

أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية للموظف العام

الكتاب: أثر الحكم الجزائري في المسؤولية

التأديبية للموظف العام

رسالة ماجستير

عيسى محمد يوسف كرمستحي

الطبعة الأولى 2018

رقم الإيداع:

الترقيم الدولي:

الناشر: السعيد للنشر والتوزيع

المدير العام: ملياء السعيد

36 شارع عبد الحميد الديب بجوار شركة
القاهرة للأدوية شبرا مصر برج الهادي.



0222017260
01550096215



elsaidpublisher@gmail.com



جميع الحقوق محفوظة للناشر



**أثر الحكم الجزائي
في المسؤولية التأديبية للموظف العام**
دراسة مقارنة

عيسى محمد يوسف كرمستجي
ماجستير في القانون العام



{إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ
وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ}

سورة النحل، الآية رقم 90

{يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۚ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ
عَلَىٰ آلَا تَعْدِلُوا ۚ اْعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ}

سورة المائدة، الآية رقم 8

إهداء

إلى شهداء وطننا الحبيب الغالي
إلى روح أبي و أمي
إلى زوجتي الغالية وأولادي الأعزاء
إلى إخوتي وأخواتي وأصدقائي
إليهم جميعا أهدي هذا العمل المتواضع

مقدمة

إذا كان تأديب الموظف العام من الأمور الضرورية في مجال الوظيفة العامة، فإن هذا لا يعني أن المشرع قد ترك للإدارة مطلق الصلاحيات لتأديب الموظف العام، فالتأديب هو وسيلة لمنع التهاون في العمل الوظيفي ولوضع حد للأخطاء التي يرتكبها الموظف العام عند ممارسته لمهامه أو أثنائها، وهي ليست عملية انتقامية ولا قهرية تمارسها سلطة التأديب، بل بالعكس هي عملية قانونية يُهدف من ورائها إلى إصلاح الموظف المخطئ وتحذير باقي الموظفين من ارتكاب مثل هذه الجرائم والأخطاء حفاظاً على حسن سير المرافق العامة.

ومن المتفق عليه أن قيام الموظف بارتكاب أي فعل من الأفعال المخلة بواجبات الوظيفة العامة يشكل انتهاكاً وخرقاً للهدف الرئيس الذي وجدت الوظيفة العامة من أجله، لذا يكون من حق الإدارة في هذه الحالة اتخاذ ما يلزم من إجراءات تأديبية بحق هذا الموظف ومعاقبته على ما ارتكب من خطأ بحققها ضمن مظلة القانون، وقد يشكل هذا الخطأ - بالإضافة إلى كونه جريمة تأديبية - جرماً جزائياً معاقباً عليه بمقتضى قانون العقوبات، ففي مثل هذه الحالة هل يحق للإدارة الاكتفاء بمعاقبته إدارياً أم يجوز لها أن تحيله إلى المحكمة الجزائية المختصة لمحاكمته عما ارتكبه من جرم، وفي حال تمت إحالته إلى المحكمة الجزائية ما هو أثر القرارات الصادرة عن هذه المحكمة سواء بالإدانة أم بالبراءة في قرارات سلطة التأديب؟ وهل يحق لسلطة التأديب أن تقوم بمعاقبة الموظف مرة أخرى على الجرم المرتكب ذاته الذي صدر بشأنه قرار من المحاكم الجزائية؟

وينبغي القول أن الجريمة التأديبية تتمتع باستقلال تام عن الجريمة الجزائية إلا أن هذا

الاستقلال بينهما لا ينفي وجود علاقات متشابكة بين الجريمتين، من حيث تأثير أحكام كل منهما في الأخرى ، وللإدارة الحق في مباشرة إجراءات المحاكمة التأديبية وتوقيع العقاب الذي تراه مناسباً ، أو تتمهل حتى تتحقق المحكمة من ثبوت الفعل المكون للجريمة أو عدم ثبوته .

مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في بيان أثر قيام الموظف العام بارتكاب أي فعل من الأفعال المعاقب عليها جزائياً المخلة بواجبات الوظيفة ومقتضياتها في وضعه الوظيفي في التشريعين الإماراتي والمصري باعتبار ذلك يشكل انتهاكاً وخرقاً للهدف الرئيس الذي وجدت الوظيفة العامة من أجله، وكذلك توضيح مظاهر العلاقة بين الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية ومدى تأثير كل منهما في الأخرى، وأثر القرارات الصادرة من المحكمة الجزائية سواء بالإدانة أو بالبراءة وحيث إن الجريمة التأديبية تتمتع باستقلال تام عن الجريمة الجزائية.

تساؤلات الدراسة

يثير البحث تساؤلاً رئيساً وهو : ما أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعين الإماراتي والمصري؟
وانطلاقاً من السؤال الرئيس السابق ولغرض الإلمام بموضوع الدراسة، نطرح الأسئلة الفرعية التالية:

- 1- ما الجريمة التأديبية وأركانها ؟
- 2- ما الجريمة الجزائية وأركانها ؟
- 3- ما العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية ؟
- 4- هل للحكم الجزائي الصادر سواء بالإدانة أم بالبراءة حجية أمام سلطات التأديب؟

سبب اختيار الموضوع

يرجع اختيارنا لموضوع أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية للأسباب الآتية:

1- أنه موضوع هام يمس أخلاقيات الوظيفة ونزاهتها وكذلك الاعتداء على المال العام.

2- قلة الدراسات المتعلقة بموضوع أثر الجريمة الجزائية في الوضع الوظيفي على الموظف العام ، واقتصار اليسير الموجود منها على جوانب فرعية إن لم تكن المعالجة شمولية.

3- التعرف على أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية في القانون الإماراتي ومقارنته بالقانون المصري .

أهمية الدراسة

للدراسة أهمية من الناحيتين العلمية والعملية على النحو التالي:

أ- الأهمية العلمية: تكمن أهمية الدراسة في التعرف على أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية للموظف العام من خلال تسليط الضوء على الجريمة الجزائية التي يرتكبها الموظف العام ، وما يترتب على ذلك من عقوبات تأديبية توقع بحقه من قبل السلطات المختصة ، وكذلك بيان مدى تأثير الحكم الجزائي سواء الصادر بالإدانة أم بالبراءة وما مدى قوته الإلزامية أمام سلطة التأديب .

ب- الأهمية العملية:

1. تعتبر هذه الدراسة من الدراسات القليلة في مجال التأديب في الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة .

2. تكمن أهمية الدراسة في بيان مظاهر العلاقة بين الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية، ومدى تأثير كل منهما في الأخرى، فالعلاقة بين الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية من الأهمية بحيث لا يمكن أن يغفل عنها أي باحث يعالج موضوع تأديب الموظفين العاملين، ولها أهمية كبيرة من الناحية العملية، وذلك نظرًا للصلات الوثيقة بين

الجرائم الجزائية والأخطاء التأديبية، والتأثير المتبادل بينهما، لاسيما حين يعاقب الموظف جزائياً وتأديبياً عن الفعل ذاته.

3. الاستفادة من هذه الدراسة في الإجابة على تساؤلاتها، كما يستفاد من النتائج التي تم التوصل إليها في بيان أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية في القانون الإماراتي ومقارنته بالقانون المصري.

أهداف الدراسة

تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية :

1. تعريف الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية.
2. بيان أوجه التشابه والاختلاف بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية.
3. التعرف على العلاقة بين الجريمتين التأديبية والجزائية.
4. بيان قوة الحكم الجزائي الصادر بالإدانة أو بالبراءة أمام سلطات التأديب.

منهج البحث

اتبعت الدراسة المناهج الآتية:

1. المنهج الوصفي التحليلي لبحث ودراسة وتحليل أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية، من خلال بيان ماهية الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية وأوجه الشبه والاختلاف بينهما، ثم بيان قوة الحكم الجزائي الصادر بالإدانة أو بالبراءة أمام سلطات التأديب.

2. المنهج المقارن: لبحث ودراسة ومقارنة النصوص القانونية في قانون الموارد البشرية الاتحادي وقانون العقوبات الاتحادي ومقارنتها بالقوانين المصرية ذات الصلة.

خطة البحث:

تشتمل خطة البحث على ثلاثة فصول على النحو التالي :

الفصل الأول : الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية

المبحث الأول : ماهية الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية

المطلب الأول : مفهوم الجريمة الجزائية

المطلب الثاني : مفهوم الجريمة الجزائية

المبحث الثاني : العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية

المطلب الأول : أوجه الشبه بين الجريمتين التأديبية والجزائية

المطلب الثاني : أوجه الاختلاف بين الجريمتين التأديبية والجزائية

الفصل الثاني : قوة الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب

المبحث الأول : الإدانة الجزائية والمسؤولية التأديبية

المطلب الأول : عناصر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة

المطلب الثاني : نطاق قوة الحكم الجزائي الصادر بالإدانة أمام سلطات التأديب

المبحث الثاني : الحكم بالبراءة والمسؤولية التأديبية

المطلب الأول : مضمون الحكم الجزائي الصادر بالبراءة وأساس القوة الملزمة له

المطلب الثاني : حجية الحكم الجزائي الصادر بالبراءة أمام سلطات التأديب

الفصل الأول

الجرمة التأديبية والجرمة الجزائية

الفصل الأول

الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية

إن العلاقة بين الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية من الأهمية بمكان بحيث لا يمكن أن يغفل عنها أي باحث يعالج موضوع التأديب⁽¹⁾، سواء من الناحية النظرية أم العملية، وذلك نظرًا لوجود صلات وثيقة بين الجرائم والأخطاء التأديبية⁽²⁾، إضافة إلى التأثير المتبادل بينهما⁽³⁾، لا سيما حين يعاقب الموظف جزائيًا وتأديبيًا عن الفعل ذاته.

وقد اختلفت التشريعات المقارنة في تحديد المسمى المستخدم في هذا المجال، فمنها ما أشار إليها بالجريمة التأديبية⁽⁴⁾، ومنها ما يطلق عليها اسم المخالفة التأديبية، ومنها ما عرفها بالذنب الإداري⁽⁵⁾، ورغم هذه الاختلافات في التسمية، إلا أنها تعبر عن معنى واحد⁽⁶⁾، أما المشرع

(1) المستشار/ على بن موسى بن علي فقيهي، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ص 67.

د. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 13.

(2) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية-دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ط 1، 2010م، ص 25.

د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، دار الكتب القانونية، مصر، بدون تاريخ، ص 202.

(3) د. عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائياً وتأديبياً، مجلس الثقافة العام، سرت، طرابلس، ط 2، 2002، ص 281.

(4) د. إبراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط 1، 2005م، ص 34.

(5) د. سليمان محمد الطهاوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1987م، ص 39، 40.

(6) للمزيد انظر: د. سليمان الطهاوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 39 وما بعدها، وكذلك د. محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، 2012 ص 7 وما بعدها.

الإماراتي الاتحادي، فقد استعمل مصطلح المخالفة الوظيفية للموظف العام⁽⁷⁾، وذلك عندما عنون الفصل الثاني عشر من المرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي⁽⁸⁾ بالمخالفات الوظيفية، وأيضاً انتهج المشرع المحلي في كل من إمارتي أبو ظبي ودبي⁽⁹⁾ النهج ذاته باستخدام المسمى ذاته، ولكننا اخترنا المسمى الشائع في الفقه والقانون المقارن وهو الجريمة التأديبية⁽¹⁰⁾.

ولسهولة العرض وتوضيحاً للبحث في ماهية كل من هاتين الجريمتين⁽¹¹⁾ فإننا سنعرض هذا الموضوع بشيء من التفصيل.

وسوف نتناول هذا الفصل في مبحثين، يتناول المبحث الأول ماهية الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية، ويتناول المبحث الثاني العلاقة بين الخطأ الوظيفي والجريمة الجزائي ، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول : ماهية الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية

المبحث الثاني : العلاقة بين الخطأ الوظيفي والجريمة الجزائية

(7) د. أحمد السيد محمد إساعيل، إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، أكاديمية شرطة دبي، 2013م، ص 4.

د. هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، العين، الإمارات العربية، ط 1، 1434هـ، 2013م، ص 240.

(8) المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

(9) قانون الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي رقم (1) لسنة 2006 م وتعديلاته، وكذلك قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 وتعديلاته.

(10) د. عليوه مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، الكتاب الثاني، 2009 ص 530

(11) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة، مصر، 1992، ص 10.

المبحث الأول

ماهية الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية

سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم الجريمة الجزائية

المطلب الثاني: مفهوم الجريمة التأديبية

المطلب الأول

مفهوم الجريمة الجزائية

سوف نخصص الحديث عن تعريف وأركان الجريمة الجزائية في هذا المطلب، وذلك من خلال فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول : تعريف الجريمة الجزائية

الفرع الثاني : أركان الجريمة الجزائية

الفرع الأول

تعريف الجريمة الجزائية

لتعريف الجريمة الجزائية نبدأ بالتعريف التشريعي ، ثم بيان التعريف الفقهي ، وذلك على النحو التالي :

أولاً : تعريف الجريمة الجزائية في التشريعات المقارنة

خلت غالبية القوانين العقابية المقارنة من وضع تعريف عام للجريمة⁽¹²⁾، إذ اكتفت هذه القوانين بتعداد الجرائم ، مبينة أركانها وأنواعها والعقوبات المقررة لكل منها⁽¹³⁾، وهناك بعض التشريعات الجزائية في بعض الدول التي وضعت تعريفاً للجريمة وهذه القوانين هي⁽¹⁴⁾:

عرف القانون الجزائري المغربي الصادر عام 1963 الجريمة بأنها : «عمل أو امتناع مخالف للقانون الجزائي ومعاقب عليه بمقتضاه».

كما عرفها عقوبات دبي لسنة 1970 في مادته الثانية بقوله: «الجرم هو كل فعل أو شروع أو ترك يستوجب العقوبة بحكم القانون».

(12) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 12.
(13) د. أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2010م، ص 16.

(14) د. عبد الرؤوف مهدي، شرح القواعد العامة لقانون العقوبات، 1983، ص 131. كما عرفت الجريمة في القانون الأسباني عام 1870 (المادة الأولى) منه والقانون البولوني الصادر عام 1950 (المادة الرابعة عشر) والقانون المجري الصادر عام 1950 (المادتان الثانية والثالثة) والقانون الحبشي عام 1957 (المادة الثالثة والعشرين). انظر د. فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات، القسم العام، طبعة 1993، ص 19. مشار إليه لدى: د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 12.

نظراً لعدم قيام أغلب التشريعات بتعريف الجريمة فقد اتجه فقهاء القانون الجزائي في محاولة منهم لوضع تعريف شامل للجريمة وسد النقص الحاصل في التشريع في هذا المجال.

ثانياً: التعريف الفقهي للجريمة الجزائية

تعددت تعريفات فقهاء القانون الجزائي للجريمة، بحسب المعيار الذي تبناه كل فقيه⁽¹⁵⁾، فبعضهم يأخذ بالمعيار الشكلي، ويربط بين الجريمة وقانون العقوبات، فيعرف الجريمة بأنها فعل غير مشروع صادر عن إرادة جنائية يقرر له القانون عقوبة أو تدبيراً احترازياً⁽¹⁶⁾.

أما بعضهم الآخر فيأخذ بالمعيار الموضوعي، ويركز على جوهر الجريمة باعتبارها سلوكاً ضاراً بمصالح المجتمع الأساسية وأمنه، فيعرفها بأنها "الواقعة الضارة بكيان المجتمع وأمنه وسلامته"⁽¹⁷⁾.

ومنهم من جمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي في تعريفه للجريمة، حيث عرفوها بأنها "كل فعل أو امتناع يصدر عن إنسان مسئول، ويفرض القانون له عقاباً"⁽¹⁸⁾، وعرفه البعض بأنها "سلوك إرادي يتضمن اعتداء أو تهديداً بخطر الاعتداء على مصلحة وجد المشرع جدارتها بالحماية الجزائية يخضع لنص تجريم ولا يخضع لسبب إباحة رتب المشرع عقوبة أو تدبيراً احترازياً على ارتكابه"⁽¹⁹⁾، وعرفها آخرون بأنها "الفعل أو الامتناع المنسوب للجاني المعاقب عليه قانوناً بجزاء جنائي"⁽²⁰⁾.

أما عن التعريف الراجح الذي نؤيده فهو "كل فعل إرادي يتضمن اعتداءً أو تهديداً بخطر الاعتداء على مصلحة يحميها القانون الجزائي تخضع لنص تجريم ولا تخضع لسبب إباحة رتب المشرع له عقوبة أو تدبيراً احترازياً على ارتكابه"⁽²¹⁾.

15) أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان - الأردن، 2010 م، ص 18.

16) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني، القسم العام، بيروت، 1968، ص 45.

17) د. رمسيس هنام، النظرية العامة للقانون الجنائي، منشأة المعارف الإسكندرية، 1968، ص 162.

18) د. محمد الفاضل، شرح قانون العقوبات، الطبعة الثالثة، جامعة دمشق، 1973، ص 199.

19) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 14.

20) د. ربيعة يوسف بوقراط، أثر الدعوى العمومية على التأديب الوظيفي، مرجع سابق، ص 8.

21) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، 1998، ص 21.

الفرع الثاني

أركان الجريمة الجزائية

تقوم الجريمة على أركان ثلاثة هي⁽²²⁾: الركن الشرعي الذي يصف الفعل بأنه جريمة ويرتب له العقاب⁽²³⁾، والركن المادي الذي يقصد به السلوك المادي الملموس أو الامتناع، والركن المعنوي الذي يراد به تمتع المجرم بإرادة واعية تحرك هذا السلوك وتوجهه، وستتناول بحثها على النحو التالي:

أولاً: الركن الشرعي.

ثانياً: الركن المادي.

ثالثاً: الركن المعنوي.

أولاً: الركن الشرعي

يقصد بالركن الشرعي وجود نص تشريعي يبين السلوك سواء أكان فعلاً أم امتناعاً عن الفعل المعاقب عليه، ويحدد الجزاء المقرر له من عقوبة أو تدبير احترازي، وبذلك فإن الركن الشرعي هو الذي يضيفي الصفة غير المشروعة على السلوك الإيجابي والسلبي للفرد، ولا يتصف السلوك الإنساني بهذه الصفة إلا إذا توافر له أمران: الأول: خضوعه لنص يجرمه ويقرر له القانون عقاباً لمن يرتكبه، والثاني: انتفاء سبب من أسباب الإباحة كالدفاع الشرعي، لأن انتفاء أسباب الإباحة شرط لا بد منه، لكي يظل ذلك النشاط أو السلوك المحظور محتفظاً بالصفة غير المشروعة التي أضفاها عليه نص التجريم.

ومن أجل اعتبار الفعل فعلاً معاقباً عليه من وجهة نظر القانون الجزائي يجب أن يكون

(22) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 15.

(23) د. مأمون محمد سلامة، شرح قانون العقوبات، القسم العام، مطبعة جامعة القاهرة، 1991، ص 89 وما بعدها.

منصوصاً عليه في القانون⁽²⁴⁾ مسبقاً، أي يجب أن يكون هناك نص تشريع أو قانون سابق يجرم هذا الفعل، ويحظره تحت طائلة توقيع العقاب⁽²⁵⁾.

ويوجب مبدأ شرعية الجريمة على الدولة الالتزام بأمرين هما⁽²⁶⁾:-

أولاً: أنه لا يجوز ملاحقة أي فرد على فعل غير منصوص عليه في القانون، فإذا لم يكن الفعل كذلك فهو غير مجرم، ولا يجوز ملاحقته على اقترافه وإدانته على إتيانه لهذا الفعل.

والثاني: هو الذي يتضمن منح الصلاحية للسلطة التشريعية لتجريم الأفعال وتحديد العقوبات المناسبة لكل منها.

ثانياً: الركن المادي

عرف الفقهاء الركن المادي للجريمة بأنه فعل ظاهري يبرز الجريمة إلى حيز الوجود ويعطيها وجودها وكيانها في الخارج، أي أنه النشاط أو السلوك الإيجابي أو السلبي الذي تبرز به الجريمة⁽²⁷⁾ إلى العالم الخارجي، فتكون بذلك اعتداء على الحقوق أو المصالح أو القيم التي يحرص الشارع على صيانتها أو حمايتها، ويترتب على هذا الأمر أن القانون لا يعاقب على مجرد النوايا والأفكار ما دام أن هذه النوايا بقيت مختزنة في ذهن صاحبها، لأن القانون لا يستطيع أن يصل إلى ضمائر الناس وما يختلج في صدورهم، ولا بد من قيام الجاني بنشاط مادي تترجم من خلاله النوايا والأفكار إلى أفعال وينفذ الجاني ما كان يخطط له حتى يسأل ويتم معاقبته⁽²⁸⁾.

ويقوم الركن المادي على ثلاثة عناصر هي: سلوك، ونتيجة غير مشروعة، وعلاقة سببية تربط بينهما، فإذا تحققت هذه العناصر جميعاً اكتمل الركن المادي وعدت الجريمة تامة، وإلا فإن الجريمة تكون ناقصة عندها يمكن أن يعد سلوك الجاني شروعاً في ارتكاب الجريمة⁽²⁹⁾.

أ. السلوك

يُعرف السلوك الإجرامي بأنه "القيام بفعل أو الامتناع عن القيام بفعل مجرمه القانون"، وهو شرط لازم لكي ينسب لشخص ما اقتراف جريمة، أي قيام الإنسان المادي، فلا يمكن تصور جريمة دون أن تكون نتيجة لسلوك إجرامي، فهو سبب النتيجة حينما يثبت توفر العلاقة السببية

(24) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 16.

(25) د. مأمون محمد سلامة، شرح قانون العقوبات مرجع سابق، ص 175 وما بعدها.

(26) أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 21.

(27) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 18.

(28) د. محمود نجيب حسني، النظرية العامة للقصد الجنائي، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 1974، ص 4.

(29) د. سليمان عبد المنعم، النظرية العامة في قانون العقوبات، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 457.

بينهما⁽³⁰⁾، والسلوك كذلك هو محل الصفة غير المشروعة التي يقوم بها الركن القانوني أو الشرعي للجريمة، إذ هو ما يعني به المشرع وكل واقعة تنتفي عنها صبغة السلوك لا يتصور أن تكون محلاً للتجريم، هذا إلى جانب أن السلوك الإجرامي يعد معياراً للتفرقة بين الجرائم الفورية والجرائم المستمرة (حسب امتداد السلوك زمنياً) والجرائم البسيطة وجرائم الاعتياد. وانطلاقاً مما سبق تتضح أهمية السلوك في البنيان القانوني للركن المادي للجريمة خصوصاً وللجريمة عموماً.

ولمعرفة مضمون السلوك الإجرامي لابد من التمييز بين صورتين من صور السلوك هما:

1. السلوك الإيجابي وهو كيان مادي ملموس أو محسوس يتمثل فيما يصدر عن مرتكبه من حركات لأعضاء جسمه لتحقيق آثار مادية معينة، كاستعمال إصبعه في الضغط على زناد البندقية إذا أراد إطلاق النار في جريمة القتل مثلاً، واستعمال يده في أخذ مال الغير في جريمة السرقة⁽³¹⁾.
2. السلوك السلبي ويسمى بالامتناع أو الترك، وهو الامتناع الإرادي عن القيام بحركة عضوية أو عضلية يوجب القانون القيام بها في وقت أو ظرف معين وكان الممتنع قادراً على القيام بالنشاط المطلوب منه، ومكلفاً قانوناً بالقيام به ويترتب على تخلفها آثار قانونية فلا يقوم الجاني بما يوجب عليه القانون القيام به كالامتناع عن تقديم بيان الولادة أو الوفاة إلى السلطة المختصة فيمن يجب عليهم ذلك والامتناع عن التبليغ عن الجريمة⁽³²⁾.

ب. النتيجة الإجرامية

يقصد بالنتيجة الإجرامية بأنها الأثر الخارجي المترتب على السلوك، الذي يتمثل في الاعتداء على حق أو مصلحة يحميها القانون، ومثاله إزهاق الروح في جريمة القتل، وخروج المال من حيازة صاحبه دون علمه أو رضاه في جريمة السرقة، ودخوله في حيازة الغير بما يعنيه هذا الأثر الطبيعي من عدوان على حق الملكية الفردية⁽³³⁾.

ج. علاقة السببية

لابد لاكتمال البناء القانوني للجريمة أن يكون الفعل المرتكب من قبل الجاني هو سبب حدوث النتيجة سواء أكان فعلاً إيجابياً أم امتناعاً، وهو ما اتفق الفقه على تسميته بعلاقة أو رابطة السببية بين السلوك المجرم والنتيجة الضارة، ويجب أن تكون هذه النتيجة ناشئة عن ذلك الفعل ويرتبطان

(30) د. محمود نجيب حسني، النظرية العامة للقصد الجنائي، مرجع سابق، ص 40.

(31) د. عبد الوهاب حومد، المفصل في شرح قانون العقوبات، القسم العام، المطبعة الجديدة، دمشق، 1990، ص 201.

(32) د. رمسيس بهنام، النظرية العامة للقانون الجنائي، مرجع سابق، ص 265.

(33) د. سليمان عبد المنعم، النظرية العامة في قانون العقوبات، مرجع سابق، ص 475.

ارتباط السبب بالمسبب، وفي حال انقطاع علاقة السببية يسأل الفاعل حينها عن الشروع في الجرائم المقصودة ولا يسأل عن شيء في الجرائم غير المقصودة⁽³⁴⁾. وتقوم علاقة السببية بالربط بين النشاط الإجرامي والنتيجة، لذلك تعتبر عنصرًا في الركن المادي، ويعتد بهذا الصدد بالنتيجة المادية للنشاط الإجرامي دون النتيجة القانونية، وهنا تحقق علاقة السببية الصلة بين النشاط الإجرامي والتغيير الذي يحدث في العالم الخارجي والذي يعتبره القانون محققًا للنتيجة القانونية للجريمة بوصفه اعتداء على المصلحة المحمية. ويترتب على ذلك أن الأهمية القانونية لرابطة السببية تقتصر على الجرائم ذات النتيجة المادية دون الجرائم الشكلية التي ليست لها نتائج مادية⁽³⁵⁾.

ثالثاً: الركن المعنوي

إلى جانب قيام الركنين الشرعي والمادي، تتطلب الجريمة لتحقيقها توافر القصد الجزائي أي الركن المعنوي، ويعرف هذا الأخير في التشريعات الوطنية على أنه علم الجاني وإدراكه بكل الجوانب التي تقوم عليها الجريمة واتجاه إرادته لتحقيقها، وبالتالي فإن القصد الجزائي يقوم على عنصرين هما العلم والإرادة، حيث يجب أن يكون الشخص مدركاً لجوانب الجريمة أي على وعي بكون الفعل الذي يود ارتكابه فعل غير مشروع، وأن تتجه إرادته الواعية المدركة لتحقيق الواقعة الإجرامية بسيطرتها على السلوك المادي للجريمة⁽³⁶⁾.

ويقوم القصد الجزائي على عنصرين هما العلم والإرادة⁽³⁷⁾. ويتخذ الركن المعنوي صورة القصد الجزائي عندما تكون الجريمة عمدية، بمعنى علم الجاني بعناصر الجريمة واتجاه إرادته إلى تحقيق هذه العناصر أو إلى قبولها، ويقوم القصد الجزائي على عنصرين هما: العلم والإرادة⁽³⁸⁾. فالعلم هو سبق تمثل الواقعة التي يتوقف عليها قيام الجريمة، أي علم منصرف إلى ماهية النشاط وكذلك إلى النتيجة الإجرامية فالجانب المعنوي بمشتملاته من العلم والإرادة يتعين انصرافه إلى تحقيق الجانب المادي من الجريمة وهي الواقعة، فإذا توافر ذلك يتوافر القصد الجزائي وتتحقق مسؤولية الفاعل⁽³⁹⁾.

(34) د. مأمون سلامة، شرح قانون العقوبات، مرجع سابق، ص 142.

(35) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، القاهرة 1985، ص 369.

(36) د. حسنين إبراهيم صالح عبيد، الجريمة الدولية، القاهرة، دار النهضة العربية، ط 1، 1979م، ص 118.

(37) د. محمد عبد المنعم عبد الغني، القانون الدولي الجنائي، دراسة في النظرية العامة للجريمة الدولية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 109.

(38) د. محمد شلال العاني، أحكام القسم العام في قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي، النظرية العامة للجريمة، دراسة تأصيلية فقهية موازنة، عمان، الآفاق المشرقة ناشرون، 2010، ص 187.

(39) د. علاء زكي، جرائم الإعتداء على الدولة، جرائم القسم الخاص في قانون العقوبات، دراسة تحليلية وفقاً للفقهاء الحديث، بيروت، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، 2014م، ص 710.

وقد عرف المشرع بدولة الإمارات العربية المتحدة الركن المعنوي وبيّن عناصره في المادة 38 من قانون العقوبات الاتحادي رقم 3 لسنة 1987 بقوله: "يتكون الركن المعنوي للجريمة من العمد أو الخطأ.." (40).

ويتوافر العمد باتجاه إرادة الجاني إلى ارتكاب فعل أو الامتناع عن فعل متى كان هذا الارتكاب أو الامتناع مجرماً قانوناً وذلك بقصد إحداث نتيجة مباشرة أو أية نتيجة أخرى مجرمة قانوناً يكون الجاني قد توقعها .

وقد عرف المشرع الإماراتي القصد الجزائي، بل وقد ميز في هذا التعريف بين كل من القصد المباشر والقصد الاحتمالي، حيث نصت المادة 38 من قانون العقوبات الاتحادي على أن "يتوافر العمد باتجاه إرادة الجاني إلى ارتكاب فعل أو الامتناع عن فعل متى كان هذا الارتكاب أو الامتناع مجرماً قانوناً، وذلك بقصد إحداث نتيجة مباشرة أو أية نتيجة أخرى مجرمة قانوناً يكون الجاني قد توقعها" (41).

ويتوفر الخطأ إذا وقعت النتيجة الإجرامية بسبب خطأ الفاعل سواء أكان هذا الخطأ إهمالاً أم عدم انتباه أم عدم احتياط أو طيشاً أو رعونة أم عدم مراعاة القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو الأوامر (42). فنصت المادتان 342، 343 من قانون العقوبات الاتحادي (43) على صور الخطأ غير

(40) د. عمر سالم، الوجيز في شرح قانون العقوبات الاتحادي القسم العام، الجزء الأول، أكاديمية شرطة دبي، دبي، 1995م، ص 230.

(41) نصت المادة (38) من قانون العقوبات الاتحادي على أنه: يتكون الركن المعنوي للجريمة من العمد أو الخطأ. ويتوفر العمد باتجاه إدارة الجاني إلى ارتكاب فعل أو الامتناع عن فعل متى كان هذا الارتكاب أو الامتناع مجرماً قانوناً وذلك بقصد إحداث نتيجة مباشرة أو أية نتيجة أخرى مجرمة قانوناً يكون الجاني قد توقعها. ويتوفر الخطأ إذا وقعت النتيجة الإجرامية بسبب خطأ الفاعل سواء أكان هذا الخطأ إهمالاً أم عدم انتباه أم عدم احتياط أو طيشاً أو رعونة أم عدم مراعاة القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو الأوامر.

(42) د. عبد الأحد جمال الدين، د. جميل عبد الباقي الصغير، النظرية العامة للجريمة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 349.

(43) نصت المادة (342) من قانون العقوبات الاتحادي على أنه: يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين من تسبب بخطئه في موت شخص.

وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة والغرامة إذا وقعت الجريمة نتيجة إخلال الجاني بما تفرضه عليه أصول وظيفته أو مهنته أو حرفته أو كان تحت تأثير سكر أو تخدير عند وقوع الحادث أو امتنع حينئذ عن مساعدة المجني عليه أو عن طلب المساعدة له مع استطاعته ذلك.

وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين ولا تزيد على خمس سنوات والغرامة إذا نشأ عن الفعل وفاة أكثر من ثلاثة أشخاص، فإذا توفر ظرف آخر من الظروف الواردة في الفقرة السابقة تكون العقوبة الحبس لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على سبع سنوات والغرامة.

كما نصت المادة (343) من ذات القانون على أنه:

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبالغرامة التي لا تتجاوز عشرة آلاف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين، من تسبب بخطئه في المساس بسلامة جسم غيره، وتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على سنتين والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين إذا نشأ عن الجريمة عاهة مستديمة أو إذا وقعت الجريمة نتيجة إخلال الجاني بما تفرضه عليه أصول وظيفته أو مهنته أو حرفته أو كان الجاني تحت تأثير سكر أو تخدير عند وقوع الحادث أو امتنع عن مساعدة المجني عليه أو عن طلب المساعدة له مع استطاعته ذلك.

العمدي، وكان ذلك في صدد جريمة القتل الخطأ والإيذاء الخطأ، فتطلب القانون أن يكون ذلك ناشئاً عن إهمال ورعونة أو عدم احتراز أو عدم مراعاة للقوانين والقرارات واللوائح ويعرف الركن المعنوي بأنه الإرادة التي اقترن بها الفعل، وهي تتخذ إما صورة القصد الجزائي، وهو ما تقوم به الجريمة في صورتها العمدية، وإما صورة الخطأ غير العمدي وهو ما تقوم به الجريمة غير العمدية⁽⁴⁴⁾.

