

الفصل الثاني

(١) الاتجاه الإداري لسلطة التأديب

وفقا لهذا الاتجاه يكون للسلطة الرئاسية بمفردها الحق في توقيع العقوبات التأديبية سواء أكانت بسيطة أو جسيمة ولا تلتزم الهيئات الرئاسية باستشارة أو أخذ رأى هيئة معينة قبل توقيع الجزاءات التأديبية ، ولها وحدها حق ممارسة السلطة التأديبية .

وسوف نتعرض في هذا الفصل لطبيعة الاتجاه الإداري ومبرراته ، ثم الانتقادات التي وجهت إليه ، ثم بعد ذلك نستعرض تطبيقات هذا الاتجاه في التشريعات المقارنة .

(١) من الدول التي تأخذ بهذا الاتجاه : الولايات المتحدة الأمريكية ، وانجلترا ، والاتحاد السوفيتي ، والدانيمارك ، وأسبانيا ، والبرتغال ، وكندا . وسوف نتعرض لاستعراض سلطة التأديب في بعض هذه الدول في المبحث الثاني من هذا الفصل .

المبحث الأول

طبيعة الاتجاه الإداري ومبرراته وانتقاداته

نستعرض في هذا البحث أساس الاتجاه الإداري لسلطة التأديب ثم نستعرض الحجج المؤيدة لهذا الاتجاه ، وأخيرا المآخذ والانتقادات التي وجهت إليه .

المطلب الأول

طبيعة هذا الاتجاه

سبق أن أوضحنا ان التأديب مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية على الموظف ، لأن الرئيس الإداري مسئول عن حسن سير العمل في المرفق المعهود اليه بإدارته ، وعن تحقيق الأهداف المنوط بهذا المرفق تحقيقها ، وحيث تكون المسئولية يتعين أن توجد السلطة والا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء منصبه (٢) .

وطبقا لهذا النظام يكون للسلطة الرئاسية بمفردها الحق في توقيع كافة العقوبات التأديبية (البسيطة والجسيمة) على الموظفين العموميين .

(٢) الدكتور محمد مصفور ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

أيضا دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي ومسئولية الدولة

مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية ، العدد الأول لسنة ١٩٦٠ ، ص ٢٦٨ .

وأيضا الدكتور سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٤٣٣ .

وأيضا الدكتور جودت الملط ، المرجع السابق ، ص ٣٤١ .

وأيضا الدكتور مختار عثمان ، المرجع السابق ، ص ٤٢٦ .

وأيضا الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ .

وأيضا

ALAINE PLANTEY : Op. cit. p. 345.

«Le supérieur hierarchique est le mieux à même de connaître et d'apprécier le comportement de l'agent fautif : Responsable de la bonne marche du service qui lui est confié, il peut, mieux que tout autre, peser les raisons d'indulgence ou de sévérité en fonction des nécessités de la discipline ...»

ولا تلتزم السلطة الرئاسية في هذا النظام - قبل توقيع العقوبة التأديبية - باستفتاء أو أخذ رأى هيئة معينة • بل يكون لها وحدها توقيع العقوبة مهما كانت جسامتها •

ويعتبر استخدام السلطة التأديبية بواسطة الهيئة الرئاسية أكثر الطرق اتفاقاً مع المنطق وكان هذا الطريق هو وحده المستخدم في الأصل - فنظام التأديب في أصله التاريخي مظهر من مظاهر الرئاسية الإدارية وأنه حينما تمارس السلطة الرئاسية ولاية التأديب فإنها ستصطبغ حتماً بالصبغة الإدارية •

وقد أدى هذا النظام في بادئ الأمر إلى إساءة استعمال السلطة بشكل لا يمكن إنكاره ، حيث لم يتمتع الموظفون لمدة طويلة بأى ضمان في الإجراءات ولم يعد الأمر بهذا الشكل في الوقت الحاضر حيث لا يوجد أى تعارض بين ممارسة الهيئات الرئاسية للسلطة التأديبية وبين منح الموظف ضمانات فعالة لمنع إساءة استعمال السلطة ، وعلى كثير من الأحيان تتحقق هذه الضمانات بواسطة الرقابة القضائية اللاحقة على القرارات التأديبية أو بواسطة القواعد التنظيمية •

وبمقتضى هذا الاتجاه فإن شئون الوظيفة العامة في الدول الآخذة به يعتبر من اختصاص السلطات الرئاسية وحدها دون أن تقيدها في ذلك آثار رابطة قانونية أو عقدية تربط بينها وبين العاملين في خدمتها(٣) •

وطبقاً لذلك فإن هذا النظام يقتضى عدم وجود حصر للمخالفات الإدارية ، كما لا يوجد حصر للجزاءات التأديبية ، ويكون للهيئات الرئاسية حق توقيع كافة الجزاءات البسيطة ، غير أن قرار الجزاء الذى يوقع من أى من الرؤساء يجوز التعقيب عليه من قبل السلطات الإدارية العليا ، وبعبارة

(٣) مثال ذلك القانون الانجليزى حيث ان الأصل في المملكة المتحدة هو ان شئون الوظيفة العامة بل والتنظيم الإدارى فى مجموعه يعتبر من اختصاص التاج وحده وبذلك صارت القاعدة هي أن تعيين وعزل العاملين المدنيين Civil servants يخضع لطلق ارادة التاج •

أخرى يمكن القول ان سلطة التأديب تمارس من خلال السلطات الرئاسية المختلفة التي يتبعها العامل ، على أن يكون للوزير المختص وحده الكلمة النهائية في هذا الشأن(٤) ، وإذا كان الوزير هو المسئول فقد كان الأصل أن يختص وحده باصدار كافة القرارات التأديبية في مواجعتهم وذلك أيا كانت جسامته الجزاء ، ولو كان الفصل من الخدمة ، ولكن هذا الأصل لا ينفي أن سلطة التأديب قد تعطى لعامل أو هيئة أدنى درجة من الوزير ، كان توكل الى رئيس شئون الأفراد بالوزارة أو الى لجنة شئون الأفراد(٥) .

ومما يؤكد هذه الطبيعة الادارية للتأديب ، انه في أصله التاريخي مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية - كما ان طبيعة الجريمة التأديبية تؤكد الطابع الادارى للتأديب .

ولذلك سوف نتعرض لهذه الأمور في فرعين على النحو التالي :

الفرع الأول : التأديب مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية .

الفرع الثاني : طبيعة الجريمة التأديبية تؤكد الطابع الادارى للتأديب .

الفرع الأول

التأديب مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية

يذهب الكثير من الفقهاء الى القول بأن سلطة التأديب فرع من السلطة الرئاسية وقد اعتنق كثير من الفقهاء الفرنسيين(٦) هذا الفكر ، اذ يعتبرون

(٤) انظر :

SCHWARTZ. B. : an introduction to american administration law. 1962.

(٥) يأخذ النظام الأمريكى بهذا الاتجاه ويكون ذلك اما تطبيقا لنص قانونى او نتيجة لتوزيع العمل داخل الوزارة ، كما ان سلطة التمييز ذاتها قد تخول لعامل أدنى درجة من الوزير فتكون له بصفة تبعية سلطة تأديب من يعينهم .

ROGER GREGOIRERE : Op. Cit. p. 98.

(٦) انظر :

CHAVENON (CH) : les fonctionnaires et la fonction publique, Paris les cours de droit 1950 - 1957.

RUZIE DAVID : Op. Cit. p. 177.

PLAINE PLANTEY : Op. Cit. p. 314.

«Le pouvoir disciplinaire est un des branches du pouvoir hiérarchique ...»

أن سلطة التأديب مرتبطة ارتباطا وثيقا بالسلطة الرئاسية بالرغم من أن الأخيرة لا تنفرد بتوقيع الجزاءات التأديبية الجسيمة وإنما تلتزم بمشاورة مجالس التأديب .

