

الفصل الرابع

الاتجاه القضائي لسلطة التأديب

تمهيد - التأديب وظيفه قضائية :

ذهب كثير من الفقهاء الى أن الشكلية Formalisme في النطاق التأديبي ليست الا نتيجة لانتمائه الى أسرة القانون الجنائي^(١) ويؤكد أنصار هذا الاتجاه أن الصفة العقابية لنظام التأديب تغطي على قواعده على نحو يغير من طبيعته بحيث يرد التأديب كله الى أساس جنائي . هذا وقد انتهى دوجي الى أن سلطة التأديب تعد من حيث أساسها عقابا جنائيا ، ذلك أنه لا يمكن - في نظره - تفسير سلطة التأديب الا على نفس فكرة سلطة الدولة التي يرتكز عليها القانون الجنائي . فلو ربطنا سلطة العقاب الجنائي بسلطان الدولة فان هذا السلطان نفسه هو الذي يستند اليه العقاب في التأديب ، واذا قام تفسير العقاب الجنائي على أساس تبرير مشروعية السلطة في الزام أفراد الجماعة بضوابط معينة والتهديد بالعقاب في حالة الإخلال بها ، فان هذه الفكرة نفسها هي التي تكون أساس العقاب التأديبي . ويضيف دوجي أنه على الرغم من اختلاف التأديب عن القانون الجنائي في بعض النواحي منها ، أن قرارات التأديب على خلاف الحكم الجنائي ، كما أن نظام التأديب كنظام عقاب ، ليس نظاما موضوعيا على خلاف النظام الجنائي بالإضافة الى اختلاف الجزاءات التأديبية عن العقوبات الجنائية .

BONNARD : «De la repression disciplinaire de fautes

(١) انظر :

commises par les fonctionnaires public», thèse Bourdeaux 1903.

DUJUT : «Traite de droit constitutionnel» Tome III 1923 p. 253.

الا أن دوجي ينظر الى هذه الفوارق على أنها فوارق وضعية أى من صنع المشرع وهى تتنافر مع الطبيعة الحقيقية للتأديب وجوهره العقابى . ولهذا تنبأ دوجي بزوال هذه الفوارق بحيث يقوم قضاء تأديبى صحيح تسمح فيه بالمرافعات ، ويكون هناك تعريف قانونى وتعداد وارد على سبيل الحصر للأخطاء التأديبية ، وعندئذ يصطبغ التأديب بصبغة قضائية كاملة (٢) وطبقا لذلك فانه من الضروري اخضاع سلطة التأديب لضمانات وضوابط تحول دون التحكم والتعسف فى استعمالها هذا وقد اهتم الفقيه الفرنسى Salon (٣) بالجانب القضائى للتأديب وعنده أن التأديب نشاط مماثل للقضاء وتحترم فيه القواعد التى تجمي الموظيف (٤) ويقرر أنه اذا كان من الملاحظ التردد فى انتزاع سلطة التأديب من السلطة الرئاسية ، الا أنه يرى أن هذا السبب مقبول عندما يتعلق الأمر بجماعات محدودة قليلة العدد ، ولكنه ليس مقبولا بالنسبة للادارات الكبيرة حيث تتكون مجموعات الوظائف للقيام بمهام الدولة ، والتى تضم ما يقرب من ثلاثة ملايين شخص موزعين فى جهات متفرقة . وأنه يرى نتيجة لهذا أنه من الممكن حصر الجرائم وايجاد علاقة بين الخطأ والجزاء واعداد مجموعة من الاجراءات التأديبية (٥) . ويضيف بأن التجارب تشير الى أن المقترحات التى تبديها اللجان الاستشارية بالنسبة للجزاء توافق عليها السلطات الادارية الرئاسية فى أغلب الأحيان وهذا يرتقى Haussées au rang Juridiction de fait وأنه سيأتى اليوم الذى تباشر فيه السلطة العقابية فى جميع الأحوال بواسطة سلطة متميزة عن السلطة الرئاسية (٦) .

DUGUIT : Op. Cit. p. 255.

(٢) انظر :

SERGE SALON : Op. Cit. p. 38.

(٣) انظر :

SERGE SALON : Op. Cit. p. 39.

(٤) انظر :

«La repression disciplinaire comme une activite

1

comparable à la juridiction et devant en respecter les regles protectrices»

Op. Cit. p. 39.

(٥) انظر :

«Il est possible d'enumerer limitivement les fautes disciplinaires : d'etablir une correlation entre les fautes et les sanctions et d'elaborer un code de procedure disciplinaire».

Op. Cit. p. 39.

(٦) انظر :

«On peu penser qu'un jour viendrait où le pouvoir repressif sera dans tous les cas exerce par une autorité distincte de l'autorité investée du pouvoir de commandement.»

ويضيف الى أن القضاة الذين يتكون منهم القضاء التأديبي سيظهرون اهتماما بمصالح المرفق أكثر من اللجان الاستشارية وسيكون اهتمامهم هذا بقدر أكبر من السلطة التأديبية التقليدية ، وهذا وقد ذهب رأى فى مصر الى أن القانون التأديبي ما هو الا قانون عقوبات فى أساسه وموضوعه وغايته . فكما أن منع الجرائم يرتكز على ما للدولة من حق الدفاع عن كيائها ، كذلك تركز الولاية التأديبية على ما للدولة من حق الدفاع عن كيان الوظيفة التى هى عنصر من عناصر الدولة . وكما أن العقوبات الجنائية جزاء على مخالفة أمر أو نهى ، كذلك توقع العقوبات التأديبية على الموظف لمخالفته أمرا أو نهيا . فيكون موضوع العقوبة الجنائية هو موضوع العقوبة التأديبية - والغاية من العقوبة التأديبية هى أن يرتدع المخطئ ، ويحجز غيره من الموظفين حتى لا يتكرر الخطأ كما هو الحال فى قانون العقوبات ، اذن فالقانون التأديبي يتفق فى جوهره مع قانون العقوبات . غير أنه لا يسرى الا على فئة من الفئات التى تتكون منها الهيئة الاجتماعية فى حين أن الثانى يسرى على الهيئة الاجتماعية كلها (٧) .

تطور سلطة التأديب نحو الطابع القضائى :

تبعا لهذه الاتجاهات والأفكار تطورت سلطة التأديب فى أنظمة الدول المختلفة بقدر متفاوت بالنسبة للتقارب أو التباعد بين قانون العقوبات والقانون التأديبي فكما سبق أن رأينا فى الباب التمهيدى كيف نشأ النظام التأديبي واستمد أصوله من طبيعة النظام الوظيفى وتسلبت قاعدة الرئاسة على هذا النظام ، فقد اعتبرت السلطة التأديبية عنصرا هاما من عناصر التبعية الرئاسية - حيث أن التهديد بتوقيع الجزاءات التأديبية التى يملكها الرئيس تعد وسيلة فعالة لالزام الموظفين طاعة الرؤساء ، فالأصل أن السلطة التأديبية

(٧) انظر : د. اسماعيل زكى : ضمانات الموظفين فى التمييز والترقية والتأديب سنة

للهيئات الرئاسية مطلقة تماما دون أية قيود^(٨) .

أدى هذا الأمر الى وجود تعسف في استعمال هذا الحق من جانب السلطات الرئاسية واصطبغ التأديب في هذا الخصوص بالطابع الشخصي - الا أنه حدث تطور ملحوظ للحد من هذا الطابع الشخصي - والاتجاه به الى طابع موضوعي يقترب به من قواعد النظام الجنائي .

ففي بادئ الأمر منحت عدة ضمانات للموظفين تتمثل في استعارة بعض ضمانات من النظام الجنائي وهي كفالة حق الدفاع ، ضمان الحيادة في ممارسة سلطة التأديب ، إباحة حق الطعن .

وقد توقفت بعض الدول عند هذه الضمانات وهي الدول ذات الطابع شبه القضائي في حين اتجه البعض الآخر الى الاقتراب من النظام الجنائي وبلغ هذا التطور مداه حيث جعلت نظام التأديب نظاما قضائيا بالمعنى الصحيح ففصلت بوضوح بين سلطتي التحقيق والاتهام من جهة ، وبين سلطة المحاكمة من جهة أخرى ، وفي ذات الوقت وضعت عدة قيود للحد من حق السلطات الرئاسية في ممارسة سلطة التأديب وقصرها على العقوبات البسيطة .

وبذلك نرى أن أهم الخصائص للنظام القضائي في التأديب هو الفصل بين سلطة الاتهام والمحاكمة ، واسباغ الصفة القضائية على اجراءات التأديب وبذلك تتحقق بصورة قاطعة سيادة منطق الضمان في ممارسة الوظيفة التأديبية .

وسوف نستعرض الطابع القضائي لسلطة التأديب على الوجه التالي :

المبحث الأول : طبيعة هذا الاتجاه ومبرراته .

المبحث الثاني : تطبيقاته .

المبحث الثالث : تقدير هذا الاتجاه .