فالجريمة تفترض وجود العمد أو الخطأ غير العمدي في السلوك الإنساني حتى يمكن القول بأن صاحبه محلاً للمسؤولية، ويعتبر اشتراط توافر العمد والخطأ - وهما اللذان يمثلان صورتَي الإسناد المعنوي أحد المكاسب الكبيرة التي حققتها الإنسانية في إطار القانون الجزائي. ذلك لأن الأمر كان يختلف في العصور القديمة حيث لم يكن يشترط لتوقيع العقاب سوى توافر رابطة السببية المادية بين السلوك الإنساني وبين النتيجة الإجرامية. فلم تكن الناحية الذهنية للجاني تدخل في الاعتبار في العصور البدائية، وبالتالي لم يكن هناك مجال للتحقق من وجود الإرادة الآثمة أو توافر الخطأ غير العمدي لدى الجاني حتى يكون محلاً للمساءلة الجزائية⁽⁴⁵⁾.

وهذه الناحية الذهنية أو النفسية للجاني هي التي يطلق عليها اسم الركن المعنوي للجريمة، وتقوم على أساسها فكرة الإسناد المعنوي. ويرتبط الإسناد المعنوي بالناحية المعنوية أو النفسية لدى الجاني، ومن ثم فهو يتعلق أساساً بالإرادة الإنسانية التي لا محل لها في نطاق القانون الجزائي إلا إذا كانت معبرة عن أهلية جنائية. والأهلية الجزائية تفترض وجود التمييز أو الإدراك ثم الاختيار أو الإرادة⁽⁴⁶⁾.

فللركن المعنوي أهمية أساسية في النظرية العامة للجريمة: فالأصل ألا جريمة بغير ركن معنوي⁽⁴⁷⁾، الذي هو سبيل المشرع إلى تحديد المسؤول عن الجريمة، إذ لا يسأل شخص عن جريمة ما لم تقم علاقة بين مادياتها ونفسيته، كما أن الركن المعنوي يمثل ضماناً للعدالة وشرط لتحقيق العقوبة أغراضها الاجتماعية: إذ لا تقبل العدالة توقيع عقوبة على شخص لم تكن له صلة نفسية بماديات الجريمة، ثم أن العقوبة لن تتحقق للمجتمع غرضاً، لأن هذا الشخص في غير حاجة إلى الردع والإصلاح اللذين تسعى إليهما⁽⁴⁸⁾.

وتكون العقوبة الحبس والغرامة إذا نشأ عن الجريمة المساس بسلامة أكثر من ثلاثة أشخاص فإذا توافر ظرف آخر من الظروف الواردة في الفقرة السابقة تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على خمس سنين والغرامة. (44) د. عبد الأحد جمال الدين، د. جميل عبد الباقي الصغير، النظرية العامة للجريمة، مرجع سابق، ص 162. (45) د. محمد شلال العاني، أحكام القسم العام في قانون العقوبات الاتحادي، الآفاق المشرقة، عمان، 2010م، ص 160. (46) د. عمر سالم، الوجيز في شرح قانون العقوبات الاتحادي القسم العام، الجزء الأول، أكاديمية شرطة دبي، 1995م، ص 230.

(47) د. عبد الرحيم صدقي، الظاهرة الإجرامية، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1989م، ص 143. (48) د. عبد الأحد جمال الدين، د. جميل عبد الباقي الصغير، النظرية العامة للجريمة، مرجع سابق، ص 320.

المطلب الثاني

مفهوم الجريمة التأديبية

تعتبر الجريمة التأديبية⁽¹⁾ الأساس الذي يقوم عليه نظام التأديب، فبارتكابها يتعرض الموظف للمسألة التأديبية نتيجة لإخلاله بمقتضيات واجباته الوظيفية⁽²⁾، فالجريمة التأديبية إذن هي نواة كل دراسة تتعلق بالتأديب، كما إن معرفة مفهوم الجريمة التأديبية يستوجب أن نتطرق لتعريفها، ثم بيان أركانها، وفيما يلي بيان لذلك في فرعين، على النحو التالي:

الفرع الأول : تعريف الجريمة التأديبية

الفرع الثاني : أركان الجريمة التأديبية

(1) هناك من يطلق عليها المخالفة التأديبية أو الذنب الإداري والجدير ذكره أن هذه التسميات تنصرف إلى ما قد يقره الموظف من إخلال بواجباته الوظيفية، فتارة تشكل جريمة تأديبية عندما يرتبط الفعل المرتكب بالجريمة الجزائية وهو ما تناولته الدراسة ويفضله الباحث، وتسمى بالمخالفة التأديبية عندما يخالف الموظف بإرادته المهام الوظيفية التي يارسها، وقد توصف بالخطأ التأديبي عندما لا يقصد الموظف إثبات ذلك الفعل. انظر د. عبد الرؤوف مهدي، شرح القواعد العامة لقانون العقوبات، مرجع سابق، ص 11، د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص 61.

(2) المستشار الدكتور/ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 14.

د. إبراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط1، 2005م، ص 25.

الفرع الأول

تعريف الجريمة التأديبية

رغم أن الجريمة التأديبية⁽¹⁾ تعد الركيزة الأساسية للنظام التأديبي، إلا أن معظم التشريعات جاءت خالية من تعريف محدد وشامل للجريمة التأديبية⁽²⁾، لذلك تولى الفقه والقضاء هذه المهمة، مما ترتب عليه اختلاف الآراء الفقهية في شأن عناصر الجريمة التأديبية كنتيجة طبيعية، لعدم وجود تعريف تشريعي يكون جامعاً ومانعاً لأركان الجريمة التأديبية⁽³⁾ وعلى ذلك سوف نخصص الحديث عن تعريف الجريمة التأديبية تشريعاً وقضاً وفقهاً، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: التعريف التشريعي للجريمة التأديبية

ثانياً: التعريف القضائي للجريمة التأديبية

ثالثاً: التعريف الفقهي للجريمة التأديبية

1) نفضل استخدام تعبير الجريمة التأديبية على المسميات الأخرى، كالمخالفة التأديبية، أو الذنب التأديبي أو الخطأ أو الإثم التأديبي، فأغلب جرائم قانون العقوبات المضرة بالمصلحة العامة كانت مخالفات تأديبية، رفعها قانون العقوبات لجسامتها إلى مصاف الجرائم الجزائية كجرائم الإضرار عمداً أو خطأ بأموال ومصالح الدولة، والسبب الثاني الذي يدعو للتمسك باصطلاح الجريمة التأديبية لأجل المقارنة بينها (الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية)، والأقرب هو توحيد المسميات، ما أن تعبير المخالفة التأديبية لا يوحي بجسامة سلوك الموظف المنحرف ومدى ما يلحق من أضرار بالمؤسسة التي ينتمي إليها. ناهيك عن أن استعمال اصطلاح الجريمة المدنية بين فقهاء القانون المدني بشكل لا يجعل من المخطئ مجرمًا، كما درج شراح الفقه الإداري والتأديبي على استعمال هذا الاصطلاح. انظر د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1967، 76، د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 24، وكذلك استخدمه القضاء التأديبي في العديد من الأحكام الصادرة بهذا الخصوص. كما قضت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر في 16/12/1967، مجموعة السنة 13 بقولها "سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه لا تطابق بين نطاق الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية"، كما أشارت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري المصرية في فتاها الصادرة بتاريخ 27/1/1965 بقولها "إن كل فعل يرتكبه الموظف يكون من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح يعتبر جريمة تأديبية يحق للجهة الإدارية محاسبته عليها، وتوقيع الجزاء المناسب عليه".

(2) د. عليوة مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، الكتاب الثاني، 2009 ص 530.

(3) د. سليمان محمد الطواوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1995، 39، 40.

أولاً : التعريف التشريعي للجريمة التأديبية

لم يعرف المشرع الإماراتي - شأنه في ذلك شأن الدول الأخرى - المخالفة التأديبية⁽⁴⁾، وكذلك في التشريع المصري، ذلك لأن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ (لا جريمة إلا بنص) أسوة بشرعية التجريم في قانون العقوبات⁽⁵⁾. وإنما اكتفى فقط ببيان بعض الواجبات والمحظورات، ووضع قاعدة عامة تقضي بأن كل من يخالف الواجبات المنصوص عليها أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة يعاقب تأديبياً⁽⁶⁾.

وترجع صعوبة وضع تعريف جامع مانع للجريمة التأديبية إلى أمرين: أولهما أن المخالفة التأديبية لا تقبل بطبيعتها التحديد أو الحصر؛ لارتباطها بواجبات ومحظورات متغيرة لطوائف متعددة من الموظفين، وكذلك لقيم سياسية واجتماعية متغيرة أيضاً، وثانيهما خشية المشرع من وضع المخالفة في إطار قانوني جامد لا يواكب التطورات والمتغيرات الإدارية، وكذلك عدم إمكانية أن تشمل جميع صور المخالفة التأديبية، وبالنتيجة فإن عدم وضوحها يترتب عليه عدم استقرار أعمال السلطة الإدارية.

ونص المرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 11 لسنة 2008م وتعديلاته في مادته رقم (81) على أنه: "كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازي إدارياً"، ووضع المشرع صوراً للمخالفات التأديبية ومحظورات يجب على الموظف الالتزام بها⁽⁷⁾، وفق ما نص عليها القانون واللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادي⁽⁸⁾، بالإضافة إلى وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة⁽⁹⁾.

وسلك قانون الخدمة المدنية لإمارة أبوظبي⁽¹⁰⁾ النهج ذاته عندما أوردت المادة (56) بعض الواجبات والمحظورات، ولم تتعرض لتعريف المخالفة التأديبية بنصها "يجب على الموظف أن

(4) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 25. وإن كان هناك بعض التشريعات وضعت قوانين للجرائم التأديبية، ومنها التشريع الألماني، والتشريع الإيطالي، وقد أورد القانون النمساوي الصادر سنة 1852 تعريفاً مزدوجاً للجريمة الجزائية والجريمة التأديبية، فنص على أن "الجرائم هي أفعال أو امتناعات يستطيع كل فرد أن يعرف منعها من تلقاء نفسه، أو هي اعتداءات على نظام مهني يلزم كل فرد بسبب تكوينه المهني معرفتها". د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 34.

(5) د. هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 240.

(6) د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفة، التأديبية دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية سنة 2007م، ص 212.

(7) د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات، جامعة الشارقة، 2009، ص 165.

(8) انظر قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2010.

(9) قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2010 باعتماد وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة.

(10) قانون رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008.

يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفية، وأن يحافظ على الانتظام في العمل واحترام مواعيده الرسمية، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق وكرامة الوظيفة، وعليه أن يراعي أحكام القوانين والنظم واللوائح وتوجيهات الرؤساء، والتقيّد في إنفاق أموال الإمارة بما تفرضه الأمانة والحرص عليه". كما نصت المادة (58) من القانون ذاته على أنه: "كل موظف يُخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون والنظم واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يُجازي تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء"⁽¹¹⁾.

وإلى هذا المعنى ذهب قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي، حين أوجب على الموظف الالتزام بمعايير السلوك الوظيفي القويم والذي يتفق وطبيعة عمله، ثم أورد بعض الأمثلة لذلك السلوك⁽¹²⁾.

وهو النهج ذاته الذي انتهجه المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 م من خلال المادة (58)، حيث تنص على أن: "كل عامل يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبياً"⁽¹³⁾.

ويخلص الباحث مما سبق إلى أن المشرع أخذ بالمفهوم الواسع للمخالفة التأديبية، وذلك بهدف منح الجهات الإدارية سلطة تقديرية واسعة لتحديد المخالفة، وفق ضوابط معينة تتعلق بالواجبات والمحظورات الوارد بالقانون، وهنا نؤكد على ما أشار إليه بعض الفقه⁽¹⁴⁾ من أن إطلاق حرية التقدير للإدارة يعمل على غرس روح الإبداع والابتكار، ولكن في الوقت ذاته يجب الانتباه إلى ضرورة عدم المبالغة في حرية الإدارة بشكل مطلق، لأن ذلك يدفعها إلى تجاوز حدودها، والنيل من الأفراد وحرّياتهم، وإلى تعسف الإدارة.

ثانياً: التعريف القضائي للمخالفة التأديبية

لم تتعرض النصوص التشريعية لتعريف المخالفة التأديبية، وإنما أتت بسرد بعض الواجبات والمحظورات التي يجب على الموظف الالتزام بها⁽¹⁵⁾، وذهبت المحكمة الاتحادية العليا

(11) د. أحمد السيد محمد إسماعيل، إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، أكاديمية شرطة دبي، 2013 م، ص 4.

(12) المادة (7) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 وتعديلاته.

(13) المادة رقم (58) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 م، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد 43 مكرر (أ)، في أول نوفمبر سنة 2016 م.

(14) د. إعاد حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 1999، ص 48 وما بعدها.

(15) لم يعرف القضاء الفرنسي الجريمة التأديبية وإنما اكتفى ببيان لبعض الأفعال التي اعتبرها جريمة تأديبية تستوجب إيقاع العقاب بحق مرتكبها. انظر د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 27. من هذه القضايا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في قضية Kawalewski بقوله "إن اشتراك الموظف في مظاهرة غير مخصص فيها من قبل السلطة المختصة رغم تحذير وتنبية الوزير المختص، يعتبر جرمًا تأديبيًا يعاقب عليه". كما اعتبر

الإماراتية⁽¹⁶⁾ بالقول أنه: "هو إخلال الموظف بواجبات وظيفية، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر، ولها في هذا الشأن سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء... ومن الأسباب المشروعة التي تبرر للإدارة توقيع الجزاء التأديبي خروج الموظف على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته"⁽¹⁷⁾.

وقررت محكمة تمييز دبي في أحد أحكامها⁽¹⁸⁾ بأن فصل الموظف كان نتيجة "مخالفته للقانون واللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة، وما يتطلب من الموظف أن يقوم بالعمل بشفافية ولا ينحرف عن مقتضيات ما تطلبه الوظيفة العامة".

وقد عرفت إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة الجريمة التأديبية بوجه عام بأنها إخلال الموظف بواجبات وظيفته، ثم أضافت أنه متى وقعت هذه الجريمة كان للسلطة التأديبية المختصة مجازاة الموظف في حدود الجزاءات المقررة قانوناً⁽¹⁹⁾.

وأكدت هذه الإدارة على ما استقر عليه الرأي فقهاً، وقضاً، وإفتاءً⁽²⁰⁾، من أن المخالفات التأديبية غير محددة على سبيل الحصر، فانتهت إلى أن ارتكاب موظف لجريمة تأديبية غير واردة في قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 1978 لا يمنع الجهة الإدارية من مجازاة الموظف عن هذه الجريمة، وأنه وإن كان على هذه الجهة أن تستهدى قدر الإمكان بالعقوبات المحددة في القرار السالف الذكر فإنه يمكنها أن توقع على الموظف العقوبة التي نراها مناسبة بحسب كل حالة على حدة مادام أنها تلتزم بالعقوبات المحددة في قانون الخدمة المدنية⁽²¹⁾.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية حين تصدت لتعريف المخالفة التأديبية بقولها: "إن المخالفات التأديبية لم ترد في أي من التشريعات الخاصة بالعاملين على سبيل الحصر، وجرى قضاء هذه المحكمة على أن أي خروج على الوظيفة وعلى مقتضياتها أو ما تفرضه على مجلس الدولة إقامة أستاذ علاقة غير مشروعة مع إحدى تلميذاته يستلزم الجزاء د. فايز مطلق السليمان، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2013، ص 48. (16) الطعن رقم (211) لسنة 21 القضائية، جلسة الأحد الموافق 17 من يونية سنة 2011 م (مدني)، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، وزارة العدل، العدد الثالث، السنة الثالثة والعشرون (2001 م)، ص 1191. (17) جعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، أكاديمية شرطة دبي، 2012، ص 24.

(18) محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 2008/203، طعن مدني، جلسة 2009/1/3، مجموعة القواعد القانونية الصادرة والأحكام الصادرة عن محكمة تمييز دبي في الأحكام الإدارية، صادر عن محاكم دبي، 2011، ص 2.

(19) د. عليوه مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مرجع سابق، ص 534.

(20) د. محمد علي إبراهيم محمد، المسألة التأديبية للموظف العام وفقاً لقوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، أكاديمية شرطة دبي، 2013 م، ص 21.

(21) مجلة العدالة التي تصدرها وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، العدد (10)، ص 121.

شاغليها من واجبات يعد ذنباً إدارياً، وهذا هو سبب القرار التأديبي، فكل فعل أو مسلك من جانب الموظف رجع إلى إرادته إيجاباً أو سلباً، تتحقق به المخالفة لواجبات الوظيفة العامة، أو الخروج على مقتضى الواجب في أعمالها، أو الإخلال بالنهي عن الأعمال المحرمة عليه، إنما يعد ذنباً إدارياً سوغ مؤاخذه تأديباً⁽²²⁾.

كما ذكرت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرار لها أن الجريمة التأديبية هي: "إخلال الموظف بواجباته الوظيفية إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يتصرف في تأديتها بما تتطلبه من دقة وحيلة وأمانة إنما يرتكب ذنباً إدارياً يستوجب التأديب"⁽²³⁾.

كما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها "سبب القرار التأديبي بوجه عام، هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته وإتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء، أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان ذلك منوطاً به وأن يؤديها بدقة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع الجزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر"⁽²⁴⁾.

وفي حكم أحدث وسعت المحكمة الإدارية نطاق الجريمة التأديبية عندما ذكرت في فحوى قرار لها أن الجريمة التأديبية: "ليست فقط إخلال الموظف بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم، بل تنهض كذلك المخالفة التأديبية كلما سلك الموظف سلوكاً معيناً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، ولا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والدنيا، وإنه لا يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته ذنباً إدارياً يتنافى مع واجبات الوظيفة"⁽²⁵⁾.

(22) المحكمة الإدارية العليا، مصر، حكم المحكمة الصادر بتاريخ 12/6/1971م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، ج 2، ص 1683.

(23) مجموعة الأحكام المحكمة الإدارية العليا، قضية رقم 1723 تاريخ 25/1/1958، السنة الأولى، ص 635، نقلاً عن الدكتور منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق.

(24) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بجلسته 05 نوفمبر 1966، مأخوذ عن أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، 2004، ص 69، 70.

(25) المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم (244) تاريخ 28/4/1973 السنة الخامسة عشر، ص 840.

ثالثاً: التعريف الفقهي للمخالفة التأديبية اختلف الفقه في تعريف المخالفة التأديبية⁽²⁶⁾، بحيث ذهب كل فريق منطلقاً من جزئية ركز عليها، وجعلها أساساً يستند إليه في تعريف المخالفة، وعلى ذلك سوف نحاول إيراد بعض هذه التعريفات بشكل مختصر⁽²⁷⁾.

عُرفت المخالفة التأديبية بأنها: "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"⁽²⁸⁾، وعرفها البعض⁽²⁹⁾ بأنها: "إخلال الموظف بواجبات وظيفته"، ورأى البعض الآخر⁽³⁰⁾ أنها: "التكليف القانوني لظاهرة إهمال الموظف وتقصيره في أداء واجباته أثناء الخدمة"، وذهب البعض⁽³¹⁾ إلى أنها: "كل فعل أو تصرف يأتيه الموظف، ويشكل إخلالاً بالواجبات الوظيفية الإيجابية والسلبية، سواء أكانت هذه الواجبات الإدارية والمالية المنصوص عليها في التشريعات المختلفة، أو غير الإدارية التي يقتضيها حسن انتظام وحسن سير العمل في المرافق العامة". وعرفها البعض⁽³²⁾ بأنها: "تمثل في قيام الموظف بعمل، أو امتناعه عن عمل بشكل مخالف لواجباته الوظيفية ومقتضياتها، أو ظهوره بمظهر يخل بكرامة الوظيفة العامة". أو هي "إخلال الموظف بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً، ولا يقصد بواجبات الوظيفة الواجبات المنصوص عليها في التشريعات المختلفة إدارية أو غير إدارية فقط، بل يقصد بها أيضاً الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام واضطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها"⁽³³⁾ أو أنها "فعل أو امتناع إرادي يخالف واجبات الوظيفة أو مقتضياتها، ويصدر ممن تتوفر فيه صفة الموظف العام"⁽³⁴⁾. أو أن: "الخطأ التأديبي في نطاق الوظيفة العامة هو كل تصرف يصدر عن العامل أثناء وظيفته أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آتمة"⁽³⁵⁾، ورأى بعضهم الآخر⁽³⁶⁾ أنها: "تعد التكليف القانوني لظاهرة إهمال"⁽³⁷⁾.

ويخلص الباحث إلى أنه بالرغم من محاولة القضاء والفقه تعريف المخالفة التأديبية، إلا

- (26) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 29.
- (27) د. عليوه مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مرجع سابق، ص 532.
- (28) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979، ص 42.
- (29) د. ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004، ص 314.
- (30) د. عبد القادر الشبخي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، مرجع سابق، ص 11.
- (31) د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، إثراء للنشر والتوزيع، 2008، ص 25.
- (32) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، 2010، ص 326.
- (33) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1967، ص 180.
- (34) د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق، عان، 1984 م، ص 81.
- (35) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية القاهرة، 1964، ص 79.
- (36) د. عبد القادر الشبخي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، مرجع سابق، ص 11.
- (37) د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات، مرجع سابق، ص 28.

أن جميعها تدور حول معنى واحد، هو أن المخالفة التأديبية هي كل فعل أو امتناع عن فعل يصدر عن موظف عام يؤدي إلى الإخلال بواجبات وظيفته يعد جريمة تأديبية توفر أسس المسؤولية التأديبية، كما يتضح لنا عدم وجود تحديد حصري للمخالفات التأديبية، إنما تتحدد فقط المصلحة العامة للمرفق العام، وفي إطار الواجبات والمحظورات المتعلقة بالوظيفة.

ويترتب على العرض السابق الوصول إلى عدد من النتائج بالغة الأهمية، أولها أن المشرع الإماراتي لم يحدد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، وذلك لصعوبة تحديد الواجبات والمحظورات المستمدة من اللوائح القانونية، والمستمدة كذلك من القرارات والأوامر الإدارية الصادرة من رؤسائه الإداريين، وثانيها أن عدم وجود النص المؤثم لفعل معين لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل أصبح مباحاً للموظف، وثالثها أن تحديد الأعمال التي تعد من قبيل المخالفات التأديبية متروك لتقدير الجهات التأديبية، ورابعها أن السلطات الإدارية ملزمة بضوابط الوظيفة العامة عند إعمال تقديرها للمخالفة التأديبية، وخصوصاً فيما يتعلق بالحقوق والواجبات⁽³⁸⁾.

(38) انظر: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 68 وما بعدها.

الفرع الثاني

أركان الجريمة التأديبية

ذهب بعض الفقه⁽¹⁾ إلى أن للجريمة التأديبية ركنين⁽²⁾ هما: ركن مادي يتمثل في عمل إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجباته، وركن معنوي يتمثل في اتجاه إرادة الموظف لإتيان ذلك الفعل⁽³⁾، وأضاف البعض⁽⁴⁾ الركن الشرعي⁽⁵⁾ أو العنصر الشخصي أو عنصر الموظف الذي يراد تأديبه⁽⁶⁾.

أولاً: الركن المادي:-

يقصد بالركن المادي في الجريمة التأديبية بأنه المظهر الخارجي لها، والذي يتمثل في الفعل أو الترك، أي السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف⁽⁷⁾ إخلالاً بواجباته الوظيفية⁽⁸⁾.

-
- (1) د. أعاد القيسي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 253 وما بعدها. ود. خالد الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 235، ود. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات، مرجع سابق، ص 29 وما بعدها.
 - (2) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 80. د. عليوه مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مرجع سابق، ص 539.
 - (3) د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات، مرجع سابق، ص 166.
 - (4) د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 381 وما بعدها. ود. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، 2006، ص 20.
 - (5) د. محمد الشلحاني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2007، ص 30.
 - (6) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على مرجع سابق، ص 27. د. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر 2003، ص 28 وما بعدها.
 - (7) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 42 وما بعدها.
 - (8) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 46.
 - (8) د. ماجد راغب الخلو، الدعوى الإدارية، مرجع السابق، ص 345.

ولقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يقوم بها بنفسه إذا كان منوطاً به أن يؤديها بدقة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه"⁽⁹⁾.

وعلى ذلك يلزم لقيام العنصر المادي شرطان: يتمثل الأول بأن يكون تصرف الموظف له وجود ظاهر وملموس، كما يشترط أن يكون محددًا ثبت ارتكابه⁽¹⁰⁾.

الشرط الأول: وجود المظهر الخارجي للملموس (الفعل المادي)

يتحقق المظهر الخارجي للملموس متى كان الفعل المادي إيجابياً، كالتعدي بالقول أو الفعل على أحد الموظفين أو الرؤساء، وكذلك إفشاؤه الأسرار، وقد يكون الفعل ذا مظهر سلبي متى تحقق امتناع الموظف عن واجب تفرضه عليه أحكام الوظيفة، ويتحقق ذلك عند عدم إطاعة الأوامر المشروعة، أو عدم الرد على مراسلة إدارية، أو الامتناع عن عمل معين.

ويجدر الذكر أن الشروع في المخالفة التأديبية كافٍ لمؤاخذة الموظف تأديبياً متى كان هذا الأمر ظاهراً ملموساً خارجياً، أما الأعمال التحضيرية وهي الأفعال التي يأتيها الشخص لإعداد وسائل البدء لتنفيذ الجريمة، وهي مرحلة تالية للتفكير وسابقة على الشروع في التنفيذ - فلا يتحقق بها العنصر المادي للمخالفة التأديبية، إلا إذا كانت تشكل مخالفة إدارية مستقلة في حد ذاتها⁽¹¹⁾.

الشرط الثاني: أن يكون فعل محدد ثبت ارتكابه

يجب لتحقق العنصر المادي للمخالفة التأديبية أن يتوافر للفعل المؤثم - بالإضافة لشرط أن يكون ذا مظهر خارجي - أن يكون الفعل محددًا ثبت ارتكابه من قبل الموظف، فالأوصاف (9) المحكمة الإدارية العليا، مصر، الطعن رقم 244، جلسة 28/4، مجموعة الأحكام الإدارية في خمسة عشر عاماً، ص 893.

(10) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 80 وما بعدها.
(11) ومن بين التطبيقات القضائية المادية للفعل، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 21/06/1958، وتتلخص وقائعه في اتهام مدرسة على ما سجلته في مفكرتها الخاصة من عواطف كانت تحتلج في نفسها كفتاه في سن ما قبل الزواج، وقررت سلطة التأديب فصلها من العمل، إلا أن المحكمة قد ألغت قرار الفصل، وبرأت المدرسة مما أسند إليها لعدم اتخاذ تلك الخواطر مظهرًا ماديًا ملموسًا، يمكن أن تمتد إليه يد القانون، مجموعة المبادئ القانونية، س 3، مأخوذ عن د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، المرجع السابق، ص 32.

العامّة لا تصلح أن تسند كمخالفة تأديبية، كسوء السلوك أو سوء السمعة أو سوء المعاملة، وبالنتيجة لا تصلح هذه الأوصاف العامّة أن تكون عنصراً مادياً للمخالفة.

ولا تعتبر مخالفة تأديبية عدم تحقيق النتيجة المرجوة من استخدام الموظف لسلطته التقديرية، ما دام قد استند في تصرفه واجتهاده لمنطق معقول، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "للموظف التحرك في حدود السلطة التقديرية المخولة له دون أن يترتب على ما ينتهي إليه اعتباره مرتكباً لخطأ تأديبي، بشرط أن يمارس عمله بحسن نية، متجرداً من سوء القصد أو الإهمال أو مخالفة القوانين، أو تحقيق مصلحة خاصة له أو لغيره، والقول بغير ذلك مؤداه أن يحجم كل مختص عن ممارسة سلطته التقديرية بالمرونة الواجبة، فتسود البيروقراطية، وتنمو روح التسبب والتسلب عن ممارسة المسؤولية تجنباً للمساءلة عن كل إجراء يتخذه الموظف في حدود سلطته التقديرية التي تفترض القدرة على التحرك في المجال المتاح له قانوناً"⁽¹²⁾.

كما لا يعتبر إخلالاً بواجبات الوظيفة ممارسة حق مشروع، كحق الشكوى وحق التقاضي الذي كفلته المبادئ الدستورية⁽¹³⁾، أو عدم طاعة الرئيس الإداري خارج النطاق الوظيفي، أو اختلاف الرأي في المسائل الفنية التي تحتل أكثر من رأي⁽¹⁴⁾.

وجدير بالذكر أيضاً أن سلطة التأديب ينبغي عليها أن تلتزم القانون الإداري وتسند قراراتها إليه، وعلى المحكمة المختصة كذلك أن تسند قضاءها لأحكامه، وذلك في تكييفها للفعل المكون للمخالفة، وفي تقدير الجزاء الذي يناسبه، فإن هي سارت -أي المحكمة- على قواعد الإسناد المتبعة في قانون العقوبات، فإن قضاءها يكون معيباً، لأنه بني على خطأ في الإسناد القانوني⁽¹⁵⁾.

ونميل إلى أن العنصر المادي يتحقق في المظهر الخارجي لسلوك الموظف متى انطوى على إخلال بواجباته الوظيفية، سواء أكان الفعل المكون لها إيجابياً أم سلبياً، وسواء أكان داخل العمل أم خارجه، إلا أن هذا الفعل متى لم يكن له وجود ظاهر ملموس، فلا يتحقق العنصر

(12) المحكمة الإدارية العليا، مصر، الحكم الصادر في الطعن رقم 1154 لسنة 133 القضائية بجلسة 25/2/1989، مشار إليه لدى د. ماجد حلو، مرجع سابق، ص 316.

(13) انظر في الحقوق الدستورية: د. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، أكاديمية شرطة دبي، 2006، ص 530.

(14) د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 31.

(15) انظر: د. نايف المطيري ومنذر الشالي، تأديب العاملين في القانون الكويتي، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2006، ص 14 وما بعدها.

المادي، وبالنتيجة عدم تصور عقاب الموظف، حيث إن القانون لا يعاقب على التفكير المجرد أو النوايا، وعليه فالمخالفة لا تبنى على الظن والاحتمال، وإنما تبنى على الجزم واليقين.

ثانياً : الركن المعنوي

يتوافر الركن المعنوي عندما تتوافر الإرادة غير المشروعة أو الآثمة الواعية، فقد يكون ارتكاب الموظف لهذا العمل بشكل عمدي؛ أي يقصد من ورائه تحقيق النتائج المترتبة عليه أو على سبيل الخطأ والإهمال⁽¹⁶⁾، وعلى ذلك إذا لم تتحقق إحدى هذه الحالات فلا تتحقق المسؤولية، وبالنتيجة لا تجوز مساءلة الموظف تأديبياً.

يرى بعض الفقهاء أن الركن المعنوي لا وجود له في المخالفات التأديبية التي لم يقننها المشرع على سبيل الحصر، وأن الإرادة الآثمة لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعي، سواء أكان يدرك أنه يرتكب فعلاً خطأ أم لا، وحسنت نيته أم ساءت⁽¹⁷⁾.

وتتحقق عدم المسؤولية التأديبية متى كان هذا الفعل ناتجاً عن إكراه مادي أو معنوي، أو بسبب القوة القاهرة، أو بسبب فقدان الموظف لإرادته أو إدراكه⁽¹⁸⁾، وتجدر الإشارة هنا أن المشرع الإماراتي الاتحادي والمحلي قد أعفى الموظف من الجزاء التأديبي متى ثبت ارتكابه للفعل نتيجة أوامر كتابية صادرة من رئيسه، بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، فقد نصت المادة (81) من قانون الموارد البشرية الاتحادي على أنه: "لا يعفى الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطياً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر" وإدعاء الجهل بالقوانين لا يُعتد به، ولا يعفى الموظف من المسؤولية التأديبية، وذلك لأنه يجب أن يحيط الموظف بالقوانين واللوائح والتعليمات التي تنظم الوظيفة، وتمكنه من أدائها

(16) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 51.

(17) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 84.

(18) وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "إذا انعدمت الإرادة، فإن هذا لا يعني عدم وقوع المخالفة، ولكنه يدرأ مسؤولية صاحبها، الطعن رقم 120 لسنة 9 ق لجلسة 1/11/1963، مشار إليه لدى د. شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، دار الفكر والقانون، 2008، ص 95. كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بانعدام مسؤولية الموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية أثناء نوبة من نوبات مرضه النفسي الذي يعالج منه، حكمها في القضية رقم 587 بتاريخ 28/11/1981.. مشار إليه في مرجع: الدكتور ماجد الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، عام 1994، ص 346.

