

الرقابة القضائية على عنصر الملازمة في العقوبات الانضباطية

الدكتور / عمار حسين علي المرسومي
الجامعة التقنية الوسطى
معهد الادارة التقني

Dr. Ammar Hussien Ali Al-Marsoumi
Technical Management Institute
Middle Technical University - Iraq
amarh2004@mtu.edu.iq

الملخص:

يتعين في العقوبة الانضباطية أن تتراوح بين الشدة والتخفيف وفقاً لاعتبارات متعددة تقدرها الإدارة، وتخضع في ذلك لرقابة القضاء، الذي يبسط رقابته في هذا الشأن ليتحقق من ملازمة تلك العقوبة للمخالفة المرتكبة. وتعد العقوبة الانضباطية إحدى العقوبات الوظيفية التي بينها القانون على سبيل الحصر تصدر عن سلطة التأديب ضد أحد الموظفين حال ارتكابه مخالفة انضباطية. وتتسم العقوبة الانضباطية بعدد من الخصائص التي تميزها، من قبيل تمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية في فرض تلك العقوبة وتحديد نوعها ومقدارها، وعدم رجعية العقوبة الانضباطية، وإمكانية الجمع بين العقوبة الجنائية والعقوبة الانضباطية عن ذات الفعل. ولقد أحاط القانون العقوبات الانضباطية بعدد من الضمانات التي تكفل للموظف حقه في الدفاع عن نفسه، والتي تضمن كذلك النأي بها عن تعسف جهة الإدارة. ويقصد بعنصر الملازمة بشأن العقوبة الانضباطية توافق العقوبة التي قررتها سلطة التأديب نوعاً ومقداراً مع المخالفة الانضباطية المرتكبة، بحيث تكون العقوبة مناسبة للمخالفة دون تشدد أو تهوين. ويختلف مفهوم الملازمة عن مفهومي السلطة التقديرية والتناسب، فكل منهما مفهوم مغاير لفكرة الملازمة. ولقد ابتدع القضاء الإداري في مصر وفرنسا عدداً من النظريات فيما يتعلق بملازمة العقوبات الانضباطية، من قبيل نظرية الغلو التي سبق بها القضاء المصري نظيره الفرنسي، ونظرية الخطأ الظاهر التي تمسك بها القضاء الفرنسي في هذا الشأن. ولقد أثمرت الرقابة القضائية على عنصر الملازمة في العقوبات الانضباطية عن عدد من الضوابط التي تعد في واقع الأمر مبادئ قانونية حاکمة ترسخت من خلال أحكام القضاء بشأن ملازمة العقوبات الانضباطية، وهو ما نبينه تفصيلاً في تلك الدراسة.

المقدمة:

يعد التأديب ضماناً فعالة يلتزم الموظف من خلالها بحسن أداء واجباته الوظيفية، ويعد في ذات الوقت رادعاً للموظف عن الخروج على مقتضى واجبه الوظيفي، بما يضمن حسن أداء الموظفين بصفة عامة لواجباتهم، والحرص على أدائها بشكل مُرضٍ.

ويتميز النظام التأديبي في مختلف النظم القانونية بافتقاره لتحديد دقيق للجرائم الانضباطية، حيث يقتصر دور المشرع في هذا الإطار على تحديد واجبات الموظفين وما يتعين عليهم الامتناع عنه في نطاق أدائهم لأعمالهم الوظيفية، دون تحديد حصري للأفعال المجرمة التي تقتضي فرض العقوبة الانضباطية، وتتمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تحديد الجزاء التأديبي المناسب للمخالفة المرتكبة.

وتعد العقوبة الانضباطية وسيلة رادعة في يد الإدارة في مواجهة الموظفين فيها، غير أنه وحتى تؤدي تلك العقوبة الدور المنوط بها، يتعين أن تُحاط بالضمانات الكافية التي تحمي الموظف من تعسف الإدارة، بحيث لا تكون العقوبة وسيلة لجلد الموظف وإيلامه، بل ضمانة لحسن التزامه بأداء عمله، وعنصرًا يتميز من خلاله الموظف الكفء عن زميله المهمل. وتهدف هذه الدراسة، بشكل دقيق، إلى إمعان النظر بشأن الرقابة القضائية على عنصر الملاءمة في العقوبات الانضباطية، من حيث الوقوف على مفهوم العقوبة الانضباطية، ومفهوم عنصر الملاءمة بشأنها، والضوابط القضائية الحاكمة بشأن عنصر الملاءمة في العقوبات الانضباطية. ونقسم هذه الدراسة إلى مبحثين، نخصص الأول منها لبيان مفهوم العقوبة الانضباطية، ونخصص المبحث الثاني لبيان الرقابة القضائية بشأن ملاءمة العقوبات الانضباطية، وذلك على النحو التالي.

المبحث الأول

مفهوم العقوبة الانضباطية

تعد العقوبة بمفهومها الشامل جزاءً يهدف إلى مكافحة الجريمة وإصلاح مرتكبها، لذلك كانت العقوبة مرتبطة وجوداً وعدماً بارتكاب الجريمة، التي تتمثل في الفعل المؤثم المنهي عن ارتكابه. والعقوبة بمفهومها الحديث لم تعد وسيلة للإيذاء أو الانتقام، مثلاً كانت في العصور البدائية، وإنما أضحت العقوبة وسيلة لإصلاح الجاني ومنعه من العودة لارتكاب الجريمة، ومثلما يصدق ذلك بشأن العقوبة الجنائية، فإنه ينطبق بذات المعنى والمفهوم بشأن العقوبة الانضباطية. ويتبلور مفهوم العقوبة الانضباطية في تعريف تلك العقوبة، والذي يتعين أن يكون تعريفاً جامعاً مانعاً للمقصود منها، ومميزاً لها عن غيرها من أنواع العقوبات الأخرى، كالعقوبة الجنائية^١ والعقوبة المدنية^٢.

كما أن تحديد مفهوم العقوبة الانضباطية يقتضي تحديد الخصائص والضمانات التي يتعين توافرها في هذا النوع من العقوبات، حتى تؤدي الدور المنوط بها في تحقيق الردع الخاص لمرتكب الجريمة الانضباطية، وتحقيق الردع العام لدى جموع الموظفين منعا لهم من مقارفة المخالفات التأديبية، والحرص على أداء واجباتهم الوظيفية بتجرد وإتقان.

^١ تتمثل العقوبات الجنائية في مختلف النظم القانونية في: عقوبات ماسة بالحياة مثل الإعدام، وعقوبات ماسة بالحرية مثل السجن والحبس وتحديد الإقامة، وعقوبات ماسة بالذمة المالية مثل الغرامة والمصادرة.