المبحث الأول

طبيعة هذا الاتجاه

اتجه القائلون بالطبيعة القضائية للتأديب الى تحليل وظيفة التأديب وتوصلوا من هذا التحليل الى أن التأديب فى حقيقته عقاب جنائى ، وهو بهذه المثابة نوع من ولاية القضاء ، ولذلك يجب أن تتسم قواعده بالموضوعية ويتحقق ذلك بحصر الجرائم التأديبية التى يمكن أن يعاقب عليها الموظف - كذا تثبيت قائمة العقوبات وإيجاد ارتباط بين الجريمة والعقوبة - مع ضرورة قيام قضاء يتولى الفصل فى المنازعات التأديبية وإعداد مجموعة - للإجراءات التى تتبع فى هذه المنازعات .

المطلب الأول

بالنسبة لحصر الجرائم التأديبية

من النتائج التى رتبها دوجى على الطبيعة القضائية للتأديب وجوب حصر الجرائم ، ومنذ أن قال دوجى ذلك فإن كثيرا من الفقه القديم والحديث يرى أنه ليس فى طبيعة الجرائم التأديبية ما يحول دون تحديدها وهو أمر ممكن رغم تعدد واجبات الوظيفة العامة وطابعها الأخلاقى ، بل يبدو هذا التحديد ضروريا لأكثر من سبب من بينها تحقيق الضمان للعاملين ضد مخاطر التحكم فى التجريم ، فضلا عن تبصيرهم بواجبات وظائفهم فيتجنبون مخالفتها .

ويعنى ذلك اضافة مبدأ الشرعية على الجرائم التأديبية وضرورة العمل على تقنينها . ويستند القائلون بهذا المبدأ على الحجج الآتية :

١ - ان الواجبات الوظيفية غير محددة مما جعلها محلا للمنازعات

المستمرة كما أن واجب طاعة الرؤساء تثور حوله كثير من المشاكل من الناحية التطبيقية خاصة ما يتعلق بحدود هذا الواجب ، موقف الموظف ازاء أمر غير مشروع وبذلك فعلى فرض أن الواجب نفسه لا خلاف عليه فان مفهومه وحدوده يتطلب وضع تفسير واضح محدد(٩) .

٢ - تحديد المخالفات التأديبية يؤدي الى تعليم وتبصير الموظفين بالجرائم التي يؤاخذون عليها ، بدلا من أن يترك ذلك لتصورات وتقديرات غير منضبطة تماما - ومن حسن الادارة أن يعلم كل موظف منذ دخوله الخدمة ما له وما عليه بوضوح . بل ويحسن تسليم العاملين كتيبات تتضمن ذلك . فان أى جزاء تأديبي ليس الا قسوة لا معنى لها اذا لم يكن معروفا مسبقا الخطأ الذى ترتب عليه هذا الجزاء .

٣ - ان منطق الضمان يستوجب تحديد المخالفات التأديبية . فحرية الادارة فى تحديد المخالفات التأديبية قد ينطوى على استبداد وتعسف .

٤ - تحديد المخالفات التأديبية يدعم فاعلية التأديب ، فالتحديد بما يحمله من الوضوح وعدم الغموض عنصر هام من عناصر النظام ، اذ يشجع الادارة ويساعدها فى اتخاذ الاجراءات المناسبة فالتحديد لا يضع قيودا على حرية السلطة التأديبية أو يحد من سلطة التأديب ، وانما يجعل الاجراءات التأديبية بعيدة عن التحكم والاستبداد .

٥ - وما يؤيد هذه الحجج أن هناك بعض الأنظمة التى اخذت بتحديد الجرائم مثل التشريع الايطالى(١٠) وشيلى(١١) .

المطلب الثانى

ضرورة تثبيت قائمة العقوبات

يقتضى هذا الشرط سريان مبدأ شرعية العقوبة فى المجال التأديبي

ومن الملاحظ أن هذا الشرط لا يقتصر على النظم القضائية فى التأديب ولكنه يشمل أيضا النظم الادارية وشبه القضائية فهذه النظم جميعا تطبق مبدأ لا عقوبة الا بنص ، لما يتضمنه هذا المبدأ من ضمان للموظفين من تعسف السلطات التأديبية الرئاسية لذلك كان تقنين العقوبات التأديبية من أهم الضمانات فى مجال النظم التأديبية بصفة عامة .

وسوف نستعرض هذا المبدأ فى بيان مضمونه ثم الحجج التى تؤيد ضرورة تطبيقه فى المجال التأديبى .

الفرع الأول

مضمون هذا المبدأ (١٢)

يقتضى هذا المبدأ التزام السلطات التأديبية بتوقيع عقوبة من العقوبات التى حددها المشرع من قبل ، ويختلف هذا المضمون عنه فى القانون الجنائى اذ ليس هناك أى الزام فى المجال التأديبى للسلطة التأديبية رئاسية كانت او شبه قضائية او قضائية بتوقيع عقوبة معينة بذاتها عن المخالفة التأديبية طالما أنه لم يحدد المشرع ذلك ، ففي هذه الحالة تختفى سلطة الادارة فى اختيار العقوبة الملائمة وفى هذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا « ان ترخص سلطة التأديب فى اختيار العقوبة ، مناطه ألا يكون المشرع قد حدد عقوبة بعينها لمخالفة محددة فحينئذ يتعين توقيع العقوبة المقررة ومن ذلك الحظر المنصوص عليه بالمادة ٩٥ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ فيما يتعلق بالجمع

Exercice de la Fonction Publique : Op. Cit. p. 17-30.

(١٢) انظر :

SERGE SALON : Op. Cit. p. 105.

JACQUE MOURGEON : Op. Cit. p. 114.

FRANCIS DELPEREE : Op. Cit. p. 113-115.

PLANTEY (A) : Op. Cit. p. 381.

COLLARD (C.) : Op. Cit. p. 17.

والدكتور الطناوى ، المرجع السابق ، ص ٢٧٠ .

والدكتور جودت الملط ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ .

والدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ .

والدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٢٦٥ .

بين وظيفة عامة وبين رئاسة أو عضوية مجلس إدارة إحدى الشركات المساهمة
أو الاشتراك في تأسيسها» (١٣) .

الفرع الثاني

حجج ضرورة سريان مبدأ الشرعية

يرى الفقه المقارن أن مبدأ الشرعية من المبادئ الأساسية في المجال
التأديبي ويعتبر ضماناً من ضمانات عدم التعسف الذي قد يتعرض له
العاملون من قبل السلطات التأديبية وذلك للأسباب التالية :

١ - ما يمثل هذا المبدأ من عدالة مطلقة نظراً لحاجة الجماعة - أيا كانت -
لحماية مصالحها وأوضاعها المشروعة .

٢ - ضرورة تبصير العامل بالعقوبات التي يمكن توقيعها عليه في حالة
الاخلال بالواجبات المفروضة عليه . وبذلك يكون على علم مسبق بهذه
الجزاءات ونوعيتها .

٣ - أن هذه المرحلة ضرورية لاستكمال انضهار القانون التأديبي
في القانون الجنائي . من حيث أن الاثنين ذو طابع قضائي بالاضافة الى
ما أصاب القانون التأديبي من تطور اتجه الى اصباح الطابع القضائي على جميع
عناصره .

٤ - ان الاتجاه الهادف الى ايجاد الربط بين الجريمة والعقوبة التأديبية
يقتضى في بادئ الأمر ضرورة تثبيت قائمة العقوبات ثم تحديد المخالفات
التأديبية لامكان تحقيق هذا الترابط .

(١٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في يناير ١٩٦٦ س ١١ ص ٢٧٠ ، فتوى
الجمعية العمومية الصادرة في ٢٠/١٢/١٩٦٨ ملف رقم ١٣٢/٢/٨٦ .

المطلب الثالث

الارتباط بين العقوبة والجريمة^(١٤)

من شروط الطابع القضائي للتأديب ضرورة إيجاد ربط بين الجريمة والعقوبة وقد أدى تطور النظام التأديبي نحو الاتجاه الى الطابع القضائي الى ضرورة تحقيق هذا الشرط . وقد طبقت فعلا بعض النظم التأديبية هذا الارتباط ولكن بصورة جزئية فى بعض الادارات والمؤسسات بخلاف النظام القانونى للوظيفة العامة الذى لم يكتمل التطور نهائيا بشأنها فى هذا الخصوص سوى بعض الاستثناءات التى يوردها المشرع التأديبى فى حالة ربط عقوبة معينة عند ارتكاب خطأ معين .

ولذلك نرى أن تنظيم ممارسة الحق التأديبى فى ادارة البريد بفرنسا أدى الى تحقيق ارتباط بين الجريمة والعقوبة ونص على قائمة العقوبات التى يمكن توقيعها فى حالة ارتكاب مخالفات معينة^(١٥) .

Exercice de la Fonction Disciplinaire

(١٤) انظر :

Op Cit. p. 31.

SERGE SALON : Op. Cit. p. 186 et s.

(١٥) انظر :

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 32.

(١٦) انظر :

«La réduction de traitement de l'ordre de 10 à 20% du traitement mensuel pendant une période de 6 mois au plus — est appliquée» :

- a) pour négligence grave dans le service.
- b) pour irrégularité dans l'ordre de traitement des affaires.
- c) pour inobservation de devoirs de service.
- d) pour attitude incorrecte à l'égard des supérieurs. Des collègues, des subordonnés ou du public.
- e) pour comportement non conforme à la dignité de la fonction.
- f) pour violation du secret professionnel.