واعتبار سلطة التأديب نوعا من السلطة الرئاسية تكفل احترام هذه السلطة عن طريق العقاب وهي لذلك تستند - كأمر طبيعي - إلى الرئيس الإداري وتدخل ضمن اختصاصاته . وهذا على النقيض من العقاب الجنائي غفى حين يتم الأخير عن طريق قاضى غريب عن الإدارة . فانه في حالة العقاب الإداري يتم بصفة مطلقة داخل الإدارة وبواسطة الرئيس الإداري وهو فرد من أفراد الإدارة العامة .

والنظام التأديبي على هذا الوضع أحد وسائل السلطة الرئاسية إذ لما كان مضمون سلطة القيادة هو الاشراف واعطاء الأوامر والرقابة على تنفيذ هذه الأوامر فانه لا بد لمن يمارس سلطة الأمر أن يتزود بجزاءات تسمح له - في الحالات القصوى - أن يفرض على مرؤوسيه احترام توجيهاته .

ومن الناحية النظرية فان نظام التأديب قد بدأ في كنف سلطة الرئيس الإداري واعتبر إلى أمد طويل مظهرا من مظاهر الاشراف الذي تملكه السلطة الرئاسية في ادارتها للمرافق العامة وتنظيمها ، وأداة لتحقيق أهداف هذه المرافق ووجوب انتظام سيرها وما يستتبعه ذلك من تزويد الرؤساء الإداريين بالسلطة في الاشراف وتكوين اعوجاج الموظفين المرؤوسين ، والاشراف سلطة متفرعة عن السلطة الرئاسية تفترض بالنسبة للموظف المزود بها - كما يقول دوجي - إمكان توجيه تعليمات إلى الموظفين الذين يتم الاشراف عليهم ، وهذه التعليمات أو التوجيهات توضح للموظف المرؤوس خط السلوك الذي يتعين عليه أن يتبعه وان كانت تترك له مع ذلك حرية التقدير إلا أن من الواضح أن سلطة الاشراف ان لم تقتزن بجزاءات جردت من قيمتها (٧) .

ومن الواضح أن سلطة التأديب هي عنصر الجزاء لسلطة الاشراف أي السلطة التي يملك الرئيس الإداري توقيعها على الحاضعين له في حالة اخلالهم

بواجبات الوظيفة ، وهذه السلطة مكفولة بقوة القانون للوزير بوصفه الرئيس الأعلى لمصلحته .

ويقرر الفقيهان الفرنسيان دويز وديبير ان سلطة التأديب هي سلطة الادارة فى توقييع الجزاءات الادارية ومن الطبيعى أن يدخل ذلك ضمن الاختصاصات الادارية للسلطات الرئاسية(٨) .

ولكن يلاحظ فى هذا الخصوص أن هناك اختلافًا بين الاجراءات الرئاسية والاجراءات التأديبية . يتمثل فيما يلى :

١ - تهدف الاجراءات الرئاسية الى مصلحة المرفق وحسن سيره ، أما الاجراءات التأديبية فاذا كانت تتضمن نفس الهدف الا انه فى ذات الوقت تتضمن هدف عقابى(٩) .

٢ - بالنسبة للاجراءات التأديبية تلتزم الادارة باتباع اجراءات شكلية تتعلق بحقوق الموظف ، وليس هذا الشأن بالنسبة لاصدارها أمر ادارى يتعلق بحسن سير المرفق .

٣ - يمتنع على الادارة أن تعاقب على الفعل الواحد مرتين فى حين انه يمكن لها أن تجمع أو تكمل بعض الاجراءات الادارية .

يتضح من ذلك أن السلطة الرئاسية أوسع نطاقًا من السلطة التأديبية ولهذا السبب توجد كثير من الاجراءات التى تصدر عن السلطة الرئاسية وتمس مركز الموظف على نحو ما تمسه الجزاءات التأديبية ومع ذلك لا تعتبر داخله فى عداد سلطة التأديب ومن قبيل ذلك ما اصطلح على تسميته باجراءات التنظيم الداخلى(١٠) .

DUEZ (P) : et DEPEYRE (G) : Op. Cit. p. 676.

(٨) انظر :

«Le pouvoir disciplinaire c'est-à-dire le pouvoir d'administrer des sanctions disciplinaire, apparait comme une branche du pouvoir Hierarchique dont il assure l'efficacite par le jeu de la repression.

ALAIN (P) : Op. Cit. p. 448.

(٩) انظر :

RIVERO (J) : «Les mesures d'ordre interieur administratives» انظر :

Thèse Paris 1934. p. 380 et s.

الفرع الثاني

طبيعة الجريمة التأديبية تؤكد الطابع الإداري للتأديب

سبق أن أوضحنا ان التأديب يعد مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية ، وان فكرة السلطة هي جوهر نظام التأديب . وبمقتضى هذا المفهوم فان الجريمة التأديبية تمثل خروجاً على الواجب الوظيفي ولهذا السبب فان الجريمة التأديبية لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية بل توزن وتقاس على أساس التقاليد الادارية المستقرة (١١) . ويظهر هذا المفهوم لطبيعة الجريمة التأديبية ، من استعراض تعريف هذه الجريمة في كل من فرنسا ومصر .

الفقه الفرنسي :

تعرض كثير من الفقهاء الفرنسيين لتعريف الجريمة التأديبية نذكر منهم :

١ - Victor Silvera

الخطأ التأديبي هو مخالفة لواجبات الوظيفة (١٢) .

٢ - Jacques Mourgeon

المخالفة التأديبية هي مظهر ارادى ضد القانون (١٣) .

٣ - Serge Salon

(١١) سوف لا نناقش هنا القاعدة القانونية المسلم بها في قانون العقوبات « لا جريمة الا تبصر » بل سنرجى ذلك في موضعها المناسب عند استعراض الطابع القضائي لنظام التأديب في الفصل الثالث من الباب الثاني .

(١٢) انظر :

VICTOR SILVERA : *La fonction publique et ses problèmes actuelles*, Paris 1969 p. 389.

JACQUEE MOURGEON : *Op. Cit.* p. 319.

(١٣) انظر :

«L'infraction est la manifestation d'une volonté agissant contre le droit».

الخطأ هو فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تفرضها ممارسة الوظيفة(١٤) .

Francis Delperee - ٤

المخالفة التأديبية هي فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات يعاقب عليها القانون بجزء تأديبي(١٥) .

التشريع الفرنسي :

نجد في فرنسا أن قانون نظام الموظفين الصادر في ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦. بعد أن أورد نصوصاً ضمنها بعض الجرائم التأديبية جاء بنص عام يقضى بالعاقبة تأديبية على كل خطأ يرتكب في أثناء تأدية أو بمناسبة تأدية الوظيفة م ١٤ .

ثم صدر نظام الموظفين الحالي بالأمر رقم ٢٤٤ في ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ولم يخرج عما قرره القانون السابق (المادة ١١) (١٦) .

الفقه المصري :

تعرض كثير من الفقهاء في مصر لتعريف الجريمة التأديبية نذكر منهم :
- الدكتور عبد الفتاح حسن(١٧) .
الخطأ التأديبي « هو كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو

SERGE SALON : Op. Cit. p. 47.

(١٤) انظر :

«Le fautes sont des actes ou des omissions constituant des manquements aux obligations qu'imposent les fonction exercées».

FRANCIS DELPEREE : Op. Cit. p. 69.

(١٥) انظر :

«L'infraction disciplinaire comme l'action ou l'ommission imputable a son auteur et punie par la loi d'une sanction disciplinaire».

Ordonnance No. 244 du 4 février 1959, relative au statut général

(١٦)

des fonctionnaires «Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire»

(١٧) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٨٩ .

خارجها ، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفع بنشاطه على الوجه
الأكمل ، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن ارادة آتمة ،

• الدكتور جودت الملط(١٨) .

الجريمة التأديبية هي « الاخلال بواجبات الوظيفة ايجابا أو سلبا » .

• الدكتور سليمان الطماوى(١٩) .

الجريمة التأديبية هي « كل فصل أو امتناع يرتكبه المامل ويجاني
واجبات منصبه » .

