>.  
ويحق للموظف المتهم إبداء دفاعه بأي أسلوب يراه محققاً لمصلحته طالما أن هذا الأسلوب لا يخالف القانون.

---

<sup>(٢٧٧)</sup> د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٥٧- وأنظر أيضاً د. محمد ماهر أبو العينين - المرجع السابق ص ٤٥٤ وما بعدها.

<sup>(٢٧٨)</sup> أنظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٢٥ لسنة ٣٢ ق - جلسة ١٩٨٨/٢/١٢.

<sup>(٢٧٩)</sup> د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٢٥٩.

<sup>(٢٨٠)</sup> د. محمود أبو السعود - الإشارة السابقة - وأنظر في هذا الصدد حكم محكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٨٢ لسنة ٣٢ ق - ١٩٨٧/١٢/٢٦.

ولذلك يحق للموظف أن يبدي دفاعه شفاهة أو في مذكرات مكتوبة ، كما يحق له أن يقدم ما يشاء من المستندات المؤيدة لأوجه الدفاع التي أبداه<sup>(٢٨١)</sup>.

بل وترى الباحثة أنه يحق للموظف المتهم أن يطالب الجهة الإدارية بأن تقدم ما تحت يديها من مستندات يراها مفيدة له في دفاعه، ما لم يكن هناك مانع قانوني من ذلك.

**ثالثاً:** حق الموظف في الاستعانة بمحام أثناء التحقيق، سواء تم هذا التحقيق بمعرفة السلطة الرئاسية لهذا الموظف أم تم بمعرفة النيابة الإدارية. ولا يمنع من هذا الحق خلو قوانين الوظيفة العامة من النص عليه، وذلك لارتباط هذا الحق بحق الموظف في الدفاع عن نفسه ، هذا فضلاً عن ورود النص في المادة (٧٣) من تعليمات النيابة الإدارية الخاصة بالتحقيق ، حيث أجازت المادة آتفة الذكر للموظف المتهم أن يستعين بمحام أثناء التحقيقات.

ولعل الحكمة من إجازة إستعانة الموظف بمحام أثناء التحقيق تتمثل في ضمان سلامة إجراءات التحقيق ومساعدة الموظف على الهدوء والالتزان فيما يدلي به من أقوال<sup>(٢٨٢)</sup>.

**رابعاً:** إعفاء الموظف من أي مسئولية مدنية أو إدارية أو حتى جنائية عما يبديه في معرض دفاعه من أقوال أو ما يتمسك به من أوجه دفاع، ولو كانت هذه الأقوال غير صحيحة ما دامت هذه الأقوال من مقتضيات الدفاع، كما لا يعد تجاوزاً لحق الدفاع أن ينكر الموظف

---

(٢٨١) انظر في هذا الصدد د. عبد الفتاح حسن - المرجع السابق - ص ٢٤١ ، الدكتور عمرو

بركات ، المرجع السابق - ص ٢٩٣ ، د . على جمعة محارب - المرجع السابق - ص ٤٨٦ .

(٢٨٢) د. محمود أبو السعود - المرجع السابق - ص ٢٦٠ .

المخالفات المنسوبة إليه أو أن ينسبها إلى غيره طالما أن هذا المسلك من جانبه لم يكن بسوء نية<sup>(٢٨٣)</sup>.

ويترتب على الإخلال بحق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه بطلان إجراءات التحقيق ، بل وبطلان إجراءات المحاكمة إن وقع هذا الإخلال في مرحلة المحاكمة.

على أنه لا يعتبر من قبيل الإخلال بحق الدفاع إتمام جهة التحقيق لإجراءات هذا التحقيق دون سماع دفاع الموظف المتهم ، متى كان الموظف ذاته هو الممتنع عن الإدلاء بهذا الدفاع بعد أن مكنته سلطة التحقيق من ذلك<sup>(٢٨٤)</sup>.

كما لا يعتبر إخلالا بحق الدفاع اكتفاء جهة الإدارة بتحقيقات النيابة العامة ، متى أمكن استخلاص عناصر المخالفة التأديبية من تحقيق النيابة العامة<sup>(٢٨٥)</sup>، ذلك أن تحقيقات النيابة العامة تتوافر لها كافة الضمانات المطلوبة للتحقيقات الإدارية بما فيها حق الموظف في الدفاع عن نفسه.

كذلك لا يعتبر إخلالا بحق الدفاع استعانة سلطة التحقيق برأي جهة فنية متخصصة في الكشف عن الحقيقة سواء كانت هذه الجهة تابعة للوزارة التي أحالت الموظف للتحقيق أو غير تابعة كلها<sup>(٢٨٦)</sup>.

---

<sup>(٢٨٣)</sup> أنظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٤ لسنة ٨ ق - جلسة ١٩٦٦/٢/٢٦.

<sup>(٢٨٤)</sup> انظر د. عد العظیم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٦٤.

<sup>(٢٨٥)</sup> انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٦٢ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٨/١/١٧.

<sup>(٢٨٦)</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٦٦ لسنة ١٠ ق جلسة ١٩٦٥/١/٢٣.



## المبحث الثاني

### الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية

تمهيد وتقسيم :-

تهدف هذه الضمانات إلى تحقيق نوع من التعادل بين حقوق الموظف المحال إلى التحقيق من ناحية ، والتي تتمثل في محاكمة عادلة تتاح للموظف خلالها كافة فرص الدفاع عن نفسه ونفي التهم المنسوبة إليه ، وبين حق جهة الإدارة التابع لها الموظف في استجلاء الحقيقة ومعرفة مدى مسئولية الموظف المذكور عما وقع من مخالفات<sup>(٢٨٧)</sup>.

ولا شك أن هذه الضمانات من شأنها تحقيق العدالة والمساواة<sup>(٢٨٨)</sup> لكونها تمثل نوعاً من الموازنة بين حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه وبين حق جهة الإدارة في الوصول إلى الحقيقة.

وتتمثل الضمانات آنفة الذكر في كل من حيدة التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية وتسبيب القرارات والأحكام الصادرة بالعقوبات التأديبية. وتتناول فيما يلي كلاً من هاتين الضمانتين في مطلب مستقل.

---

<sup>(٢٨٧)</sup> أنظر في هذا الصدد د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٦٣.

<sup>(٢٨٨)</sup> أنظر د. رمضان بطيخ - المرجع السابق - ص ٣١٧.

## المطلب الأول

### حيمة التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية

تمهيد وتقسيم :

تعد الحيدة من أهم ضمانات التأديب التي يتمتع بها الموظف العام ، بل إن الحيدة تعد من الأفكار الأساسية، وتعد كذلك من الضمانات المهمة في جميع أنواع المحاكمات سواء كانت محاكمات تأديبية أو غير تأديبية ، ذلك أن الحيدة في المحاكمة التأديبية، أو غيرها من المحاكمات، من شأنها أن تكفل عدالة هذه المحاكمة، ومن ثم الوصول إلى الحقيقة الصادقة في شأن ما وقع من مخالفات.

ويترتب على الحيدة بمعناها المتقدم أن يصير الهدف من التحقيق الإداري هو الوصول إلى الحقيقة سواء كانت هذه الحقيقة في مصلحة الموظف المتهم أو ضده، كما يترتب عليها أن تسير إجراءات التحقيق الإداري أو المحاكمة التأديبية على نحو عادل ومتزن دون جنوح إلى هوى ودون اصطباغ بأي صبغة غير موضوعية.

ونقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في أولهما حيدة التحقيق الإداري ونتناول في الثاني حيدة المحاكمة التأديبية.

## الفرع الأول

### حيدة التحقيق الإداري

التحقيق الإداري هو ذلك التحقيق الذي تجريه جهة الإدارة مع الموظف المتهم التابع بها بمقتضى سلطتها الرئاسية التي قرر لها القانون. والحيدة بمعناها المتقدم تعد - في نظر الباحثة - أمراً بالغ الأهمية في مرحلة التحقيق الإداري، ذلك أن جهة الإدارة في هذه المرحلة هي أقرب ما تكون إلى الخصم والحكم في الوقت ذاته، فالتحقيق الإداري يتم بمعرفة أحد رجال الإدارة، أي أن هذا التحقيق يتم بمعرفة شخص تابع لجهة الإدارة، وهو ما يعني احتمال ميل هذا المحقق تجاه مصلحة الجهة الإدارية، ومن ثم محاولة إصاق التهم موضوع التحقيق بالموظف المتهم، أو على الأقل عدم تمكين هذا الموظف من الدفاع عن نفسه بشكل كامل.

ومن هنا تبدو فكرة حياد المحقق في التحقيق الإداري أمراً بالغ الأهمية لأن تخلفها يعني ضياع حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه. وتحقق الحيادة في مرحلة التحقيق الإداري بتنظيم قواعد الاختصاص فيما يتعلق بأشخاص الهيئة القائمة على هذا التحقيق، بحيث ينفصل القائم بالتحقيق عن شخص ممثل الاتهام، وينفصل هذان عن الشخص المنوط به توقيع الجزاء في حالة ثبوت المخالفات على الموظف المتهم<sup>(٢٨٩)</sup>. ويلزم لتحقيق هذه الحيادة أيضاً أن يتقرر عدم صلاحية كل من تقوم به اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تشكك في حيده<sup>(٢٩٠)</sup>. ولأن التحقيق الإداري قد يجري بمعرفة الرئيس الإداري للموظف المتهم، ولأن توقيع العديد من الجزاءات الإدارية يجوز أن يتم بواسطة الرئيس الإداري

---

(٢٨٩) انظر في هذا الصدد د. عمرو بركات ن - المرجع السابق - ص ٣٠٧، وانظر كذلك د.

ثروت عبد العال - المرجع السابق - ص ٥٦٤.

(٢٩٠) انظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٦٤.

أيضاً<sup>(٢٩١)</sup> فقد ثار التساؤل - في ظل مبدأ الحيادة بمعناه آنف الذكر - حول مدى جواز توقيع الجزاء بمعرفة الرئيس الإداري إذا كان هذا الأخير هو الذي أجرى التحقيق بنفسه مع الموظف المتهم.

لقد انقسم الفقه في صدد الإجابة عن هذا التساؤل إلى اتجاهين، ذهب أولهما إلى عدم جواز ذلك تأسيساً على كون الرئيس الإداري في مثل هذه الحالة جامعاً في يديه بين سلطتي الاتهام والإدانة ، وهذا ما لا يجوز.