وأياضا القانون الشبلي .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 322.

«La corrélation des fautes et des sanctions dans l'administration chilienne des postes et télécommunications.» (Résumé du décret no 1-37e du 5 mars 1943).

كذلك الوضع في إيطاليا حيث نص على نفس الشيء بالنسبة لإيجاد ارتباط بين العقوبة والجريمة (١٦) .

هذا وبالنسبة للوضع في مصر فقد صدرت عدة لوائح للجزاءات تتضمن إيجاد الربط بين الجريمة والعقوبة التأديبية (١٧) وقد نص قانون العاملين بالقطاع العام الحالي رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على أن يضع مجلس الإدارة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها (١٨) .

ويشترط لتحقيق هذا الارتباط أن يكون هناك حصر شامل ودقيق للمخالفات التأديبية أي تقنين للمخالفات على أن يتم تقسيمها إلى درجات طبقا لكل من المعيارين الموضوعي والشخصي وبحسب درجة خطورتها والظروف التي ارتكبت خلالها .

كذلك يجب أن يكون هناك قائمة للجزاءات مع مراعاة الحد منها وتقليل القائمة الخاصة بها حتى يمكن توقيعها على الموظفين طبقا للمخالفات التي تم تحديدها كما سبق أن أشرنا (١٩) .

هذا ومن الملاحظ أنه لم يتم حتى الآن إيجاد هذا الترابط الكامل بين العقوبة والجريمة التأديبية حيث أن ذلك يرتبط بباقي عناصر التأديب خاصة ما تعلق منها بشرعية الجريمة التأديبية وإمكانية تقنينها وحصرها بصورة تمنع أي لبس أو تعسف من جانب السلطات التأديبية المخول لها حق توقيع العقوبات التأديبية (٢٠) .

(١٧) انظر : لائحة جزاءات العاملين ، محافظة القاهرة (القرار رقم ١٩٣٣ لسنة ١٩٦٥) ، لائحة جزاءات العاملين لهيئة المواصلات السلكية والاسلكية (قرار رقم ٢١١ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقرار رقم ٨١ لسنة ١٩٦٧) .

(١٨) م ٨٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 111

(١٩) انظر :

(٢٠) انظر : «Faut-il juridictionnaliser la fonction disciplinaire»

revu internationale des science administrative 1956 No. 1 p. 3.

المطلب الرابع

اسناد سلطة التأديب الى محكمة مستقلة عضويا ووظيفيا

ومقتضى هذا الشرط وجود فصل عضوى ووظيفى بين سلطة الاتهام وسلطة المحاكمة ، ومؤدى ذلك أن لا يشترك ممثلو الاتهام فى المحاكمة ، كما لا يجوز لمن كان محققا أو عضوا فى السلطة الرئاسية التى شاركت فى الادعاء أن يجلس مجلس القضاء - وتقرر بعض النظم التأديبية صراحة هذا الحكم فى حين أنه يستفاد ضمنا فى بعض الأنظمة الأخرى .

ومعنى ذلك وجود استقلال ذاتى لقضاء تأديبى ، بمعنى التخلّى عن سلطة التأديب لمحكمة مستقلة ، فيجب طبقا لذلك أن تترك سلطة التأديب لمحكمة لها استقلال عضوى ووظيفى .

فبالنسبة للاستقلال العضوى فيجب أن تعتمد المحكمة على سلطة سياسية ويتمتع أعضاؤها بميزة عدم قابليتهم للعزل خلال مدة عملهم . وبالنسبة للاستقلال الوظيفى أو الموضوعى فقضاء التأديب لا يخضعون لأوامر السلطة الرئاسية ، وقراراتهم يجب أن تكتسب حجية وقوة الشيء المقضى فيه تحت تحفظ الطعن أمام المحاكم العليا . وهذا والتخلّى عن حق التأديب الى قضاء مستقل عضويا ووظيفيا هو نهاية التطور فى نظم تأديب الموظف العام . وهذا التطور يرمى الى تقليص السلطة التقديرية المطلقة للهيئات الرئاسية . وأساسا فهذا التطور لا يوجد فى كثير من الأنظمة سوى بعض الدول مثل ألمانيا الاتحادية والنمسا ويوغوسلافيا(٢١) .

ويتطلب هذا الاتجاه تكوين محاكم تأديبية على نحو يحول بين سلطة الاتهام والتدخل فى المحاكمة ، وتختلف الدول ذات النظم القضائية فى الأخذ بهذا المبدأ .

ففى ألمانيا الاتحادية تقوم المحاكم التأديبية على أساس دستورى ويتمتع أعضاء هيئة المحاكم بكافة ضمانات الاستقلال المقررة للقضاة ، حتى لو كان

هؤلاء الأعضاء من المساعدين المؤقتين . كما يوجد نوع من النيابة العامة التأديبية (٢٢) مهمتها الأساسية تدعيم الاتهام ورفع الأمر الى المحكمة المختصة والاشراف على المحاكمة التأديبية فى كافة مراحلها وتحقيق الاتصال بين السلطات الرئاسية وبين المحاكم التأديبية كما تتم الاجراءات أمام المحاكم بحضور ذوى الشأن ومواجهتهم ببعض ، كما أن الحكم الصادر فى نهاية المناقشات السرية يجب أن يكون مسببا تسببا دقيقا ويمكن الطعن فى القرارات الصادرة من محكمة أول درجة أمام المحكمة التأديبية الاتحادية وذلك على أسس قانونية أو وضعية وأحكام المحكمة التأديبية الاتحادية نهائية . ولا يمكن الطعن فيها بأية طريقة اللهم الا عن طريق طلب العفو من رئيس الدولة .

هذا وقد وصل النظام الألماني الى درجة عالية من الكمال وذلك من ناحيتى التنظيم والاستقلال الذين تتمتع بهما هذه الهيئات القضائية ورغم تعقيد النظام الألماني ، الا انه يعتبر نظاما مترابطا تمام الارتباط كما يعتبر من الناحية التطبيقية نظاما ملحوظا فى التطور ويعطى مثالا للتنظيم المتخصص للقضاء التأديبى المستقل من الناحية التنظيمية والوظيفية (٢٣) .

وفى يوغوسلافيا توجد محاكم تأديبية . وهناك فصل بين سلطتى القضاء والاتهام حيث يتولى الاتهام مدعى تأديبى يعين لمده عام بواسطة رئيس الهيئة المختصة ويقوم هذا المدعى برفع الدعوى التأديبية بناء على العناصر التى تقدمها له السلطات الرئاسية . ومع ذلك فإن المحكمة نفسها هى التى تتخذ القرار القاطع فى خصوص محاكمة الموظف ، وتقوم المحكمة أيضا بتعيين محقق يقوم بمباشرة مهمته طبقا للقواعد المعمول بها فى التحقيق الجنائى ويقوم هذا المحقق بتقديم تقريره ، وعلى أساس هذا التقرير تقرر المحكمة

(٢٢) سوف يتضح ذلك عند استعراضنا لسلطة التأديب بلانايا الاتحادية .

YVES CHAPEL : Op. Cit. 35.

(٢٣) انظر :

«les system allemand est incontestablement le plus développé et le plus remarquable, il constitue un bel exemple d'une organisation consacrant l'intervention de juridictions ayant réellement une autonomie à la fois organique et fonctionnelle».

ما اذا كانت تستمر فى نظر الدعوى أم لا ، وتنظر القضية فى جلسة علنية ، ويجب أن يسبب الحكم بشكل كاف .

وفى النمسا : تقوم اللجان التأديبية Commissions disciplinaire بتوقيع الجزاءات التأديبية الشديدة بناء على اجراءات تأديبية محددة . وأعضاء هذه اللجان مستقلون تماما ولا يخضعون لاحد خلال مباشرتهم لعمهم . وتلتزم السلطة الرئاسية بقرارات اللجان التأديبية .

الا أنه يوجد شك كبير فى استقلال هذه اللجان وظيفيا وعضويا حيث انها آلة طيعة Simple instrument فى يد اسلطات الرئاسية(٢٤) .

مبررات الاتجاه القضائى :

تتركز أهم حجج المؤيدون للاتجاه القضائى فيما يلى :

١ - ان الهيئات التأديبية المستقلة تحكم موضوعيا دون أن تتأثر بالنفوذ السياسى أو الادارى ويحقق ذلك معاملة عادلة موحدة للجميع ويوفر ضمانا هامة للموظفين ضد أى استبداد محتمل .

٢ - ان قيام هيئات قضائية مستقلة لممارسة حق التأديب يمكنها من تحديد معايير السلوك المنتظم لمجموع الادارات والمؤسسات .

٣ - ان غاية التأديب هو العقاب . واذا كان الأمر كذلك فان هناك تماثلا بين العقاب التأديبى والعقاب الجنائى ، ولذلك يجب أن تستعار معظم قواعد القانون الجنائى التى تتناسب مع التأديب خاصة فيما يتعلق بشرعية الجريمة والعقوبة والربط بينهما كذلك باستقلال عضوى ووظيفى لسلطة

التأديب يكون لها جميع الضمانات القضائية بالاضافة الى صيغ اجراءات
التأديب بالصيغة القضائية .