^٢ تتمثل العقوبة المدنية في الغرامات التي تفرضها المحاكم المدنية في حالات معينة، من ذلك على سبيل المثال، ما تقرره المادة ٦٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ من إلزام قلم محضرين المحكمة بإعلان صحيفة الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسليمها إليه، وتحكم المحكمة على من يتسبب بإهماله من العاملين بقلم الكتاب أو المحضرين في تأخير الإعلان بغرامة لا تقل عن عشرة جنيهات ولا تجاوز مائة جنيه. وتقابلها المادة ٢٨ من قانون المرافعات العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، التي تنص على أنه: "للمحكمة أن تفرض على القائم بالتبليغ غرامة لا تقل عن ثلاثة دنانير ولا تتجاوز عشرة دنانير إذا كان البطلان ناشئاً عن تقصيره وذلك بقرار غير قابل للطعن". لمزيد من التفصيل بشأن العقوبات المدنية في القوانين المقارنة، انظر:

د. غنام محمد غنام، "العقوبات المالية المدنية - نحو تغلغل فكرة العقاب في القانون المدني"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، تصدر عن كلية الحقوق جامعة المنصورة، المجلد ١٢، العدد ٨٠، يونيو ٢٠٢٢، ص ص (١ - ٥٨).

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نبين في الأول منهما تعريف العقوبة الانضباطية، ونبين في المطلب الثاني خصائص وضمانات العقوبات الانضباطية، وذلك على النحو التالي.

المطلب الأول

تعريف العقوبة الانضباطية

تعرف العقوبة بصفة عامة بأنها الجزاء الذي يفرضه القانون لصالح الهيئة الاجتماعية على كل من يثبت ارتكابه فعلاً مجرماً في القانون، فهي جزاء مؤلم يهدف إلى ضبط سلوك الأفراد في المجتمع^٣.

وفيما يتعلق بتعريف العقوبة الانضباطية فلقد تعددت تعريفات فقه القانون الإداري بشأنها، حيث ذهب البعض إلى تعريفها بأنها: "جزاء ذو نوعية خاصة يصيب الموظف المخالف في مركزه الوظيفي دون المساس بحريته أو ملكيته الخاصة بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة، تتصل اتصالاً وثيقاً بممارسة أعمال ومهام الوظيفة العامة، بحيث يترتب عليها الحرمان أو الإنقاص من امتيازات الوظيفة"^٤.

وعرفها البعض بأنها: "جزاء أدبي ومادي في ذات الوقت ينطوي على عنصر الإيلاء الذي يلحق بالموظف، ليس في حياته أو حريته أو ماله شأن العقوبات الجنائية، وإنما في وضعه الوظيفي فقط، فيؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو من الوظيفة التي يشغلها، سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية"^٥.

وعرفها البعض الآخر بأنها: "جزاء مادي محدد في القانون يمس الموظف في حياته الوظيفية، من شأنه منع الموظف عن ارتكاب أخطاء تأديبية"^٦، وعرفها البعض الآخر بأنها: "وقيل هي "جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية"^٧، وعرفها الفقه الفرنسي بأنها: "جزاء يمس الموظف في مركزه الوظيفي، يختلف عن العقوبة الجنائية في أنه لا يمس الموظف في حياته أو حريته أو ماله، وإنما يمس فقط وظيفته والمزايا المتعلقة بها"^٨.

غير أننا لا نؤيد ما سلف ذكره من تعريفات للعقوبة الانضباطية، فجلُّها إن لم يكن جميعها، لم يقدم تعريفاً واضحاً جامعاً مانعاً للمصطلح المراد تعريفه، لذا نرى تعريف العقوبة الانضباطية بأنها: "إحدى العقوبات الوظيفية التي بينها القانون على سبيل الحصر تصدر عن السلطة الإدارية أو الجهة التأديبية المختصة ضد الموظف حال ارتكابه مخالفة انضباطية".

^٣ انظر: د. محمود نجيب حسني، "علم العقاب"، بدون دار نشر، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٢، ص ٣٣؛ د. السعيد مصطفى السعيد، "الأحكام العامة في قانون العقوبات"، بدون دار نشر، القاهرة، الطبعة الرابعة، ١٩٦٢، ص ٥٤٧.

^٤ انظر: د. سليمان الطماوي، "قضاء التأديب"، دار الفكر الحديث، القاهرة، ١٩٧١، ص ٩٢.

^٥ انظر: د. محمد عصفور، "نحو نظرية عامة في التأديب"، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٨٥.

^٦ انظر: د. حسين حمودة المهدي، "شرح أحكام الوظيفة العامة"، المنشأة العامة، طرابلس، ١٩٨٦، الطبعة الأولى، ص ٤٤١.

^٧ انظر: د. جودت الملط، "المسؤولية التأديبية للموظف العام"، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص ٩٥.

^٨ Auby et Drago, "Traité de Contentieux Administrative", Paris, 1975, p. 45.

المطلب الثاني

خصائص وضمانات العقوبات الانضباطية

تتسم العقوبات الانضباطية بعدد من الخصائص المستمدة من طبيعتها والغرض الذي شرعت من أجله، كما أن العقوبات الانضباطية أحاطها القانون بعدد من الضمانات التي تحمي الموظف من تعسف الإدارة، والتي تضمن في ذات الوقت كفالة تحقيق ومحاكمة عادلة، وهو ما نبينه فيما يلي.

أولاً: خصائص العقوبات الانضباطية:

١- السلطة التقديرية في فرض العقوبة الانضباطية:

تتسم العقوبات الانضباطية بأن الجهة التي توقعها على الموظف المخطئ، سواء كانت إدارية أو قضائية أو شبه قضائية، تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار الجزاء المناسب، غير أن تلك السلطة ليست مطلقة من كل قيد، بل يتعين على سلطة العقاب التأديبي أن تراعي عددا من الضوابط، من قبيل التدرج في العقاب، وجسامة المخالفة وخطورتها، والظروف والملابسات التي أحاطت بالمخالفة المرتكبة^٩

٢- عدم رجعية العقوبة الانضباطية:

يقصد بهذا المبدأ أن العقوبة الانضباطية تطبق بأثر فوري على الموظف الذي صدرت تلك العقوبة في مواجهته، فلا يجوز أن يمتد تطبيق العقوبة إلى وقت ارتكاب المخالفة، أو إلى أي تاريخ سابق على ذلك^{١٠}. ويعد من تطبيقات هذا المبدأ، الحالة التي يتم فيها ارتكاب المخالفة في ظل سريان قانون معين، ثم تتراخى المحاكمة التأديبية للموظف إلى وقت صدور قانون جديد تضمن عقوبات مختلفة عما كان سائدا في القانون الذي ارتكبت المخالفة في ظله، وفي تلك الحالة يتعين على سلطة التأديب فرض العقوبة المناسبة للمخالفة الانضباطية وفقا للقانون الساري وقت ارتكاب المخالفة، وليس وفقا للقانون الساري وقت إصدار القرار بالعقوبة^{١١}.

٣- العقوبة الجنائية عن الفعل المرتكب من الموظف لا تمنع من معاقبته تأديبيا عن ذات الفعل:

إذا ارتكب الموظف مخالفة انضباطية بلغت جسامتها حد انطباق أحد أوصاف الأفعال المؤثمة جنائيا عليها، فإنه لا يوجد في القانون ما يمنع من معاقبته بجزاءين عن ذات الفعل، جزاء جنائي بموجب الدعوى الجنائية وجزاء انضباطي بموجب التحقيق الإداري الذي يجري معه، ويجد ذلك أساسه في اختلاف السبب في كلا الدعويين، فلا يعد ذلك ازدواجا في العقاب^{١٢}.