وذهب فريق آخر إلى أنه ليس هناك ما يمنع ذلك قانوناً، تأسيساً على أن التأديب عن طريق الجهة الإدارية ليس عملاً قضائياً ، بل هو مجرد امتداد للسلطة الرئاسية، ومن ثم فلا بأس بأن يجمع الرئيس الإداري بين هاتين السلطتين. <sup>(٢٩٢)</sup>

ولا بأس - في نظر الباحثة - من قيام الرئيس الإداري بتوقيع الجزاء على الموظف بعد سبق إجراء التحقيق معه، ذلك أن المشرع كما قدمنا قد أعطى الرئيس الإداري سلطة توقيع الجزاء على الموظف، ولا شك أن من يملك توقيع الجزاء يملك التحقيق، وذلك من باب أن من يملك الأكثر يملك الأقل.

---

<sup>(٢٩١)</sup> م ٨٦ من قانون الخدمة المدنية القطري والمادة (٨٢) من القانون المصري للعاملين المدنيين بالدولة.

<sup>(٢٩٢)</sup> انظر في هذا الصدد د. سليمان الطماوي - قضاء التأديب - مرجع سابق - ص ٥٧٠.

## الفرع الثاني

### حيدة المحاكمة التأديبية

على الرغم من أن المحاكمة التأديبية تجري أمام القضاء التأديبي بالنسبة للقانون المصري أو من هيئات تأديبية مغايرة للجهة الإدارية التابع لها الموظف المتهم بالنسبة للنظام القطري ، وهذا ما يجعل القاضي أقرب ما يكون إلى الحياد ، على الرغم من ذلك فإن القانون المصري قد قرر العديد من الأحكام التي كفل بها تحقيق هذا الحياد.

وفي هذا الصدد نصت المادة (٢٦) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ بشأن النيابة الإدارية على أنه :

" في حالة وجود سبب من أسباب التتحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها، يجب عليه التتحي عن نظر الدعوى وللموظف المحال إلى المحاكمة الحق في طلب تتحيته".

ومؤدى هذا النص أن قانون النيابة الإدارية قد أحال إلى قانون المرافعات في شأن حالات تتحي قضاة المحكمة إذا كانوا غير صالحين لنظر الدعوى بسبب احتمال افتقارهم للحيدة.

ولقد حددت المادة (١٤٦) من قانون المرافعات حالات عدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى المعروضة بالأحوال الآتية:-

- ١ - إذا كان القاضي قريباً أو صهراً لأحد الخصوم حتى الدرجة الرابعة.
- ٢ - إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته.

- ٣ - إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو وصياً عليه أو قيماً أو مظلوناً وراثته له ، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم أو بالقيم عليه أو بأحد أعضاء

مجلس إدارة الشركة المختصة أو بأحد مديريها، وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية في الدعوى .

- ٤ -إذا كان له أو لزوج له أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلاً عنه أو وصياً أو قيماً عليه مصلحة في الدعوى.
- ٥ -إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ، ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو كان قد أدى شهادة فيها .

ففي كل هذه الأحوال المتقدم ذكرها يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى. ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على سريان هذه الحالات على قضاة محاكم مجلس الدولة بما فيها المحاكم التأديبية.

فإذا كان القاضي غير صالح لنظر الدعوى التأديبية على النحو المتقدم كان واجباً عليه أن يتنحى عن نظرها، فإن لم يفعل جاز للموظف المحال للمحاكمة أن يطلب رده<sup>(٢٩٣)</sup>.

ولا خلاف على جواز رد أي من قضاة المحكمة التي تنظر الدعوى التأديبية إن توافر فيه أحد أسباب عدم الصلاحية، ولكن الخلاف قد ثار حول مدى جواز رد أعضاء النيابة الإدارية، وقد أسفر هذه الخلاف عن آراء ثلاثة ، فذهب رأي إلى عدم جواز رد عضو النيابة الإدارية الحاضر في جلسة المحاكمة التأديبية، وذلك قياساً على عدم جواز رد عضو النيابة العامة، لأن النيابة الإدارية تعد بمثابة الخصم، ومن ثم فلا يجوز للموظف المحال للمحاكمة أن يردها لأن الخصم لا يجوز له رد خصمه.

وذهب رأي آخر إلى جواز رد عضو النيابة الإدارية لتوافر كافة اعتبارات الرد السالف ذكرها في جانب النيابة الإدارية.

---

(٢٩٣) أنظر د. رمضان بطيخ - المرجع السابق - ص ٣٢١.

واتخذ فريق ثالث موقفاً وسطاً بأن قرر بأنه وأن كان لا يجوز رد عضو النيابة الإدارية إلا أن على هذا الأخير أن يتتحي من تلقاء نفسه إن توافرت في شأنه إحدى حالات عدم الصلاحية آنفة الذكر<sup>(٢٩٤)</sup>.

ويترتب على تخلف الحيدة بأبعادها آنفة الذكر البطلان ، سواء تعلق الأمر بالتحقيق الإداري أو بالمحاكمة التأديبية ، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " يشترط لسلامة التحقيق مع العامل المحال للمحكمة التأديبية أن تتوافر ضمانات التحقيق التي أوجبها المشرع ، ومن أهم هذه الضمانات توافر الحيدة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين العامل من اتخاذ كل ما يلزم لتحقيق أوجه دفاعه"<sup>(٢٩٥)</sup>.

---

<sup>(٢٩٤)</sup> انظر في عرض هذه الآراء د. رمضان بطيخ - المرجع السابق - ص ٣٢٢ ، ٣٢٣ .  
<sup>(٢٩٥)</sup> المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٤١ لسنة ٣٢ ق - جلسة ١٩٨٦/١٢/١٦ وكذلك حكمها في الطعن رقم ٩٥١ لسنة ٣٢ ق - جلسة ١٩٨٩/١/٤ .

## المطلب الثاني

### تسبب القرارات والأحكام الصادرة

#### بالعقوبات التأديبية

يقصد بهذا الضمان أن يتضمن القرار أو الحكم التأديبي الصادر بتوقيع العقوبة تسببياً، وذلك بأن يتضمن هذا القرار ذكر أسبابه، المتمثلة في الوقائع المنسوبة إلى الموظف الذي وقع عليه الجزاء التأديبي، وكذا بأن يتضمن هذا القرار مدى نسبة هذه الوقائع إلى الموظف المتهم ، وما يتصل بذلك من أدلة الاتهام وكافة الحقائق التي تدل على توافر أركان الجريمة التأديبية (٢٩٦)

ولتسبب القرار التأديبي من الأهمية ما حدا بالمشرع إلى النص على ذلك صراحة، فقد نصت المادة (٧٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة على أن :-

" يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً " .

وهذا النص يقابل نص المادة (٨١) من قانون الخدمة المدنية القطري، الذي تضمن ذات الحكم السابق ، حيث قضت المادة آفة الذكر بأنه :

" لا يجوز توقيع جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".  
بل إن المحكمة الإدارية العليا قد اعتبرت أن تسبب القرار التأديبي أمرٌ تمليه المبادئ القانونية العامة ولا يحتاج إلى نص تشريعي (٢٩٧) ، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسببيه إلا

---

(٢٩٦) أنظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٨٢ لسنة ٤٤ ق - جلسة ١٩٥٩/٣/٢١ .

(٢٩٧) د. رمضان بطيخ - المرجع السابق - ص ٣٢٤ .



إذا نص القانون على ذلك، فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك - وهو قرار ذو صبغة قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً - يجب أن يكون مسبباً<sup>(٢٩٨)</sup>.

ويشترط في التسبب أن يكون سائغاً ومتناسقاً، بمعنى أنه يجب أن تكون الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي مستخلصة استخلاصاً سائغاً من الأصول الموجودة في الأوراق، وأن تكون هذه الأسباب حقيقية لا وهمية ولا صورية ، وكذلك صحيحة تتحقق بها الشروط والصفات الواجب توافرها قانوناً<sup>(٢٩٩)</sup>.

ويعتبر إغفال تسبب القرار التأديبي بمثابة فقدان هذا القرار لركن من أركانه الأساسية ، الأمر الذي يجعل هذا القرار باطلاً . وترجع أهمية تسبب القرار التأديبي، والأحكام التأديبي إلى ما يحققه هذا التسبب من مزايا عديدة<sup>(٤)</sup> ، نذكر منها :

- ١ - اعتبار الحكم التأديبي المسبب من مظاهر قيام المحكمة بما يمليه عليها واجب البحث وإمعان النظر لتعرف الحقيقة التي كشف عنها حكمها ، وبه وحده تسلم المحكمة من مظنة التحكم والإستبداد.
- ٢ - يؤدي التسبب إلى التحقق من إطلاع السلطة التأديبية سواء كانت رئاسية أو قضائية على كل وقائع القضية وما تضمنه من أوراق ومستندات للتعرف على ما أبداه الموظف من دفع وطلبات .

---

<sup>(٢٩٨)</sup> المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٨٠ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٥٦/٤/١٤ وكذلك حكمها في الطعن رقم ٨٤٣ لسنة ٢١ ق - جلسة ٢٤/٤/٢٩٦٨، وأيضاً أنظر د. عبد الفتاح حسن - المرجع السابق - ص ٢٨٤ ، والدكتور حودت الملط - المرجع السابق - ص ٣٨٨ .

<sup>(٢٩٩)</sup> أنظر د. رمضان بطيخ - المرجع السابق - ص ٣٢٥ وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٠٥ لسنة ٨ ق - جلسة ١٣/١/١٩٦٤ .

<sup>(٤)</sup> أنظر في تسبب الحكم التأديبي : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٧ ، ٥١٨ لسنة ٢٤ ق - جلسة ١٣/٦/١٩٨٢ وحكمها في الطعن رقم ٥٠٥ لسنة ٢٢ ق - جلسة ١٩٨٣/٦/٥ .