٤ - قد تكون السلطات الرئاسية غير قادرة على توقيع العقاب بحرية
وفاعلية بسبب تدخل النقابات والهيئات السياسية وحدوث بعض الضغوط
عليها . كما تخشى هذه السلطات توقيع العقاب تجنباً لايجاد جو سيء العمل
واثارة نفوس العاملين . بالاضافة الى تعود بعض الرؤساء اهمال اتخاذ
الاجراءات التأديبية مما يؤدي الى ضعف السلطة الرئاسية في ممارستها لحق
التأديب وبالتالي عدم سير المرفق وانتظامه (٢٥) .

المبحث الثاني

تطبيقات النظام القضائي

سنعرض في هذا المبحث لسلطة التأديب في النظام التأديبي بألمانيا الاتحادية (٢٦) ، وهو من النظم المتطورة نحو الطابع القضائي ، حيث وصل في هذا الخصوص الى درجة عالية من الكمال والتطور ، اذ يعتبر من الأمثلة الواضحة في هذا التطور من حيث التنظيم القضائي لسلطة التأديب .

وسنتناول في هذا الشأن الأساس القانوني لسلطة التأديب في النظام الألماني ، ثم الاختصاص التأديبي للسلطات التأديبية الرئاسية والقضائية . وأخيرا نتعرض لمزايا وعيوب هذا النظام .

سلطة التأديب في ألمانيا الاتحادية

تمهيد : الأساس القانوني لسلطة التأديب :

يخضع العاملون في المرافق العامة للدولة لقطاعين قانونيين مختلفين فالموظفون Fonctionnaires يخضعون لأحكام القانون العام والمستخدمون Employes والعمال Ouvriers يسرى عليهم قانون العمل حيث تنظم خدماتهم باتفاقيات جماعية تعقد بين الادارة والعمال ، غير ان ذلك لا يمنع من تشغيل مستخدمين وعمال بعقود فردية ويبرر الفقه الألماني هذا الامتياز للموظفين على أساس دستوري ذلك أن حقوق السيادة كقاعدة عامة لا يباشرها بصفة دائمة الا الموظفون العاملون الذين تخضع علاقاتهم وولايتهم للقانون

(٢٦) يعتبر النظام التأديبي الحال في مصر من الأنظمة ذات الطابع القضائي . وسوف نعرض تفصيليا لشرح سلطة التأديب في مصر في الباب الثاني .

العام (٢٧) •

كما أن تبرير ذلك تؤكد المادة الرابعة من قانون الموظفين الاتحادين الصادر في ١٤ يوليو سنة ١٩٥٣ بقولها « لا يسمح بالتوظيف الا لاداء المهام التابعة للسلطة العامة كذلك المهام المتعلقة بأمن الدولة أو الحياة العامة التي لا يمكن تفويضها لعاملين تخضع خدمتهم للقانون الخاص (٢٨) » •

ومن هذا يتبين ان المشرع الألماني الاتحادي تبنى النظرية التنظيمية في علاقة الموظف العام بالأدارة وما يستتبع ذلك من حق الدولة في توقيف العقوبات التأديبية على العاملين بمرافقها العامة •

وسوف نستعرض السلطات التأديبية في النظام الألماني ثم تقدير هذا النظام وذلك في مطلبين متتاليين •

المطلب الأول

السلطات التأديبية (٢٩)

يقدم النظام الألماني مثلاً متطوراً في الوقت الحاضر للطبيعة القضائية للوظيفة التأديبية • فهذا القضاء المتميز حجز كل الطعون عن المحاكم الادارية ومن جهة أخرى فان هذا النظام يحكمه قانون تأديبي فيدرالى وهو يشتمل بصفة خاصة على مجموعة من القواعد والاجراءات التي تحكم العمل التأديبي •

FOGERE (L) : «La fonction publique. Etudes et choix des (٢٧) انظر :
textes commenté institute international des science administrative»
Broxelles 1966 p. 69.

KOEMING (P.) : «La fonction publique en allemagne federal» (٢٨) انظر :
Paris 1973 p. 21.

L'accès de fonctionnaire n'est autorisé que pour l'exercice.

- 1) de taches ressorissant de la puissance publique.
- 2) de taches qui pour des raisons de securité de l'état au de la vie publique ne peuvent être attribuées exclusivement à des agents accapant un emploi relevant de droit privé.

«Le droit disciplinaire des fonctionnaire federeaux (٢٩) انظر :
dans la republique federal allemande» revue international des science
administratives» no 11 1966 pp. 17-70.

وسوف نستعرض فيما يلي السلطات التأديبية فى النظام الالمانى فى أربعة فروع نتناولها على التوالى وهى سلطة المحقق - ثم النائب العام التأديبى فالسلطات الرئاسية واخيرا المحاكم التأديبية .

الفرع الاول

المحقق

وهو يقوم بالتحقيق فى كل مخالفة يراد احوالها الى المحكمة التأديبية ويتم هذا التحقيق قبل الاحالة ولا يخرج من نطاقه سوى الحالات الاستثنائية التى تكون فيها الادانة من الواضح بحيث لا تحتاج الى تحقيق ، كحالة التلبس بالجريمة أو سبق صدور حكم جنائى يفيد ثبوت الوقائع ماديا ونسبتها الى العامل. • فيجوز فى مثل هذه الحالات باتفاق السلطة الرئاسية والنائب التأديبى الاستغناء عن هذا التحقيق الاضافى ، وتقوم السلطة الرئاسية بمناسبة كل مخالفة باختيار المحقق ، ولكنه مع ذلك يباشر مهمته مستقلا تماما عنها ، ويخضع فى التحقيق الذى يجريه لقواعد الاجراءات الجنائية فيتمتع بسلطات واسعة كحق سماع شهود والاطلاع على الاوراق اللازمة واستجواب المتهم .

ويجوز الطعن أمام الدائرة التأديبية الاتحادية المختصة فى كافة القرارات التى قد يتخذها المحقق أثناء التحقيق كما يجوز الطعن أمامها فى القرار الذى تصدره السلطة الرئاسية التى اختارت المحقق فى طلب رده . والحكم الذى تصدره الدائرة التأديبية يجوز بدوره أن يكون محلا لطعن أمام المحكمة التأديبية الاتحادية باعتباره من قبل الأحكام غير انتهائية .

وبعد الانتهاء من التحقيق يحيل المحقق الاوراق الى السلطة الرئاسية التى اختارته مشفوعة برأيه الخاص فيما نسب الى العامل ، كما يخطر النائب التأديبى بهذا الرأى ، وفى ضوء ذلك تحدد السلطة الرئاسية موقفها نهائيا ازاء طلب احالة العامل الى المحاكمة التأديبية . اما أن تصر على ذلك أو تقرر صرف النظر عن السير فى الاجراءات ، وقد تكتفى بجزاء يوقع بالطريق

الادارى اذا استبان لها فى ضوء ما قام به المحقق - ان المخالفة لا تستوجب جزاء أشد مما تملك هى توقيعه دون تدخل من الدائرة التأديبية - وللنائب التأديبى سلطة التعقيب على ذلك كله .

الفرع الثانى

النائب العام التأديبى

تتلخص مهمة النائب التأديبى الفيدرالى فى ضمان وحدة ممارسة حق التأديب ، وكذلك احترام مصلحة الادارة ، وحسن سير اجراءات التأديب فيقع عليه اثناء سير الاجراءات التأديبية عبء حماية مصلحة الجهاز الادارى ومصلحة الجماعة ومصلحة المتهم على حد سواء وهو يعتبر كقاعدة عامة حلقة الاتصال بين السلطة الادارية من ناحية والمحكمة التأديبية بدرجتيها من ناحية أخرى .

ويظهر دور النائب التأديبى الاتحادى طيلة سير الاجراءات التأديبية ادارية كانت أم قضائية . فهو يخطر بالتحقيقات التى يجريها رؤساء المصالح وبالقرارات التأديبية التى يصدرونها وكذلك تلك التى يصدرها رؤسائهم فى حالة تقديم تظلمات ادارية ، كما ان له التدخل فى التحقيق أو القيام به ، واحالة العامل الى المحاكمة والطعن فى الحكم الذى يصدر ضده . واذا كان النائب التأديبى يتبع وزير الداخلية ويعتبر من عمال الادارة لا القضاء الا انه فى أدائه لوظيفته لا يخضع لغير القانون . هذا وقد سبقت الإشارة الى أن الأصل هو أن السلطة الرئاسية هى التى تطلب احالة العامل الى المحاكمة التأديبية غير انها لا تقوم بنفسها بهذه الاحالة لأن النائب العام التأديبى هو الذى يملك ذلك وحده ، كما ان له وحده ايداع قرار الاتهام ، ويتضمن هذا القرار بياناً بالمخالفات المنسوبة الى العامل وبأدلة ثبوتها قبله ، غير ان ذلك لا يعنى ان النائب العام التأديبى لا يملك فى أية حال من تلقاء نفسه احالة العامل الى المحاكمة ، اذ له ذلك متى رآه لازماً فى ضوء ما يحاط به من أوراق وبيانات تتعلق بالمتهم . وهكذا تتم الاحالة فى مثل هذه الصورة على خلاف رأى الجهة الادارية . واذا كان النائب العام التأديبى هو الذى يملك وحده

وفى كل الحالات اصدار قرار الاحالة وايداع قرار الاتهام فهو وحده كذلك الذى يملك تحديد نطاق المخالفات التى يقدم العامل من أجلها للمحاكمة وتلتزم المحكمة التأديبية بالمخالفات الواردة فى قرار الاتهام وليس لها أن تتعداه الى غيرها .