^٩ Trotabas L., Isoart P., "Droit Public", L.G.D.J, Paris, 1998, p. 317.

وانظر أيضا: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٠٤٠ لسنة ٣٩ ق عليا، جلسة ١٩٩٧/٥/٢٧، وحكمها في الطعن رقم ٢٧٦٨ لسنة ٤٤ ق عليا، جلسة ٢٠٠٠/١٢/٣؛ وحكمها في الطعن رقم ١٤٤ لسنة ١٠ ق عليا، جلسة ١٩٦٥/٥/٢٢.

^{١٠} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٥١٩ لسنة ٢٦ ق عليا، الصادر بجلسته ١٩٨٥/١١/١٢.

^{١١} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٥٣٣ لسنة ٣٢ ق عليا، جلسة ١٩٨٩/٤/٢٢.

^{١٢} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٣٢٩١ لسنة ٤١ ق عليا، جلسة ١٩٩٦/٥/٤.

ثانياً: الضمانات المحيطة بالعقوبات الانضباطية:

أوجب القانون إحاطة العقوبات الانضباطية بعدد من الضمانات التي تكفل للموظف حقه في الإحاطة بما يواجه إليه من اتهامات ومن ثم حقه الدفاع، وبما ينأى بالعقوبات الانضباطية عن شبهة تعسف الإدارة ضد العاملين فيها بما يخالف القانون.

ونبين فيما يلي الضمانات خلال مرحلة التحقيق الإداري، ثم نبين الضمانات التي كفلها القانون خلال مرحلة المحاكمة، وذلك على النحو التالي:

أ- الضمانات خلال مرحلة التحقيق: تتمثل الضمانات خلال مرحلة التحقيق فيما يلي:**١- ضرورة إجراء التحقيق قبل توقيع العقوبة الانضباطية:**

يعد التحقيق الإداري وسيلة لكشف الحقيقة بشأن صحة الاتهام الموجه للموظف، ونسبة ذلك الاتهام إليه أو نفيه عنه، فمن خلال التحقيق يتم فحص الوقائع المنسوب ارتكابها للموظف للتأكد من صحتها استقلالاً، ومن ثم التأكد من صحة ارتكاب الموظف المحال إلى التحقيق لتلك الوقائع، وليس موظفاً آخر غيره، كرئيسه أو زميله أو أحد مرعوسيه، ويتم ذلك من خلال استجواب المتهم، ومطالعة المستندات ذات الصلة بالموضوع، وسماع الشهود، وغير ذلك من وسائل الإثبات التي تمكن جهة التحقيق الإداري من كشف الحقيقة كاملة بشأن موضوع التحقيق.

ولقد أوجبت غالبية التشريعات الوظيفية المتعلقة بالوظيفة العامة إجراء التحقيق مع الموظف قبل توقيع أي عقوبة انضباطية عليه، فعلى سبيل المثال أوجبت المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على الوزير أو رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيق من ذوي الخبرة، تتولى التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف^{١٣}، كما أوجبت المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ إجراء التحقيق قبل توقيع أي جزاء على الموظف، كما أوجبت أن يتم التحقيق كتابة، وألزمت الجهة القائمة بالتحقيق بسماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه^{١٤}.

٢- كتابة التحقيق:

اشتراطت مختلف القوانين التأديبية ضرورة أن يكون التحقيق كتابياً، فعلى سبيل المثال أوجبت المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق على لجنة التحقيق أن تتولى التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف^{١٥}، كما أكدت المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية المصري على أنه لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة^{١٦}.

^{١٣} انظر: المادة ١٠/أولاً وثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، في ١٩٩١/٦/٣.

^{١٤} انظر: قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، في أول نوفمبر عام ٢٠١٦.

^{١٥} انظر: المادة ١٠/ثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

^{١٦} انظر: المادة ١/٥٩ من : قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

٣- كفالة حق الدفاع:

يعد مبدأ كفالة حق الدفاع من المبادئ العامة للقانون المستقرة في مختلف النظم القانونية، ويمثل حق المتهم في الدفاع عن نفسه الحد الأدنى من حقوق الإنسان في المحاكمة العادلة، لذا تحرص الدساتير على النص عليه وحمايته بوصفه حقاً أساسياً لا تفريط فيه، بل إن تقاعس الجهات المختصة في كفالة هذا الحق للمتهم يعيب الإجراءات والحكم الصادر بالإدانة يعيب البطلان.

ولقد حرص الدستور العراقي الحالي على التأكيد على حق الدفاع في نصوصه على نحو صريح ومفصل، حيث نصت المادة ١٩ في الفقرة (رابعاً) على أنه: "حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة"، كما نصت المادة نفسها في الفقرة (الحادية عشر) على أنه: "تنتدب المحكمة محامياً للدفاع عن المتهم بجناية أو جنحة لمن ليس له محام يدافع عنه وعلى نفقة الدولة".

يتضح مما تقدم، أن كفالة حق الدفاع تعد من المبادئ الدستورية واجبة الاحترام، ويتعين على السلطة القائمة بالتحقيق الإداري مراعاتها في ممارستها لاختصاصاتها، وفي حالة مخالفة هذا المبدأ، فإن التحقيق المخالف يضحى تحقيقاً باطلاً، ومن الجائز صدور حكم قضائي بعدم مشروعيته.

ب- الضمانات خلال مرحلة المحاكمة: تتمثل الضمانات خلال مرحلة المحاكمة فيما يلي:

١- عدم العقاب تأديبياً على ذات الفعل مرتين:

يعد مبدأ عدم العقاب على ذات الفعل مرتين من المبادئ المستقرة في نظام العقوبات الانضباطية، فلا يسوغ معاقبة العامل تأديبياً عن ذات الأفعال غير مرة واحدة، حيث تستنفذ السلطة التأديبية ولايتها بتوقيع العقاب التأديبي، فلا يجوز لذات السلطة ولا لسلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء التأديبي عن ذات الجرائم التأديبية لذات العامل الذي سبق عقابه ومجازاته^{١٧}.

وعلى ذلك، فلا يجوز تكرار مجازاة العامل تأديبياً عن ذات الجرائم التأديبية، فمثل هذا الإجراء فضلاً عن انعدام سنده القانوني، يعد مخالفاً للنظام العام العقابي لإهداره لسيادة القانون، المبدأ الذي يعد أساس الحكم في الدولة، ويعد الدفع بعدم جواز المحاكمة التأديبية لسبق مجازاة العامل تأديبياً دفعا من النظام العام، يتصل بالشرعية وسيادة القانون، ويتعلق بالأسس الجوهرية للنظام العام التأديبي^{١٨}.

٢- تسبب القرار التأديبي:

يعد تسبب القرارات التأديبية من الضمانات الأساسية المقررة للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية، فالتسبب يبعث الاطمئنان في نفس الموظف المخالف بإلمامه بالأسباب التي دفعت السلطة التأديبية لمجازاته،

غير أن المشرع المصري استثنى من اشتراط التحقيق الكتابي الحالة التي يتم فيها توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، حيث أجاز في أي منهما أن يكون التحقيق شفاهة، غير أنه اشترط إثبات مضمون التحقيق في القرار الصادر بتوقيع الجزاء. انظر: المادة ٢/٥٩ من: قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

^{١٧} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٤٢ لسنة ٤٢ ق عليا، جلسة ١٩٩٦/٨/٣١؛ حكمها في الطعن رقم ٣١٥٤ لسنة ٣٥ ق عليا، جلسة ١٩٩٤/١١/٢٦؛ حكمها في الطعن رقم ١٢٨٤ لسنة ٤١ ق عليا، جلسة ١٩٩٧/١/٤.

