

عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

{ مدى ارتباط التأديب بالحكم الجزائي }

" دراسة مقارنة "

أحمد سليمان محمود عزب

رسالة ماجستير

القدس / فلسطين

2005م

مدى ارتباط التأديب بالحكم الجزائي

" دراسة مقارنة "

إعداد

أحمد سليمان محمود عزب

بكالوريوس حقوق جامعة القدس – القدس / فلسطين

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون

كلية الحقوق – عمادة الدراسات العليا – جامعة القدس

تموز / 2005

عمادة الدراسات العليا
جامعة القدس

{ مدى إرتباط التأديب بالحكم الجزائي }

" دراسة مقارنة "

إعداد

أحمد سليمان محمود عزب

إشراف

الأستاذ/ الدكتور أحمد الخالدي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون

كلية الحقوق – عمادة الدراسات العليا – جامعة القدس

تموز / 2005

بيان

أقر أنا مقدم الرسالة أنها قدمت لجامعة القدس لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، بإستثناء ما تم الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة، أو أي جزء منها، لم يقدم لنيل أية درجة عليا، لأي جامعة أو معهد.

الإسم: احمد سليمان محمود عذب

التوقيع:.....

الإهداء

إلى أبي الحبيب

الذي حُبب إلي طلب العلم وكان عليه حريصا وبه شغوفاً

وإلى أمي الحبيبة

التي أعانتني عليه وثبتتني به

إلى كل من أحب والديه وأخلص لهما

وإلى كل طالب علم منصف... يريد الحق

شكر وعرّفان

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على سيدنا محمد الرسول الكريم وأشرف
الخلق والمرسلين. وبعد

رغم الظروف التي نعيشها من ظلم وقهر وألم، تكلمت وبحمد الله محاولتي
بالنجاح في كتابة هذه الرسالة. وما كان هذا ممكنا لولا فضل الله تعالى وهمة
المخلصين والمحبين، الذين أسهموا معي في ال مراحل جميعها من البداية وحتى
النهاية. وأخص بالذكر أستاذي ومشرفي الدكتور أحمد الخالدي حفظه الله، الذي
تعاطى معي بمجهوده الكامل متحملا الضغط والعناء والتعب، وبما أضفاه الأستاذ
الفاضل من ملاحظات هامة ومفيدة على هذه الرسالة. راجيا المولى عز وجل أن
يجزيه عني خير الجزاء وأسأل الله أن يكون ذلك في ميزان حسناته. أما جامعتي "
جامعة القدس" بإدارتها الموقرة وهيئتها التدريسية، فيكفيني القول أن ما أنا فيه اليوم
والحمد لله، ما كان ليكون لولا هذا الصرح الغالي والشامخ بعطائه المتواصل،
وعطاء إدارته وهيئته التدريسية والذي بت وكأني من عائلتها، حيث أنني بقيت على
تماس رائع معها أنتهل العلم منذ بداية دراستي للكالوريوس وحتى إكمال رسالة
الماجستير. وأخيرا أسجل شكري الخاص لعمادة الدراسات العليا بإدارة الدكتور محمد
أبو طه، ومنسق برنامج الدراسات العليا لكلية الحقوق الأخ العزيز الدكتور رفيق أبو
عياش.

أشركم جميعا، وأقر بفضلكم بعد فضل الله تعالى

وأخيرا أقول وما توفيقي إلا بالله العلي العظيم

ملخص الرسالة

تناولت الدراسة البحث في موضوع العلاقة بين جهة التأديب والحكم الجزائي الصادر على أحد الموظفين، تحت عنوان مدى ارتباط التأديب بالحكم الجزائي، نظرا لما ينطوي عليه هذا الموضوع من أهمية لقطاع واسع من الناس، ألا وهم الموظفون. وقد جاءت رسالتنا في أربعة فصول.

الأول منها كان فصلا تمهيديا، حيث لم يكن بد من التمهيد به، لأن موضوع الرسالة مخصص لمسألة تمس هذا القطاع الهام من الناس دون غيرهم، فطرقتنا فيه لتعريف الموظف العام على ضوء ما جاءت به بعض التشريعات- مناط المقارنة - إضافة للتشريع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية، وكذلك أحكام من القضاء وآراء من الفقه في هذا المجال، وبينت أيضا الشروط الواجب توافرها لاصطباغ الشخص بصفة الموظف، وكان ذلك من خلال المبحث الأول.

في حين تناولت من خلال المبحث الثاني، العلاقة بين الموظف والدولة، وتطرقت فيه لتكييف هذه العلاقة، حيث قال كيفها البعض على انها علاقة تعاقدية، وكيفها البعض الآخر على انها علاقة تنظيمية.

أما المبحث الثالث من هذا الفصل، فتحدثت فيه عن المساءلة القانونية التي تلحق بالموظف نتيجة إخلاله بواجبات الوظيفة، مقصرين ذلك على كل من المسؤولية الجزائية والمسؤولية التأديبية لعلاقتها بموضوع بحثنا، عارضين لمواقف الفقه من أركان كل منها.

وقد تناولت في الفصل الأول الجريمة التأديبية، حيث تعرضنا لمفهوم الجريمة التأديبية في المبحث الأول، وذلك للتعرف على مفهومها في التشريعات الوظيفية، وكذلك توضيح اتجاهات القضاء في التعرض لتعريف الجريمة التأديبية، خاتما هذا المبحث بالتعرف على آراء من الفقه من تعريف الجريمة التأديبية.

وقد تناولت في المبحث الثاني أركان الجريمة التأديبية، حيث اختلفت آراء الفقهاء من تحديد أركان الجريمة التأديبية، واتجهت اتجاهات عديدة لحصرها، إلا أنني قمت بحصر هذه الاختلافات الفقهية باتجاهات ثلاث، لكل منها ما يبررها.

ووضحت في المبحث الثالث أن عدم المشروعية بالنسبة للجريمة التأديبية، يأخذ طابعا مميزا عن ذلك المأخوذ به في مجال الجرائم الجنائية، وكان ذلك من خلال تعرضي لمدى الأخذ بمبدأ المشروعية بالنسبة للجرائم التأديبية، فتعرضت لمواقف التشريعات - مناط البحث - من مبدأ حصر الجرائم التأديبية، كما تعرضت لمواقف من الفقه في هذا المجال، حيث تبين غلبة الآراء القائلة بعدم حصر الجرائم التأديبية، وذلك لأسباب عدة بينها في موضعها.

وتناولت في الفصل الثاني مدى استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية، حيث تحنل العلاقة بين الجريمتين مكانا بارزا في الدراسة، ففي المبحث الأول، عرضت لموقف كل من القضاء والفقه من استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية، حيث استقرت أحكام القضاء على استقلال الجريمتين عن بعضهما، كما ذهبت بعض آراء الفقه إلى توضيح هذا الاستقلال بشكل جلي.

وتناولت في المبحث الثاني أوجه الشبه والاختلاف بين الجريمتين التأديبية والجزائية، وذلك في فرعين، أولهما يتعرض لأوجه الشبه والتماثل بينهما، والثاني يتعرض لمظاهر التباين والاختلاف، حيث أجملتها في نقاط واضحة.

أما المبحث الثالث من هذا الفصل فرسم فيه صورة واضحة لمظاهر استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية، وذلك من خلال التعرض للوصف والأركان والتكليف والإجراءات لكل منهما.

أما الفصل الثالث، فخصصته لحجية الحكم الجزائي أمام جهات التأديب، حيث تبين من التعرض للمواضيع السابقة، انه رغم استقلال كل من النظام التأديبي عن النظام الجزائي، إلا أن هناك ثمة مسائل يتلاقى فيها النظامان، وخاصة فيما يتعلق بمدى حجية الحكم الجزائي أمام جهات التأديب، وعليه كان لا بد من التعرض للحكم الجزائي للتعرف على أوصافه والشروط الواجب توافرها فيه لتقييد جهة الإدارة، ونطاق حجيته عليها، وكان ذلك في المبحث الأول.

أما المبحث الثاني، فخصص لحجية الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة، محاولا البحث عن الحلول لما قد يثور من مشكلات في هذا المجال، منها حالة ترتيب جهة الإدارة آثارا قانونية على حكم جنائي قبل أن يصير نهائيا، ثم يلغى هذا الحكم. وكذلك حالة صدور عفو العام أو خاص، قبل أو بعد الحكم الجزائي، وأثر ذلك على العلاقة الوظيفية.

أما المبحث الثالث من هذا الفصل، فبحثت فيه عن مدى حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة، حيث كما هو معلوم، تتعدد الأسباب المؤدية للحكم بالبراءة، فمنها ما يستند

على الانتفاء المادي للجريمة، ومنها ما يستند على تكييف الفعل أو انتفاع أحد أركان الجريمة، إلى غير ذلك من الأسباب المؤدية للبراءة. وتعرضت في كل حالة على حدة لمدى حجية الحكم الصادر بالبراءة على جهة التأديب استنادا لكل حالة.

كما آثرت في هذا الفصل، التعرض لمسألتين هامتين في مبحث رابع، المسألة الأولى هي مدى أثر قرارات سلطة التحقيق الجنائي على السلطة التأديبية، سواء كانت قرارات صادرة من النيابة العامة بالحفظ، أو تلك الصادرة بأنه لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية لعدم الصحة. والمسألة الثانية هي حالة تعارض الحكم الجزائي مع الحكم التأديبي. وكان ذلك ضمن مبحث رابع.

أما الفصل الرابع والأخير، فتناولت فيه أثر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة على العلاقة الوظيفية، حيث قسمت هذا الفصل أيضا إلى ثلاثة مباحث. الأول بحثت فيه عن الأثر العام للحكم الجزائي على العلاقة الوظيفية من خلال عزل الموظف المترتب على صدور حكم جزائي، ومواقف التشريعات الوظيفية العامة، وبيان النقاط الإيجابية والسلبية في كل منها، كما تطرقنا لموقف القضاء من خلال نصوص بعض الأحكام الصادرة بهذا الشأن.

أما المبحث الثاني فآثرت التعرض فيه لمسألة هامة وجوهرية ألا وهي الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة، لما تنطوي عليه من أهمية في مجال البحث، وذلك بالتعرض لمفهومها في التشريعات الوظيفية -مدار البحث- على التوالي، وأحكام من القضاء وآراء من الفقه من مسألة تحديد الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق العامة.

أما المبحث الثالث والأخير فتطرقت فيه لكيفية إنهاء الخدمة كأثر حتمي للحكم الجزائي، حيث إستعرضت رأيين من الفقه وأسائيد كل رأي من أحكام القضاء، حيث تتباين وجهتي نظرهما، فأحدهما يأخذ بانتهاء خدمة الموظف بمجرد صدور الحكم الجزائي، ويتم ذلك بقوة القانون دون حاجة إلى صدور قرار إداري بذلك. أما الرأي الآخر فذهب إلى أن إنهاء خدمة الموظف، لا تتم بقوة القانون بمجرد صدور الحكم الجزائي، ولكن يلزم لذلك صدور قرار إداري بالمعنى الصحيح، مختتما - وكما في كل مبحث - برأينا من المسألة.

وفي الختام قمت بإدراج بعض التوصيات أو المقترحات التي ارتأيت أنها مهمة من خلال هذه الدراسة. راجيا الله عز وجل التوفيق في تقديم ما هو نافع ومفيد.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	قرار لجنة المناقشة
ب	البيان
ت	إهداء
ث	شكر وتقدير
ج	ملخص الرسالة
3	مقدمة
6	فصل تمهيدي: تعريف الموظف العام وعلاقته بالدولة ومسئوليته
7	المبحث الأول: تعريف الموظف العام
14	المبحث الثاني: المركز التنظيمي للموظف العام
19	المبحث الثالث: المساءلة القانونية للموظف العام
24	الفصل الأول: الجريمة التأديبية
25	المبحث الأول: مفهوم الجريمة التأديبية
30	المبحث الثاني: أركان الجريمة التأديبية
35	المبحث الثالث: مدى الأخذ بمبدأ الشرعية بالنسبة للجرائم التأديبية

42	الفصل الثاني: مدى استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية
	المبحث الأول: موقف القضاء والفقهاء من استقلال الجريمة التأديبية عن
43	الجريمة الجزائية
48	المبحث الثاني: أوجه الشبه والاختلاف بين الجريمتين التأديبية والجزائية
54	المبحث الثالث: مظاهر استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية
61	الفصل الثالث: حجية الحكم الجزائي أمام جهات التأديب
	المبحث الأول: شروط الحكم الجزائي الذي يقيد جهة التأديب،
62	ونطاق حجيته
69	المبحث الثاني: حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة
76	المبحث الثالث: حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة
	المبحث الرابع: أثر قرارات سلطة التحقيق الجزائي على السلطة التأديبية،
83	وتعارض الحكم الجزائي مع الحكم التأديبي.
88	الفصل الرابع: أثر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة على العلاقة الوظيفية
89	المبحث الأول: الأثر العام للحكم الجزائي على العلاقة الوظيفية
102	المبحث الثاني: الجريمة المخلة بالشرف.
109	المبحث الثالث: كيفية إنهاء الخدمة كأثر حتمي للحكم الجزائي
115	التوصيات
119	المراجع

تقديرًا لأهمية الوظيفة العامة، كحق للفرد والمجتمع، ينص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (26) على أن لكل فلسطيني حقًا في "تقلد المناصب، والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص" وتتص المادة (77) على أنه "يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقا للقانون" كما تنص المادة (78) من القانون على أن "ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة والعاملين فيها".

أسباب الاختيار

ولحسن ممارسة هذا الحق الفردي الاجتماعي، وضمان حسن الأداء، وتحقيق المصالح، يعتبر النظام التأديبي جزءًا من نظام الوظيفة العامة، وبذلك يتحدد نظامه من حيث الأشخاص بالموظفين العموميين، ومن حيث الأفعال بما يمس واجبات الوظيفة العامة، ومن حيث العقوبات بما يمس حقوق الموظف ومزاياه ومستقبله الوظيفي.

وإذا كان القانون الجزائي أو الجنائي، يستهدف حماية مصالح الجماعة. فالنظام التأديبي، يستهدف تحقيق حسن سير المرافق العامة في الدولة، عن طريق العقاب عن كل فعل أو امتناع عن فعل يمس المصالح العامة للجماعة، وبذلك فإن الجريمة التأديبية لها خطر الجريمة الجزائية "أو الجنائية"، إن لم تكن أشد خطورة منها في بعض الأحيان.

الأهمية والإشكاليات

وإستنادا إلى ذلك، فإن موضوع العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية، له أهمية كبيرة من الناحية العملية، نظرا للصلة الوثيقة، والتأثير المتبادل بين الأخطاء المسلكية التي يعاقب عليها تأديبيا، والتي تعد جريمة مسلكية وجريمة جزائية ذلك عندما يكون الفعل الذي يأتيه الموظف مخالفة تأديبية، وجريمة جزائية في نفس الوقت.

وان كون أخطر ما يرتبه المشرع، على صدور حكم جزائي على الموظف، هو إنهاء العلاقة الوظيفية، فقد ارتأيت التطرق لهذا الموضوع، على ضوء ما جاء به التشريع الفلسطيني المنظم للوظيفة العامة، والبحث في كيفية معالجته للإشكاليات التي تثور، أو قد تثور بسبب هذا الحكم، كتلك المتعلقة بنوعية الحكم وصفاته، ومدى تأثيره على جهة الإدارة، ومدى حجيته عليها.....إلخ.

أسلوب البحث ومنهجيته

ولئن كان من المرغوب فيه في مثل هذه الأبحاث، الابتعاد عن الدراسة المقارنة، والتركيز على القوانين الفلسطينية، إلا انه لقلة الدراسات الفلسطينية في هذا المجال، وشح المصادر الفقهية، والقضائية الفلسطينية، إضافة إلى حداثة القوانين الفلسطينية في مجال الوظيفة العامة، وبالتالي ضرورة إبراز النواحي الإيجابية أو السلبية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني في خصوص المسائل التي تتناولها الرسالة، اقتضت منا إجراء مقارنة مع ما يماثلها في نظم الوظيفة العامة للدول المجاورة، (مصر والأردن) وذلك للتماثل الكبير ما بين أحكام كثيرة في قوانين هذه الدول، وبين القوانين الفلسطينية من جهة، ولكون أن لمصر أقدم تنظيم عربي للوظيفة العامة، فضلا عن القدر الكبير للأحكام القضائية والدراسات الفقهية المستفيضة فيها،

خطة البحث

وأخيرا فإن اعتبارات البحث وضوابطه الموضوعية والمكانية، اقتضت التمهيد له بتعريف الموظف العام وعلاقته بالدولة ومسؤولياته، ثم تقسيمه إلى أربعة فصول وذلك على النحو التالي:

الفصل التمهيدي : تعريف الموظف العام وعلاقته بالدولة ومسؤولياته

الفصل الأول : الجريمة التأديبية

الفصل الثاني : مدى استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية

الفصل الثالث : حجية الحكم الجزائي أمام جهات التأديب

الفصل الرابع : أثر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة على العلاقة الوظيفية

وفي الخاتمة نعرض لأهم التوصيات والمقترحات حصيلة البحث إن شاء الله

الفصل التمهيدي

تعريف الموظف العام وعلاقته بالدولة ومسؤولياته

تهتم دول العالم بالموظفين العموميين، وتضع القوانين والأنظمة لتنظيم شؤونهم على أفضل وجه، ويتميز بعضها في أن يتم ذلك بنظام يصدر عن السلطة التنفيذية ويرى البعض الآخر أن يتم ذلك بقانون يصدر عن السلطة التشريعية. وان كون هذه الدراسة تفتضي التمهيدي لها بتعريف الموظف العام، وعلاقته بالدولة، وبيان المسؤوليات القانونية التي يتعرض لها في معرض عمله، وذلك كون مدار بحثنا ينصب على فئة الموظفين العموميين دون غيرهم. لهذا كان علينا في نطاق هذه الدراسة، أن نقدم عرضا موجزا لهذه الموضوعات على النحو التالي:

مبحث أول : تعريف الموظف العام

مبحث ثاني : علاقة الموظف بالدولة

مبحث ثالث : المساءلة القانونية للموظف العام

المبحث الأول

تعريف الموظف العام

من البديهي أن تتغير مفاهيم الوظيفة العامة في العالم من دولة إلى أخرى لاختلاف العوامل المؤثرة فيه. والناجمة عن اختلاف في الحضارات والتقاليد والظروف السياسية والتاريخية الخاصة بكل بلد. ولكن هذا التغير يمكن أن تخفف وطأته عندما يتحقق أن من بين هذه المفاهيم نقاط تقارب وتشابه. وحسب ما جاء في الفقه الإداري أنه ليس في القوانين والأنظمة واللوائح الصادره في شأن الموظفين العموميين -على كثرتها- تعريف يحدد المقصود بالموظف العام تحديدا مضبوطا، وان كان بعض منها قد عني بتحديد فئات الموظفين اللذين تنطبق عليهم أحكامها.¹

وفيما يلي عرض لتعريف الموظف العام في قوانين وأنظمة الوظيفة، في كل من مصر والأردن وفلسطين.

أ- في مصر

لم يضع المشرع المصري تعريف جامعاً لفكرة الموظف العام ، واقتصرت قوانين الموظفين المتعاقبة² على مجرد بيان الخاضعين لأحكامها، وكان آخرها قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم(47) لسنة 1978 حيث تنص المادة الأولى منه على أنه "يعتبر عاملاً" في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحده.

¹ - للتعرف على كل من المفهوم الأوروبي والمفهوم الأمريكي للوظيفة العامة راجع كتاب الأستاذ الدكتور خالد الزعبي/القانون الإداري-

مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع-الطبعة الثالثة، سنة 1998، ص 178- لغاية 181.
- انظر: الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، عمان، 1974 ص 9
-:الدكتور / عبد القادر الشخلي، الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، سنة 1978 ص 33

² انظر: القانون رقم 210 لسنة 1951 والقوانين المعدلة له بشأن موظفي الدولة المدنيين (المادة الأولى)، المصري والقانون رقم 46 لسنة 1964 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة (المادة الثانية)، المصري، والقانون رقم 58 لسنة 1971 بشأن العاملين المدنيين بالدولة (المادة الرابعة) المصري.

ويقصد بالوحدة كل وزاره أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة، وكلى وحده من وحدات الحكم المحلي، والهيئات العامة. ولا يمكن اعتبار أن مثل هذه النصوص تقدم تعريفاً محدداً للموظف العام، وإنما تبين فقط الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام القوانين التي تضمنتها.^٣

وباستقراء أحكام القانون رقم (47) لسنة 1978 يتضح أنه يتطلب لتوفر وصف العامل - الموظف العام- ثلاثة شروط:-

الأول: الوظيفة الدائمة.

الأصل أنه يجب توفر شرط ديمومة الوظيفة التي يشغلها الشخص حتى يمكن أن يتوفر في حقه وصف الموظف العام. ومع ذلك فإنه بموجب نص المادة (13) يجوز شغل الوظيفة الدائمة بصفه مؤقتة. وفي هذه الحالة تسري على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة.

الثاني: الخدمة في مرفق عام.

إذ تنص المادة الأولى على سريان أحكامه على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم والعاملين بالهيئات العامة، فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم.

الثالث: أن يتم التعيين من المرجع المختص.

أما شرط صدور أداة تعيين من السلطة المختصة - فإنه يمكن استخلاصه من الشرطين السالف ذكرهما،^٤ إذ أن القيام بعمل دائم وفي خدمة مرفق عام، لا يمكن أن يتوفر لمنتحل الوظيفة، أو لموظف فعلي، إذ كلاهما يقوم بعمل مؤقت. الأول مرتبط باقتضاه، والثاني باستقرار الوظيفة العامة.

ب- في الأردن

^٣ انظر: الدكتور طعيمة الجرف، القانون الإداري، المبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة القاهرة، سنة 1978، ص 631 وما بعدها.

^٤ انظر: الدكتور عبد القادر الشخلي، الجزء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، ألقاهه، سنة 1978، ص 35

لقد أعطت القوانين والأنظمة الأردنية تعريفا لعبارة " الموظف العام" بقصد تحديد الموظفين الذين تسري عليهم أحكامها، وهذا لا يعدو أن يكون تعريفا للموظف العام في ظل تطبيق قانون معين أي تعريف مناسبة. ° فقانون العقوبات الأردني ينص على أنه "يعد موظفا عاما بالمعنى المقصود في هذا القانون كل موظف عمومي في السلك الإداري والقضاء يكون ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة.^٦

أما نظام الخدمة المدنية لسنة 2002^٧ فقد حدد في المادة الثانية منه أن المقصود من كلمة الموظف بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجرا يوميا".

وفي شأن تحديد سريان أحكام هذا النظام فقد نصت المادة الثالثة منه على أن:

"أ. تسري أحكام هذا النظام على الموظفين المدرجة وظائفهم ورواتبهم في جدول تشكيلات الوظائف لأي من الدوائر التي تخضع لأحكام هذا النظام، وعلى موظفي أي مؤسسة رسمية عامة ليس لها نظام موظفين خاص بها، ولهذه الغاية يمارس مجلس إدارتها صلاحيات مجلس الوزراء المقررة في هذا النظام ويمارس رئيس المجلس صلاحيات الوزير والمدير العام صلاحيات الأمين العام الواردة فيه.