بشكل يتوافق مع إرادة المشرع، كما أنه لا يشترط ارتباط المخالفة التأديبية والضرر المترتب عليها، فثبوت الخطأ يرتب ثبوت المسؤولية التأديبية، ولو لم يترتب ثمة ضرر، إلا أن الضرر قد يكون موضع تقدير عند إنزال الجزاء التأديبي على الموظف المخطئ⁽¹⁹⁾.

ولذلك لا يشترط للتحقق المسؤولية عن المخالفة التأديبية أن يكون الفعل المؤثم قد تم بسوء قصد أو صدر عن إرادة آثمة، فالعنصر المعنوي يتحقق في نية الموظف إتيان فعل أو امتناع نتج عنه خطأ تم تكييفه بأنه مخالفة تأديبية، ولو لم يتوافر القصد أو العلم بأن هذا الفعل يعتبر من الأفعال المعاقب عليها إدارياً؛ وذلك لعدم تقنين المخالفات التأديبية، وإيجاز فإن العنصر المعنوي يتحقق باتجاه الموظف لإتيان عمل أو الامتناع مع عدم مراعاة الدقة أو الحرص، فذلك الفعل أو الامتناع يعد مخالفة تأديبية متى توافرت عناصرها، ولو تحقق ذلك بغير عمد⁽²⁰⁾.

وتجب الإشارة إلى أن العنصر المعنوي في المخالفة التأديبية له خصوصية لا يجوز قياسها على الجريمة الجزائية؛ ذلك أن المخالفة لا يشترط لها إرادة آثمة، وإنما يجب أن يتوافر فيها نية إتيان الفعل أو الامتناع عنه دون أن يشترط توافر القصد التأديبي - قياساً على القصد الجزائي - وعلى ذلك فالعنصر المعنوي يتعلق بإرادة سلوك معين بصرف النظر عن توافر الإرادة الآثمة من عدمها، وعليه فإن العنصر المعنوي مفترض الوجود متى توافر العنصر المادي⁽²¹⁾.

والمعيار الذي يؤخذ به لقياس المخالفة التأديبية ليس معياراً شخصياً أو ذاتياً يتركز في سلوك الشخص مرتكب الخطأ، وإنما هو معيار موضوعي مجرد، يقوم على أساس سلوك الشخص العادي، فالخطأ يمثل انحرافاً عن سلوك الرجل العادي مع إدراك هذا الانحراف، ولا يشترط في الخطأ أن يكون جسيماً، حتى ولو تعلق الأمر بأعمال غير سهلة، ويكفي أن يكون الخطأ

(19) انظر: د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 33.
(20) في أواخر التسعينات، انتهت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن من الممكن أن يفهم أن الإرادة الآثمة يقصد بها الخطأ العمد، فأرادت أن تربط هذا اللبس، وتهدى إلى المقصود الصحيح، فقضت بأنه: "ومن حيث إنه فيما يتعلق بالوجه الأول من أوجه الطعن والمعلق بحسن نية الطاعن عن ارتكاب خطأ البيع بأزيد من السعر الرسمي، وأن خطأه في هذا الصدد لم يكن متعمداً، فإنه لما كانت المسؤولية تقوم بتوافر ركنيها: أولهما مادي يتحقق بارتكاب المخالفة، وذلك بالخروج على مقتضى الواجبات الوظيفية، أو ارتكاب فعل محظور، وثانيهما معنوي، يتمثل في صدور الفعل المكون للمخالفة التأديبية عن إرادة آثمة إيجاباً أو سلباً، وإلا كانت الإرادة الآثمة في مجال التأديب لا تعني العمد، بل يكفي لتوافرها الاتجاه إلى عدم مراعاة الدقة والحرص، أي مجرد الخطأ، ولو وقع بغير عمد، فإذا لم توجد تلك الإرادة الآثمة أصلاً، فإن الركن المعنوي للمسؤولية التأديبية ينعدم، ومن ثم لا يكون هناك محل للمساءلة التأديبية". الطعن رقم 750/38، جلسة 1997/6/26، مشار إليه لدى محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 381.
(21) د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات، مرجع سابق، ص 167.

يسيراً، خاصة بالنسبة للمختصين، فسلوك الشخص الذي يراعي عند قياس الخطأ هو سلوك شخص من نفس فئة مرتكب الخطأ، سواء أكان فنياً أم متخصصاً⁽²²⁾.

ثالثاً: الركن الشرعي⁽²³⁾

رغم اختلاف الفقه⁽²⁴⁾ حول الركن الشرعي للجريمة التأديبية⁽²⁵⁾ فإن الباحث يرى وجوب توافر هذا العنصر لقيام المخالفة التأديبية⁽²⁶⁾، وذلك لأنه يقصد بهذا العنصر كما يقصد في الجريمة الجزائية أنه لا جريمة ولا عقوبة بنص، وذلك لعدم حصر المخالفات التأديبية كما هو الشأن بالنسبة للجريمة الجزائية، وإنما يقصد بالعنصر القانوني تقيد الإدارة بالإطار العام للسياسات الإدارية وفقاً لما تقتضيه مصلحة المرفق العام، وما يتطلبه من سير مطّرد، وذلك في حدود القانون بمفهوم بمفهومه الواسع، فعنصر الشرعية هنا لا يتطابق مع مفهومه في نطاق قانون العقوبات، وذلك لتمتع النظام التأديبي بصفات ومميزات تتخذ طابعاً مميزاً تختلف به عن ما يتشابه معه⁽²⁷⁾، وفي ذلك تفصيل كما سيأتي:

أ. مصادر العنصر القانوني

تختلف مصادر العنصر القانوني في المخالفة التأديبية باختلاف طبيعة المرفق العام، وذلك لأن النصوص القانونية ليست هي المصدر الأوحّد لتكليف المخالفة التأديبية، كما هو الشأن في الجريمة الجزائية، بل إن السلطة الإدارية تمتلك سلطة تقديرية في شأن إعطاء وصف المخالفة على فعل ما، وذلك وفق الضوابط والسياسات والمصلحة العامة، فما يعد مخالفة في مرفق عام

(22) د. ماجد راغب الحلّو، الدعوى الإدارية، مرجع سابق، 318.

(23) الركن الشرعي أو القانوني يعتبر أحد أركان الجريمة الجزائية، ويقصد به النص القانوني الذي قرر شرعية تحريم الفعل، وذلك بناءً على المبدأ المقرر في الشريعة الإسلامية والأنظمة على حدٍ سواء بأنه لا جريمة ولا عقوبة بنص.

(24) راجع: د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 382 وما بعدها. و د. نايف المطيري ومنذر الشامي، تأديب العاملين في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص 12 وما بعدها.

(25) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 33.

(26) د. محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، مرجع سابق ص 19.

(27) ولقد أقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر عدم وجود مبدأ الشرعية في مجال التأديب بصورته التقليدية المعروفة في القانون الجنائي، وقضت بأن: "تكليف الواقعة بما يجعلها من الذنوب المستحقة للعقاب إنما مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة ومبلغ انضباط هذا التكليف على الواقعة المنسوبة إلى الموظف من حيث الخروج على الواجب الوظيفي أو الإخلال بحسن السير والسلوك". مشار إليه لدى شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، مرجع سابق، ص 90.

قد لا يُعد مخالفة في مرفق عام آخر، بل إن مفهوم المخالفة التأديبية قد يختلف من وقت لآخر في المرفق العام ذاته، ولذلك نجد أن المصدر القانوني للمخالفة التأديبية يتخذ صوراً مختلفة، فقد يكون نصاً دستورياً أو قانونياً أو لائحياً يحدد ماهية الأفعال التي يعد إتيانها مخالفة.

ب. ضوابط العنصر القانوني

نظراً لامتتع السلطة التأديبية بسلطة تقديرية واسعة في تحديد المخالفة التأديبية، لذا رأى الباحث وجوب توافر العنصر القانوني أو الشرعي عند إعمال سلطتها التأديبية، وذلك بهدف احترام أحكام القانون بالمعنى الواسع، وكذلك الموازنة بين مبدأي الضمان والفاعلية، فبالرغم من وجود الاختصاص التقديري للسلطة الإدارية، فهناك اختصاص مقيد، وهو ما يعرف بمبدأ الشرعية، أي وجود قواعد تلتزم الإدارة باحترامها ومراعاتها في نشاطها وتصرفاتها، وبالنتيجة هناك ضوابط تحد من سلطتها التقديرية لصالح الموظف.

فالجزء الذي توقعه السلطة التأديبية لا يبنى على أي فعل، وكذلك لا يصلح أي سبب لتأثير ذلك الفعل، بل يجب أن يتحقق التأثيم من خلال تكييف موضوعي مصدره قانون أو لائحة أو قرار إداري أو عرف إداري.

وبناء على هذا المفهوم، يجب توافر ضوابط لتحديد المخالفة التأديبية، وقد حصرها البعض⁽²⁸⁾ بالآتي:

1. ألا يكون الفعل المكون للمخالفة ممارسة لحق مشروع، كحق التظلم أو الشكوى.
2. أن يقاس الخطأ بمعيار موضوعي، أي ينظر فيه للسلوك المألوف للشخص العادي.
3. أن يتحدد الخطأ على أساس أوضاع الوظيفة العامة، والالتزامات المترتبة عليها، وطبيعة الوظيفة وأهداف المرفق، ودرجة المسؤولية التي يتحملها الموظف، ومستواه في التدرج الرئاسي.

4. يتأثر تحديد المخالفة التأديبية بوقوعه في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، ففكرة المشروعية تتأثر بنظرية الظروف الاستثنائية، مما يستوجب على الإدارة النظر للمخالفة التأديبية بنظرة مغايرة لنظرتها في الظروف العادية، وذلك بهدف اتخاذ التدابير السريعة الحاسمة

(28) د. محمد ماجد باقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 383 وما بعدها.

لمواجهة هذه الظرف الاستثنائية.

5. أن يكون الخطأ قد ارتكب دون عذر شرعي، ويتحقق العذر الشرعي من خلال انعدام إرادة الموظف، كالضعف العقلي وعدم قدرته على التمييز⁽²⁹⁾، وظروف المرض، والقوة القاهرة، والإكراه المادي والمعنوي، وارتكاب المخالفة بناء على أمر الرئيس الإداري، بشرط إخطاره كتابياً بالمخالفة، والخطأ الناتج عن سوء تنظيم المرفق أو القصور فيه.

والجدير بالذكر أنه لا يعتبر عذراً يعفي من الجزاء التأديبي، وإن كان عذراً مخففاً للجزاء متى ارتكبت المخالفة بسبب⁽³⁰⁾ عدم وجود تعليمات لدى الموظف، أو لم يكن على بينة بالتعليمات الإدارية متى كان في وسعه ذلك، أو الاحتجاج بكثرة العمل المناط بالموظف، أو انطواء العمل على مخالفة القانون أو اللائحة.

ج. تسبب قرار التأديب كنتيجة طبيعية للعنصر القانوني

يعد وجوب تسبب القرار التأديبي⁽³¹⁾ نتيجة منطقية لوجوب توافر العنصر القانوني أو الشرعي في المخالفة التأديبية، وذلك لإعمال مبدأ الرقابة على أعمال السلطة التأديبية، وضمان عدم تعسفها عند إصدار الجزاء التأديبي، فالتسبب في واقعة يقتضي وجوب قيام السلطة التأديبية بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار الجزاء التأديبي.

29) وذهب إدارة الفتوى والتشريع في أحد أرائها إلى أنه: "يشترط لقيام مخالفة الالتحاق بالخدمة عن طريق الغش بتقديم بيانات كاذبة أو وثائق مزورة، أن يكون مقدم هذه البيانات على علم ووعي كاملين بكذب تلك البيانات عند التقدم بها. ومن حيث إنه وبالنظر إلى حالة المرض النفسي التي كان يعاني منها الموظف على النحو الثابت بالأوراق مما لا يمكن معه القطع أو الجزم بأنه كان على علم ووعي وإدراك لحظة إجابهته على الأسئلة التي تضمنها إقرار سيرته الصحية، حتى يمكن القول بقيام مخالفة الالتحاق بالخدمة عن طريق الغش في حقه، الرأي رقم 2267 صادر بتاريخ 11/9/2001، إدارة الفتوى والتشريع، وزارة العدل الإماراتية، غير منشور.

30) والجدير ذكره أنه تسقط المخالفة بالتقدم وفقاً لنص المادة (85) من قانون الموارد البشرية الاتحادي، حيث إنها نصت على أنه: "تسقط المخالفة الوظيفية بموت الموظف أو بانقضاء سنتين من تاريخ ارتكابه لها..." وبالمعنى ذاته جاء نص المادة (200) من قانون الموارد البشرية لإمارة دبي، أما في أبو ظبي، فإن المخالفة تسقط بمرور ثلاث سنوات وذلك وفق نص المادة (70) من قانون الخدمة المدنية بنصها على أن: "تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للموظف الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ وقوع المخالفة. وتقطع المدة بالتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسري المدة من جديد من تاريخ آخر إجراء. وإذا تعدد الموظفون المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة. ومع ذلك إذا كان الفعل جريمة جزائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجزائية.

31) للمزيد راجع: د. نواف كنعان، تسبب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس، كانون الأول، 1992.

لذا يعتبر التسبب ضمانة مهمة بهدف منع إصدار القرارات بناء على الهوى والرغبات غير المشروعة للسلطة الإدارية، وبهذا يؤدي إلى تعديل السلوك الإداري، فتعود الإدارة على احترام مبدأ المشروعية⁽³²⁾.

وتأكيداً على ذلك ذهبت محكمة استئناف أبو ظبي في أحد أحكامها إلى أنه: "ومن مقتضيات الالتزام بالمشروعية أن تلتزم الإدارة بإنهاء خدمة الموظف حسب كل حالة متى توافرت المبررات الخاصة بها، وفقاً للإجراءات والقواعد المقررة للحالة ذاتها، ولا يكون سائغاً للإدارة أن تقوم بإنهاء خدمة الموظف في حالة معينة، رغم أن المبررات الواقعية والقانونية كانت توجب إنهاء الخدمة لسبب آخر، لأن مسلكها في هذا الفرض يكون منطوياً على مخالفة لأحكام القانون ومعيباً بعيب السبب، باعتبار أن الحالة الواقعية كانت توجب التدخل بإصدار قرارها وفقاً للإجراءات التي حددها القانون لهذا السبب بعينه، وفي ذلك استقر القضاء على أن العبرة في تقدير مدى مشروعية السبب الذي بني عليه القرار يكون بمراعاة السبب الحقيقي الذي صدر استناداً إليه القرار المطعون فيه"⁽³³⁾.

وهذا ما قرره أيضاً المحكمة الاتحادية العليا بشأن مشروعية قرار التأديب أنه: "لمحكمة الموضوع السلطة في تقدير توافر المشروعية للقرار الإداري من عدمه بالنظر إلى الملابسات التي أحاطت به وقت صدوره، ومدى تأثيرها في تصرف الإدارة حينذاك، فإن كانت تبرر هذا المسلك وتفضي إليه كان القرار سليماً ومشروعاً وقائماً على سببه الصحيح"⁽³⁴⁾.

(32) د. علي شنطاوي، تسبب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مجلة دراسات سلسلة العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية، المجلد الثاني والعشرون، العدد السادس، 1995، ص 3091.

(33) التظلم رقم 14 لسنة 2010 الصادر بجلسته 12/11/2011، وجاء في التظلم المذكور أنه: "لما كان القرار المتظلم منه قد صدر متضمناً إنهاء خدمة المدعية للمصلحة العامة، في حين كان الثابت مما قرره الإدارة في معرض دفاعها أن الدافع إلى إصدار القرار هو ارتكاب المتظلمة للعديد من المخالفات، وأنه قد تم تشكيل لجنة للتحقيق في هذه المخالفات، وهو ما يعني أن الجهة الإدارية قد سلكت طرق التأديب بالنسبة للمتظلمة، وهو طريق كان يقتضي منها إذا رأت أن المخالفات المنسوبة إليها تستأهل معاقبتها بالفصل من الخدمة أن تتخذ إجراءات إحالتها إلى مجلس التأديب، أما وقد تنكبت هذا السبيل، وقامت بإنهاء خدمة المتظلمة بدعوى المصلحة العامة، رغم أنها لم تبين المصلحة العامة التي تستوجب أو تبرر ذلك، فليست المصلحة العامة هي السبيل لتقويم اعوجاج الموظف، ولم تشع ذريعة لتأديبه، فإن القرار المتظلم منه يغدو في حقيقة الأمر قرار بالفصل صدر دون الالتزام بالضمانات المقررة قانوناً للموظف، ومن غير السلطة المختصة بتوقيع جزاء الفصل، ووقع من ثم مخالفاً للقانون خليقاً بالغائه وما يترتب على ذلك من آثار أخصها إعادة المتظلمة إلى علماء.

(34) الطعن رقم (211) لسنة 31 القضائية، جلسة الأحد الموافق 17 من يونية سنة 2001 م (مدني)، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، وزارة العدل الثالث، السنة الثالثة والعشرون، (2001 م)، ص 1191.

وخلاصة ما تقدم، أن الركن الشرعي للمخالفة التأديبية ينصرف إلى قاعدة القانون- بمعناه الواسع-، التي يمكن للسلطة التأديبية أن تستند إليها في إسباغ الصفة التجريبية على سلوك معين يصدر عن الموظف العام، ويجعله مستأهلاً للعقاب التأديبي، والسلطة التأديبية وهي تقوم بذلك، تكون مقيدة، بحدود مبدأ المشروعية بمفهومه العام، فضلاً عن خضوعها لرقابة القضاء.

رابعاً: العنصر الشخصي (الصفة)

ركن الصفة أو العنصر الشخصي هو الركن الرابع الذي لا يمكن قيام الجريمة التأديبية دونهُ، وهو شرط لازم في الجرائم التأديبية دون الجرائم الجزائية، فلا بد أن يقع الفعل المكون للجريمة من أحد موظفي الإدارة.

وقد نصت المادة الأولى من من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أن الموظف العام هو (كل من يشغل إحدى الوظائف⁽³⁵⁾ الواردة في الميزانية)⁽³⁶⁾.

وهو ذات تعريف قانون الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي⁽³⁷⁾ وقانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م⁽³⁸⁾ والقانون رقم 6 لسنة 2015م بشأن الموارد البشرية لإمارة الشارقة المعدل بالمرسوم بقانون رقم 1 لسنة 2016م.

أو هو كل من تولى وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام بدار طريق مباشر⁽³⁹⁾.

(35) د. هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 174. والصحيح كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في ميزانية الوظائف وليس الميزانية حيث تعرف الميزانية في البند 7 - الميزانية العامة للحكومة - وهي ميزانية الحكومة الاتحادية وهي الإيرادات والمصروفات المقدرة خلال سنة مالية لا يستقيم مع اللفظ، وميزانية الوظائف هي التي تضعها وزارة المالية سنوياً باتفاق مع هيئة الموارد البشرية وتحوي الوظائف والدرجات واعتماداتها المالية لكل جهة سنوياً. وبالرغم من صدور المرسوم إلا أنه لم يتم تدارك الموضوع.

(36) انظر المادة الأولى من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية (37) تنص المادة (1) من القانون رقم 6 لسنة 2016م بشأن الموارد البشرية في إمارة أبو ظبي على أنه: "الموظف هو الشخص المعين بقرار من السلطة المختصة بالتعيين للاضطلاع بمهام إحدى الوظائف الواردة في الموازنة العامة لدى جهة حكومية".

(38) تنص المادة (2) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م المعدل بموجب القانون رقم 14 لسنة 2010م على أنه: "الموظف هو كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة ضمن موازنة الدائرة، ويشمل الذكر والأنثى".

(39) د. أعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 1998، ص 150. د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط2، مطبوعات جامعة الشارقة، الشارقة، 2005م، ص 21.

كما يعرف الموظف العام بأنه كل من يعمل في وظيفته دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، وذلك عن طريق الاستغلال المباشر⁽⁴⁰⁾، والمخالفة التأديبية لا يمكن أن ترتكب إلا من موظف أيًا كانت طبيعة الرابطة القانونية التي تربطه بها، والمسلم به أن المركز الوظيفي للعامل يبدأ من لحظة صدور القرار الإداري بتعيينه من الجهة المختصة، ويظل هذا المركز قائمًا ومنتجًا لآثاره قبل الموظف حقوقًا وواجبات، حتى تنتهي العلاقة الوظيفية بإحدى الطرق المشروعة⁽⁴¹⁾.

ونؤيد ما اتجه إليه بعض الفقه⁽⁴²⁾ إلى عدم إمكانية تصور محاسبة الموظف عن أعمال ارتكبها قبل شغل منصبه إلا في حالة واحدة، وهي أن يكون موظفًا سابقًا ترك عمله لأي سبب من الأسباب، ثم التحق بخدمة الإدارة في وظيفة جديدة، ثم اكتشف الخطأ الذي ارتكبه في الوظيفة القديمة بشرط عدم تقادم المخالفة، وذلك على سند من أن التأديب يستند إلى المركز الوظيفي، فكيف يحاسب الموظف عن أمور نسبت إليه قبل أن يسند إليه ذلك المركز؟

والجزاء التأديبي يكون شخصيًا، بمعنى أن يوجه للموظف بصفته عضوًا في الوظيفة العامة، وهذا الاتجاه الذي تبناه المشرع الاتحادي في نص المادة (2) من المرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي التي جاء فيها: ”تطبق أحكام هذا المرسوم بقانون على الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية، وكذلك على الموظفين المدنيين العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاتحادية“.

ومن المعلوم أن النظام التأديبي في حقيقته يهدف إلى تقويم سلوك الموظفين، وعليه لا يمكن قيام المسؤولية التأديبية دون عنصر الصفة، فهو شرط لازم في المخالفة التأديبية، وعلى ذلك يجب توافر العنصر الشخصي أو الصفة عند نظر المخالفة التأديبية ابتداءً، إلا أن عنصر الصفة قد يعتريه بعض الإشكاليات عند إعماله بشأن المخالفات المرتكبة ووقت ارتكابها؛ لذا أثار الفقه العديد من الأسئلة حول هذا العنصر، لذا سوف نتعرض لمدى جواز مساءلة الموظف الفعلي أو الظاهر، وكذا مدى جواز مساءلة الموظف عن المخالفات المرتكبة بعد انتهاء الرابطة الوظيفية، وهذا ما سنتطرق إليه على التفصيل الآتي:

(40) راجع في مفهوم الموظف العام: د. أحمد سلامة بدر، الموظف العام في تشريعات دول الخليج العربية، دار النهضة العربية ص 1 وما بعدها.

(41) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 57.

(42) راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 58 وما بعدها.

المساءلة التأديبية للموظف الفعلي (الموظف الظاهر)

الموظف الفعلي هو شخص تدخل أو أدخل في الوظيفة العامة دون سند قانوني متخذاً مظهر الموظف القانوني المختص، أو هو من لم يصدر قرار بتعيينه، أو كان قرار تعيينه باطلاً، ففي هذه الحالات أقر القضاء والفقه ببعض الآثار القانونية للموظف الفعلي كصحة القرارات الصادرة عنه، وتقاضيه لراتب مقابل عمله، إلا أن مساءلة الموظف الفعلي تأديبياً أثارت جدلاً فقهيًا⁽⁴³⁾، فذهب جانب من الفقه إلى أن التزامات الموظف الفعلي أقل من التزامات الموظف الرسمي، وأنه لا يخضع للجزاءات التأديبية، لأن مسؤوليته عادية لا وظيفية، فإذا صدر خطأ شخصي أو زاول العمل بالقوة والعنف والتهديد، فإن المراجعة بشأن تصرفاته هي من اختصاص المحاكم العادية جنائية أو مدنية، لذلك لا يمكن حسب هذا الرأي تصور مساءلة الموظف الفعلي تأديبياً، أما الجانب الآخر من الفقه، فذهب إلى أن نظرية الموظف الفعلي تضم حالتين: الأولى حالة الموظف الفعلي في الأوقات الاستثنائية، أي أوقات الحرب والأزمات والثورات، وفي هذه الحالة يكون من تولى الوظيفة فرداً عادياً لا تجوز مساءلته تأديبياً عن أعماله أثناء شغله للوظيفة، أما الثانية فهي حالة الموظف الفعلي الذي يمارس اختصاصاً معيناً في الظروف العادية، بسبب بطلان التعيين أو انقطاع الصلة بالوظيفة، أو حالة الاستمرار غير المشروع في العمل، أو سكوت الإدارة عن اختصاص الموظف الفعلي، فهؤلاء يخضعون لأحكام التأديب، وما يقع منهم من أخطاء في ممارسة الوظيفة بشكل مخالف تأديبية.

ونميل إلى الرأي الثاني؛ وذلك لأن نظام التأديب لا يسري إلا على الأفراد المرتبطين مع الإدارة برابطة وظيفية، والموظف الفعلي لا يكون مرتبطاً بهذه العلاقة في ظل الظروف الاستثنائية.

أ. المساءلة التأديبية للموظف العام بعد انتهاء العلاقة الوظيفية

الأصل أن انتهاء العلاقة الوظيفية تؤدي لانتهاء ولاية الإدارة بشأن التأديب الوظيفي، وذلك لارتباط التأديب بالوظيفة؛ فإذا زالت الرابطة الوظيفية، فلا مجال لسريان التأديب الوظيفي، إلا أن المشرع قد يتدخل لتحديد الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظف بعد انتهاء الرابطة الوظيفية، وهو ما تبناه المشرع الاتحادي في المادة (68) من قانون الموارد البشرية رقم 11 لسنة 2008م بأنه: "يحظر على الموظف -خلال فترة خدمته بالوزارة وبعد انتهائها- (43) انظر في الاتجاهات الفقهية: د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر، 2004، ص 91 وما بعدها.

الإفصاح عن أو كشف أية معلومات سرية، سواء أكانت خطية أو إلكترونية أو شفوية أو أيًا كان شكلها، ما لم يحصل على تصريح خطي مسبق بذلك، وسواء أكانت تلك المعلومات تتعلق بالوزارة التي يعمل بها أو بأية جهة أخرى⁽⁴⁴⁾.

وحسباً فعل المشرع بشأن سرية المعلومات التي يتحصل عليها الموظف بمناسبة عمله، إلا أن هناك مخالفات ترتكب أثناء الوظيفة، ولا يتم الكشف عنها إلا بعد انتهاء الرابطة الوظيفية، ولا سيما المخالفات المالية التي تحتاج وقتاً لاكتشافها، لذا كان من المفترض قيام المشرع بسد هذه الثغرة في النظام التأديبي⁽⁴⁵⁾. وتتجلى هذه الفائدة من سد ثغرة مؤكدة في نظام التأديب في عدد من النقاط⁽⁴⁶⁾:

1. فالمصلحة العامة تقضي في كثير من الأحيان بتحميل بعض الموظفين بواجبات تلاحقهم حتى بعد ترك الخدمة.

2. إذا طالت إجراءات التأديب التي حركت ضد الموظف العام إلى ما بعد بلوغ الموظف المحال سن التقاعد، فإن عدم وجود تنظيم لهذه المسألة قد يؤدي إلى وقف إجراءات المحاكمة التأديبية، وهو ما يعطل الغاية من الجزاء التأديبي.

3. قد لا تكتشف المخالفة التأديبية إلا بعد مرور وقت طويل، وحينئذ قد يكون بعض المسؤولين عنها قد تركوا الخدمة لسبب أو لآخر، وليس من المصلحة تركهم بلا جزاء، في حين أن زملاء لهم قد يحاكمون ويعاقبون عن الأفعال ذاتها.

وهذا ما فعله المشرع الإماراتي، إذ لم يجعل لاستقالة الموظف سبباً لانتفاء المسؤولية التأديبية، وهذا ما أكدته المادة (84) من المرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي⁽⁴⁷⁾.

(44) كما جاء قانون الخدمة المدنية لإمارة أبو ظبي مشتملاً على هذا المعنى في نص المادة (57/3) أنه: "يحظر على الموظف بصفة خاصة أن يفضي الأمور التي يطاع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات صادرة بذلك ولو بعد تركه الخدمة.

(45) ولقد أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري بأنه: "إذا التحق العامل بخدمة شركة عامة ثانية، بعد انقطاع صلته بالشركة الأولى، فإنه يمكن في هذه الحالة محاكمته تأديبياً عن الأخطاء التي ارتكبها في الشركة الأولى، لأن مساءلة العامل في هذه الحالة - كما تقول الجمعية العمومية - قد أصبحت حقاً من حقوق الدولة، وتمس مصالحها مباشرة. ومن ثم فإنها تستطيع ممارسة هذا الحق في مواجهة العمل. لأن تركه الخدمة بالجهة الأولى ليس من شأنه أنه يسبغ المشروعية على ما ارتكبه من مخالفات في تلك الجهة، وكل ذلك مشروط ألا تكن المخالفة قد تقادمت، مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 61.

(46) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 61.

(47) تنص المادة (84) من قانون الموارد البشرية الاتحادي على أنه: "لا تحول استقالة الموظف دون الاستمرار بالإجراءات

ويمكن أن تُثار هنا مسألة تعطيل المركز الوظيفي مؤقتاً بالإجازة أو الوقف عن العمل، ففي حالة الإجازة لا تؤثر في العلاقة الوظيفية، وبالنتيجة فإن المسؤولية التأديبية للعامل أثناء الإجازة مسؤولية كاملة، أما بشأن الوقف عن العمل بمختلف صورته، فإن الموظف يحتفظ بوضعه الوظيفي عدا ما يتعلق بالراتب، ولهذا فإن الموظف خلال فترة الإيقاف يلتزم بمراعاة واجباته الوظيفية غير المتعلقة بممارسة عمله، ومن ثم فإنه إذا ارتكب خطأ مسلكياً في حياته الخاصة، أو حتى مارس عمله خلال أحكام الوقف، فإنه يمكن أن يعاقب تأديبياً عن ذلك⁽⁴⁸⁾، ويجب التنويه إلى جواز مساءلة الموظف المعار أو المنتدب أو المفود في بعثة رسمية، إذ إن الموظف يخضع للمسؤولية التأديبية خلال فترة الإعارة أو الندب أو الإيفاد⁽⁴⁹⁾.

الوضع في القانون الإماراتي

يمكن القول أن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يضع في قوانين الموظفين العموميين المختلفة تعريفاً جامعاً للموظف العام بمعناه الفقهي في القانون الإداري بل اكتفى في هذه القوانين على بيان الأشخاص الذين تنطبق عليهم⁽⁵⁰⁾.

ويرجع ذلك إلى أن التعريف ليس من طبيعة المشرع، وأيضاً إلى تعدد مدلولات مفهوم اصطلاح الموظف العام بتعدد درجات النظر، فهو في القانون الجزائي يختلف عما يراد به في قانون الموارد البشرية فقد يتخذ مفهوماً أوسع كما في القانون الجزائي وقد يكون مفهوم الموظف العام أضيق في قانون الموارد البشرية⁽⁵¹⁾.

1- تعريف الموظف العام في قانون العقوبات الاتحادي رقم 3 لسنة 1987

لم يضع المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة تعريفاً عاماً لتحديد مفهوم الموظف العام، شأنه في ذلك شأن المشرع المصري⁽⁵²⁾، وعلى الرغم من ذلك نجد أن المشرع الاتحادي قد أورد الإدارية المتعلقة بالمخالفة المرتكبة منه. ويُحظر قبول استقالته أو إنهاء خدمته إذا كان قد أحيل إلى لجنة المخالفات، أو إلى الجهات القضائية المختصة إلا بعد صدور قرار قطعي بشأنه".

(48) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 63 وما بعدها.

(49) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 91.

(50) د. عبد العظيم عبد السلام، د. منصور محمد أحمد، القانون الإداري، النشاط الإداري، الكتاب الثاني، -2002 2003م، ص 369.

(51) د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، كلية الحقوق جامعة الكويت، 1998، ص 150.

(52) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،

تعريفات تشريعية خاصة للموظفين العموميين، بحيث يقتصر سريانها على من يدخل في نطاق تطبيق تلك التشريعات⁽⁵³⁾، وترجع صعوبة تحديد مدلول الموظف العام إلى اختلاف الأنظمة الوظيفية داخل الدولة الواحدة، مما يجعل من الصعب وضع تعريف واحد ينطلق على جميع موظفي الدولة، فضلاً عن الصعوبة الناتجة عن طبيعة القانون الإداري بحد ذاته، باعتباره من القوانين التي تخضع للتطور الدائم⁽⁵⁴⁾.

وقد أشارت بعض التشريعات في دولة الإمارات إلى مصطلح الوظيفة العامة أو الموظف العام على النحو التالي⁽⁵⁵⁾:

فقد نص دستور دولة الإمارات الاتحادي على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد بما في ذلك المناصب الوزارية"⁽⁵⁶⁾، ويستفاد من هذا النص أنه لم يقصد وضع تعريف عام لمفهوم الموظف العام وإنما قصد تعريف الوظيفة العامة في مجال تطبيق أحكام الدستور لوصف الموظفين العموميين الذين لا يجوز لهم الجمع بين عضوية المجلس الوطني والوظيفة العامة.

كما نص قانون العقوبات الاتحادي على أنه: "يعتبر موظفاً عاماً في حكم هذا القانون: كل موظف عمومي يعمل في الوزارات والدوائر الحكومية، وكل أفراد القوات المسلحة... ويستوي أن تكون الوظيفة أو العمل أو الخدمة دائمة أو مؤقتة، أو بغير أجر، طوعية أو جبراً"⁽⁵⁷⁾.