^{١٨} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٢ ق عليا، جلسة ١٩٨٩/٦/١٠.

فضلا عن كفالة حقه في الطعن على هذا القرار أمام الجهات المختصة، من خلال تنفيذ تلك الأسباب إن كان لذلك مقتضى.

ويتضمن تسبب القرار التأديبي تحديد الواقعة التي توجب العقوبة التأديبية، من خلال وصفها وصفا دقيقا، ووصف ملابسها وظروف المحيطة بها، وتأكيد أنها حقيقية وليست وهمية، وأنها تشكل جرما يعاقب عليه القانون، من خلال توضيح الأساس القانوني للعقوبة باعتبار أن الذنب الذي اقترفه الموظف يشكل جريمة تأديبية تستوجب العقاب، ومن الجدير بالذكر أن عدم تسبب القرار الإداري المتضمن توقيع عقوبة انضباطية ضد أحد الموظفين يعد قرارا باطلا^{١٩}.

المبحث الثاني

مفهوم الرقابة القضائية بشأن ملائمة

العقوبات الانضباطية والضوابط الحاكمة لها

إذا كانت القواعد القانونية تمنح الجهة الإدارية سلطة تقديرية واسعة في تحديد نوع ومقدار العقوبة التي تتناسب مع الجريمة الانضباطية المرتكبة، فإن تلك السلطة التقديرية التي تتمتع بها جهة الإدارة في هذا الشأن ليست مطلقة، بل هي سلطة مقيدة من ناحيتين، فمن ناحية أولى يتعين أن تتصف تلك السلطة بعدم التشدد، من ناحية أخرى، يتعين أن تتصف بعدم التهاون.

فالعقوبة الانضباطية يتعين أن تتدرج بين التخفيف والشدة، وفقا لاعتبارات متعددة، تدخل في نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة، غير أنها تخضع لرقابة القضاء، الذي يراقب تصرفات الإدارة في هذا الشأن ليتحقق من توافر عنصر الملائمة في العقوبات الانضباطية المقررة.

ويتبين من خلال استقراء أحكام القضاء استقرار مجموعة من الضوابط الحاكمة التي ترسخت باعتبارها تطبيقا عمليا لملائمة العقوبة الانضباطية المقررة من جانب الإدارة أو سلطة التأديب في مواجهة من يرتكب المخالفات الانضباطية، وهو ما يقتضي التوضيح بشكل من التفصيل.

ونبين فيما يلي مفهوم عنصر الملائمة بشأن العقوبة الانضباطية، ثم نبين الضوابط القضائية الحاكمة بشأن ملائمة العقوبات الانضباطية، وذلك في مطلبين على النحو التالي.

المطلب الأول

مفهوم عنصر الملائمة بشأن العقوبة الانضباطية

إن تحديد مفهوم عنصر الملائمة بشأن العقوبة الانضباطية يقتضي وضع تعريف لهذا العنصر، يوضح معناه، ويحسم الغموض القائم بشأنه.

ولقد ثار خلاف في الفقه بشأن طبيعة عنصر الملائمة بشأن العقوبة الانضباطية، وما إذا كان هذا العنصر يرتبط بركن الغاية أم بركن السبب، اللذان يعدان من أركان القرار الإداري، تلك الأركان التي يتعين توافرها

^{١٩} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ١٤١٢ لسنة ٨ ق، علما، جلسة ١٩٦٣/١/٢٦.

في أي قرار صادر عن الجهة الإدارية، والتي تتمثل بصفة عامة في: الاختصاص، والمحل، والسبب، والشكل، والغاية، وهو ما يقتضي توضيح هذا الخلاف الفقهي، وحسم الرأي بشأنه.

فضلا عن ذلك، فإن تحديد مفهوم عنصر الملاءمة بشأن العقوبة الانضباطية يقتضي عقد التمييز بين مفهوم الملاءمة من جانب والمفاهيم الأخرى التي قد تشتبه بها، من قبيل السلطة التقديرية، والتناسب، وهو ما نبينه تفصيلا على النحو التالي.

أولاً: تعريف عنصر الملاءمة بشأن العقوبة الانضباطية:

أورد الفقهاء تعريفات متعددة لعنصر الملاءمة بشأن العقوبة الانضباطية، حيث ذهب بعضهم إلى أن الملاءمة يقصد بها: "تناسب الجزاء مع الخطأ"^{٢٠}، وذهب البعض الآخر إلى أن الملاءمة هي "التناسب بين الإجراء وأسبابه"^{٢١}، وذهب جانب آخر إلى تعريفها بأنها: "مدى التوافق لحالة معينة وما يحيط بها من ظروف من حيث المكان والزمان عند اتخاذ القرار التأديبي"^{٢٢}.

يتضح من التعريفات السابقة أنها تتضمن خطأ غير مبرر ما بين عنصر الملاءمة وفكرة التناسب، فالتناسب يعد في واقع الأمر جزءا من عنصر الملاءمة، فقد تكون العقوبة التي فرضتها سلطة التأديب على الموظف متناسبة مع الخطأ الذي ارتكبه، ومع ذلك قد تكون غير ملائمة لاعتبارات وظروف أخرى أحاطت بشخص الموظف المخطئ، أو بموضوع الواقعة محل المساءلة.

وعلى ذلك، فإننا نرى تعريف عنصر الملاءمة بشأن العقوبة الانضباطية بأنه: "توافق العقوبة التي قررتها سلطة التأديب نوعا ومقدارا مع المخالفة الانضباطية المرتكبة من جانب الموظف محل المساءلة، بحيث تكون تلك العقوبة مناسبة للذنب المرتكب، دون تشدد أو تهوين".

وترجع الأهمية الكبيرة لبحث ودراسة عنصر الملاءمة في العقوبات الانضباطية إلى السلطة التقديرية التي تتمتع بها جهة الإدارة في فرض العقوبة الانضباطية الملائمة على الموظف الذي يرتكب مخالفة انضباطية، فالمشرع خول الجهة الإدارية سلطة تقديرية واسعة بشأن تكييف الواقعة المرتكبة وما إذا كانت تشكل مخالفة أم لا، هذا من جانب، ومن جانب آخر، فقد خولها سلطة تقديرية أخرى بشأن تحديد العقوبة الانضباطية الملائمة وفرضها على الموظف المخطئ^{٢٣}.

غير أن تلك السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة الإدارية بشأن العقوبات الانضباطية ليست سلطة مطلقة، فقد تبني القضاء الإداري في مختلف الدول دورا رقابيا فعالا ومتطورا بشأن ما تتخذه الإدارة من قرارات

^{٢٠} انظر: د. محمد مصطفى حسن، "اتجاهات جديدة في قضاء المحكمة الإدارية العليا في مجال التأديب"، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢١، العدد (١)، ١٩٧٩، ص ١٣٢.