ب. تسري على القضاة النظاميين والشرعيين وموظفي السلك الدبلوماسي وشاغلي المناصب العليا في الديوان الملكي الهاشمي التشريعات الخاصة به."

° - الدكتور/عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1996 ، ص 112
٦ - المادة 69 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 . وننوه إلى أن هذا القانون هو الساري المفعول والمطبق في الضفة الغربية.

٧ نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (2) لسنة 2002 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 4-6-2002 العدد 4550 كذلك جاء نص المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 1988 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1/11/1987 ملحق العدد 3511. وننوه إلى أن هذه المادة جاءت مطابقة لما نصت عليه المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية لعام 1988

ويستفاد مما تقدم أن هذه النصوص قد اتجهت إلى بيان الفئات التي يشملها النظام، وليس

إلى بيان العناصر المطلوب توافرها في الموظف بالمعنى الدقيق.

كما يتضح من مقارنة بين التشريع الأردني والتشريع المصري في خصوص تعريف الموظف أن المشرع الأردني لم يكتف بتحديد الفئات التي تسري عليها أحكام نظام الخدمة المدنية، بل أورد تعريفاً للموظف يكاد أن يكون تكراراً لما ورد بشأن تحديد الفئات التي تسري عليها أحكامه.

ج- في فلسطين

أما وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998 فقد نصت المادة (1) منه – والتي

جاءت للتعريف بالمصطلحات الواردة في القانون- على أن " الموظف ويقصد به الموظف أو الموظفة، وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية، على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها"⁸ كما نصت المادة (2) منه على انه تسري أحكام هذا القانون على "

1- الموظفون العاملون في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف،

2- الموظفون المعينون بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فيها."⁹

وهذا يعني أن الشخص لا يأخذ صفة الموظف العام، إلا إذا كان معيناً من قبل سلطة

إدارية مختصة كالرئيس أو الوزير أو وكيل الوزارة، أو مدير المؤسسة العامة، في حدود

إختصاصه، ليقوم بالمهام الموكلة إليه بموجب القانون واللوائح، أو القرارات الإدارية وما يتعلق

بها من صلاحيات، وما يترتب عليها من مسؤوليات، على أن تكون هذه المهام مدرجة في نظام

تشكيلات الوظيفة وعلى موازنة أي وزارة، أو سلطة، أو جهة تدخل موازنتها في الموازنة العامة

⁸ المادة رقم (1) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998 " لقد تطرق الفصل الأول من الباب الأول من القانون إلى التعريف بالكلمات والعبارات الواردة فيه لإعطاء هذه الكلمات المعاني المخصصة لها، ومن ضمنها جاءت كلمة الموظف والوظيفة.....الخ" حيث جاءت هذه المادة لتعطي المفهوم التشريعي لهذه المصطلحات
⁹ أنظر: المادة رقم (2) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998

للسلطة الوطنية الفلسطينية، أو ملحقة بها أو أية مؤسسة، أو شركة وطنية اختارت إخضاع العاملين لديها لهذا القانون.¹⁰

أما بالنسبة لسريان أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، يتضح من نص المادة (2) سالفة الذكر، بأن مفهوم الموظف العام، يشمل كافة العاملين في الدوائر الحكومية والمؤسسات العمومية، الذين يتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية، وفق نظام تشكيلات الوظائف المدنية. كما يشمل كذلك الموظفين المعيّنين بمقتضى قوانين وقرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فيها. ومن هذا يتبين أن أحكام القانون، لا تنص على شمول العاملين لدى المؤسسات شبه العمومية كالجامعات أو الشركات والجمعيات الخاصة والأجنبية. كما انه لا ينطبق على المتعاقدين مع الإدارة بعقد فردي أو خاص بصفة مؤقتة أو لفترة زمنية محددة تحدد حسب الاتفاق إلا إذا تضمن العقد المبرم بينهما ما ينص على تطبيق أحكام قانون الخدمة عليهم في الأحوال التي لا ينظمها العقد المبرم.

كما ونشير هنا إلى أن أحكام هذا القانون لا تسري أيضا على الموظف تحت التجربة أي الذي يعين على درجة دائمة في الموازنة ويكون تحت التجربة لمدة عام يصبح بعدها موظف إذا اجتازها بنجاح¹¹.

إلا انه تجدر الإشارة هنا، بأن ما جاء به قانون الخدمة المدنية من تعريف للموظف العام إنما هو لسريان أحكامه على هذه الفئة دون غيرها من الناس. بينما نجد أن الموظف العام يأخذ تعريفا واسعا وشاملا في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، حيث شمل أشخاصا غير مشمولين بقانون الخدمة المدنية، وذلك لحماية المصلحة التي يرهاها هذا القانون. فتنص المادة (99) منه والمادة (100) على سريا أحكام قانون العقوبات على كل من يعمل في السلك الإداري والقضائي

¹⁰ أنظر: الدكتور/ عدنان عمرو، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، لعام 1998، الحق، فلسطين، سنة 1999 ص 17
¹¹ أنظر: الدكتور عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني، نشاط الإدارة ووسائلها، المطبعة العربية الحديثة، فلسطين، 2002، ص 204.

للدولة وكل من يعمل في أي من أجهزة الدولة والدوائر أو المؤسسات أو الهيئات التابعة لها. كما
أورد في المادة 100 توضيحا لما يعتبر في حكم الموظف العام لانطباق أحكام الباب الثالث منه.
وحسب مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، أن الغاية من ذلك هو حماية المصلحة التي يربحها
هذا القانون وتحقيقا للغاية التي يتوخاها.^{١٢}

ومن استقراء تعريف الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني أرى أنه لا بد من
توافر عناصر ثلاثة لاعتبار الشخص موظفا عاما وهي:

- أن يتم التعيين في الوظيفة العامة من قبل السلطة المختصة: بمعنى أن يتم تعيين الموظف
بقرار من السلطة المختصة وبطريقة مشروعة، وبغير ذلك يفقد الشخص صفته كموظف
عام ولا تنطبق عليه أحكام قانون الخدمة المدنية.
- الخدمة في مرفق عام: أي أن يعمل الموظف في مرفق عام يدار بأسلوب الاستغلال
المباشر وخاضعا لإدارة جهاز إداري مركزي.
- الوظيفة الدائمة: بمعنى أن يكون الشخص متفرغا بالكامل للعمل الوظيفي دون انقطاع، فلا
يجوز أن يكون عمله موسميا أو عارضا، إلا أنه لا يشترط ممن يقوم بالعمل الدائم أن
يتقاضى مرتبا كالمأذون الشرعي مثلا.^{١٣}

وباستقراء أحكام محكمة العدل العليا الأردنية نرى أنها اتجهت إلى التأكيد على تواجد

العناصر الثلاثة في عدة قرارات لها ومنها:

1- " إن الموظف العام، حسب التعريف السائد في الفقه الإداري، هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في

خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام، ونسحب هذا التعريف على موظفي

المؤسسات العامة".^{١٤}

^{١٢} أنظر: المادة رقم (99) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني وتنص على أن " لغايات تطبيق أحكام هذا الباب تستعمل عبارة الموظف العام لكل من يعمل في السلك الإداري أو القضائي للدولة وكل من يعمل في أي من أجهزة الدولة أو الدوائر أو المؤسسات أو الهيئات التابعة لها".

- المادة رقم (100) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني وتنص على أن " يعد أيضا في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا الباب: 1. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء 2. رؤساء وأعضاء المجالس النيابية العامة والعاملين فيها 3. رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية والعاملون فيها 4. المحكمون والخبراء والحراس القضائيون ووكلاء الدائنين والمصفون 5. 6..... 7.....
^{١٣} انظر: الدكتور عدنان عمرو مبادئ القانون الإداري الفلسطيني ونشاط الإدارة ووسائلها، ص، 205.

2- " إن الموظف العمومي حسب التعريف السائد في الفقه الإداري هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام، بطريق مباشر. وهذا التعريف ينسحب على موظفي المرافق التي تديرها الدولة ممثلة في سلطاتها الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أنه ينسحب أيضا على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة المعتبرة من أشخاص القانون العام.^{1٥}"

المبحث الثاني

علاقة الموظف بالدولة

يؤدي الموظف العام خدمته للدولة مقابل مزايا مادية وأدبية في نطاق الرابطة التي تنظم علاقته بالدولة. فما نوع هذه الرابطة؟ لقد أثار هذا الموضوع في طبيعة العلاقة وتكييفها جدلا فقهيًا وقضائيا طويلا في الماضي، وظهر في ذلك اتجاهان. أحدهما يعتبرها علاقة تعاقدية، بينما يعتبرها الآخر علاقة تنظيمية، أما في الوقت الحاضر فقد تبين أن هذا الخلاف قد حسم في العديد من الدول ومنها مصر والأردن وفلسطين، ولهذا سوف نوجز الحديث عنهما كالتالي.

^{1٤} قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 88/88، مجلة نقابة المحامين، عدد 10-11 سنة 1989، ص 2383 - المؤسسة العامة هي عبارة عن طريقة من طرق إدارة المرافق العامة، وذلك حينما يمنح مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بهدف تحقيق استقلال إداريا وماليا.

^{1٥} قرار محكمة العدل العليا رقم 83/182، مجلة نقابة المحامين، عدد 5 لسنة 1984، ص 649

تكيف العلاقة على أنها تعاقدية

لقد ذهب البعض إلى أن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة عقدية كون الموظف يدخل إلى الوظيفة العامة بفعل اختياره من قبل الإدارة وقبول هذا الموظف لوظيفته وموافقة الإدارة على هذا الدخول مما يشبه العقود التي يحكمها القانون المدني، حيث كانت قواعد القانون المدني هي السائدة في المجتمع. وكانت علاقة الموظف بالدولة التي ينتسب إليها علاقة تستمد أحكامها من أحكام العقود. وبذلك لم يخرج مركزه عن مركز العامل اتجاه رب العمل "عقد استخدام" أو عقد إجارة الأشخاص أو عقد تقديم خدمات. لكن هذا الرأي لم يكتب له البقاء بعد تطور القانون الإداري واستقرار أحكامه.

إلا أنه حينما تطور مفهوم الدولة إلى كيان قانوني ذي سيادة وشخصية قائمة، وظهرت قواعد القانون العام مستقلة عن قواعد القانون الخاص وجد بعض الفقهاء ومعهم في ذلك بعض أحكام القضاء في فرنسا مجالاً لارجاع علاقة الموظف بالدولة إلى عقد من عقود القانون العام، وأن هذه العلاقة العقدية تحكمها قواعد القانون العام بدلاً من قواعد القانون الخاص كما هو الشأن في أي عقد بين الدولة والأفراد. إن ما يميز هذه العلاقة عن سابقتها أنها تعطي الدولة امتيازاً بتعديل العقد المبرم بينها وبين الموظف تبعاً لدواعي المصلحة العامة واختلاف الظروف. ولكن رغم هذه الحقيقة فإن عقود القانون العام، هي عقود ملزمة للأفراد، ولا تستطي ع الإدارة أن تتحرر من التزاماتها حيثما اتفق وكيفما أرادت بل حقها مشروط بتغيير الظروف التي تم في ظلها العقد¹⁶.

غير أن نظرية الرابطة العقدية تعرضت لانتقادات من فقهاء القانون الإداري الحديث حملت على رفضها. ومن جملة الأسباب التي حملت على تركها أنها تتعارض مع قواعد تطور الوظيفة العامة، وتحتم تجميد نشاطات الوظيفة الهامة في قوالب العقود. كما أنها تتعارض مع

¹⁶ الدكتور: سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 434، 435

جوهر الرابطة الوظيفية التي تحدث آثار ليس فقط في إطار الموظف والدولة "الإدارة" بل أيضا إزاء الأفراد الذين ينتفعون من الوظيفة العامة وهم ليسوا طرفا في العقد، وفي ذلك الأمر ما يتعارض مع نتائج العقود الثنائية. الأمر الذي دعا الفقهاء إلى البحث عن نظرية أخرى.

تكييف العلاقة على أنها تنظيمية

تحت تأثير الانتقادات التي وجهت إلى النظرية التعاقدية في تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة هجر الفقه الإداري هذه النظرية وأجمع رأيه بعد منتصف القرن التاسع عشر على القول بأن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح الخاصة بتنظيم الوظائف العامة. حتى في الحالات التي يوجد فيها عقد إداري بين الموظف والدولة فالقوانين واللوائح الخاصة بالتوظيف هي التي تنظم أصلاً كيفية التحاق الموظف بالوظيفة ومدة خدمته فيها وحقوقه وواجباته إزاء السلطات العامة. وقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن تكييف الرابطة بين الموظف والدولة على أساس الفكرة التعاقدية، وأحل مكانها فكرة (المركز النظامي أو اللائحي للموظفين)^{١٧}. بذلك تم إجماع الفقه والقضاء الفرنسي على تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس المركز القانوني أو النظامي أي العلاقة التنظيمية.^{١٨}

وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في مصر وما أخذت به محكمة العدل العليا في الأردن.^{١٩} ويعنى هذا الرأي أن الدولة هي التي تضع شروط الوظيفة على الوجه الذي تراه محققاً للمصلحة العامة بمقتضى القوانين دون أن يكون لمن يتقدم لطلب التوظيف رأي أو اختيار في تغييرها أو عرض شروط معينة. لهذا ولما كانت قواعد الوظائف مشرعة بقانون تضعه السلطة المختصة ويطبق على الجميع بالسواء. فقد أصبحت علاقة الموظف بالدولة علاقة ينظمها هذا القانون ولا دخل فيها لإرادته أو إرادة رئيسه الإداري الذي يعمل تحت إدارته وإشرافه. فهي لذلك علاقة معروفة القواعد والشروط وما ينجم منها أو يترتب عليها من مزايا وحقوق وواجبات مقدما أي قبل أن يلتحق الموظف بالوظيفة. وذلك ما يسمى بـ"المركز القانوني أو النظامي".

^{١٧} الدكتور: سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 435.

^{١٨} الدكتور: محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الإسكندرية، 1973، ص 527.

^{١٩} الدكتور: خالد الزعبي- القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، 1989- ص 192

وفي الأردن لم يرد في نظام الخدمة المدنية ما يحدد طبيعة علاقة الموظف العام بالدولة، إلا أن محكمة العدل العليا بقرارها رقم 86/120 الذي جاء فيه "من المبادئ المستقرة أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف إجراء عام متى كانت المصلحة العامة تقتضية ذلك ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني يجوز تغييره وفي أي وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له حق الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم المرفق الذي ينتمي إليه أو التحدي بالتنظيم القديم ما دام لم يكتسب في تطبيق هذا النظام القديم في حقه مركزاً قانونياً ذاتياً وذلك لأن هذا التنظيم مقصود به الصالح العام وليس صالح الموظف والقاعدة أن الموظف يجب أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والقرارات وكل ما للموظف هو أن يحتفظ له بالمركز القانوني من حيث الدرجة والراتب"^{٢٠} قد حددت العلاقة بين الموظف والدولة بأنها علاقة تنظيمية.

ويترتب على كون العلاقة بين الموظف والدولة علاقة تنظيمية عدة نتائج أهمها:

- 1- خضوع الموظف بمجرد تعيينه لكافة القواعد الموضوعية سلفاً لتنظيم شؤون الوظائف والموظفين.
- 2- أن مركز الموظف يخضع لما يطرأ على الأنظمة من تعديل أو تبديل ويطبق هذا التعديل أو التبديل بأثر فوري ما لم يرد نص بغير ذلك.
- 3- كل اتفاق بين الموظف والدولة على أوضاع مخالفة للأنظمة باطلة حتى لو قبله الموظف.
- 4- يحرم على الموظف الامتناع عن العمل وأن صلته بالدولة لا تنقطع بمجرد تقديم استقالته. بل تظل قائمة حتى يتم قبول الاستقالة من جانب الدولة

^{٢٠} الحكم المنشور في مجلة نقابة المحامين- عمان- 1989- العدد 3- ص 442.

وترتبا على ما تقدم فإنني أؤيد الرأي القائل بأن العلاقة بين الموظف والدولة علاقة تنظيمية ، نظرا لمجافة التكيف التعاقدى لعلاقة الموظف بالدولة واجباتها في تسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد وتحقيق المصلحة العامة.

المبحث الثالث

المساءلة القانونية للموظف العام

إن الموظف العام تربطه بالدولة رابطة قانونية بمقتضاها يلتزم الموظف بكل ما تفرضه واجبات الوظيفة ومن بينها الأمانة والنزاهة والجدية في ممارسة أي عمل وتنفيذ كل ما يعهد إليه وفقا للأسس والقواعد المحددة.

ومما لا شك فيه أن الموظف الذي يستغل سلطاته لتحقيق مغانم خاصة يعد خائنا للدولة التي عهدت إليه بعمل من أعمالها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق أغراضها الجوهرية المتعلقة بالمصلحة العامة فالوظيفة العامة تتطلب في من يستغلها قدرا من الثقة والأمانة لأن ذلك يبعث في نفوس الأفراد مشاعر الطمأنينة بالنسبة لمن يساهمون في تحقيق مصالحهم.^{٢١}

وعليه فإن إخلال الموظف العام بالواجبات المتعلقة بالوظيفة العامة يعرضه للمسؤولية، وهذه المسؤولية قد تكون مسؤولية مدنية، أو مسؤولية جنائية، أو مسؤولية تأديبية باختلاف نوع الجريمة التي قد يرتكبها.^{٢٢}

وكما أن عمل أو إمتناع الموظف المخل بواجباته الوظيفية، قد يكون عناصر جريمة واحدة ويعرضه من ثم لمسؤولية واحدة، إلا أن هذا الفعل أو الامتناع في بعض الأحيان، قد يكون عناصر أكثر من جريمة وبالتالي يعرضه لأكثر من مسؤولية.

^{٢١} - أنظر: الدكتور /محمد صبحي محمد نجم، شرح قانون العقوبات القسم العام، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 1995، ص11.
Elliott and wood's :casebook on Criminal law,Sweet and Maxweel,London,1982-P631
^{٢٢} انظر: الدكتور/محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1967، ص 46

وسأكتفي في هذا المجال بعرض لمسؤولية الموظف الجزائية لصلتها الوثيقة بموضوع البحث، ثم للمسؤولية التأديبية. أما مسؤولية الموظف التقصيرية – عن خطئه الشخصي – فسأبتعد عن عرضها لعدم مساسها بموضوع البحث.

أولاً: المسؤولية الجزائية للموظف العام

المسؤولية الجزائية هي عبارة عن الالتزام بتحمل الآثار القانونية المترتبة على أركان الجريمة. وموضوع هذا الالتزام الجزائي فرض عقوبة أو تدبير احترازي حددهما المشرع الجزائي في حالة قيام مسؤولية أي شخص.^{٢٣} ولقد درجت التشريعات المختلفة على عدم وضع تعريف للجريمة كون الجرائم الجزائية محددة على سبيل الحصر. فضلا عن أن إيراد تعريف عام للجريمة، قد يشوبه القصور فيؤدي إلى صعوبات في التطبيق. ولهذا ترك المشرع ذلك للفقهاء حيث اكتفى ببيان أنواع مختلف الجرائم. وقد اختلف الفقهاء بدوره في تعريف الجريمة الجزائية تبعا لاختلاف وجهات النظر الفكرية.

وبالنسبة للموظف العام فمما لا شك فيه انه يسأل مسؤولية جزائية عما يرتكبه من أفعال أو تصرف ينطوي على عنصر الإخلال بالواجبات التي تفرض على جميع المواطنين في الدولة على السواء باعتبارهم أعضاء متضامنين في المجتمع و تلزم سواء بفعل أمر أو الامتناع عن فعل أمر يقرر له القانون عقوبة جزائية. وتطبق في هذا المجال القاعدة المعروفة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص .

كما أن ثبوت صفة الموظف العام له ، قد تكون مبررا لتشديد العقاب عليه كما في جريمتي الاختلاس والتزوير مثلا^{٢٤}. والسبب في ذلك هو كونه يمارس جزءا من السلطة العامة . وهذه السلطة تضعه في مركز أسمى من مركز المواطن العادي، وأنه يخشى تبعا لذلك أن ينحرف

^{٢٣} الدكتور: احمد فتحي سرور- الوسيط في قانون العقوبات –القسم العام- دار النهضة العربية –القاهرة – 1981 – ص 493

^{٢٤} - أنظر المواد 170 لغاية 174 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لعام 1960

في استعمال سلطته ولهذا وجب أن تؤمن الإدارة والمجتمع بأسره من هذا الانحراف بفرض عقوبة زاجرة على الجرائم التي يرتكبها الموظف العام. وكما قيل فإن طلب أو قبول أو أخذ أية فائدة أو أية منفعة أخرى غير مستحقة،مقابل أداء معين من أعمال الوظيفة أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة يتعارض وما يمليه واجب الأمانة والحياد والنزاهة .فمثل هذه الأفعال تشوه العلاقة التي تربط بين الدولة والمواطنين التي يجب أن تخضع للقانون وتنشد المصلحة العامة،مما يضعف من ثقة الناس ونزاهة الدولة وموضوعيتها.^{٢٥}

كذلك يلاحظ أن هناك جرائم لا يتصور وقوعها إلا من موظف عام أو من فئة معينة من الموظفين كجريمة الامتناع عن الحكم فهي لا تقع إلا من قاضي. كما أن هناك من الجرائم كما ورد سابقا تقع من الأفراد العاديين والموظفين العامين ويشدد المشرع عقوبتها إذا وقعت من موظف عام.^{٢٦}

^{٢٥}الدكتور: محمد عصفور-جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي- دار الجيل – القاهرة- 1963 ص 7 وما بعدها.

- الدكتور/محمود نجيب حسني،شرح قانون العقوبات الخاص،دار النهضة العربية،القاهرة،سنة 1986 ص 14 وكذلك أنظر الدكتور/محمد صبحي نجم،المرجع السابق،ص 9
^{٢٦}تنص المادة رقم(101) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني على أن " كل موظف عام أو من في حكمه، طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية أو هدية أو أية منفعة أخرى أيا كان اسمها أو نوعها، وسواء كانت مادية أو غير مادية، لأداء عمل من أعمال وظيفته أو لامتناع عنه أو للإخلال بواجبات الوظيفة أو لمكافئة على ما وقع منه، يعد مرتشبا ويعاقب بالسجن المؤقت " كما نصي القارئ بالإطلاع على مواد الفصل الأول من الباب الثالث من مشروع القانون.
- وتنص المادة(157) من مشروع القانون على أن" كل قاض امتنع عن الحكم أو صدر منه حكم ثبت انه غير محق وكان ذلك بناء على سبب مما ذكر في المادتين السابقتين يعاقب بالعقوبة المقررة في المادة 103 من هذا القانون " والعقوبة التي تنص عليها المادة 103 هي الحبس والعزل من الوظيفة.
- وتنص المادة 131 على أن " يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام ارتكب أثناء تأديته وظيفته تزويرا بإحدى الطرق المشار إليها في المادة السابقة" ونصح القارئ بالإطلاع على المواد 130-137

ثانياً: المسؤولية التأديبية للموظف العام.