- ٣ يفيد التسبب في التعرف على مدى أخذ سلطة التأديب بما أبداه الموظف من دفع وأوجه دفاع.
- ٤ يفيد التسبب أيضاً في التعرف على مدى التزام سلطة التأديب بالاعتبارات القانونية في توقيع الجزاء.
- ٥ يفيد التسبب كذلك في الكشف عن مدى استخلاص السلطة التأديبية للوقائع استخلاصاً سائغاً وصحيحاً وترتيب النتائج الصحيحة على هذا الاستخلاص.
- ٦ يبين التسبب مدى قيام سلطة التأديب بتبصير الموظف بما نسب إليه، وكذلك تبصيره عقب توقيع الجزاء بما عوقب بسببه فيرضى بالعقاب ويندم على خطئه.
- ٧ يمكن التسبب القضاء من الرقابة على الحكم أو القرار الصادر بالعقوبة التأديبية<sup>(٣٠١)</sup>. ويتعين التفرقة بين تسبب القرار التأديبي وبين وجوب قيامه على سببه، فسبب القرار التأديبي هو خروج الموظف على مقتضى واجبات وظيفته أو مخالفته للقانون أو اللوائح أو التعليمات، أو إتيانه أحد الأعمال المحرمة عليه<sup>(٣٠٢)</sup>، أما التسبب فهو أن يتضمن القرار التأديبي إلى جانب ذكر العقوبة الموقعة على الموظف الوقائع التي أدت إلى توقيع هذه العقوبة، وما يكفل الاطمئنان إلى ثبوتها في جانب الموظف، وكذا الأسباب التي أدت إلى اقتناع السلطة التأديبية بثبوت المخالفة في جانب الموظف المتهم<sup>(٣٠٣)</sup>.

---

(٣٠١) وردت هذه المزايا للتسبب في رسالة د. عمرو بركات - المرجع السابق - ص ٣٢٢ وما بعدها . انظر كذلك في هذا الصدد د. على جمعة محارب - المرجع السابق - ص ٥١٤ .

(٣٠٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٢٠ لسنة ٢٠ ق - جلسة ١٩٦٨/٤/٢٤ .

(٣٠٣) انظر حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٨٤٣ لسنة ٣ ق جلسة ١٩٥٨/٣/١ وأنظر أيضاً د. على جمعة محارب - المرجع السابق - ص ٥١٥ .

ويرى بعض الفقه (٣٠٤) أنه يشترط لتحقيق التسبب أهدافه توافر الشروط الآتية :

- ١ - أن يقوم التسبب على مقتضيات وقواعد أساسية تتمثل أساساً في الالتزام بعرض وقائع الدعوى كاملة وواضحة ودون خطأ أو تحريف.
- ٢ - استخلاص الأمر الصحيح من وقائع الدعوى وتقديره بما يؤدي إلى تكييف الدعوى تكييفاً سليماً.
- ٣ - وجود تناسق تام بين الحكم وأسبابه.
- ٤ - أن يكون الحكم مستخلصاً منطقياً من كافة وقائع الدعوى كاملة.
- ٥ - أن يكون التسبب في صلب القرار التأديبي ، حتى يخرج هذا القرار بذاته حاملاً كل أسبابه.
- ٦ - أن يكون التسبب كافياً ونافياً للجهالة وخالياً من الغموض والإبهام (٣٠٥).

---

(٣٠٤) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٧٧ وما بعدها.

(٣٠٥) من أحكام المحكمة الإدارية العليا التي أشارت إلى هذه الشروط حكمها في الطعن رقم ١٦٣٧ لسنة ٣٤ ق - جلسة ١٩٨٩/٦/١٧.

## المبحث الثالث

### الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية

\* تمهيد وتقسيم :

يقصد بهذه الضمانات ما يتقرر قانوناً للموظف عقب صدور القرار التأديبي بشأنه من إجراءات إدارية أو قضائية الهدف منها مراجعة مضمون هذا القرار التأديبي أو الطعن فيه بأي وجه من الوجوه. وعلى الرغم من أن هذه الضمانات لا تتعلق بمرحلة التحقيق في ذاتها ، فإنّ لها من الأهمية الفائقة ما يجعلها سبيلاً في غاية الأهمية لاستدراك أي عيوب قد تشوب هذه المرحلة.

ويكفي دليلاً على أهمية هذه الضمانات أن منها ما يتضمن رفع الأمر إلى القضاء، الذي يفترض فيه من الحيطة والخبرة والنزاهة ما يكفي لحماية الموظف المحال للمحاكمة التأديبية من أي غمط لحقوقه.

وتتقسم هذه الضمانات إلى نوعين هما التظلم الإداري، والتظلم القضائي "الدعوى القضائية": وسنخصص لكل منهما مطلباً مستقلاً.

## المطلب الأول

### التظلم الإداري

#### تقسيم:-

نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول التظلم الإداري في النظام القانوني المصري، وفي الثاني التظلم الإداري في النظام القانوني القطري.

### الفرع الأول

#### التظلم الإداري في النظام القانوني المصري

التظلم الإداري هو شكوى الموظف إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار التأديبي موضوع التظلم أو إلى جهاتها الرئاسية. وبطلق بعض الفقهاء<sup>(١)</sup> على هذا التظلم مصطلح "التظلم الولائي" تأسيساً على أن هذا التظلم إنما يطرح على ذات الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه أو على جهاتها الإدارية، ومن ثم فإن اختصاص هذه الجهة أو تلك بفحص التظلم والبت فيه إنما ينطلق من سلطاتها الولائية. والهدف من هذا التظلم هو مراجعة الجهة الإدارية لقرارها التأديبي وتنقيته من أي عيوب تعتريه أو حتى سحبه كلية إن كان به من العيوب الجسيمة ما يستعصي على الإصلاح.

وتعتقد الباحثة أن التظلم الإداري إن أحسنت الجهة الإدارية التعامل معه ولم يأخذها في شأنه الإستكبار أو الإصرار على الخطأ يعد من الوسائل الفعالة التي تضمن سلامة القرارات الإدارية وذلك بمراجعتها بمعرفة جهة الإدارة مصدرة القرار أو جهاتها الرئاسية، ومن ثم تنقية هذه القرارات من كافة شوائب مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه، كما تؤدي نظرية التظلم الإداري إن أحسن تطبيقها إلى تخفيف العبء عن كاهل مجلس الدولة، وذلك بحل

المنازعة الإدارية في مهدها، كما تؤدي إلى تكريس معاني الشفافية واحترام القانون لدى الجهات الإدارية.<sup>(٢)</sup>

والأصل في التنظيم الإداري أنه اختياري بحيث يجوز لذوي الشأن ترك سبيل التظلم واللجوء مباشرة إلى القضاء الإداري ومخاصمة جهة الإدارة أمامه، غير أن المشرع المصري قد حدد عدداً من الحالات لا يمكن فيها الطعن في القرار الإداري أمام محاكم مجلس الدولة إلا بعد ولوج طريق التظلم الإداري<sup>(٣٠٧)</sup> الحالات تسمى اصطلاحاً بحالات التظلم الوجوبي.

ولقد أخذ المشرع المصري بفكرة التظلم الوجوبي<sup>(٣٠٨)</sup> بصدد بعض القرارات الإدارية فنص في المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أنه:- لا تقبل الطلبات الآتية:

١ - ..... ..

٢ - الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود (ثالثاً، رابعاً، تاسعاً) من المادة (١٠) قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية.

أما عن البنود المشار إليه فهي تتضمن القرارات الآتية:

أ - القرارات الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات.

---

(١) د. سليمان الطماوي- القضاء الإداري ج ١ قضاء الإلغاء - دار الفكر العربي ط ١٩٧٦ - ص ٢٤.

(٢) أنظر في أهداف التظلم الإداري د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٨٨.  
(١) أنظر د. سامي جمال الدين - الرقابة على أعمال الإدارة - القضاء الإداري مبدأ الشرعية - منشأة المعارف - الإسكندرية - ط ١٩٧٧ - ص ٢٢٥.

(٢) أنظر د. محمد ماهر أبو العينين - المرجع السابق - ص ٥٨٩ وما بعدها.

ب -القرارات الصادرة بالإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي.

ج - القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

فهذه الطوائف الثلاث من القرارات الإدارية هي القرارات وجوبية التظلم التي لا يقبل الطعن فيها قضاء إلا بعد التظلم منها للجهة التي أصدرتها أو جهاتها الرئاسية على النحو المتقدم.

والقرارات التأديبية من بين مجموعة القرارات التي يلزم التظلم منها قبل الطعن فيها أمام محاكم مجلس الدولة.

وجدير بالذكر هنا أن القرارات التأديبية وجوبية التظلم هي تلك القرارات التي تملك جهة الإدارة سحبها، أما تلك التي لا تملك سحبها كقرارات مجالس التأديب فلا وجه لاستلزام التظلم الإداري فيها، بل يمكن الطعن فيها مباشرة أمام القضاء<sup>(٣٠٩)</sup> خلال مواعيد الطعن بالإلغاء، وهي ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو علم صاحب الشأن علماً يقيناً<sup>(٣١٠)</sup>.

ويجب أن يقدم التظلم الوجوبي من القرار التأديبي قبل رفع الدعوى وإلا كانت هذه الدعوى غير مقبولة<sup>(٣١١)</sup>، وهذا الحكم في الواقع حكم منطقي، إذ لا يمكن للتظلم الإداري - بصفة عامة - أن يحدث أثره في تدارك جهة الإدارة لأخطائها، ومن ثم القضاء على المنازعة الإدارية في مهدها إلا إذا كان تقديمه سابقاً على رفع الدعوى<sup>(٣١٢)</sup>.

---

(٣٠٩) انظر عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٩١.

(٢) م (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٣) أنظر د. عبد الفتاح حسن - قضاء الإلغاء - مكتبة الجلاء الجديدة - المنصورة - ط ٨٢ ص ٢٠٢ وما بعدها.

(٤) أنظر في هذا المعنى - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٩٠ لسنة ٨ق - جلسة ١٩٦٣/٣/٣.

ولقد أستخدم القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ بشأن لجان التوفيق في المنازعات التي تكون الجهات الإدارية طرفاً فيها حكماً جديداً مؤداه عدم قبول الدعوى أمام القضاء بالطعن في القرارات التأديبية وسائر القرارات الإدارية الأخرى، بل وسائر المنازعات التي تكون إحدى الجهات الإدارية طرفاً فيها، إلا بعد عرض الأمر على لجنة التوفيق المختصة<sup>(٣١٣)</sup>، التي تقوم بدراسة موضوع النزاع ثم تصدر فيه توصية تتضمن رأيها في حل هذا النزاع.

وهذه التوصية غير ملزمة إلا إذا حدث اتفاق من طرفي المنازعة على قبولها، فإن قبلها طرفا النزاع نشأت لها عندئذ القوة الإلزامية، أما إن رفضها أحد طرفي النزاع أو كلاهما، فإنها تفقد عندئذ قوتها الإلزامية، ولا يبقى أمام أطراف النزاع إلا اللجوء إلى المحكمة المختصة.