^{٢١} انظر: د. سعاد الزقاوي، "الانحراف في استعمال السلطة وعيب السبب"، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة ١١، العدد (٣)، ١٩٦٩، ص ١٥٠.

^{٢٢} د. محمد فريد الزهيري، "الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، ١٩٨٩، ص ٣٣ - ٣٤.

^{٢٣} انظر: د. عصام البرزنجي، "السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧١، ص ٢-١.

انضباطية، فارضا على الإدارة ضوابط محددة ومبادئ يتعين عليها مراعاتها والتقيد بها حال اتخاذها قرارا بفرض عقوبة انضباطية على أحد موظفيها^{٢٤}.

ثانياً: طبيعة عنصر الملاءمة بشأن العقوبة الانضباطية:

ثار خلاف في الفقه بشأن طبيعة عنصر الملاءمة بشأن العقوبة الانضباطية، حيث ذهب جانب من الفقه إلى أن طبيعة عنصر الملاءمة تتعلق بركني المحل والسبب في القرار الإداري الصادر بالعقوبة الانضباطية، فمحل هذا القرار هو العقوبة ذاتها، أما سببه فيتمثل في الوقائع التي تشكل المخالفة، والملاءمة المنشودة بشأن العقوبة تعتبر وفقاً لوجهة النظر هذه توافقاً بين محل القرار الصادر بالعقوبة الانضباطية وبين سببه^{٢٥}، وهو ما مؤداه أن عنصر الملاءمة ذات طبيعة موضوعية.

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن الملاءمة فكرة عملية ومادية، يراعيها متخذ القرار الصادر بالعقوبة الانضباطية، بحيث يكون قراره ملائماً من حيث المكان والزمان وظروف مرتكب المخالفة وظروف الواقعة وملابساتها، فالملاءمة وفقاً لوجهة النظر هذه تتمتع بطبيعة نسبية، تختلف باختلاف الأشخاص وتقديراتهم للظروف والأحوال، وهو ما مؤداه أن عنصر الملاءمة ذات طبيعة ذاتية متغيرة^{٢٦}.

غير أننا نرى أن كلا من وجهتي النظر سالفتي البيان قد أصاب جانباً من الحقيقة، فعنصر الملاءمة بشأن العقوبة الانضباطية ليس من طبيعة واحدة، فمن جانب أول، يعد عنصر الملاءمة من طبيعة موضوعية، فالملاءمة تتعلق بدرجة التوافق بين محل القرار الصادر بالعقوبة وبين سببه، أي درجة التوافق بين العقوبة ذاتها والمخالفة المرتكبة.

ومن جانب آخر، يعد عنصر الملاءمة من طبيعة ذاتية متغيرة، تختلف من شخص لآخر، كما تختلف باختلاف الزمان والمكان وظروف وملابسات المخالفة الانضباطية والعقوبة الصادرة بشأنها.

ومن جانب ثالث، فإننا ننهي على ما أكدته السوابق القضائية المتعددة والمتواترة الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا المصرية بشأن عنصر الملاءمة في العقوبة الانضباطية، والتي انتهت إلى التسوية بين عدم الملاءمة الظاهرة وبين سوء استعمال السلطة من جانب الإدارة^{٢٧}، وهو ما مؤداه أن عنصر الملاءمة يتعلق بركن الغاية في القرار الإداري^{٢٨}، بما يترتب على ذلك من أن غياب عنصر الملاءمة في القرار الصادر بالعقوبة الانضباطية يفقد القرار مشروعيته.

^{٢٤} انظر: د. مصطفى عفيفي، "فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة عين شمس، ١٩٧٦، ص ٢٠٣.

^{٢٥} انظر: د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص ١٣٦؛ أ. مايا محمد نزار أبو دان، "الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري – دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان"، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٢٣.

^{٢٦} د. محمد فريد الزهيري، المرجع السابق، ص ٣٤ – ٣٦.

^{٢٧} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩١٧ لسنة ١١ ق عليا، جلسة ١٩٦٧/٢/١٨؛ حكمها في الطعن رقم ٢٧٢٣ لسنة ٣٢ ق عليا، جلسة ١٩٨٩/٢/١١؛ حكمها في الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ٣٥ ق عليا، جلسة ١٩٩٠/٥/١٩؛ حكمها في الطعن رقم ١٥٦٢ لسنة ٣٧ ق عليا، جلسة ١٩٩٢/١٢/٢٦.

^{٢٨} وهو ما أيده جانب من الفقه. انظر على سبيل المثال: د. سليمان محمد الطماوي، "القضاء الإداري"، الكتاب الثالث: قضاء التأديب – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٦٥٩ – ٦٦٢.

وهو ما ينبغي أخذه بعين الاعتبار، وإيلائه الاهتمام اللائق من جانب سلطات الإدارة حال اتخاذ القرار بالعقوبة الانضباطية، بحيث يتعين على تلك السلطات الانتباه جيدا إلى أن غياب الملازمة قد ينزلق بالقرار الصادر بالعقوبة الانضباطية إلى درجة عدم المشروعية، والتعسف في استعمال السلطة، فيضحي قرارا باطلا.

ثالثا: التمييز بين مفهوم الملازمة والمفاهيم التي تشتبه بها:

إن تحديد مفهوم عنصر الملازمة بشأن العقوبة الانضباطية يقتضي التمييز بينه وبين غيره من المفاهيم الأخرى التي قد تشتبه به، وهو ما نبينه على النحو التالي:

١- التمييز بين الملازمة والسلطة التقديرية:

في بعض الأحيان يمنح القانون جهة الإدارة سلطة تقديرية، حيث يترك لها الحق في تقدير الموقف، واتخاذ القرار المناسب وفقا لذلك التقدير، وعلى ذلك يمكن تعريف السلطة التقديرية التي تتمتع بها جهة الإدارة بأنها: "حرية التقدير التي يتركها القانون للإدارة في اتخاذ قرار التدخل أو عدم التدخل في أمر ما، وحرية تقدير الوقت الملائم لهذا التدخل، بحيث يكون لها الحق في تحديد ما يصح عمله وما يصح تركه"^{٢٩}.

وعرفت محكمة القضاء الإداري المصرية السلطة التقديرية التي تتمتع بها جهة الإدارة بأنها: "استقلال الجهة الإدارية بتقدير إصدار قرارها ومدى ملائمتها ومراعاة ظروفه ووزن ملابساته المحيطة به، طالما أن الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة، وطالما لم يشب هذا الباعث إساءة استعمال السلطة أو مخالفة القانون"^{٣٠}.

٢- التمييز بين الملازمة والتناسب:

ثار خلط في الفقه بين مفهوم الملازمة ومفهوم التناسب، غير أنه يتعين الأخذ بعين الاعتبار أن لكل منهما مفهوم مغاير، فالملازمة بشأن العقوبة الانضباطية كما سبق أن بيّنا يقصد بها: "توافق العقوبة التي قررتها سلطة التأديب نوعا ومقدارا مع المخالفة الانضباطية المرتكبة من جانب الموظف محل المساءلة، بحيث تكون تلك العقوبة مناسبة للذنب المرتكب، دون تشدد أو تهوين".