هذا ويساعد النائب العام التأديبى فى أدائه لوظيفته طائفتان من العاملين تكونان معا النيابة العامة التأديبية وهما :

(أ) الوكلاء :

وهم ليسوا متفرغين بل عاملون اداريون يعملون فعلا فى الأجهزة الادارية ويختارهم النائب العام التأديبى لمعاونته بناء على عرض من الجهات التابعين لها ويحدد النائب التأديبى دائرة اختصاص كل منهم . فهم ممثلوه لدى جهاتهم الأصلية ولا يخضعون فى أدائهم لواجباتهم التأديبية سوى لأوامره كما انه يملك اعفاءهم من أعمالهم .

(ب) المعاونون :

وهم على خلاف الوكلاء ، عاملون متفرغون يخضعون للنائب التأديبى ويتبعون وزير الداخلية ويقوم النائب بتحديد مهمة كل منهم . وهم بحكم تفرغهم يساهمون فى الاجراءات التأديبية بصورة أوضح من الوكلاء ، كما انهم وحدهم الذين يقومون بتمثيله أمام المحكمة التأديبية الاتحادية .

ونلخص وظيفة النائب العام التأديبى الفيدرالى فيما يلى (٣٠) :

أولا : ضمان وحدة ممارسة السلطة التأديبية واحترام مصالح الادارة وحسن سير الاجراءات التأديبية .

ثانيا : انه مستقل تماما عن السلطات الرئاسية .

ثالثا : يمكنه أن يصدر قرارا قضائيا بالنسبة لجميع المخالفات المتعلقة
بأداء الخدمة .

رابعا : يمكنه على غير رغبة الإدارة اتخاذ اجراءات السير فى الدعوى،
التأديبية ويمكنه أيضا اتخاذ اجراءات الوقف المؤقت عن الخدمة وكذا الاقتطاع
الجزئى من المرتب .

خامسا : يمكنه أن يعترض على قرارات الرئاسات الادارية العليا بشأن
عدم اتباع اجراءات التأديب الشكلية ، هذا ويمكنه بنفسه القيام باجراء
التحقيقات اذا كانت ضرورية لمباشرة وظيفته .

سادسا : الا انه فى حالة توقيع العقوبات البسيطة بمعرفة السلطات
الرئاسية فان النائب الفيدرالى التأديبى لا يملك أى حق للاعتراض .

الفرع الثالث

السلطات الرئاسية

وهى تباشر نظام التأديب الادارى أى التأديب الذى يتم بواسطة عاملون
اداريون ودون الالتجاء الى جهة قضائية أو شبه قضائية . وهذا التأديب قد
يمارسه رئيس المصلحة أو السلطات الرئاسية العليا وهو ذو طابع ادارى
محض (٣١) .

فبالنسبة لرئيس المصلحة فانه يقوم باجراء التحقيق مع العامل التابع
له فيما قد ينسب اليه من مخالفات وذلك بسماع أوجه دفاعه ، ويجب أن
يكون التحقيق كتابيا وأن يخطر به النائب العام التأديبى وعلى أثره وفى ضوء
الوقائع محل البحث قد يرى رئيس المصلحة أحد أمرين :

- فهو قد يقرر وقف السير فى الاجراءات اذا لم ير وجها للدانة

(٣١) انظر ممارسة الوظيفة التأديبية ، المرجع السابق ، ص ٧١ ، مجلة العلوم الادارية ،
السنة السابعة ، ابريل سنة ١٩٦٥ ، ص ١٨ .

ويخطر عندئذ كل من العامل والسلطة الرئاسية العليا والنائب العام التأديبي بقراره الصادر في هذا الشأن .

- وقد يرى ان الوقائع المنسوبة الى العامل تستحق العقاب عليها وعندئذ قد يكتفى بعقوبات الانذار أو اللوم أو الغرامة التي لا تتجاوز مرتب شهر فيوقع الرئيس الاداري الجزاء أو يطلب من السلطات الرئاسية العليا توقيعه - وقد يرى أيضا ان الخطأ يستوجب توقيع عقوبات تأديبية أشد فحينئذ يرفع تقريراً الى السلطات الرئاسية العليا لاحالة الموضوع الى المحكمة التأديبية المختصة التي تملك وحدها توقيع العقوبات الشديدة .

وحينئذ تتخذ الاجراءات اللازمة للسير في احالة العامل المتهم الى المحكمة التأديبية المختصة ، وقرار الجزاء الاداري الموقع من رئيس المصلحة يجب أن يكون كتابيا ومسببا ، كما يجب أن يصدر بعد سماع أقوال العامل وتحقيق أوجه دفاعه وأن يحاط النائب العام التأديبي علما بذلك .

ويجوز للعامل الذي توقع عليه الجزاء الطعن في قرار السلطة الرئاسية على الوجه التالي (٣٢) :

١ - التظلم منه اداريا الى الجهة الرئاسية التالية مباشرة لرئيس المصلحة الذي وقع الجزاء وذلك خلال اسبوعين من تاريخ صدور القرار ، ويكون هذا التظلم كتابة ويقدم عن طريق رئيس المصلحة مصدر قرار الجزاء - وللعامل أيضا أن يتظلم اداريا من القرار الذي تصدره هذه السلطة الى السلطة الادارية الأعلى منها مباشرة وهكذا حتى نهاية التسلسل الاداري ، وتملك السلطة الادارية الأعلى عند فحصها للجزاء بمناسبة التظلم المقدم عنه الغاء الجزاء نهائيا أو تخفيفه أو تشديده وهي قد تستند في ذلك الى اعتبارات ترجع الى المشروعية أو الى مجرد الملائمة ويجب أن يخطر النائب التأديبي بالقرار الصادر في التظلم .

M. Wünschmann

(٣٢) انظر :

«L'Exercice de la fonction disciplinaire dans les administrations centrales des pays du marché commun» op. cit. p. 246.

٢ - الطعن فى القرار قضائيا بعد استنفاد طريق التظلم الادارى ويكون ذلك بطلب كتابى مسبب يقدم الى المحكمة التأديبية من الدرجة الأولى (الدائرة التأديبية الاتحادية المختصة) عن طريق رئيس المصلحة الذى أصدر قرار الجزاء الأصل المطعون فيه ، وعلى رئيس المصلحة أن يرفق بالطعن عند إحالته الى المحكمة تقريراً مكتوباً بوجهة نظره فيه ، وللمحكمة التأديبية عند نظر الطعن رقابة الوجود المادى للوقائع المنسوبة الى العامل وما اذا كانت تكون حقيقة خطأ تأديبياً غير انه ليس لها أن تتعرض لمدى ملاءمة الجزاء .

دور السلطة الرئاسية العليا :

ويقصد بها أعلى سلطة رئاسية فى الوحدة الادارية التى يتبعها العامل المتهم وهى - فى ضوء التحقيق الأولى الذى أجراه رئيس المصلحة عند اكتشافه للمخالفة ، وفى ضوء ما قرره هذا الأخير فيما يتعلق بالجزاء عنها ، وفى ضوء ما طرأ على هذا الجزاء (نى حالة توقيعه فعلاً من رئيس المصلحة) من تعديلات اثر التظلمات الادارية التى قدمها العامل (فى حالة وجودها) - قد تتخذ أحد الاجراءات الآتية :

١ - توقيع عقوبة تأديبية من بين العقوبات التى يجوز توقيعها دون تدخل من المحكمة التأديبية ، وللعامل الطعن فى قرار الجزاء الذى يصدر فى مثل هذه الحالة أمام الدائرة التأديبية الاتحادية ، ولا مجال هنا بداهة لتقديم تظلمات ادارية ما دام القرار يصدر فرضاً من أعلى سلطة رئاسية يتبعها العامل .

٢ - إعادة الاوراق الى رئيس المصلحة ليوقع بنفسه الجزاء الذى يراه مناسباً من بين الجزاءات التى لا يلزم لتوقيعها تدخل المحكمة التأديبية .

٣ - طلب إحالة العامل الى المحكمة التأديبية ويكون ذلك اذا رأت عدم كفاية الجزاء الادارى ، ويتم هذا الطلب بقرار مكتوب ومسبب ويلاحظ أن هذا الطلب لا يتضمن بذاته إحالة العامل الى المحاكمة لان الاحالة لاتتم الا بايداع قرار الاتهام فى المحكمة عن طريق النائب العام التأديبى ، وعلى ذلك

فطالما لم يتم هذا الإيداع فإنه يكون في وسع السلطة الرئاسية العدول عن طلبها بشأن إحالة العامل إلى المحاكمة متى طلبت السلطة الرئاسية منه ذلك ، وإن كان له أن يبدي أمام المحكمة التأديبية وجهة نظره في حرية كاملة ولو كانت في مصلحة العامل المتهم .