المسؤولية التأديبية هي مسؤولية نظامية ناشئة عن مخالفة واجب نظامي. وهي تختلف في جوهرها عن المسؤولية الجزائية. حيث تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام لدى إخلاله بالواجبات الوظيفية أو المحظورات التي يفرضها القانون التأديبي، أو تستلزمها مقتضيات الوظيفة العامة^{٢٧}

وأما بخصوص الأساس الذي تستند إليه المسؤولية التأديبية، فإن هناك ثلاثة اتجاهات فقهيّة في هذا الشأن:

أ- اتجاه أول يقيم المسؤولية التأديبية على فكرة الإثم أو الخطيئة، حيث يرى هذا الرأي أن المسؤولية التأديبية تقوم على معنى الإثم أو الخطيئة، وأن الخطأ التأديبي، هو دائماً نوع من الإثم أو الذنب.

ولهذا كانت المسؤولية التأديبية كالمسؤولية الجزائية، وكان من المبادئ المقررة والمؤكدة اليوم وجوب التحقق من عنصر الإثم في الجريمة التأديبية، وعدم المحاسبة على المخالفة في ذاتها، ما لم تنسب إلى إرادة حرة، وذلك ما يعبر عنه بانفعال فكرة المسؤولية التأديبية بالأفكار الأساسية في مجال المسؤولية الجزائية.

ويدل على ذلك بوجود أذار قانونية معفيه وظروف مشدده ومخففه في مجال المسؤولية التأديبية كما هو الشأن بالنسبة للجريمة الجنائية. ٢٨

ب- اتجاه ثان: يقيم المسؤولية التأديبية على أساس فكرة الخطأ، إذ إن أساسها الخطأ الوظيفي، أي الإخلال بواجبات الوظيفة ايجابية أو سلبية.^{٢٩}

^{٢٧} انظر: المستشار مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام، سنة 1974، ص 209، القاهرة.

^{٢٨} انظر: الدكتور محمد صفور، نحو نظرية عامة في التأديب، عالم الكتب، القاهرة، طبعة 1967، ص 295 وما بعدها

^{٢٩} انظر: الدكتور محمد جودت الملط، المرجع السابق، ص 66

ج - أما الاتجاه الثالث: فيرى إقامة المسؤولية التأديبية على أساس الجمع بين الخطأ والإرادة الأثمة. حيث يقرر أن التأديب يفترض "ارتكاب ذنب إداري يكون من مصلحة المرفق المجازاة عنه ردعا للموظف وتخويفا لغيره من ارتكاب الخطأ ذاته"^{٣٠}.

ثم يشير إلى أن الخطأ التأديبي يتضمن ثلاثة عناصر^{٣١} هي:

1. موظف ينسب إليه الخطأ.

2. تصرف يرتكب أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ويؤثر في نشاط المرفق

3. إرادة آثمة

وفي تقديري أن اعتبار فكرة الخطأ أساسا للمسؤولية التأديبية، أكثر توافقا مع الهدف من التأديب في مجال الوظيفة العامة، وذلك أن التأديب يهدف إلى تلافى الأخطاء المتمثلة أساسا بالإخلال بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها.^{٣٢}

والمسؤولية التأديبية شأنها شأن أي مسؤولية تدور مع الإدراك والاختيار وجودا وعدما. فإذا انعدمت إرادة الموظف وهو يرتكب الفعل الخاطئ، فمن الطبيعي ألا يحاسب عليه، ومن الحالات التي تنتفي فيها مسؤولية الموظف:

القوة القاهرة: فالموظف الذي يرتكب الخطأ تحت سلطان القوة القاهرة بمعناها الفني لا

يمكن محاسبته عن هذا الخطأ.

ظرف المرض: الذي يحول بينه وبين تنفيذ الأوامر الصادرة إليه.

الإكراه المادي والمعنوي.

الفصل الأول

^{٣٠} انظر: الدكتور عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1964، ص 76-79.

^{٣١} سيرد مزيد من التفاصيل في المبحث الخاص بأركان الجريمة التأديبية

^{٣٢} لمزيد من التفاصيل انظر: الدكتور سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الثقافة العربية للطباعة، القاهرة، 1975،

الجريمة التأديبية

للجريمة التأديبية معالمها المميزة، وأركانها التي لا تقوم إلا بها، وذلك لكونها ذات طبيعة خاصة، قائمة بذاتها، مستقلة عن غيرها من الجرائم. وهذه الجريمة لا تخضع أصلاً لقاعدة " لا جريمة بدون نص " وهي القاعدة المطبقة بالنسبة للجرائم الجزائية والتي تعرف بمبدأ مشروعية الجريمة، وان كان هذا المبدأ يأخذ في مجال الجريمة التأديبية لونا آخر يتفق وطبيعتها.

وسأعرض في هذا المجال مفهوم الجريمة التأديبية وطبيعتها وأركانها. ثم الى مدى الأخذ بمبدأ المشروعية في مجال الجرائم التأديبية، متوخين التركيز مع عدم الإطالة، وذلك في مباحث ثلاثة. على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الجريمة التأديبية

المبحث الثاني: أركان الجريمة التأديبية

المبحث الثالث: مدى الأخذ بمبدأ المشروعية بالنسبة للجرائم التأديبية

المبحث الأول

مفهوم الجريمة التأديبية

يطلق على الجريمة التأديبية أسماء مختلفة أهمها^{٣٣} الخطأ التأديبي، وهي أكثر التسميات شيوعاً، كما يطلق عليها الذنب الإداري، وهي تسمية يأخذ بها جانب من أحكام القضاء. كما أن هناك من يطلق على الخطأ التأديبي اسم المخالفة التأديبية، وهذه التسمية ترد في قرارات محكمة العدل العليا الأردنية،^{٣٤} كما تأخذ بها المحكمة الإدارية العليا في مصر، في بعض أحكامها.

أ - مفهوم الجريمة التأديبية في تشريعات الوظيفة العامة:

إن تشريعات الوظيفة العامة تخلو عادة من تعريف الجريمة التأديبية، وتكتفي بالنص على أهم الواجبات الوظيفية، والمحظورات التي يكون الخروج عليها جريمة تأديبية. ففي مصر: يلاحظ أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978، قد سلك الخطة التقليدية القائمة على تحديد أهم ما يجب على العامل أدائه، وما يتعين عليه تجنبه^{٣٥}، ثم التعقيب على ذلك بما يدل على أن الواجبات والمحظورات، لم ترد على سبيل الحصر، وذلك بنصه في

^{٣٣} انظر: الدكتور محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 59

^{٣٤} قرار محكمة العدل العليا رقم 65\61، صفحة 1422، عدد 11 لسنة 1965 - مجموعة المبادئ- إعداد المحامي موسى الأعرج، ج 1، ص 272

^{٣٥} تنص المادة 76 من نظام العاملين المدنيين بالدولة على أن " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها-هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها. ويجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها-وعليه:

- ١ - أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليف العاملين بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل.
 - ٢ - أن يحسن معاملة الجمهور مع إنجاز مصالحه في الوقت المناسب.
 - ٣ - أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلماً يتفق والاحترام الواجب.
 - ٤ - المحافظة على مواعيد العمل وإتباع الإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للوحدة في حالة التغيب عن العمل أو التأخر عن المواعيد.
 - ٥ - المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها.
 - ٦ - إبلاغ الجهة التي يعمل بها بمحل إقامته وحالته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها خلال شهر على الأكثر من تاريخ التغيير.
 - ٧ - أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة.
 - ٨ - أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها. ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه".
- كذلك أنظر المادة 77 التي تتضمن أربعة عشر محظوراً على الموظف أن يحذرهما.

المادة 1/78 على أن "كل عامل يخرج على مقتضى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً" وبموجب نص هذه المادة، يتبين أن المشرع قد قرر مبدأ وجوب مساءلة أي موظف يخرج عن المقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه أن يخل بكرامة الوظيفة مع ملاحظة ما أورده المشرع بالمادة 76 من واجبات الموظف وكذلك ما أورده المادة 77 من محظورات عليه إنما ورد على سبيل المثال وبالتالي فإن لجهة الإدارة وبمقتضى سلطتها التقديرية أن تضيف إلى هذه الواجبات أو تلك المحظورات ما تراه داخلها.³⁶

أما في الأردن: فإن نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 2002 بعد أن أورد في المادة (65) قائمة بالواجبات الوظيفية التي يتعين على الموظف الالتزام بها، وأورد في المادة (66) الأعمال التي يحظر على الموظف إتيان أي منها، نص في المادة (142) على أنه "إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة، وواجبات الموظف وسلوكه، فتفرض عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية....."

ويتضح مما تقدم أن المبدأ العام المتبع في معظم تشريعات الوظيفة العامة، هو عدم تحديد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، والاكتفاء بالنص على أهم الواجبات، والمحظورات، وترك تقدير ما يعتبر مخالفة تأديبية للسلطة التأديبية المختصة.

وهذا ما سلكه أيضاً المشرع الفلسطيني، حيث أن المشرع، قد أورد أيضاً في المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، قائمة بالواجبات الواجب إتباعها من قبل الموظفين العموميين. كما أورد في المادة 67 قائمة بالمحظورات أو الأعمال المحظورة التي على الموظف

³⁶ المستشار سمير يوسف البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الجزء الثاني، طبعة أولى، سنة 2000. - انظر: الدكتور سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الثقافة العربية للطباعة، القاهرة، سنة 1979، ص 121

عدم إتيانها. ويرأي أن هذه الواجبات والمحظورات وإن جاءت محددة على سبيل الحصر، إلا أنها جاءت بعبارات فضفاضة، مما يدل على أنها لم تأت على سبيل الحصر، وإنما جاءت على سبيل المثال، وخير دليل على ذلك ما جاء به المشرع في الفقرة السادسة من المادة 67 حيث تنص على أن يحظر على الموظف الخروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة.^{٣٧} فعبارة "مقتضى الواجب الوظيفي" كذلك عبارة "الإخلال بكرامة الوظيفة" لا يمكن إعتبارهما عبارات مضبوطة ذات معنى أو دلالة واضحة ولا يوجد نص في القانون يحدد ما يعتبر إخلال بكرامة الوظيفة مثلا. وعليه نرى أن الأمر يبقى متروك للسلطة التقديرية لجهة التأديب المختصة فيما يعرض عليها من قضايا في هذا الخصوص.

ب- تعريف الجريمة التأديبية في كل من القضاء والفقهاء.

(1) في القضاء:

لقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها لتعريف الجريمة التأديبية، وتحديد مفهومها، وبيان ضوابطها، ومن أحكامها في هذا الشأن أن " كل فعل أو مسلك من جانب الموظف راجع إلى إرادته ايجابية أو سلبية تتحقق به المخالفة التأديبية لواجبات الوظيفة العامة، أو الخروج على مقتضى الواجب في أعمالها أو الإخلال بالنهي عن الأعمال المحرمة عليه إنما يعد ذنبا إداريا يسوغ مؤاخذته تأديبيا."^{٣٨}

وفي الأردن قضت محكمة العدل العليا بقولها "إن المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته."^{٣٩}

وفي حكم، آخر لها أيضا - وهي بصدد تأكيد استقلال التهم التأديبية عن التهم الجزائية -

"إن المخالفات التأديبية هي تهم قائمة بذاتها مستقلة عن التهم الجزائية، قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها وكرامتها."^{٤٠}

^{٣٧} راجع نصوص المواد (66) و(67) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998.

^{٣٨} حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 12 من يونيو سنة 1971، س 16، ص 1405

^{٣٩} قرار محكمة العدل العليا رقم 71/62 مجلة نقابة المحامين، عدد 7، 8، لسنة 1972 ص 977

ومما تجدر الإشارة إليه أن مساءلة الموظف تأديبيا لا تقتصر على الأخطاء التي تقع أثناء أعمال وظيفته، بل قد يسأل عن الأفعال والتصرفات التي تصدر عنه خارج هذا النطاق، وبوصفه فردا من أفراد الناس- كقيام الموظف بعمل مشين كالإغتصاب أو الشروع فيه أو غير ذلك من الأعمال- إذا كانت تنطوي على إخلال بمقتضى الواجب الوظيفي وهذا ما نصت عليه التشريعات المختلفة وما قضت به المحاكم المختصة.^{٤١}

(2) في الفقه :

لقد تصدى الكثير من فقهاء القانون الإداري لإيجاد تعريف للجريمة التأديبية، فمنهم من عرفها بالقول "إن الخطأ التأديبي هو كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه".^{٤٢} ويذهب جانب آخر من الفقه بتعريف الجريمة التأديبية بأنها "فعل أو امتناع إرادي يخالف واجبات الوظيفة أو مقتضياتها، ويصدر ممن تتوفر فيه صفة الموظف العام"^{٤٣} كما أن هناك من ذهب لشرح ماهية الجريمة التأديبية بالقول، أنها كل اعتداء مباشر، أو غير مباشر على المصلحة المشتركة للهيئة، وليس من الضروري أن يكون هذا الخطأ جريمة معاقبا عليها قانونا، بل يكفي أن يقع من الموظف، أي إخلال بواجبات الوظيفة، أو خرق لقوانينها، أو مساس بكرامتها. ويشترط أن يقع هذا أثناء تأدية الوظيفة، أو بكيفية تؤثر في أدائها. والخطأ إما أن يقع عمدا أو غير عمد، ويشترط أن يكون متصلا بالإرادة، كما يجب أن يكون هذا الخطأ محددًا، ولا يشترط أن يكون الخطأ متصلا بالعمل الرسمي وحده، بل إن من الأفعال التي تقع في الحياة الخاصة للموظف أو غيره من المنضمين للهيئات الأخرى أو تمس اعتباره، يعد خطأ مستوجبا للمؤاخذة التأديبية.^{٤٤}

^{٤٠} قرار محكمة العدل العليا رقم 65 /61 مجلة نقابة المحامين، عدد 11 لسنة 1965، ص 1422

^{٤١} حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 30 يونيو سنة 1973، س 18، ص 154

^{٤٢} انظر: الدكتور سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص 41

^{٤٣} انظر: الدكتور منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 81

^{٤٤} انظر: الدكتور محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة والضمانات أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب وفقا لمبادئ مجلس الدولة حتى نهاية القرن العشرين، دار النهضة العربية، بلا سنة طبعة، القاهرة، ص 152،

وفي ضوء ما تقدم أستطيع القول أن الجريمة التأديبية ، هي الإخلال بالواجبات ، أو المحظورات المفروضة على الموظف، المنصوص عليها في القوانين واللوائح، أو إتيان ما يتنافى مع مقتضيات الوظيفة، أو المحافظة على كرامتها سواء أثناء أو خارج تأديتها.

بمعنى ان الجريمة التأديبية تقوم عند كل عمل يقع من قبل الموظف عند ممارسته المهام الوظيفية الموكلة إليه، إذا كان ذلك العمل لا يتفق وواجبات وظيفته أو خرج على مقتضياتها من المحظورات المنصوص عليها قانونا، مما يستدعي صدور القرار التأديبي بحقه

المبحث الثاني

أركان الجريمة التأديبية

لما كان تعريف الجريمة التأديبية على النحو السالف بيانه - من قبل القضاء والفقهاء الإداري- نظرا لخلو التشريعات الوظيفية، من تعريف لها، فقد اتجه الفقه بشأن تحديد أركان الجريمة التأديبية، اتجاهات متعددة يمكن ردها إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية:-

الاتجاه الأول:

ويرى أن للجريمة التأديبية عنصرين، مع الاختلاف في ماهيتهما، إذ يرى البعض أن

هذين العنصرين هما:

1. العامل(الموظف)الذي يراد تأديبه.

2. الخطأ أو الزيف الإداري.^{٤٥}

بينما يرى فريق آخر أن للجريمة التأديبية ركنين هما:

1. الركن المادي: وهو الخطأ المتعلق بأعمال الوظيفة أو سلوك الموظف في

حياته الخاصة.

2. الركن المعنوي: وهو اتصال الخطأ بالإرادة الأئمة.^{٤٦}

وتتشعب الآراء حول مضمون كل من هذين الركنين، إذ يذهب رأي إلى أن الركن المادي

يجب أن يتمثل في تصرف محدد ثبت ارتكابه، أما الأوصاف العامة كسوء السير والسلوك ورداءة

^{٤٥} أنظر:الدكتور/سليمان الطماوي، قضاء التأديب، ص 50 ، الجريمة التأديبية ص 41

^{٤٦} أنظر:الأستاذ/عادل يونس، الدعوى التأديبية وصلتها بالدعوى الجنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الأولى، العدد الثالث، 1957، القاهرة، ص 5

السمعة^{٤٧}، فلا تصلح ركنا (ماديا) لجريمة تأديبية، وأن الركن المعنوي هو الإرادة الآثمة أو غير المشروعة للموظف في اقتراح الفعل المكون للركن المادي للجريمة.

ويرى أن الركن المعنوي يتميز في الجريمة العمدية عنه في الجريمة غير العمدية. فالركن المعنوي في الجريمة العمدية، في جريمة اعتداء الموظف على رئيسه مثلا - قصد الإساءة إلى الرئيس وإيذائه، أم ا في الجريمة غير العمدية فانه يتمثل في تقصير الموظف العام عن الاحاطة بواجباته.

بينما يذهب رأي آخر إلى أن الركن المادي يتمثل في العمل الايجابي أو السلبي الصادر عن الموظف العام، وأن الركن المعنوي أو الأدبي يعني صدور الفعل المادي الايجابي أو السلبي عن إرادة آثمة، فإذا تعدد الموظف ارتكاب الفعل، كان الركن المعنوي هو القصد، وإذا انصرفت إرادته إلى النشاط دون النتيجة، كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي.^{٤٨}

الاتجاه الثاني:

ويذهب إلى إن للجريمة التأديبية ثلاثة عناصر أساسيه (أو أركان) مع الاختلاف في

ماهيتها، إذ يرى فريق منهم أن هذه العناصر الأساسية هي:

1. موظف ينسب إليه الخطأ

2. تصرف يرتكب أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر في النشاط المرفوق.

3. إرادة آثمة.^{٤٩}

بينما يذهب فريق آخر إن للجريمة التأديبية أركانا (ثلاثة) هي:

-الركن الشرعي.

-الركن المادي.

^{٤٧} تجدر الإشارة إلى أن هناك تقديما في اتجاهات القضاء التأديبي على اعتبار مثل هذا الأمر - رداءة السمعة، وسوء السمعة والسلوك- يشكل ركنا ماديا للجريمة التأديبية، وسيرد بيانه في سياق البحث.

^{٤٨} أنظر: الدكتور/محمد جودت الملط، المرجع السابق، ص 80-81

^{٤٩} أنظر: الدكتور/عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 79

-الركن الأدبي أو المعنوي.

شأنها في ذلك شأن الجريمة الجنائية.^{٥٠}

ويرى فريق ثالث: أن الجريمة التأديبية تتكون من ثلاثة عناصر يلزم توافرها في أي تصرف حتى

تكون له صفة الجريمة التأديبية، وهذه العناصر هي:

1. عنصر مادي: وهو الفعل أو الامتناع المكون للجريمة.

2. عنصر قانوني: ويقصد به الضوابط القانونية لتحديد الجريمة التأديبية.

3. عنصر شخصي: وهو الشخص الذي تنسب إليه الجريمة.

والعنصر القانوني لازم لقيام الجريمة التأديبية، رغم عدم خضوع المخالفات التأديبية لمبدأ (لا

جريمة بغير نص) ذلك لان النظام التأديبي، نظام قانوني، والصفة القانونية فيه، تأخذ طابعا

يميزها عن الشرعية في النطاق الجنائي.^{٥١}

الاتجاه الثالث:

ويرى أن للجريمة التأديبية أركاناً (أربعة) وهي:

1. الركن المادي: ويتمثل في الفعل الايجابي أو السلبي.

2. الركن المعنوي: الإرادة الآثمة.

3. الركن الشرعي: خضوع الإرادة للقانون.

4. ركن الصفة: صفة الموظف العام.^{٥٢}

^{٥٠} أنظر: المستشار/ عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1972، ص

33

-: المستشار/ مغاوري محمد شاهين المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، 1974، ص 134

^{٥١} أنظر: الدكتور/محمد مختار عثمان، المرجع السابق، ص 143، ص 166، ص 168

^{٥٢} أنظر: الدكتور/منصور العتموم، المرجع السابق، ص 88 وما بعدها.

ومن استعراض الآراء السابقة يلاحظ ما يلي:

أ- إن ما ذهب إليه أنصار الاتجاه الأول يترتب عليه اتساع أحد عنصري الجريمة التأديبية بحيث يشمل العناصر الأخرى، م ع إغفال الركن القانوني أو الشرعي، والتركيز على الإرادة الآتمة كركن من أركان الجريمة التأديبية.

ب- أن العنصر القانوني لدى بعض أنصار الاتجاه الثاني، لا يتعدى كونه الركن الشرعي للجريمة التأديبية، ذلك أن القول بتوافر الركن الشرعي للجريمة التأديبية، لا يعني المطابقة بينه وبين الركن الشرعي للجريمة الجنائية، لاختلاف النظام التأديبي عن النظام الجنائي، رغم الصلة بينهما، كما هو الشأن في قيام الجريمة الجنائية التأديبية على ركن مادي، لا يعني انه نفس الركن للجريمة الجنائية.^{٥٣}

ج- وأما فيما ذهب إليه الاتجاه الثالث، فانه يقوم على قناعة تامة بأن صفة الموظف العام ركن أساسي من أركان الخطأ التأديبي، ولا يتصور قيامه دون توافر هذه الصفة، وتأسيسا على ذلك انطلق إلى تناول المسؤولية التأديبية قبل وبعد الالتحاق بالوظيفة وأثناء الفترات التي تنقطع فيها الصلة بالوظيفة مؤقتا.^{٥٤}

أرى وبعيدا عن هذا الجدل الفقهي انه من الثابت أن ليس هناك حصر للجرائم التأديبية، وفقا لما اتفق عليه القضاء الإداري في أحكامه، وعلى الرغم من مطالبة بعض الفقهاء بوجود حصر الأخطاء التي تستوجب المؤاخذة التأديبية، كما هو الحال في قوانين العقوبات، إلا أن طبيعة المخالفة التأديبية تأبى ذلك، فالجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات الوظيفة إيجابا أو سلبا، ولا يقصد بواجبات الوظيفة تلك المنصوص عليها في القوانين واللوائح المختلفة- كما سبق أن رأينا ذلك في التعرض لمفهوم الجريمة التأديبية في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني- بل يقصد بها أيضا الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام العمل في المرافق العامة، ولو لم ينص عليها.

^{٥٣} أنظر: الدكتور/محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، مرجع سابق، ص 141 وما بعدها

^{٥٤} - M.Stassinopoulos: Traile des actes administratifs, Paris, 1973-P87

أنظر: الدكتور/منصور العتوم، المرجع السابق، ص 108.