أما التناسب فيعد في حقيقته أحد عناصر الملازمة، فقد تكون العقوبة التي فرضتها سلطة التأديب على الموظف متناسبة مع الخطأ الذي ارتكبه، ومع ذلك قد تكون غير ملائمة لاعتبارات وظروف أخرى أحاطت بشخص الموظف المخطئ، أو بموضوع الواقعة محل المساءلة، وعلى ذلك يعد مفهوم الملازمة أعم وأشمل من مفهوم التناسب.

^{٢٩} هذا هو التعريف الذي تبناه الفقيه الفرنسي Pierre Bonnard. مشار إليه لدى: د. سليمان الطماوي، "النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة"، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩١، الطبعة السادسة، ص ١٣.

^{٣٠} انظر: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ ١٣/١٢/١٩٥٣، مجموعة أحكام مجلس الدولة، المكتب الفني، السنة ٨، ص ٣٢٩.

المطلب الثاني

الضوابط القضائية الحاكمة

بشأن ملائمة العقوبات الانضباطية

تتمثل الضوابط القضائية الحاكمة بشأن ملائمة العقوبات الانضباطية في مجموعة القواعد التي استقر عليها القضاء واعتبرها قواعد ملزمة للإدارة حال فرضها للعقوبات الانضباطية، ولقد تبلورت تلك الضوابط على مدار سنوات عديدة من خلال اجتهاد القضاء.

ونبين فيما يلي أهم النظريات القضائية التي ابتدعتها القضاء الإداري في مصر وفرنسا بشأن ملائمة العقوبات الانضباطية، ثم نبين تفصيلاً المبادئ القضائية الحاكمة لعنصر الملائمة بشأن العقوبات الانضباطية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: النظريات القضائية بشأن ملائمة العقوبات الانضباطية:

سبق القضاء المصري نظيره الفرنسي في تطبيق الرقابة الفعالة على تعسف جهة الإدارة في سلطاتها التقديرية بشأن تحديد نوع ومقدار العقوبة الانضباطية، وكان ذلك من خلال ابتداعه نظرية "الغلو" في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا عام ١٩٦١، وهو ما أقره قضاء مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك بسبعة عشر عاماً.

ونبين فيما يلي النظريات القضائية بشأن ملائمة العقوبات الانضباطية في كل من مصر وفرنسا:

١- في مصر:

ابتدع القضاء الإداري المصري نظرية الغلو، وذلك في الحكم الشهير الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر في الحادي عشر من نوفمبر عام ١٩٦١، حيث قررت المحكمة أن سلطات التأديب تتمتع بسلطة تقدير الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أنها استدركت قائلة: "إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة الذنب الإداري وبين الجزاء ومقداره"^{٣١}.

وبناء على تلك المقدمة المنطقية أكدت المحكمة أن "استعمال سلطة تقدير الجزاء في صورته المعروضة على المحكمة كان مشوباً بالغلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً، وإنما هو معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره"^{٣٢}.

^{٣١} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق، جلسة ١١/١١/١٩٦١، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص ٢٧.

^{٣٢} انظر: المرجع السابق.

ولقد أكدت بعد ذلك المحكمة الدستورية العليا في مصر اعتناقها لنظرية الغلو، حيث قامت بتطبيقها في مجال التناسب، حيث قضت بأن "الأصل في الجزاء جنائيا أم تأديبيا أم ماليا، هو أن يكون متناسبا مع الأفعال التي نهى عنها الشارع، ومتدرجا تبعا لجسامتها، فلا يجوز أن يكون معه غلوا أو إفراطاً"^{٣٣}.

وقررت في حكم آخر لها أنه "من المقرر أن شخصية العقوبة وتناسبها مع الجريمة مرتبطان بمن يكون قانونا مسئولا عن ارتكابها على ضوء دوره فيها ونواياه وما نجم عنها، أو يرجح أن يترتب عليها من ضرر"^{٣٤}.

٢- في فرنسا:

مارس مجلس الدولة الفرنسي دورا رقابيا حذرا فيما يتعلق بأعمال الإدارة، وطوّر من أساليبه الرقابية ببطء شديد، حيث اقتصر في بداية الأمر في ممارسته للدور الرقابي بشأن ما يصدر عن الإدارة من قرارات على التحقق فقط من الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها، دون أن يبسط رقابته على سلطة الإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية التي تتناسب مع المخالفات التي صدر القرار التأديبي بشأنها، حيث كان يعتبر ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية بشأن اختيار نوع ومقدار العقوبة الانضباطية مما أطلق عليه مصطلح الملاءمات الإدارية، التي اعتبرها مما يخرج عن نطاق الرقابة القضائية، وبذلك كانت تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية كاملة فيما يتعلق بتحديد الجزاء التأديبي^{٣٥}.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي عدل موقفه هذا وذلك في حكمه في قضية Lebon عام ١٩٧٨^{٣٦}، حيث تبنى نظرية الخطأ الظاهر أو الغلط البين، وهو ما يعد عدولا كاملا عن موقفه السابق بشأن الرقابة على ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية فيما يتعلق بتحديد الجزاء التأديبي، حيث أضحت تلك السلطة محل رقابة وتدقيق من جانب القضاء للتحقق مما إذا كان قرار الإدارة بتحديد نوع ومقدار العقوبة الانضباطية له ما يبرره، أم أن قرارها يشوبه غلط بين أو خطأ ظاهر في التقدير، وهو ما يشكل مبررا للقضاء الفرنسي للتدخل وإلغاء قرار الإدارة.

^{٣٣} مشار إليه لدى: د. ثروت عبد العال، "حدود رقابة المشروعية والملاءمة في قضاء الدستورية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤١.

^{٣٤} انظر: حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر في القضية رقم ١٢٤ لسنة ١٨ ق دستورية، هيئة قضايا الدولة، السنة ٤٣، العدد الأول، يناير - مارس ١٩٩٩.

^{٣٥} انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٤ يناير ١٩١٦:

Conceil d' État, 14 Janvier 1916, Camino, Rec., p. 15; Conceil d' État, 27 Janvier 1926, Nguyen Hem Chank, Rec., p. 82; Conceil d' État, 17 Mai 1933, Delle Giroud, Rec., p. 531.

^{٣٦} تتلخص وقائع تلك القضية في أن السيد Lebon كان يعمل مدرسا في إحدى الأكاديميات بمقاطعة تولوز، ثم جرى اتهامه بارتكاب أفعال مخلة بالحياء مع تلاميذه، فعوقب بالإحالة إلى المعاش، فطعن على ذلك القرار أمام محكمة تولوز التي قضت برفض الدعوى لعدم كفاية السبب، فطعن على هذا الحكم أمام مجلس الدولة، الذي قضى برفض الطعن، منتهيا إلى أن خطأ الطاعن ثابت، ويبرر العقوبة التي قررتها الإدارة بإحالاته للمعاش، مؤكدا على أن قرار الإدارة في هذا الشأن لا يشوبه غلط بين أو خطأ ظاهر في التقدير. انظر:

Emmanuel Aubin, "Droit de la Fonction Publique", 2 eme édition, Gualino Editeur, Paris, 2004, p. 235.