الفرع الرابع المحاكم التأديبية

وتتميز بصفة عامة بما يأتي :

١ - نص الدستور على انشائها وتمارس وظيفتها على وجه الاستقلال ، شأنها شأن المحاكم الأخرى ولها اختصاص قضائي مفوض وتصدر بذلك أحكاما لا تحتاج إلى تصديق من السلطة الإدارية .

٢ - تعتبر المحاكم التأديبية جزءا من القضاء الإداري الاتحادي إلا أنها متميزة عنه .

٣ - تختص هذه المحاكم وحدها بنظر الدعاوى التأديبية وكذلك نظر الطعون القضائية في القرارات الإدارية التأديبية التي تصدر من السلطات الرئاسية .

٤ - يشترك في تشكيلها في معظم الحالات عناصر قضائية (٣٣) وعناصر إدارية تمثل فئة العاملين . ويعد وزير الداخلية لهذا الغرض قائمة تضم عددا من العاملين الدائمين ممن يبلغ سنهم ٣٥ عاما على الأقل . وتسرى القائمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، ويختار من بين أفراد القائمة - وبمناسبة كل قضية - من يشتركون في تشكيل الدائرة التأديبية الاتحادية أو المحكمة التأديبية الاتحادية هذا ويلاحظ أن التشريع الألماني لا يغير في تشكيل الدائرة التأديبية على حسب درجة العامل الطاعن أو المقدم للمحاكمة .

M. Wünschmann

(٣٣) انظر :

«L'Exercice de la fonction disciplinaire dans les administrations centrales des pays du marché commun» op. cit. p. 250.

هذا وتتكون المحاكم التأديبية من درجتين :

- (أ) الدوائر التأديبية الاتحادية كدرجة أولى
- (ب) المحكمة التأديبية الاتحادية كدرجة ثانية

(أ) الدوائر التأديبية الاتحادية

تنشأ هذه الدوائر بقرار يصدر من وزير الداخلية ويحدد نطاق اختصاصها الاقليمي ومقرها ، وتشكل الدائرة من ثلاثة أعضاء - وتختص بنظر الطعون المقدمة من العاملين في القرارات الادارية التي تصدر ضدهم بتوقيع جزاءات تأديبية ، كما تختص بنظر الدعوى التأديبية التي يحركها النائب العام التأديبي ليصدر فيها حكما بالبراءة أو الادانة مع توقيع أحد الجزاءات التي نص عليها القانون ، وهي تتدرج من الانذار حتى الفصل من الخدمة ، وتحدد الدائرة التأديبية اقليميا بحسب محل اقامة المتهم وتعد جلساتها في سرية وتصدر حكما مسببا وموقعا عليه من جميع الأعضاء .

(ب) المحكمة التأديبية الاتحادية

وهي محكمة وحيدة مقرها برلين (٣٤) وملحقة بالمحكمة الادارية الاتحادية وتضم داخليا ثلاث دوائر وتختص بما يلي :

١ - النظر في الطعون المقدمة في الأحكام غير النهائية للدوائر التأديبية سواء أصدرت هذه الأحكام خلال طعن مقدم من أحد العاملين في قرار تأديبي اداري أم بمناسبة دعوى تأديبية ويقدم الطعن اما من العامل أو من النائب العام التأديبي أو من السلطة الرئاسية ويجب قبل تقديمه عرضه على الدائرة التأديبية التي أصدرت الحكم المطعون فيه لاحتمال استجابتها للطعن والعدول عن حكمها ، وفي هذه الحالة تشكل المحكمة من رئيس وعضوين من داخل

المحكمة أى من ثلاث أعضاء (٣٥) .

٢ - النظر فى الطعون المقدمة فى الأحكام التأديبية النهائية للدوائر التأديبية الصادرة أثر طعن مقدم من أحد العاملين فى قرار تأديبى إدارى أو أثر دعوى تأديبية ، ويقدم الطعن إما من العامل أو من النائب العام التأديبى بالاتفاق مع السلطة الرئاسية التى طلبت الإحالة الى المحاكمة ، وقد يبنى على عيب فى الشكل أصا بالحكم أو على خطأ فى الوقائع أو فى القانون ، كذلك يجب أن يعرض أولا على رئيس الدائرة التأديبية الاتحادية صاحبة الحكم المطعون فيه حتى يصدر حكمه فى قبول الطعن ، وهو حكم يقبل بدوره الطعن امام الدائرة التأديبية الاتحادية المختصة وفى هذه الحالة تشكل المحكمة من رئيس وعضوين من داخل المحكمة وعضوين من خارجها أى من خمسة أعضاء .

وهكذا يلاحظ انه بينما تشكل الدائرة التأديبية دائما من عناصر فى أغلبها غير قضائية (عضوان من ثلاثة) فان المحكمة التأديبية الاتحادية تشكل اما من عناصر قضائية خالصة أو من عناصر قضائية وإدارية مع الاحتفاظ للعناصر القضائية بالأكثرية العددية (ثلاثة من خمسة) وترجع هذه التفرقة الى طبيعة الوظيفة التى تقوم بها المحكمة التأديبية الاتحادية كمحكمة عليا توحد تطبيق القانون هذا وقد أشار المشرع الألمانى الى أنه يجوز فى حالات خاصة أن تنعقد المحكمة التأديبية الاتحادية بهيئة دوائر مجتمعة تضم سبعة أعضاء وتكون ذلك عندما يراد الفصل فى نقطة قانونية هامة كتفسير نص وكذلك اذا ما رغبت احدى دوائر المحكمة فى الخروج على ما استقرت عليه الدوائر الأخرى أو ما استقرت عليه الدوائر المجتمعة ذاتها ، وحق عرض الأمر على الدوائر المجتمعة مقرر كذلك للنائب العام التأديبى نفسه ، والرأى الذى تنتهى اليه الدوائر المجتمعة يكون ملزما بالنسبة الى الموضوع الذى صله بصدده هذا والأعضاء السبعة الذين تتكون منهم الدوائر المجتمعة فهم رئيس المحكمة التأديبية الاتحادية واثنان من كل دوائرها الثلاثة ورئيس

الدائرة وأقدم مستشاريها . هذا والحكم الصادر من المحكمة التأديبية الاتحادية في الموضوع هو حكم قطعي لا يرفع الجزاء الوارد به غير استخدام حق العفو المقرر لرئيس الدولة في مجال التأديب ، اذ يجوز له رفع الجزاء التأديبي أو تخفيفه وذلك سواء توقع الجزاء بالطريق الإداري أم بالطريق القضائي .

المطلب الثاني

تقييم النظام الألماني

يعتبر النظام التأديبي في ألمانيا الاتحادية من الأمثلة الواضحة للنظم القضائية في التأديب حيث تتوافر فيه الشروط المتميزة لهذا الطابع القضائي ويتمثل فيما يلي :

١ - ان المحقق مستقل تماما عن السلطة الرئاسية . فهناك فصل بين سلطتي التحقيق والاتهام من جهة وبين المحاكمة من جهة أخرى .

٢ - يخضع المحقق في التحقيق لقواعد الاجراءات الجنائية فيتمتع بسلطات واسعة كحق سماع الشهود والاطلاع على الاوراق اللازمة ، واستجواب المتهم .

٣ - ان نظام النائب العام التأديبي الاتحادي يمثل عنصرا هاما في هذا النظام ويمثل نظام النائب العام في الدعوى الجنائية .

وبالاضافة الى ذلك فان النظام لديه مميزات وعيوبه ويمكن ايضاح ذلك فيما يلي :

الفرع الاول

مزايا النظام

١ - وصل نظام التأديب الألماني الى درجة عالية من الكمال وذلك من ناحيتي التنظيم والاستقلال اللذين تتمتع بهما الهيئات القضائية ، ورغم تعقد النظام الا انه نظام مترابط تمام الارتباط ، ويعتبر من الناحية التطبيقية نظاما متميزا من نوعه في العالم (٣٦) خاصة وان الاصل القانوني لهذا النظام

هو التشريع الدستوري الذي يعتبر ضماناً أساسية لهذا النظام ، فمن ناحية فان النظام القانوني لاستعمال السلطة التأديبية يكفل حماية صارمة لحقوق الدفاع وذلك في جميع مراحل الاجراءات من حيث التحقيق ، بمواجهة الأطراف ببعض ، دعوة صاحب الشأن ، مساعدة أحد المحامين في جميع المراحل إما في ذلك مرحلة التحقيق كما ان احتمال عرض الأمر على محكمة حقيقية يسمح بالقول بأن جميع الضمانات التقليدية التي تقررها الاجراءات الجنائية توجد في النطاق التأديبي ومن ثم لا توجد في هذا الخصوص أية مشكلة تستحق الإشارة إليها بسبب النظام المأخوذ به نفسه وهكذا يتحقق اخطار الموظف بما هو منسوب اليه عن طريق اعلان قرار الاتهام .