المقصود بالموظف العام في قانون العقوبات الاتحادي

نصت المادة (5) من قانون العقوبات الاتحادي على أنه :

1428هـ-2007م، ص 22. أما المشرع الجزائري الأردني فقد عرف الموظف العام في المادة 169 قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 والمعدل بالقانون رقم 8 لسنة 2011م بالقول: "يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب (باب الجرائم التي تقع على الإدارة العامة) كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة...."⁽⁵³⁾ د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 21.⁽⁵⁴⁾ د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 22.⁽⁵⁵⁾ د. محمد أمين فلاح الخرشة، د. وليد محمد عباس يوسف، المسؤولية الجزائية للموظف العام عن الإضراب والإخلال بسير العمل في قانون الإمارات، دورية الفكر الشرطي، شرطة الشارقة، المجلد 25، العدد الثاني، العدد رقم 97 أبريل 2016م، ص 269.

(56) المادة (71) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971م.
(57) المادتان (5) و(6) من قانون العقوبات الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم 3 لسنة 1987.

”يعتبر موظفا عاما في حكم هذا القانون⁽⁵⁸⁾:

- 1- القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الوزارات والدوائر الحكومية.
 - 2- أفراد القوات المسلحة.
 - 3- رؤساء المجالس التشريعية والاستشارية والبلدية وأعضاؤها.
 - 4- كل من فوضته إحدى السلطات العامة القيام بعمل معين، وذلك في حدود العمل المفوض فيه.
 - 5- رؤساء مجالس الإدارة وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة.
 - 6- رؤساء مجالس الإدارة وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام.
- ويعد مكلف بخدمة عامة في حكم هذا القانون كل من لا يدخل في الفئات المنصوص عليها في البنود السابقة، ويقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر إليه من موظف عام يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة وذلك بالنسبة إلى العمل المكلف به⁽⁵⁹⁾.

ويستفاد من هذا النص أن الوظيفة العامة - وفقاً لأحكام قانون العقوبات الاتحادي - هي التي تخول صاحبها اشتراكاً في أداء السلطة العامة، لأن غرض المشرع ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، سواء كان أداء الخدمة بشكل دائم أو مؤقت، أو كان مقابل أجر أو بدون مقابل.

وقد تم تعديل المادة (5) من تعديل بعض أحكام قانون العقوبات 1987/3 بالمرسوم بقانون 7 لسنة 2016 وعرفت الموظف العام على أن: “يعد موظفاً عاماً في حكم هذا القانون، كل من يشغل وظيفة اتحادية أو محلية سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية، وسواء أكان معيناً أو منتخباً، ومنهم:-

(58) د. هشام محمد فريد رستم، الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، دراسة في القسم الخاص من قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، ط1، 2002م، ص 30 وما بعدها.

(59) المادة الخامسة من قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة 1987/3

1. القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الوزارات والدوائر الحكومية.
 2. منتسبو القوات المسلحة.
 3. العاملون في الأجهزة الأمنية.
 4. أعضاء السلطة القضائية ورؤساء المجالس التشريعية والاستشارية والبلدية وأعضاؤها.
 5. كل من فوضته إحدى السلطات العامة القيام بعمل معين، وذلك في حدود العمل المفوض فيه.
 6. رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة، والشركات المملوكة كلياً أو جزئاً للحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية.
 7. رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام.
- ويعتبر مكلفاً بخدمة عامة في حكم هذا القانون، كل من لا يدخل في الفئات المنصوص عليها في البنود السابقة، ويقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر إليه من موظف عام يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة وذلك بالنسبة إلى العمل المكلف به“.
- ويلاحظ الباحث على هذا الرأي أنه يتبنى مفهوماً واسعاً للموظف العام. بحيث يتسع هذا المفهوم ليشمل كل من يعمل في خدمة الحكومة أياً كان وصفه وتسميته، لذا فقد اعتبر هذا الرأي المكلفين بخدمة عامة كالمجندين وأعضاء المجالس النيابية موظفين عموميين.

رأي الباحث

يرى الباحث أن المشرع في تلك الجرائم قد أدخل في عداد الموظفين العموميين طوائف أو فئات أخرى لا تنسحب عليهم صفة الموظف العام وفقاً للمفهوم الذي جرى عليه الفقه والقضاء الإداريان، مما يعني أن المشرع الجزائي الإماراتي قد اعتنق مفهوماً واسعاً للموظف العام في مجال تطبيق هذه الجرائم يختلف عن المفهوم الإداري الأقل توسعاً⁽⁶⁰⁾.

(60) د. لطيفة حميد جبيلي، شرح قانون العقوبات الاماراتي، القسم الخاص، الآفاق المشرقة ناشرون، 2011م، ص 128.

وعلى ذلك فالأصل أن مدلول الموظف العام في القانون الجزائري هو - إذن - كل شخص يعين للعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة بطريق الاستغلال المباشر سواء أكان ذلك بصفة دائمة أم مؤقتة .

2- تعريف الموظف العام في المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية:

سار قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على ذات النهج الذي سارت عليه قوانين الخدمة المدنية السابقة⁽⁶¹⁾، في تقرير سريان أحكامه على جميع الموظفين المدنيين، حيث نصت المادة الثانية من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 على أنه: ”تطبق أحكام هذا المرسوم بقانون على الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية، وكذلك على الموظفين المدنيين العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاتحادية، وتستثنى من تطبيق أحكامه الوزارات والجهات الاتحادية التي نصت على أن تكون لها أنظمة خاصة بها، وذلك في حدود ما نصت عليه“⁽⁶²⁾.

وبتحليل التعريف السابق للموظف العام، وعلى ضوء ما جاءت به نصوص القوانين والتشريعات السابقة بشأن الموظف العام، نستخلص العناصر الآتية في تحديد مفهوم الموظف العام، وهي⁽⁶³⁾:

- أ- أن يكون الموظف معيناً بوظيفة من الوظائف الواردة بالميزانية.
- ب- أن يقوم بعمل دائم، وان يتولى الموظف الوظيفة بصفة دائمة ومستمرة.
- ت- أن يعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية، بما فيهم العاملون في الهيئات والمؤسسات العامة.

فقد نصت المادة الأولى من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أن الموظف العام هو (كل من يشغل إحدى الوظائف⁽⁶⁴⁾

61) تشمل قوانين الخدمة التي صدرت في دولة الإمارات: القانون الاتحادي رقم 4 لسنة 1972، القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1973، القانون رقم 21 لسنة 2001 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية.

62) المادة (2) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008م.

63) د. أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 151.

64) د. هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 174.

الواردة في الميزانية)⁽⁶⁵⁾.

وهو ذات تعريف قانون الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي⁽⁶⁶⁾ وقانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م⁽⁶⁷⁾ والقانون رقم 6 لسنة 2015م بشأن الموارد البشرية لإمارة الشارقة المعدل بالمرسوم بقانون رقم 1 لسنة 2016م.

إذن هناك عناصر ثلاث لا بد أن تتوفر وهي :

1- وظيفة واردة في الميزانية.

2- يقوم بعمل دائم او وظيفة مستمرة.

3- يعمل في مرفق تديره الدولة او أحد أشخاص القانون العام.

4- أن يكون التعيين في الوظيفة بواسطة السلطة المختصة: يجب أن يكون تعيين بالوظيفة قد تم بطريقة مشروعة وفقاً للقانون، وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين، ويعتبر هذا الشرط جوهرياً كي يصبح الشخص أحد الموظفين العموميين لأن عدم توافره يفقد الشخص صفة الموظف العام.

فإذا أقحم شخص ما نفسه في وظيفة عامة، أو باشر الاختصاصات المقررة بهذه الوظيفة من تلقاء نفسه، أو دخلها بأسلوب غير قانوني، فإن جميع التصرفات التي تصدر منه تعتبر معدومة لصدورها من شخص عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام، حيث يعتبر غصباً لسلطة.

وتنطبق القاعدة السابقة في الأحوال العادية، أما في الظروف الاستثنائية فإن القضاء الإداري

والصحيح كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في ميزانية الوظائف وليس الميزانية حيث تعرف الميزانية في البند 7- الميزانية العامة للحكومة- وهي ميزانية الحكومة الاتحادية وهي الإيرادات والمصروفات المقدرة خلال سنة مالية لا يستقيم مع اللفظ، وميزانية الوظائف هي التي تضعها وزارة المالية سنوياً باتفاق مع هيئة الموارد البشرية وتحتوي الوظائف والدرجات واعتماداتها المالية لكل جهة سنوياً. وبالرغم من صدور المرسوم إلا أنه لم يتم تدارك الموضوع.

(65) انظر المادة الأولى من المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011م في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

(66) تنص المادة (1) من القانون رقم 6 لسنة 2016م بشأن الموارد البشرية في إمارة أبو ظبي على أنه: "الموظف هو الشخص المعين بقرار من السلطة المختصة بالتعيين للاضطلاع بمهام إحدى الوظائف الواردة في الموازنة العامة لدى جهة حكومية".

(67) تنص المادة (2) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م المعدل بموجب القانون رقم 14 لسنة 2010م على أنه: "الموظف هو كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة ضمن موازنة الدائرة، ويشمل الذكر والأنثى".

الفرنسي والمصري يعتبران تصرفات مثل هذا الشخص مشروعة طبقاً لنظرية الموظف الفعلي.

إن هناك أنواعاً من التوظيف منها بدوام كامل، أو بدوام جزئي، أو بدوام مؤقت أو توظيف بعقد كلا تبعاً لميزانية الوزارة والجهة الاتحادية المعتمدة وذلك تبعاً لمادة رقم 10 من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية⁽⁶⁸⁾.

ويلاحظ أن بعض القوانين⁽⁶⁹⁾ قد انتهجت مبدأ التعريف للموظف العام ببيان الوظائف المنوطة به⁽⁷⁰⁾:

ففي دولة الإمارات في المادة (2) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م المعدل بموجب القانون رقم 14 لسنة 2010م على أنه: "الموظف هو كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة ضمن موازنة الدائرة، ويشمل الذكر والأنثى"⁽⁷¹⁾.

ولذا فإن لهذا الاصطلاح في كثير من التشريعات⁽⁷²⁾ معنى واسعاً قد يخرج عن حدود فكرة الموظف العام المتعارف عليها في نطاق القانون الإداري.

68 نصت المادة 10 من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أنه: "تشغل الوظائف العامة الشاغرة في كل وزارة بالتعيين وفقاً لأحد أنواع العقود التالية:

- 1- تعيين بعقد دوام كامل.
- 2- تعيين بعقد بدوام جزئي
- 3- تعيين بعقد مؤقت
- 4- تعيين بعقد خاص

وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون الأحكام الخاصة بكل نوع من أنواع العقود المذكورة. 69 عرف نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته في المادة الثانية منه، الموظف بالقول: "هو الشخص المعين من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين بعقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً). وجاءت المادة (3) من هذا النظام لتقرر سريان أحكامه على الموظفين المدرجة وظائفهم ورواتبهم في جدول تشكيلات الوظائف لأي دائرة من الدوائر التي تخضع لأحكام نظام الخدمة المدنية، كما تسري أحكام هذا النظام على موظفي أي مؤسسة رسمية عامة ليس لها نظام موظفين خاص بها.

70 فقد أشارت دولة الكويت في القانون رقم (15) لسنة (1979) إلى تعريفه بأنه: (كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته). وفي نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002م عرفه بأنه: (الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً. وفي القانون السوداني (يقصد بالموظف أي سوداني يعمل في خدمة حكومة السودان سواء أكان ذلك بصفة دائمة أو مؤقتة).

71 المادة (2) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م المعدل بموجب القانون رقم 14 لسنة 2010م

72 انظر نص المادة 9 من نظام مكافحة الرشوة الصادرة بالمرسوم الملكي رقم م/ 36 في 23/12/1412هـ.

ويرى الباحث أنه معظم التعريفات تكتفي بذكر عنصرين من عناصر التعريف الجامع المانع للموظف العام، وهما أداة التعيين، وشغل الوظيفة. فهو إذاً لا يعد تعريفاً بالمفهوم القانوني، وإنما هو تعريف لأغراض تنظيمية إذ لم يذكر فيه مصطلح مرفق عام، كما لم يشر إلى الراتب الذي يجب أن يتقاضاه الموظف نظير قيامه بأعباء وظيفته. ومثل هذا النص موجود في قوانين وأنظمة الخدمة المدنية الأخرى إذ لا يعد ذلك من قبيل التعريف القانوني.

وقد قضت المحكمة الاتحادية في حكم لها بأن: "التعيين في وظائف الدرجة الأولى من الحلقة الأولى وبمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء، وموظفو الحلقتين الثانية والثالثة يكون تعيينهم بقرار من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية"⁽⁷³⁾.

كما قضت المحكمة ذاتها بأن: "تعيين الشخص في وظيفة شاغرة يخضعه واجباتها والتزاماتها وما توفره له من مزايا وفق القوانين والقرارات التي تحكمها..."⁽⁷⁴⁾.

كما قضت ذات المحكمة في حكم لها بأنه: "مجلس إدارة مؤسسة الإمارات العامة للنقل والخدمات باعتباره السلطة العليا المهنية على شؤونها وتصريف أمورها لجميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التي تقتضيها أغراض المؤسسة، ومنها إصدار اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها والشؤون المالية والإدارية والفنية بها وتحديد الأجور والمرتبات والبدلات..."⁽⁷⁵⁾.

- تعريف الموظف العام في القانون المصري:

لم يضع المشرع المصري تعريفاً عاماً للموظف العام، إنما اقتصرت غالبية القوانين المنظمة للوظيفة العامة على مجرد تحديد مجال انطباق القانون العام في مجال الموظفين⁽⁷⁶⁾، واشترطت تعيين الموظف بقرار يصدر من قبل السلطة المختصة⁽⁷⁷⁾.

(73) حكم المحكمة الاتحادية العليا في جلسة 2002/6/11 في الطعين رقم 196 و260 لسنة 2002، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، خلال الفترة من 1975 وحتى الفترة 2005م، مرجع سابق، ص 252.

(74) حكم المحكمة الاتحادية العليا في جلسة 2005/11/15 في الطعن رقم 474 لسنة 2004، مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، خلال الفترة من 1975 وحتى الفترة 2005م، مرجع سابق، ص 454.

(75) د. أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 153 وما بعدها.

(76) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمل الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1977، ص 605.

(77) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 20.

ولا تقوم صفة الموظف العام بالشخص، ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة، إلا إذا كان معيناً في عمل دائم أو في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو إحدى السلطات الإدارية بطريق مباشر، هذا طبقاً لتعريف القضاء المصري له⁽⁷⁸⁾.

وباستقراء القوانين واللوائح التي صدرت في مصر في شأن الموظفين العموميين، لم نجد فيها تعريفاً لمصطلح مفهوم الموظف العام⁽⁷⁹⁾، حيث اقتصرَت هذه القوانين على تحديد الموظفين الذين يخضعون للحكام التي وردت في كل منها.

وبصدور القانون رقم 46 لسنة 1964 في شأن العاملين المدنيين في مصر، تم إخضاع العاملين لنظام واحد، فلم يميز بين موظف أو مستخدم أو عامل، كما أنه أزال التفرقة بين الوظائف الدائمة والمؤقتة كقاعدة عامة، إذ نص هذا القانون على أنه: "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة"⁽⁸⁰⁾.

كما لم يتضمن القانون رقم 58 لسنة 1971 بشأن العاملين المدنيين في مصر تعريفاً محدداً لمفهوم الموظف العام، واكتفى بالنص على أنه: "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة، ويكون التعيين في الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية أو الأجانب وفقاً للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانب"⁽⁸¹⁾.

78) وقد قضت محكمة النقض بأنه: "لما كان نص المادة 126 من قانون العقوبات قد جرى على أنه (كل موظف أو مستخدم عمومي أمر بتعذيب متهمة أو فعل ذلك بنفسه لحمله على الاعتراف يعاقب بالأشغال الشاقة أو السجن من ثلاث سنوات إلى عشر سنوات وإذا مات المجنى عليه يحكم بالعقوبة المقررة للقتل العمد) مما مفاده ضرورة توافر صفة المتهم فيمن يتعرض للتعذيب من الموظف العام إضافة إلى باقي شروط تطبيق النص القانوني سالف الإشارة لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه فيها أورده على السياق المتقدم قد تشابهت عليه الأوصاف فينبأ أورد في مجال تحصيله لواقعة الدعوى اتهام المجنى عليه في ارتكاب واقعة سرقة أورد عند رده على دفاع الطاعن الثاني بأن المجنى عليه قد احاطت به الشبهات في مساهمته في واقعة السرقة وهناك فارق بين التعبيرين مما يشوب الحكم بالتناقض بشأن توجيه اتهام إلى المجنى عليه بارتكاب جريمة معينة ويدل على اختلال صورة الواقعة لدى المحكمة وعدم استقرارها في عقيدتها بما يجعلها في حكم الوقائع الثابتة ويعجز بالتالي محكمة النقض عن مراقبة استخلاص محكمة الموضوع لتوافر شروط انطباق المادة 126 من قانون العقوبات سائلة الإشارة مما يوجب نقض الحكم المطعون فيه والإعادة وذلك بغير حاجة إلى بحث باقي أوجه الطعن. انظر حكم محكمة النقض في الطعن رقم 44817 - لسنة 72 ق - تاريخ الجلسة 08/01/2003 م.

79) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 20.

80) المادة (2) من القانون رقم 46 لسنة 1964 في شأن العاملين المدنيين في مصر.

81) المادة (4) من القانون رقم 58 لسنة 1971 في شأن العاملين المدنيين في مصر.

أما التعريف الوارد في القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين في مصر، فلقد جاء أكثر إيجازاً، إذ نص على أنه: "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المينة بموازنة كل وحدة"، دون أن يشير هذا القانون إلى الوظائف الدائمة أو المؤقتة أو تعيين الأجانب⁽⁸²⁾.

أما قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 فقد نصت المادة 2 في فقرتها الخامسة على أن الموظف هو: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة⁽⁸³⁾.

ويتضح لنا من هذا التعريف أن يجب أن تتوافر الشروط الآتية لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً، وهي كالتالي⁽⁸⁴⁾:

1- أن يعمل في مرفق عام : أن يعمل في أحد المرافق العامة، هذه المرافق هي التي تتبع أحد أشخاص القانون العام المرفقية أو الإقليمية فيكون دائماً على رأسه عضو عام فيدار بطريق مباشر وإما عن طريق مؤسسات عامة.

2- أن يعين الشخص بصفة دائمة : يقصد بدائمة ومستمرة التفرغ للعمل الوظيفي تفرغاً دائماً دون انقطاع، فإذا تعلق الأمر بعمل مؤقت عارض موسمي أو لإنجاز مهمة محددة فلا ينطبق عليه هذا الشرط، ولا يعتبر موظفاً، مثل هذه الحالات هي حالة الاحصاء في النكبات والكوارث فهي مهمات مؤقتة⁽⁸⁵⁾.

3- أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية بطريق مباشر وهذا يقتضي أن يكون المرفق الذي يعمل فيه الشخص بصفة دائمة يجب أن يكون خاضعاً للإدارة، سواء أكانت هذه السلطة مركزية وهي التي تجسدها الدولة نفسها، أم سلطة لا مركزية محلية أو مصلحة، أما إذا كان المرفق العام لا يدار بالطريق المباشر وإنما بطريق الامتياز أو الاقتصاد المختلط فلا يعتبر العاملون فيه من الموظفين العموميين.

فالعبارة إذن بقيام الشخص بالعمل الدائم في خدمة شخص من أشخاص القانون العام بشكل مباشر حتى يعتبر موظفاً عاماً يخضع لأحكام القانون الإداري، ويختص القضاء الإداري

(82) الفقرة الأخيرة من المادة (1) من القانون رقم 47 لسنة 1978 في شأن العاملين المدنيين في مصر.

(83) انظر المادة 5/2 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016م.

(84) د. أ.ع.د. حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 198.

(85) د. نوفان العقيل العجاردة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 241.

بنظر المنازعات الخاصة به⁽⁸⁶⁾.

ونرى أن اختلاف الفقه في أركان المخالفة التأديبية يرجع إلى قياس المخالفة التأديبية بالجريمة الجزائية، وذلك من خلال محاولة كل فريق أن يضيفي على المخالفة تكييفاً مقارباً للقانون الجزائي، إلا أن الباحث يميل إلى اعتبار أن الركن المادي هو الركن الوحيد الواجب توافره في المخالفة التأديبية، أما الركن المعنوي فشرط الإرادة الآثمة قد لا يتوافر، وبالنتيجة سقوط هذا الركن. وأما عن الركن الشرعي، فإن المخالفة تخضع لسلطة الإدارة في تحديدها متأثرة بسياسات مختلفة، وأما عن ركن الصفة، فقد يعترضه بعض العوار مثل حالات عدم توافر صفة الموظف في مرتكب المخالفة، كالفترة السابقة على التعيين، واللاحقة على الاستقالة، أو توافر نظرية الموظف الفعلي. وعلى ذلك فضلنا تسمية هذه الأركان بالعناصر، بحيث متى تبين عدم توافر أحدها لا تنهوى معالم المخالفة، كما هو الشأن بالنسبة لأركانها.

ونخلص إلى أن الجريمة التأديبية هي جريمة قائمة بذاتها ومستقلة عن غيرها من الجرائم الجزائية، فلها معالم تميزها، وأركان خاصة بها لا تقوم إلا بتوفرها وتتجسد في الواقعة المادية التي يستند عليها القرار التأديبي، ومن ثم فهي سبب قيام المسؤولية التأديبية للموظف.

(86) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2005، ص 28.

المبحث الثاني

العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية

ليس هناك خلاف في التشريع ، أو القضاء أو الفقه على أن الجريمة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجزائية⁽¹⁾، وبالتالي فإن لكل منهما نظاماً قانونياً مستقلاً خاصاً بكل واحدة منهما⁽²⁾، ومن هنا فإن الأصل أن المسؤولية التأديبية مستقلة هي الأخرى عن المسؤولية الجزائية ، وهذا الاستقلال يقوم حتى وإن كان ثمة ارتباط بينهما . وعليه فإن قيام إحدى المسؤوليتين لا يتعارض مع قيام الأخرى⁽³⁾.

والعلاقة بين الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية⁽⁴⁾ من الأهمية بمكان بحيث لا يمكن أن يغفل عنها أي باحث يعالج موضوع تأديب الموظفين⁽⁵⁾، ولها أهمية كبيرة من الناحية العملية،

(1) من أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد، نذكر حكمها الصادر في 12 من مارس عام 1991م، والذي جاء فيه: ومن حيث أنه إذا كان الأصل أن الفعل الذي تولدت عنه في ذات الوقت جريمة جنائية إلى جانب المخالفة التأديبية. فإن كل منهما تستقل عن الأخرى، باعتبار أن لكل منهما نظاماً قانونياً خاصاً ترتد إليه، وسلطة خاصة تنولي توقيع العقاب عليها. إلا أن هذا الاستقلال لا يمنع من تكييف الوقائع وتحديد الوصف الجنائي لها لبيان أثر ذلك في استتالة مدة سقوط الدعوى...". انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 12 / 3 / 1991، في الطعن رقم 407 لسنة 35 ق، والمنوه عنه في: د. عبد العظيم عبد السلام، د. منصور محمد أحمد، القضاء الإداري، قضاء التأديب، 2003-2004، ص ص 52، 53.

(2) د. مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2011، ص 42.

3-2002

2003م، ص ص 492-493.

(4) د. هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، العين، الإمارات العربية، ط 1، 2013م، ص 249.

(5) المستشار/ على بن موسى بن علي فقيهي، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص 67. د. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 13

وذلك نظرًا للصلات الوثيقة بين الجرائم الجزائية والأخطاء التأديبية، والتأثير المتبادل بينهما⁽⁶⁾، لا سيما حين يعاقب الموظف جزائيًا وتأديبيًا عن ذات الفعل⁽⁷⁾، كقيامه باختلاس بعض الأموال العامة أو تزوير أو إفشاء لأسرار الدولة أو الاعتداء بالضرب أو السب على الرؤساء والزملاء. وذلك نظرًا للصلات الوثيقة بين الجرائم الجزائية والأخطاء التأديبية⁽⁸⁾، والتأثير المتبادل بينهما⁽⁹⁾، لا سيما حين يعاقب الموظف جزائيًا وتأديبيًا عن ذات الفعل⁽¹⁰⁾، ولسهولة العرض وتوضيحًا للبحث في ماهية كل من هاتين الجريمتين⁽¹¹⁾ فإننا سنعرض هذا الموضوع بشيء من التفصيل.

وسوف نتناول هذا المبحث في مطلبين، يتناول المطلب الأول أوجه الشبه بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية، ويتناول المطلب الثاني أوجه الاختلاف بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول : أوجه الشبه بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية

المطلب الثاني : أوجه الاختلاف بين الجريمتين التأديبية والجزائية

(6) د. عليوه مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مرجع سابق، ص 532.

(7) راجع أحكام المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 571 لسنة 2014 جزائي - مفهوم التعدي على موظف عام في قانون العقوبات.

(8) د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 25.

(9) د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 202.

(10) د. عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائيا وتأديبا، مرجع سابق، ص 281.

(11) محمد علي إبراهيم، المساءلة التأديبية للموظف العام وفقاً لقوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 25.

(12) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 10.

المطلب الأول

أوجه الشبه بين الجريمتين التأديبية والجزائية

إن أهم أوجه الشبه⁽¹²⁾ بين الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية⁽¹³⁾، التشابه في الإجراءات، والصفة الشخصية للجاني⁽¹⁴⁾ والهدف من العقاب عليها⁽¹⁵⁾.

أولاً: التشابه في الإجراءات:

تتشابه الجريمة التأديبية مع الجريمة الجزائية من حيث الشكل في الإجراءات إلى حد كبير⁽¹⁶⁾، وتخضع الجريمة التأديبية لذات القواعد الإجرائية العامة التي تخضع لها الدعوى الجزائية بما يتلاءم مع طبيعة الجريمة التأديبية، وأهمها إجراءات الاتهام وإجراءات الدفاع وإجراءات المحاكمة⁽¹⁷⁾.

ويمكن اعتبار النظر في الدعوى التأديبية أمام سلطات التأديب لغايات التحقيق كالنظر في الدعوى الجزائية أمام القضاء المختص، من حيث دعوة الشهود وسماعهم، وإجراءات التبليغ والتكليف بالحضور اللازمة لإجراء التحقيق في القانون أو اللوائح أو الإدارية الخاصة.

(12) د. عبد الله بن سعيد العيزري، حجية الحكم الجنائي أمام مجالس التأديب، دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2006م، ص 56.

(13) د. جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 74.

(14) د. خالد الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 233.

(15) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 42.

(16) د. فايز مطلق السليمان، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان-الأردن، 2013م، ص 50.

(17) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، بغداد، 1980، ص 365.

وتخضع المساءلة التأديبية والمساءلة الجزائية لمبدأ المشروعية⁽¹⁸⁾، فالمشرع حدد العقوبات التي يتوجب إيقاعها على المتهم على سبيل الحصر، سواء في المجال التأديبي أو المجال الجزائي وهناك اتفاق بين فقهاء القانون الإداري على تطبيق مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني في بعض جوانب المسؤولية عن الجريمة التأديبية⁽¹⁹⁾، على الرغم من اتساع السلطة التقديرية للسلطة الإدارية في تطبيق الجزاء التأديبي بحالات غير مجرمة بنص قانوني، وفي هذا السياق نشير إلى أن النظام الجزائي التأديبي لا يعرف الارتباط بين المخالفات والعقوبات⁽²⁰⁾ وهذا يرجع لسببين:

السبب الأول : عدم تقنين المخالفات أو الجرائم الإدارية، وعدم تحديدها أو حصرها.

السبب الثاني : الحرية التي تركها المشرع للسلطة الإدارية في تقدير مدى ملاءمة الجزاء أو المسؤولية عن الجرم أو المخالفة التأديبية، وترك لها الحرية في اختيار الجزاء المناسب لدرجة جسامة أو خطورة الجريمة التأديبية، ولا يخرج عن ذلك إلا الحالات التي يحدد المشرع العقوبة بذاتها على الجريمة التأديبية المعينة⁽²¹⁾.

ثانياً: التشابه في شخصية الجزاء

يقصد بشخصية الجزاء أي أن الجزاء لا يتم إيقاعه إلا على من ارتكب الجريمة أو المخالفة، أو شارك فيها، فالمسؤولية التأديبية شخصية مثلها مثل المسؤولية الجزائية، فلا يمتد العقاب أو الجزاء إلى ورثة المسؤول، أو أي شخص له علاقة أو صلة به مهما كانت الصلة وثيقة، فالمبدأ الأساسي في المسؤولية الجزائية والتأديبية وفقاً لقوله تعالى : {وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى} [الزمر:7].

كما ينبغي أن تكون المسؤولية ليس فيها أية موانع للمسؤولية أو أسباب الإباحة الآتية:

أ. الجنون: تنتج موانع المسؤولية التأديبية عن نقص عنصر من عناصر الركن المعنوي، وهما الإرادة وحرية الاختيار وقت ارتكاب الفعل، فمثلاً يعفى من المسؤولية التأديبية الموظف

(18) د. عبد القادر الشخيلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، مرجع سابق، ص 11.
(19) د. أحمد السيد محمد إسماعيل، إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 26.
(20) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 43.
(21) د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 304 وما بعدها.

المصاب بالمجنون الذي يرتكب خطأ تأديبيًا، إذا لا يسأل بسبب المرض العقلي الذي أصاب الموظف مرتكب المخالفة التأديبية وقت وقوع الجريمة عند تحقق انعدام سبب العقاب التأديبي، وبالتالي لا يجوز مساءلة المريض عقلياً⁽²²⁾ لما لهذا المرض من أثر خطير ومؤثر في إرادة الفاعل أو سلوكه⁽²³⁾.

ب. انعدام الاختيار أو الحرية التامة لمرتكب الفعل في حالة القوة القاهرة التي تعيب الركن المادي والمعنوي لإرادة الفرد على نحو معين يعتبر من موانع المسؤولية التأديبية، حيث تنتفي الصفة الجرمية عن الفعل المرتكب مع القوة القاهرة، ومثلها حالة الحرب والوباء التي تمنع الموظف من الوصول إلى عمله⁽²⁴⁾.

ج. الإكراه الذي يمارس ضد الموظف من جانب من يعملون معه ورؤسائه حيث يسلبه اختياره وحرية في إرادة تحقيق النتيجة يعتبر من أسباب الإباحة، فمثلاً إكراه الموظف على القيام بواجبات وظيفته بأسلوب يتنافى مع مقتضيات الكرامة، أو تنفيذاً لأمر صادر إليه ممن تجب طاعتهم، يعد مانعاً من موانع المسؤولية⁽²⁵⁾.

ثالثاً: يتشابه الجزاء التأديبي مع العقوبة الجزائية في الهدف منها وهو تحقيق الردع والزجر، فكل منهما فيه ردع للمذنب وزجر لغيره⁽²⁶⁾.

22) وذهب إدارة الفتوى والتشريع الإماراتية في أحد أرائها إلى أنه: "يشترط لقيام مخالفة الالتحاق بالخدمة عن طريق الغش بتقديم بيانات كاذبة أو وثائق مزورة، أن يكون مقدم هذه البيانات على علم ووعي كاملين بكذب تلك البيانات عند التقدم بها. ومن حيث إنه وبالنظر إلى حالة المرض النفسي التي كان يعاني منها الموظف على النحو الثابت بالأوراق مما لا يمكن معه القطع أو الجزم بأنه كان على علم ووعي وإدراك لحظة إجابته على الأسئلة التي تضمنها إقرار سيرته الصحية، حتى يمكن القول بقيام مخالفة الالتحاق بالخدمة عن طريق الغش في حقه، الرأي رقم 2267 صادر بتاريخ 11/9/2001، إدارة الفتوى والتشريع، وزارة العدل الإماراتية.

23) د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 164.

24) د. ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، مرجع سابق، ص 314.

25) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 129 - 130.

26) د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات، مرجع سابق، ص 168.

المطلب الثاني

أوجه الاختلاف بين الجريمتين التأديبية والجزائية

مما لا شك فيه أن هناك صلة واضحة بين الجريمتين ، حيث تؤثر الجريمة الجزائية في الجريمة التأديبية⁽²⁷⁾، إذ أن الفعل المجرم جزائياً يشكل جريمة تأديبية في معظم الأحوال، ولكن الخطأ التأديبي لا يعتبر جريمة جزائية دوماً ، لكن لا يوجد تطابق تام بينهما ، بل تستقل كل منهما بنظام خاص من حيث التطبيق والأشخاص والعقاب الذي يتم توقيعه، والإجراءات الخاصة بكل دعوى منها⁽²⁸⁾.