وعليه فان السلطة التأديبية غير ملزمة بأي تحديد أو تعريف قانوني للأفعال التي تشكل مخالفات مسلكية التي تستحق العقاب التأديبي، فهي الجهة الإدارية الوحيدة صاحبة الاختصاص في تكييف الأفعال التي اقترفها الموظف العام وتحديد فيما إذا كانت تشكل مخالفة مسلكية أم لا، ولا يعني ذلك أي فعل يرتكبه الموظف يشكل مخالفة مسلكية تستحق العقاب التأديبي.^{٥٥}

لذلك فان طبيعة الجريمة التأديبية تستعصي على التحديد الجامع المانع. فالركن الشرعي، متوافر ولازم للجريمة التأديبية، حيث اكتفى المشرع الفلسطيني بالنص على أنواع الواجبات والمحظورات والتي جاءت- كما تبين ذلك سابقا- بعبارات فضفاضة وواسعة. كما انه أتى بنص عام وواضح، قضى بأنه تعتبر مخالفة، كل خروج على الواجبات، أو على مقتضياتها، وذلك لصعوبة حصر المخالفات التأديبية لتنوع الوظائف وتعددتها.

وعليه أرى أن للجريمة التأديبية ثلاثة أركان هي:

1. الركن المادي: ويتمثل في الإخلال بواجبات الوظيفة سلبا أو إيجابا أو في الخروج على مقتضى الاحترام الواجب، أو عدم المحافظة على كرامة الوظيفة.
2. الركن المعنوي: ويقصد به صدور الفعل المادي عن إرادة آثمة مسؤولة، أو عن تقصير مرتكب الفعل عن الإحاطة بواجبات وظيفته والحفاظ عليها.
3. الركن الشرعي: ويتمثل في الضوابط القانونية لتحديد الجريمة التأديبية.

^{٥٥} أنظر: الدكتور/علي خنجر شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، المكتبة الوطنية العامة، سنة 1994

المبحث الثالث

مدى الأخذ بمبدأ المشروعية بالنسبة للجرائم التأديبية

ان مبدأ المشروعية بمعناه الشامل الواسع هو سيادة القانون أو هو مطابقة أي تصرف أو عمل قانوني للقانون، سواء كان ذلك التصرف أو العمل في مجال القانون العام أو في مجال القانون الخاص.

ويعني ذلك خضوع القوانين والقرارات على درجاتها للقانون وخضوع الحرب والمعاهدات الدولية له. وكذلك شرعية الأحكام القضائية والعقود وأعمال التنفيذ سواء في مجال القانون العام أو الخاص وكل ما يقع على مسرح القانون من أعمال على اختلاف ألوانها وعلى اختلاف نوع القانون الذي يسودها. فكل ما يجوز أو ما لا يجوز في عالم القانون مرده إلى المشروعية، ويندرج تحت لوائه وكل ما يتكرر عند المخالفة من البطلان أو الإلغاء أو التعويض إنما يتكرر الحكم عليه على بساط المشروعية.

وان كون الجريمة التأديبية ذات طبيعة خاصة، وهي وان كانت أصلاً لا تخضع لقاعدة (لا جريمة بغير نص) المطبقة في مجال الجرائم الجنائية والمعروفة باسم (مبدأ شرعية الجريمة) إلا أن هذا المبدأ يأخذ في مجال الجرائم التأديبية معنى مميزاً يتفق وطبيعة نظام التأديب.^{٥٦} وسنبدأ أولاً " بعرض مبدأ الشرعية، ثم مدى الأخذ به في مجال التأديب.

^{٥٦} انظر الدكتور/محمد عبد العال، مجلس الدولة والرقابة الإدارية على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة" سنة 2002-2003. الدكتور/ محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، القسم الأول، القاهرة، 1972، ص 91 - الدكتور/ محمد جودت الملط، المرجع السابق، ص 75 - الدكتور/ منصور العتوم، المرجع السابق، ص 99، 100

سيادة مبدأ المشروعية في الدولة القانونية الحديثة.

الدولة المعاصرة هي في الأساس دولة قانونية دستورية، يسودها مبدأ المشروعية، فهي تخضع أولاً للقانون الدستوري الذي تجعل منه قاعدة القانون الأعلى الواجبة الإتباع في مواجهة الكافة حكماً ومحكومين، وتستمد منه كافة السلطات العامة سندها الشرعي، وبالتالي لا يجوز الخروج على أحكامه مادام قائماً، إلا إذا تم تعديله وفقاً للإجراءات الدستورية المقررة. وهي تخضع ثانياً للقوانين العادية التي تصدرها الهيئة التشريعية المختصة في إطار القانون الدستوري. وذلك يعني أن جميع الهيئات المنوط بها مهمة تنفيذ وتطبيق القوانين العادية تكون ملزمة بها في كل ما تتخذه من قرارات وما تقوم به من أعمال، ما دامت هذه القوانين قائمة لم تعدل أو تلغ وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً.

وفي ظل سيادة مبدأ المشروعية في الدولة الحديثة، يستطيع المحكومون مراقبة الدولة في مباشرة وظائفها، والتمتع بوسائل عديدة لتطبيق مبدأ المشروعية،^{٥٧} ويفضل الأخذ بمبدأ الشرعية المميز للدولة الحديثة، حيث انتهت العهود التي كانت فيها الدولة مستبدة، لا يخضع حكامها للقانون.^{٥٨}

مبدأ المشروعية وأعمال الإدارة:-

يقضي مبدأ المشروعية أن تخضع الإدارة العامة للقانون، فلا يجوز للإدارة أن تتخذ إجراءً أو قراراً إدارياً أو تأتياً عملاً قانونياً أو مادياً مخالفاً للقانون، وهذا يعني ضرورة استناد الإدارة فيما تأتية من أعمال إلى قاعدة قانونية واجبة الإتباع وذلك باعتبار هذه القاعدة مصدراً من مصادر المشروعية. كما يقتضي أن تكون جميع أعمال الإدارة سواء المادية، أو القانونية، مستندة إلى قاعدة قانونية، تجيزها حتى تكون مشروعة، ذلك أن مبدأ المشروعية يضع على عاتق

^{٥٧} يمكن للمحكومين في الدولة الحديثة مراقبة أعمال الحكومة بوسائل عديدة منها الرقابة بواسطة ممثليهم في البرلمان، كذلك بواسطة اللجوء إلى القضاء، والطعن بأعمالها.

^{٥٨} أنظر: الدكتور/محمود حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص 20 - الدكتور/طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية، ص 42 وما بعدها

الإدارة، التزاما سلبيا مقتضاه، ألا تخالف أحكام القانون، والتزاما ايجابيا، مقتضاه أن يكون عملها مستندا إلى أساس من القانون.^{٥٩}

ولا يضمن احترام مبدأ المشروعية، إلا بكفالة رقابة القضاء على النشاط الإداري، من حيث مدى توافقه مع القواعد القانونية المقررة سلفا، إلى أن يتم تعديلها أو إلغائها، وأن يكون القضاء مستقلا عن السلطة التنفيذية بما يضمن للقاضي الحرية والحصانة في سعيه لتحقيق العدالة دون خوف وان يتحقق الاحترام لأحكام القضاء بتنفيذها من السلطات الإدارية.^{٦٠}

مدى الأخذ بمبدأ المشروعية بالنسبة للجرائم التأديبية

لم يسلك القانون التأديبي مسلك القانون الجنائي في حصر الجرائم وتحديد أركانها وتعيين العقوبة لكل منها، ذلك أن أنظمة التأديب، لم تأخذ حتى الآن بمبدأ (لا جريمة بدون نص) وهو المبدأ المطبق بالنسبة للجرائم الجنائية.

ففي مصر لم يرد في التشريعات الصادرة بشأن الموظفين تعداد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر-على النحو الذي سبقت الإشارة إليه-كما هو الشأن في القانون الجنائي وقد قررت المحكمة الإدارية العليا بأن "المخالفات التأديبية"، لم ترد في أي من التشريعات الخاصة بالعاملين على سبيل الحصر، وقد جرى قضاء هذه المحكمة، على أن أي خروج على الوظيفة، أو على مقتضياتها، أو ما تفرضه على شاغلها من واجبات، يعد ذنبا إداريا، وهذا هو سبب القرار الإداري، فكل فعل أو مسلك من جانب الموظف راجع إلى إرادته، ايجابيا أو سلبيا تتحقق به المخالفة"^{٦١}

^{٥٩} أنظر: الدكتور/عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص 21.
الدكتور/محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، ص 102، 103 - الدكتور/محمود حافظ، القضاء الإداري، ص 21، ص 23
^{٦٠} انظر: الدكتور عدنان عمرو، القضاء الإداري الفلسطيني، مبدأ المشروعية، طبعة أولى، مطبعة بيت المقدس، رام الله، 2001 ص 9
^{٦١} أنظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في 12 يونيو سنة 1971، سبقت الإشارة إليه.

كما قررت في حكم آخر أن "المخالفات التأديبية لا تقع تحت حصر، ول م ينطو القانون المذكور شأنه شأن النظام الوظيفي الذي كان ساريا قبله على العاملين بالهيئة أن ثمة تحديدا جامعا للمخالفات المؤثمة قانونا"^{٦٢}

وفي الأردن: أيضا أخذ المشرع بمبدأ عدم حصر المخالفات التأديبية مسائرا في ذلك الاتجاه الغالب في أنظمة الموظفين.

وقد أورد نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي-كما سبق بيانه- قائمة بالواجبات الوظيفية التي يتعين الالتزام بها في المادة(65) ثم أورد في المادة (66) الأعمال التي يحظر على الموظف إتيان أي منها.

ويكاد يبدو للوهلة الأولى أن تلك الواجبات والمحظورات واردة على سبيل الحصر، لولا

أن نص المادة(142) ينفي أن تكون المخالفات التأديبية قد وردت على سبيل الحصر.^{٦٣}

وفي قانون الخدمة المدنية الفلسطيني فقد أورد المشرع قائمة بالواجبات الوظيفية التي يتعين على الموظف العام الالتزام بها، جاء ذلك في الفصل الرابع المعنون بواجبات الموظف وسلوكه الوظيفي في المادة(66) منه، وبعد ذلك أورد المشرع في المادة (67) قائمة بالأعمال التي يحظر على الموظف إتيان أي منها، وكما بينا أن هذه النصوص أتت فضفاضة بحيث يفهم منها أنها لم تأت على سبيل الحصر وإنما جاءت على سبيل المثال وخير ما يدل على ذلك الفقر السادسة من المادة(67).^{٦٤}

^{٦٢} حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في 27 نوفمبر سنة 1971 س 16 ص 24.
^{٦٣} تنص المادة(142) على أنه "إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرفقتها، أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة، وواجبات الموظف وسلوكه، فتفرض عليه العقوبات التالية....."
^{٦٤} تنص المادة (66) على أن "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يلي: 1- تأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وإن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وأن يلتزم بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية بناء على تكليف من الجهة المختصة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك. 2- أن يحسن معاملة الجمهور وأن ينجز معاملاتهم في الوقت المحدد. 3- احترام مواعيد العمل. 4- المحافظة على الأموال والممتلكات العامة. 5- احترام التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في حدود القوانين واللوائح النافذة، ويتحمل كل مسؤول الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولا عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته. 6- أن يعمل على تنمية قدراته وكفاءته العلمية والعملية والإطلاع على القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بها وتقديم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين طرق العمل في الدائرة ورفع مستوى الأداء فيها.

موقف الفقه من مبدأ حصر الجرائم التأديبية:-

يتنازع الفقه بصدد مبدأ الجرائم التأديبية اتجاهان:

أ- اتجاه غالب، ويذهب إلى عدم حصر الجرائم التأديبية لاعتبارات عديدة منها الرغبة في منح جهة التأديب سلطة تقديرية، كون حصر الجرائم التأديبية يتعارض مع جوهر فكرة التأديب^{٦٥} ويمثل هذا الاتجاه، الغالب في التشريعات الوظيفية العامة، ومع ما استقر عليه القضاء الإداري، وهو يرى أنه على الرغم من أوجه الشبه بين الجرائم التأديبية والجرائم الجنائية، فإن الفقه والقضاء مستقر على أن القاعدة السابقة- قاعدة لا جريمة بدون نص- لا تطبق على الجريمة التأديبية، فليس من اللازم، أن تصدر عن جهة الإدارة المختصة، قواعد تؤثم بعض الأفعال مسبقاً حتى يعاقب الموظف، إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع، لا يتفق ومقتضيات وظيفته، سواء نص على ذلك صراحة أم لم ينص. وهذه القاعدة المسلمة يرددها القضاء الإداري باستمرار^{٦٦}.

ويمكن إجمال حجج هذا الفريق فيما يلي:

- إن حصر الأخطاء التأديبية أمر يتعذر تنفيذه، وذلك لاستنادها إلى مجرد تعليمات مبهمة، أو

أوامر رؤساء غير سليمة، أو إلى اعتبارات عامة واردة في التشريع^{٦٧}.

- إن مبدأ حصر الجرائم التأديبية يتعارض مع منح جهة التأديب سلطة تقديرية واسعة، بل وسلطة مشرعة في إسباغ وصف المخالفة على الفعل.

- إن مبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي، له مدلول خاص، لا محل لمقارنته بمدلول هذا المبدأ

في المجال الجنائي، إذ أن لكل من المجالين ظروفًا واعتبارات خاصة له،

- وتنص (67) "يحظر على الموظف ما يلي: 1- مخالفة أحكام هذا القانون أو القوانين واللوائح الأخرى المعمول بها والمتعلقة بالخدمة المدنية والموظفين. 2- الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أدائها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها. 3- استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته. 4- أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو أن ينزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً. 5- أن يفشي أياً من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة. 6- الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة. 7- شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو في المجال العامة." ^{٦٥}

^{٦٥} أنظر: المستشار/مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث، القاهرة، طبعة 1966، ص 13.

^{٦٦} أنظر: الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، ص 77

^{٦٧} أنظر: المستشار/مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق ص 128.

- إن مبدأ شرعية العقوبة يضيف على الجرائم ثباتا واستمرارا يتنافيان مع مرونة فكرة الجريمة التأديبية.

- وبصفة عامة فإن فارقا كبيرا بين العقاب التأديبي الذي هدفه حسن تنظيم المرفق العام، وبين العقاب الجنائي الذي غرضه العقاب الشخصي الذي يوقع باسم العدالة.^{٦٨}

ب- ويتجه فريق من الفقهاء، إلى وجوب حصر الجرائم التأديبية.^{٦٩} كما هو الشأن في القانون الجنائي، لما في ذلك من ضمان إمام الموظفين بالأفعال المحظورة، فتكون لديهم الفرصة لتجنبها، ولعدم إسراف الرؤساء في مؤاخذة مرؤوسيه.

وفي مجال الرد على حجج المعارضين لمبدأ حصر الجرائم التأديبية، يرى أحد الفقهاء أن (الجرائم ووصفها ليس أمرا مستحيلا، بصفة عامة، ولكنه ممكن وان كان صعبا، وأن التقدم في النظام الوظيفي سوف يبلغ حتما تحديدا حصريا يختلف من نوع معين من الوظائف إلى نوع آخر، وفي جهاز من الأجهزة العامة عن جهاز آخر، ثم يبلغ التطور درجة توجد الجرائم التأديبية وعقوبتها في نطاق ما سوف ينكشف من تكرار الجريمة الواحدة، فالجريمة التأديبية تخضع في رأينا لقاعدة لا جريمة تأديبية إلا بنص في نظام الوظيفة العامة)^{٧٠}

ويرى أحد الفقهاء أن ليس هناك تعارض أصيل بين حصر الجرائم التأديبية وبين سلطة التأديب، وأن الأمر في النهاية يرجع إلى السياسة التشريعية التي تتفاوت من نظام لآخر.^{٧١} وأما بشأن شرعية العقوبة في النظام التأديبي، فإن الأصل في العقوبات التأديبية أنها محددة على سبيل الحصر في أنظمة الوظيفة العامة على الرغم من عدم ربطها بأفعال تأديبية معينة.^{٧٢}

^{٦٨} أنظر: الدكتور/محمد مختار عثمان، المرجع السابق، ص 207 وما بعدها.

^{٦٩} أنظر: الدكتور/منصور العتوم، المرجع السابق، ص 106.

-: الدكتور/عمر فؤاد أحمد بركات/السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، القاهرة، سنة 1974، ص 107 .

-: الدكتور/محمد مختار عثمان المرجع السابق ص 214 وما بعدها.

^{٧٠} أنظر: الدكتور/ محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1969 ص، 151 وما بعدها

^{٧١} أنظر: الدكتور/محمد عصفور(طبيعة نظام التأديب) مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الخامسة، العدد الرابع، ص 108 وما بعدها.

^{٧٢} أنظر: الدكتور/محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص 1591 وما بعدها.

وقصارى القول، وإن كان الربط التام بين الأخطاء التأديبية والعقوبات، يجعل الموظفين

واعين للعقوبات التي يتعرضون لها، إلا أننا نرى عدم تعرض المشرع لتعريف الجريمة التأديبية، إلا لكونها من التعريفات الدقيقة التي تتغير بتغير الزمان أو المكان أو نظرة المجتمع، وهذا من شأنه أن يجعل النظرة لهذه الجرائم، من المرونة بحث تساير تطورات المجتمع، تاركاً الأمر يتبلور وفقاً لآراء كل من الفقه وأحكام القضاء.

الفصل الثاني

مدى استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية

تحتل العلاقة بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية، مكانا بارزا في الدراسات الخاصة بمجال التأديب. ولا يرجع ذلك إلى وجود ارتباط بينهما فقط، ولكن يرجع ذلك إلى محاولات كل من القضاء والفقهاء، إيجاد حدود لمدى تأثير الجريمة الجنائية على الجريمة التأديبية. فالجريمة الجنائية أقدم بالطبع من الجريمة التأديبية، التي لم تعرف إلا بنشوء التأديب الذي يرتبط بالوظيفة العامة، ومن هنا ثارت المحاولات لوضع حدود لإمكانية تأثير الجريمة الجنائية على الوضع الوظيفي للموظف، وكانت هذه المحاولات في نطاق حاول كل من القضاء والفقهاء، أن يضعوا من خلاله أسسا لاستقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية.

ومن النتائج المترتبة على استقلال كل من القانون التأديبي عن القانون الجنائي، أن الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية تستقل كل منهما عن الأخرى، وتحفظ كل منها بكيانها وبالمسؤولية المقررة لها. على الرغم من أن هناك أوجه شبه واتفاق بين الجريمتين الجنائية والتأديبية مردها أنهما ينبعان من أصل واحد ويستهدفان تطبيق شريعة العقاب كل في مجاله. وعليه سوف نتعرض لهذا الموضوع في ثلاثة مباحث على النحو التالي.....

في مبحث أول: نعرض موقف القضاء والفقهاء من استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية.

في مبحث ثاني: نتناول فيه أوجه الشبه والاختلاف بين الجريمتين التأديبية والجزائية.

في مبحث ثالث: نعرض مظاهر استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية.

المبحث الأول

موقف القضاء والفقهاء من استقلال الجريمة التأديبية

عن الجريمة الجزائية

استقرت أحكام كل من المحكمة الإدارية العليا المصرية، ومحكمة العدل العليا الأردنية، على مبدأ استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية، كما قام الفقهاء بتحديد نواحي الاستقلال بين الجريمتين في عدد من المؤلفات – سيرد لاحقاً – وسنقوم باستعراض موقف كل من القضاء والفقهاء، على النحو التالي.

أولاً- موقف القضاء

في مصر

أكدت المحكمة الإدارية العليا في أكثر من مناسبة، استقلال كل من الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية، وقد ورد في أحد أحكامها أنه " سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية، فالمحاكمة التأديبية لها مجالها الخاص لاختلاف طبيعتها عن المحاكمة الجنائية، الأولى قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها، فهي متعددة الصور ونطاقها غير محدود، وهي بهذه المثابة تعتبر ذات كيان مستقل عن الاتهام الجنائي الذي يستند إلى جرائم وعقوبة محددة، ومن ثم فإن الفعل الواحد كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام، يمكن أن يتمخض في ذات الوقت عن مخالفات وذنوب إدارية يرتب القانون الإداري الجزاء عليها"^{٧٣}

^{٧٣} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في أول ديسمبر سنة 1962، ص 8، ص 166

وتأسيسا على هذا الاستقلال، تجري المحكمة الإدارية العليا على عدم التقيد بمنطق قانون العقوبات، إذ قضت في احد أحكامها، بان المحكمة التأديبية إن "هي سارت على السنن المتبعة في قانون العقوبات، فلم ترد الفعل المكون للذنب الإداري إلى الإخلال بواجبات الوظيفة، أو الخروج على مقتضياتها، وإنما استعارت له وصفا جنائيا واردا في قانون العقوبات، أو عنيت بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده قانون العقوبات المذكور، للوصف الذي استعارته، ثم اختارت لهذا الفعل، اشد الجزاءات التي يجيز قانون التوظيف توقيعه، بمقولة أن هذا الجزاء، هو الذي حدده القانون لهذا الفعل. وأنها إذ فعلت ذلك كان الجزاء المقضي به معيبا، لأنه بني على خطأ في الإسناد القانوني. فهذا الجزاء وان كان من بين الجزاءات التي أجاز قانون التوظيف توقيعها، إلا انه اسند إلى نظام قانوني آخر غير النظام الواجب التطبيق"^{٧٤}

ومن أحكامها الحديثة^{٧٥} بهذا الخصوص أيضا، ذهبت إلى أن الجريمة الإدارية، تختلف اختلافا كليا في طبيعتها وتكوينها عن الجريمة الجنائية، فالفعل الواحد قد يكون الجريمتين معا لإختلاف الوضع بين المجالين الإداري والجنائي، ومما يستتبعه من استقلال الجريمتين الإدارية عن الجنائية، وأساس ذلك اختلاف قوام كل من الجريمتين وتغاير الغاية من الجزاء في كل منها. فالأول مقرر لحماية الوظيفة والثاني هو قصاص من المجرم لحماية المجتمع، وعليه فليس من شأن الحكم بالعزل المؤقت أن يحول دون معاقبة العامل تأديبيا وتوقيع الجزاء الإداري عليه.

^{٧٤} انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 8 ديسمبر سنة 1962، س 8، ص 219
^{٧٥} انظر الطعن رقم 2304 لسنة 27 قضائية، جلسة 1986/2/22. كذلك حكمها في الطعن رقم 3253 لسنة 29 قضائية، جلسة 1987/1/31

في الأردن

ورد التأكيد على استقلال الجريمة التأديبية في عدة قرارات صدرت عن محكمة العدل

العليا تقول في بعضها.

- " إن المخالفات التأديبية هي تهم قائمة بذاتها مستقلة عن التهم الجزائية قوامها مخالفة الشخص

لواجبات وظيفته، أو مهنته ومقتضياتها وكرامتها ، بينما التهم الجزائية هي خروج المتهم على

المجتمع، فيما تنهى عنه القوانين الجزائية، أو تأمر به ، ويبقى هذا الاستقلال قائما حتى لو كان

ثمة ارتباط بين التهمتين التأديبية والجزائي^{٧٦} "

- وفي حكم آخر لها "إن المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف قوامها مخالفة الموظف لواجبات

وظيفته، وهي مستقلة عن التهمة الجزائية---^{٧٧} .

وعليه يمكن القول أن الجريمة التأديبية تختلف عن الجريمة الجزائية، وتستقل عنها، إذ أن

الأولى قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها، أو لكرامة الوظيفة واعتبارها. بينما

الثانية مناطها خروج المتهم على المجتمع فيما ينهى عنه قانون العقوبات والقوانين الجنائية أو

تأمر به.