• الدكتور مختار عثمان(٢٠) .

الجريمة التأديبية « كل فعل أو امتناع عن فعل ، مخالفا لقاعدة قانونية
أو لمقتضى الواجب ، يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها بمسئ
ينعكس عليها ، بغير عذر مقبول » .

التشريع المصرى :

• طبقا لقانون موظفى الدولة ٢١٠ لسنة ١٩٥١ :

م ٨٣ « كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون
أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته يعاقب تأديبيا ٠٠٠ » .

وقد جرى على هذا النهج أيضا قانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ م ٥٩ « كل
عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون أو يخرج على مقتضى
الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة
يعاقب تأديبيا » .

كما نصت م ٥٥ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ على نفس التعريف
المشار اليه فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

• القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :

(١٨) انظر الدكتور جودت الملط ، المرجع السابق ، ص ٨٠ .

(١٩) انظر الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤٩ .

(٢٠) الدكتور مختار عثمان ، المرجع السابق ، ص ٦٦ .

رددت المادة ٧٨ التعريف السابق الاشارة اليه حيث نصت على « كل عامل يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا . . . » .

القضاء المصرى :

تعرض مجلس الدولة فى مصر لتعريف الجريمة التأديبية وبيان ضوابطها وهى تعريفات تدور كلها حول معنى واحد .

من ذلك ما قرره المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢ يونيو سنة ١٩٧٣ القضية رقم ٧٩٥ لسنة ١٦ ق « المخالفة التأديبية ليست فقط اخلال العامل بواجبات وظيفته ، بل توجد كذلك كلما سلك العامل خارج نطاق وظيفته سلوكا معيبا يمس كرامته ويمس بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذى يعمل به » (٢١) .

نخلص من ذلك الى أن الجريمة التأديبية هى كل خروج عيلى واجب الطاعة والاخلال بأعمال الوظيفة المنوط بها المرفق ، وهذا ما يميز الجريمة التأديبية بالطابع الموضوعى (٢٢) .

المطلب الثانى

بعد ما استعرضنا طبيعة هذا الاتجاه وخصائصه من حيث أنه مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية كما أن طبيعة الجريمة التأديبية تؤكد الطابع الاداري للتأديب .

(٢١) انظر :

- تطابق للمعنى السابق . حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى جلسة ١٩٧٣/٥/٢٦
القضيتان رقما ١١٠٦ ، ١٤٤٧ لسنة ١٢ ق ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة
الادارية العليا .

- حكم المحكمة الادارية العليا ، ٥ فبراير لسنة ١٩٥٥ (مجموعة ص ٤٣) .
- حكم المحكمة التأديبية لمستوى الادارة العليا ، دعوى رقم ٤ لسنة ٢١ ق جلسة
١٩٧٩/٦/١٦ (غير منشور) .

(٢٢) يستدل فيشبه من أولوية العناصر الموضوعية على العناصر الشخصية فى الجريمة
التأديبية على الطابع الاداري للنظام لتأديبي ، نقلا عن مؤلف الدكتور محمد عصفور ، المرجع
السابق ، ص ٣٣٤ .

يجدر بنا أن نوضح حجج المؤيدون لهذا النظام ثم الانتقادات التي وجهت اليه وذلك في فرعين على التوالى :

الفرع الأول

حجج المؤيدون لهذا الاتجاه

يستند الداعون الى هذا النظام على الحجج الآتية(٢٣) .

١ - ان الجريمة الادارية لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية بل توزن وتقاس على أساس تقاليد ادارية مستقرة ، وتحيط بها اعتبارات لا تكشف عنها النصوص مثل ظروف العمل ، ودرجة وعى وثقافة من يتعامل معهم الموظف من الجمهور ، ودرجة ثقافة الموظف نفسه ومرتبته فى السلم الادارى ، ومدى الأعباء الملقاة على عاتقه والتدريب الذى تلقاه ، وكل هذه الاعتبارات لا يحسن القضاة - بحكم تكوينهم ولبعدهم عن الادارة - الحكم عليها ومن ثم يجب أن يترك تقدير ذلك كله للسلطات الادارية التى يتبعها الموظف المخطيء(٢٤) .

٢ - ان انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس وقصر حقه على مجرد الاتهام يؤدى به الى التردد فى استخدام سلطة التأديب ، لأن هيئته سوف تهتز اذا ما وجه اتهاما الى أحد مرؤوسيه واتخذ ضده الاجراءات التأديبية التى قد تصل الى حد وقفه عن العمل ، ثم برى العامل أمام جهة التأديب المستقلة عن ذلك الرئيس الادارى .

٣ - ان فاعلية التأديب تستوجب أن يتسم بالحسم والسرعة(٢٥) وأن يتم فى ذات البيئة التى وقع فيها الخطأ . ليحقق اثره على أفضل نحو ممكن ،

(٢٣) الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤١٨ .

ALAINE PLANTEY : Op. Cit. p. 345.

(٢٤) انظر :

«La superieur hierarchique est la mieux à même de connaitre et d'apprécier le comportement de l'agents fautif...»

(٢٥) انظر المرجع السابق ، ص ٣٤٥ .

سواء بالنسبة الى الموظف المخطيء أو بالنسبة الى غيره ممن يعملون معه ، فاذا عهد بالتأديب الى جهة بعيدة عن الادارة فان كل تلك المعاني تهتز وتفقد قيمتها لأن التأديب سوف يتأخر ويגיע بعد أن تكون قد زالت آثار الخطأ ، فاذا وقعت العقوبة فانها سوف تفقد فاعليتها .

٤ - ان المسلم به أن التأديب لا يستهدف مجرد العقاب وغرضه الأساسي ينحصر في تمكين المرفق من أداء رسالته ، ومن ثم فان الادارة حين تعاقب أحد الموظفين فانها تضع في اعتبارها أولا الاحاطة بالظروف التي تم فيها الخطأ والتي مكنت الموظف من ارتكابه أو على الأقل سهلت له ارتكابه .

٥ - من المسلم به أن السلطة الادارية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في التأديب بمعنى انها تستطيع أن تصرف النظر عنه اذا قدرت وفقا لظروف الموظف المخطيء ، أو لظروف العمل بالمرفق الذي وقع فيه الخطأ ، ان التأديب قد يؤدي ان عكس المقصود منه في حين لو عهد بالتأديب الى جهة خارج الادارة - لا سيما القضاء - فان سلطة التقدير المشار اليها سوف تختفى عملا لأن الأمر سوف يركز على الخطأ في ذاته .

٦ - ان اصول الادارة العلمية تقتضى أن تقترن السلطة بالمسئولية (٢٦) ولا تمارس السلطة الا عن طريق اعطاء صاحبها حق وقدرة على الممارسة - اذ أن سلطة الرئيس تعطيه حق الاشراف قبل أن يبداً تنفيذ العمل ، ثم تعطيه حق تقدير العمل بعد انجازه وله حق العقاب عند الاخلال في تنفيذ هذا العمل .

٧ - ان التعريف العام للسلطة هو الحق في الأمر أو التصرف الذي يمارسه المسؤولون في الوحدة أو الوحدات حيث تنشأ المشاكل التي تتطلب قيام مسئولية اتخاذ القرارات اللازمة لحسن سير المرفق وانتظامه (٢٧) .

(٢٦) انظر الدكتور سليمان الطماوى : ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، مجلة العلوم الادارية ، السنة الحادية عشر ، العدد الاول ، ابريل ١٩٦٩ ، ص ٣٩٢ .
(٢٧) انظر الدكتور ناجى البصام : دور السلطة في الادارة ، مجلة العلوم الادارية ، ابريل سنة ١٩٧٣ ، ص ٢٠٩ .