ويمكن إيجاز الاختلاف بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية على النحو التالي⁽²⁹⁾:

الجريمة التأديبية بوجه عام، قوامها أفعال تصدر عن الموظف ترى فيها السلطة التأديبية المختصة خروجاً على واجبات الوظيفة ومقتضياتها أو إخلالاً بكرامة الوظيفة وما يجب أن يتوافر لها من ثقة واحترام.

أما الجريمة الجزائية ، فمصدرها القانون ، أي أنها تمثل خروجاً عما يأمر أو ينهى عنه المشرع على سبيل الحصر في قانون العقوبات وتتبع بشأنها قانون الإجراءات الجزائية⁽³⁰⁾.

(27) د. عيسى محمد عيسى مناصرة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2012م، ص 123.

(28) د. هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، العين، الإمارات العربية، ط1، 2013م، ص 249.

(29) د. جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 72.

(30) د. سليمان الطواوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 43.

ففي الإمارات، نص قانون الموارد البشرية الاتحادي في مادته رقم (81) على أنه: "كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازي إدارياً"، ووضع المشرع صوراً للمخالفات التأديبية ومحظورات يجب على الموظف الالتزام بها، وفق ما نص عليها القانون واللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادي⁽³¹⁾، بالإضافة إلى وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة⁽³²⁾.

وسلك قانون الخدمة المدنية لإمارة أبوظبي⁽³³⁾ النهج ذاته عندما أوردت المادة (56) بعض الواجبات والمحظورات، ولم تتعرض لتعريف المخالفة التأديبية بنصها "يجب على الموظف أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفية، وأن يحافظ على الانتظام في العمل واحترام مواعيده الرسمية، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق وكرامة الوظيفة، وعليه أن يراعي أحكام القوانين والنظم واللوائح وتوجيهات الرؤساء، والتقيّد في إنفاق أموال الإمارة بما تفرضه الأمانة والحرص عليه". كما نصت المادة (58) من القانون ذاته على أنه: "كل موظف يُخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون والنظم واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يُجازي تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء".

وإلى هذا المعنى ذهب قانون الموارد البشرية لحكومة دبي، حين أوجب على الموظف الالتزام بمعايير السلوك الوظيفي القويم والذي يتفق وطبيعة عمله، ثم أورد بعض الأمثلة لذلك السلوك⁽³⁴⁾. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية حين تصدت لتعريف المخالفة بقولها: "إن المخالفات التأديبية لم ترد في أي من التشريعات الخاصة بالعاملين على سبيل الحصر، وجرى قضاء هذه المحكمة على أن أي خروج على الوظيفة وعلى مقتضياتها أو ما تفرضه على شاغليها من واجبات يعد ذنباً إدارياً، وهذا هو سبب القرار التأديبي، فكل فعل أو مسلك من جانب الموظف رجع إلى إرادته إيجاباً أو سلباً، تتحقق به المخالفة لواجبات الوظيفة العامة⁽³⁵⁾".

(31) انظر قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2010.

(32) قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2010 باعتماد وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة.

(33) قانون رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008.

(34) المادة (7) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 وتعديلاته.

(35) يُعرف البعض الوظيفة العامة بأنها مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين، وهذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية تتمثل في كيفية إنشاء الوظائف وأساليب ترتيبها والاهتمام بمشكلات الموظف وحياته الوظيفية. د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دار

أو الخروج على مقتضى الواجب في أعمالها، أو الإخلال بالنهي عن الأعمال المحرمة عليه، إنما يعد ذنباً إدارياً يسوغ مؤاخذته تأديبياً⁽³⁶⁾.

وذهبت المحكمة الاتحادية العليا⁽³⁷⁾ عند تعريفها لسبب القرار التأديبي إلى أنه: "هو إخلال الموظف بواجبات وظيفية، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر، ولها في هذا الشأن سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء... ومن الأسباب المشروعة التي تبرر للإدارة توقيع الجزاء التأديبي خروج الموظف على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته".

وقررت محكمة تمييز دبي في أحد أحكامها⁽³⁸⁾ بأن فصل الموظف كان نتيجة "مخالفته للقانون واللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة، وما يتطلب من الموظف أن يقوم بالعمل بشفافية ولا ينحرف عن مقتضيات ما تطلبه الوظيفة العامة".

وهو النهج ذاته الذي انتهجه المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016م في نص المادة (58)، حيث تنص على أن: "كل عامل يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبياً".

وينبني على ما سبق أن النظام الذي يحكم الجريمة التأديبية يختلف عن النظام الذي يحكم الجريمة الجزائية على النحو التالي⁽³⁹⁾:

1- من حيث الوصف القانوني: تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية في الوصف القانوني، وذلك على الرغم من اتحادهما في الوصف اللغوي، إذ لا يجوز وصف الجريمة التأديبية بالأوصاف الموجودة في القانون الجزائي⁽⁴⁰⁾.

2- من حيث الهدف: فالهدف الذي يتجه النظام الجزائي إلى تحقيقه هو أمن المجتمع
النهضة العربية، 2009، ص 13.

(36) المحكمة الإدارية العليا، مصر، حكم المحكمة الصادر بتاريخ 12/6/1971م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، ج 2، ص 1683.

(37) الطعن رقم (211) لسنة 21 القضائية، جلسة الأحد الموافق 17 من يونيو سنة 2011م (مدني)، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، وزارة العدل، العدد الثالث، السنة الثالثة والعشرون (2001م)، ص 1191.

(38) محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 203/2008، طعن مدني، جلسة 1/3/2009، مجموعة القواعد القانونية الصادرة والأحكام الصادرة عن محكمة تمييز دبي في الأحكام الإدارية، صادر عن محاكم دبي، 2011، ص 2.

(39) د. عبد القادر الشخيلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، مرجع سابق، ص 11.

(40) د. عبد العظيم عبد السلام، د. منصور محمد أحمد، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 53.

واستقراره، وبالتالي حمايته من الخروج على نظامه⁽⁴¹⁾، وإيقاع عقاب على من يخرج على القواعد التي ارتضاها المجتمع تحقيقاً لهذا الهدف، باعتباره عضواً فيه، ومن ثم توقع العقوبة الجزائية عليه باسم المجتمع، أما الهدف من نظام تأديب الموظف العام فإنه يتمثل في ضمان سير المرافق العامة بانتظام حسن سير العمل وردع كل من يخالف القوانين المعمول بها⁽⁴²⁾.

3- من حيث الأشخاص الخاضعون له: يسري القانون الجزائي على كافة المقيمين على أرض الدولة من مواطنين وأجانب عملاً بمبدأ شخصيته العقدية، أما النظام التأديبي فلا يخضع له الا الموظفون العموميون⁽⁴³⁾.

4- من حيث الأفعال المكونة للجريمة: تقتصر المسؤولية الجزائية على الأفعال الصادرة عن المتهم عملاً بمبدأ شخصية العقوبة، بينما تتجاوز مساءلة الموظف عن أعمال غيره من المسؤولين له الخاضعين تحت سلطته⁽⁴⁴⁾.

5- من حيث الإجراءات: تختلف إجراءات التحقيق والاثام والمحاكمة بين النظامين، فبالنسبة للجريمة التأديبية تقوم لجنة المخالفات برفع توصية إلى الوزير أو رئيس الجهة الاتحادية بإحالة الموظف إلى سلطة التحقيق المختصة، ولا يمنع إحالة الموظف إلى التحقيق الجزائي من توقيع الجزاء الإداري عليه، ما لم يكن الفعل في المخالفة التأديبية متوقفاً عن الفصل في الجريمة الجزائية⁽⁴⁵⁾.

أما بالنسبة للجريمة الجزائية فلها أصولها الخاصة التي تنظمها القوانين العامة كقانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجزائية الذي ينظم الإجراءات اللازمة لإقامة الدعوى الجزائية ضد مرتكب الجريمة.

6- من حيث العقوبة: تختلف العقوبة التأديبية عن العقوبة الجزائية فالأولى تمس المركز الوظيفي، أما الثانية فتصيب الفرد في حياته وحرية وما يمتلك⁽⁴⁶⁾.

(41) د. عليوه مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مرجع سابق، ص 540.
(42) د. هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 249.
(43) د. عبد الله بن سعيد العيزري، حجية الحكم الجنائي أمام مجالس التأديب، دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص 60.

(44) د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 21.
(45) انظر الفصل العاشر في المخالفات الوظيفية، ف 7/ م 991. من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية.
(46) د. هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 250.

7- من حيث العنصر القانوني للجريمة: يختلف الركن الشرعي في الجريمة الجزائية عنه في الجريمة التأديبية؛ حيث إن الجرائم الجزائية مقننة، عملاً بمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وهو مقتضى مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات المعمول به في المجال الجزائي، بخلاف معظم الجرائم التأديبية⁽⁴⁷⁾، فلا يوجد نص تشريعي يحددها على سبيل الحصر ويحدد عقوبة لكل منها، حيث إن النصوص القانونية ليست هي المصدر الوحيد للجرائم التأديبية، وإنما يتمثل العنصر القانوني في نص قانوني يحدد أفعالاً معينة تعتبر جريمة تأديبية، كالجرائم التأديبية التي ورد النص عليها في بعض القوانين الخاصة أو اللوائح الخاصة بالجزاءات، أو في القواعد التنظيمية التي تحدد مجموعة من المحظورات يمتنع على الموظف ارتكابها، أو في مجموعة من الواجبات العامة التي يجب على الموظف احترامها، وقد يترتب على هذا المبدأ نتائج قانونية تتمثل في أن الجريمة التأديبية أوسع نطاقاً من الجريمة الجزائية، وذلك لأن القوانين واللوائح تنص على الأخطاء التأديبية وباصطلاحات أكثر عمومية⁽⁴⁸⁾ كما أن عبارة الخطأ التأديبي لا تفسر تفسيراً ضيقاً، وتبعاً لذلك، يكون الموظف مرتكباً مخالفة للخدمة حينما يقترب خطأً عند تأديته لواجباته الأساسية (نص المادتين 76 - 77) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978⁽⁴⁹⁾، إذ إن كل موظف يخالف واجباته الوظيفية أو يرتكب المحظورات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية أو يخرج على مقتضى الواجب يجازى بإحدى الجزاءات المنصوص عليها في النظام، وكذلك إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها وأقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، وعلى الموظف الامتناع عن إتيان أي فعل لا يتفق مع شرف الوظيفة، أثناء قيامه بها أو خارجها بصورة علنية حيث يعد بعض الفقهاء الجريمة التأديبية " عملاً أو امتناعاً ينسب إلى فاعله، ويعاقب عليه قانونياً بجزاء تأديبي "⁽⁵⁰⁾.

8- من حيث المسؤولية: تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية من حيث المسؤولية،

(47) د. هاني علي الطهراوي، طبيعة المخالفات التأديبية ومبدأ المشروعية، جامعة الزرقاء الأردن، بدون سنة نشر، ص 1، وأيضاً، محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 164.

(48) د. شيباء عبد الغني عطا الله، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجزائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة 2002، ص 61.

(49) د. عبد القادر الشخيلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، مرجع سابق، ص 52.

(50) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع السابق، ص 68، 69.

فإعفاء الموظف من المسؤولية الجزائية وإلغاء التهمة الجزائية المنسوبة إليه لا يمنع من مساءلته تأديبياً، فالمخالفة التأديبية أساساً قائمة على ذاتها مستقلة عن التهمة الجزائية، قوامها مخالفة الموظف العام لواجبات وظيفته ومقتضياتها، وهذا الاستقلال قائم حتى ولو كان هناك ارتباط بين الجريمتين، فالموظف قد يسأل تأديبياً لمخالفته النصوص التشريعية أو العرف الإداري ومقتضيات الوظيفة العامة، في حين أن الجريمة الجزائية لا تقوم إلا إذا خالف الفاعل نصاً تشريعياً⁽⁵¹⁾.

9- من الناحية الموضوعية: تأخذ الجريمة التأديبية طابعاً خاصاً، وهو أنها تحصل في أثناء أداء الخدمة في مرافق الدولة أو بسببها، وبعبارة أخرى، إنها ذنوب تمس سير العمل في مرفق عام، أو إنها تخدش كرامة الوظيفة العامة، وذلك من خلال مساسها بشرف الموظف العام. أما الجرائم الجزائية فلها طابع عام ويمكن أن تقع في مجالات متعددة ومتنوعة.

10- من حيث القانون الواجب التطبيق: إن القانون الواجب التطبيق في كلتا الجريمتين مختلف، فالقانون الجزائي يتميز بأنه قانون إقليمي، أي يوقع العقاب إقليمياً، حيث يطبق على جميع المواطنين والأجانب المقيمين في الدولة.

أما القانون التأديبي فإنه يوقع العقاب على الموظف فقط بصفته عضواً في الوظيفة العامة⁽⁵²⁾. ونرى أنه بالرغم من وجود الاختلافات التي تم بيانها سابقاً بين الجريمتين، فإن هذه الاختلافات لا تنفي وجود نوع من الترابط والصلة بين الجريمتين التأديبية والجزائية، فالجريمتان عبارة عن سلوك مخالف يعاقب عليه القانون ويجب تجنبه تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن يرتكبه يعرض نفسه للمساءلة والعقاب المناسب، كما أن هذا السلوك المنسوب إلى الموظف قد يشكل جريمتين: جريمة تأديبية وأخرى جزائية، ولكن المساءلة التأديبية لا تتقيد بالمحاكمة الجزائية إلا فيما يتعلق بوقوع الفعل المكون للجريمة من الموظف أو عدم وقوعه، وفضلاً عن ذلك قد تعد بعض العقوبات التأديبية بمنزلة عقوبة تكميلية للعقوبات في المجال الجزائي⁽⁵³⁾.

(51) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، 2010، ص 326.

(52) د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص 178.

(53) انظر: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 68 وما بعدها.

الفصل الثاني

قوة الحكم الجزائري أمام سلطات التأديب

الفصل الثاني

قوة الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب

كما ذكرنا سلفاً تختلف الدعوى الجزائية عن الدعوى التأديبية في وجوه عدة⁽¹⁾، الأمر الذي يترتب عليه استقلال كل من الدعويين من حيث قوام كل منهما⁽²⁾، أساس ذلك أن قوام الجريمة الجزائية الخروج على المجتمع بارتكاب جرم جزائي مؤثم في قانون العقوبات⁽³⁾ أو أي قانون عقابي آخر، بينما الجريمة التأديبية قوامها الإخلال بواجبات الوظيفة⁽⁴⁾ والخروج على مقتضياتها⁽⁵⁾.

-
- (1) د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات، مرجع سابق، ص 171.
- (2) د. أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية (مبادئ القضاء الإداري في التأديب)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2010، ص 123.
- (3) القاضي الدكتور / عبد الوهاب عبدول، قضاء المحكمة العليا الإماراتية في الموضوع، المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية، أبوظبي، 2010/3/25-24 م، ص 16.
- (4) ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن: "إخلال الموظف بواجبات وظيفية، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر، ولها في هذا الشأن سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء... ومن الأسباب المشروعة التي تبرر للإدارة توقيع الجزاء التأديبي خروج الموظف على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته". انظر الطعن رقم (211) لسنة 21 القضائية، جلسة الأحد الموافق 17 من يونية سنة 2011 م (مدني)، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، وزارة العدل، العدد الثالث، السنة الثالثة والعشرون (2001 م)، ص 1191.
- وقررت محكمة تمييز دبي في أحد أحكامها بأن: "فصل الموظف كان نتيجة مخالفته للقانون واللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة، وما يتطلب من الموظف أن يقوم بالعمل بشفافية ولا ينحرف عن مقتضيات ما تطلبه الوظيفة العامة". انظر محكمة تمييز دبي، الطعن رقم 203/2008، طعن مدني، جلسة 1/3/2009، مجموعة القواعد القانونية الصادرة والأحكام الصادرة عن محكمة تمييز دبي في الأحكام الإدارية، صادر عن محاكم دبي، 2011، ص 2.
- (5) حكم المحكم الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (6629)، لسنة (45) قضائية، الصادر بتاريخ 18/3/2001، مكتب فني 46، رقم الجزء 2، رقم الصفحة 1103، انظر أيضاً فتوى مجلس الدولة المصري رقم (113)، لسنة 47 قضائية، تاريخ الجلسة 17/1/1993، الصادر بتاريخ 25/1/1993، رقم الملف 86/6/235، رقم الصفحة 164.

ولقد استقر القضاء سواء في الإمارات⁽⁶⁾ أو في مصر⁽⁷⁾ على أنه إذا كان الفعل يشكل جريمة جزائية وأخرى تأديبية يتم الأخذ بمبدأ حجية الحكم الجزائي أمام القضاء التأديبي⁽⁸⁾.

وعليه ، سوف نتناول هذا الفصل في مبحثين ، وذلك على النحو التالي :

المبحث الأول : الإدانة الجزائية والمسؤولية التأديبية

المبحث الثاني : الحكم بالبراءة والمسؤولية التأديبية

(6) د. جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 75.

(7) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية - الطعن رقم (3340) - لسنة (49) قضائية - الصادر بتاريخ 11/12/2006 وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية - الطعن رقم (12415) - لسنة (48) قضائية - تاريخ الجلسة - 21/1/2006 مكتب فني رقم الجراء - 1 رقم الصفحة 301

(8) د. سليمان محمد الطهاوي، الجريمة التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975م، ص 229.

د. محمد على إبراهيم محمد، المسألة التأديبية للموظف العام وفقا لقوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، أكاديمية شرطة دبي، 2013م، ص 29.

المبحث الأول

الإدانة الجزائية والمسؤولية التأديبية

لم يتصد المشرع الإماراتي أو المصري لتعريف الحكم الجزائي وترك أمر تحديده للفقه القانوني الذي أطلق عليه تعاريف عديدة نظرًا لأهميته البالغة بصفته غاية الدعوى الجزائية. ويُعرف الحكم الجزائي بأنه: "إعلان القاضي الجزائي عن إرادة القانون أن تتحقق في واقعة معينة نتيجة قانونية يلتزم بها أطراف الدعوى"⁽⁹⁾، كما عرف الحكم الجزائي بأنه: "القرار الذي تصدره المحكمة في الدعوى الجزائية سواء بالفصل في موضوعها بالبراءة أو بالعقوبة أو بالفصل في مسألة سابقة على الفصل في الموضوع، والحكم الصادر في الموضوع هو بطبيعته نهاية المطاف للدعوى الجزائية في مرحلة المحاكمة متى استنفدت جميع طرق الطعن كما رسمها القانون"⁽¹⁰⁾.

أما الحكم الجزائي الصادر بالإدانة فهو: "القرار الصادر من هيئة قضائية ذات ولاية فاصلا في خصومة جزائية بعد تطبيقه القاعدة القانونية المناسبة على الواقعة الإجرامية، وإدانة مرتكبها

(9) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجزائية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص ص 878-879

(10) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجزائية، ط8، دار النهضة العربية، 2012، ص 1127. د. خالد خليل الظاهر، أثر الحكم الجنائي على الموظف العام في النظام السعودي، مكتبة القانون والاقتصاد، ط2، 2008، ص 51.

د. أحمد فتحي إبراهيم أبو عودة، أثر الحكم الجزائي على الوظيفة العامة، رسالة ماسجستير، كلية الحقوق جامعة الأزهر، غزة، 2014م، ص 4-5.

وتوقيع الجزاء الجزائي عليه⁽¹¹⁾، كما عرفه البعض بأنه: ”إعلان القاضي عن قراره الفاصل في الدعوى الجزائية، الصادر في الشكل القانوني بتطبيق القاعدة المتحققة في واقعة إجرامية وإدانة مرتكبيها وتوقيع الجزاء عليه في إطار المشروعية الجزائية“⁽¹²⁾.

ويقتضي البحث في أثر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة على قرارات سلطات التأديب بيان مدى عناصر ونطاق حجية هذه الأحكام على القرارات التأديبية⁽¹³⁾، حيث يختلف أثر هذه الأحكام الجزائية تبعاً لاختلاف نوعية الحكم⁽¹⁴⁾.

وسوف نتناول هذا المبحث في مطلبين، على النحو التالي:

المطلب الأول : عناصر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة

المطلب الثاني : نطاق قوة الحكم الجزائي الصادر بالإدانة أمام سلطات التأديب

11) أحمد فتحي إبراهيم أبو عودة، أثر الحكم الجزائي على الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الأزهر - غزة، فلسطين، 2013م، ص 4.

12) د. سعيد عبد اللطيف حسن، الحكم الجنائي الصادر بالإدانة، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 10.

13) د. عبد الله بن سعيد العيزري، حجية الحكم الجنائي أمام مجالس التأديب، دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق، ص 64.

14) د. شياء عبد الغني عطا الله، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجزائية في مجال المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 61.

المطلب الأول

عناصر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة

سنقوم بتوضيح عناصر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة ، وذلك على النحو الآتي:

أولاً : صحة وقوع الفعل وإسناده إلى المتهم⁽¹⁵⁾

على السلطات التأديبية أن تتقيد بالحكم الجزائي الصادر فيما يتعلق بوقوع الجريمة من عدمه⁽¹⁶⁾، ويقصد بوقوع الجريمة الوجود المادي والقانوني لها⁽¹⁷⁾، بمعنى أن القاضي الإداري يتقيد بما ورد في الحكم الجزائي المتعلق بوقوع الفعل المادي المكون للجريمة وحدوث النتيجة غير المشروعة وعلاقة السببية فإذا انتهى الحكم إلى أن الجريمة لم تقع أصلاً، فلا يجوز مناقشة ذلك⁽¹⁸⁾.

وإذا ثبت لدى المحكمة الجزائية وقوع الجريمة، وأسند هذا الفعل للمتهم، وتوافر الركن

(15) د. أحمد فتحي إبراهيم أبو عودة، أثر الحكم الجزائي على الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 99.
(16) د. جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 75.
(17) المستشار الدكتور/ حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 161.
(18) د. مأمون سلامة، الإجراءات الجزائية في التشريع المصري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، 1992، ص 441.

المعنوي لديه⁽¹⁹⁾، فعلى القاضي المدني في الدعوى المدنية الالتزام بهذا الحكم فلا يجوز له أن يقضي برفض الدعوى المدنية لعدم وقوع الفعل أو عدم نسبته إلى المتهم، وهذا ما يسري على المجال التأديبي⁽²⁰⁾.

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "من المبادئ العامة لحجية الأحكام الجزائية في الإثبات في مجال المنازعات الإدارية أنه وكما للحكم الجزائي حجية فيما فصل فيه على المنازعات المدنية من حيث حدوث الوقائع محل الاتهام ونسبتها إلى فاعلها، فإن ذات الحجية تكون للأحكام الجزائية في مجال المنازعات الإدارية والتي يختص بنظرها محاكم مجلس الدولة"⁽²¹⁾.

وفي ذات الاتجاه قضت: "ومن حيث إنه ومن المبادئ الأساسية المسلم بها في حجية الأحكام الجزائية، أن القضاء المدني والإداري يتقيد بما أثبتته الحكم الجزائي من وقائع فصل فيها سواء من حيث وقوعها بالفعل أو نسبتها إلى فاعلها بصفته أو نفي هذا الحدث أو الواقعة من شخص محدد"⁽²²⁾.

ثانياً : أما بالنسبة إلى التكييف القانوني ، فيتعين على القاضي المدني الالتزام بالتكييف القانوني الذي تضيفه المحكمة الجزائية على الفعل المسند إلى المتهم⁽²³⁾، فليس لها أن تكييف الواقعة بما يتناقض مع ما انتهى إليه الحكم الجزائي، إلا أن هذه القاعدة ليست كذلك في المجال التأديبي⁽²⁴⁾.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه "للحكم الجزائي حجية أمام القضاء الإداري فإن إعمال هذه الحجية لا يجري بصورة مطلقة دون قيد، وإنما يقتصر على مجال ثبوت

19) الطعن رقم (211) لسنة 31 القضائية، جلسة الأحد الموافق 17 من يونية سنة 2001م (مدني)، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، وزارة العدل الثالث، السنة الثالثة والعشرون، (2001م)، ص 1191.

20) د. سليمان محمد الطهاوي، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص 230.

21) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1818، لسنة 45 قضائية، تاريخ الجلسة 10/3/2002، والطعن رقم 7836، لسنة 50 قضائية، تاريخ الجلسة 5/5/2007.

انظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية المصرية، الطعن رقم 3587، لسنة 32 قضائية، الصادر بجلسته 9/5/1993، والطعن رقم 4066، لسنة 42 قضائية، الصادر بجلسته 30/1/2000.

22) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1327، لسنة 36 قضائية، الصادر بجلسته 9/3/1991.

23) د. أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية (مبادئ القضاء الإداري في التأديب)، مرجع سابق، ص 127.

24) د. مأمون سلامة، الإجراءات الجزائية في التشريع المصري، مرجع سابق، ص 443.

الواقعة أو انتفاؤها ولا يمتد إلى الوصف القانوني لها واستخلاص النتائج المرتبة عليها، ويبقى القضاء الإداري حراً في تقدير ما يراه دون تقييد بالحكم الجزائي في هذا الخصوص⁽²⁵⁾، وقضت: "أن الأصل هو استقلال كل من الوصف الجزائي والوصف التأديبي للواقعة"⁽²⁶⁾.

وفي السياق نفسه أكدت المحكمة الإدارية العليا على: "المقرر أنه وإن كانت المحكمة المدنية تتقيد بما أثبتته المحكمة الجزائية في حكمها من وقائع، إلا أنها لا تتقيد بالتكييف القانوني للوقائع وهو ما يسري في المجال التأديبي"⁽²⁷⁾.

وفي حكم آخر جاء فيه أن: "القضاء الإداري لا يرتبط بالحكم الجزائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم، وكان فصله فيها ضرورياً، أي أن القضاء الإداري يتقيد بما أثبتته القضاء الجزائي في حكمه من وقائع وكان فصله فيها لازماً دون أن يتقيد بالتكييف القانوني لهذه الوقائع، فقد يختلف التكييف من الناحية الإدارية عنه من الناحية الجزائية"⁽²⁸⁾.

ومع ذلك، فإن الأمر لا يؤخذ على إطلاقه فقد تلتزم المحكمة التأديبية بالتكييف القانوني في حالة معينة بحسب ما أقره القضاء⁽²⁹⁾، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في أكثر من حكم لها: "إن استقلال الجريمة الجزائية عن المخالفة التأديبية إذا كانت المحكمة التأديبية لا شأن لها بالوصف الجزائي للواقعة إلا أن هذا الاستقلال ليس من شأنه أن تلتفت المحكمة التأديبية كلية عن الوصف الجزائي للوقائع المكونة للمخالفة التأديبية - للمحكمة التأديبية أن تأخذ في الاعتبار هذا الوصف والعقوبة الجزائية المقررة في مجال تقدير جسامته الفعل عند تقريرها الجزاء التأديبي - المحكمة التأديبية لها سلطة تكييف الوقائع المعروضة عليها، وتحديد وصفها الجزائي لبيان أثره في استتالة مدة سقوط الدعوى التأديبية، طالما أن ما انتهت إليه من وصف جنائي لا يتعارض مع حكم جنائي حاز قوة الأمر المقضي"⁽³⁰⁾.

(25) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 10414، لسنة 50 قضائية، تاريخ الجلسة 2007/10/30.
(26) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2363، لسنة 32 قضائية، الصادر بجلسته 1987/12/8، منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني السنة 33 الجزء الأول، ص 384.
(27) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3210، لسنة 46 قضائية، الصادر بجلسته 2010/2/17، والحكم الصادر في الطعن رقم 253، لسنة 52 قضائية، الصادر بجلسته 2009/9/30.
(28) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2363، لسنة 32 قضائية، الصادر بجلسته 1987/12/8، منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني السنة 33 الجزء الأول ص 384، والطعن رقم 2338، لسنة 31 قضائية، الصادر بجلسته 1988/3/26.

(29) د. أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية (مبادئ القضاء الإداري في التأديب)، مرجع سابق، ص 128.
(30) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 302، لسنة 33 قضائية، تاريخ الجلسة 1990/6/3، مكتب

يستفاد من الأحكام السابقة:

1. أن العناصر التي تحوز الحجية للحكم الجزائي الصادر بالإدانة هي صحة وقوع الفعل وإسناده للمتهم فلا يجوز للحكم التأديبي إعادة بحث ما فصل فيه الحكم فيما يتعلق بثبوت الواقعة أو الوقائع المنسوبة إلى الموظف ، بل عليها أن تلتزم بها، وإلا كان حكمها مخالفاً لحجية الأمر المقضي به وهو ما لا يجوز⁽³¹⁾.

2. لا تتقيد السلطة التأديبية إلا بالوقائع التي فصل فيها الحكم الجزائي فصلاً ضرورياً⁽³²⁾، فلا حجية للحكم الجزائي فيما فصل فيه، ولم يكن ضرورياً للحكم في الدعوى الجزائية، ويعني ذلك أن أسباب الحكم يجب أن تكون مرتبطة به ارتباطاً وثيقاً، بحيث لا تقوم للمحكمة قائمة دونها ولا حجية لما تعرض له الحكم الجزائي دون وجه حق أو ضرورة، ومن ثم فإذا قرر الحكم الجزائي براءة المتهم تأسيساً على عدم تجريم الواقعة- على فرض صحتها- ثم أضاف أنها ومع ذلك ثابتة في حق المتهم، فإن فصله في الثبوت غير ضروري بل من باب التزويد، ومن ثم لا يمنع القاضي التأديبي وجهة الإدارة من القول بثبوتها رغم ذلك لأن مثل هذا التزويد يعد من قبيل الأسباب غير الضرورية وغير الجوهرية ومن ثم لا يتقيد بها القاضي التأديبي⁽³³⁾.

3. أما فيما يتعلق بالتمييز القانوني فالقاعدة أن نطاق حجية الحكم الجزائي أمام سلطة التأديب لا تمتد إلى الوصف القانوني للوقائع، لأن الجريمة التأديبية مستقلة بعناصرها وأوصافها عن الجريمة الجزائية⁽³⁴⁾، فإذا نشأ عن الفعل الواحد جريمتان جزائية وتأديبية في الوقت ذاته، فيظل لكل منها وصفه أو تكييفه القانوني الخاص وفقاً لقانون العقوبات والنظام التأديبي، فلا

فني، 35، رقم الجزء 2، رقم الصفحة 1302، وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2585، لسنة 32 قضائية، الصادر بجلسته 7/2/1995، وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 885، لسنة 30 قضائية، الصادر بجلسته 4/2/1986، أحكام منشورة في موقع الدكتور عاطف سالم.

(31) د. عليوه مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، الكتاب الثاني، 2009 ص 535.

(32) د. عيسى محمد عيسى مناصرة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي، مرجع سابق، ص 387.

(33) د. حسني درويش، الجوانب الجزائية في الجريمة التأديبية، المجلة الجزائية القومية، العدد 3، المجلد الثالث والعشرون، 1980، ص 84، د. عيسى مناصرة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي، مرجع سابق، ص 492، د. عزيزة الشريف، مسألة الموظف العام في الكويت، مجلس النشر العلمي، 1997، ص 177.

(34) د. جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 75.

تلتزم سلطات التأديب بالأوصاف الجزائية للفعل⁽³⁵⁾.

4. ويستفاد أيضًا أن ذلك لا يعني عدم الالتفات كلية لما جاء في الحكم الجزائي، وهي في حالة إذا ما كان عنصرًا في المساءلة التأديبية، فلها أن تأخذ الوصف الجزائي في الاعتبار لتقدير جسامته الفعل بالتشديد أو التخفيف، وبالتالي إذا أدين الموظف عن جريمة خيانة الأمانة مثلاً وهي جريمة محللة بالشرف والأمانة- في أحكام القضاء المصري- فلا يجوز لجهة التأديب مع تسليمها بإدانة الموظف أن تغير في تكييف الواقعة، فتعتبرها مجرد إخلال بالتزام تعاقدى لا يرتقي إلى وصف الجريمة، بل يتعين عليها النزول على ما قضى به الحكم الجزائي بشأن هذا التكييف على أن هذا التقيد يقتصر على الحالات التي يكون فيها التكييف الجزائي عنصرًا في المسؤولية التأديبية فيمتنع على القاضي الإداري أن يعيد بحثها مرة أخرى⁽³⁶⁾، فإذا لم يكن كذلك فإن المحكمة غير مقيدة بما جاء في التكييف القانوني للواقعة⁽³⁷⁾.

من خلال ما سبق يمكن القول بأنه في حالة صدور حكم تأديبي بالإدانة استنادًا إلى وقائع معينة ثم صدور حكم جزائي بعد ذلك ينفي وجودها المادي، فإنه لا بد من سحب القرار وإهدار الحكم التأديبي والتقيد بما جاء به الحكم الجزائي، أما في حالة صدور حكم تأديبي ببراءة الموظف استنادًا إلى عدم ثبوت الوقائع من الناحية المادية، ثم يصدر حكم جزائي يؤكد وجودها المادي يتوجب أيضًا احترام حجية الأحكام الجزائية، والتقيد بالحكم الصادر بالإدانة لثبوت الواقعة تمامًا، كما تقتضيه به في حالة صدور حكم بالبراءة؛ لعدم ثبوتها وذلك لاعتبارات العدالة وما يقتضيه المنطق القانوني⁽³⁸⁾.