وبموجب القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه أصبح على الموظف أن يلجأ إلى طريقين للطعن في القرار التأديبي قبل أن يتمكن من الطعن في هذا القرار أمام القضاء، وهذان الطريقان هما:-

• التظلم الوجوبي.

• لجان التوفيق في المنازعات.

ويقدم التظلم الوجوبي إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها، وكلا الجهتين يملك تعديل القرار موضوع التظلم، إذ تتمتع هذه الجهة حال فحصها للتظلم بسلطة النظر إلى القرار المطعون فيه من زاوية المشروعية ومن زاوية الملائمة، كما يمكنها - كأصل عام - سحب هذا القرار دون تقيد بالشروط التي تنقيد بها المحكمة إن أرادت الحكم بالإلغاء. ويترتب على تقديم التظلم الوجوبي قطع مواعيد دعوى الإلغاء<sup>(٣١٤)</sup>.

---

(٥) يلاحظ أن لجنة التوفيق هذه تشكل من أحد القضاة السابقين أو الحاليين وسكرتارية أحد موظفي وزارة العدل ويقترب عملها من عمل المحاكم.

(١) للمزيد من التفاصيل حول آثار التظلم الوجوبي أنظر د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٥٩٥.





## الفرع الثاني

### التظلم الإداري في النظام القانوني القطري

عرف النظام القانوني القطري فكرة التظلم الإداري، وأخذ بها قانون الخدمة المدنية القطري رقم (١) لسنة ٢٠٠١، وإن كان تنظيم هذا القانون لفكرة التظلم الإداري غير متكامل، وعلى غير النسق الذي ورد بقانون مجلس الدولة المصري.

وفي هذا الصدد تنص المادة (٨٦) من قانون الخدمة المدنية آنف الذكر على أن :-

يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق على الوجه الآتي :-

أولاً : بالنسبة لشاغلي الدرجة العاشرة فما دونها :-

١ - لوكيل الوزارة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات عدا الفصل من الخدمة، ويجوز التظلم من قرار توقيع الجزاء للوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف.

٢ - للوزير حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات بما فيها عقوبة الفصل، وله أيضاً إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء من وكيل الوزارة أو تعديله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار، وفيما عدا عقوبة الفصل يكون القرار الصادر من الوزير نهائياً ولا يجوز الطعن فيه أمام أية جهة أخرى.

ثانياً : بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة التاسعة إلى الخامسة :-

١ - لوكيل الوزارة حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً في السنة، وبحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام. ويجوز التظلم من توقيع الجزاء للوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف.

٢ -لوزير حفظ التحقيق أو توقيع أحد الجزاءين المنصوص عليهما في الفقرتين (١،٢) من البند (أولاً) من المادة السابقة، وله أيضاً إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء من وكيل الوزارة أو تعديله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار فإذا ما قرر إلغاء الجزاء كان له أن يحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية. ويكون القرار الصادر من الوزير نهائياً ولا يجوز الطعن فيها أمام أي جهة أخرى.

٣ -لهيئة التأديبية توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة (٨٥).

كما تنص المادة (٩١) من ذات القانون آنف الذكر على أن :-  
"تشكل بقرار من الوزير لجنة تأديبية من رئيس وعضوين، على ألا تقل وظيفة الرئيس عن مدير إدارة.  
وتختص اللجنة التأديبية بما يلي:

١ -تأديب شاغلي وظائف الفئة الخامسة فما دونها.  
٢ -النظر في إيقاف الموظفين المحالين إلى المحاكمة أمامها وتمديد إيقافهم، سواء كان الإيقاف أصلاً صادراً بقرار من الوزير أم بقرار من اللجنة.

ويجوز للموظف الطعن في قرار اللجنة أمام المجلس الدائم للتأديب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار".

وتنص المادة (٩٢) من القانون آنف الذكر على أن :-  
"يشكل بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير شئون الخدمة المدنية والإسكان مجلس دائم للتأديب برئاسة وزير شئون الخدمة المدنية والإسكان أو من ينوب عنه، وعضوية كل من :-

- ١ -ممثل عن وزارة شئون الخدمة المدنية والإسكان يختاره الوزير.
- ٢ -ممثل عن المحاكم العدلية يختاره رئيس المحاكم العدلية.
- ٣ -ممثل عن ديوان المحاسبة يختاره رئيس ديوان المحاسبة.

٤ - ممثّل عن الوزارة أو الجهة التي يتبعها الموظف المحال للمحاكمة يختاره الوزير المختص.

ويكون مقر المجلس وزارة شئون الخدمة المدنية والإسكان وتخصص له أمانة سر من موظفي الوزارة.

وتستخلص الباحثة من النصوص القانونية آنفة الذكر، فيما يخص التظلم الإداري من القرارات الصادرة بالجزاءات التأديبية، الأحكام الآتية:-

أولاً: أنّ القرارات الصادرة من وكيل الوزارة بتوقيع أي من الجزاءات التأديبية المنصوص عليها بالمادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية آنف الذكر عدا عقوبة الفصل<sup>(٣١٥)</sup>، وذلك على شاغلي الوظائف من الدرجة العاشرة فما دونها: يجوز التظلم منها أمام الوزير المختص خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الموظف بقرار الجزاء.

ويجوز للوزير الإبقاء على القرار موضوع التظلم أو تعديله أو إلغاؤه. فإن كان أي من هذه الجزاءات - عدا عقوبة الفصل - قد وقع من الوزير نفسه، فإن قراره في هذا الصدد يكون غير قابل للتظلم منه، بل وغير قابل للطعن فيه بأي طريقة.

والحق أن هذا الحكم جداً غريب، إذ يجعل قرار الوزير محصّناً من أى رقابة في خصوص كافة الجزاءات التأديبية عدا عقوبة الفصل. ولا يصح إطلاقاً - في نظر الباحثة - أن يحصن أي عمل أو قرار من الرقابة، فالإنسان - أي إنسان - عرضة للخطأ والصواب، ومن ثم لا يقبل أن يكون العمل الإنساني غير قابل للمراجعة، ولذلك فإن الباحثة

---

(١) هذه الجزاءات هي: الإنذار، الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة، الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها، الوقف عن العمل، الحرمان من الترقية، خفض الراتب أو الدرجة أو كلاهما، الفصل، التنبيه، اللوم، العزل، وسيأتى تناول أحكام المادة (٨٥) بالتفصيل في الموضوع المناسب من هذه الدراسة.

تقترح قابلية أي قرار يصدره الوزير المختص في أي شأن من الشئون التأديبية للطعن فيه تحقيقاً للعدالة وصوناً لحقوق الدفاع وإعمالاً لمبدأ التقاضي على درجتين، الذي هو من دعائم المشروعية، ولا يكاد يخلو منه أي نظام قانوني ديمقراطي في العالم.

أما بالنسبة لعقوبة الفصل، فإن أوقعها الوزير - وله الحق في ذلك - فإن قراره الصادر بشأنها، سواء كان قراره شخصياً، كان مراجعة منه لقرار وكيل الوزارة فهو قابل للتظلم منه.

ولم يحدد القانون الجهة التي يتم التظلم من القرار التأديبي الصادر من الوزير أمامها، وتعتقد الباحثة أن هذه الجهة هي اللجنة التأديبية المختصة.

**ثانياً:** القرارات الصادرة من الوزير بتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في الفقرتين ( ١ ، ٢ ) من المادة (٨٥) آنفه الذكر<sup>(١)</sup> على الموظفين من شاغلي وظائف الدرجة الرابعة إلى الأولى، هذه القرارات لا تقبل الطعن فيها بأي طريق، وللباحثة في هذا الصدد ذات الملاحظة السابقة.

**ثالثاً:** القرارات الصادرة من الهيئات التأديبية المختصة، وهذه يجوز الطعن في القرارات الصادرة منها أمام المجلس الدائم للتأديب.

ومن الواضح أن نظام التظلم الإداري - وفق ما ورد بالنصوص آنفه الذكر ينطوي على نقص خطير، يتمثل في حصانة العديد من القرارات التأديبية من الطعن فيها بطريق التظلم الإداري، فإذا أضفنا إلى ذلك - وكما سنرى بعد قليل - أن النظام القضائي القطري لا يضم قضاءً إدارياً مستقلاً كما هو الحال في مصر، كما أن القضاء المدني القطري لا يعرف الطعن بالإلغاء في

---

(١) وهما جزاء الإنذار والخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة وأربعين يوماً.

القرارات الإدارية، فإن العديد من القرارات التأديبية في النظام القانوني القطري لا تخضع لأي مراجعة ولا يجوز الطعن فيها بأي طريق. ولا شك أن هذه النتيجة إنما تمثل شرحاً خطيراً في جدار المشروعية، الأمر الذي يحملنا على أن ننادي بضرورة تغيير هذا الوضع بحيث يكون التظلم الإداري ممكناً في صدد جميع القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الإدارية.

## المطلب الثاني

### الرقابة القضائية على القرارات التأديبية

تمهيد وتقسيم:-

يقصد بالنظم القضائي طرح القرار التأديبي - بل وكافة القرارات الإدارية- على جهة قضائية متخصصة من خلال دعوى قضائية يقيمها الموظف الصادر في حقه القرار التأديبي - أو ذو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية الأخرى - ويطعن من خلال هذه الدعوى في القرار بالإلغاء أمام المحكمة المختصة.

ولأن دعوى الإلغاء أكبر بكثير من أن تحيط بها هذه المقدمة السريعة، فسوف نكتفي هنا بأن نقول بأن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية فذة في نظام قضائي فذ هو نظام القضاء المزدوج يقيمها من يتأثر مركزه القانوني بقرار إداري معيب بغية الحكم بإلغاء هذا القرار<sup>(١)</sup>.

ويعد النظم القضائي - والذي هو في دول القضاء المزدوج كفرنسا ومصر - من الضمانات القوية للموظفين في مواجهة القرارات التأديبية الصادرة في شأنهم إذ بواسطتها يمارس القضاء رقابة فعالة وعميقة<sup>(٢)</sup> على القرار التأديبي.

ولقد صدق البعض إذ يقول بأن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعد أفضل وأنجح أنواع الرقابة على هذه الأعمال وأهم الضمانات اللاحقة على صدور القرار أو الحكم التأديبي، والضمانة المثلى والنهائية للموظف العام تجاه الإدارة<sup>(٣)</sup>.