الفرع الثاني

الانتقادات الموجهة لهذا النظام

يؤخذ على النظام الرئاسي الانتقادات الآتية :

- ١ - تخشى السلطة الرئاسية أحيانا توقيع الجزاء التأديبي خشية من أن تكون هذه الجزاءات محلا لمناقشة لاحقة من الرئيس الأعلى أو الرأي العام وربما البرلمان ، كما قد تُلغى هذه الجزاءات رئاسيا أو بواسطة القضاء بعد مدة طويلة من توقيع الجزاء(٢٨) .
- ٢ - قد تتأثر السلطة الرئاسية في اتخاذ الاجراءات التأديبية بضغط النقابات أو الهيئات السياسية ، مما يجعل السلطة الرئاسية - وهي التي تملك نظريا حق توقيع الجزاء - غير قادرة على ممارسة سلطة التأديب بحرية وفاعلية(٢٩) .
- ٣ - تخشى الادارة من ممارستها سلطتها التأديبية - ايجاد مناخ سيء في العمل واثارة نفوس العاملين وتكتلهم في مواجهة الادارة بصورة قد تؤدي الى عرقلة العمل الاداري وعدم انتظامه .
- ٤ - تعود بعض الرئاسات اهمال اتخاذ الاجراءات التأديبية يؤدي الى ضعف السلطة الرئاسية واصابتها بالشلل(٣٠) .

(٢٨) انظر :

PAUL DE VISSCHER. «Faut-il juridictionnaliser la fonction disciplinaire?»

L'exercice de la fonction disciplinaire op. cit. p. 4 et s.

FRANCIS DELPEREE : op. cit. p. 1 et s.

L'exercice de la fonction Disciplinaire op cit p. 11.

«La peur de fournir à l'opposition l'occasion d'une campagne de press., le risque de voir la sanction disciplinaire annulée par le conseil d'état 18 mois ou deux ans après son prononcé...»

FRANCIS DELPEREE : Op. Cit. p. 2.

(٢٩) انظر :

«Le souci qu'éprouve le supérieur hiérarchique de ne pas s'attirer d'ennuis et de ne pas détériorer l'atmosphère de son service en déclenchant l'action disciplinaire, la crainte qu'éprouve l'autorité à l'égard des organisations syndicales qui dominent les chambres de recours...»

GAUDEMONT, (P.M.) : «Le declin de l'autorité hiérarchique» : انظر :

Dalloz 1947 p. 34 et s.

٥ - ممارسة السلطة الرئاسية للتأديب قد يحمل مخاطر الانحراف في استعمال الجزاء أو عدم عدالته .

المطلب الثالث

الضمانات المقررة في هذا النظام

سبق أن أوضحنا أنه طبقاً لهذا النظام ، يكون للهيئات الرئاسية بمفردها الحق في توقيع العقوبات التأديبية دون استشارة أو أخذ رأى هيئة معينة . وليس معنى ذلك عدم وجود ضمانات للموظف العام في مواجهة هذه السلطة خلال هذا النظام - ولكن يوجد داخل هذه الأنظمة ذات الاتجاه الإداري لسلطة التأديب ضمانات تتمثل في نوعين هما ضمانات إدارية وأخرى قضائية . وسوف نتعرض لكل منهما في فرعين على التوالي .

الفرع الأول

الضمانات الإدارية

تتمثل هذه الضمانات فيما يلي :

(أ) ضرورة اعلان المتهم بما سيتخذ ضده من اجراءات تأديبية ومواجهته بالتهمة المنسوبة اليه . وضرورة أن يتم هذا الاعلان كتابة مع مراعاة منحه فترة كافية تسمح له بالرد على الاتهامات الموجهة اليه وتنظيم دفاعه في هذا الخصوص . وتحدد النصوص هذه المدة ، وفي حالة عدم وجود نص يحدد ذلك - فالمفروض أن يعطى الموظف المتهم المدة المعقولة للرد ، ويتوقف ذلك على ظروف ومناسبات كل حالة على حدة(٣١)

(٣١) وهذا هو المطلب في النظام الأمريكي .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 127.

انظر في هذا الخصوص :

«L'Agent interesée doit pouvoir disposer d'une delai suffisant pour lui permettre de presenter ses moyens de defender Egalement par escrit.»

KLENN STAHL, «Public personal administration» 1962 p. 375.

وأبضا :

ELOIT KAPLAN : «The law of civil service» 1958 p. 231, 232.

وأبضا :

ويقضى النظام الانجليزي بنفس المبادئ ولا يستثنى الا المخالفات التي تمثل جرائم جنائية ، فيستبعد هذا الاجراء ويخضع لقواعد القانون الجنائي ، هذا ويتبع نفس الأمر اذا ما اقتضت المصلحة العامة للمحافظة على سرية بعض البيانات الخاصة بالوقائع موضوع المخالفة التأديبية أو الأدلة الخاصة بشبوتها .

(ب) تمكين المتهم من الرد كتابة على الوقائع المنسوبة اليه . وينص النظام الانجليزي - بالنسبة للمخالفات الجسيمة - أن تتاح للمتهم فرصة لكي يشرح موقفه شفاهة أمام أحد كبار العاملين بالوزارة ، وله أن يصطحب معه في هذه المقابلة ولمساعدته في الدفاع عن نفسه زميلا له أو ممثلا لاتحاد العاملين التابعين له تحقيقا للحيدة الكاملة ويكون هذا العامل عادة غير الرئيس المباشر للمتهم(٣٢) .

(ج) كما ان للعامل الحق في التظلم من قرار الجزاء الى السلطة الرئاسية الأعلى اذا ما صدر الجزاء من سلطة دون الوزير - وينظم القانون في بعض الأحيان اجراءات خاصة للتظلم فيسند التظلم لجهة معينة فقد تشكل لتظلم التظلمات في ادارة معينة لجنة تضم عادة ثلاثة أعضاء يختار العاملون واحدا من بينهم وتسمى Board of Review وقد ينص القانون على أن هذه اللجنة تصدر في التظلم مجرد توصية(٣٣) كما قد ينص على انها تصدر قرارا نهائيا Final and Conclusive (٣٤) وهي على أية حال تنظيمات تختلف من ادارة الى أخرى ولا تخل بالاصل العام في التظلم كما سبق بيانه .

(٣٢) وقد تم هذا وفقا لتوصية اللجنة الملكية للخدمة المدنية وهي التوصية التي تبنتها وزارة الخزانة البريطانية في شهر مايو سنة ١٩٤٥ .

(٣٣) انظر في هذا الخصوص
HERMAN, FINER «The theory and practice of modern government» 1954 p. 914.

(٣٤) أنظر : الدراسة المقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي - مسئولية الدولة ، مجلة العلوم الادارية ، العدد الأول ، السنة الثانية ، يونيو سنة ١٩٦٠ ، ص ٢٩٧ .

الا أن المشرع الأمريكي قد خص حالات الفصل بنوع معين من الضمانات تزيد في مجموعها عن تلك الضمانات المقررة في باقي العقوبات التأديبية الأخرى ومن هذه الضمانات وجوب اخطار العامل كتابة وبصورة واضحة ومفصلة بالوقائع المنسوبة اليه وبإدلة ثبوتها قبله ، وأن يعطى المدة المعقولة للرد على ذلك كتابة ، الا انه يلاحظ في هذا الخصوص ان العامل لا يملك حق طلب سماع أقواله أو طلب سماع الشهود ، فأمر ذلك متروك للسلطة التأديبية الرئاسية وفي حالة قرار الفصل يمكن للعامل الطعن في هذا القرار أمام لجنة الخدمة المدنية Civil Service Commission في حالات ثلاث هي :

- ★ عدم احترام الاجراءات القانونية الواجبة الاتباع .
- ★ اذا كان الفصل يرجع الى اعتبارات سياسية أو دينية .
- ★ اذا كانت سلطة التأديب سبق لها أن عاقبت عن مخالفات مماثلة بغير عقوبة الفصل .

وبالنسبة للتظلم الرئاسي فينص النظام السوفيتي على أنه لا يحق للموظف المعاقب أن يتظلم من الجزاء الا مرة واحدة ، بمعنى أنه لا يحق له التظلم مرة ثانية من قرار السلطة التي نظرت تظلمه الاول - غير ان ذلك لا يمس حق السلطات الادارية العليا في التعقيب على قرار الجزاء من تلقاء نفسها (٣٥) .