ويؤدي المساس بحق الدفاع الى الغاء القرار الابتدائي بواسطة المحكمة التأديبية الاتحادية وتعيد هذه المحكمة الدعوى لاصدار قرار جديد فيها ، وينقض الحكم . هذا ويبدى القضاء اهتماما بالغاً بردع كل مخالفة ولو كانت غير مقصودة - ويخضع نشاط المحقق أو السلطات الرئاسية لنفس الرقابة ومع ذلك فلا يوجد أية وسيلة للطعن في حالة حدوث عيب في الاجراءات أمام المحكمة الاتحادية نفسها وهي حالة نادرة .

ومن ناحية أخرى فان هذا النظام يحقق ضماناً عدم الانحياز في اتخاذ القرار التأديبي حيث تقوم الهيئات التأديبية بتنظيم نفسها طبقاً لجدول يبين المساعدين ولا يوجد على المستوى الاتحادي أية قاعدة ثابتة - ومع ذلك ، فثمة اتجاه الى السماح باشتراك مساعدين ينتمون الى الادارة التي يتبعها نفس الموظف المتهم ، ذلك خلال المحاكمة . وعلاوة على ذلك فلا تنظم الاجراءات التأديبية صور رد أحد المساعدين ، هذا الرد الذي يجوز طلبه استناداً الى أسباب معينة ، ويجوز لكل من المتهم والنائب العام التأديبي طلب الرد ، والهيئة التأديبية هي التي تفصل بنفسها في قبول هذا الطلب ويبدو القضاء في هذه الناحية متشدداً ومترددداً الى حد كبير فهو لا يسمح بالرد الا اذا كان خطر الانحياز واضحاً حقيقة ودون اعطاء أهمية خاصة للاعتبارات الشخصية .

(٣٦) انظر : دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة ، المرجع السابق ، ص ٢٨٣ .

فهو يقرر انه يجب كمبدأ عام احترام نزاهة القضاء وعدم انحيازهم كأمر مسلم به الى أن يثبت العكس ، حيث انه يستبعد من المساهمة فى المحاكمة كل من المحقق ، والمدعى العام التأديبى وممثل الهيئة الرئاسية بصفته هذه ، ولأن ضمانات استقلال القضاء تجافى الاعتبارات التى يقوم الرد عليها ، ومع ذلك فهذا وضع استثنائى ، ذلك أن تكوين المحاكم يتم بصورة تحدد حتى الحالات التى يمكن فيها طلب الرد . الا أن ذلك لا يمنع من الموافقة على الرد عند وجود أسباب جدية .

٢ - النظام الألمانى ككل يحقق توازنا معتدلا بين مصلحة المرفق العام و ضمانات الموظفين . وهو الهدف الذى تسعى اليه كافة الأنظمة التأديبية .
بالاضافة الى أنه التطور الذى يهدف اليه القانون التأديبى المعاصر .

الفرع الثانى

العيوب

هناك نقص فى الاجراءات والضمانات فمن جهة لا توجد أية وسيلة للطعن فى حالة حدوث عيب فى الاجراءات أمام المحكمة التأديبية نفسها ، ومن جهة أخرى فان الاجراءات التأديبية لا تنظم صور رد المساعدين للسلطات التأديبية ، ويبدو القضاء متشددا ومترددا الى حد كبير - فهو لا يسمح بالرد إلا اذا كان الانحياز واضحا .

المبحث الثالث

تقدير الطابع القضائي للتأديب

سبق أن أوضحنا ان شروط الطابع القضائي للتأديب هي ضرورة تعريف المخالفات التأديبية بنصوص قانونية أو لائحية تحدد بطريقة كافية بحيث لا تترك مجالا لتعسف السلطات الادارية الرئاسية . كذا ضرورة تثبيت قائمة العقوبات وايجاد ارتباط بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية وأخيرا ضرورة التخلي عن سلطة التأديب لمحكمة مستقلة عضويا ووظيفيا وتكون أحكامها حجية الشيء المقضى فيه(٣٧) .

والسؤال المطروح حاليا هو مدى توافر هذه الشروط مجتمعة في أى نظام تأديبي يوصف بأنه ذو طابع قضائي .

ويمكن اجابة على ذلك بأن هذه الشروط التى تحدد الطابع القضائي للتأديب تتوافر مجتمعة حاليا فى أى نظام تأديبي قضائي وانه حتى اليوم لا يوجد تطبيق كامل لهذه الشروط ، والذي يمكن تحقيقه حاليا هو شرط واحد ألا وهو التخلي عن سلطة التأديب لمحكمة مستقلة عضويا ووظيفيا وهذا مطبق حاليا فى ألمانيا ويوغوسلافيا والنمسا ومصر كما أشرنا فى الباب الثانى وبناء على ذلك فانه لم يتحقق حتى الآن باقى الشروط المتعلقة بتحديد دقيق للجرائم التأديبية وكذا تثبيت قائمة العقوبات مع ربطها بالجريمة التأديبية .

بالنسبة لتحديد الجرائم التأديبية :

فان التعريف المحدد للمخالفات التأديبية وهو ما يعرف بتقنين هذه

(٣٧) انظر : ممارسة الوظيفة التأديبية ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .

المخالفات طبقا لقاعدة لا جريمة الا بنص • Nullum crimen sine lege

فانه حتى الآن لم يعرف القانون التأديبي تحديدا لذلك أو تطبيقا لهذا المبدأ بصورة مطلقة كما هو مطبق فى الجريمة الجنائية وذلك لاختلاف نطاق تطبيق كل من القانونين وقد استقر رأى الفقه على صعوبة تحقيق هذه الشروط للأسباب الآتية :

١ - ان محاولة تقنين الأخطاء التأديبية على النسق الجنائى محاولة سطحية متعذرة التحقيق عمليا •

٢ - ان الواجبات والالتزامات الوظيفية تتصف بالصفة الأخلاقية الى حد كبير وهذا الوصف يجعلها غير قابلة للتقنين •

٣ - ان تعدد واختلاف الواجبات الوظيفية داخل ادارات ومرافق الدولة تتنوع بحسب طبيعة كل منها ولذلك لا يمكن تحقيق هذا التقنين لاختلاف ظروف المرفق العام من وقت لآخر • كذا لاختلاف ظروف وطبيعة كل موظف على حدة فما يعتبر جريمة تأديبية بالنسبة لموظف ما قد لا يعتبر كذلك بالنسبة لغيره من زملائه حيث أن درجة التأثيم تختلف فى نطاق الفئة الواحدة من موظف فى نطاق الفئة الواحدة من موظف لآخر بحسب نوع العمل ودرجة الثقافة •

وبالنسبة لتثبيت قائمة العقوبات وإيجاد ارتباط بين الجريمة والعقوبة •
فان هذا الشرط موجود فى معظم الدول ذات الطابع القضائى والشبه قضائى حيث توجد قائمة للعقوبات • ولكن بالنسبة للارتباط بين الجريمة والعقوبة فانه لا يوجد هذا الارتباط بصورة مطلقة ولكن توجد محاولات لتحقيق ذلك فى القانون التأديبى الايطالى (٣٨) •

(٣٨) انظر : ممارسة السلطة التأديبية المرجع السابق ، ص ٣٢ •
ينص النظام الايطالى على تخفيض المرتب الشهرى بنسبة ١٠ الى ٢٠٪ لفترة لا تزيد عن ستة أشهر بالنسبة للمخالفات التالية :
١ - الإهمال الخطير فى الخدمة •

ومن هذا يتضح ان وجود طابع قضائي حقيقى متكامل طبقا للشروط السابق ايضاحها لا يمكن تحقيقه - على الأقل - فى الوقت الحاضر وان التطور الذى أصاب السلطة التأديبية هو تطور شبه قضائي فقط لم يكتمل الى النظام القضائي الكامل بالمعنى المشار اليه .

بالاضافة الى ذلك فان هناك عدة انتقادات بشأن الطابع القضائي للتأديب تتمثل فيما يلى :

١ - ان الهدف من التأديب هو تأمين انتظام سير المرافق العلما بالدولة والقطاع العام ، اذ تعتمد هذه المرافق على الأعداد الكبيرة من العاملين لتحقيق أهدافها وتنفيذ سياستها فى المجالات المختلفة من اقتصادية أو تجارية أو صناعية أو زراعية ، ولكى تقوم الادارة بمسئولية تنفيذ هذا العمل على خير وجه فان ذلك يقتضى تحويلها الوسائل المناسبة لمنع الحلل والانحراف وتباشر الادارة مسئوليتها عن حسن سير العمل فى صور متعددة فقد منحها المشرع سلطة اصدار الأوامر واعطاء التعليمات والتوجيهات اللازمة لأداء العمل وسلطة التنظيم وتعنى توزيع العاملين بالمؤسسة أو المرفق أو الادارات المختلفة كذا شغل الوظائف والنقل والترقية وما الى ذلك ، ولن تستطيع الادارة تحقيق الأهداف المبتغاه من وراء هذه السلطات الا بوضع جزاء يضمن فاعلية ما تصدره من أنظمة وقواعد وتعليمات بتوقيع العقاب المناسب على من يخرج عليها . اذ يفترض التأديب دائما ارتكاب العامل مخالفة ادارية وتقتضى مصلحة العمل مجازاته عنها ردعا له عن معاودة ارتكابها فى المستقبل وزجرا لغيره من العاملين عن ارتكاب ذات المخالفة ، ولذا فان التأديب يهدف الى ضمان حسن سير المرفق العام وانتظامه ولا يتأتى ذلك الا باختصاص السلطات الرئاسية بممارسة حق توقيع العقاب على العاملين لتحقيق هذا الهدف .