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول هذه الدعوى وحول نظام القضاء المزدوج ككل راجع مؤلف الدكتور سليمان الطماوي - المرجع المشار إليه سلفاً.

(٢) تتميز رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية بالعمق الشديد، إذ لا يكتفي القاضي في هذا الصدد برقابة المشروعية، وإنما تمتد رقابته إلى درجة البحث في ملائمة القرار المطعون فيه.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٦٠٩.

ونقسم هذا المطلب كسابقه إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول التظلم القضائي في النظام القانوني المصري، وفي الثاني التظلم القضائي في النظام القانوني القطري.

## الفرع الأول

### الرقابة القضائية في النظام القانوني المصري

أخذت مصر إقتداء بالتجربة الفرنسية بنظام القضاء المزدوج فأنشأت بالقانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ مجلس الدولة المصري كجهة قضاء إداري مستقلة تختص بنظر كافة المنازعات الإدارية.

ولقد كان المشرع المصري موقفاً إلى حد بعيد إذ خاض تجربة القضاء المزدوج لما أثبتته هذا القضاء - منذ نشأته بالنسبة للتجربة المصرية - من كفاءة عظيمة في الرقابة على أعمال الإدارة، ومن ثم حماية صرح المشروعية. ويأخذ التظلم القضائي من القرارات التأديبية في النظام القانوني المصري شكل دعوى الإلغاء التي سبقت الإشارة السريعة إليها.

ولأن القرار التأديبي قد يصدر من السلطة الرئاسية، وذلك فيما لو قامت هذه السلطة بالتحقيق بنفسها مع الموظف وتوقيع الجزاء التأديبي عليه، كما قد يصدر هذا القرار من المحاكم التأديبية، وذلك فيما لو جرى التحقيق مع الموظف بمعرفة النيابة الإدارية ثم المحكمة التأديبية.

وترتيباً على ذلك فسوف نقسم هذا الفرع إلى غصنين نتناول في الأول الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية الصادرة من السلطة الرئاسية، ونتناول في الثاني الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية الصادرة من المحاكم التأديبية.



## الغصن الأول

### الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية

#### الصادرة من السلطة التأديبية

يقصد بهذا النوع من الطعون أن يقيم الموظف الدعوى بالطعن بالإلغاء في القرار الصادر بمجازاته أمام المحكمة المختصة من بين محاكم مجلس الدولة.

وتختص بنظر هذه الدعوى المحاكم التأديبية<sup>(١)</sup>، وهي أدنى درجات محاكم مجلس الدولة وهذه المحاكم من طبقة المحاكم الابتدائية. وتمتلك هذه المحكمة سلطة واسعة حال نظرها للطعن بالإلغاء في القرار التأديبي، إذ يمكنها فضلاً عن أعمال رقابة المشروعية أن تعمل كذلك رقابة الملائمة، بل ويمكنها أن قضت بإلغاء قرار الجزاء المطعون فيه، أن تتصدى بنفسها لنظر الدعوى التأديبية إن كانت صالحة للفصل فيها، وأن توقع على الموظف الجزاء المناسب إن تكشف لها أنه مذنب<sup>(٢)</sup>. ولأن طعن الموظف في القرار الصادر بمجازاته أمام المحكمة التأديبية يعد طعناً بالإلغاء تنطبق عليه كافة أحكام المادة (٢٥) من قانون مجلس الدولة، فإن الموظف يتعين عليه أن يلتزم في هذا الطعن بكافة إجراءات ومواعيد دعوى الإلغاء وإلا كان طعنه غير مقبول، كما يلزم فضلاً عن ذلك أن تتوافر كافة شرط دعوى الإلغاء من كون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً نهائياً وصادراً من سلطة وطنية وكون هذا القرار

---

(١) م (١٥) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٢) أنظر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٥ لسنة ٣٣ ق - جلسة

١٩٨٨/٤/٩.

كذلك ماساً بمركز الطاعن، وأن يكون لهذا الأخير مصلحة في الطعن وأن يكون قد التزم في طعنه المواعيد القانونية<sup>(٣)</sup>.

ويجب للحكم بإلغاء القرار التأديبي المطعون فيه أن يتوافر في هذا القرار أحد أسباب إلغاء القرار الإداري.

وتتمثل أسباب إلغاء القرار التأديبي - شأنه في ذلك شأن سائر القرارات الإدارية الأخرى - في إصابة أي من أركانه الخمسة بأي آفة أو عيب، ومن ثم فإن عيوب القرار التأديبي التي يمكن أن تقضي إلى الحكم بإلغائه هي ذاتها عيوب القرار الإداري بصفة عامة وهي :-

عيب الشكل والإجراءات، وعيب السبب، وعيب الاختصاص، وعيب المحل، وعيب الغاية<sup>(١)</sup>.

ويتراءى للباحثة أن هناك عيباً آخر يخص القرار التأديبي وحده، وهو عيب التسبب، إذ يتعين - كما قدمنا - أن يكون القرار التأديبي مسبباً وإلا كان باطلاً.

ولا يشترط للحكم بإلغاء القرار التأديبي أن تجتمع فيه كافة هذه العيوب، وإنما يكفي لذلك أن يتوافر بعض هذه العيوب، سواء كان العيب شكلياً أم موضوعياً.

وكما تملك المحكمة التأديبية إلغاء القرار التأديبي إن وجدته معيباً، تملك كذلك تعديله، على أننا نرى أن سلطة المحكمة التأديبية في تعديل القرار التأديبي المطعون فيه تقتصر على تخفيض الجزاء موضوع القرار دون زيادته، وذلك عملاً بقاعدة عدم جواز أن يضار الطاعن من طعنه.

---

(٣) أنظر في تفاصيل هذه الشروط د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق ص ٦١٩ وما بعدها، وأنظر كذلك د. سليمان الطماوي - المرجع السابق وأيضاً د. محمود حافظ - قضاء الإلغاء - دار النهضة العربية - ط ١٩٨٥.

(١) أنظر في تفاصيل هذه العيوب د. عبد العظيم عبد السلام - المرجع السابق - ص ٦٣٣ وما بعدها.



## الفصل الثاني

### الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية

تختص المحاكم التأديبية في صدد الدعاوى التأديبية باختصاص مزدوج. فهي إما أن تكون جهة طعن في القرارات التأديبية الصادرة من السلطة الرئاسية على النحو الذي قدمنا، وإما أن تكون جهة التأديب ذاتها، وذلك في الأحوال التي تحيل النيابة الإدارية فيها الموظف بعد التحقيق معه إلى هذه المحكمة لتوقع الجزاء التأديبي المناسب عليه.

وتقبل الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية - في نوعي اختصاصها المذكورين - الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا.

وفي هذا الصدد تنص المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن: "أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في القانون"

ويستلقت الانتباه في هذا النص لفظة "نهائية" الواردة فيه إذ يثور هنا التساؤل : كيف تكون هذه الأحكام نهائية رغم جواز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا بصريح النص المتقدم؟

ذهب بعض الفقهاء<sup>(١)</sup> - بحق - في سبيل الإجابة عن هذا التساؤل إلى أن المقصود بالنهائية في هذا الصدد هو قابلية هذه الأحكام للتنفيذ الفوري دون أن تتأثر قوتها التنفيذية بالطعن فيها، وذلك ما لم تقض المحكمة الإدارية العليا ذاتها بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه<sup>(٢)</sup>.

---

(١) المستشار سمير صادق - قرارات وأحكام التأديب في ميزان المحكمة الإدارية العليا - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ط ١٩٨٥ ص ٢٢٧.

(٢) وهذا هو حكم المادة (٥٥) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

ويجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في جميع الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية متى كانت هذه الأحكام قطعية<sup>(١)</sup>.

ولا يقتصر حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية على الموظف الصادر بشأنه القرار التأديبي، بل يمتد هذا الحق لكل من جهة الإدارة التابع لها الموظف، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، ورئيس هيئة النيابة الإدارية، ورئيس هيئة مفوضي الدولة<sup>(٢)</sup>.

ويتعين على الموظف وكذلك على جميع ذوي الشأن السابق ذكرهم أن يلتزموا في طعنهم الميعاد المنصوص عليه في المادة (٤٤) من قانون مجلس الدولة وقدره ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه.

ويخضع ميعاد الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية لكافة القواعد التي تحكم المواعيد في قانون المرافعات، وذلك على اعتبار أن هذا القانون هو الشريعة العامة لقانون مجلس الدولة إن خلا هذا الأخير من نص يحكم المسألة المثارة<sup>(٣)</sup>.

وعلى الرغم من أن المحكمة الإدارية العليا تعد بمثابة المحكمة الاستئنافية بالنسبة لأحكام المحاكم التأديبية، فإن أسباب الطعن في هذه الأحكام لا تخرج عن الأسباب العامة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا والمقررة بشأن أحكام جميع محاكم مجلس الدولة، وهذه الأسباب هي :-

١ - مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون أو خطؤه في تطبيقه وتأويله<sup>(٤)</sup>.

---

(١) لا يجوز الطعن على استقلال في الأحكام غير القطعية أو الأحكام غير الفاصلة في الموضوع إلا مع الطعن في الحكم المنهي للخصومة ، وذلك وفقاً لأحكام قانون المرافعات.

(٢) م (٢٢)، (٢٣) من قانون مجلس الدولة.

(٣) أنظر في هذا الصدد د. على جمعه محارب - المرجع السابق - ص ٥٢٧ وما بعدها.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقمي ١١٧٩ ، ١٢٥٧ لسنة ٢٥ ق - جلسة ١٩٨٤/٣/٢٤ ، جلسة ١٩٨٤/٤/٢٨.

٢ وقوع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم<sup>(١)</sup>.  
٣ صدور الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أم لم يدفع<sup>(٢)</sup>.

وعلى الرغم من تقيد الطعن في أحكام المحاكم الإدارية بأوجه الطعن آنفة الذكر فإن المحكمة الإدارية العليا توسع من رقابتها على أحكام المحاكم التأديبية فتمد هذه الرقابة لتتخطى حدود المشروعية لتصل إلى حد رقابة ملاءمة، وهي النظر في مدى تناسب الجزاء المحكوم به مع خطورة الذنب الإداري الذي أقره الموظف<sup>(٣)</sup>.