ثانيا: موقف الفقه

على الرغم من وجود فكرة العقاب في القانون الجنائي والقانون التأديبي، بما يترتب

عليهما من نتائج، فإن الفلسفة القائمة وراء كل منهما مختلفة، وذلك أن قانون العقوبات ما زال

يعاقب على أفعال بذاتها، محددة على سبيل الحصر، وما عداها يعتبر مباحا، إذ أن الأصل هو

الحرية والإباحة، والاستثناء هو القيد والعقاب، بينما تخضع الجريمة التأديبية-على العكس من

ذلك- لتقدير السلطة التأديبية، هذا بالإضافة إلى أن العقوبات الجنائية مازالت تستهدف شخص

المخطيء وماله، بينما تقتصر العقوبات التأديبية على مزايا الوظيفة.

^{٧٦} قرار محكمة العدل العليا رقم 65/61، مجلة نقابة المحامين، عدد 11 لسنة 1968، ص 1422 (سبقت الإشارة إليه)
^{٧٧} قرار محكمة العدل العليا رقم 71/62، مجلة نقابة المحامين، عدد 7، 8 لسنة 1972، ص 977 (سبقت الإشارة إليه)

إلا أنه وعلى الرغم من الفروق الكبيرة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية التي تؤكد استقلال كل منهما، فإن ذلك لا يعني بحال من الأحوال الانفصال بينهما، بل أن التقارب مستمر بين القانونين الجنائي والتأديبي والذي يتجلى أولاً في تخلي القانون التأديبي عن كثير من سماته الإدارية واصطبغاه بالطابع القضائي، وثانياً في تطور القانون الجنائي وتخليه تدريجياً عن أصوله الأولى القائمة على فكرة الانتقام والقصاص على المجرم.^{٧٨}

- كما أن رأي آخر من الفقه يرى أن الجريمة التأديبية، هي أساساً تهمة قائمة بذاتها، مستقلة عن التهم الجنائية، وهي تختلف عنها في طبيعتها وفي تكوينها وفي أركانها، فلكل منهما وزنها ومقوماتها، ولكل منهما نطاقها، ومجالها الذي تنشط فيه. هذا الاستقلال قائم حتى لو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين^{٧٩}.

- ويقول رأي آخر أن نظام التأديب لا بد وأن يكون مستقلاً عن النظام القضائي الجنائي، لتباين النظامين في أساسيهما وغايتيهما، ونوع الجزاءات التي توقع باسم كل منهما، وموئدي هذا الاستقلال، أن تستقل المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية، وأن تولدتا عن نفس الفعل، ويضيف إلى ذلك أن هذا الاستقلال للمسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية ينعكس على كل النظام الذي تخضع له المخالفة التأديبية، فعلى الرغم من أن الفعل الواحد الذي يقترفه الموظف، قد يكون جريمة جنائية، ومخالفة تأديبية في نفس الوقت، إلا أن المخالفتين تظان مستقلتين كل الاستقلال في الوصف، وفي الأركان، وفي التكيف القانوني^{٨٠}.

^{٧٨} أنظر: الدكتور/ سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص 227 وما بعدها.

^{٧٩} أنظر: المستشار/ مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق ص 133.

^{٨٠} أنظر: الدكتور/ محمد عصفور، جريمة الموظف العام، مرجع سابق، ص 138، 140.

وهناك من ذهب إلى القول أن الرأي السائد في الفقه " هو أن نظام التأديب وان اقترب من نظام التجريم سواء في مجال الجريمة، أو في مجال الجزاء، إلا انه نظام مستقل وقائم بذاته لكن هذا الاستقلال لا يعني أن الانفصال بينهما تام ومطلق".^{٨١}

وبصدد العلاقة بين الجريمتين التأديبية، والجريمة الجنائية، نذهب مع من ذهب بالقول، أن المبدأ العام المسلم به في هذا الشأن، أن الجريمة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجنائية، من حيث طبيعة وأهداف كل منهما، ومن حيث المحاكم المختصة بنظرهما، وإجراءات المحاكم، والجزاءات، والعقوبات التي توقع على كل حالة.

ولهذا فان وجود الجريمة الجنائية، لا يترتب عليه حتما وجود الجريمة التأديبية، وأن كان من الجائز أن يكون الفعل الواحد جريمة جنائية، وجريمة تأديبية في نفس الوقت ، وتبرئة الموظف العام من الاتهام الجنائي لا يترتب عليه حتما تبرئته من الاتهام التأديبي والعكس غير صحيح. فقد تنعدم الجريمة الجنائية مع ثبوت الجريمة الأدبية^{٨٢}

وكذلك أيضا، أن الجريمة التأديبية تختلف اختلافا كليا في طبيعتها وتكوينها عن الجريمة الجنائية، فالفعل الواحد قد يكون الجريمتين معا لاختلاف الوضع بين المجالين الإداري والجنائي، وما يستتبعه من استقلال الجريمتين التأديبية عن الجنائية، وأساس ذلك اختلاف قوام كل من الجريمتين وتغاير الغاية من الجزاء في كل منهما. فالأول مقرر لحماية الوظيفة وحسن سير المرفق العام، والثاني هو قصاص من المجرم لحماية المجتمع.

^{٨١} انظر: الدكتور / منصور العتوم المرجع السابق، ص 82، 83

^{٨٢} انظر: الدكتور / محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق ص 591

المبحث الثاني

أوجه الشبه والاختلاف بين الجريمتين

التأديبية والجزائية

على الرغم من أن المسؤولية الجزائية كانت أسبق في الظهور من المسؤولية التأديبية، وأن لكل منهما استقلالها وطبيعتها الخاصة، إلا أنه لا توجد حدود تفصل بينهما فصلا تاما. والقول بغير ذلك يكون من قبيل التعميم الخاطيء، ومن المعلوم أن سياسة تحديد الجرائم مسألة تقديرية، ولذلك فإنها تتفاوت من دولة إلى دولة أخرى، وفي الدولة الواحدة من وقت لآخر وفق القيم الاجتماعية والسياسية السائدة.

ونجمل فيما يلي أهم أوجه التماثل والتباين بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية.^{٨٣}

أولا- أوجه الشبه والتماثل

من مظاهر الشبه بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية ما يلي:

1- الأركان الثلاثة للجريمة: للجريمة الجنائية ثلاثة أركان: مادي، ومعنوي، وشرعي، والجريمة التأديبية تتكون-في رأي جانب من الفقه-من ثلاثة أركان أيضا على الذي سبق وأن بيناه سابقا.

2- خضوع الجريمتين التأديبية والجنائية لنظام العفو العام.^{٨٤}

3- تتفق الجريمتان من حيث الإثبات، فيقوم الإثبات في كليهما على أساس اليقين والتأكد من

ارتكاب المخالف للفعل المعاقب عليه جنائيا أو المستوجب المسائلة التأديبية.

^{٨٣} أنظر: الدكتور/عبد القادر الشخيلي، المرجع السابق، ص 122 وما بعدها.

- : الدكتور/منصور العتوم، المرجع السابق، ص 83.

^{٨٤} أنظر: الدكتور/محمد مختار عثمان، المرجع السابق، ص 199، 200.

4- تتفق الجريمتان أيضا من حيث وجوب إجراء تحقيق قانوني نزيه متوافر فيه كافة

الضمانات المختلفة، قبل توقيع العقوبة عليه الجنائية أو التأديبية.

5- إن الجريمة التأديبية - شأنها شأن الجريمة الجنائية - تسبب ضرر للمجتمع إذ أن الأخطاء

التي تؤدي للمساءلة التأديبية، قد تؤدي إلى المساءلة الجنائية. ومن أمثلة الضرر الناجم عن

الجريمة التأديبية:-

- الضرر الناجم عن امتناع الموظف عن أداء عمل من أعمال وظيفته.

- الضرر الناجم عن قيام الطبيب الحكومي بإعطاء شهادة طبية كاذبة لتقديمها إلى السلطات العامة

لتحقيق منفعة غير مشروعة.

- الضرر الناجم عن قيام بعض الموظفين الحكوميين بحكم وظائفهم بالاعتداء على حرية الغير.^{٨٥}

6- تتقدم الأفعال المكونة للجريمة التأديبية شأنها في ذلك شأن الجريمة الجنائية مع

الاختلاف في مدة التقادم.

وقد أورد نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2002 أحكام التقادم في المادة (157) التي تنص

على أن :-

أ- تسقط الدعوى التأديبية عن الموظف العام بمرور ثلاث سنوات على ارتكاب للمخالفة.

ب- تقطع المدة المنصوص عليها في الفقرة(ا) من هذه المادة إذا قدمت خلالها أي شكوى ضد

الموظف بشأن المخالفة أو أجري التحقيق معه حولها. أو اتخذ بحقه أي إجراء تأديبي مهما كان

نوعه بشأنها، أو أحيل إلى أي سلطة قضائية بجرم ناشئ عن تلك المخالفة أو يتعلق بها بصورة

مباشرة أو غير مباشرة.

ج - توقف الإجراءات التأديبية المتخذة مع الموظف عند وفاته، ولا يجوز الاستمرار فيها أو

إصدار أي قرار بشأنها بأي صورة من الصور.

^{٨٥} أنظر: الدكتور/ منصور العتوم، المرجع السابق ص 83، 84.

أما في مصر فإن المادة (91) من قانون العاملين المدنيين بالدولة لعام 1978، تنص على أن "تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة، أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها أي المدتين أقرب. وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة. وتسري المدة من آخر إجراء. وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم تكن اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة.

ومع ذلك إذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية. وبمقارنة النصين المتقدمين يبدو واضحا أن معالجة التقادم في القانون المصري أكثر شمولاً وتحديدًا لحالات التقادم وانقطاعه بالنسبة لما ورد في المادة (148) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

أما في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني فتتص المادة (73) بأنه "لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق وفقا لأحكام هذا القانون بسبب مخالفة تأديبية مضي على اكتشافها أكثر من ستة اشهر"

وتعليقا على هذه المادة يلحظ أنها جاءت قاصرة ولا تعالج تقادم المخالفات التأديبية بشكل شامل وواضح، حيث نرى أن المشرع أبقى الفترة مفتوحة طيلة الوقت، فمتى اكتشفت المخالفة التأديبية تبدأ سريان مدة التقادم لانقضائها، ولم يتطرق إلى المدة الواقعة ما بين وقوع المخالفة واكتشافها مهما طالنت أو قصرت. وكان من الأجدى على المشرع الفلسطيني بأن يكون نصه للمادة التالي " لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق وفقا لأحكام هذا القانون بسبب مخالفة تأديبية مضي عام على وقوعها، أو مضي أكثر من ستة اشهر على اكتشافها".

كذلك يلاحظ أن المشرع الفلسطيني لم يتطرق لمسألة انقطاع هذه المدة فيما لو اتخذ إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة خلال فترة مدة التقادم. وكان على المشرع الفلسطيني

أن يتنبه لهذه المسألة لضرورتها ولحسم أي إشكال قد ينشأ بسببها. وإن كان يمكن اللجوء للقواعد العامة في التقادم لحلها.

وأيضاً نتساءل هنا عن المدة التي تسقط فيها إحالة الموظف إلى التحقيق أو الدعوى التأديبية في حالة كون الفعل نفسه جريمة جنائية. فهل تسقط الدعوى التأديبية بسقوط الدعوى الجنائية أم غير ذلك. فرغم ترجيحنا أن المدة المعتبرة لتقادم مثل هذه الأفعال، هي المدد المنصوصة للجرائم الجنائية- وهي أطول من مدد تقادم الجريمة التأديبية - إلا أنه كان يجدر بالمشرع، التطرق لهذه المسألة والنص عليها حسماً وإيضاحاً منه لكيفية معالجة مدة التقادم المتعلقة بمثل هذه الأفعال.

ثانيا- مظاهر التباين والاختلاف

يمكن إجمال مظاهر التباين بين الجريمة الأدبية والجريمة الجنائية فيما يلي:^{٨٦}

- 1- الجرائم الجنائية مقننة عملا بمبدأ "شرعية الجرائم" والذي مقتضاه ألا جريمة إلا بنص".
أما الجرائم الأدبية، فيترك أمر تقديرها للسلطة الأدبية، إذ لا يعرف القانون الأدبي مبدأ شرعية الجريمة بالمدلول الجنائي.
ويترتب على عدم تقنين الجرائم الأدبية، أن يكون الخطأ الأدبي أوسع نطاقا من الجريمة الجنائية، وذلك لأن القوانين واللوائح تنص على الأخطاء الأدبية باصطلاحات في غاية العمومية.
2. تصنف الجرائم الجنائية إلى جنایات وجنح ومخالفات، بينما لا تخضع الأخطاء الأدبية لمثل هذا التصنيف، وان كانت بعض التشريعات الأدبية تلجأ إلى تصنيف المخالفات الأدبية في عدة صور.
3. إن صفة الموظف عنصر أساسي في المسؤولية الأدبية بخلاف الحال في المسؤولية الجنائية بصفة عامة، حيث أن صفة الموظف لا يعتد بها إلا بالنسبة لجرائم معينة كالاختلاس أو الرشوة، وذلك لتشديد العقاب إذا ارتكبها موظف عام، وفيما عدا ذلك فإن القانون الجنائي يطبق على جميع الأفراد.
4. لا علاقة للقانون الجنائي بحياة الأفراد الخاصة طالما أنها في حدود القانون، اما القانون الأدبي فقد تناول الحياة الخاصة العلنية للموظف.
5. وكذلك فإن الجزاء الأدبي المترتب على ارتكاب جريمة أدبية لا يمس حياة الموظف أو حرته، على خلاف الجزاء الجنائي الذي يتناول حياة الفرد وحرته.

^{٨٦} أنظر : الدكتور/منصور العتوم، المرجع السابق، ص 84، 85، 86.
- : الدكتور/محمد عثمان، المرجع السابق، ص 199، 203.
- :الدكتور/محمد جودت الملط، المرجع السابق، ص 65.
- :الدكتور/محمد عصفور، جريمة الموظف العام، ص 221.

6. إن هدف المسؤولية الجنائية هو مكافحة الجريمة بغية حماية المجتمع لذلك يكون تقدير الجزاء وتوقيعه باسم المجتمع، تنفيذاً لحكم قضائي، أما المسؤولية التأديبية "العقوبة التأديبية" فهدفها المحافظة على حسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة.^{٨٧}

^{٨٧} أنظر: المستشار/محمد مغاوري شاهين، المرجع السابق، ص 214 .
- الدكتور/محمد جودت الملط، المرجع السابق، ص 66.

المبحث الثالث

مظاهر استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية

من مظاهر استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية، استقلالها من حيث الوصف والأركان والتكليف والإجراءات.

1- الاستقلال في الوصف: إن الجريمة التأديبية، تستقل عن الجريمة الجزائية في الوصف القانوني، على الرغم من اتحادهما في الوصف اللغوي، ف جرائم التزوير والاختلاس والرشوة مثلا، لها معان محددة، وأركان منضبطة في قانون العقوبات، ولكنها إذا نسبت إلى موظف عام كجريمة تأديبية، فإنه لا يمكن محاسبته عليها وفقا "لضوابط قانون العقوبات"^{٨٨}.

ويقصد بذلك، أنه إذا كانت المحكمة الجنائية هي صاحبة الكلمة الأولى والأخيرة في الوصف الجنائي الذي تضيفه على الأعمال الثابتة قبل الموظف المخطئ، فإن ذلك لا علاقة له بالتأديب، لأنه ليس من الضروري - كي يعاقب الموظف تأديبيا من قبل سلطة تأديبية معينة - أن يتوافر في الخطأ التأديبي وصف جنائي معين. بل يكفي أن يندرج الخطأ المنسوب إلى الموظف في نطاق المعنى العام للجريمة التأديبية كما حددها فيما سبق.

2- الاستقلال في الأركان: رغم تعدد الاتجاهات بشأن تحديد أركان الجريمة التأديبية-كما سلف في المبحث الخاص بذلك-فقد رأينا فريقا من الفقه يذهب إلى أن للجريمة التأديبية أركانا ثلاثة هي: الركن الشرعي، والركن المادي، والركن الأدبي أو الركن المعنوي، شأنها في ذلك شأن الجريمة الجزائية، ومع ذلك تستقل الجريمة التأديبية في أركانها المكونة لها. وعلى الرغم من أن بعض الأفعال التي يرتكبها الموظف تشكل في نفس الوقت جريمة جنائية تأديبية فإن ذلك لا يعني

^{٨٨} أنظر: الدكتور/محمد عصفور، جريمة الموظف العام، ص 140-141. المستشار/مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص 212، 211.

عدم استقلال كل منهما عن الأخرى، بدليل أن الجريمة التأديبية- في مثل هذه الحالة-تقوم ولو تخلف ركن من أركان الجريمة الجنائية المتحدة معها في الفعل.

ومن الأمثلة على ذلك أن مدرسا" ضبط مع سيدة متزوجة في غرفة نومها، فأنكر المتهم والسيدة قيام علاقة جنسية بينهما، رغم أن الزوج قرر تنازله عن رفع دعوى الزنا إلا أنه طلب التطليق منها على أساس علة الزنا، وعلى الرغم أيضا من تشكك محكمة الأحوال الشخصية لغير المسلمين في صحة جريمة الزنا، إلا أن النيابة الإدارية قدمت هذا الموظف إلى المحكمة التأديبية، بتهمة أنه سلك مسلكا يتنافى مع حسن السلوك ويشين سمعته ويحط من كرامته ويوهن الثقة فيه كمدرس يقوم على تربية النشأ وتهذيبه.

وقد قضت المحكمة التأديبية بإدانة المتهم على الرغم من الشك في نسبة جريمة الزنا إليه، مستندة في ذلك إلى أنه، يتنافى مع الخلق القويم، أن يوجد رجل وامرأة، لا تربط بينهما صلة شرعية في مخدع واحد، مع علمه بأنها متزوجة، ولا يجد بعد ذلك نفعاً، بما يتمسك به، من أن الشاكي اتفق مع زوجته على الإيقاع به تسهياً لانفصالها، بإعتبارهما مسيحين أرثوذكسيين، لا يجوز في شريعتهم الطلاق إلا لشبه الزنا، ولا يجدي ذلك بعد ثبوت أن المتهم والسيدة المذكورة وجدا في مخدع واحد سواء وقع الاتصال الجنسي أم لم يقع، إلا أنه وضع نفسه بإرادته موضع الشبهات، وهو تصرف يكفي لقيام المسؤولية الإدارية، وإن كانت المسؤولية الجنائية غير متوافرة الأركان لاختلاف طبيعتهما، لذلك يكون المتهم قد خرج على مقتضيات وظيفة المربي ومقتضياتها. ٨٩

3- الاستقلال في التكيف: يظهر استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية في التكيف عندما يرتكب الموظف جريمة تأديبية تتحد مع جريمة جنائية في الوصف، فجهة التأديب الإدارية، لا ترتبط بالحكم الجنائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم. أما التكيف القانوني لهذه الوقائع

^{٨٩} أنظر: حكم المحكمة التأديبية للتربية والتعليم(جريمة الموظف العام) للدكتور محمد عصفور، ص 143.

فلا تقيد. وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية".....ولا يتقيد القاضي الإداري بالتكييف القانوني لهذه الوقائع، فالتكييف من الناحية الإدارية يختلف عنه من الناحية الجنائية، فقد حكم بالبراءة في الجريمة الجنائية، ومع ذلك فإن ما يقع من الموظف قد يشكل ذنبا إداريا يستوجب مساءلته عنه تأديبيا."⁹⁰

4- الاستقلال في الإجراءات: ويتمثل هذا الاستقلال في دوران كل نظام في فلكه، بحيث لا يؤثر ما يجري في أحد النظامين في النظام الآخر، وهذا الاستقلال يعني أن كل ما يجري من تصرفات في النطاق الجنائي لا يقيد جهة الإدارة أو سلطة التأديب.⁹¹

ومما يترتب على استقلال الجريمتين الجنائية والتأديبية كل عن الأخرى، عدم تقيد الإدارة في اتخاذ الإجراءات التأديبية بإجراءات المحاكمة الجنائية، فلها اتخاذ الإجراءات التأديبية دون انتظار المحاكمة الجنائية، ولها إرجاء البت في الجريمة التأديبية إلى الفصل في الجريمة الجنائية، ولا يعدو أن يكون الأمر في هذا المجال أمر ملاءمة متروكا لجهة الإدارة.⁹² وتنظم تشريعات بعض الدول مدى التزام جهة الإدارة أو سلطة التأديب بانتظار المحاكمة الجزائية، بينما يقوم القضاء في بعض الدول الأخرى بدور هام في هذا الصدد.

أ- في مصر

لا يوجد نص قانوني يلزم الإدارة بانتظار المحاكمة الجنائية، إلا أن المادة (90) من التعليمات الخاصة بتنظيم العمل الفني بالنيابة الإدارية الصادرة بالقرار رقم 122 لسنة 1965 تنص على أنه "في حالة إمكان الفصل بين المسؤوليتين الإدارية والجنائية يتعين التصرف نهائيا في المسؤولية الإدارية ثم إحالة الأوراق إلى النيابة العامة مشفوعا بما انتهى إليه التصرف".

⁹⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 554 لسنة 27 قضائية بتاريخ 1985/12/21
⁹¹ أنظر: المستشار/ عادل بونس، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الأولى العدد الثالث ص 53، 54.
⁹² أنظر: الدكتور/ سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، ص 255 وما بعدها.

وتنص المادة (91) من نفس القرار على أنه " إذا تعذر الفصل بين المسؤوليتين الإدارية والجنائية،
تعين على عضو النيابة إبلاغ النيابة العامة بالواقعة مع إرجاء البت في المسؤولية الإدارية إلى
حين تقريرها في ضوء ما انتهى إليه التصرف في المسؤولية الجنائية، وعلى عضو النيابة متابعة
التصرف في المسؤولية الجنائية توطئة للبت في المسؤولية الإدارية".
ومع ذلك فلإدارة الحق في تعجيل الإجراءات التأديبية إذا ما رأت ملاءمة ذلك.^{٩٣}
كما أن المحكمة الإدارية العليا تقول في هذا الخصوص "بأن الإدارة تقدر بحسب ظروف الواقعة
وملابساتها ما إذا كان من الملائم أن تنتظر نتيجة الفصل في المحاكمة الجنائية، أو أن الأمر
يتطلب تدخلا سريعا دون ترقب لنتيجة هذه المحاكمة، وهي وحدها التي تقدر ملاءمة ذلك، فليس
ثمة إلزام عليها بضرورة انتظار المحاكمة ونتيجتها".^{٩٤}

^{٩٣} أنظر: المستشار/مغوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص 238 وما بعدها.
^{٩٤} أنظر: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1967/1/7، س 12، ص 532

ب- في الأردن

إن نظام الخدمة المدنية رقم لسنة 2002 يقضي في المادة (150) منه فقرة(أ) بأنه "إذا تبين لأي سلطة تملك صلاحية تأديبية للموظفين بمقتضى أحكام هذا النظام، بما في ذلك المجلس التأديبي، إن المخالفة التي أسندت للموظف المحال إليها للتأديب بسببها، تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب عليها إيقاف إجراءات التأديب، وإحالة الموظف مع محاضر التحقيق الذي أجرى معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة للسير في القضية وفقاً لأحكام القانون، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده. وتتم إحالة الموظف في هذه الحالة إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي إذا كان الموظف محالاً إليه. وبناءً على ذلك فإنه إذا أقيمت دعوى جزائية على موظف ما فيجب أن لا تتخذ إجراءات تأديبية بحقه بناءً على أسس ناشئة عن التهمة الجزائية الموجهة إليه حتى تنتهي الدعوى الجزائية المقامة عليه^{٩٥}

إن ما انتهجه المشرع الأردني بشأن تريت الإدارة في اتخاذ الإجراءات التأديبية لحين صدور الحكم القضائي القطعي، يجنب الإدارة المشكلات التي تنور بسبب اختلاف النتائج التي تنتهي إليها كلا السلطتين التأديبية والقضائية في حالة عدم الأخذ بمبدأ تريت الإدارة، حتى صدور الحكم القطعي في التهمة الجزائية. إلا أن هذا يحد من سلطة الإدارة التقديرية، في هذا الخصوص.