٢ - عدم الانتظام فى العمل .

٣ - عدم مراعاة واجب الخدمة .

٤ - السلوك المريب تجاه الرؤساء .

٥ - السلوك الذى لا يتفق مع كرامة الوظيفة .

٢ - كما عارض بعض علماء الادارة العامة الانجاء الخاص باسناد سلطة التأديب الى هيئات قضائية مستقلة محبذا تركيزها فى يد الرؤساء بحجة انه من الافضل أن نضع سلطة التأديب فى يد شخص واحد بدلا من وضعها فى يد لجنة ولكن ينتقد المحبذون لنظام اللجنة ذلك بحجة أن لنظام اللجنة فائدتين هما : أنها تسهل أعمال المدير المسئول بعدم توريطة فى قضايا التأديب ونانيا انها الوسيلة الوحيدة لتأمين الحياد عند اتخاذ القرارات التأديبية . ويجب أن نذكر انه بالنسبة للنقطة الاولى فان الضبط الداخلى هو من أهم مسئوليات الادارة فيجب ألا يفوض الى لجنة خاصة تؤلف خصيصا لغرض التحقيق ، ولا شك ان قرارات اللجنة تكون عادة أبطأ وأقل تأكيدا مما لو كانت السلطة النهائية لموضوعات التأديب من اختصاص السلطات الرئاسية .

ويستطرد قائلا « اذا كنا قد أعطينا الادارة سلطة تصريفية كبيرة فى القضايا الادارية المحضة فهل لا نؤمن على الموضوعات التأديبية ؟ انه من الضرورى أن نوضح انه يجب ألا يسمح لأى ادارى مسئول أن يفرض عقوبة شديدة بدون أن يتبع بعض الاجراءات التى تؤمن للموظف المتهم جلسة مرافعة عادلة فاذا كانت هذه الاجراءات واضحة واذا أعلنت الأسباب الداعية لهذه الاجراءات التأديبية واذا أصبح المدير مسئولا عن جميع قراراته ، عندئذ يقل خطر القرارات التعسفية الى الحد الأدنى (٣٩) .

٣ - ان خطة التأديب المثلى تستهدف تحقيق مبدئين : تحديد الاطار الذين يمكن فى نطاقه تنمية السلوك الوظيفى ، ثم اتخاذ اجراء حاسم فى مواجهة الأقلية التى تنحرف عن هذا السلوك وتخرج عن مقتضياته ولذا يرى علماء الادارة أن سياسة التأديب البناءة تقوم على الأسس التالية :

(أ) بيان واضح وسليم لأصول العمل مع جزاءات موحدة على الاخلال بها .

(٣٩) انظر : الأستاذين فتحى لاشين ، عبد الرحيم سميد ، المرجع فى نظام العاملين بالقطاع العام . فقها وقضاء ، ١٩٧٢ ، ص ٣٥٥ .

(ب) تزويد العاملين بالتعليمات اللازمة بما تتطلبه منهم الادارة على اساس ملاحظة أصول السلوك العامة والأنماط الموضوعية لآداء العمل .

(ج) اتخاذ الاجراء اللازم لاحاطة العاملين بكيفية اتباع انماط العمل وأصول السلوك الوظيفي على خير وجه .

(د) التحقيق والفحص الدقيق لنقص أسباب وظروف كل مخالفة قبل اتخاذ أى اجراء تأديبي ضد أى انحراف ظاهر للسلوك الواجب .

ولا يمكن تحقيق هذه الآهداف الا عن طريق اجراءات ووسائل تأديب بمعرفة السلطات الرئاسية لانها الأقدر على تنفيذ مسئولية ممارسة حق السلطة التأديبية .

٤ - هذا بالإضافة الى الحجج التي أوردها أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى (٤٠) ونوردها فيما يلى :

(أ) ان الجريمة الادارية - على النحو الذى سبق تفصيله - لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية ، بل انها توزن وتقاس على أساس تقاليد ادارية مستقرة ، وتحيط بها اعتبارات لا تكشف عنها النصوص ، مثل ظروف العمل ، ودرجة وعى أو ثقافة من يتعامل معهم الموظف من الجمهور ودرجة ثقافة الموظف نفسه ، ومرتبته فى السلم الادارى ، ومدى الاعباء الملقاة على عاتقه ، والتدريب الذى تلقاه . الخ وكل هذه اعتبارات لا يحسن القضاة - بحكم تكوينهم ، ولبعدهم عن الادارة - الحكم عليها . ومن ثم فيجب أن يترك تقدير ذلك كله للسلطات الادارية التى يتبعها الموظف المخطئ .

(ب) ان انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس ، وقصر حقه على مجرد الاتهام يؤدى به الى التردد فى استخدام سلطة التأديب لأن هيئته سوف تهتز إذا ما واجه اتهاماً الى أحد مرؤسيه ، واتخذ ضده الاجراءات التأديبية التى

قد تصل الى حد وقفه عن العمل ، ثم يرى العامل أمام جهة التأديب المستقلة عن ذلك الرئيس الادارى ، ولقد أشار الى هذا المعنى أكثر من فقيه كما ذكرنا فيما سلف .

(ج) ان فاعلية التأديب تستوجب أن يتسم بالحسم والسرعة ، وأن يتم فى ذات البيئة التى وقع فيها الخطأ ، ليحقق أثره على أفضل نحو ممكن سواء بالنسبة الى الموظف المخطئ أو بالنسبة الى غيره ممن يعملون معه فاذا عهد بالتأديب الى جهة بعيدة عن الادارة ، فان كل تلك المعانى تهتز وتفقد قيمتها لان التأديب سوف يتأخر ويגיע بعد أن تكون قد زالت آثار الخطأ فاذا وقعت العقوبة فانها سوف تفقد فاعليتها .

(د) ان المسلم به أن التأديب لا يستهدف مجرد العقاب ، وغرضه الأساسى ينحصر فى تمكين المرفق من أداء رسالته . ومن ثم فان الادارة حين تعاقب أحد الموظفين ، فانها تضع فى اعتبارها أولا الاحاطة بالظروف التى تم فيها الخطأ والتى مكنت الموظف من ارتكاب الخطأ أو على الأقل سهلت له ارتكابه ، وهذه الغاية فى نظرنا تمثل أهم ما فى التأديب ، لأن سد الثغرات بالنظر الى الحقيقة التى عدت من قبيل المسلمات فى الوقت الحاضر ، والقائمة ومعالجة أوجه النقص فى الجهاز الادارى ، أهم كثيرا من عقاب الموظفين المخطئين ، على أن التنظيم السليم للعمل - وهو اجراء وقائع - يقلل كثيرا من فرص الخطأ ، ويحمى الموظف نفسه من التعرض لما يوجب التأديب .

واذا تمت الاجراءات التأديبية بعيدا عن الادارة ، واقتصر دورها على الاتهام ، فان المعنى الذى نشير اليه سوف يتوارى خلف الطابع العقابى للتأديب .

(هـ) ولذات الحكمة السابقة ، فان المسلم به ان السلطة الادارية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى التأديب ، بمعنى انها تستطيع أن تصرف النظر عنه اذا قدرت وفقا لظروف الموظف المخطئ ، أو لظروف العمل بالمرفق الذى وقع فيه الخطأ ، ان التأديب قد يؤدى الى عكس المقصود منه فى حين انه لو عهد بالتأديب الى جهة خارج الادارة - لا سيما القضاء فان سلطة التقدير

المشار إليها سوف تختفى عملا ، لأن الأمر سوف يركز على الخطأ في ذاته ، وسوف لا تنال الظروف التي أشرنا إليها ما هي جديرة به من اهتمام .

ولهذا يؤيد أستاذنا الدكتور/الطماوى النظام الإدارى للتأديب حيث انه يمكن التوفيق بين منطق الفاعلية ومنطق الضمان عن طريق قصر حق توقيع العقوبات التأديبية الشديدة على المحاكم التأديبية^(٤١) مع بسط رقابة قضائية على القرارات التأديبية التى تصدرها الجهات الإدارية المختصة ويجب أن يقف دور القضاء عند حد الرقابة ، اما تحديد الجرائم التأديبية ابتداءا واختيار ما يناسبها من عقوبات فيجب أن يترك فى المقام الأول لجهة الإدارة التى يتبعها الموظف المخطئ .

(٤١) وهذا هو الاتجاه الذى أخذ به المشرع فى قانونى العاملين بالدولة والقطاع العام رقمى ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، وهو ما سوف نعرض له تفصيلا عند شرح سلطة التأديب فى النظام المصرى .