ثانياً: المبادئ القضائية بشأن ملائمة العقوبات الانضباطية:

نبين فيما يلي عدداً من المبادئ القانونية الحاكمة التي ترسخت من خلال أحكام القضاء الإداري بشأن ملائمة العقوبات الانضباطية:

١- التدرج في توقيع العقوبات الانضباطية:

يعد مبدأ التدرج في توقيع العقوبات الانضباطية أحد المبادئ القضائية الحاكمة لسلوك الإدارة وسلطانها في اختيار نوع ومقدار العقوبة الملائمة للمخالفة الإدارية المرتكبة، كما يعد هذا المبدأ أحد تطبيقات الرقابة القضائية بشأن عنصر الملائمة في العقوبات الانضباطية.

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على ذلك المبدأ بقولها: "الأصل أن يقوم تقدير الجزاء على أساس تدرج الجزاء المنصوص عليه قانوناً تبعاً لدرجة جسامة الذنب الإداري، بحيث يكون الجزاء الأشد قريناً لخطورة الذنب"^{٣٧}.

٢- التناسب بين المخالفة والعقوبة:

يعد مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية واحداً من المبادئ القضائية الحاكمة لسلوك الإدارة وسلطانها في اختيار نوع ومقدار العقوبة الملائمة للمخالفة الإدارية المرتكبة، كما يعد فضلاً عن ذلك أحد تطبيقات الرقابة القضائية بشأن عنصر الملائمة في العقوبات الانضباطية.

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على ذلك المبدأ بقولها: "عدم التناسب بين المخالفة والجزاء الموقع من شأنه أن يعيب الجزاء بعدم المشروعية"^{٣٨} وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه التالية لحكمه في قضية Lebon، حيث قضى بإلغاء قرار الفصل الذي جرى توقيعه على إحدى الموظفات، باعتبار أن المخالفة المنسوبة إلى الموظفة لا تستحق جزاء الفصل من الخدمة، وأن تقدير الإدارة في هذا الشأن كان مشوباً بخطأ ظاهر في التقدير^{٣٩}، كما قضى بإلغاء جزاء الفصل بحق ممرضتين، بسبب اتهمتهما بالتعصب الجنسي ضد بعض المرضى، حيث أكد مجلس الدولة الفرنسي أن المخالفة المنسوبة إليهما لا تستحق جزاء الفصل من الخدمة^{٤٠}.

^{٣٧} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٢٣١١ لسنة ٣٨ ق، عليا، جلسة ١٥/٨/١٩٩٣، مجموعة المبادئ، الجزء الخامس، المرجع السابق، ص ٣٥٠.

^{٣٨} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٤١٥ لسنة ٢٥ ق، عليا، جلسة ٢٧/٢/١٩٨٤، مجموعة المبادئ، الجزء الخامس، المرجع السابق، ص ٣٤٣؛ حكمها في الطعنين رقمي ١١٤١ لسنة ١١ ق، عليا و ٢٩٧ لسنة ١٢ ق، عليا، جلسة ١٩٦٧/٣/٤، مجموعة المبادئ، الجزء الخامس، المرجع السابق، ص ٣٤٢.

^{٣٩} Conseil d'État, 15 Mars 1999, Mme D, Rec., p. 65.

^{٤٠} Conseil d'État, 20 Novembre 2003, Centre Hospital Gera, A.J.D.A., 21 Avril 2003, p. 806.

٣- ملاءمة العقوبة للظروف الشخصية للموظف المخطئ وللظروف الموضوعية للمخالفة:

يعد مبدأ ملاءمة العقوبة الانضباطية للظروف الشخصية للموظف المخطئ وللظروف الموضوعية للمخالفة المرتكبة أحد أهم المبادئ التي كرستها أحكام القضاء الإداري، كما يعد التطبيق العملي المباشر للرقابة القضائية على عنصر الملاءمة في العقوبات الانضباطية.

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على هذا المبدأ في أحكامها المتواترة بدءاً من عام ١٩٦١، ويعد هذا المبدأ نتيجة مباشرة لنظرية الغلو، التي ابتدعتها المحكمة الإدارية العليا في مصر، والتي كرستها في أحكامها المتعاقبة^{٤١}.

الخاتمة:

أولاً: النتائج:

- ١- يقصد بالعقوبات الانضباطية تلك العقوبات الوظيفية التي بينها القانون على سبيل الحصر، والتي تصدر عن السلطة الإدارية أو الجهة التأديبية المختصة ضد الموظف حال ارتكابه مخالفة انضباطية.
- ٢- تتمتع سلطة التأديب بسلطة تقديرية واسعة في اختيار الجزاء المناسب، غير أن تلك السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لرقابة القضاء.
- ٣- تطبق العقوبة الانضباطية بأثر فوري، فلا يجوز تطبيقها بأثر رجعي، والعقوبة المتعلقة بالمخالفة هي تلك السارية وقت ارتكب المخالفة، وليس وقت إصدار القرار بالعقوبة.
- ٤- العقوبة الجنائية عن فعل معين لا تمنع من العقوبة التأديبية عن ذات الفعل، ولا يعد ذلك ازدواجاً في العقوبة.
- ٥- يتعين التحقيق مع الموظف حال ارتكابه مخالفة انضباطية، قبل توقيع أية عقوبة انضباطية في حقه.
- ٦- يتعين في التحقيق بشأن المخالفات الانضباطية أن يكون مكتوباً.
- ٧- كفالة حق الدفاع يعد واحداً من المبادئ الدستورية واجبة الاحترام، ويتعين على السلطة القائمة بالتحقيق الإداري مراعاتها، وفي حالة مخالفته فإن التحقيق يضحى تحقيقاً باطلاً.
- ٨- يعد تسبيب القرارات التأديبية من الضمانات الأساسية المقررة للموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية.
- ٩- يقصد بعنصر الملاءمة بشأن العقوبة الانضباطية "توافق العقوبة التي قررتها سلطة التأديب نوعاً ومقداراً مع المخالفة الانضباطية المرتكبة من جانب الموظف محل المساءلة، بحيث تكون تلك العقوبة مناسبة للذنب المرتكب، دون تشدد أو تهوين".
- ١٠- يختلف مفهوم عنصر الملاءمة بشأن العقوبات الانضباطية عن مفهوم السلطة التقديرية، كما يختلف عن مفهوم التناسب.

^{٤١} انظر على سبيل المثال: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٤١٥ لسنة ٢٥ ق، عليا، جلسة ١٩٨٤/٢/٧، مجموعة المبادئ، الجزء الخامس، المرجع السابق، ص ٣٤٣؛ حكمها في الطعن رقم ٩١٧ لسنة ١١ ق، عليا، جلسة ١٩٦٧/٢/١٨، المرجع السابق، ص ٣٣٩؛ حكمها في الطعن رقم ١٤١٤ لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٦٣/١/٢٦، المرجع السابق، ص ٢٤٢.