والحق أن هذا - في نظر الباحثة - اتجاه محمود للمحكمة الإدارية العليا، ذلك أن ملاءمة القرار التأديبي بالمعنى المشار إليه تختلط دائماً بمشروعيته، فالقرار التأديبي إن شابه غلو في تقدير العقوبة، فإنه يفقد معنى الجزاء إلى معانٍ أخرى كلها غير مشروع، كالانحراف بالسلطة والتنكيل غير المبرر بالموظف والخطأ في التقدير، فالعقوبة إن جاوزت حد العدالة كانت في ذاتها خطأ.

ورغم تفرق الفقه بين مؤيد ومعارض لمسلك المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد، فإن الباحثة تتاصر بلا تردد الرأي المؤيد لهذا المسلك<sup>(٤)</sup>.

---

(١) الإدارية العليا - طعن رقم ٣١٨١ لسنة ٢٧ ق - جلسة ١٩٨٢/٥/٣٠.

(٢) المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٢٨ لسنة ٢٣ ق - جلسة ١٩٨٠/٣/٢٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق - جلسة ١٩٦١/١١/١١.

(٤) أنظر في عرض هذه الآراء د. على جمعه - المرجع السابق - ص ٥٣٧ وما بعدها.

## الفرع الثاني

### الرقابة القضائية في النظام القانوني القطري

لا يزال النظام القضائي القطري حتى كتابة هذه السطور ينتهج منهج القضاء الموحد، حيث لا يوجد في قطر قضاء إداري مستقل يختص بنظر المنازعات التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

غير أنه وفي طور إعداد هذا البحث أصدر سمو أمير دولة قطر قانوناً بشأن الفصل في المنازعات الإدارية<sup>(٣٣٤)</sup>، والذي قضى القانون بتنفيذه والعمل به من ١/١٠/٢٠٠٧ ونشره في الجريدة الرسمية.

وحسناً فعل المشرع القطري في هذا الشأن حيث أننا نؤمن إيماناً عميقاً بأن أول درجات التقدم هي الجهاز الإداري الصالح المتطور، ولا يمكن الوصول إلى هذا الجهاز - في نظر الباحثة - إلا بوجود رقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة، ولقد أثبت الواقع أن وجود القضاء الإداري المستقل يعد خطوة واسعة نحو هذه الغاية<sup>(٣٣٥)</sup>.

ويعد هذا في حد ذاته خطوة للأمام تحسب للمشرع القطري، ولو أنها جاءت في وقت وصل القضاء الإداري لأعلى مستوياته في دول أخرى. وقد جاء إصدار قانون الفصل في المنازعات الإدارية تفعيلاً للمادة (١٣٨) من الدستور التي نصت على أن " يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها".

ونستعرض فيما يلي ما جاء في مواد القانون سالف الذكر، حيث وردت أولاً في المادة (١) تعريفات للعبارات الواردة في القانون وهي : -  
- الجهات الإدارية: الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة.

---

(٣٣٤) صدر في الديوان الأميري بتاريخ ٢٦/٣/٢٠٠٧م.

(٣٣٥) انظر رأي الباحثة الوارد في ص ٢٣.

- الموظفون : العاملون بالجهات الإدارية.
  - قرارات مجلس التأديب: القرارات النهائية الصادر من مجالس التأديب المشكلة وفقاً لأحكام القانون.
  - القرارات التأديبية : القرارات النهائية الصادرة من الرؤساء الإداريين التي لم تنظم لها القوانين طرقاً للطعن أمام مجالس التأديب.
  - قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي: القرارات التي تصدر عن جهات أو لجان ذات تشكيل إداري قضائي تفصل في نزاع يسنده إليها القانون.
  - القرارات الإدارية النهائية: القرارات الإدارية الصادرة من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، وقرارات سلطة التصديق والاعتماد (٣٣٦).
- وتعود أهمية إصدار قانون المنازعات الإدارية إلى كونه حدد الدوائر المختصة في الفصل في هذا النوع من المنازعات التي كانت محجوبة في الماضي عن نظر القضاء وبالتالي يكتمل حق التقاضي الذي نصت عليه المادة (١٣٥) من الدستور القطري بالقول بأن " التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة".
- كما تنص المادة (٢) من القانون المشار إليه على أن:
- "تنشأ بالمحكمة الابتدائية دائرة إدارية أو أكثر، تشكل كل منها من ثلاثة قضاة، تختص دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية المحددة بهذا القانون".
- وتتكون المحاكم في قطر كما جاء في المادة (٤) من قانون السلطة القضائية (٣٣٧) من :

#### ١ محكمة التمييز.

(٣٣٦) صدر في الديوان الأميري بتاريخ ٢٦/٣/٢٠٠٧.

(٣٣٧) القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون السلطة القضائية، والذي صدر في

٢٠٠٣/٨/١٢ م.



٢ - محكمة الاستئناف.

٣ - المحكمة الابتدائية.

وتختص كل منها بالفصل في المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون".

ونلاحظ في نص المادة (٢) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية أنف الذكر أنه حدد عدد القضاة في كل دائرة إدارية بثلاثة قضاة فقط، ومن الملاحظ هنا أنه لم يبين ما إذا كان القضاة الثلاثة من ذات المحكمة الابتدائية أم يتم تعيينهم من بين قضاة المحاكم الأخرى.

وقد حدد المشرع المنازعات الإدارية وحصرها في خمسة بنود، تم ذكرها في نص المادة (٣) وهي كالتالي:

١ - المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات

المستحقة للموظفين أو لورثتهم أيا كانت درجاتهم الوظيفية.

٢ - الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية

الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها

أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم.

٣ - الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات

الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات

الصادرة بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن حماية

المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة ودخول وإقامة

الأجانب وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة.

٤ - طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البندين (٢)،

(٣) من هذه المادة، سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.

٥ - منازعات العقود الإدارية".

وهنا نلاحظ أن المشرع القطري ساوى بين الموظفين على مختلف درجاتهم في

حق الطعن في القرارات الإدارية الصادرة في حقهم ، كما تبين لنا كذلك من

نص المادة أعلاه بأنه أعطى الحق لورثة الموظف في إقامة الدعوى الإدارية،

وأعطى كذلك المشرع كل الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها حق الطعن في القرارات المتعلقة بالترقية، وكما يجوز للموظف الطعن أمام الدائرة الإدارية في قرار إنهاء الخدمة الصادر في حقه إن كان مخالف للقانون<sup>(٣٣٨)</sup>، ويقصد بالقرارات التأديبية تلك القرارات الصادرة من رؤساء الموظف أو اللجان التأديبية أو مجلس التأديب ويجب أن تكون تلك القرارات نهائية . ويتضح كذلك من البند (٤) أن للموظف الحق في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به (سواء كانت مادية أو أدبية) نتيجة للقرار الصادر من الجهة الإدارية.

كما نصت المادة (٤) من القانون على أنه :

" يشترط لقبول طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المبينة في البندين (٢)، (٣) من المادة السابقة أن يكون الطعن مبنياً على أحد الأسباب التالية:

١ - عدم الاختصاص.

٢ - وجود عيب في الشكل.

٣ - مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

٤ - إساءة استعمال السلطة.

ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض الجهات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح". ونخلص من نص المادة أعلاه إلى أن أسباب الطعن في القرار الإداري تنحصر في:

أولاً: عدم الاختصاص: أي صدور القرار الإداري من سلطة إدارية غير مختصة قانوناً بإصداره.

ثانياً: وجود عيب في الشكل: أي وجود عيب في الشكل الخارجي للقرار الإداري، ووجود عيب في الإجراءات التي سبقت إصداره.

---

(٣٣٨) أسباب إنهاء الخدمة :

١ - عدم اللياقة الطبية. ٢ - الاستقالة. ٣ - الفصل. ٤ - إنهاء التعاقد. ٥ - سقوط الجنسية. ٦ - إلغاء الوظيفة. ٧ - العزل بقرار تأديبي. ٨ - ارتكاب الموظف لجريمة مخلة بالشرف والأمانة. ٩ - بلوغ سن الستين.

ثالثاً: مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.  
رابعاً: إساءة استعمال السلطة: وهو من العيوب التي تلحق القرار الإداري حين لا يهدف للمصالح العام عند إصداره أو الهدف الخاص الذي حدده القانون.  
ورد في المادتين الخامسة والسادسة شروط دعوى الإلغاء وهي :  
أن يكون لصاحب الدعوى مصلحة شخصية مباشرة، وعليه لا تقبل أي دعوى ليس لصاحبها مصلحة فمثلاً صدر قرار بمجازاة شخص معين فلا يجوز لأي شخص آخر أني يقدم طلب برفع دعوى إلغاء القرار الصادر ضده (٣٣٩).

كما أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يكون خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً. وتلك الوسائل الأربع جاءت تحديداً في المادة (٦) من القانون.

كما يجب أن يكون القرار مسبباً إذا صدر بالرفض، كما يعتبر فوات الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال.

كما أن المادة (٧) أجازت للدائرة الإدارية وقف تنفيذ القرار وذلك متى طلب في صحيفة الدعوى ذلك وخولها أن تأمر بحسب الأحوال بما يلي :

- ١ - إذا رأت من عناصر الجدية ما يرجح إلغاء القرار، وأن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، وكان القرار من القرارات المنصوص عليها في البند (٣) من المادة (٣) من هذا القانون.

---

(٣٣٩) فضلاً عن حق الورثة في إقامة دعوى إلغاء القرار كما أشرت إليه من قبل، ص ١٩٨.

٢ - استمرار صرف المرتب<sup>(٣٤٠)</sup> كله أو بعضه لحين الفصل في طلب إلغاء قرار إنهاء الخدمة، إذا رأت من ظروف الدعوى ما يبرر ذلك. كما أضاف القانون إنشاء دائرة استثنائية بمحكمة الاستئناف وذلك في المادة (٨) منه، يتم تشكيلها من ثلاثة قضاة من قضاة محكمة الاستئناف. وهنا نلاحظ أن المشرع أوجب أن يكون القضاة من محكمة الاستئناف التي أنشئت فيها تلك الدائرة.