كما ان للوزير المختص حق التعقيب على قرار الجزاء بحكم اشرافه ومسئوليته عن كل ما يدور في شئون وزارته .

كما ان لمجلس الوزراء دائما سلطة الغاء قرارات الوزير ايا كان نوعها .

(٣٥) انظر :

GEORGES LANGROD : «Le ministère public organ du contrôle de l'administration dans les pays de l'est européen» revue internationale de droit comparé 1950 p. 656.

(د) للموظف المتهم أيضا الحق في الالتجاء الى المنظمات النقابية أو الاتحادات العمالية داخل جهة عمله وعرض الموضوع وطرحه للمناقشة على أن تصدر توصيات استشارية في هذا الشأن(٣٦) .

(هـ) كما للعامل المتهم عرض أمره الى محكمة تحكيم الخدمة المدنية
Civil Service Arbitration Tribunal التي تصدر حكمها ملزما
في هذا الخصوص(٣٧) .

(و) وأخيرا تقضى بعض الأنظمة بحق الموظف الذي توقع عليه الجزاء التأديبي بمحاولة اثارة الموضوع في البرلمان عن طريق أحد ممثليه وذلك بطلب المسئولية السياسية للوزير المختص(٣٨) .

الفرع الثاني

الضمانات القضائية

لا تمارس هذه الضمانات الا اذا كان المشرع قد أورد على سلطة التأديب في ممارستها لاختصاصاتها قيودا معينة شكلية أو موضوعية ، كان يكون قد استلزم لتوقيع الجزاء اجراءات معينة كالاخطار الكتابي وتمكين العامل من الدفاع عن نفسه كتابة ففي مثل هذه الحالات يكون لصاحب الشأن حق الالتجاء الى القاضي المختص حتى يراقب مدى احترام القيود التي وضعها المشرع ، والقاضي المختص هو القاضي المدني .

ولا تمارس هذه الضمانات في جميع الأنظمة ذات الاتجاه الإداري في سلطة التأديب حيث لا يعرف النظام الانجليزي أية ضمانات قضائية . حيث تتوقف الضمانات الأساسية للموظفين في هذا النظام على عدالة الرؤساء الإداريين والهيئات الرئاسية المختلفة في التدرج الوظيفي .

(٣٦) وهو النظام المتبع في النظام الانجليزي حيث تعرض هذه التحقيقات على مجلس هوابنلى الخاصة بالوزارة .
(٣٧) انظر : C.A. CAMPELLE, «The civil service in Britain» 1954 p. 312-315 .
(٣٨) انظر : عبد الفتاح حسن ، مجلة العلوم الادارية ، العدد الاول ، ابريل سنة ١٩٦٥ ، ص ٤٦ .

هذا ومن الملاحظ أنه لا توجد للموظف في الاتحاد السوفيتي أية ضمانات قضائية في مواجهة السلطات التأديبية الرئاسية . فمن ناحية لا يعرف الاتحاد السوفيتي نظام المحاكم الادارية المستقلة . أى انه يأخذ بنظام القضاء الموحد ، ومن ناحية ثانية لا تملك المحاكم العادية التعرض لشرعية القرارات الادارية الا فى الحالات التى ينص فيها القانون على ذلك صراحة . اذا المفروض أن رقابة هذه الشرعية من اختصاص هيئات أخرى وعلى وجه الخصوص من اختصاص النيابة العامة التى يختلف دورها اختلافا جذريا عن دور النيابة العامة فى الدول الغربية والعالم الثالث(٣٩) .

-
- (٣٩) تقوم النيابة العامة فى النظام السوفيتي بالاختصاصات الآتية :
- أ - اختصاص قضائى جنائى حيث تقوم بالاجراءات الجنائية عند الكشف عن الجرائم وفى مراقبة سلامة التحقيقات التى تقوم بها الهيئات الأخرى .
 - ب - اختصاص قضائى مدنى فى اقامة الدعوى المدنية .
 - ج - اختصاص ادارى ويظهر فى رقابة تستهدف ضمان احترام مبدأ الشرعية من جانب العاملين ومن جانب الأفراد .

المبحث الثاني

تطبيقات النظام الإداري في التشريع المقارن

سنتعرض في هذا المطلب الى تطبيقات النظام الإداري في كل من الولايات المتحدة الأمريكية ، والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي حيث نتعرض في كل منها للسلطات التأديبية واختصاصاتها وذلك في ثلاث مطالب على التوالي :

- **المطلب الأول :** السلطات التأديبية في الولايات المتحدة الأمريكية
- **المطلب الثاني :** السلطات التأديبية في المملكة المتحدة
- **المطلب الثالث :** السلطات التأديبية في الاتحاد السوفيتي

المطلب الأول

السلطات التأديبية في الولايات المتحدة الأمريكية

سوف نتعرض لسلطة التأديب في الولايات المتحدة الأمريكية في فرعين على التوالي نتناول في الأول منها مفهوم الخدمة المدنية في النظام الأمريكي ، وفي الفرع الثاني لتحديد السلطات التأديبية واختصاصاتها .

الفرع الأول

مفهوم الخدمة المدنية في النظام الأمريكي (٤٠)

لم تكن الحكومة الاتحادية بالولايات المتحدة الأمريكية تقوم في مطلع

(٤٠) انظر :

FELIX, (A.), NIGRO : «The new personal administration», New York, 1976.

«Public personal administration» New York, 1963.

HAROLD, (Zink) : «A survey of American Government» New York 1948.

SWICHER (C.B.) : «The theory and practice of American National Government»
New York. 1961.

ELIOT KAPLAN (H.) «The law of civil service» 1958.

MARTIN LAMARQUE : «La fonction publique federal aux etas-unis» 1971.

(٤١) انظر :

ROGER GREGOIRE : «La conception de la fonction publique aux etat-unis»
revu administrative, 1950 p. 54.

القرن التاسع عشر الا بقدر ضئيل جدا من ادارة المرافق ، ويقوم بالعمل بها عدد قليل من الموظفين ، وكان من الملاحظ خلال هذه الفترة عدم وجود تقاليد ادارية معينة مما استتبع - نتيجة لذلك - عدم وجود قانون للوظيفة العامة يوضح واجبات وحقوق العاملين بالدولة بأجهزتها المختلفة (٤٢) .

الا انه بمجيء الديموقراطيات والنظام الحزبي أصبحت الوظائف تصطبغ بالطابع السياسى الكامل فلم يكن يعرف النظام الامريكى فكرة وجود هيئة من خدام المجموع يتولون الوظائف العامة على نحو من الاستقرار والاستمرار حتى س من الاحالة الى التقاعد انما كانت القاعدة هى تغيير الموظفين كل أربع سنوات .

وتغير هذا المفهوم فى عهد الرئيس جاكسون GAKSON (٤٣) حيث اعتبر الوظائف من الحقوق المشروعة للحزب السياسى المنتصر فى الانتخابات والذي يحل محل الحزب المهزوم ليس فقط فى المناصب القيادية السياسية بالدولة ولكن أيضا فى الوظائف الادارية وقد سمي هذا النظام بنظام الغنائم أى المحسوبية السياسية Spoils system

وقد كان مفهوم الوظيفة العامة خلال هذه الفترة يتميز بما يلى :

١ - أن الوظيفة ذات طابع سياسى ويخضع الموظف العام لاتجاهات الرأى العام وممثلى الشعب المنتخبين .

٢ - لا تتصف الوظيفة بالاستمرار والدوام حيث أنها قابلة للتغيير طبقا للارادة الشعبية .

FELIX (A.) NIGRO : Op. Cit. p. 3.

بشان تطور مفهوم الخدمة المدنية .

(٤٢) انظر د. عبد الحميد كمال حشيش ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

FELIX (A.) NIGRO : Op. Cit. P. 3.