إلا أن القاعدة السابقة ليست على إطلاقها، ذلك أنه يشترط لإعمالها، عدم صدور حكم تأديبي بات سابق على صدور الحكم الجزائي ومخالف له⁽³⁹⁾.

ذلك أن صدور حكم بات من محكمة أو سلطة تأديبية لن يجوز القول معه بسحبه كالقرار

- (35) د. أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية، مرجع سابق، ص 160.
- (36) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 7963، لسنة 48 قضائية، الصادر بجلسته 21/1/2006.
- (37) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق، ص 1188، محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات مرجع سابق، ص 46، د. نظام توفيق المجالي، شرح قانون العقوبات القسم العام، مرجع سابق، ص 40. د. جلال ثروت، نظم القسم العام في قانون العقوبات، دار المطبوعات الجامعية، 2012، ص 124.
- (38) د. جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 76.
- (39) د. سليمان الطواوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 276.

الإداري أو إلغائه بالطعن فيه، كما لا يجوز طلب إعادة النظر فيه ذلك أن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية لا تقبل إعادة النظر فيها⁽⁴⁰⁾، الأمر الذي ينشأ عنه تناقض، ذلك أنه لا حجية للحكم الجزائي إذا صدر الحكم التأديبي باتاً سابقاً على صدوره.

وعلى ذلك يمكن القول بأن هناك مبررات وشروط لإعمال حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية نوردتها على النحو الآتي⁽⁴¹⁾:

1. مبررات حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية

أ. هذه الأحكام هيبتها الخاصة لدى الجميع، ومما لا شك فيه أن معاودة البحث في صحة هذه الأحكام من جديد وإثبات عكس ما توصل إليه الحكم الجزائي يضعف من هذه الهيبة.

ب. أن الدعوى الجزائية إنما ترفع للمطالبة بحق عام هو سلطة الدولة في العقاب وتقتضي هذه الأولوية أن يكون للحكم الجزائي كلمته المسموعة أمام القضاء الآخر⁽⁴²⁾.

ج. القضاء الجزائي صاحب الاختصاص الأصيل في بحث وقوع الفعل أو نسبته إلى فاعله وهو في ذلك يملك من الضمانات والإجراءات ما يكفل الوصول للحقيقة، ولا يصح مخالفة ما انتهى إليه تساعده في ذلك النيابة العامة وتتوفر لها سلطات في الإثبات لا تتوافر للمحاكم التأديبية أو سلطات التحقيق الإداري⁽⁴³⁾.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأن: "القضاء الجزائي يعتني أصلاً وأساساً بالوقائع التي يتكون منها الاتهام والبحث والتحقيق فيما إذا حدثت وتحديد المتهم المسئول عن ارتكابها، ولا يتصور قانوناً وعقلاً أن يهدر أمام القضاء الإداري ما تم التحقق من وجوده بمقتضى التحقيق الجزائي"⁽⁴⁴⁾.

(40) د. عبد الفتاح حسن، أثر الحكم الجنائي في إنهاء علاقة الموظف بالدولة ومجلة العلوم الإدارية، مرجع سابق، ص 87.
(41) د. حمدي قبيلات، القانون الإداري، (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الوظيفة العامة)، مرجع سابق، ص 328.

(42) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في الإجراءات الجزائية، مرجع سابق، ص 1179.
(43) د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، مرجع سابق، ص 177؛ د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 22.

(44) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1818، لسنة 45 قضائية، تاريخ الجلسة 2002/3/10، انظر أيضاً الطعن رقم 7836، لسنة 50 قضائية، تاريخ الجلسة 2007/5/5.
انظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3587، لسنة 32 قضائية، الصادر بجلسته 1993/5/9، والطعن رقم 4066، لسنة 42 قضائية، الصادر بتاريخ 2000/1/30.

وقضت في السياق نفسه بأن "القضاء الجزائي هو المختص بإثبات أو نفي المسؤولية الجزائية عن الأفعال التي تكون جرائم جنائية متى قضى في هذه الأفعال بحكم نهائي حائز لقوة الأمر المقضي به، فلا يجوز للمحكمة التأديبية وهي بصدد التعرض للجانب التأديبي أن تعاون البحث في ثبوتها أو عدم ثبوتها - تنقيح المحكمة التأديبية بما ورد بشأن هذه الأفعال في الحكم الجزائي - أساس ذلك احترام حجية الحكم الجزائي فيما فصل فيه" (45).

وجاء القانون التأديبي المصري أيضًا خاليًا من النص بشكل صريح على حجية الحكم الجزائي على الدعوى التأديبية، إلا أن نص المادة (456) من قانون الإجراءات المصري التي نصت على أن "الحكم الجزائي الصادر من المحكمة الجزائية بالبراءة أو الإدانة تكون له قوة الشيء المحكوم فيه أمام المحاكم المدنية"، حسب آراء الفقهاء مستوعبًا الحجية على الدعوى التأديبية (46).

كما استقر الاجتهاد القضائي المصري أيضًا على هذا الأمر حيث قضى تطبيقًا لذلك بأن "الأحكام الجزائية التي حازت قوة الأمر المقضي به تكون حجة بما فصلت فيه، ويعتبر الحكم عنوانًا للحقيقة فيما قضى به، والقضاء الإداري لا يرتبط بالحكم الجزائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم، وكان فصله فيها ضروريًا، أي إن القضاء الإداري يتقيد بما أثبتته القضاء الجزائي في حكمه من وقائع وكان فصله فيها لازمًا" (47).

ولقد نصت المادة "88" من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة وتعديلاته على أنه "تنتهي خدمات الموظف في حال إدانته بأية جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو في حال إدانته بأية جناية أو جنحة أخرى حكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر".

ونصت الفقرة الثانية من المادة "89" من ذات المرسوم بقانون على أنه "يعاد الموظف إلى وظيفته دون أن يصرف له ما أوقف من رواتبه إذا أدين بأية جنحة غير مخلة بالشرف والأمانة وحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بالغرامة المالية أو إذا حكم عليه بالغرامة

(45) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2495، لسنة 3 قضائية، الصادر بجلسته 17/6/1986.

(46) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 129، 130.

(47) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 21/12/1985، الطعن 554 س 27 ق، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، س 3 ق، ص 665.

أو بالحبس مع وقف التنفيذ.

2. شروط حجية الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية

أ. يجب أن يكون الحكم الجزائي فاصلاً في موضوع الدعوى سواء قضى بالإدانة أم بالبراءة، أما إذا صدر في مسألة غير فاصلة في الموضوع فلا يجوز الحجية، فالأحكام التمهيدية والتحضيرية السابقة على الفصل في الموضوع لا تحوز الحجية، وأيضاً ما تنتهي إليه النيابة العامة من نتائج في التحقيق الابتدائي لا يجوز الحجية، ويستوي أن يكون الحكم صادراً من محكمة جزائية عادية أو من محكمة استئنائية أو عن قضاء خول اختصاصاً جزائياً استثنائياً كالقضاء المدني بالنسبة لجرائم الجلسات⁽⁴⁸⁾.

ب. الحكم الجزائي البات هو عنوان الحقيقة في مواجهة الكافة فهو حجة بما ورد فيه، فيشترط في الحكم الجزائي أن يكون باتاً استنفذ طرق الطعن العادية وطريق الطعن بالنقض⁽⁴⁹⁾. وقد أكدت ذلك المادتان 20، 268 من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي، حيث نصت المادة 20 على أنه من بين أسباب انقضاء الدعوى الجزائية صدور حكم بات فيها، كما نصت المادة 268 على أن: "تنقضي الدعوى الجزائية بالنسبة للمتهم المرفوعة عليه والوقائع المسندة فيها إليه بصدور حكم بات فيها بالبراءة أو الإدانة، وإذا صدر حكم في موضوع الدعوى الجزائية، فلا يجوز إعادة نظرها إلا بالطعن في هذا الحكم بالطرق المقررة في القانون".

ت. لا يكون للحكم الجزائي حجية إذا صدر بعد أن أصبح الحكم التأديبي باتاً حتى ولو كان مخالفاً له، كأن يكون قد صدر حكم الإدانة ومعاقبة الموظف وأصبح هذا الحكم باتاً وصدر بعد ذلك الحكم الجزائي ببراءة الموظف لانتفاء الجريمة مثلاً، فيجب أن تكون الدعوى التأديبية ما زالت منظورة أمام القضاء لإعمال هذه الحجية.

ث. أن يكون الحكم الجزائي قد فصل في موضوع الدعوى فصلاً ضرورياً ولازماً والذي يجوز الحجية من الحكم منطوقه والأسباب الجوهرية المكملة له والقضاء التأديبي يرتبط بالحكم الجزائي في الوقائع التي فصل فيها، إذا شكل الفعل في ذات الوقت مخالفة إدارية فلا تعاود

(48) انظر: د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق، ص 322، أحمد فتحي سرور، الوسيط في الإجراءات الجزائية، مرجع سابق، ص 1178.

(49) د. جودة حسين جهاد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية لدولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، طبعة 2006م، ص 161-160

المحكمة التأديبية المجادلة في إثبات الوقائع التي سبق لحكم جنائي حاز قوة الأمر المقضي به أثبت وقوعها⁽⁵⁰⁾.

نستخلص مما سبق بأن عناصر الحكم الجزائي بالإدانة التي تحوز القوة أو الحجة أمام سلطات التأديب هي: صحة وقوع الفعل، وإسناد الفعل للمتهم، والتكييف القانوني للفعل⁽⁵¹⁾.

(50) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 7805، لسنة 45 قضائية، الصادر بتاريخ 30 / 3 / 2002.
(51) د. سليمان محمد الطهاوي، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص 231. د. وحيد محمود ابراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، مرجع سابق، 445.

المطلب الثاني

نطاق قوة الحكم الجزائي الصادر بالإدانة أمام سلطات التأديب

نصت المادة (87) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته "إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز للوزير أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف رواتبه إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه"⁽⁵²⁾.

كما نصت المادة "88" من ذات المرسوم بقانون على أنه "تنتهى خدمات الموظف في حال إدانته بأية جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو في حال إدانته بأية جناية أو جنحة أخرى حكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر"⁽⁵³⁾.

ونصت الفقرة الثانية من المادة "89" من ذات المرسوم بقانون على أنه "يعاد الموظف إلى وظيفته دون أن يصرف له ما أوقف من رواتبه إذا أدين بأية جنحة غير مخلة بالشرف والأمانة وحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بالغرامة المالية أو إذا حكم عليه بالغرامة أو بالحبس مع وقف التنفيذ"⁽⁵⁴⁾.

وبالنظر إلى التشريعات المقارنة ومنها المصري، فقد أورد نصاً في المادة (39) من قانون

(52) المادة "87" من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.

(53) المادة "88" من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.

(54) المادة "89" من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.

مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972، بين فيه قوة الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب، حيث نصت المادة السابقة في فقرتها الثانية على أنه: ”إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية أحالتها النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية، ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى الفصل في الثانية وعلى النيابة الإدارية تعجيل نظر الدعوى التأديبية بمجرد زوال سبب الوقف“⁽⁵⁵⁾.

يتضح من النص السابق أن المشرع تناول في حالات الارتباط (أي وحدة الواقعة بين الدعويين) بين الدعوى التأديبية والدعوى الجزائية⁽⁵⁶⁾، على أنه ليس شرطاً أن تكون الدعوى الجزائية قائمة ومنظورة أمام المحاكم الجزائية بل يمكن أن تكون الجهة التأديبية اكتشفت أن الأمر يشكل جريمة فتحيل الأمر للنيابة، إذ أوجب المشرع في هذه الحالة وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجزائية. ومدى التزام المحكمة التأديبية بوقفها لحين الفصل في الدعوى الجزائية لا يكون إلا إذا كانت هناك مسألة يتوقف الفصل فيها على الفصل في الدعوى الجزائية.

وفي هذا السياق نؤكد ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا إلى أنه: ”جماع ما تقدم أن وقف الدعوى التأديبية- على ما جرى به قضاء هذه المحكمة- لحين الفصل في الشق الجزائي يكون وجوباً في حالة ما إذا كانت هناك دعوى جنائية منظورة وعن ذات الوقائع المنسوبة للمخالف بالدعوى التأديبية، ويتوقف الفصل في هذه الأخيرة على الفصل في الشق الجزائي“⁽⁵⁷⁾.

إلا أن هذا القضاء لا يغفل يد المحكمة التأديبية ولا يغطي على سلطتها التقديرية في أن توقف الدعوى التأديبية إذا ما تبين لها أن هناك تحقيقاً جزائياً عن ذات الوقائع المنسوبة للمتهم في المحاكمة التأديبية.

وأكدت المادة (39) على أنه: ”وعلى ذلك فإن على النيابة الإدارية تعجيل نظر الدعوى

(55) د. أكرم محمود الجمعات، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي، مرجع سابق، ص 171.
(56) د. جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 77.
(57) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 10323، لسنة 49 قضائية، تاريخ الجلسة 28/1/2006، والطعن رقم 1238، لسنة 33 قضائية، الصادر بجلسة 10/2/1990 منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني السنة 35 الجزء الأول، صفحة 1024.

التأديبية بمجرد زوال سبب الوقف“، وبالتالي فإن قرار النيابة العامة بحفظ الدعوى يضع حداً لوقف الدعوى التأديبية، في حين نجد أن القضاء الفلسطيني في الحكم السابق اشترط أن تكون مدة الإيقاف مستمرة إلى حين صدور حكم نهائي من المحكمة الجزائية بمعنى أن القرار الصادر بحفظ الدعوى في ختام مرحلة التحقيق الابتدائي لا يؤثر بالنسبة لوقف الدعوى التأديبية لإعادة سير الدعوى التأديبية متوقفة على صدور الحكم النهائي مما يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، الأمر الذي نرى معه ضرورة التدخل التشريعي ومعالجة هذا الأمر والنص بشكل صريح على ضرورة وقف الدعوى التأديبية إلى حين صدور حكم جزائي بات أو صدور قرار بحفظ الدعوى.

مما سبق يمكن القول بأن ثمة شروط يجب توافرها لتطبيق قاعدة الجزائي يوقف التأديبي ، وهذه الشروط هي :

1. اتحاد الواقعة في الدعويين التأديبية والجزائية: بمعنى أن تكون الدعويان قد نشأتا عن واقعة واحدة، بحيث يكون الفصل في إحداها متوقفاً على الفصل في الأخرى، أما إذا اختلفت الواقعة في الدعويين، فلا مجال للقول بتوافر هذا الحجة ومن ثم فلا مبرر للوقف⁽⁵⁸⁾. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا ”بأنه يشترط لوقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجزائية وجود مبرر لهذا الوقف بأن يكون سبب الدعويين واحداً بحيث يكون الفصل في إحداها متوقفاً على الفصل في الأخرى⁽⁵⁹⁾.

2. يشترط أن تكون الدعوى الجزائية قد رفعت أمام المحكمة الجزائية أو حركت أمام النيابة العامة قبل رفع الدعوى التأديبية أمام القضاء التأديبي أو أثناء نظرها.

واستظهرت الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري في العديد من الفتاوى ”أن قوة الأمر المقضي التي اكتسبها الحكم تعلو على اعتبارات النظام العام، وأن من أثرها منع الخصوم من العودة إلى المناقشة في المسألة التي فصل فيها بأدلة قانونية أو واقعية لم يسبق إثارتها في الدعوى، فإذا حاز الحكم هذه الحجة كقريئة قانونية جازمة على صحة ما قضى به، فإنه يمتنع على الجهة

(58) د. وحيد إبراهيم، حجة الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 418.

(59) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1634، لسنة 28 قضائية، بجلسة 17/4/1986، منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة 31، صفحة 1734 موقع الدكتور عاطف سالم.

الإدارية أو غيرها المحاجة فيه صدعاً بحجتيه القاطعة كما لا يجوز الامتناع عن تنفيذه⁽⁶⁰⁾.

وعليه سوف نقسم الدراسة لنطاق قوة الحكم الجزائي الصادر بالإدانة إلى ما يلي:

أولاً: قوة الحكم الجزائي في إنهاء الدعوى التأديبية:

إن الأحكام الجزائية التي يمكن أن تصدر بحق الموظف الذي يرتكب جرماً تأديبياً يمثل في الوقت نفسه جرماً جزائياً، إما أن تؤدي إلى عزل الموظف من وظيفته كعقوبة تكميلية، أي لا يطبق العزل إلا إذا نص عليه صراحة في قرار الحكم الصادر بالعقوبة (في قضايا الجنح)، أو أن يقع العزل بصورة تبعية كأثر للحكم الجزائي (في قضايا الجنايات) أي يقع العزل حكماً بقوة القانون ولو لم ينص عليه القاضي في قرار الحكم الصادر عنه. ففي هذه الحالة فإن الأحكام الجزائية التي تنهي الرابطة الوظيفية للموظف تؤدي بطريق غير مباشرة إلى إنهاء الدعوى التأديبية⁽⁶¹⁾.

فلقد نصت المادة "88" من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته على أنه "تنتهي خدمات الموظف في حال إدانته بأية جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو في حال إدانته بأية جناية أو جنحة أخرى حكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر"⁽⁶²⁾.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة "89" من ذات المرسوم بقانون على أنه "يعاد الموظف إلى وظيفته دون أن يصرف له ما أوقف من رواتبه إذا أدين بأية جنحة غير مخلة بالشرف والأمانة وحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بالغرامة المالية أو إذا حكم عليه بالغرامة أو بالحبس مع وقف التنفيذ"⁽⁶³⁾.

وقد ورد النص على العزل في بعض التشريعات المقارنة، حيث نص المشرع الفرنسي في

(60) فتاوى مجلس الدولة المصري، فتوى رقم 437، لسنة 56، تاريخ الجلسة 2002/3/20، الصادر بتاريخ 2003/5/20، رقم الملف 78/2/55، انظر أيضاً الفتوى رقم 437، لسنة 56، تاريخ الجلسة 2002/3/4، الصادر بتاريخ 2003/5/20، رقم الملف 58/1/112.

(61) د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي، مرجع سابق، ص 433.

(62) المادة "88" من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.

(63) المادة "89" من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.

قانون العقوبات بنص المواد (7، 8، 28، 34) على توقيع عقوبة العزل من الوظيفة كعقوبة أصلية كما في الجرائم السياسية أو كعقوبة تبعية لجميع العقوبات المقررة للجنايات، وهي عقوبة تجريد الموظف من الحقوق كحق الانتخاب والترشيح والامتيازات الوظيفية، وأيضاً تقع العقوبة التكميلية الجوازية في بعض الجنح، أما قانون الموظفين الفرنسي فلم ينص على إيقاع العقوبات التأديبية بعد عزل الموظف نتيجة للحكم الجزائي الصادر بحقه، مما يعني أن الدعوى التأديبية تنقضي بمجرد الحكم بعزل الموظف من وظيفته⁽⁶⁴⁾.

فالمرجع المصري نص في المواد (25، 26) من قانون العقوبات رقم (58) لسنة 1937 على عقوبة العزل كعقوبة تبعية أو تكميلية للعقوبة الأصلية المحكوم بها الموظف، حيث عرفت المادة (26) من قانون العقوبات المصري العزل من الوظيفة بأنه "الحرمان من الوظيفة نفسها ومن المرتبات المقررة لها سواء أكان المحكوم عليه بالعزل عاملاً بوظيفته وقت الحكم أم غير عامل فيها، لا يجوز تعيينه في وظيفة أميرية أو نيابة أي مرتب"، وبين المرجع بأن طبيعة العزل تختلف فيما إذا كانت الجريمة المحكوم بها الموظف من الجنايات والتي ورد النص عليها في المادة (35) من قانون العقوبات حيث بينت "أن الحكم بعقوبة جنائية يستلزم حرمان المحكوم من بعض الحقوق والامتيازات من ضمنها القبول في أية خدمة في الحكومة مباشرة أو بصفة متعهد.....". وقد بينت المادة السابقة بأن العزل من الوظيفة هنا يقع بصورة تبعية ويترتب بحكم القانون إذا حكم الموظف بعقوبة جنائية (الإعدام، الأشغال الشاقة المؤبدة والمؤقتة)، ولا يجوز أن يتم تعيين المحكوم في هذه الجرائم مرة أخرى في أية وظيفة عامة، أما المادة (27) من قانون العقوبات فقد بينت بأن الموظف الذي يرتكب جنايات الرشوة والاختلاس للمال العام والتزوير... فإن العزل هنا يكون عقوبة تكميلية وجوبية حيث يجب أن ينص عليه في قرار الحكم الصادر بإدانة الموظف، وأشار المرجع المصري بأن العزل في هذه الحالة يكون مؤقتاً حيث لا يجب أن تقل مدته عن سنة واحدة ولا تزيد على (6) سنوات⁽⁶⁵⁾.

أما العزل بالجنح فقد قرر المرجع المصري في المادة (31) عقوبات بأنه يقع كعقوبة تكميلية، فلا يرد كعقوبة تبعية يقع بحكم القانون، بل يجب النص عليه في قرار الحكم إلى جانب العقوبة الأصلية، وقد يكون وجوبياً يجب أن يشتمله حكم الإدانة أو جوازياً يعطى القاضي فيه السلطة التقديرية بتطبيقه من عدمه.

(64) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 54.

(65) د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي، مرجع سابق، ص 439.

ويلاحظ بأن المشرع المصري بموجب نص هذه المادة قد أعطى الموظف الذي يرتكب الجرم لأول مرة الفرصة بفتح باب التوبة له، حيث ربط قرار العزل من الخدمة بلجنة شؤون العاملين التي لها أن تقدر وضع الموظف تمشياً مع ظروف الواقعة، بأن تسمح له بالبقاء في الخدمة أو أن تصدر قراراً مسبباً بإنهاء خدماته إذا كان بقاءه يتعارض مع طبيعة ومصلحة العمل.

ثانياً: أثر الحكم الجزائي في وقف الدعوى التأديبية

من القواعد الرئيسة المقررة لقوة الحكم الجزائي أمام السلطات التأديبية في حال كان الجرم أو الذنب المرتكب من قبل الموظف يشكل جرماً جزائياً وتأديبياً في الوقت ذاته هي وقف السير بالدعوى التأديبية حين صدور حكم قطعي ونهائي في الدعوى الجزائية⁽⁶⁶⁾.

ويقصد بوقف الدعوى التأديبية عدم متابعة النظر بالدعوى لفترة معينة، بناء على حكم صادر من المحكمة إلى أن يفصل في الدعوى الجزائية بحكم بات.

وقد أورد المشرع المصري نصاً في المادة (39) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 بين فيه بأنه يتوجب على المحكمة التأديبية وقف السير بنظر الدعوى التأديبية حين الفصل في الدعوى الجزائية، وألزم المحكمة التأديبية بالوقف دون أن يكون لها السلطة التقديرية بالإيقاف من عدمه. كما نصت المادة رقم (265) من قانون الإجراءات الجزائية المصري على هذا الأمر أيضاً بقولها "إذا رفعت الدعوى المدنية أمام المحاكم المدنية يجب وقف الفصل فيها حتى يحكم في الدعوى الجزائية المقامة قبل رفعها أو أثناء السير فيها".

كما نصت المادة "87" من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته "إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز للوزير أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف رواتبه إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه".

ويتضح من النصوص السابقة أنه يشترط لإعمال قاعدة أن الجزائي يوقف المدني المبينة في النصوص السابقة وحدة الواقعة بين الدعويين الجزائية والتأديبية، فإذا اختلفتا فإنه لا يوجد سبب لتطبيق هذه القاعدة ووقف الدعوى التأديبية.

(66) د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام، فقهاء وقضاء، مرجع سابق، ص 102.

المبحث الثاني

الحكم بالبراءة والمسؤولية التأديبية

إن البحث في أثر الحكم الجزائي الصادر بالبراءة في القرارات التأديبية يتطلب أن نتعرف على ماهية حكم البراءة، وأساس القوة الملزمة لحكم البراءة وبيان الفرق بين الحكم بالإدانة والحكم بالبراءة⁽⁶⁷⁾.

وسوف نتناول هذا المبحث في مطلبين، على النحو التالي:

المطلب الأول : مضمون حكم البراءة وأساس القوة الملزمة له

المطلب الثاني : حجية الحكم الصادر بالبراءة أمام سلطات التأديب

(67) د. أحمد فتحي إبراهيم أبو عودة، أثر الحكم الجزائي على الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 94.

المطلب الأول

مضمون حكم البراءة وأساس القوة الملزمة له

أولاً: مضمون حكم البراءة:

يستلزم لكي يقوم القاضي الجزائي بعد الانتهاء من التحقيق في الدعوى الجزائية المعروضة أمامه، أن يصدر حكمه في هذه الدعوى بالإدانة، بناء على القناعة التامة التي توصل إليها من خلال الوقائع والأدلة المعروضة عليه وليس على مجرد الاحتمال والشك، حيث تبنى الأحكام الجزائية على الجزم واليقين وليس على الشك والترجيح، والحكم بالبراءة تختلف قاعدته عن الحكم بالإدانة حيث يكفي مجرد الشك في أدلة الإثبات المقدمة في الدعوى لإصدار حكم البراءة لصالح المتهم، وذلك لأن الشك يفسر دائماً لمصلحة المتهم⁽⁶⁸⁾.

والعلة في ذلك أن البراءة مبدأ من مبادئ العدالة التي فرضتها قوانين الطبيعة، يهدف إلى ضمان الحرية الفردية والكرامة الإنسانية⁽⁶⁹⁾، وتلتزم به المحاكم وسلطات القضاء في جميع المراحل التي تمر بها الدعوى وأدوار المحاكمة، وقد أكد هذا المبدأ الدستور الإماراتي لعام 1971 في مادته 28 بقوله: "العقوبة شخصية، والمتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية وعادلة، وللمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة. ويبين القانون الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم. وإيذاء المتهم جسدياً أو معنوياً محظور".

(68) د. أحمد فتحي سرور، الشرعية والإجراءات الجزائية، دار النهضة العربية 1977، ص 122 وما بعدها.
(69) قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه (يكفي في المحاكمة الجزائية أن يتشكك القاضي في صحة توافر أركان الجريمة المسندة إلى المتهم لكي يقضي بالبراءة، إذا المرجع في ذلك إلى ما يطمئن إليه في تقدير الدليل". الطعن رقم 61 لسنة 10 قضائية عليا نقض جزائي جلسة 12/10/1988 م.

وقد أكدت بعض الدساتير العربية هذا الأصل كما هو الحال الدستور الكويتي في المادة (34 / 1) والدستور التونسي "الفصل رقم 12" والدستور السوري في المادة (10 / 1) والدستور الليبي في المادة (15)⁽⁷⁰⁾.

ونص عليه أيضاً الدستور المصري لسنة 1971 في المادة (67) منه بقوله "إن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له ضمانات الدفاع عن نفسه"⁽⁷¹⁾، كما حرصت أغلب الدول النص على هذا المبدأ في دساتيرها، وكذلك نص عليه إعلان حقوق الإنسان الصادر إبان الثورة الفرنسية عام 1789 م في مادته التاسعة مقررًا بأن الأصل في الإنسان البراءة، ونص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان للأمم المتحدة في المادة (11) منه على اعتبار المتهم بريء حتى تثبت إدانته⁽⁷²⁾.

ثانياً: أساس وقوة الحكم الجزائي بالبراءة

انطلاقاً من قيام حكم الإدانة على مبدأ اليقين فإن مبدأ الحكم الجزائي بالبراءة يجب أن يقوم على المبدأ العكسي أي عكس اليقين وهو الشك. فعندما لا تتوافر عناصر الجريمة والشروط اللازمة لتوفرها على وجه اليقين، يفسر الشك لمصلحة المتهم، مثل أن لا يتعرف المشتكي أو الشاهد على المتهم على وجه اليقين، فيحصل شك هنا في أحد العناصر الرئيسة اللازمة لتوافر الجريمة فيفسر الشك لمصلحة المتهم، فتعد البراءة نتيجة صحيحة للدعوى الجزائية في هذه الحالة، ولا يحد من قوة هذه القاعدة إلا صدور حكم بات وقطعي بإدانة المتهم بارتكابه للجريمة.

ويشترط لنفي الاتهام بالشك وإصدار حكم البراءة أن تحيط المحكمة بالظروف الخاصة بالدعوى والأدلة التي قام عليها الاتهام بترو وتدبر، وأن تقوم بوزن البينات والأدلة مع الأدلة الخاصة بالنفي متى رجحت وسائل دفاع المتهم أو اعترت هذه الأدلة والبيانات، التي قام عليها الاتهام الريبة في صحة الإثبات، وقد نص قانون الإجراءات المصري في المادة (456) منه على ذلك بقوله "يكون للحكم بالبراءة هذه القوة سواء بني على انتفاء التهمة، أو على عدم كفاية الأدلة ولا تكون له القوة هذه إذا كان مبيناً على أن الفعل لا يعاقب عليه القانون".

(70) انظر د. حاتم حسن موسى بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية 1996 م، ص 58.

(71) د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجزائي، مرجع سابق، ص 570.

(72) المرجع السابق، ص 571.

ويتضح مما سبق أنها أعطت القوة لأحكام البراءة عند انتفاء الأدلة أو عدم كفايتها، ولم تُعطِ القوة للأحكام التي تقضي بعدم مسؤولية المتهم عن الفعل إذا كان الفعل لا يؤلف جرماً أو لا يستوجب العقاب، حيث إن الحكم بعدم المسؤولية لا يحول دون ترتيب المسؤولية المدنية على الفعل المرتكب، كون هذا الفعل بالرغم من صدور قرار يقضي بعدم المسؤولية، إلا أنه يكون قد سبب ضرراً بالغير، والمشرع المصري بنص المادة السابق فرق أيضاً بين نوعين من أحكام البراءة، بأن أعطى القوة لأحكام البراءة المبنية على انتفاء التهمة، أي عدم وقوع السلوك الإجرامي أو مساهمة المتهم في هذا السلوك، أو على عدم كفاية الأدلة على ارتكاب المتهم للفعل أو مساهمته فيه، والنوع الثاني لا يحظى بالقوة وهي البراءة التي تؤسس على أن الفعل لا يعاقب عليه القانون.

المطلب الثاني

حجية الحكم الجزائي الصادر بالبراءة أمام سلطات التأديب

إذا قضي ببراءة الموظف جزائياً مما تُسب إليه وأضحى الحكم باتاً لعدم الطعن فيه، فإن على جهة عمله أن تعيده إلى العمل، ولا يجوز لجهة عمله إنهاء خدمته بدعوى اتهامه الجزائي دون مبرر قانوني وفي غير الحالات المنصوص عليها في المرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي، وقد نصت المادة 89 من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 11 لسنة 2008م المعدل بالمرسوم الاتحادي رقم 9 لسنة 2011م على أنه: "1- يعاد الموظف إلى وظيفته ويصرف له ما أوقف من رواتبه في حال حفظ التحقيق معه أو صدور قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجزائية ضده أو براءته من التهمة المنسوبة إليه، على ألا يحول ذلك دون مساءلته إدارياً وتوقيع الجزاءات الإدارية المناسبة بحقه، وهذا ما استقر عليه القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة⁽⁷³⁾".

فهنا يجب على سلطة التأديب، احتراماً لحجية الحكم الجزائي أن تسارع إلى تصحيح الوضع

(73) انظر: الطعن رقم 4 لسنة 2009 إداري اتحادي إماراتي في جلسة الأربعاء الموافق 24 من فبراير سنة 2010 جاء فيه: "حيث إن وقائع الدعوى _ على ما يبين من سائر أوراقها، وما أودع فيها من أوراق ومذكرات، وما أثير فيها من أوجه دفاع ودفع وما أبدى فيها من طلبات _ تتحصل في أن المدعي.....، أقام الدعوى رقم 81 لسنة 2008 إداري كلي أبوظبي أمام محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية، اختصم فيها المدعى عليها " القيادة العامة لشرطة أبوظبي " طلباً لإلغاء القرار الإداري الصادر من المدعى عليها والقاضي بفصله من الخدمة، وبإعادته إليها وصرف كافة مستحقاته المالية من تاريخ فصله وحتى إعادته للخدمة، وتعويضه تعويضاً جابراً عن الأضرار التي لحقت به جراء الفصل غير القانوني. على سند من أنه يعمل كمنتسب لدى المدعى عليها برتبة شرطي أول منذ 7/9/2003، وأنه أدين جنائياً لمدة ستة أشهر عن تهمة الاشتراك في جناية حجز حرية شخص المعاقب عليها بالمادة (344) من قانون العقوبات الاتحادي وذلك في القضية الجزائية رقم 521 لسنة 2006 جنابات الرئيس، وأنه قضى ببراءته مما تُسب إليه بموجب الحكم الصادر من محكمة الظفرة الشرعية في الاستئناف رقم 10 لسنة 2007 جزاء الظفرة والذي أضحى باتاً لعدم الطعن عليه، إلا أن جهة عمله أنهت خدمته فصلاً دون مبرر قانوني وفي غير الحالات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 2001، الأمر الذي حدا به إلى إقامة دعواه سالفه الذكر بطلباته أنفة البيان".