ج- أما في فلسطين

لقد نصت المادة (72) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أنه " إذا نسب للموظف ما من شأنه توقيفه أو احتجازه أو التحقيق معه في شأن يخرج عن نطاق وظيفته، فعلى الجهة

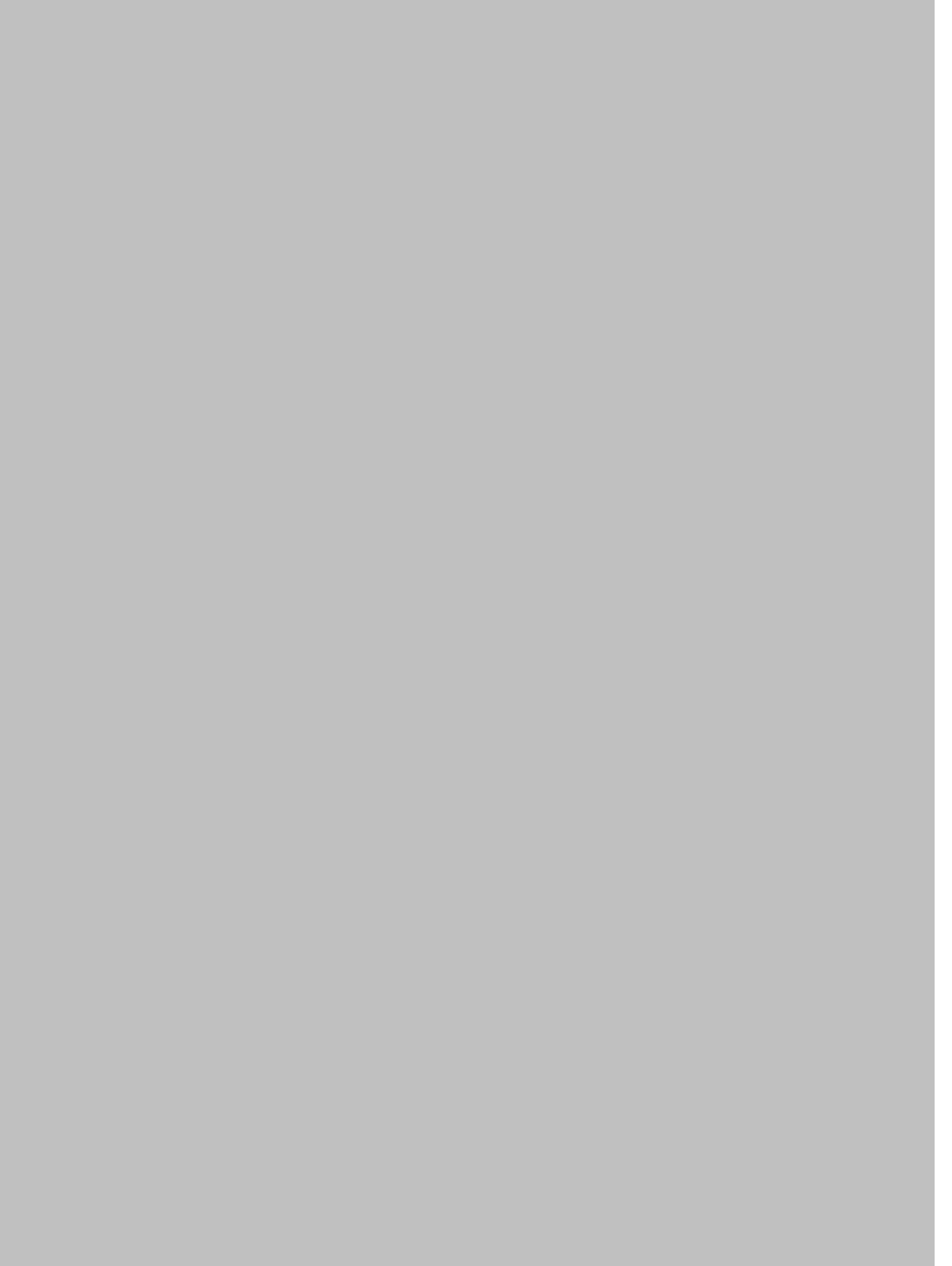
^{٩٥} أنظر: القرار رقم 26/2 صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين، مجموعة القرارات التفسيرية، إعداد محمد ذيب المصري، نقابة المحامين، ص 905.

القائمة على هذا الإجراء إبلاغ الدائرة الحكومية التابع لها الموظف فوراً للنظر في شأنه وفقاً لأحكام هذا القانون".

كما نصت المادة (93) منه على أن "مع مراعاة الأحكام الأخرى لهذا القانون، عند إحالة الموظف للتحقيق يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها وقف الموظف عن عمله أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق معه".

يلاحظ أن المشرع الفلسطيني لم يعالج المسألة بشكل واضح وجلي، حيث لم يبين في نصوصه، ما هو مآل إجراءات التحقيق أو التأديب الإداري - المتخذ بناءً على أسس ناشئة عن التهمة الجنائية - أثناء النظر في الدعوى الجنائية أو التحقيق الجنائي. وبالتالي نرى أنه لا يوجد ما يلزم جهة الإدارة، التريث وإيقاف إجراءاتها التأديبية بحق الموظف المحال إلى التحقيق الجنائي، أو المحاكمة الجنائية. شأنه في ذلك شأن القانون المصري، وفي هذا توسعة لمجال سلطة الإدارة التقديرية. مما قد يشكل للإدارة بعض المشكلات مستقبلاً، كما أنه قد يشكل في الوقت خطورة حقيقية على مركز الموظف القانوني وحقوقه، لما قد يلحق به نتيجة القرار أو القرارات الصادرة بحقه - من جهة الإدارة - السابقة على صدور حكم عليه من جهة التحقيق الجنائي أو الدعوى الجنائية المقامة عليه. وإن كانت الإدارة تبقى هي الأقدر على تقييم الأمور حسب ظروف كل واقعة، وعليها أن تقرر إذا ما كان من الملائم أن توقف إجراءاتها لحين الفصل في الواقعة من قبل المحكمة الجنائية أم لا. لأنه قد يتطلب من الإدارة أحياناً اتخاذ الإجراءات اللازمة بحق الموظف على وجه السرعة خوفاً من ضياع الأدلة مثلاً. أو إذا ما كانت للواقعة أوصافاً أخرى تشكل بذاتها ذنباً إدارياً.

إلا أنني أرى، أنه كان من الأجدي أن يسلك المشرع الفلسطيني مسلك المشرع الأردني في هذا الخصوص، بأن ينص بالزام الإدارة بالتريث في اتخاذ الإجراءات التأديبية، لحين صدور حكم قضائي قطعي. تجنباً لما قد يثار من مشكلات، بسبب اختلاف النتائج التي تنتهي إليها كل من السلطتين التأديبية والجزائية، ممل قد يمس بحقوق الموظف ومركزه القانوني.



الفصل الثالث

حجية الحكم الجزائي أمام جهات التأديب

تعني الحجية للحكم- بصفة عامة - منع المحاكم الأخرى من إعادة النظر من جديد في الدعوى، سواء بناء على أدلة جديدة أو أوصاف جديدة، فتفترض الحقيقة فيما قضى به الحكم. وإذا كان الأصل هو استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية لاستقلال نظام التأديب عن النظام الجزائي، فإن ثمة مسائل يتلاقى فيها النظامان مما يؤدي إلى وجود نوع من الترابط بينهما، وشيء من التأثير المتبادل، وبخاصة فيما يتعلق بمدى حجية الحكم الجزائي أمام جهة التأديب.

وبمعنى آخر، انه بالرغم من استقلال كل من الجريمتين الجنائية والتأديبية عن بعضهما البعض، إلا أن هناك تأثير للحكم الجنائي على الجريمة التأديبية - سوف نتعرض له- ومن هذا التأثير انه يتحتم في بعض الحالات النزول على ما انتهى إليه الحكم الجنائي بخصوص براءة أو إدانة الموظف عن واقعة معينة. فما هو الأساس القانوني لهذا التأثير، وما هي حدوده. وعليه نتناول هذا الموضوع على النحو التالي:

مبحث أول: شروط الحكم الجزائي الذي يقيد جهة لتأديب، ونطاق حجيته .

مبحث ثاني: حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة.

مبحث ثالث : حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة.

مبحث رابع: أثر قرارات سلطة التحقيق الجنائي على السلطة

التأديبية، وتعارض الحكم الجزائي مع الحكم التأديبي.

المبحث الأول

شروط الحكم الجزائي الذي يقيد جهة التأديب

ونطاق حجيته .

القاعدة العامة في الدفع بحجية الشئ المحكوم فيه، توجب لإمكان إنتاج هذا الدفع آثاره

القانونية، أن يكون ثمة اتحاد بين الدعويين، السابقة واللاحقة، من حيث عناصر ثلاثة، هي المحل (الموضوع) والخصوم والسبب. وذلك طبقاً لنص المادة (110) من قانون البينات في المواد المدنية والتجارية رقم(4) لسنة 2001.⁹⁶

وطبقاً لنص المادة(390) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم(3) لسنة 2001

فانه يكون للحكم الجزائي الصادر من المحكمة المختصة في موضوع الدعوى الجزائية، بالبراءة أو بالإدانة، قوة الأمر المقضي به أمام المحاكم المدنية في الدعوى التي لم يكن قد فصل فيها نهائياً، فيما يتعلق بوقوع الجريمة وبوصفها القانوني ونسبتها إلى فاعلها. ويكون للحكم بالبراءة هذه القوة إذا كان مبنياً على انتفاء التهمة أو عدم كفاية الأدلة. ولا يكون للحكم بالبراءة هذه القوة إذا كان مبنياً على أن الفعل لا يعاقب عليه القانون.

ويلاحظ أن نص هذه المادة جاء استثناءً من القاعدة العامة في حجية الأمر المقضي.

وذلك لعدم وجود وحدة في المحل (الموضوع) والسبب والخصوم. ويكمن الاستثناء برأينا إلى أن قواعد النظام العام تستلزم ذلك لان الحكم الجنائي يصدر لصالح المجتمع ويمس حياة وشرف وحرية الأفراد. فيجب أن يعلو على الحكم الذي يعالج مصالح فردية أغلبها متصلة بالذمة المالية.

⁹⁶ تنص المادة (110) من قانون البينات في المواد المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (4) لسنة 2001 على انه " الأحكام النهائية تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق ولا يجوز قبول دليل بنقض هذه الحجة. ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق بذات الحق محلاً وسبباً. 2- تقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها"

أولا- الشروط الواجب توافرها في الحكم الجنائي:

وبناء على ما تقدم فإنه يلزم للحكم الجنائي كي يحوز قوة الشيء المحكوم به في المجال

التأديبي أن تتوافر فيه الشروط التالية:⁹⁷

1. أن يكون الحكم الجنائي صادرا في خصوص الدعوى العمومية، وأن يكون ذا صبغة

جنائية.

ونعني به كل حكم يصدر في دعوى جنائية، سواء صدر عن القضاء الجنائي العادي أو

عن أي قضاء يخول اختصاصا جنائيا استثنائيا كالقضاء المدني بالنسبة لجرائم الجلسات مثلا.

ويجدر ملاحظة أن ليس كل ما يصدر عن القضاء الجنائي يعتبر حكما جنائيا، فمثلا الحكم الذي

يصدر عن القضاء الجنائي في الدعوى المدنية التي يختص بها على نحو تبعية لا يعتبر حكما

جنائيا، ومن ثم لا نرى له حجية على جهات التأديب.

2. أن يكون الحكم الجنائي فاصلا في الموضوع بالإدانة أو بالبراءة، ذلك أن الأحكام

الصادرة قبل الفصل في الموضوع-كالأحكام التمهيدية، والأحكام الوقتية-لا تقيد السلطة التأديبية.

3. أن يكون الحكم الجنائي نهائيا حائزا قوة الشيء المقضي به، وذلك بأن يكون باتا غير قابل

للطعن بأي طريق من طرق الطعن العادية،

ويعتبر الحكم نهائيا إذا كان غير مطعون عليه- أو غير قابل للطعن- بطريق من طرق

الطعن العادية، وبعبارة أخرى فإن الحكم يعتبر كذلك إذا كان غير قابل للطعن أصلا أي

بالمعارضة والاستئناف، أو كان قابلا للطعن وانتهى ميعاده، أو طعن عليه فعلا ورفض الطعن.

أما الطعن على الحكم، أو قابليته للطعن بالنقض، أو التماس إعادة النظر،⁹⁸ فليس من

شأنه أن يوقف تنفيذ الحكم حيث تنص المادة (398) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم

جريمة

⁹⁷ أنظر: الدكتور/محمد عصفور، أثر الجريمة الجنائية في علاقات العمل، دراسة مقارنة، الجزء الثاني من الموظف العام، ص 50 وما بعدها.

-: المستشار/عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 172.

-: الدكتور/عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص 291.

-: الدكتور/منصور العتوم، المرجع السابق، ص 35

⁹⁸ أنظر المادة رقم(398) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001

3 لسنة 2001 على أنه "لا يترتب على الطعن بطريق النقض إيقاف التنفيذ، إلا إذا كان الحكم صادرا بالإعدام"

وكلمة التنفيذ الواردة في هذه المادة جاءت عامة ومطلقة مما يعني أن الطعن بالنقض لا يوقف تنفيذ العقوبة الأصلية، كما أنه لا يوقف تنفيذ ما ترتب عليها من عقوبات تبعية، كإنهاء خدمة الموظف، وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، والتي تقضي بذلك. ولهذا تنتهي خدمة الموظف المحكوم عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، اعتبارا من التاريخ الذي يصير فيه الحكم نهائيا، ولو طعن فيه بطريق النقض أو التماس إعادة المحاكمة⁹⁹.

4. أن يكون قائما وقت ترتيب الأثر المنصوص عليه.

5. ألا يكون موقوفا تنفيذه على النحو الذي يعطل الآثار المقصودة به.

من المقرر أنه يلزم أيضا كي يترتب الحكم الجنائي أو التأديبي أثره، أن لا تكون المحكمة التي أصدرته قد أمرت بوقف تنفيذه. .

6. أن يكون الحكم صادرا من قضاء وطني.

أي أن يكون الحكم الجنائي صادرا من محكمة فلسطينية مختصة، وأساس هذا الشرط هو مبدأ إقليمية القوانين الجنائية، الذي يقضي بان يكون الحكم الجنائي مقصور الأثر على الدولة التي صدر فيها. فلا يكون له أي اثر ايجابي في دولة أخرى لأن من لوازم كل دولة أن تكون مستقلة بشؤون قضائها. وأن تقوم هي دون غيرها بتنفيذ ما يصدره قضاؤها من الأحكام. إلا أن هذا لا يمنع من وجود اتفاقات بين الدول على تنفيذ الأحكام الصادرة بكل منها، أو غير ذلك من التعاون بالمجال القضائي.

ونعني بذلك أن الدولة غير ملزمة بتنفيذ الأحكام الصادرة¹⁰⁰ من قبل قضاء دولة أخرى، ما لم يكن بين الدولتين اتفاق في هذا الخصوص. وبالتالي لا يكون للأحكام الأجنبية أي أثر ايجابي في فلسطين، أي لا يجوز تنفيذها في فلسطين، سواء من حيث العقوبة الأصلية، أو التبعية، لأن

⁹⁹ تنص المادة (380) على أن "1- لا يترتب على طلب إعادة المحاكمة إيقاف تنفيذ الحكم إلا إذا كان صادرا بالإعدام. 2-....."

¹⁰⁰ من المعلوم أن من مبين ما قد يترتب على تنفيذ الأحكام. عزل الموظف العام.

تنفيذ أي من هذه العقوبات أو الآثار، هو تنفيذ إيجابي للحكم، وهو ما لا يجوز – كما أسلفنا – إلا إذا كان هناك اتفاق على ذلك.

وفي هذا السياق، ونظرا لخصوصية الحال الفلسطيني، هناك من يحدّث الاكتفاء بإدانة الموظف من محكمة مختصة، خاصة في ظل الترابط الوثيق بين الشعب الأردني والفلسطيني، وأن شروط التعيين في الوظيفة تسمح للعربي بالتقدم لها، وأخيرا ما نصت عليه اتفاقية اوسلو من عدم ولاية المحاكم الفلسطينية على الفلسطينيين من جنسية إسرائيلية وأبناء القدس المحتلة^{١٠١} 7. ألا يكون قد فصل في الدعوى التأديبية بحكم بات^{١٠٢}.

ثانيا- نطاق حجية الحكم الجزائي أمام جهة التأديب

من خلال تتبعنا لأحكام المحاكم الخاصة بهذا الموضوع، نجد أن هناك نطاقا لحجية الحكم الصادر في الدعوى الجنائية، تتأثر به الدعوى أو الإجراءات التأديبية، وهذا النطاق يدور حول وحدة الواقعة في النطاقين. وبعيدا عن هذه الوحدة فلا تأثير للحكم الجنائي على الإجراءات التأديبية،

وعليه سنتعرض لنطاق حجية الحكم الجزائي أمام جهة التأديب على النحو التالي:-

1. حجية الحكم الجنائي لا تثبت إلا لمنطوقه، وفقا لما تقضي به المبادئ العامة، ذلك أن الحكم الجنائي، لا يحوز قوة الشيء المقضي به، إلا بالنسبة لمنطوقه أمام جهة التأديب، أما أسباب الحكم، فلا تكون لها حجية الأمر المقضي فيما عرضت له من المسائل. ومع ذلك فإن هناك من أسباب الحكم ما تكون له هذه الحجية، وهي الأسباب التي ترتبط ارتباطا وثيقا بمنطوق الحكم، بأن تحدد معناه، أو تكمله بحيث أن منطوق الحكم لا يقوم بدون هذه الأسباب، وبحيث إذا عزل عنها صار مبهما أو ناقصا.

^{١٠١} أنظر: الدكتور عدنان عمرو، شرح قانون الخدمة الفلسطيني لعام، مرجع سابق، ص 70
^{١٠٢} لا تتور هذه المشكلة في نظام التأديب في الأردن، لأن نظام الخدمة المدنية يلزم السلطة التأديبية بوقف الإجراءات التأديبية إلى حين صدور الحكم الجزائي، وذلك على النحو السالف بيانه في موضعه. إلا أنه قد تور لدينا في فلسطين حيث لم يحسم المشرع الأمر بالزام الإدارة التريث لحين صدور الحكم الجنائي النهائي.

وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن حجية الشئ المحكوم فيه، لا تلحق إلا بمنطوق الحكم، ولا تلحق بأسبابه، إلا ما كان منها مرتبطا بالمنطوق ارتباطا وثيقا، وفيما فصل فيه الحكم بصفه صريحة أو بصفة ضمنية حتمية، سواء في المنطوق أو في الأسباب التي لا يقوم المنطوق بدونها، ومن ثم فإنه ما لم تنظر فيه المحكمة بالفعل لا يمكن أن يكون موضوعا لحكم يحوز قوة الأمر المقضي.^{١٠٣}

وكذلك قضت أنه "ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد يرى على أن الأحكام الجنائية التي حازت قوة الأمر المقضي به، تكون حجة فيما فصلت فيه، ويعتبر الحكم عنوان الحقيقة فيما انقضى به، الذي يحوز الحجية من الحكم هو منطوقه والأسباب الجوهرية المكونه له والقضاء التأديبي يرتبط بالحكم الجنائي التي فصل فيها....."^{١٠٤}

وفي مجال حجية الحكم الجنائي أمام جهة التأديب، فإنه للرجوع إلى أسباب الحكم الجنائي، أهمية خاصة، لامكان البت من ناحية المسؤولية التأديبية، وبخاصة عند الحكم بالبراءة، إذ من المقرر أن البراءة الجنائية لا تعني حتما البراءة التأديبية، بسبب اختلاف البراءة في الحالتين تبعا لاختلاف طبيعة الجريمتين، واستقلال كل منهما عن الأخرى، لذلك يتعين الرجوع إلى أسباب الحكم الجنائي، إذا قضي بالبراءة، لتحديد ما إذا كان يترتب عليها البراءة من الناحية التأديبية أم لا.^{١٠٥}

2. حجية الحكم الجنائي أمام جهة التأديب، لا تكون إلا في خصوص ثبوت أو نفي الوقائع موضوع الاتهام، وصحة أو فساد نسبتها إلى المتهم، إذ أن الحكم الجنائي القاضي بالإدانة، يدل دلالة قاطعة على أن الفعل وقع فعلا، ومن ذات المتهم، ومن ثم فلا يجوز بأي حال، إثبات عكس ذلك أمام السلطة التأديبية، وعليها أن تنقيد بما قضى به الحكم الجنائي في هذا الخصوص.

^{١٠٣} حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 369 لسنة 45 قضائية 1978/6/6 ص 140

^{١٠٤} حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 5752 لسنة 42 قضائية، جلسة 1999/1/16.

^{١٠٥} أنظر: الدكتور/ محمد عصفور، جريمة الموظف العام، ص 369.

- : المستشار/ عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 176-178.

وقد فصلت المحكمة الإدارية العليا بهذا، وذهبت إلى أن القضاء الجنائي، هو المختص

بإثبات أو نفي المسؤولية الجنائية عن الأفعال التي تكون جرائم جنائية، ومتى قضى في هذه

الأفعال بحكم جنائي حائز لقوة الأمر المقضي به، فلا يجوز للمحكمة التأديبية وهي بصد

التعرض للجانب التأديبي من هذه الأفعال أن، تعاود البحث في ثبوتها أو عدم ثبوتها، وتنقيد

المحكمة التأديبية بما ورد بشأن هذه الأفعال في الحكم الجنائي.^{١٠٦}

3. حجية الحكم الجنائي قاصرة على الوقائع التي فصل فيها: ويترتب على ذلك أنه تجوز إدانة

الموظف تأديبياً على أساس وقائع أخرى، أو مسلك آخر، إذ للجهة التأديبية سلطة تقديرية، فيما لم

تتعرض له المحكمة الجنائية.^{١٠٧}

حيث يعتبر الحكم عنوان الحقيقة فيما قضى به، والذي يحوز الحجية من الحكم، هو

منطوقه والأسباب الجوهرية المكمل له، والقضاء التأديبي لا يرتبط بالحكم الجنائي إلا في الوقائع

التي فصل فيها الحكم.