- ١١- مفهوم الملاءمة أوسع مدى وأكثر رحابة من مفهوم التناسب، بل إن التناسب يعد جزءاً من مفهوم الملاءمة.
- ١٢- ابتدع القضاء المصري نظرية الغلو التي تعد فكرة مبتكرة، سبق بها القضاء الفرنسي.
- ١٣- غلو الإدارة وتشدها في تحديد العقوبة الانضباطية يخرج قرارها عن نطاق المشروعية، فيصير قراراً غير مشروع.
- ١٤- تبنى مجلس الدولة الفرنسي نظرية الخطأ الظاهر، ليتمكن من خلالها من مراقبة قرارات الإدارة بشأن العقوبات الانضباطية.
- ١٥- ترسخ من خلال أحكام القضاء المتواترة عدد من المبادئ القضائية بشأن ملاءمة العقوبات الانضباطية، من قبيل مبدأ التدرج في العقوبات الانضباطية، والتناسب بين المخالفة والعقوبة، وملاءمة العقوبة لظروف وملايسات المخالفة، وتصدي القضاء لتوقيع العقوبة المناسبة في حالى الغلو بشأنها من جانب الإدارة، ومبدأ حظر تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة.

ثانياً: التوصيات:

- ١- يتسم موضوع الدراسة الماثلة بالعمق الشديد وكثافة المصادر وتجدها، ويظل في حاجة مستمرة للتحديث واستقراء المبادئ القضائية المستقاة من أحكام القضاء بشأن ملاءمة العقوبات الانضباطية.
- ٢- يتعين على المشرع أن ينأى بالعقوبات الانضباطية عن مجال المساس بحرية الموظف وشرفه وكرامته.
- ٣- يتعين على المشرع تكريس مبدأ "لا جريمة إلا بنص" بشأن المخالفات الانضباطية.
- ٤- يتعين على القضاء ممارسة أقصى درجات الرقابة بشأن قرارات الإدارة في توقيع العقوبات الانضباطية، حماية للموظف من تعسف الإدارة، وتقنيناً للسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة بشأن اختيار نوع مقدار العقوبة الانضباطية.
- ٥- تعد نظرية الغلو أو التشدد في فرض العقوبات الانضباطية نظرية جديرة بأن يتم تبنيها من جانب القضاء العراقي.
- ٦- يوصي الباحث بضرورة تدخل المشرع لوضع تعريف محدد لعنصر الملاءمة بشأن العقوبات الانضباطية، ليكون مرجعاً ملزماً للإدارة.

المصادر و المراجع

١. ابراهيم طه الفياض ، القانون الاداري ، نشاط واعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والمقارن ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ١٩٨٨ .
٢. سليمان الطماوي، "قضاء التأديب"، دار الفكر الحديث، القاهرة، ١٩٧١، ص ٩٢.
٣. عبد الفتاح حسن، "قضاء الإلغاء"، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة.
٤. فؤاد محمد موسى عبد الكريم، "القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة"، مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة بالمملكة العربية السعودية، ٢٠٠٣
٥. محمد فريد الزهيري، "الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، ١٩٨٩، ص ٣٣ - ٣٤.
٦. محمود نجيب حسني، "علم العقاب"، بدون دار نشر، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٢، ص ٣٣؛
٧. مصطفى عفيفي، "فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧٦، ص ٢٠٣
٨. عصام البرزنجي، "السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧١، ص ١-٢.
٩. محمد عصفور، "نحو نظرية عامة في التأديب"، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٨٥.
١٠. محمد مصطفى حسن، "اتجاهات جديدة في قضاء المحكمة الإدارية العليا في مجال التأديب"، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢١، العدد (١)، ١٩٧٩، ص ١٣٢.
١١. حسين حمودة المهدي، "شرح أحكام الوظيفة العامة"، المنشأة العامة، طرابلس، ١٩٨٦، الطبعة الأولى، ص ٤٤١.
١٢. حمدي القبيلات ، القانون الاداري ، الجزء الاول ،كلية الحقوق جامعة الاسراء ، دار وائل للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨
١٣. الديقاموني مصطفى أحمد، "الإجراءات والأشكال في القرار الإداري"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢.
١٤. السيد مصطفى السيد، "الأحكام العامة في قانون العقوبات"، بدون دار نشر، القاهرة، الطبعة الرابعة، ١٩٦٢، ص ٥٤٧.
١٥. ثروت عبد العال، "حدود رقابة المشروعية والملاءمة في قضاء الدستورية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤١.
١٦. جودت الملط، "المسئولية التأديبية للموظف العام"، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص ٩٥.
١٧. سعاد الزقاوي، "الانحراف في استعمال السلطة وعيب السبب"، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة ١١، العدد (٣)، ١٩٦٩، ص ١٥٠.
١٨. سعاد الشرقاوي، "قضاء الإلغاء وقضاء التعويض"، دار النهضة العربية، القاهرة

القرارات والاحكام القضائية :

- ١-حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٠٤٠ لسنة ٣٩ ق عليا، جلسة ١٩٩٧/٥/٢٧، وحكمها في الطعن رقم ٢٧٦٨ لسنة ٤٤ ق عليا، جلسة ٢٠٠٠/١٢/٣؛ وحكمها في الطعن رقم ١٤٤ لسنة ١٠ ق عليا، جلسة ١٩٦٥/٥/٢٢
- ٢-حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٥١٩ لسنة ٢٦ ق عليا، الصادر بجلسته ١٩٨٥/١١/١٢
- ٤-حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٥٣٣ لسنة ٣٢ ق عليا، جلسة ١٩٨٩/٤/٢٢
- ٥-حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٣٢٩١ لسنة ٤١ ق عليا، جلسة ١٩٩٦/٥/٤

- ٦-المادة ١٠/أولا وثانيا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، في ١٩٩١، ٦/٣.
- ٧-قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، في أول نوفمبر عام ٢٠١٦.
- ٨-المادة ١٠/ثانيا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١،
- ٩-المادة ١/٥٩ من : قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦،
- ١٠-حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٤٢ لسنة ٤٢ ق عليا، جلسة ١٩٩٦/٨/٣١؛ حكمها في الطعن رقم ٣١٥٤ لسنة ٣٥ ق عليا، جلسة ١٩٩٤/١١/٢٦؛ حكمها في الطعن رقم ١٢٨٤ لسنة ٤١ ق عليا، جلسة ١٩٩٧/١/٤.
- ١١- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٢ ق عليا، جلسة ١٩٨٩، ٦/١٠.
- ١٢-حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩١٧ لسنة ١١ ق عليا، جلسة ١٩٦٧/٢/١٨؛ حكمها في الطعن رقم ٢٧٢٣ لسنة ٣٢ ق عليا، جلسة ١٩٨٩/٢/١١؛ حكمها في الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ٣٥ ق عليا، جلسة ١٩٩٠/٥/١٩؛ حكمها في الطعن رقم ١٥٦٢ لسنة ٣٧ ق عليا، جلسة ١٩٩٢/١٢/٢٦.
- ١٣-حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق عليا، جلسة ١٩٦١/١١/١١، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص ٢٧.
- ١٤- مشار إليه لدى: د. ثروت عبد العال، "حدود رقابة المشروعية والملاءمة في قضاء الدستورية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤١.
- ١٦-حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر في القضية رقم ١٢٤ لسنة ١٨ ق دستورية، هيئة قضايا الدولة، السنة ٤٣، العدد الأول، يناير - مارس ١٩٩٩.