(٤٣)

ANDREW JACKSON : wanted to democratize the service and open it to all segments of society accordingly to Him Rotation in office was the best policy ...»

٣ - لا تعتبر الوظيفة خدمة يؤديها الفرد للمجموع بهدف حسن سير المرفق ، لكنها مهنة مثل سائر المهن تمنح للفرد لولائه السياسي .

٤ - لا يعترف القانون الأمريكي في مجال الوظيفة العامة بمنطق التدرج الهرمي الرئاسي فهو يعتبر الخضوع للقانون أولى من الخضوع للرئيس ، فالوظيفة العامة نظام تسود فيه الشرعية الدستورية .

٥ - لا توجد نظم وقواعد تحكم الوظيفة العامة (٤٤) ولذلك لا توجد حقوق وواجبات محددة يخضع لها العاملون بالدولة . وقد انعكس ذلك على النظام القانوني للوظيفة العامة من حيث التعيين والترقية والتأديب وغير ذلك .

الا أنه حدث تطور ملحوظ منذ الثلث الأخير من القرن الماضي وكان من أسبابه زيادة تدخل الدولة واتساع سلطتها واختصاصاتها مما جعلها تحتاج الى عدد كبير من الموظفين وبذلك قامت حركة للإصلاح عام ١٨٨٣ لتنشئ أول ضمانات لتولية الوظائف وللمستقبل الوظيفي لصالح الموظفين ، الا أن هذا التطور لم يؤثر في المفهوم الأمريكي من حيث أن الوظيفة العامة مهنة مثل سائر المهن :

الا أن أهم ما ورد في هذا المفهوم الجديد هو أن فكرة التدرج الرئاسي تعتبر نتيجة لمبدأ الشرعية وليست أساسا لتنظيم الوظيفة العامة كما هو معروف في الأنظمة الأخرى .

(٤٤) انظر :

HERMAN FINER : «Theory and practice of moderne government»

New Yourk 1949 p. 869.

«The civil service like every other profession, has its unwritten code of ethics and conduct for which the most effective sanctions lie in the publique opinion of the service itself ...»

الفرع الثاني

سلطة التأديب في النظام الأمريكي

كقاعدة عامة فان حق التأديب موكول للسلطة التي تملك تعيين الموظف
• بما لم يرد نص يقضى بغير ذلك .

وطبقا لذلك يستقل رئيس الجمهورية أو الوزير المختص بسلطة
التعيين . واذا كان الوزير هو المسئول الأول عن شئون وزارته كما انه هو
الذي يملك سلطة تعيين العاملين فيها ، فقد كان الاصل أن يختص وحده
باصدار كافة القرارات التأديبية في مواجهتهم وذلك أيا كانت جسامه الجزاء
ولو كان الفصل من الخدمة ، ولكن هذا الاصل العام لا ينفى أن سلطة التأديب

قد تعطى لعامل أو هيئة أدنى درجة من الوزير كأن توكل الى رئيس شئون
الأفراد بالوزارة ، أو الى لجنة شئون الأفراد - اذا وجدت - ويكون ذلك اما
تطبيقا لنص قانونى أو نتيجة لتوزيع العمل داخل الوزارة ، كما ان سلطة
التعيين ذاتها قد تخول لعامل أدنى درجة من الوزير فتكون له بصفة تبعية
سلطة تأديب من يعينهم(٤٥) .

غير أنه في كل هذه الحالات التي يتولى فيها التأديب شخص آخر أدنى
من الوزير اما بشكل مباشر بأن يخول سلطة التأديب ذاتها ، أو بشكل غير
مباشرة بأن تكون له هذه السلطة كأثر تبعى لسلطته فى التعيين(٤٦) تبقى
للوزير الكلمة النهائية فى كل القرارات التأديبية التي تصدر من العاملين

HERMAN FINER : Op. Cit. p. 864.

(٤٥) انظر :

«When the official does not obey, it is at his own risk, He becomes
liable to disciplinary penalties of his disobedience is declared un-
justified by the higher official ...»

H. ELIOT KAPLAN

(٤٦) انظر :

المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .
While Maintaining a wide «open back door» to facilitate removal of
incompetente or ineffecient employees by vesting the departement of
agency with a free hand to sepearate employees from the service.

التابعين له (٤٧) كما أن الوزير بدوره يخضع في هذا الشأن كما في غيره من الشئون لرئيس الجمهورية الذي يستمد منه كافة سلطاته .

١ - لجنة الخدمة المدنية : Civil Service Commission

نص قانون « لويد لانوليت » الصادر في ١٩١٢/٨/٢٤ على أن فصل العاملين الاتحاديين بالوظائف المرتبة لا يجوز الا عندما يكون هذا الفصل من شأنه أن يزيد من فاعلية المرفق (٤٨) ، كما يجب قبل اصدار قرار الفصل اخطار العامل كتابة وبصورة واضحة ومفصلة بالوقائع المنسوبة اليه ، وبأدلة

ثبوتها قبله ، وأن يعطى المدة المعقولة للرد على ذلك كتابة ، ولكن العامل لا يملك حق طلب سماع أقواله أو طلب سماع الشهود ، فأمر ذلك متروك للسلطة التقديرية . ناذاً ما صدر قرار الفصل كان للعامل حق الطعن فيه أمام لجنة الخدمة المدنية في حالات ثلاثة .

★ اذا كانت الاجراءات القانونية الواجبة الاتباع بمناسبة هذا القرار لم تحترم .

★ اذا كان سبب الفصل يرجع في حقيقته الى اعتبارات سياسية او دينية .

★ اذا كانت سلطة التأديب قد سبق لها أن عاقبت عن مخالفات مماثلة بغير عقوبة الفصل .

وقد كانت هذه اللجنة حتى ١٩٥٥/١/٢٣ تقدم مجرد توصيات غير ملزمة ثم صار لها منذ هذا التاريخ أن تصدر في التظلم المرفوع اليها آراء ملزمة للجهة الادارية .

H. ELIOT KPLIN

(٤٧) انظر :

المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .

The discharge is final and conclusive, and not subject to judicial review.

FELIX A. NIGRO

(٤٨) انظر :

المرجع السابق ، ١٩٧٦ ، ص ٢٧٢ ، ٢٧٣ .

المرجع السابق ، ١٩٦٣ ، ص ٤٥ .

٢ - اللجان الادارية : Loyalty Boards

شكلت هذه اللجان في ٢١/٣/١٩٤٧ من أساتذة القانون والمحامين بهدف تصفية الاجهزة الادارية من الشيوعيين ومن يعطفون عليهم . ويوجد على رأسها لجنة عليا واحدة تسمى Loyalty review boards تتبع لجنة الخدمة المدنية . ويكون للعامل حق التظلم امامها من قرار اللجان الادارية الا انه خلال شهر ابريل ١٩٥٣ حل محل اللجان الادارية عاملون من الادارة المختصة يسمون Security officers كما استبدل باللجنة العليا لجنة أخرى تسمى Security hearing board ويبقى دائما للجهة الادارية سلطة اصدار القرار النهائي في هذا الشأن .

نستخلص من استعراضنا لسلطة التأديب في النظام الوظيفي بالولايات المتحدة الامريكية أن السلطة التأديبية - وهي سلطة التعيين - هي وحدها التي تمارس حق توقيع العقاب ، أي انها تملك السلطة التأديبية دون تدخل من أي جهة ما ، فلا يوجد في النظام الامريكي نظام المحاكم التأديبية .

المطلب الثاني

سلطة التأديب في المملكة المتحدة (٤٩)

لا يوجد في المملكة المتحدة قانون عام للعاملين المدنيين . كما ان المملكة المتحدة لا تعرف قانونا عاما لتأديب العاملين ، غير ان هذا لا يعنى أن شئون الوظيفة العامة في انجلترا لا تنظمها أية نصوص مكتوبة ، اذ توجد في شأنها قوانين عاجلت بعض الجزئيات مثل قانون تحريم الرشوة وقانون الاسرار

(٤٩) انظر :

EMMELINE W. COHEN «The growth of the british civil service». 1965.