عن طريق سحب القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية المتسببة عن الاتهام الجزائي، أما إذا كانت هذه العقوبة قد تم توقيعها بمقتضى حكم تأديبي فإنه يمكن الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا طبقاً للقواعد والشروط المنصوص عليها. أما إذا كان الحكم قد طعن فيه فعلاً أمام المحكمة المذكورة فأيدته أو قضت بعقوبة أخف، فلا سبيل عندئذ للطعن في الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا إلا بموجب تشريع يسمح بالطعن بالتماس إعادة النظر أمامها⁽⁷⁴⁾.

وتأكيداً على ذلك ذهبت محكمة استئناف أبو ظبي في أحد أحكامها إلى أنه: "ومن مقتضيات الالتزام بالمشروعية أن تلتزم الإدارة بإنهاء خدمة الموظف حسب كل حالة متى توافرت المبررات الخاصة بها، وفقاً للإجراءات والقواعد المقررة للحالة ذاتها، ولا يكون سائغاً للإدارة أن تقوم بإنهاء خدمة الموظف في حالة معينة، رغم أن المبررات الواقعية والقانونية كانت توجب إنهاء الخدمة لسبب آخر، لأن مسلكها في هذا الفرض يكون منطوياً على مخالفة لأحكام القانون ومعيباً بعيب السبب، باعتبار أن الحالة الواقعية كانت توجب التدخل بإصدار قرارها وفقاً للإجراءات التي حددها القانون لهذا السبب بعينه، وفي ذلك استقر القضاء على أن العبرة في تقدير مدى مشروعية السبب الذي بني عليه القرار يكون بمراعاة السبب الحقيقي الذي صدر استناداً إليه القرار المطعون فيه"⁽⁷⁵⁾، وهذا ما قرره أيضاً المحكمة الاتحادية العليا بشأن مشروعية قرار التأديب أنه: "لمحكمة الموضوع السلطة في تقدير توافر المشروعية للقرار الإداري من عدمه بالنظر إلى الملابسات التي أحاطت به وقت صدوره، ومدى تأثيرها في تصرف الإدارة حينذاك، فإن كانت تبرر هذا المسلك وتفضي إليه كان القرار سليماً ومشروعاً وقائماً على سببه

(74) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 251؛ د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، 1964، ص 292

(75) انظر: التظلم رقم 14 لسنة 2010 الصادر بجلسة 12/11/2011، غير منشور وجاء في التظلم المذكور أنه: "الما كان القرار المتظلم منه قد صدر متضمناً إنهاء خدمة المدعية للمصلحة العامة، في حين كان الثابت مما قرره الإدارة في معرض دفاعها أن الدافع إلى إصدار القرار هو ارتكاب المتظلمة للعديد من المخالفات، وأنه قد تم تشكيل لجنة للتحقيق في هذه المخالفات، وهو ما يعني أن الجهة الإدارية قد سلكت طرق التأديب بالنسبة للمتظلمة، وهو طريق كان يقتضي منها إذا ارتأت أن المخالفات المنسوبة إليها تستأهل معاقبتها بالفصل من الخدمة أن تتخذ إجراءات إحالتها إلى مجلس التأديب، أما وقد تنكبت هذا السبيل، وقامت بإنهاء خدمة المتظلمة بدعوى المصلحة العامة، رغم أنها لم تبين المصلحة العامة التي تستوجب أو تبرر ذلك، فليست المصلحة العامة هي السبيل لتقويم اعوجاج الموظف، ولم تشرع ذريعة لتأديبه، فإن القرار المتظلم منه يغدو في حقيقة الأمر قرار بالفصل صدر دون الالتزام بالضمانات المقررة قانوناً للموظف، ومن غير السلطة المختصة بتوقيع جزاء الفصل، ووقع من ثم مخالفاً للقانون خليفاً بإلغائه وما يترتب على ذلك من آثار أخصها إعادة المتظلمة إلى عملها.

هذا ومن القواعد المقررة أن النظام الجزائي مستقل استقلالاً تاماً عن النظام التأديبي؛ وذلك لاختلاف كل من النظامين في أساسه والغاية منها ونوع العقوبة التي يتم توقيعها باسمه، ويتج عن هذا الاستقلال أنه لا يوجد ارتباط وتلازم بين المسؤوليتين الجزائية والتأديبية وإن نتج عن فعل واحد⁽⁷⁷⁾، والحجية للحكم الجزائي تكون بثبوت أو نفي التهمة، فعندما يصدر قرار ببراءة المتهم من التهمة الموجهة إليه لانتفاء الوجود المادي للوقائع، أو لعدم ارتكابها من المتهم بالذات، فإن السلطات التأديبية ملزمة بالتقيد بهذه الحجية للحكم الجزائي، فلا تملك مناقشة هذه الوقائع مرة أخرى⁽⁷⁸⁾.

وبالنسبة للتشريعات المقارنة فقد استقر القضاء المصري على أن قضاء التأديب يتقيد بحكم البراءة في الدعوى الجزائية في حالة استناد حكم البراءة إلى نفي ثبوت الواقعة أو نفي صحتها، أما حكم البراءة الذي يستند على التشكيك في الواقعة أو عدم كفاية أدلتها فلا يقيد مجلس التأديب، فهناك فرق بين أثر حكم البراءة في الدعوى المدنية عنه في الدعوى التأديبية، فبينما تتقيد المحكمة المدنية بحكم البراءة المبني على التشكيك في الواقعة أو أدلتها، فإن الحكم لا يقيد المحكمة التأديبية ولا يكون حجة تمنع من بحث عناصر الدعوى التأديبية⁽⁷⁹⁾، ولتوضيح ذلك لابد من التفرقة بين أمرين:

الأمر الأول: إذا كان الحكم الصادر بالبراءة استناداً إلى انعدام الوقائع المادية وذلك بنفي ثبوت الواقعة وصحتها أو نفي نسبتها إلى فاعلها.

الأمر الثاني: إذا كان الحكم الصادر بالبراءة استناداً لعدم كفاية الأدلة أو على أساس الشك أو لشبوح الاتهام أو بطلان الدليل أو الإجراءات أو لانتفاء القصد الجزائي.

بالنسبة للأمر الأول: أجمع الفقه والقضاء الإداري على أن الحكم الصادر بالبراءة فيما فصل فيه إذا كان قد استند إلى انعدام الوجود المادي للوقائع أمام سلطات التأديب، فإن الحكم الجزائي⁽⁷⁶⁾ الطعن رقم (211) لسنة 31 القضائية، جلسة الأحد الموافق 17 من يولية سنة 2001م (مدني)، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، وزارة العدل الثالث، السنة الثالثة والعشرون، (2001م)، ص 1191. (77) د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، مرجع سابق، ص 138. (78) د. مصلح الصرايرة، ربيعة يوسف بوقراط، حجية الحكم الجنائي النهائي أمام سلطات التأديب الإدارية، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 41، ملحق 1، 2014، ص 622 وما بعدها. (79) د. أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الإجراءات الجزائية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، 2012، ص 10.

يكون له حجية كاملة أمام هذه السلطات ويترتب على هذا الأثر تقييد السلطات التأديبية ولا يجوز للمحكمة التأديبية بحث ما قام عليه الحكم الجزائي في نفي الواقعة أو الوقائع المنسوبة إلى الموظف وإلا كان ذلك مساساً بحجية الشيء المقضي به، فلا يكون لتلك السلطة الحق في أن تقرر الوجود المادي للجريمة، ومع ذلك فإن حجية الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب لا يمنع المجلس التأديبي من محاكمة الموظف تأديبياً عن أخطاء أخرى، ما دام أنه لا يوجد تعارض بين تلك الأخطاء وبين الحكم الجزائي الصادر بالبراءة⁽⁸⁰⁾.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "من المقرر أن للحكم الجزائي حجية واجبة وثابتة قبل القضاء التأديبي في خصوص ارتكاب المتهم الجريمة الجزائية، والتي تمثل ذات الجريمة التأديبية المتهم بارتكابها وعلى ذلك، فإن ثبت جزائياً عدم ارتكاب المتهم للفعل المؤثم جزائياً والمقدم بسببه إلى المحكمة التأديبية كان واجباً على المحكمة التأديبية أن تنزل إلى مقتضى هذا الحكم، وتنتهي إلى براءة المتهم من الفعل التأديبي المنسوب إليه ما لم يتضمن هذا الفعل التأديبي ما يجاوز الجريمة الجزائية بأن تتضمن أفعالاً وأوصافاً أخرى يمكن مجازاة المتهم عنها، وفي هذه الحالة تقتصر البراءة على حدودها المرسومة بالحكم الجزائي"⁽⁸¹⁾.

وفي ذات الاتجاه قضت: "بأنه يتعين على مجلس التأديب التقييد بالوقائع المنسوبة للمحال كما وردت في تقرير الاتهام- متى انتهى الحكم الجزائي إلى براءة المتهم لعدم الثبوت، فلا يجوز لمجلس التأديب معاودة البحث في تلك الوقائع- ولا وجه للقول باستقلال المسئوليتين الجزائية والتأديبية- أساس ذلك- تعلق المسألة بثبوت أو عدم ثبوت الوقائع وليس بتكييفها القانوني"⁽⁸²⁾.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "يتعين على المحكمة ألا تغفل عن حجية الحكم

(80) د. عيسى مناصرة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي، مرجع سابق، ص 292، د. زكي محمد النجار، حجية الحكم الجنائي أمام قضاء التأديب في النظام القانوني المصري، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة والعشرون، العدد الثاني، ديسمبر 1983، ص 127، د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، 2008، ص 41، د. جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن النقض والإدارية العليا، دار الكتب القانونية، 2009، ص 54، د. نواف بن خالد بن فايز العتيبي، العزل من الوظيفة العامة كعقوبة جنائية، تطبيقاته في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، 2003، ص 110.

(81) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (3340)، لسنة (49) قضائية- الصادر بتاريخ 11/12/2006 وحكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (12415)، لسنة (48) قضائية، تاريخ الجلسة 21/1/2006، مكتب فني 51، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 301.

(82) حكم المحكمة الإدارية المصرية، الطعن رقم 2584، لسنة 36 قضائية، الصادر بجلسته 4/1/1992.

الجزائي الصادر ببراءة الموظف إذا كان قد استند على صحة الوقائع أو عدم ثبوتها⁽⁸³⁾.

فإذا أدين موظف بحكم تأديبي، لأنه سرق أو أفسى سرّاً أو تعدى بالضرب على أحد رؤسائه، ثم صدر حكم جزائي بعد ذلك بترئته مما أسند إليه، لأن الوقائع المنسوبة عليه لم تحدث أصلاً أو، لأن الفاعل شخص آخر، أو لانتفاء الصفة الإدارية لنشاطه كالإكراه المادي، ففي هذه الحالة يجب احترام حجية الحكم الجزائي وإهدار الحكم التأديبي⁽⁸⁴⁾.

أما بالنسبة للأمر الثاني: من المستقر عليه أن البراءة المبنية على عدم كفاية الأدلة لا تمنع من مساءلة الموظف تأديبياً على أساس أن الوقائع التي تثبت في حقه في المحاكم التأديبية، وإن كانت غير كافية لقيام الجريمة إلا أنها تشكل مخالفة تأديبية، فهذا الأمر ليس دليلاً على أن الموظف لا توجد شبهات حوله في احتمالية ارتكابه للجرم الإداري.

وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "لا تنقيد المحكمة بالحكم الجزائي الذي قضى ببراءة زوج المطعون ضده لعدم كفاية الدليل المقدم ضدها، إذ إنه مع هذا الحكم يكون للسلطة الإدارية حرية التقدير والموازنة فيما تقدم لها من وقائع وأثرها على سمعة المطعون ضده كموف عام"⁽⁸⁵⁾.

كما أن القضاء بالبراءة لعدم كفاية الأدلة لا يعني عدم حدوث الواقعة، ولا يعني نفيها بل أن القاضي الجزائي لم يثبت هذه الواقعة على هذا المتهم ويبقى الضرر والشك قائمين.

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها من أن: "الحكم بالبراءة في جريمة ما لعدم كفاية الدليل لا يدل على أن المحكمة تعرضت لصحة الواقعة موضوع البلاغ الكاذب أو كذبها بالبحث والتمحيص الواجبين، لتكوين رأي فاصل فيها، وإنما يدل على أنها لم تجد نفسها بحاجة إلى هذا البحث للفصل في التهمة المعروضة عليها، ومن ثم لا يصح أن يستفاد من قضائها بالبراءة لعدم كفاية الدليل رأياً فاصلاً في شأن صحة الواقعة أو كذبها"⁽⁸⁶⁾.

(83) حكم المحكمة الإدارية المصرية، الطعن رقم 1494، لسنة 33 قضائية، الصادر بجلسته 1/1/1990.

(84) د. سليمان محمد الطحاوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 276.

(85) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 378، لسنة 8 قضائية، الصادر بجلسته 21/12/1963 مشار إليه لدى محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثالثة، 2007، ص 484.

(86) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 10118، لسنة 63 قضائية، الصادر بجلسته 5/6/2000.

وأيضاً فإن الحكم الجزائي الذي يصدر بالبراءة على أساس الشك في الاتهام لا يقيد سلطات التأديب ذلك أن الإدارة لا تشترط الجزم واليقين، بل تكتفي بالشك وأكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها: ”إن حجية الحكم الجزائي تحول دون معاودة البحث حول إسناد الجريمة على النحو والصورة والكيفية التي وردت بتقرير الاتهام- استناد حكم المحكمة الجزائية إلى نفي الركن المادي لجريمة هتك العرض والحكم ببراءة المتهم- إذا لم ينف الحكم الجزائي واقعة تواجد الطالبة مع المدرس في حجرة على انفراد، فإن ذلك يكفي أن تستعيد المحكمة التأديبية كامل حريتها في تكوين عقيدتها نحو ثبوت هذا الاتهام من عدمه- ثبوت حق التواجد بين المدرس والطالبة يشكل في حقه المخالفة التأديبية- أساس ذلك وضع المدرس نفسه موضع الشبهات بما لا يليق مع من يشغل وظيفة تربوية“⁽⁸⁷⁾.

وقضت في السياق نفسه بأن: ”حجية الحكم الجزائي أمام القضاء التأديبي ليست مطلقة، فالحكم الجزائي ببراءة الموظف لعدم كفاية الأدلة والشك لا يمنع من مؤاخذته تأديبياً، كما أن الموظف يعد مسؤولاً تأديبياً، حتى ولو قضى ببراءته لمجرد أنه وضع نفسه موضع الشبهات والريب“⁽⁸⁸⁾.

ورغم أن القضاء في مصر لم يشترط اليقين لتوقيع الجزاء الإداري، إلا أن المحكمة الإدارية العليا ذهبت في حكم حديث لها قضت فيه: ”أن المسؤولية التأديبية شأنها في ذلك شأن المسؤولية الجزائية تقوم على أساس الثبوت اليقيني لوقوع الفعل المؤثم من المتهم، وأن يقوم هذا الثبوت على أساس أدلة كافية لتكوين عقيدة المحكمة ويقينها على ارتكاب المتهم للفعل المنسوب إليه، وبالتالي لا يسوغ قانوناً أن تقوم الإدانة تأسيساً على أدلة مشكوك في صحتها أو في دلالتها... ومن ثم وترتيباً على ذلك، ولما كانت الواقعة المنسوبة إلى المطعون ضده تكون جريمة من الجرائم الجزائية وقد قضت المحكمة الجزائية فيها بحكم نهائي حائز لقوة الأمر المقضي به ببراءته فيها لعدم قيام الدليل القاطع اليقيني على ارتكابه لها، ومن ثم فإنه من غير الجائز للسلطات التأديبية إدارية كانت أم قضائية أن تعيد البحث في ثبوتها أو عدم ثبوتها وأن تتقيد بما ورد بشأن هذه

(87) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعون رقم 1657، 1734، لسنة 34 قضائية عليا، الصادر بجلسته 29م/1994، منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة 37 الجزء الأول، صفحة 889 القاعدة رقم 93 موقع الدكتور عاطف سالم.

(88) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 303 لسنة 39 قضائية، الصادر بتاريخ 25/3/2006، حكم غير منشور.

الواقعة بالحكم الجزائي النهائي⁽⁸⁹⁾.

وفي حكم آخر قضت: "بأن قيام البراءة في الشق الجزائي على أساس شيوع الاتهام لا يقيد القضاء التأديبي"⁽⁹⁰⁾.

وأيضاً فإن الحكم الجزائي الذي يصدر بالبراءة على أساس بطلان الدليل أو الإجراءات أمام القضاء الجزائي كالقبض والتفتيش أو أحكام البراءة لتخلف أحد أركان الجريمة، فلا تتقيد به أيضاً ومرد ذلك أن الجريمة التأديبية تختلف في طبيعتها وأركانها عن الجريمة الجزائية، فلا يعني عدم ثبوت الناحية الجزائية انعدام الجريمة التأديبية، إذ إن لكل من النظامين المجال الذي ينشط فيه، وكذلك الأمر بالنسبة لانتفاء القصد الجزائي، فصدور الحكم الجزائي بالبراءة لانتفاء القصد الجزائي لا ينفي الحكم الجزائي بوقوع الفعل المادي ولكنه قد ينفي الصفة الإجرامية عنه الأمر الذي لا يمنع مساءلته تأديبياً⁽⁹¹⁾.

وبهدف توضيح الصورة لحجية الحكم الجزائي الصادر بالبراءة على سلطات التأديب فلا بد من مناقشة حالات وأسباب صدور الحكم الجزائي بالبراءة، فقد تكون أسباب البراءة لانعدام الوجود المادي للوقائع، أو حالة عدم كفاية الأدلة، أو الشك، أو بطلان الإجراءات.

أحكام البراءة الصادرة لانعدام الوجود المادي للوقائع:

يعني ذلك صدور حكم جزائي ببراءة الموظف العام من جريمة الجنائية أو الجنحة التي تم إحالته للقضاء من المرجع المختص، للنظر بها أمام المحكمة الجزائية بناءً على عدم وجود الفعل الجرمي المسند إليه، فلا يجوز لسلطات التأديب في هذه الحالة معاقبته عن الفعل المنفي وجوده جزائياً، فهذا الحكم يقيد السلطة التأديبية وتكون له حجتيته النهائية أمامها.

89) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 9625، لسنة 48 قضائية، الصادر بجلسته 14 / 4 / 2007، حكم غير منشور، ويؤيد جانب من الفقه هذا النظر بقوله أن التأديب ليس إلا نوعاً من الجزاء لا يجوز توقيعه بناءً على مجرد الشك والاحتمال ومن غير المنطقي أن ما لا يصلح للاقتناع به في أمر معين قد يصلح مبرراً للاقتناع في أمر آخر، أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق، ص 1187.

90) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 4242 لسنة 37 قضائية، الصادر بجلسته 31 / 7 / 1993.

91) د. بوقراط ربيعة، أثر الدعوى العمومية على التأديب الوظيفي، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 90، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا "أن الأصل في الجريمة الجزائية هو العمد بينما الأصل هو الخطأ غير العمدي في الجريمة لتأديبية فالإرادة الآتية في مجال التأديب لا تعني العمد بل يكفي لتوافرها الاتجاه إلى عدم مراعاة الدقة والحرص أي مجرد... الخ" ولو وقع بغير عمد، حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 750، لسنة 38 قضائية، تاريخ الجلسة 24 / 6 / 1997، مكتب فني، 4 رقم الجزء 2، رقم الصفحة 1269 حكم غير منشور.

وهناك شبه إجماع بين الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر في حالة ما إذا صدر حكم جزائي سابق بالبراءة بسبب انعدام الوجود المادي للواقعة الجرمية، فإن هذا الحكم الجزائي يتمتع بحجية كاملة أمام سلطة التأديب، ولا تملك أن تقرر أن هذه الوقائع موجودة وأن تقوم بإيقاع العقوبة التأديبية بحق الموظف، وبناء عليه يحق للموظف أن يطالب بإلغاء الحكم الذي يفرض العقوبة على الموظف لانعدام الأساس القانوني الذي ارتكز عليه القرار، أو الحكم التأديبي⁽⁹²⁾.

وذهب القضاء المصري إلى التأكيد على هذا الأمر في العديد من قراراته، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه، ويعتبر الحكم عنواناً للحقيقة فيما قضى به، والقضاء الإداري لا يرتبط بالحكم الجزائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم، وكان فصله ضرورياً، أي أن القضاء الإداري يتقيد بما أثبتته القضاء الجزائي في حكمه من وقائع، فقد يختلف التكليف من الناحية الإدارية عنه من الناحية الجزائية، ولما كان الاتهام الثاني المنسوب إلى المذكور غير صحيح، فلا محال من ثم للعودة في المجادلة في إثبات واقعة الاتهام بعد أن نفى وقوعها الحكم الجزائي الذي حاز قوة الأمر المقضي"⁽⁹³⁾.

وقد نصت الفقرة "1" من المادة "89" من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته "يعاد الموظف إلى وظيفته ويصرف له ما أوقف من رواتبه في حال حفظ التحقيق معه أو صدور قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجزائية ضده أو براءته من التهمة المنسوبة إليه، على أن يحول ذلك دون مساءلته إدارياً وتوقيع الجزاءات الإدارية المناسبة بحقه".

ونرى أن سماح المشرع للسلطة التأديبية بمعاقبة الموظف بالرغم من صدور حكم يقضي ببراءته من التهمة الموجهة إليه لانتفاء الوجود المادي للوقائع، عن الفعل نفسه يشكل خرقاً لهذا المبدأ ولا يراعي مبادئ العدالة؛ إذ يتعين على السلطات التأديبية احترام الحجية للحكم الجزائي الصادر ببراءة الموظف وأن لا تعتمد على ممارسة هذه الصلاحية لإلحاق الضرر بالموظف وذلك

(92) د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجزائي، مرجع سابق ص 585. د. إدوار غالي الذهبي، حجية الحكم الجزائي أمام القضاء المدني، مرجع سابق، ص 238.

(93) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1440 لسنة 37 جلسة 19/2/1994

كون حجية الحكم الجزائي من النظام العام.

أثر أحكام البراءة للشك أو عدم كفاية الأدلة

بما أن الأحكام الجزائية يجب أن تبنى على الجزم واليقين وليس على الشك والترجيح لكي يصل القاضي إلى القناعة التامة والمطلوبة لإصدار الحكم بالإدانة، فإن تولد الشك لدى القاضي في نسبة الفعل إلى المتهم أو تخلف الأدلة المعروضة في القضية عن إسناد الفعل إلى المتهم يؤدي إلى إصدار القاضي لحكمه بعدم الإدانة وبراءة المتهم نتيجة لذلك، حتى لو كان القاضي مقتنعاً بارتكاب المتهم للفعل.

ولما كان الشك يفسر لمصلحة المتهم في المجال الجزائي، فإن هذا الأمر يختلف تماماً بالنسبة لسلطات التأديب، فإن الشك يكفي لإدانة الموظف في الجريمة التأديبية، كما سبق أن نوهنا بأن سلطات التأديب لا تلتزم بحجية الحكم القطعي الجزائي بالبراءة المبني على قاعدة (الشك يفسر لمصلحة المتهم)⁽⁹⁴⁾.

إلا أن جانباً من الفقه يرى أن الإدانة في المجال العقابي أياً كانت جزائية أم تأديبية، يجب أن تُبنى على اليقين والجزم وقيام الدليل القاطع، على اعتبار أن كلا من المجالين الجزائي والتأديبي يطبق مبدأ العقاب سواء في الإطار العام للدولة أم في إطار الوظيفة العامة وحدها⁽⁹⁵⁾، وأن موقف هذا الفقه يؤيد بالتسليم بحجية الحكم الجزائي الصادر بالبراءة تأسيساً على الشك، أو عدم كفاية الأدلة في مجال التأديب، على أن ذلك لا يمنع من مساءلة الموظف عن وضع نفسه في موضع الشبهات، بما ينعكس على مركزه الوظيفي باعتبارها مسلكاً يشكل جريمة تأديبية أخرى تختلف عن تلك التي برأه الحكم الجزائي منها لعدم كفاية الأدلة أو الشك، ويجب أن يتوفر لدى السلطة التأديبية الدليل القاطع على أن الموظف وضع نفسه موضع الشبهات، إذ إن الإدانة أياً كانت يجب أن تقوم على اليقين بخصوص ثبوت الجريمة.

يؤيد الباحث هذا الرأي لأن الشك لا يمكن أن يكون أساساً للإدانة سواء الجزائية أو

التأديبية.

(94) د. إدوارد غالي الدهبي، حجية الحكم الجزائي أمام القضاء المدني، مرجع سابق، ص 228.

(95) د. ربيع يوسف بوقراط، أثر الدعوى العمومية على التأديب الوظيفي، مرجع سابق، ص 65.

أما في فرنسا فإن الحكم الصادر بالبراءة لعدم كفاية الأدلة ليس له أي تأثير أمام قضاء التأديب حسب رأي مجلس الدولة الفرنسي، أما الحكم بالبراءة للشك فقد أبقى قضاء مجلس الدولة حرية التصرف لسلطة التأديب لاتخاذ ما تراه مناسباً من إجراءات بحق الموظف⁽⁹⁶⁾.

واستقر الفقه⁽⁹⁷⁾ والقضاء في مصر على عدم الأخذ بحجية الأحكام بالبراءة إذا لم تكن مبنية على انتفاء الوجود المادي للوقائع، فلا حجية لحكم البراءة المبني على عدم كفاية الأدلة أو الشك ولا يجوز القوة أمام سلطات التأديب.

فقد ذهب القضاء المصري في حكم للمحكمة الإدارية العليا بقولها ” ولئن كان قد قضى ببراءة الموظف من التهمة الجزائية إلا أن هذه البراءة قد بنيت على أسباب، قوامها الشك الذي يشفع له درء العقوبة الجزائية عنه، إلا أنه لا يرفع عنه مسؤوليته في المجال الإداري فالأمر لا يتعلق في المجال الإداري بالقصاص منه بل بالأطمئنان إلى وجوده في وظيفته، وإلى صلاحيته للقيام بأعبائها على الوجه الذي يحقق المصلحة العامة، وإذا انعدم هذا الاطمئنان أو تزعر كان للإدارة أن تقصي من لا تثق بصلاحيته ولا تطمئن إلى أمانته أو نزاهته وحسن سلوكه في خدمة المرفق العام الذي تقوم عليه“⁽⁹⁸⁾. كما قضى ” بأنه متى ثبت الحكم الصادر من المحكمة الجزائية بتبرئة الموظف المتهم لم يستند إلى عدم صحة الواقعة أو عدم الجناية، وإنما بني على الشك وعدم كفاية الأدلة فهذا لا يرفع الشبهة عنه نهائياً ولا يحول دون محاكمته تأديبياً وإدانة سلوكه الإداري من أجل هذه التهمة على الرغم من الحكم بالبراءة“⁽⁹⁹⁾.

صدور الحكم بالبراءة لعيب في الشكل وبطلان الإجراءات

يتمتع القاضي الجزائي خلال نظره للقضية المعروضة عليه بحرية الاقتناع، فهو لا يتقيد باتباع أسلوب أو وسائل أو أدوات معينة للكشف عن الحقيقة، فيجوز له أن يسلك أي طريق يراه مناسباً بغية الوصول إلى الحقيقة، وبناء عليه فللقاضي قبول أي دليل يعرض عليه خلال (96) د. عبد القادر الشبخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، دار الفرقان، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1983 م، ط 1، ص 37.

(97) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 262، د. حسن عبد الفتاح، أثر الحكم الجنائي في إنهاء علاقة الموظف بالدولة ومجلة العلوم الإدارية، مرجع سابق، ص 134.

(98) المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 9/6/1963، الطعن 931، نقلاً عن د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق ص 593.

(99) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 8/3/1958، الطعن 634 س 3 ق، نقلاً عن د. عبد الوهاب البنداري، مرجع سابق ص 212.

المحاكمة أو رفضه، وللقاضي الحرية في تقدير قيمة الدليل دونها رقابة عليه من أحد⁽¹⁰⁰⁾.

ويكاد يجمع الفقه التأديبي على أن صدور قرار ببراءة الموظف لعب في الشكل وبطلان الإجراءات لا يحول دون محاكمته تأديبياً، لأن سبب البراءة جنائي⁽¹⁰¹⁾.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرار لها بقولها: "متى ثبت أن المحكمة الجزائية قضت ببراءة المدعي من تهمة تعاطي المخدرات، وكان سبب البراءة يرجع إلى عيب شكلي في إجراءات ضبط الواقعة، وهو بطلان التفتيش بمقولة أن الحالة التي هوجم فيها المقهى لم تكن من حالات التلبس التي تسوغ قانوناً تفتيش المقهى، فإن هذا الحكم لا ينفي قيام سبب الجزاء التأديبي، وهو إخلال الموظف المتهم بواجبات وظيفته والخروج على مقتضياتها، وقد ثبت للسلطة التأديبية من أوراق التحقيقات الجزائية ومن التحقيقات التي تجريها هي، ومن سماعهم من الشهود فقد ثبت لها تواجد المدعي في المقهى التي هاجمها البوليس وضبط بها، وهذا أمر غير منكور منه، كما ثبت من تحليل المادة المضبوطة أنها حشيش، وأن ما علق على حجارة الجوزة آثار حشيش، فإذا استفادت من ذلك كله أن المدعي أدخل بواجبات وظيفته، وخرج على مقتضيات السلوك الواجب على رجل البوليس، والابتعاد عما يحط من كرامته ويسيء إلى سمعته، فإن الجزاء التأديبي والحالة هذه يكون قد قام على سببه⁽¹⁰²⁾". وقد علق الدكتور وحيد إبراهيم والدكتور مغاوري شاهين والدكتور أحمد فتحي سرور على هذا الحكم بأنه إهدار لقوة الحكم الجزائي ولبدأ الشرعية الذي هو من المبادئ الأساسية، التي كفها الدستور وإعلان حقوق الإنسان لضمان الحرية الفردية وذلك "لأن قانون الإجراءات الجزائية وقد قيد القضاء الجزائي بالتزام ضوابط معينة لإمكان الأخذ بالدليل على الإدانة، فإن هذا التقييد لا يتصل بالتأثير الجزائي وحده وما يتصل به من أدلة تثبته، وإنما هو يتعلق بالنظام العام ويفرض على كافة الجهات، بحيث لا يجوز لها أن تستند إلى دليل أهدره القضاء الجزائي، ومعنى ذلك أن البطلان الذي ينطق به القضاء الجزائي، لا ينصب على دليل الإدانة في أي مجال".

(100) د. عبد الله بن سعيد العيزري، حجية الحكم الجزائي أمام مجالس التأديب، مرجع سابق، ص 125.
(101) د. عبد القادر الشخيلي، القانون التأديب وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 36.

(102) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 12/14/1975 الطعن 1655 س 22 ق مجموعة الأحكام س 21 ص 299، نقلاً عن د. وحيد محمود إبراهيم، مرجع سابق ص 60.6، ومشار إليه في د. محمد عصفور، مرجع سابق ص 299.

البراءة لتخلف أحد أركان الجريمة الجزائية

قد يصدر الحكم الجزائي بالبراءة لتخلف أحد أركان الجريمة الجزائية، مثل انتفاء القصد الجزائي في الجرائم العمدية، وانتفاء الخطأ الجزائي في الجرائم غير العمدية، وفي مثل هذه الحالات لا ينفي الحكم الجزائي وقوع الفعل المادي المسند للفاعل بصفته ونسبته له⁽¹⁰³⁾، ولكنه لا ينفي الصفة الإجرامية عنه، وبالتالي لا يحول دون أن تكون هذه الوقائع جريمة تأديبية، لأن منطقتي التجريم في كل منها يختلفان عن الآخر⁽¹⁰⁴⁾.

وقد لا تتوافر في الفعل أركان الجريمة الجزائية، إلا أن المشرع أوجب مساءلة مرتكبه تأديبياً عن إهماله الذي أدى إلى فقد المهات، فيمثل هذا الأمر مبدأ استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية، كون التكيف الجزائي للفعل يختلف عن التكيف التأديبي، حيث لا يتقيد القضاء التأديبي بالتكيف الجزائي للفعل، لأن القضاء الجزائي ينظر إلى الفعل من حيث مدى توافر أركان الجريمة حسب ما هو موضح في قانون العقوبات، بالمقابل تنظر السلطات التأديبية إلى الواقعة من زاوية مدى خروجها على الواجب الوظيفي الذي يترتب العقوبة التأديبية، وهنا لا يحوز الحكم الجزائي الصادر بالبراءة لعدم توافر أركان الجريمة أي قوة أمام السلطات التأديبية، ويحق لها أن تقوم بإيقاع العقوبة التأديبية بحق الموظف إذا توفرت فيه أركان المسؤولية التأديبية ما دام لا يوجد تعارض بين الحكم الجزائي الصادر بالبراءة والحكم التأديبي بخصوص إثبات الفعل أو نفيه⁽¹⁰⁵⁾.