فالمبدأ المؤكد، هو انه لا محل للعودة للمجادلة في إثبات واقعة اتهام، نفي حكم جنائي

وقوعها، احتراماً لحجية الشئ المقضي به، ولكن يمكن مجازاة الموظف عن وقائع أخرى مرتبطة

بالواقعة التي كانت محل الحكم الجنائي، ولكن لم يشملها الحكم سواء لأنها لا تشكل بذاتها جريمة

جنائية وفي ذات الوقت تشكل مخالفة تأديبية.

وإذ قضت محكمة الجنايات ببراءة الطاعن، من الاختلاس والتزوير في محررات رسمية،

لعدم ثبوت الواقعة، فإن ذلك لا ينفي من الناحية الإدارية، وقوع عجز ضخم في ميزانية المشروع

المسند للطاعن، بما يجوز محاكمته ومجازاته تأديبياً على ذلك.^{١٠٨}

كما أن الديوان الخاص بتفسير القوانين في الأردن، يقول في هذا الصدد"..... وينبغي

على ذلك أن الحكم على الموظف بالعقوبة الجزائية، لا يمنع الجهة الإدارية من محاسبته، على ما

^{١٠٦} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2465 لسنة 30 قضائية، في 17/6/1986 - كذلك أنظر الطعن رقم 1261 لسنة 38 قضائية، جلسة 1999/1/2.

^{١٠٧} أنظر: المستشار/ عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 182

^{١٠٨} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1494 لسنة 23 قضائية، في 27/1/1991

يكون قد انطوى عليه فعله من إخلال بواجباته الوظيفية، وخروج على مقتضياتها، كما أن الحكم ببراءة الموظف من التهمة الجزائية، لا يبرئ سلوكه الوظيفي من الوجهة الإدارية ولا يمنع من مؤاخذته تأديبياً حتى ولو تقررت براءته، فمن باب أولى أن تجوز ملاحقته إذا تقررت إدانته بهذه التهمة.^{١٠٩}

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الصدد " إن تبرئة الموظف من التهمة الجزائية التي أحيل من أجلها إلى القضاء، لا يمنع من ملاحقته تأديبياً، وإيقاع إحدى العقوبات المسلكية عليه، إذ لا يشترط لإيقاعها أن يرقى العمل المؤاخذ عليه إلى درجة الجريمة، بل يكفي أن يكون منافياً لواجبات الموظف.^{١١٠}

وأما بخصوص الوقائع الجانبية التي ترد عرضاً في سياق الاتهام، واعتبارات التشديد أو التخفيف التي قد ترد في الحكم الجنائي، وكذلك وصف الخطأ بالجسامة أو اليسر، فإن كل هذه الأمور لا حجية لها أما جهة التأديب ومن ثم لا تقيد السلطة التأديبية.^{١١١}

^{١٠٩} أنظر: قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 4 (83)، نقابة المحامين، مجموعة القرارات التفسيرية، الجزء الثاني، إعداد محمد ذيب المصري، ص 942.

^{١١٠} أنظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 65/45، مجلة نقابة المحامين، عدد 10 لسنة 1965، ص 1308.

^{١١١} أنظر: المستشار/ عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 183 وما بعدها.

المبحث الثاني

حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة

في حالة صدور حكم جنائي على الموظف بالإدانة، تكون لهذا الحكم حجية الشيء المقضي فيه، وهو بهذا الوصف يقيد السلطة الإدارية من حيث تقديرها للوجود المادي للوقائع، فلا تستطيع أن تنقض حجية الحكم الجنائي بإنكار الوجود المادي لهذه الوقائع بل إنها تملك بهذا التقدير الثابت في الحكم الجنائي توقيع جزاء تأديبي ولو لم يكن الحكم قد صار نهائياً.^{١١٢}

ولئن كانت الأحكام الجنائية الصادرة بالإدانة لا تثير شبهة في تقيد جهات التأديب بما أثبتته من وقائع، أو ما انتهت إليه من إدانة، فإن ما يرد على هذه الأحكام من عوارض تثير بعض الإشكالات منها:

1. ترتيب جهة الإدارة آثاراً قانونية على حكم جنائي قبل أن يصير نهائياً، ثم يلغي هذا الحكم

ان المشرع يرتب على صدور حكم جنائي في بعض الحالات فصل الموظف بقوة القانون، فإذا ألغي الحكم الجنائي ألغيت كافة الآثار المترتبة عليه، فإذا كانت الإدارة قد أستندت إلى حكم جنائي، ورتبت آثاره في المجال التأديبي، فإنه يتعين عليها النظر فيما أعملته من آثار في حق الموظف استناداً إلى الحكم الجنائي الملغى.^{١١٣}

ولكي تنفادى الإدارة مثل هذه الحالة، فإنه عليها أن تتريث حتى يصبح الحكم الجنائي نهائياً. ولا تتور مثل هذه المشكلة في الأردن، حيث أن المادة (162) فقرة أ من نظام الخدمة

^{١١٢} أنظر: الدكتور/ محمد عصفور، جريمة الموظف العام، ص 256.
^{١١٣} أنظر: المستشار/ مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص 227

المدنية لعام 2002 تقضي بعدم عزل الموظف كأثر مترتب على الحكم الجزائي، ما لم يكتسب الدرجة القطعية.

كما انه لا تثور في فلسطين حيث وضعت المادة رقم (96) فقرة رقم (6) من قانون الخدمة المدنية وجوب أن يكون الحكم الجنائي نهائياً بمعنى مكتسباً الدرجة القطعية كي يرتب إثره بعزل الموظف المرتكب للفعل المجرم.

إلا أن وقف الموظف عن العمل، إلى أن يتم الفصل في الدعوى الجنائية قد يؤدي إلى أن يظل مصيره معلقاً لمدة طويلة، لذلك هناك من ذهب إلى تفضيل أن تحدد مدة الوقف بأجل محدد كأن لا يتجاوز وقف الموظف مدة سنة واحدة مثلاً، يعود بعدها إلى عمله بقوة القانون، وللإدارة ألا تعيده إلى نفس وظيفته إذا كانت ترى أنه غير جدير بها، أو غير أمين في أدائها.¹¹⁴

إلا أن هذا الأمر يبقى متروكاً لتقدير القضاء أو الجهة الإدارية المختصة حسب تقديرها للأمر، بأن مصلحة التحقيق تقتضي ذلك، لكل حالة على حدة.

وفيما يتعلق بوقف الموظف عن العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني تنص المادة (149) على أنه "عند إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي، أو إلى المدعي العام، أو المحكمة، يوقف عن العمل بقرار من الوزير، ويتقاضى اعتباراً من إحالته نسبة 25% من مجموع راتبه وعلاواته. على ذلك الوجه النسبة التي يحددها الوزير، من مجموع راتبه وعلاواته، ولا يجوز قبول استقالة الموظف أو إحالته على التقاعد أو الاستിاداع في هذه الحالة إلى أن يصدر القرار النهائي القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه".

¹¹⁴ أنظر: الدكتور/ محمد عصفور، جريمة الموظف العام، ص 258 .

بينما نجد المشرع المصري في تنظيمه لموضوع وقف العامل (الموظف) عن العمل قد عالج وقف العامل عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، وحدد مدد الوقف، ونظم موضوع راتب الموقوف عن العمل، والإجراءات الواجب اتخاذها في هذا الشأن.^{١١٥}

كما أنه نظم موضوع وقف العامل بقوة القانون في حالة حبسه احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي، وما يتخذ بشأن المرتب، والإجراءات التأديبية الواجب اتخاذها في شأنه.^{١١٦}

أما في التشريع الفلسطيني فوفقاً لنص المادة رقم (93) التي تنص على أن " مع مراعاة الأحكام الأخرى بهذا القانون: عند إحالة الموظف للتحقيق يجوز لرئيس الدائرة الحكومية الذي يتبعها، وقف الموظف عن عمله، أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة، ريثما ينتهي التحقيق معه"

يلاحظ من خلال النص، أن أمر وقف الموظف عن عمله، عند إحالته للتحقيق أمراً جوازياً، لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف، بناءً على تقديره للأمر، إذا ما كان ذلك لمصلحة التحقيق أو غير ذلك، أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة. وحسناً فعل المشرع هنا. إلا أنه من ناحية أخرى لم يحدد مدة هذا الوقف، بعدم وضعه لحد أعلى لها، وهذا قصور يا حبذا أن يتداركه المشرع مستقبلاً. كما ويلاحظ بأن مشرعنا قد نص في المادة (99) على عدم قبول استقالة الموظف المحال إلى التحقيق إلا بعد إنتهائه. بغير عقوبتي الفصل أو الإحالة على المعاش.^{١١٧} وبرأينا أنه يتوجب النص على عدم السماح بتقديم الاستقالة خلال مدة الوقف، إلى أن يصدر القرار القطعي من جهة التحقيق أو الجهة القضائية أو التأديبية.

وفيما يتعلق بما يستحقه الموظف من راتب خلال مدة الوقف نجد المشرع الفلسطيني سخياً، عندما أوجب دفع المرتب كاملاً للموظف الموقوف (المحال للتحقيق) طيلة مدة الوقف.^{١١٨}

^{١١٥} : راجع المادة (83) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978

^{١١٦} : راجع المادة (84) من القانون المذكور

^{١١٧} ينص البند رقم (4) من المادة (99) على أن " لا تقبل استقالة الموظف المحال إلى التحقيق إلا بعد إنتهائه بغير عقوبتي الفصل أو

الإحالة إلى المعاش "

^{١١٨} تنص المادة (94) على أنه "يدفع للموظف الموقوف عن عمله راتبه كاملاً فترة وقفه"

وهنا نرى ان يؤخذ بعين الاعتبار، الموازنة ما بين كون الموظف الموقوف لا يأتي بمجهود لصالح العمل كبقية زملائه في العمل، وما بين الآثار الاجتماعية الناتجة عن حرمانه للراتب. وبمقارنة إجراءات الوقف عن العمل في القوانين الثلاثة يتضح أن تنظيم الوقف في النظام المصري أكثر شمولاً، وتحديدًا للإجراءات، وحفاظًا على أجر الموظف الموقوف. حيث ضمن له حقه في نصف المرتب أو الأجر، فيما عدا حالة حبسه تنفيذًا لحكم جنائي نهائي.

2. العفو العام (العفو عن الجريمة)¹¹⁹ والعفو الخاص (العفو عن العقوبة الجنائية):

العفو العام : تنص المادة (26) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني على أن " العفو العام، هو عفو عن الجريمة، يترتب عليه إنقضاء الدعوى الجزائية، أو محو حكم الإدانة". والعفو العام لا يكون إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية. ولا يؤثر العفو العام على الحقوق المدنية، ولا على المصادرة الوجوبية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.¹²⁰ فالعفو العام كما هو واضح في النص يزيل عن الفعل صفته الجرمية، حيث تترتب على محو الجريمة الجنائية ذاتها، واعتبار الجاني كأنه لم يرتكب أية جريمة، واعتبار الحكم الجنائي الصادر في شأنها كأنه لم يكن، إلا أن العفو لا يزيل الفعل المادي وما يترتب عليه من آثار خارج النطاق الجنائي. أما عن اثر هذا العفو على الرابطة الوظيفية. بالنسبة للموظف المرتكب للفعل. فنفرق بين حالتين. الأولى حالة صدور عفو عام قبل الحكم في الدعوى الجنائية. والثانية حالة صدور العفو بعد صدور الحكم الجنائي النهائي في الدعوى الجنائية.

أ. إذا صدر العفو قبل الحكم النهائي في الدعوى.

¹¹⁹ تنص المادة رقم (26) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني على أن "العفو العام هو عفو عن الجريمة يترتب عليه انقضاء الدعوى الجزائية أو محو حكم الإدانة".
¹²⁰ انظر: المواد رقم(27) (28) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني

أرى أن صدور عفو عام قبل صدور حكم نهائي في الدعوى الجنائية، يحول دون إنهاء خدمة الموظف في هذه الحالة، وذلك لأن قانون العفو يزيل حالة الإجماع من أساسها، ويمنع من صدور حكم جزائي في الدعوى، وبالتالي لا يمكن إنهاء خدمة الموظف لهذا السبب، لان الحكم الجنائي لم يصدر. ولا يبقى أمام جهة الإدارة في هذه الحالة، إلا اللجوء إلى الطريق التأديبي، لإنهاء خدمة الموظف، ذلك ان العفو العام لا يؤثر على القرارات والإجراءات التأديبية.

وعملا بمبدأ استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية، فان العفو عن الجريمة الجنائية لا يمنع من محاكمة الموظف عن الفعل الذي شمله العفو، ولا يمس الجزاء التأديبي الموقع استنادا الى الفعل الذي كون ذنبا إداريا استوجب جزاء تأديبيا.^{١٢١}

ب. حالة صدور العفو العام بعد صدور حكم نهائي في الدعوى الجنائية.

ففي هذه الحالة يفترض أن يكون الحكم الجزائي، قد صدر واستنفذ آثاره، بإنهاء الرابطة الوظيفية قبل صدور العفو العام.

وأما إذا كان الجزاء التأديبي تابعا للعقوبة الجنائية، أو يترتب عليها تلقائيا فانه يترتب على صدور العفو عن الجريمة الجنائية محو الجزاء التأديبي أيضا، وكذلك إذا نص على امتداد العفو إلى الجزاءات التأديبية، ففي هذه الحالة يعتبر الجزاء التأديبي ملغي بالنسبة للمستقبل فقط.

.... بمعنى أنه إذا كان الجزاء التأديبي قد نفذ بالفعل، قبل نفاذ قانون العفو الشامل، فانه لا يكون لنفاذ هذا القانون من اثر على شرعية الجزاء التأديبي، أي أنه لا يمس الجزاءات التأديبية السابقة والتي وقعت فعلا. ولكنها تعتبر ملغاة بالنسبة للمستقبل، فإذا صدر العفو وكان قد توقع على العامل عقوبة الوقف مثلا، والجاري تنفيذها، فانه يوقف تنفيذ هذه العقوبة ويعود العامل إلى عمله دون ان يكون له الحق في صرف ما تبقى من مرتبه كما في القانون الأردني بينما لا تثار هذه المشكلة لدينا في فلسطين حيث يستحق الراتب كاملا عن مدة الوقف التي قضاها فعلا.

^{١٢١} أنظر : الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة. ص 302
- المستشار/ عادل يونس، مجلة إدارة وقضايا الحكومة، السنة الأولى، العدد الثاني، ص 55 وما بعدها.

العفو الخاص: تنص المادة(29) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني على ان " العفو الخاص، هو عفو عن العقوبة، إما بإسقاطها كلها، أو بعضها، أو إبدالها بعقوبة أخف منها مقرررة قانونا" ولا يصدر العفو الخاص إلا بعد أن يصبح الحكم نهائيا، ويكون العفو الخاص بقرار من رؤس الدولة، كما لا يؤثر العفو الخاص على الحقوق المدنية، ولا على المصادرة الوجوبية.^{١٢٢}

وعليه يتبين أن العفو عن العقوبة الجنائية، لا يمحو الجريمة ذاتها، أو يزيل عنها الصفة الجنائية، التي تظل عالقة بها. كما انه لا يمحو الحكم الصادر بالإدانة الذي يظل قائما، فإذا تناول العفو العقوبة الجنائية، دون الجريمة ذاتها، فانه لا يترتب على العفو سوى إسقاط ما يترتب على الحكم من آثار بالنسبة للمستقبل فقط.

وفي هذه الحالة إذا انتهت الرابطة الوظيفية بقوة القانون كأثر فوري نتيجة الحكم الجنائي فانه يتعين التمييز بين حالتين:-

الأولى- إذا اقتصر العفو على العقوبة الأصلية دون العقوبات التبعية، فانه لا يمس الجزاء التأديبي الذي أوقع على الموظف.

الثانية- إذا كان العفو شاملا للعقوبات الأصلية والتبعية، فانه يجوز إعادة الموظف إلى الخدمة.^{١٢٣}

وقد رأى الديوان الخاص بتفسير القوانين في الأردن، في أحد قراراته أن من " حيث

العفو الخاص الذي يصدر بحق المحكوم عليه بحكم مبرم، هو عفو شخصي، لا يزيل حالة الإجراء

من أساسها، وإنما يترتب عليه فقط إسقاط العقوبة أو إبدالها أو تخفيضها كليا أو جزئيا، كما هو

واضح من نص المادة (51) من قانون العقوبات، فان ما ينبني على ذلك أن الحكم بحد ذاته يبقى

قائما، وتترتب عليه كافة الآثار التي تترتب على الحكم المبرم، من حيث جواز اتخاذه أساسا

للتكرار تطبيقا لنص المادة (102)، وأساسا لإثبات ارتكاب السرقات والاحتيال، وإساءة الائتمان

بين الأقارب تطبيقا لنص المادة (425) من قانون العقوبات أو من حيث الحرمان من الوظائف،

وبعض الحقوق المدنية تطبيقا لنظام الخدمة المدنية أو التشاريح الأخرى.

^{١٢٢} انظر المواد 30 و 31 و 32 من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني.
^{١٢٣} أنظر: الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص 302.

وعليه فان صدور عفو خاص عن الموظف المحكوم عليه بالحبس مدة شهر أو أكثر لا يؤثر على تطبيق حكم الفقرة (و) من المادة (144) من نظام الخدمة المدنية سواء أكانت العقوبة كلها أو بعضها قد نفذت فيه أم لم تكن".^{١٢٤}

وترتتبا على القول بان العفو لا يمس الفعل في ذاته، فانه لا يمس حقوق الغير المدنية، إلا إذا نص القانون الصادر بالعفو على خلاف ذلك، وطبقا له فان القانون الصادر بالعفو- بنوعيه - لا يمس الحقوق المدنية أو التعويضات المستحقة لمن أصابه ضرر من الفعل الإجرامي الذي أتاه الموظف، ذلك أن العفو لا يمحو عن الفعل وصفه الضار.^{١٢٥}

^{١٢٤} : قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 16/1972 (105) نقابة المحامين، مجموعة القرارات التفسيرية، الجزء الثاني، ص 963، إعداد محمد ذيب المصري

^{١٢٥} المادة (28) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني تنص " لا يؤثر العفو العام على الحقوق المدنية ولا على المصادرة الوجوبية ما لم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك"

المبحث الثالث

حجية الأحكام الصادرة بالبراءة

يجمع الفقه والقضاء على انه في حالة صدور حكم جنائي سابق بالبراءة، وكان مبنيا على انعدام الوجود المادي للوقائع المؤثمة، فان الحكم الجنائي يكون له حجية أمام سلطات التأديب. ولا تملك جهة الإدارة أن تقرر أن الوقائع موجودة، وأن توقع الجزاء التأديبي بناء على ذلك. ويستطيع الموظف أن يطلب الحكم بإلغاء هذا الجزء، الذي توقع لإنعدام الأساس القانوني، الذي يرتكز عليه القرار أو الحكم التأديبي.

ومن هنا فإن وحدة الواقعة المادية في المجالين الجنائي والتأديبي، توجب عدم جواز المجادلة، فيها من جانب السلطة التأديبية بعد أن فصل فيها حكم جنائي، فلا يجوز مجازاة الموظف عن ذات الواقعة التي برأه حكم جنائي من ارتكابها، وذلك تطبيقا لحجية الحكم الجنائي، واصطباغه بقوة الأمر المقضي به. إلا أن الحكم بالبراءة، قد يستند على أمور عديدة غير انعدام الوجود المادي للوقائع لقصور الأدلة مثلا أو للشك في الاتهام إلى غير ذلك من الأسباب. عندها ما هي مدى الحجية التي تتمتع بها مثل هذه الأحكام أمام جهات التأديب؟ وبمعنى آخر أن مدى التزام جهات التأديب بالأحكام الجنائية الصادرة بالبراءة، إنما يتوقف على الأسباب التي بنيت عليها الأحكام بالبراءة. وذلك وفقا لما يلي:

1. البراءة المستندة إلى الانتفاء المادي للجريمة الجنائية:

إذا قضى الحكم الجنائي ببراءة الموظف، بسبب انتفاء الوجود المادي للوقائع المؤثمة، أو بسبب انتفاء نسبتها إلى المتهم، فإن هذا الحكم يقيد جهة التأديب، أو جهة الإدارة، وبالتالي لا تجوز معاقبة الموظف تأديبياً عن الفعل ذاته، الذي قد تحاول الإدارة نسبة جريمة تأديبية إليه من ذات الفعل المنفي جنائياً.^{١٢٦}

إلا أنه- ونظراً لإستقلال الجريمة الجنائية عن الجريمة التأديبية- لا يمنع حق الإدارة، في تقدير سلوك الموظف المتهم من الناحية التنظيمية، ومدى اتفاهه مع القواعد العامة للسلوك الواجب، طالما أنها تؤسس جزاءها على وقائع لم يفصل فيها القاضي الجنائي، ومثال ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية حين قالت " وإذا قضت محكمة الجنايات ببراءة الطاعن من الإختلاس والتزوير في محررات رسمية، لعدم ثبوت الواقعة، فإن ذلك لا ينفي من الناحية الإدارية وقوع عجز ضخم في ميزانية المشروع المسند للطاعن بما يجوز محاكمته ومجازاته تأديبياً على ذلك".^{١٢٧}

2. البراءة المبنية على تكييف الفعل أو إنتفاء أحد أركان الجريمة الجنائية:

إن الأحكام الجنائية الصادرة بالبراءة لانعدام ركن من أركان الجريمة الجنائية، لا تحوز حجية أمام جهات التأديب، ذلك أن ما يقيد جهة التأديب يقتصر على التقرير الواقعي لمحل الاتهام من حيث الوجود المادي للوقائع أو انعدامه، وإن أحكام البراءة المبنية على تكييف الفعل، أو انتفاء أحد أركان الجريمة، لا تقيد جهة التأديب، إذ تكون في حل مما انتهى إليه الحكم الجنائي، وتستطيع أن تعمل الجزاء التأديبي في حق الموظف متى توافرت أركانه من الناحية التأديبية.^{١٢٨}

^{١٢٦} أنظر: الدكتور/ محمد عصفور، جريمة الموظف العام، ص 269.

^{١٢٧} نظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1494 لسنة 33 قضائية بتاريخ 1991/1/27

^{١٢٨} أنظر: المستشار/ مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص 219.