وأیضا تقرير فولتون عن الخدمة المدنية ببريطانيا ، مجلة الادارة ، العدد الخامس ، يوليو ١٩٦٩ ، ص ٩٩ .

وأیضا

LOSCHAK. (DANIALE) : «La fonction publique en Grand Bretagne» Paris 1972

الرسمية ونظرا لتعدد هذه النصوص المكتوبة وتشعبها فقد جمعت أخيرا في مجموعة تسمى استاكودا (ESTACODA) (٥٠) وهي لا تكون بطبيعة الحال « تقنيا ، موحدا بالمعنى الفنى لهذا التعبير » .

والأصل في المملكة المتحدة هو أن شئون الوظيفة العامة بل والتنظيم الإداري في مجموعه يعتبر من اختصاص التاج وحده ومن هنا جاءت تسمية الوظيفة العامة بالخدمة المدنية Civil Service وتسمية الموظفين العموميين بالخدامين المدنيين Civil Servants (٥١) ولا يرد على هذا الاختصاص الشامل سوى بعض قيود عرضية كان يكون البرلمان قد تناول بنفسه تنظيم بعض شئون العاملين أو أن يكون التنظيم المقترح يقتضى لتنفيذه اعتمادات مالية خاصة يلزم تدخل البرلمان لقرارها ، وبذلك صارت القاعدة هي أن تعيين وعزل العاملين المدنيين يخضع لمطلق ارادة التاج فكلاهما يتم وفقا لنشئته ، كما صار للتاج وحده أن ينظم هذه العلاقة بالصورة الذى يراها ، دون أن تقيده فى ذلك آثار رابطة قانونية أو عقدية تصل بينه وبين العاملين فى الخدمة .

فالعلاقة بين التاج والعاملين المدنيين علاقة عقدية (٥٢) ولكن يجوز

(٥٠) انظر :

W.J.M. MACHENZIE : «Central administration in Britain» 1967 p. 33

«The general body of rules for the regulation of the civil service is contained in the «ESTACODA» a large volume which is the Bible of all establishment officers».

EMELINE W. COHEN :

(٥١) انظر :

المرجع السابق ، ص ١٩ .

«Civil servants, those servants of the crown»

WILLIAM A. RABSON

ايضا

المرجع السابق ، ص ١٢٧ .

WILLIAM (A.) ROBSAN

(٥٢) انظر :

المرجع السابق ، ص ١٢٧ .

«.. His contract of service (which does not exist in any written form as a contract), is with the department, the head of which alone has over him the essential powers, flowing from the employer — employee relationship — transfer, discipline, retirement ...»

انهاثا من جانب التاج فى اى وقت . كما انه يلاحظ ان اختصاص التاج بتعيين وعزل العاملين ليس معناه التفسير الحرفى للتاج ولكن يعنى اختصاص السلطة التنفيذية بذلك نيابة عن التاج .

وهكذا لا يعرف التشريع الانجليزى حصرا للمخالفات التأديبية كما انه لا يعرف حصرا للجزاءات التأديبية والمرجع للتحرى عنها هو ما يجرى عليه العمل فى الأجهزة الادارية المختلفة .

وسوف نتعرض فيما يلى لتحديد سلطة التأديب بوجه عام . ثم اللجان الثلاثية واختصاصاتها وأخيرا مجالس هويتل وذلك فى الفروع التالية .

الفرع الاول

تحديد سلطة التأديب

بالنسبة لسلطة التأديب فيعتبر الوزير - أصل عام - هو رب العمل بالنسبة للعاملين فى وزارته ، فيملك تجاههم ما يملكه رب العمل عادة تجاه عماله فى نطاق القانون الخاص (نيابة عن التاج) ولكن الوزير يملك بمقتضى سلطته فى توزيع الاختصاصات داخل وزارته أن يكل أمر توقيع الجزاء الى

غيره من الرؤساء الاداريين التابعين له ، لذلك يجرى العمل على أن يتولى الرئيس المباشر للعامل سلطة تأديبية عن المخالفات العادية - أما المخالفات الخطيرة فيجب رفعها الى وكيل الوزارة الدائم غير أن قرار الجزاء الذى يوقع من أى من الرؤساء يجوز التعقيب عليه من قبل السلطات الأعلى - وبعبارة أخرى يمكن القول بأن سلطة التأديب تمارس من خلال السلطات الرئاسية المختلفة التى يتبعها العامل على أن يكون للوزير المختص وحده الكلمة النهائية فى هذا الشأن (٥٣) .

ولا يتميز الموظف العام الانجليزى عن المستخدم بعقد عمل خاص - غير أن الاول لا يمكن عزله من وظيفته - عملا - الا بناءا على سوء سلوكه pour misconduct وما لم يحدث ذلك يبقى فى الوظيفة طالما كان قادرا على العمل .

W.I.M. MACHENZIE :

(٥٣) انظر : المرجع السابق ، ص ٣٥

الفرع الثاني اللجان الثلاثية

إذا كان الأصل العام هو أن سلطة التأديب تمارس من خلال السلطات الرئاسية المختلفة . فليس ثمة ما يمنع في حالات خاصة من تشكيل لجان البحث مدى مسئولية بعض العاملين - وهذا ماحدث فعلا بعد الحرب العالمية الثانية بالنسبة للمخالفات ذات الطابع السياسى حيث شكنت لهذا الغرض لجان لها حق اصدار قرار نهائى بنقل من تثبت ادانته من المتهمين(٥٤) .

الفرع الثالث

مجالس هوايتل(٥٥) Whitley Council

هو فرع من اللجان المشتركة التى تضم ممثلين عن الادارة وعن اتحادات

العاملين وهذه المجالس لا تصدر حكما أو قرارا نهائيا بل مجرد توصية غير ملزمة وهى على أى حال توصية لاحقة على اصدار قرار الجزاء . فهى مجالس استشارية Purely consultative وليس لها أية سلطة - كما انها لا تصدر فى الموضوع المعروض رأيا بأغلبية أصوات أعضائها ، بل تحاول الوصول الى حل يرضى عنه كافة الأعضاء . فاذا تعذر على المجلس ذلك رفع

= «In the British civil service matters of this sort are dealt with entirely through the usual channels of command and the final authority in each department is the minister himself.» (٥٤) انظر :

«institut international des sciences administratives» cas concrets des contentieux administratif comparé Essai d'Etude comparative en matière d'exécution de l'Etat de contentieux disciplinaire et responsabilité de la puissance publique 1958 p. 37».

EMMELINE W. COHEN

(٥٥) انظر :

المرجع السابق ، ص ١٧٥ ، ١٧٨ ، ١٨٥ الى ١٨٨ .

G.A. CAMPBELL

«The civil service in Britain» T. 1 1954 p. 312.

«Whitley council was vested authority to deal with most of the subjects which effected the staf as a whole»

الأمر الى هيئة أعلى هي « محكمة تحكيم الخدمة المدنية » التي تصدر - على خلاف مجالس هويتلي - حكما ملزما لكافة الأطراف وتشكل هذه المحكمة من ممثلي لاتحادات العاملين وممثلي للإدارة ورئيس يعينه وزير العمل ويباشر عمله على وجه الاستقلال(٥٦) .

المطلب الثالث

سلطة التأديب بالاتحاد السوفيتي(٥٧)

مقدمة :

يوجد بصفة عامة في الاتحاد السوفيتي ثلاث طوائف من العاملين بالجهاز الإداري(٥٨) .

ففي القمة يوجد ممثلو الشعب المنتخبون وهم أعضاء اللجنة التنفيذية ، وإلى جانبهم توجد أيضا السوفيتات بمستوياتها المختلفة . من مجلس السوفيت الأعلى الى سـوفيتات القاعدة بالجمهوريات والمدن والوحدات الاقتصادية والإدارية . وتتكون هذه السوفيتات من أفراد منتخبين ، يتحملون مسئولية إصدار القرارات السياسية والقرارات الإدارية الهامة . والعاملون بتلك السوفياتات يمثلون الطائفة الأولى من العاملين ، وهي تختلف تماما عن الفكرة الغربية للموظفين الدائمين .