وأكد القضاء المصري على ذلك بقوله ” بأن القدر المتيقن من التحقيقات التي تمت تثبت أن المنزل الذي ضبط به الطاعن تخوم حوله الشبهات، ويتردد عليه بعض الأشخاص للعب القمار، وأن بعض من ضبطوا وبينهم الطاعن اعترفوا بأنهم كانوا يلعبون الورق، وإن ذكروا أن ذلك كان بقصد التسلية فقط، إلا أن حقيقة الأمر تخالف ذلك من واقعة ضبط التفيتش وأوراق اللعب، وكذلك ما تكشف عنه طبائع الأمور من وجود المترددين على المنزل حتى الساعات الأولى من الصباح، بما لا تقتضيه طبيعة التزاور بين الأصدقاء، وجود الطاعن في

(103) د. جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 77.

(104) د. وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجنائي أمام سلطات التأديب، مرجع سابق، ص 615.

(105) د. وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي أمام السلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 617.

هذه البيئة التي تحللت من الأخلاق الكريمة، وفي هذا الوسط المدموغ بالاستهتار والعبث يؤثم سلوكه وينعكس سلباً، ويمتد إلى وظيفته آخذاً في الاعتبار مستوى الوظيفة التي يقوم بعملها، واتصالها بالعمل القضائي، ومن ثم يكون الطاعن قد ارتكب الذنب التأديبي المنصوص عليه، ولا وجه للاحتجاج بأن الطاعن لم يثبت بحقه لعب القمار إذ إن ما اسند إليه هو الإخلال بكرامة الوظيفة، وهذه المخالفة لا تتوقف بطبيعة الحال على ثبوت أو نفي إدارة المنزل للعب القمار، وإنما يستخلص من مجموع الدلائل والقرائن التي أسفرت عنها التحقيقات وهي في مجموعها تلقي ظلالاً كثيفة على فساد بيئة المنزل طبقاً للعرف العام، فهنا لم تتوافر أركان جريمة لعب الميسر المنصوص عليها في المادة (352) من قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937، رغم ذلك فإنه لا تثريب على سلطة التأديب في توقيع الجزاء على الموظف الذي يتردد على هذه الأماكن المشبوهة⁽¹⁰⁶⁾.

على هذا الأساس فإن الحكم الجزائي الصادر لانتفاء القصد الجرمي لا يؤثر في مؤاخذه الموظف المتهم إدارياً لما ثبت في حقه من إهمال عمله، كان من شأنه أن يؤدي إلى ضياع حق مالي للدولة.

موقف قضاء التأديب:

وباستعراض أحكام التأديب نلاحظ أن الاعتبارات التي قامت عليها قوة الحكم الجزائي أمام سلطة التأديب يسلم بها القضاء ولذلك قضى "بأنه من المبادئ المقررة أن الحكم الصادر في الدعوى الجزائية يقيد القاضي المدني فيما فصل فيه من وقائع وكان فصله فيه ضرورياً وغني عن البيان أن هذا المبدأ يسري من باب أولى في مجال القضاء التأديبي متى توافرت شرائط تطبيقه⁽¹⁰⁷⁾.

كما قضى بأنه لا يجوز للقرار التأديبي أن يعيد النظر فيما قام عليه الحكم الجزائي الذي قضى

(106) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 28/4/1973، الطعن رقم 244 س 15 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ص 3902، نقلاً عن د. عبد الله بن سعيد العيزري، حجية الحكم الجنائي، مرجع سابق، ص 110.

(107) حكم المحكمة التأديبية المصرية التبرية والتعليم جلسة 27/4/1959 القضية 43 س 6 المشار إليه في مؤلف المستشار عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 181 بند 152، وحكم المحكمة التأديبية الشؤون البلدية جلسة 2/6/1959 القضية رقم 16 س 1 ق، ص 64 مشار إليه في مؤلف الدكتورة عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، مرجع سابق، ص 99.

بالبراءة وإلا كان في ذلك مساس بقوة الشيء المقضي وهو ما لا يجوز فإذا كان القرار التأديبي المستأنف وقد قضى ببراءة الضابط المحال مما أسند إليه لصدور حكم نهائي في القضية 1405 لسنة 1985 جنح ميناء بورسعيد ببراءته يكون قد أصاب الحق فيما قضى به وصدر صحيحاً ومتفقاً مع أحكام القانون⁽¹⁰⁸⁾.

كما قضى بأن الحكم الجزائي حجة فيما قضى به من ثبوت ارتكاب الطاعنين للأفعال المنسوبة إليهما والتي تنطوي على جريمتين إحداها جنائية والأخرى تأديبية لذلك يكون ما أثاره الطاعنان في شأن صحة ما هو منسوب إليهما غير قائم على سند ويتعين رفضه⁽¹⁰⁹⁾.

كما قضى بأن الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة بما فصلت فيه ويعتبر الحكم عنوان الحقيقة فيما قضى به... والقضاء الإداري لا يرتبط بالحكم الجزائي إلا في الوقائع التي فصل فيها الحكم وكان فصله فيها ضرورياً ولما كان الثابت من الأوراق أن السيدة/.... الموظفة.... ضببت بمعرفة مباحث الآداب بالإسكندرية في شقة أحد المواطنين وحقق معها بمعرفة النيابة العامة في القضية رقم 2511 لسنة 1982 وقدمتها النيابة العامة على المحاكمة بتهمة الاعتياذ على ممارسة الدعارة وقضت محكمة الجرح حضورياً بحبسها ثلاثة أشهر مع الشغل والإيقاف الشامل والمراقبة مدة مساوية للعقوبة إلا أن محاكمة الجرح المستأنفة قضت بجلسة 19/6/1983 بإلغاء الحكم المستأنف وبراءتها من التهمة المنسوبة إليها.

وهذا الحكم في منطوقه والأسباب التي قام عليها يحول دون مساءلة الموظفة المذكورة عن واقعة تواجدها بمفردها وهي موظفة متزوجة في شقة أحد المواطنين التي تحوم حوله شبهات سوء السلوك على النحو السابق بيانه.... ولو كانت كل تحريات الشرطة صحيحة كما توهمت المحكمة التأديبية في حكمها المطعون فيه لما قامت بالبلاد وبالدينيا بأسرها حاجة إلى خدمات القضاء والعدل.

(108) حكم مجلس التأديب المصري الاستثناء لضباط الشرطة جلسة 11/1/1987 استئناف الحكم رقم 23 سنة 1985 (غير منشور).

(109) حكم الإدارية العليا جلسة 21/5/1988 الطعن رقمي 3412، 3522 س 32، مجموعة الإدارية العليا س 33 جزء 2 ص 1540، قاعدة 247.

حكم الإدارية العليا جلسة 26/2/1988، الطعن 2338 س 31 مجموعة الأحكام، س 33، جزء 2 ص 1204، قاعدة 193، نفس المبدأ في حكم الإدارية العليا جلسة 21/12/1985، الطعن 554 س 27، مجموعة الإدارية العليا س 29، ص 665، قاعدة 89.

كما قضى بأن القضاء الجزائي هو المختص بإثبات أو نفي المسؤولية الجزائية عن الأفعال التي تكون جرائم جنائية وأنه متى قضى في هذه الأفعال بحكم نهائي حائز لقوة الأمر المقضي فلا يجوز للمحكمة التأديبية وهي بصدد التعرض للجانب التأديبي من هذه الأفعال أن تعاود البحث في ثبوتها أو عدم ثبوتها وتعتمد على ما ورد بشأن هذه الأفعال على الحكم الجزائي على أساس احترام حجية الحكم الجزائي بما قضى به⁽¹¹⁰⁾.

كما قضى بأنه لا يجوز المجادلة في إثبات واقعة بذاتها سبق لحكم جنائي حاز قوة الأمر المقضي أن نفى وقوعها⁽¹¹¹⁾.

أما عن الأساس الآخر لتبرير قوة الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب وهو قاعدة وقف الدعوى التأديبية حتى يصدر الحكم في الدعوى الجزائية الذي نص عليها المادة 29 من قانون مجلس الدولة وأنه لا مبرر لوقف الدعوى إلا صيانة قاعدة قوة الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب وإلا ما كان ثمة مبرر للوقف فإن القضاء التأديبي تردد في الأخذ بهذه القاعدة التي وردت على سبيل الوجوب وكان يترك لسلطة التأديب.

ملائمة انتظار نتيجة الفصل في الدعوى الجزائية أو الفصل في الدعوى التأديبية دون ترقب نتيجة هذه المحاكمة أو تبرير الوقف استناداً على المادة 129 مرافعات باعتبار أن الفصل في الدعوى الجزائية مسألة أولية يتوقف عليها الحكم في الدعوى التأديبية.

وأخيراً استقرت أحكام القضاء التأديبي - غير المنشورة - فيما بعد على التسليم بوقف الدعوى التأديبية حتى يفصل في الدعوى الجزائية إعمالاً للمادة 39 من قانون مجلس الدولة، 47 سنة 1972 وهذا التطور يبين من استقراء أحكام القضاء التأديبي في هذا الشأن فقد قضى "بأن سلطة التأديب هي التي تقرر بحسب ظروف الواقعة وملاساتها إذا كان من الملائم أن تنتظر نتيجة الفصل في المحاكمة الجزائية أو أن الأمر يتطلب تدخلاً سريعاً دون ترقب نتيجة هذه المحاكمة وهي وحدها التي تقرر ملائمة ذلك فليس ثمة إلزام عليها بضرورة انتظار المحاكمة

(110) حكم التأديبية بالمنصورة جلسة 31/5/1992 الدعوى رقم 488 س 19 ق، (غير منشور).
نفس المبدأ حكم الإدارية العليا جلسة 11/5/1974 الطعن 845، س 16 ق، مجموعة مبادئ الإدارية العليا في 15 عامًا، 1965، 1980، الجزء الرابع ص 3896، قاعدة 517.
(111) المحكمة الإدارية العليا جلسة 21/9/1960 الطعن 1670، س 2 ق، مجموعة الفكهاني الجزء الثامن ص 215، قاعدة 116.

ونتيجتها⁽¹¹²⁾.

وقضى بأن المادة 129 من قانون المرافعات قد أجازت للمحكمة في غير الأحوال التي نص فيها القانون على وقف الدعوى وجوباً أو جوازاً، أن تأمر بوقف الدعوى كلما رأت تعليق حكمها في موضوعها على الفصل في مسألة أخرى يتوقف عليها الحكم... وقد ارتأت المحكمة التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا تعليق حكمها في موضوع الدعوى التأديبية المقامة ضد الطاعن على التصرف في الشق الجزائي من المسؤولية بناء على سلطتها التقديرية في وقف الدعوى طبقاً لحكم المادة 129 مرافعات كما ارتأته من الأسباب مبرراً لتوقف حكمها في موضوع المسؤولية التأديبية على الفصل في الشق الجزائي ولذلك يكون الحكم المطعون فيه بوقف الدعوى التأديبية قد قام على أسباب تبرره قانوناً⁽¹¹³⁾.

فالأحكام السابقة وإن كانت تقضي بوقف الدعوى انتظاراً للفصل في الدعوى الجزائية إلا أنها كانت تبرره باعتبارات الملائمة وبمحض سلطتها التقديرية ولم تر الاستناد إلى نص المادة 29 من قانون مجلس الدولة 47 لسنة 1972 الذي يوجب عليها الوقف ولكن لاحظنا في العديد من الأحكام غير المنشورة التي صدرت من المحاكم التأديبية أنها بررت وقفها للدعوى التأديبية استناداً إلى المادة 29 من قانون مجلس الدولة فقضت المحكمة التأديبية لوزارة التربية والتعليم بعد أن أوردت نص المادة 39 سالفه الذكر بأنه "متى كان ما تقدم وأن ما نسب إلى المتهم الأول من مخالفات تأديبية هي في ذاتها الجريمة الجزائية المنسوبة إليه والتي أبلغت بها النيابة العامة من تزوير واستيلاء على المال العام فإنه يتعين الحكم بوقف الدعوى الماثلة حين الفصل في الشق الجزائي، المنسوب، للمتهم الأول من قبل النيابة العامة وإدارة الكسب غير المشروع"⁽¹¹⁴⁾.

كما قضت المحكمة التأديبية العليا لوزارة الصحة والإسكان بوقف الدعوى التأديبية وجاء بأسباب حكمها "وحيث أنه من الثابت مما تقدم أن الاتهامات في الدعوى الجزائية رقم 2158

(112) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 7/1/1967، الطعن 336 س 9، مجموعة الفكاهي الجزء الثامن، ص 220، قاعدة 121، حكم الإدارية العليا جلسة 30/12/1978، الطعن، رقم 70 س 24، مجموعة الإدارية العليا في خمسة عشر، عاماً من 1965، 1980 ص 46، 40، قاعدة 669.

(113) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 28/5/1988، الطعن، 921 س 33، مجموعة أحكام الإدارية العليا، س 33، جزء 2 ص 1580، قاعدة 252.

(114) حكم المحكمة التأديبية لوزارة التربية والتعليم جلسة 26/5/1992، في الدعوى 676 س 31، (غير منشور).

لسنة 1984 جنح الدرب الأحمر والمنسوبة للمتهمين في الدعوى التأديبية المطروحة هي ذاتها الاتهامات المنسوبة إليهما في هذه الدعوى ومما لا شك فيه أن نتيجة الفصل في الدعوى الجزائية له أثر في الفصل في الدعوى التأديبية الماثلة وبمعنى آخر فإن الفصل في الدعوى الجزائية 3158 لسنة 1984 جنح الدرب الأحمر بحكم نهائي حائز لقوة الأمر المقضي به ومن ثم يتعين عملاً بحكم المادة 29 من قانون مجلس الدولة 47 لسنة 1972 سالفه الذكر وقف الفصل في الدعوى الماثلة لحين الفصل في قضية النيابة العامة⁽¹¹⁵⁾.

كما قضت المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا بأنه "ومن حيث أن المخالفة المنسوبة إلى المحال في الدعوى الماثلة تكون بذاتها الواقعة التي تشكل جريمة الاختلاس التي رأت لجنة إعادة التنظيم بالتفتيش بالإدارات القانونية بوزارة العدل إبلاغ النيابة العامة لتحقيقها وإذ تتحد الواقعة موضوع المخالفة التأديبية مع الواقعة بموضوع الجريمة في الدعوى الجزائية فإن المحكمة ترى وقف الدعوى الماثلة حتى يتم الفصل في الشق الجزائي بهما بالمادة 39 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون 47 لسنة 1972 والمعدل بالقانون 136 لسنة 1984"⁽¹¹⁶⁾.

وعلى ذلك فإن أحكام القضاء التأديبي والتي تسلم بقاعدة قوة الحكم الجزائي على التأديبي إنما تقيم هذه القاعدة على أسس من الاعتبارات المستمدة من النصوص التشريعية سواء في قانون الإجراءات الجزائية وهي المادة 456 إجراءات جنائية مع تفسير الدعوى المدنية بمعناها الواسع أي كل ما هو غير جنائي والمادة 39 من قانون مجلس الدولة 47 لسنة 1972 الذي يوجب وقف السير في الدعوى التأديبية حتى يتم الفصل في الدعوى الجزائية والتي تعتبر نتيجة لازمة لمبدأ تقيد سلطات التأديب بالحكم الجزائي وإلا فإنه لا جدوى من هذه القاعدة إذا ظل القاضي التأديبي محتفظاً بحريته بعد صدور الحكم الجزائي⁽¹¹⁷⁾.

(115) حكم المحكمة التأديبية لوزارة الصحة والإسكان جلسة 1991/4/28 الدعوى 215 س 28 ق (غير منشور).

(116) حكم المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العامة، جلسة 1990/9/19، الدعوى رقم 56، س 32 ق.

(117) محمد عبد المنعم سالم، قوة الحكم الجنائي وأثره على المنازعات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، 1983، ص 378.

الخاتمة

ليس هناك خلاف في التشريع الإماراتي والمصري، أو القضاء أو الفقه على أن الجريمة أو المخالفة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجزائية، وبالتالي فإن لكل منهما نظاماً قانونياً مستقلاً خاصاً به ، ومن هنا فإن الأصل أن المسؤولية التأديبية مستقلة هي الأخرى عن المسؤولية الجزائية، وهذا الاستقلال يقوم حتى وإن كان ثمة ارتباط بينهما. وعليه فإن قيام إحدى المسؤوليتين لا يتعارض مع قيام الأخرى.

والعلاقة بين الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية، من الأهمية بحيث لا يمكن أن يغفل عنها أي باحث يعالج موضوع تأديب الموظفين، ولها أهمية كبيرة من الناحية العملية، وذلك نظراً للصلات الوثيقة بين الجرائم الجزائية والأخطاء التأديبية، والتأثير المتبادل بينهما، لاسيما حين يعاقب الموظف جزائياً وتأديبياً عن الفعل ذاته ، كقيامه باختلاس بعض الأموال العامة أو تزوير أو إفشاء لأسرار الدولة أو الاعتداء بالضرب أو السب على الرؤساء والزملاء، وذلك نظراً للصلات الوثيقة بين الجرائم الجزائية والأخطاء التأديبية، والتأثير المتبادل بينهما، لاسيما حين يعاقب الموظف جزائياً وتأديبياً عن الفعل ذاته ، وينبغي على ذلك القول أن الحكم الجزائي يقيد سلطات التأديب رغم عدم التطابق بين الجريمة الجزائية والخطأ التأديبي وأن المصلحة تقتضي أن ينتظر القضاء التأديبي الحكم الجزائي الذي يجب عليه احترامه وتقيده به شأنه شأن القاضي المدني.

وقد تكونت الدراسة من فصلين، ثم خاتمة تضمنت أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة، وتناول الباحث في الفصل الأول "الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية"، وانقسم

هذا الفصل إلى مبحثين، تناول المبحث الأول ماهية الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية، وتناول المبحث الثاني العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية.

وتناولت في الفصل الثاني ” أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية ” ، وقسمت هذا الفصل إلى مبحثين ، تناولت في المبحث الأول الإدانة الجزائية والمسؤولية التأديبية ، وتناولت في المبحث الثاني الحكم بالبراءة والمسؤولية التأديبية .

وانتهت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات :

أولاً: النتائج

1- تظهر المسؤولية التأديبية للموظف العام عندما يقوم بالإخلال بواجباته الوظيفية ومقتضياتها، ويرتكبها الشخص بصفته موظفاً عاماً، ويهدف من وراء ارتكابه لهذا الفعل الإضرار بوظيفته أو المساس بكرامتها.

2- بالرغم من وجود تشابه بين الجريمتين الجزائية والتأديبية، إلا أنه يوجد تباين بين الجريمتين في نواحٍ عديدة أهمها من حيث النظام القانوني الذي تخضع له كل منهما وطبيعة الجزاء والهدف منه ونطاقه والسلطة المختصة في إيقاعه، ومحل الجزاء.

3- الأصل هو استقلال الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية، وذلك لاختلافه كل منهما عن الأخرى في عدة أمور التي من أهمها: الاختلاف في الطبيعة التي تحكمهما، والإجراءات، والنظام القانوني المطبق على كل منهما.

4- الاستثناء من هذا الاستقلال هو أن يكون للحكم الجزائي حجتيه أمام السلطات التأديبية، فللحكم الجزائي الصادر بالإدانة حجتيه الملزمة للسلطة التأديبية فيما يتعلق بوقوع الفعل المكون للجريمة.

5- إن أثر الحكم الجزائي الصادر بالبراءة على سلطة التأديب يختلف فيما إذا كان حكم البراءة لانتفاء الوجود المادي للوقائع، أو لعدم كفاية الأدلة أو لتخلف أحد أركان الجريمة أو لعب في الشكل، حيث إن عدم الوجود المادي للوقائع من الناحية الجزائية لا يعني بالضرورة انعدام الخطأ أو المخالفة التأديبية.

6- أما حكم البراءة لعدم كفاية الأدلة فإن هذا الأمر ليس دليلاً على أن الموظف لا توجد شبهات حوله في احتمالية ارتكابه للجرم أو الذنب الإداري، وبالتالي فإن هذا الأمر ليس له حجية أمام السلطات التأديبية.

7- أما أحكام البراءة لتخلف أحد أركان الجريمة أو لعيب في الشكل في الحكم الجزائي فإن هذا الحكم ليس له حجية أمام السلطات التأديبية، وليس دليلاً على أن الموظف لم يرتكب الجرم أو الذنب التأديبي المنسوب إليه وبالتالي لا يمنع من محاسبته تأديبياً عن ذلك الجرم أو الذنب التأديبي.

8- إن الحكم الجزائي الصادر ببراءة الموظف العام لا يؤثر - كقاعدة عامة - في الرابطة الوظيفية للموظف العام ، وإن كان من الجائز مساءلة الموظف تأديبياً في هذه الحالة .

9- هناك تأثير متبادل ما بين القانون الجزائي والقانون التأديبي ، الأمر الذي يؤدي إلى وجود إشكالية في التطبيق العملي ومن أجل تجنب هذه المشكلات ، لابد من تمهّل السلطة التأديبية في اتخاذ الإجراءات التأديبية إلى حين صدور نتيجة المحاكمة الجزائية ، لكي يتم تقرير المسؤولية التأديبية للموظف على أساسها .

ثانياً : التوصيات

1- ضرورة العمل على وضع قانون تأديبي متكامل ، يكون مستقلاً عن المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ، يمكن تطبيقه على جميع فئات الموظفين، وذلك بهدف تحقيق المساواة والعدالة بحيث يشمل هذا القانون على قواعد موضوعية تعالج الجرائم والمخالفات التأديبية والجزاءات التي توقع بحقهم ، وقواعد شكلية تعالج السلطات التأديبية المختصة بتأديب الموظف العام من حيث تشكيل هذه السلطات واختصاصاتها والإجراءات التي من الممكن أن تتخذها من حيث سلطات الاتهام والتحقيق والمحاكمة وأن يتضمن هذا القانون الجرائم والمخالفات التأديبية ، مع ضرورة وضع ضوابط محددة لتجنب التوسع في تفسير مبدأ الشرعية في الجرائم التأديبية ، التي لم يرد بها نص من قبل الإدارة العامة .

2- تعديل النصوص القانونية في قانون الموارد البشرية بما يضمن التزام السلطات التأديبية بحجية القرار الصادر من المحكمة الجزائية ببراءة الموظف من التهمة المسندة إليه، لانتفاء الوجود المادي للوقائع، وألا تلجأ إلى محاسبة الموظف رغم صدور قرار ببراءته عن ذات التهمة.

3- ضرورة تعديل قانون الموارد البشرية الاتحادي فيما يتعلق بعقوبة العزل من الوظيفة وجوباً بمجرد ارتكاب الموظف أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف، بل لا بد من جعل الأمر خاضعاً لتقدير الإدارة التي يتبعها الموظف، خاصة الموظفين الذين يسلكون طريق الإجرام لأول مرة، بما يترك للإدارة السلطة التقديرية في الصّح عنه، واستمراره في الخدمة، ومنحه فرصة لإصلاح سلوكه، والعمل على فتح باب التوبة له من الذنب، وذلك حسب ظروف ومصلحة الإدارة.

4- وضع نص في قانون الإجراءات الجزائية يلزم النيابة العامة أو المحكمة الجزائية، بضرورة إعلام الإدارة التي يتبع إليها الموظف إذا كان الموظف يحاكم أمام تلك الجهات.

5- الحكم الجزائي يقيد سلطات التأديب رغم عدم التطابق بين الجريمة الجزائية والخطأ التأديبي وأن المصلحة تقتضي أن ينتظر القضاء التأديبي الحكم الجزائي الذي يجب عليه احترامه وتقيده به شأنه شأن القاضي المدني.

6- أن يكون للحكم الجزائي حجته أمام جهات التأديب فيما يتعلق بالوقائع التي فصل فيها الحكم وتكييفها القانوني ونسبتها إلى فاعلها.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة

- 1- أحمد سلامة بدر، الموظف العام في تشريعات دول الخليج العربية، دار النهضة العربية، 2007.
- 2- أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية (مبادئ القضاء الإداري في التأديب)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2010.
- 3- أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، القاهرة 1985 م.
- 4- أحمد عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
- 5- أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 2009 م.
- 6- أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الإجراءات الجزائية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، 2012.
- 7- أعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مطبعة الفجيرة الوطنية، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2007 م.

- 8- أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ط1، 2010م.
- 9- أنور أحمد أرسلان، وسيط القانون الإداري الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1997م.
- 10- أنور أحمد أرسلان، وسيط القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1983م.
- 11- مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- 12- بدر أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمخالفة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 13- جودة حسين جهاد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية لدولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، طبعة 2006م.
- 14- حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، دار الكتب القانونية، مصر، 1998.
- 15- حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، (القرارات الإدارية- العقود الإدارية- الأموال الإدارية- الوظيفة العامة)، دار وائل للنشر، الأردن، ط1، 2010.
- 16- خالد الزعبي: القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة للنشر، 1998.
- 17- خالد خليل الظاهر، أثر الحكم الجزائي على الموظف العام في النظام السعودي، مكتبة القانون والاقتصاد، ط2، 2008.
- 18- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 19- رؤوف عبيد، مبادئ القسم العام من التشريع العقابي المصري، دار الفكر العربي، القاهرة 1975.

- 20- سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 21- سعيد عبد اللطيف حسن، الحكم الجزائي الصادر بالإدانة، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- 22- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثامنة، 1966م.
- 23- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1995.
- 24- سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 1975.
- 25- سليمان عبد المنعم، النظرية العامة في قانون العقوبات، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.
- 26- سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، 2002.
- 27- شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، دار الفكر والقانون، 2008م.
- 28- عبد الرؤوف مهدي، شرح القواعد العامة لقانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983م.
- 29- عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة العارف بالإسكندرية، الطبعة الثانية، سنة 2008.
- 30- عبد العظيم عبد السلام، منصور محمد أحمد، القضاء الإداري، قضاء التأديب، 2003-2004م.
- 31- عبد العظيم عبد السلام، منصور محمد أحمد، القانون الإداري، النشاط الإداري، الكتاب الثاني، 2002-2003م.

- 32- عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983 م.
- 33- عبد الوهاب حومد، المفصل في شرح قانون العقوبات، القسم العام، المطبعة الجديدة، دمشق، 1990.
- 34- علي بن موسى بن علي فقيهي، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2013 م.
- 35- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في لوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر، 2004 م.
- 36- عليوه مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، الكتاب الثاني، 2009.
- 37- غنام محمد غنام، الحماية الجزائية لأسرار الأفراد لدى الموظف العام، دار النهضة العربية، 1988 م.
- 38- فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 1993.
- 39- كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، دراسة مقارنة، عمان، 1980.
- 40- كمال رحاوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر 2003.
- 41- ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004 م.
- 42- مأمون محمد سلامة، شرح قانون العقوبات، القسم العام، مطبعة جامعة القاهرة، 1991.
- 43- محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام جنائياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، 2010 م.
- 44- محمد صبحي نجم، الجرائم الواقعة على الأشخاص، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1994.

45- محمد عودة محمد الجبور، الجرائم الواقعة على الأشخاص في قانون العقوبات الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2000.

46- محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005 م.

47- محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، أكاديمية شرطة دبي، 2006.

48- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفة، التأديبية دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية سنة 2007 م.

49- محمود أبو السعود، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1998.

50- محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.

51- محمود نجيب حسني، النظرية العامة للقصد الجزائي، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 1974.

52- نايف المطيري ومنذر الشمالي، تأديب العاملين في القانون الكويتي، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2006 م.

53- نظام توفيق المجالي، شرح قانون العقوبات، القسم العام، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

54- هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، الطبعة الأولى، 1434هـ-2013 م.

55- نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات، جامعة الشارقة، 2009.

56- نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للتوزيع والنشر، ط 1، 2007.

ثانياً: المراجع الخاصة

1- إبراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط 1، 2005 م.

2- إعاد حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 1999.

3- حمدي رجب عطية، الحماية الجزائية للموظف العام، دراسة في التشريعين المصري والليبي، 2010م.

4- شياء عبد الغني عطالله، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجزائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة 2002م.

5- عبد القادر الشخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجزائي، دراسة مقارنة، دار الفرقان، عمان، الأردن، 1983.

6- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988م.

ثالثاً : المقالات والأبحاث

1- حسني درويش، الجوانب الجزائية في الجريمة التأديبية، المجلة الجزائية القومية، العدد 3، المجلد الثالث والعشرون، 1980.

2- عبد الوهاب عبدول، قضاء المحكمة العليا الإماراتية في الموضوع، المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية، أبو ظبي، 2010 / 3 / 24-25م.

3- عبد الفتاح حسن، أثر الحكم الجزائي في إنهاء علاقة الموظف بالدولة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، 1962.

4- علي شنطاوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مجلة دراسات سلسلة العلو الإنسانية، الجامعة الأردنية، المجلد الثاني والعشرون، العدد السادس، 1995.

5- مجلة العدالة التي تصدرها وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، العدد (10)، ص 121.

6- مصلح الصرايرة، ربيعة يوسف بوقراط، حجية الحكم الجزائي النهائي أمام سلطات التأديب الإدارية، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 41، ملحق 1، 2014.

7- نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع: العدد السادس، كانون الأول، 1992.

رابعاً : الرسائل والأطروحات

1- أحمد السيد محمد إسماعيل، إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، أكاديمية شرطة دبي، 1434هـ-2013م.

2- أحمد فتحي إبراهيم أبو عودة، أثر الحكم الجزائي على الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الأزهر - غزة، فلسطين، 2014.

3- أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2010م.

4- بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011-2010م.

5- جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، أكاديمية شرطة دبي، 1433هـ-2012م.

6- ربيعة يوسف بوقراط، أثر الدعوى العمومية على التأديب الوظيفي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، غير منشورة، 2006م.

7- عبد الله بن سعيد العيزري، حجية الحكم الجزائي أمام مجالس التأديب، دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1427هـ-2006م.

8- عوض محمد يحي يعيش، حماية الجزائية للموظف العام بالتطبيق على رجل الشرطة، دراسة مقارنة، أطروحة (دكتوراه) - أكاديمية الشرطة. كلية الدراسات العليا. قسم القانون الجزائي، 2001.

9- عيسى محمد عيسى مناصرة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجزائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2012م.

10- فايز مطلق السليمان، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2013.

11- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة حاج لخضر، بائة، السنة الجامعية 2006-2007 م.

12- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1967.

13- محمد علي إبراهيم محمد، المساءلة التأديبية للموظف العام وفقاً لقوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، أكاديمية شرطة دبي، 1434هـ 2013م.

14- محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، طبعة 1980.

15- محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2012.

16- مشعل ملحم العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2011م.

17- منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق، عمان، 1984م.

18- نواف بن خالد بن فايز العتيبي، العزل من الوظيفة العامة كعقوبة جنائية، تطبيقاته في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، 2003.

19- وحيد محمود إبراهيم، قوة الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب، رسالة دكتوراه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة، مصر، 1992.

خامساً : القوانين

1- مرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية. وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم 9 لسنة 2011م.

- 2- قانون الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي رقم (1) لسنة 2006 م وتعديلاته.
- 3- قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 م وتعديلاته.
- 4- قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978 م وتعديلاته.

سادساً : مجموعة الأحكام القضائية

- 1- مجموعة أحكام محكمة تمييز دبي.
- 2- مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا.
- 3- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا مصر.
- 4- مجموعة أحكام محكمة النقض مصر.
- 5- مجموعة فتاوي مجلس الدولة مصر . <http://www.ecs.eg>

الفهرس

10	مشكلة الدراسة
10	تساؤلات الدراسة
11	سبب اختيار الموضوع
11	أهمية الدراسة
12	أهداف الدراسة
12	منهج البحث
12	خطة البحث:
15	الفصل الأول (الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية)
15	الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية
19	المبحث الأول (ماهية الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية)
20	المطلب الأول (مفهوم الجريمة الجزائية)
21	الفرع الأول (تعريف الجريمة الجزائية)
23	الفرع الثاني (أركان الجريمة الجزائية)
29	المطلب الثاني (مفهوم الجريمة التأديبية)
30	الفرع الأول (تعريف الجريمة التأديبية)
37	الفرع الثاني (أركان الجريمة التأديبية)
61	المبحث الثاني (العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية)
63	المطلب الأول (أوجه الشبه بين الجريمتين التأديبية والجزائية)
66	المطلب الثاني (أوجه الاختلاف بين الجريمتين التأديبية والجزائية)
73	الفصل الثاني (قوة الحكم الجزائي أمام سلطات التأديب)
77	المبحث الأول (الإدانة الجزائية والمسؤولية التأديبية)
79	المطلب الأول (عناصر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة)

المطلب الثاني (نطاق قوة الحكم الجزائي الصادر بالإدانة أمام سلطات التأديب).....	88
المبحث الثاني (الحكم بالبراءة والمسؤولية التأديبية).....	94
المطلب الأول (مضمون حكم البراءة وأساس القوة الملزمة له).....	95
المطلب الثاني (حجية الحكم الجزائي الصادر بالبراءة أمام سلطات التأديب).....	98
الخاتمة.....	115
أولاً : النتائج	116
ثانياً : التوصيات	117
قائمة المراجع	119