وتختص بالنظر بالطعون التي يقدمها ذوو الشأن في الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية إضافة إلى اختصاصات أخرى تتعلق بالطعن بالقرارات المتعلقة بانتخابات المجلس البلدي، وطلبات الإلغاء والتعويض عن قرارات مجالس التأديب وقرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

كما أنه لا بد أن تسري إجراءات التظلم ومواعيده المنصوص عليها في القوانين السارية على جميع المنازعات الإدارية التي يجوز الطعن فيها، حيث لا يكون القرار الإداري الصادر في هذه الأحوال نهائياً جائزاً للطعن عليه بالإلغاء أو التعويض، إلا بعد استنفاد مراحل التظلم التي تحددها تلك القوانين، وهذا ما جاء في المادة (١٠).

وفيما عدا ما نص عليه هذا القانون من قواعد وإجراءات، يطبق قانون المرافعات المدنية والتجارية<sup>(٣٤١)</sup>، وفقاً لما جاء في المادة (١١).

كما نصت المادة (١٢) على أن :

"جميع الدعوى المنظورة أمام المحاكم، والتي أصبحت بمقتضى هذا القانون من اختصاص الدائرة الإدارية أو الدائرة الاستئنافية، تحال إليهما بحالتها، وبغير رسوم، مالم تكن قد حجزت للحكم".

---

(٣٤٠) لا فرق في المعنى بين كلمة المرتب والراتب، إلا أن كلمة الراتب هي التي يستخدمها

المشرع القطري في القوانين كما جاء مثلاً في قانون الخدمة المدنية القطري.

(٣٤١) صدر بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٠ وتعديلاته.

وخلص القول في هذا الشأن أن اليوم الذي صدر فيه هذا القانون يعتبر يوماً تاريخياً في القضاء القطري، تم فيه تفعيل مواد الدستور سالف الذكر، حيث أن القيمة الحقيقية للمبادئ التي تضمنها الدستور، ليست بنصوصها لكن في وسائل تطبيقها وفاعلية الحماية التي تتوافر لها وإمكانية إلزام المخالفين باحترامها.

ولا يخفى أن الرقابة على أعمال الإدارة التي تضمنها القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، تعتبر تطوراً هاماً بشأن الحريات العامة، وحقوق الإنسان، حيث بموجب هذه الرقابة لا تستطيع الإدارة التعسف في استعمال سلطتها أو مخالفتها للقانون.

وبصدور هذا القانون تحققت للأفراد ضمانات جوهرية إزاء كل تجاوز للسلطة من جانب الإدارة، فيحق للأفراد التظلم في أي قرار غير مشروع أو تعسفي وذلك بالطعن أمام الجهات المختصة والتي حددها القانون لإلغاء ذلك القرار التعسفي، وكذلك حقهم في التعويض عما ترتب عليه من آثار فيها ضرر بهم.

## الختامة

نخلص إلى أن التأديب هو نظام من أهم أنظمة الوظيفة العامة، وهو يهدف إلى تتبع سلوك الموظف العام داخل المرفق أثناء أدائه لواجبات وظيفته، بل وربما يتتبع سلوك الموظف خارج إطار الوظيفة في الحياة العامة، وذلك بغية تقويم هذا السلوك عن طريق عقاب الموظف على كل فعل أم امتناع يمثل مخالفة أو جريمة تأديبية.

ولقد رأينا أن المخالفة أو الجريمة التأديبية هي - من وجهة نظر الباحثة - كل سلوك إيجابي أو سلبي يصدر عن الموظف العام مرتبطاً بالوظيفة العامة أو مؤثراً فيها إذا مثل هذا السلوك خرقاً للقوانين أو اللوائح أو النظم الوظيفية، لأن هذه المخالفة إنما ترتبط - كما رأينا - بسلوك الموظف العام، ولا شك أن هذا السلوك لا يمكن أن يقع تحت حصر، ورغم هذا الاتساع في مدلول المخالفة التأديبية فإن هذا الاتساع لم يمنع كثيراً من الفقهاء من المناداة بتقنين المخالفات التأديبية تحقيقاً للمشروعية، في حين عارض آخرون هذا التقنين لعدم ملاءمته للطبيعة المتسعة للمخالفة التأديبية، وقد اقترحت الباحثة في هذا الصدد الجمع بين هذين الاتجاهين بأن يقنن من الأحكام الخاصة بالمخالفة التأديبية القدر الذي لا خلاف عليه بين جميع النظم الوظيفية، بحيث يمثل هذا القدر الشريعة العامة للنظام التأديبي ككل، أما ما تختلف فيه الوظائف من أحكام فإنه لا مناص - في نظر الباحثة - من تركه دون تقنين للأسباب التي أوردتها معارضو التقنين.

وتقوم المخالفة التأديبية على أركان ثلاثة هي صفة الجاني وهو الموظف العام والسلوك المؤثم، وهو كل عمل إيجابي أو سلبي يصدر عن الموظف العام مرتبطاً بالوظيفة العامة أو مؤثراً فيها، وطبيعة هذا السلوك من حيث ارتباطه بالوظيفة العامة.

ونظراً لخطورة المخالفة التأديبية من حيث أثرها على المركز القانوني للموظف العام سواء في شقه المادي أم في شقه الأدبي، فقد أحاطها المشرع في كل من مصر وقطر، بالعديد من الضمانات، منها ما هو سابق على توقيع العقوبة التأديبية، ومنها ما هو معاصر لها، ومنها ما هو لاحق عليها.

ثم تعرضنا بعد ذلك للجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف العام إذا ثبت في جانبه ارتكاب الجريمة التأديبية، وتناولنا مفهوم الجزاء التأديبي وأنواعه، وأخيراً أسباب انقضائه.

ويتبين لنا من هذه الدراسة أن التأديب له أهميته الكبيرة في تقويم سلوك الموظف العام داخل نطاق الوظيفة أو حتى خارج هذا النطاق، وذلك أن انضباط سلوك الموظف العام واستقامة هذا السلوك لا شك يؤدي إلى انضباط المرافق العامة في الدولة، ومن ثم تقدم الدولة كلها، إذ لا ريب في أن تقدم أي دولة رهين بتقدم جهازها الإداري.

**والله تعالى نسأل أن يوفقنا ويوفق بلادنا إلى خير سبيل**

\*\*\*\*\*

## قائمة المراجع

| م  |                                                                                                                                                 |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ١  | د. أحمد محمد السليطي - التحقيق الإداري مع الموظف العام - رسالة جامعة القاهرة ٢٠٠٠.                                                              |
| ٢  | د. إسماعيل زكي - ضمانات الموظفين في التعيين والترقية - القاهرة ١٩٩٩ بدون نشر.                                                                   |
| ٣  | أنور سلامة - الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - ١٩٩٧.                                                                                        |
| ٤  | د. جابر جاد نصار - الوجيز في القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة.                                                                    |
| ٥  | د. حسنى درويش - شرح نظرية سحب القرارات التأديبية - رسالة.                                                                                       |
| ٦  | د. خالد عبد الفتاح حسن - الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكادرات الخاصة - دار النهضة العربية. |
| ٧  | د. خميس السيد إسماعيل - موسوعة القضاء الإداري - ١٩٨٨.                                                                                           |
| ٨  | د. رمزي الشاعر - مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية - مطبق جامعة عين شمس - ط ١٩٨٠.                                                         |
| ٩  | د. رمضان بطيخ - المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والنظام العام فقهاً وقضاء - دار النهضة العربية - ١٩٩٩                                         |
| ١٠ | د. سامي جمال الدين - الرقابة على أعمال الإدارة - القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - منشأة المعارف - الإسكندرية - ١٩٩٧                            |
| ١١ | د. سليمان الطماوي - قضاء التأديب - دار الفكر العربي - ط ٨٦                                                                                      |
| ١٢ | المستشار سمير صادق - قرارات وأحكام التأديب في ميزان المحكمة الإدارية العليا - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ١٩٨٥                               |



|    |                                                                                                                                       |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ١٣ | د. شريف كامل - علم العقاب - دار النهضة العربية - ٢٠٠٤                                                                                 |
| ١٤ | د. عادل القبطاني - قانون الخدمة المدنية الجديد - ١٩٨٣ - بدون ناشر                                                                     |
| ١٥ | المستشار عادل يونس - الدعوى التأديبية وصلاتها بالدعاوى الجنائية - مجلة إدارة قضايا الحكومة - السنة الأولى - العدد الثالث - يوليو ١٩٧٥ |
| ١٦ | د. عبد العظيم عبد السلام - تأديب الموظف العام في مصر - دار النهضة العربية ٢٠٠٤                                                        |
| ١٧ | د. عبد العظيم عبد السلام - القانون الإداري ج ١ التنظيم الإداري - دار النهضة ١٩٩٩                                                      |
| ١٨ | د. عبد الفتاح حسن - التأديب في الوظيفة العامة - القاهرة ١٩٦٩                                                                          |
| ١٩ | المستشار عبد الوهاب البنداري - القرار التأديبي و ضماناته وأهدافها - رسالة - جامعة عين شمس                                             |
| ٢٠ | د. عثمان خليل - مذكرات مكتوبة على الآلة الكاتبة لطلاب الدراسات العليا بكلية الحقوق - جامعة القاهرة - ص ٣٣.                            |
| ٢١ | د. عزيزة الشريف - النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الإجرائية الأخرى - دار النهضة العربية - ١٩٨٨                                       |
| ٢٢ | د. علي جمعه محارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - ٢٠٠٣                                    |
| ٢٣ | د. عمرو بركات - السلطة التأديبية - رسالة - جامعة القاهرة - ١٩٧٩                                                                       |
| ٢٤ | د. فهمي محمد عزت - سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء - رسالة - جامعة عين شمس - ١٩٨٠                                                    |
| ٢٥ | د. ماجد راغب - القانون الإداري - ١٩٨٧ - دار المطبوعات                                                                                 |