ROGER GREGOIRE

(٥٦) انظر :

المرجع السابق ، ص ٣٠٦ .

(٥٧) انظر :

LESAGE (Michel) : «La fonction publique en union soviétique» 1973.

(٥٨) الدكتور مختار عثمان ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

أيضا :

FRANCOIS GAZIER : «La fonction publique dans le monde» edition gujas 1972 p. 59.

وفى قاعدة السلم الرئاسى توجد طائفة كبيرة من عمال الدولة يؤدون الأعمال التنفيذية ، ويخضعون لنفس قواعد عمال المشروعات من حيث اختيارهم وتعيينهم وفصلهم والضمانات المقررة لهم . فهم من عمال الادارة ولكنهم ليسوا موظفين عموميين بالمعنى الدقيق .

بين الطائفتين السابقتين توجد طائفة الموظفين الاداريين وهى تقابل طائفة الموظفين بالمفهوم الغربى . وتلك الطائفة غير متميزة عن غيرها من طوائف العمال ، فهى تخضع لنفس النظام القانونى الذى يطبق على العمال ، وخاصة فيما يتعلق بساعات العمل والمرتبات والمزايا الاجتماعية وترك الخدمة . ومع ذلك يخضعون لأحكام خاصة بهم تحتها طبيعة عملهم وأهميته ، ولا تعنى تلك القواعد الاضافية خلق مجموعة خاصة من العاملين لها مميزات تنفرد بها ، اذ ان فلسفة الدولة تقوم أساسا على محاربة الطبقات ولا تسمح بالتالى لآى تفكير فى انشاء مجموعات خاصة بالموظفين منزهة عن باقى المجتمع .

والنظام الوظيفى الذى يحكم هذه الطائفة أساسه فكرة الوظيفة المحددة اما بالانتخاب واما بالاختيار المطلق بواسطة السلطات الرئاسية دون الأخذ بنظام المسابقات ولا يخضع الموظفون من هذه الطائفة لللائحة خاصة ، وهم ملزمون بطاعة السلطات الرئاسية وبطاعة الحزب الذى يراقب أيضا حسن سير العمل ويخضعون أيضا لالتزام سياسى صارم . محكوم بنظام تاديبى شديد بغير ضمانات أو حق فى الطعن القضائى .

نخلص من ذلك ان اهم ما يميز التشريع السوفيتى فى مجال الوظيفة العامة هو وحده التنظيم القانونى بالنسبة الى كافة العاملين دون تفرقة بين من يخدم منهم الجهاز المركزى للدولة كالوزارات بمصالحها واداراتها ، ومن يخدم جهازها اللامركزى الذى يخضع لاشراف هذه الوزارات . اذ تحكم الجميع مجموعة قوانين العمل الصادرة فى ١١/٩/١٩٢٢ غير انه بجانب هذه المجموعة تقوم بعض القواعد القانونية الجزئية التى تحكم فئة الموظفين وحدها بحسب المعنى الفنى الضيق لهذا التعبير (٥٩) .

(٥٩) أنظر : الدكتور عبد الفتاح حسن ، مجلة العلوم الادارية ، لسنة السابعة ، العدد

وكان طبيعياً في الاتحاد السوفيتي أن يترك التنظيم السياسي والاقتصادي للدولة - وهو الذي يفترق تماماً عن مثيله في الدولة الرأسمالية - أن يترك أثره الظاهر في تشريعات الوظيفة العامة ، إدارية كانت هذه التشريعات أو جنائية ، ذلك أن خلق الإنسان الجديد الذي تسمى الدولة الاشتراكية إلى استخلاصه من صلب الإنسان العادي لا يمكن أن يترك لعقوبة الإدارة الفردية - لذلك اتجه التشريع السوفيتي إلى اعتبار الكثير من التصرفات الآتمة - التي تعتبر عادة عندنا وفي التشريعات الغربية بصفة عامة مجرد مخالفات تأديبية - جرائم جنائية ، مع ملاحظة أن المشرع السوفيتي لا يقصد من ذلك محاربة الفعل الشائن في حد ذاته بقدر ما يقصد حماية النظام السياسي والاقتصادي نفسه . فالقانون الجنائي إذن يقوم هناك بدور أساسي في مجال التأديب .

وسوف نتناول فيما يلي السلطات المختصة بالتأديب وهي لجنة رقابة الحزب والدولة ، ثم السلطات الرئاسية وذلك في فرعين متتاليين .

الفرع الأول

لجنة رقابة الحزب والدولة

COMITE DU CONTROLE

DU PARTIE ET DE L'ETAT

وكانت هذه اللجنة حتى عام ١٩٥٢ تمثل الحكومة وحدها وكان ينظمها الأمر المؤرخ في ١٩٦١/٧/٢٢ ثم توحدت جهة الرقابة من جانب الدولة ومن جانب الحزب الشيوعي في جهاز واحد وذلك بناء على توصيات المؤتمر الثاني والعشرين للحزب المنعقد في شهر نوفمبر سنة ١٩٦٢ . وتضم هذه اللجنة بجانب العناصر الحكومية ممثلين للنقابات ومنظمة الشباب الشيوعي والصحافة والعمال والموظفين والمنظمات التعاونية غير الحكومية والمتقنين ، وتؤدي اللجنة عملها تحت إشراف اللجنة المركزية للحزب الشيوعي وتحت إشراف مجلس الوزراء للاتحاد السوفيتي وبجانب لجنة الرقابة المركزية توجد لجان متناظرة في مختلف الوحدات التي يتكون منها الاتحاد السوفيتي وكذلك لدى منظمات الحزب الشيوعي الفرعية ولدى المجالس الشعبية .

ومهمة هذه اللجان مراقبة التنفيذ الفعلي لتوجيهات الحزب والحكومة لدى كافة أجهزة الدولة مالية أو إدارية . فإذا اكتشفت اللجنة مخالفة معينة في حدود اختصاصها كان لها توقيع الجزاء التأديبي على المخالف والزامه بتعويض الدولة عما أصابها من ضرر نتيجة تصرفه الخاطئ . ولهذه اللجنة حق توقيع جزاءات الانذار واللوم والنقل لوظيفة أدنى حتى الفصل من الخدمة .

الفرع الثاني

السلطات الرئاسية

وهي السلطة التي تختص بالتأديب بصفة عامة في نظام الوظيفة العامة بالاتحاد السوفيتي - أي ان هذا النظام يأخذ بالطابع الإداري وحده في التأديب فيوقع الجزاء - أيا كانت جسامته - الرؤساء الإداريون المباثرون ، ولا يستثنى من ذلك الا عقوبة العزل من الخدمة مع الحرمان من التعيين مرة أخرى التي صار توقيعها منذ عام ١٩٣٦ من اختصاص الوزير وحده .

غير أن المشرع قد أفرد أحكاما خاصة لتأديب القضاة - فأنشأ في كل محكمة سواء في ذلك محاكم المقاطعات أو المحاكم العليا للولايات أو المحكمة العليا للاتحاد السوفيتي دائرة تأديبية تضم رئيس المحكمة وعضوية من داخلها . وكل دائرة تختص بتأديب قضاة المحكمة الأدنى منها درجة وذلك ماعدا الدائرة التأديبية بالمحكمة العليا للاتحاد السوفيتي والتي تختص بتأديب قضاة هذه المحكمة ذاتها ، وقضاة المحكمة الأدنى درجة في نفس الوقت . ويتم إحالة القاضي الى المحاكمة أمام الدائرة التأديبية المختصة بقرار يصدر من وزير العدل أو من رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي المتهم . وللدائرة توقيع عقوبتي لفت النظر أو اللوم . فإذا رأت أن المتهم يستأهل جزاء أشد من ذلك أخطرت وزير العدل لاتخاذ اجراءات فصله من الخدمة (٦٠) .

(٦٠) انظر :