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| الجامعية الإسكندرية                                                        |    |
| د. مأمون سلامة - قانون العقوبات - القسم العام - دار النهضة<br>العربية ١٩٨٥ | ٢٦ |

|    |                                                                                                    |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ٢٧ | د. محسن الحارثي - سلطة تأديب الموظف العام في القانون - رسالة - جامعة القاهرة ١٩٩٧                  |
| ٢٨ | د. مغاوري شاهين - القرار التأديبي وضمائنه - رسالة - جامعة عين شمس - ١٩٨٦                           |
| ٢٩ | د. محمد أحمد مصطفى - الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة - رسالة - جامعة القاهرة - ١٩٨١ |
| ٣٠ | د. محمد العصفور - نحو نظرية عامة للتأديب - بدون ناشر - ١٩٦٧                                        |
| ٣١ | المستشار محمد حامد الجمل - الموظف العام - دار النهضة العربية ١٩٦٩                                  |
| ٣٢ | د. محمد جودت الملت - المسؤولية التأديبية للموظف العام - رسالة جامعة القاهرة ١٩٧٦                   |
| ٣٣ | د. محمد كامل ليله - الرقابة على أعمال الإدارة - ج ٢ - ط ١٩٦٨                                       |
| ٣٤ | المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين - قضاء التأديب في الوظيفة العامة - ط ٢٠٠٦                   |
| ٣٥ | د. محمد محمد بدران - القانون الإداري - الوظيفة العامة - دار النهضة العربية ١٩٩٠                    |
| ٣٦ | د. محمد محمود ندا - انقضاء الدعوى التأديبية - رسالة - جامعة القاهرة - ١٩٨٠                         |
| ٣٧ | د. محمد مختار عثمان - الجريمة التأديبية وعلم الإدارة العامة - رسالة جامعة القاهرة ١٩٧٣             |
| ٣٨ | د. محمود أبو السعود - نظرية التأديب في الوظيفة العامة - بدون ناشر - ١٩٩٨                           |

|     |                                                                                                        |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ٣٩  | د. محمود حافظ - قضاء الإلغاء - دار النهضة العربية - ١٩٨٥                                               |
| ٤٠  | د. محمود حلمي - القضاء الإداري - دار الفكر العربي - ١٩٧٢                                               |
| ٤١  | أ. محمود صالح - الموسوعة الإدارية للفقهاء والقضاء - شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - ط ٢٠٠٦. |
| ٤٢  | د. محمود نجيب حسني - شرح قانون العقوبات القسم العام - مطبعة جامعة القاهرة - ١٩٨٧                       |
| ٤٣  | د. مصطفى محمود عفيفي - الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن - مطبعة جامعة طنطا - بدون ناشر  |
| ٤٣م | د. مصطفى عفيفي - فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - رسالة - جامعة عين شمس                              |
| ٤٤  | د. مليكة الصروخ - سلطة التأديب في الوظيفة العامة - رسالة - جامعة عين شمس ١٩٨٣                          |
| ٤٥  | د. نبيلة عبد الحليم كامل - الوجيز في القانون الإداري - دار النهضة العربية - ١٩٩٨.                      |
| ٤٦  | د. نصر مصباح القاضي - النظرية العامة للتأديب - رسالة - جامعة القاهرة ١٩٩٧                              |
| ٤٧  | د. يحيى الجمل - القضاء الإداري - دار النهضة العربية - ١٩٨٧                                             |

## فهرس المحتويات

| الصفحة | الموضوع                                                   |
|--------|-----------------------------------------------------------|
|        | <b>الفصل الأول</b>                                        |
| ٤      | <b>تحديد فكرة المخالفة التأديبية وبيان أركانها</b>        |
| ٤      | المبحث الأول مفهوم تحديد المخالفة التأديبية وبيان أركانها |
| ٤      | المطلب الأول المفهوم الفقهي للمخالفة التأديبية            |
| ٩      | المطلب الثاني المفهوم التشريعي للمخالفة التأديبية         |
| ٩      | الفهرم الأول في مصر                                       |
| ١٣     | الفهرم الثاني في قطر                                      |
| ١٨     | المطلب الثالث المفهوم القضائي للمخالفة التأديبية          |
| ١٨     | الفهرم الأول في مصر                                       |
| ٢١     | الفهرم الثاني في قطر                                      |
| ٢٣     | المبحث الثاني أركان المخالفة التأديبية                    |
| ٢٣     | المطلب الأول صفة مرتكب المخالفة التأديبية                 |
| ٢٤     | الفهرم الأول مفهوم الموظف العام في مصر                    |
| ٢٧     | الفهرم الثاني مفهوم الموظف العام في قطر                   |
| ٢٩     | المطلب الثاني السلوك المؤثم                               |
| ٣٣     | المطلب الثالث طبيعة الخطأ موضوع المخالفة                  |
| ٣٨     | المطلب الرابع القصد الجنائي والجريمة التأديبية            |
| ٤٠     | المبحث الثالث المخالفة التأديبية والجريمة التأديبية       |
| ٤٣     | المبحث الرابع طبيعة النظام التأديبي القطري                |

|    |                                       |                                                                                |
|----|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| ٥١ | <b>الفصل الثاني</b>                   |                                                                                |
|    | <b>السلطة المختصة بالتأديب فى قطر</b> |                                                                                |
| ٥٢ | المبحث الأول                          | سلطة وكيل الوزارة                                                              |
| ٥٥ | المبحث الثانى                         | سلطة الوزير                                                                    |
| ٥٦ | المطلب الأول                          | سلطة الوزير فى المساءلة التأديبية المباشرة                                     |
| ٥٨ | المطلب الثانى                         | سلطة الوزير فى التعقيب على القرارات التأديبية<br>الصادرة من وكيل الوزارة       |
| ٦٠ | المبحث الثالث                         | اللجنة التأديبية                                                               |
| ٦٠ | المطلب الأول                          | تشكيل اللجنة وأداة إنشائها                                                     |
| ٦١ | المطلب الثانى                         | اختصاصات اللجنة التأديبية                                                      |
| ٦٤ | المطلب الثالث                         | كيفية اتصال اللجنة التأديبية بالتحقيق                                          |
| ٦٥ | المبحث الرابع                         | المجلس الدائم للتأديب                                                          |
| ٦٦ | المطلب الأول                          | تشكيل المجلس الدائم للتأديب                                                    |
| ٦٨ | المطلب الثانى                         | اختصاصات المجلس الدائم للتأديب                                                 |
| ٧٢ | المبحث الختامى                        | سلطة وكيل مساعد ووكيل وزارة فى التأديب<br>وفق نصوص قانون الخدمة المدنية الحالى |
| ٧٤ | <b>الفصل الثالث</b>                   |                                                                                |
|    | <b>الجزاءات التأديبية</b>             |                                                                                |
| ٧٥ | المبحث الأول                          | مفهوم الجزاء التأديبي                                                          |
| ٧٥ | المطلب الأول                          | تعريف الجزاء التأديبي                                                          |
| ٨٠ | المطلب الثانى                         | خصائص الجزاء التأديبي                                                          |
| ٨١ | المطلب الثالث                         | تمييز الجزاء التأديبي عن الأنظمة المشابهة له.                                  |

|                                               |                                                            |     |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----|
| المبحث الثاني                                 | أنواع الجزاءات التأديبية في النظام القانوني القطري         | ٨٨  |
| المطلب الأول                                  | أنواع الجزاءات التأديبية حسب الدرجة الوظيفية للموظف المتهم | ٨٩  |
| المطلب الثاني                                 | أنواع الجزاءات من حيث تأثيرها على المركز القانوني للموظف   | ٩٢  |
| الفصل الأول                                   | الجزاءات الأدبية                                           | ٩٢  |
| الفصل الثاني                                  | الجزاءات المالية                                           | ٩٦  |
| الفصل الثالث                                  | الجزاءات المنهية للرابطة الوظيفية                          | ١٠٣ |
| المطلب الثالث                                 | أنواع الجزاءات التأديبية من حيث مجالها الزمني              | ١٠٥ |
| المبحث الثالث                                 | الجزاءات التأديبية التبعية                                 | ١٠٧ |
| المطلب الأول                                  | الحرمان المؤقت من الترقية                                  | ١٠٨ |
| المطلب الثاني                                 | تقدير صلاحية الموظف لوظيفته                                | ١١١ |
| المطلب الثالث                                 | تقييم أداء الموظف                                          | ١١٣ |
| المبحث الرابع                                 | انقضاء الجزاء التأديبي                                     | ١١٥ |
| المطلب الأول                                  | إلغاء القرار التأديبي                                      | ١١٦ |
| المطلب الثاني                                 | سحب القرار التأديبي                                        | ١١٧ |
| المطلب الثالث                                 | انقضاء الجزاء بمضي المدة                                   | ١١٩ |
| المطلب الرابع                                 | انقضاء الجزاء التأديبي بوفاء الموظف                        | ١٢٢ |
| <b>الفصل الرابع</b>                           |                                                            |     |
| <b>الضمانات التأديبية للموظف العام في قطر</b> |                                                            |     |
| المبحث الأول                                  | الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية               | ١٢٦ |
| المطلب الأول                                  | مواجهة الموظف بالفعل الذي ارتكبه                           | ١٢٦ |

|     |                                                                   |               |
|-----|-------------------------------------------------------------------|---------------|
| ١٣٢ | الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري                                  | المطلب الثاني |
| ١٤٠ | الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري                                | المطلب الثالث |
| ١٤١ | عدم جواز وقف الموظف عن العمل إلا لمصلحة التحقيق                   | الفرع الأول   |
| ١٥٩ | عدم جواز التفتيش إلا عند الضرورة                                  | الفرع الثاني  |
| ١٦٤ | إتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه                                | الفرع الثالث  |
| ١٦٨ | الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية                        | المبحث الثاني |
| ١٦٩ | حيمة التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية                          | المطلب الأول  |
| ١٧٠ | حيمة التحقيق الإداري                                              | الفرع الأول   |
| ١٧٢ | حيمة المحاكمة التأديبية                                           | الفرع الثاني  |
| ١٧٥ | تسبب القرارات والأحكام الصادرة بالعقوبات التأديبية                | المطلب الثاني |
| ١٧٩ | الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية                      | المبحث الثالث |
| ١٨٠ | التظلم الإداري                                                    | المطلب الأول  |
| ١٨٠ | التظلم الإداري في النظام القانوني المصري                          | الفرع الأول   |
| ١٨٤ | التظلم الإداري في النظام القانوني القطري                          | الفرع الثاني  |
| ١٨٨ | الرقابة القضائية على القرارات التأديبية                           | المطلب الثاني |
| ١٨٩ | الرقابة القضائية في النظام القانوني المصري                        | الفرع الأول   |
| ١٩٠ | الطعن بالإلغاء على القرارات التأديبية الصادرة من السلطة التأديبية | الفصل الأول   |
| ١٩٢ | الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية                     | الفصل الثاني  |
| ١٩٥ | الرقابة القضائية في النظام القانوني القطري                        | الفرع الثاني  |
| ٢٠١ |                                                                   | الخاتمة       |
| ٢٠٣ |                                                                   | المراجع       |



|     |                |
|-----|----------------|
| ٢٠٧ | فهرس بالحتويات |
|-----|----------------|