فالتكيف القانوني للوقائع يختلف من الناحية الإدارية عنه من الناحية الجنائية، فالمحكمة الجنائية كما هو معلوم، تبحث فيما كان الفعل مؤثماً جنائياً أم لا بمعنى، هل يشكل جريمة جنائية أم لا؟ أما المحكمة التأديبية، فتبحث عن مدى إخلال الموظف بواجبات وظيفته، حسبما يستلخص من مجموع التحقيقات أو المحاكمة الجنائية. وفي هذا قالت المحكمة الإدارية العليا: "...فالقاضي الإداري يتقيد بما أثبتته القاضي الجنائي في حكمه من وقائع كان الفصل فيها لازماً، ولا يتقيد القاضي الإداري بالتكيف القانوني لهذه الوقائع، فالتكيف من الناحية الإدارية، يختلف عنه من الناحية الجنائية، فقد يصدر حكم بالبراءة في الجريمة الجنائية ومع ذلك فإن ما يقع من الموظف قد يشكل ذنباً إدارياً يستوجب مسألتته عنه تأديبياً"^{١٢٩}

3. البراءة المبينة على بطلان الدليل أو الإجراءات:-

إن الحكم الجنائي الصادر بالبراءة، بسبب بطلان الدليل أو الإجراءات، لا حجة له أمام جهة التأديب، فلا يقيد بها، ولا يحول دون مساءلة الموظف تأديبياً. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " متى ثبت أن المحكمة الجنائية، قضت ببراءة المتهم من تعاطي المخدرات، وكان سبب البراءة، يرجع إلى عيب شكلي في إجراءات ضبط الواقعة، هو بطلان التفتيش، بمقولة أن الحالة التي هوجم فيها المقهى لم تكن من حالات التلبس التي تسوغ قانوناً تفتيش المقهى، فإن هذا الحكم لا ينفى قيام سبب الجزاء التأديبي، وهو إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو الخروج على مقتضياتها. وقد ثبت ذلك للسلطة الإدارية من أوراق التحقيقات الجنائية، وقد ثبت لها تواجد المدعى في المقهى التي هاجمها البوليس، وضبط بها، فإذا استفادت من ذلك كله، ان المدعى قد أخل بواجبات وظيفته، وخرج على مقتضيات

^{١٢٩} انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 554 لسنة 27 قضائية بتاريخ 1985/12/21

السلوك الواجب على رجل البوليس، والابتعاد عما يحط من كرامته ويسيء إلى سمعته، فإن الجزاء التأديبي – والحالة هذه- يكون قد قام على سببه"^{١٢}

4. البراءة المبنية على عدم كفاية الأدلة أو الشك في الاتهام:-

كان خلاصة تتبعي لهذه المسألة، أنني وجدت من يرى بأن البراءة الجنائية لعدم كفاية الأدلة على ثبوت التهمة، يقتضي البراءة من الناحية التأديبية عن ذات التهمة، إذا اقتصر التغيير في هذه الحالة على مجرد تعديل أو تبديل وصف التهمة وجعله وصفاً تأديبياً، ذلك إن وقائع الاتهام تكون واحدة في الحالين، وأن تغيير وصفها في المجالين.

ومن أجل ذلك، فإن مساءلة العامل تأديبياً في هذه الحالة، لا تكون على أساس الوصف السابق، وإنما على أساس أن الوقائع التي تثبت في حقه بالحكم الجنائي – وان كانت غير كفيلة لقيام الجريمة الجنائية بأوصافها المقررة في قانون العقوبات - إلا أنها تشكل في ذاتها كلها أو بعضها مخالفة أو مخالفات تأديبية باعتبارها تتضمن بذاتها، إخلالاً بمقتضى الواجب الوظيفي، هذا فضلاً عما قد يكون هناك من وقائع أخرى لم تتعرض لها المحكمة الجنائية لعدم إنتاجها في الدعوى الجنائية، فهذه الوقائع قد يكون لها على الرغم من ذلك وزنها من حيث المساءلة التأديبية.^{١٣}

وفي حالة البراءة الجنائية للشك في الاتهام، إن المساءلة التأديبية لا تنهض "على أساس إن تلك الواقعة أو الوقائع التي أحاطها الشك أمام المحكمة الجنائية، قد ظهرت هي بعينها، وبذات مادياتها مجلوة لا يعترىها الشك في المجال الإداري، أو التأديبي، وبعبارة أخرى لا تقوم الإدانة في هذه الحالة على أساس افتراض الثبوت القطعي لهذه الوقائع في نظر الجهة التأديبية على خلاف ما قضت به المحكمة الجنائية، إنما تقوم الإدانة –إن كان لها وجه- على أساس ما ثبت فعلاً من

^{١٢} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 14/12/1957، العدد الأول ص 289-290
^{١٣} المستشار/ عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 198، 199.

الأصول الموجودة في الأوراق، يفيد أن العامل وقد وضع نفسه بسلوكه أو تصرفاته موضع الشك والريب"^{١٣٢}

ومع ذلك " أن الإدانة في المجال التأديبي، لا تختلف –من حيث تكوين العقيدة- عنها في المجال الجنائي، ومن ثم فانه يلزم في المجال الأول –كما يلزم في المجال الثاني- أن تقوم الإدانة على أساس اليقين، وليس على أساس الحدس والتظنين، ولهذا فالشك لا يصلح أيضا في المجال التأديبي أساسا للإدانة."^{١٣٣}

إلا أن هناك وجهة نظر أخرى، يقول صاحبها، أنه يجب أن تفرض كقاعدة عامة لحكم البراءة، حجية في جميع الحالات التي تتحدد فيها أوصاف الأفعال المؤثمة تأديبيا وجنائيا، وذلك سواء كان مبنى البراءة تخلف ركن من أركان الجريمة الجنائية، أو بسبب الشك في اقرار المتهم للوقائع محل المحاكمة.

وإذا كان المشرع الجنائي قد تدخل، ففرض للحكم الجنائي حجية إمام القضاء المدني- حتى في الحالات التي يؤسس فيها حكم البراءة على الشك في نسبة الأفعال إلى مقترفها- فإنه يرى إن هذا الحل أوجب في الإلتباع في التأديب، فالتأديب يعتبر في وجه من وجوهه الأساسية فرعا من فروع الشريعة العامة في العقاب، ومن المفروض تبعا لذلك أن تكون لتقديرات القضاء الجنائي وتقريراته حجيتها أمام جهة التأديب.

ويقول أيضا، إذا كان يحدث في بعض الأحيان إن يتخلف أحد الأركان المميزة للجريمة الجنائية (والتي لا يشترط توافرها في الأخطاء التأديبية)، فانه يجب الاحتياط في توقيع الجزاء التأديبي في هذه الحالات، وذلك، أن سياسة المحكمة الإدارية العليا المصرية، تتسم بنوع من التوسع في العقاب التأديبي، إما استنادا إلى مجرد الشك، أو تعديلا على ما تعتبره جهة التأديب مخالفات تأديبية استخلاصا من الوقائع التي لا يراها القضاء الجنائي كافية لتوقيع العقوبة الجنائية.

^{١٣٢} أنظر: المستشار/ عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 201.
^{١٣٣} أنظر: المستشار/ عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 199.

ولو أن المحكمة الإدارية العليا نظرت إلى المسألة نظرتها الصحيحة لوجدت أن التأديب

هو نظام للعقاب لا بد وأن يؤخذ في توقيح جزاءاته بمعظم الأصول التي يقوم عليها أي نظام شرعي للعقاب، وأهمها التزام مبدأ التفسير الضيق. وعدم التعويل على الشبهات في فرض العقاب، وأولى بجهات الإدارة والتأديب أن تلتزم هذه الأصول في الحالات التي يكون قد صدر فيها حكم جنائي بالبراءة، حتى لو أسس الحكم بالبراءة، على عدم اليقين في نسبة الأفعال المؤثمة إلى المتهم، فهذا أقرب إلى روح القانون وأكثر تحقيقاً للعدالة^{١٣٤}

وخلاصة القول أرى أن تبرئة الموظف جنائياً من التهمة المسندة إليه، واستناد البراءة إلى عدم كفاية الأدلة لا يرفع الشبهة عنه نهائياً، ولا يحول دون محاكمته تأديبياً، وإدانة سلوكه الإداري من أجل هذه التهمة عينها، على الرغم من حكم البراءة. لأن القاضي الجنائي لم ينف حدوث الواقعة، ولكن شك في الدليل المثبت لها ولم يرجح حدوثها. من هنا قد تكون هذه الشبهة كافية لإدانة الموظف في المجال التأديبي، لأنها يمكن أن تمثل الركن الشرعي لمخالفة تأديبية. وقد تأكد ذلك قضائياً،^{١٣٥} أن تبرئة الموظف جنائياً عن التهمة المسندة إليه، وإسناد البراءة إلى عدم كفاية الأدلة، لا يرفع الشبهة عنه نهائياً، ولا يحول دون محاكمته تأديبياً، وإدانة سلوكه الإداري من أجل هذه التهمة عينها على الرغم من حكم البراءة. وكذلك قضت أنه " ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن الحكم ببراءة المدعي مما أسند إليه بني على أن الواقعة مشكوك فيها- ومن ثم فهو لا يرفع الشبهة عنه نهائياً ولا يحول دون إدانة سلوكه الإداري- بحسبان أن المدعي قد وضع نفسه موضع الشبهات والريب وشاع أمره بين الخاصة والعامّة مما أفقده الثقة بين زملائه....."

5. البراءة على أساس شيوع التهمة:

^{١٣٤} أنظر: الدكتور/ محمد عصفور، جريمة الموظف العام، ص 289، 290.
^{١٣٥} انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 634 لسنة 9 قضائية بتاريخ 12/21/1963 وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1409 لسنة 26 قضائية، جلسة 1986/11/30.

الحكم الجنائي الصادر بالبراءة لشيوع التهمة، لا يحول دون النظر في مساءلة الموظف

تأديبيا.

وقد قضي بأن قيام حكم البراءة في الشق الجنائي على أساس شيوع الاتهام، مما ينطوي

على شك يفسر لصالح المتهم في جناية حيازة مواد مخدرة بغرض الإتجار، هذا الحكم لا يقيد

القضاء التأديبي.

وكذلك قضي ببراءة الطاعن، من جريمة ضرب أفضى إلى موت، لاشتراكه مع آخرين

في ضرب المجني عليه، وعدم معرفة الضربة التي أودت بحياته، لا تمنع من معاقبته، لأنه ساهم

مع آخرين في وضع نفسه موضع الشبهات في ارتكاب أحد الجرائم مجازاته من هذه الواقعة.^{١٣٦}

والمساءلة التأديبية في هذه الحالة "لا تقوم على أساس نسبة ذات التهمة الجنائية مع

شيوعها إلى عامل أو عمال معينين، وإنما تقوم على أساس أن ما ثبت في حق العامل، من ارتكابه

أعمالا معينة تعتبر في ذاتها مخالفات إدارية في هذا الخصوص كإهمال أو عدم احتياط، أدى إلى

وقوع الجريمة الجنائية، ذلك أن الجريمة –جنائية أو إدارية- لا تنهض إلا على ركنها المادي، أو

على فعل أو أفعال محددة ثبت صدورها من المتهم أو المتهمين، ويعتبر هذا الفعل أو الأفعال، هو

المخالفة الإدارية أو المساهمة في هذه المخالفة التي أدت إلى الجريمة الجنائية.^{١٣٧}

^{١٣٦} انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 397 لسنة 40 قضائية بتاريخ 1998/2/21 وكذلك حكمها في الطعن رقم

4242 لسنة 37 قضائية بتاريخ 1993/7/31

^{١٣٧} أنظر: المستشار/ عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 230

المبحث الرابع

أثر قرارات سلطة التحقيق الجنائي على السلطة التأديبية

وتعارض الحكم الجنائي مع الحكم التأديبي

أولاً: مدى أثر قرارات سلطة التحقيق الجنائي على السلطة التأديبية .

لقد جاء نص الفقرة السادسة من المادة(96) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني واضحاً، بوصف الحكم الجنائي المنهي لخدمة الموظف، بالحكم القضائي النهائي، وعلية يتبين أن الحجية مقررة للحكم الجنائي النهائي، وليست للتحقيقات الجنائية. وبالتالي ما تنتهي إليه النيابة العامة، لا يحوز حجية أمام الجهات التأديبية. حيث تبقى برأينا خاضعة للفحص والتقيي من قبل الإدارة. ومع ذلك فإن الأمر يقتضي التفرقة بين القرارات بالحفظ، وبين القرارات الصادرة بأنه لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية لعدم الصحة.

1. الأمر الصادر من النيابة العامة بالحفظ:

إن الأمر الصادر من النيابة العامة بالحفظ، ما هو إلا إجراء إداري، يفترق عن الأمر القضائي، بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية الصادر عن إحدى سلطات التحقيق، ولذلك فإن الأوامر والقرارات الصادرة بالحفظ لا تحوز الحجية أمام القضاء المدني أو التأديبي، ومن ثم فإنها لا تمنع مساءلة الموظف تأديبياً.^{١٣٨}

وقد قضي بأنه" .. ومن حيث أنه لا ينال مما تقدم- ما يتمسك به هذا الطعن من مخالفة الحكم المطعون فيه لحجية القرار الصادر من النيابة العامة بأن لا وجه لاقامة الدعوى الصادرة من النيابة العامة لا يعد حكماً بالبراءة ولا يكتسب في هذا الصدد حجية ما- فإن المستقر

^{١٣٨} أنظر: الدكتور/ سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، ص 258،

عليه هو استقلال المئولية التأديبية عن المسئولية الجنائية- فكل منهما مجاله مستقل وبراءة العامل جنائيا لا تحول بين مساءلته تأديبيا طالما كان الفعل يشكل خروجاً على مقتضيات الوظيفة ولم تكن أسباب البراءة مستندة إلى عدم ارتكاب الفعل، وهو ما لا يتوافر في حالة الأمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى الصادرة من النيابة العامة"

وكذلك" ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن القرار الصادر من النيابة العامة بحفظ التهمة الجنائية غير مانع من المؤاخذه التأديبية متى قام موجبها، إذ أن الحفظ الجنائي لا يبرئ سلوك المتهم من المسئولية التأديبية"^{١٣٩}

2. أيضا بالنسبة للأمر الصادر بأنه لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية لعدم الصحة:

فان هناك رأياً يتجه إلى أن السلطة التأديبية لا تلتزم حتما بالقرارات الصادرة عن سلطة التحقيق الجنائي، ولو كان مبنى هذه القرارات القول بعدم صحة الواقعة، إذ أن الجريمة لا تثبت إلا للأحكام الجنائية النهائية فيما قضت به من ثبوت أو نفي قطعي للفعل موضوع الاتهام، ومن ثم فان هذه الحجية لا تثبت لقرارات سلطة التحقيق الجنائي، ولا تحول دون النظر في المسئولية المدنية أو التأديبية.^{١٤٠}

وهناك من يرى، أن على جهة التأديب أن تتقيد بمثل هذه القرارات، إذا كانت التهمة من الجرائم التي تخضع لقانون العقوبات، وليست تهمة إدارية مستقلة عن التهمة الجنائية، وذلك لأن سلطة التحقيق الجنائي، ومعها النيابة العامة متخصصة في تحقيق التهمة الجنائية، ولديها القدرة على استجلاء الحقيقة سواء من حيث صحة وقوع الفعل، ونسبته إلى المتهم أو عدم وقوعه، وعدم صحة نسبته إلى هذا المتهم، لذلك فمن غير الملائم أن تهدر الجهة التأديبية الإدارية، ما ينتهي إليه التحقيق الجنائي في هذا الشأن.^{١٤١}

^{١٣٩} حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 810 لسنة 38 قضائية، جلسة 1994/2/5. كذلك أنظر الطعن 3161 لسنة 35 قضائية، جلسة 1992/2/29.

^{١٤٠} أنظر: الدكتور/ سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، ص 259.
^{١٤١} أنظر: المستشار/ مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص 235، 236.
- : المستشار/ عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 233

وعلى ذلك فقد قضي بأنه "إذا كانت الواقعة المنسوبة إلى المدعي محل تحقيق النيابة العمومية، وانتهت في ذلك إلى قرار بعدم صحتها، فما كان يجوز والحالة هذه محاكمة المدعي تأديبيا عنها، ولا يقدح في ذلك القول بأن الجريمة التأديبية أوسع نطاقا من الجريمة الجنائية، إذ أن مجال ذلك أن تختلف عناصر الواقعة التي كانت تحت نظر النيابة عند تصرفها، عن عناصر الواقعة التي حوكم من أجلها.^{١٤٢}

وبرأيي أن ما تنتهي إليه النيابة العامة من ثبوت أو عدم ثبوت إدانة الموظف العام، لا يحوز حجية أمام جهات التأديب، وأساس ذلك استقلال كل من الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية - حيث أن الحجية مقررة للحكم الجنائي وليس للتحقيقات الجنائية - وبالتالي إن ما تنتهي إليه النيابة العامة، لا يمنع من إخضاع الفعل للفحص والتقييم أمام جهة التأديب، والتي قد ترى أنه لا يوجد لديها ما يمنع من مؤاخذة مرتكبه تأديبيا على هذا السلوك، مؤاخذة يكون مردها إخلال الموظف بمقتضيات الوظيفة وكرامتها، فالجريمة التأديبية أو الذنب الإداري إنما يختلف اختلافا كليا في طبيعته وتكوينه عن الجريمة الجنائية، فقد يكون الفعل ذنبا أو خطأ إداريا وهو في الوقت ذاته لا يشكل جريمة جنائية.

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، بأن من المقرر أن القرار الصادر من النيابة العامة، بالأول وجه لإقامة الدعوى لحفظ الإتهام الجنائي، غير مانع المؤاخذة التأديبية، متى قام موجبها، إذ أن هذا الحفظ الجنائي لا يبرئ سلوك الطاعن من المسؤولية الإدارية، ولا يمنع مؤاخذته تأديبيا على هذا السلوك، مؤاخذة مردها إلى وقوع إخلال منه بمقتضيات الوظيفة وكرامتها، فالجريمة التأديبية والذنب الإداري إنما يختلف اختلافا كليا في طبيعته وتكوينه، عن الجريمة الجنائية، فقد يكون الفعل ذنبا إداريا وهو في الوقت ذاته لا يشكل جريمة جنائية.^{١٤٣}

^{١٤٢} : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1962/6/22، ص 172. كذلك أنظر الطعن رقم 81 لسنة 38 قضائية لسنة 1994 والذي ورد أنفا.
^{١٤٣} حكمها في الطعن رقم 1739 لسنة 34 قضائية بتاريخ 1998/9/12

ثانيا: تعارض الحكم الجنائي مع الحكم التأديبي .

رأينا أن القضاء التأديبي يتقيد بالحكم الجنائي الصادر بالإدانة، وكذلك بالحكم الجنائي الصادر بالبراءة على أساس نفي الوجود المادي للوقائع المؤثمة جنائيا، أو نفي نسبتها إلى المتهم ذاته.

وفي حالة تراخي صدور الحكم الجنائي، ثم صدوره مخالفا لما انتهى إليه الحكم التأديبي، تنثور مشكلة التعارض بين الحكم الجنائي والحكم التأديبي، ويقتضي الأمر في هذا الخصوص التفرقة بين حالتين:-

الأولى: حالة ما إذا صدر حكم تأديبي بالبراءة لعدم ثبوت الواقعة من الناحية المادية، ثم صدور حكم جنائي بالإدانة، مؤكدا الوجود المادي للجريمة.

الثانية: حالة ما إذا صدر حكم تأديبي بالإدانة، على أساس ثبوت الواقعة أو الوقائع ماديا، ثم صدور حكم جنائي بالبراءة، استنادا إلى انتفاء الوجود المادي للوقائع موضوع الاتهام، أو انتفاء نسبتها إلى ذات المتهم، أو لأنه كان في حالة من حالات الإباحة.

الحالة الأولى: تنثور هذه المسألة عندما تشكل الواقعة، جريمة تأديبية وجريمة جنائية في

ذات الوقت. وفي مثل هذه الحالة برأينا كان يجب على الإدارة أن تتريث حتى صدور الحكم الجنائي فيها، مثبتا قيامها أو نفيها، أما وإن كان قد حصل، - وكما أوضحنا سابقا- لا بد من إعمال حجية الأمر المقضي به، حيث لا تستطي ع الإدارة التغاضي عن ثبوت الوجود المادي المؤثم للواقعة، وكما هو واضح من نص المادة (96) فقرة 6 والتي تقضي بإنتها ء خدمة الموظف، بمجرد الحكم عليه بحكم جنائي نهائي، بجناية أو بجريمة مخلة بالشرف أو الأمانه، لا بد إذا من إزالة هذا التعارض، بالعودة إلى مساءلة الموظف تأديبيا، على الرغم من صدور الحكم التأديبي القاضي بالبراءة، على أساس عدم وجود الواقعة- حيث بذلك يكون قد انتفى ركن السبب- التي أكد الحكم الجنائي بعد ذلك وجودها، بما لا يقبل إثبات العكس. والعودة الى تأديب الموظف، وهذه

الحالة لا تعتبر برأينا ازدواجاً في الجزاء على ضوء الحكم الجنائي الذي يتعين أن تتقيد به جهات التأديب، ولو كان القرار التأديبي قد صدر من سلطة قضائية.

أما في الحالة الثانية : فإن التعارض يزال عن طريق الطعن بالقرار التأديبي متى كان

غير نهائي، أمام الجهة المختصة التي تنتظر الطعن في ضوء الحكم الجنائي الذي نفى الوجود المادي للواقعة، أو نفي نسبتها إلى المتهم بالذات، أما إذا كان القرار التأديبي قد صار نهائياً، فإن كان الأمر بصدد قرار إداري، فيكون لصاحب الشأن أن يطلب من مصدر القرار أن يسحبه،^{١٤٤} وإلا كان له الطعن من جديد بالقرار الصادر بالرفض خلال المواعيد القانونية، وإن كان الجزاء قد أوقع بحكم تأديبي لم يحز حجية الأمر المقضي به، يمكن الطعن فيه ، أما إذا كان الحكم التأديبي قد طعن أمام الجهة القضائية المختصة وأصبح نهائياً، فلن يجوز القول بسحبه كالقرار الإداري، فيجوز الطعن فيه بالتماس إعادة النظر.^{١٤٥}

^{١٤٤} أنظر : الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص 291
^{١٤٥} أنظر: الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب ص 265، وما بعدها.
- : الدكتور/ محمد عصفور، جريمة الموظف العام، ص 286.

الفصل الرابع

أثر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة على العلاقة الوظيفية

تحدد قوانين وأنظمة الوظيفة العامة أثر العقاب الجزائي على الوضع الوظيفي للموظف، وترتب على صدور حكم جزائي على الموظف في حالات معينة إنهاء العلاقة الوظيفية سواء على وجه التوقيت أو التأييد.

وتختلف تشريعات الوظيفة العامة في شأن تحديد الجرائم —من حيث الوصف والعقوبة— التي يترتب على صدور حكم جزائي فيها إنهاء خدمة الموظف، وكذلك فيما يتعلق بكيفية إنهاء الخدمة.

وستتناول عرض ذلك في ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: الأثر العام للحكم الجنائي على العلاقة الوظيفية.

المبحث الثاني: الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة

المبحث الثالث: كيفية إنهاء الخدمة كأثر حتمي للحكم الجزائي

المبحث الأول

الأثر العام للحكم الجنائي على العلاقة الوظيفية

أولاً- في تشريعات الوظيفة العامة

لقد دأبت الدول في تشريعاتها المتعلقة بالوظيفة العامة، على تحديد أثرا للعقاب الجزائي الواقع على الموظف العام، يمس الوضع الوظيفي له. حيث في حالات معينة ترتب هذه التشريعات على العقاب الجزائي إنهاء العلاقة الوظيفية.

ففي الأردن:

رتب نظام الخدمة المدنية الأردني على صدور حكم جزائي- في حالات معينة - على الموظف إنهاء علاقته الوظيفية بالعزل، حيث تنص المادة (162) منه في الفقرة (أ) على أن " يعزل الموظف في أي من الحالات التالية:-

- 1- إذا حكم عليه من محكمة مختصة، بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة والشهادة الكاذبة، وأي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة، أو حكم عليه بالحبس من محكمة مختصة، لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر، لارتكابه أي جريمة من الجرائم، ويعتبر الموظف في أي حالة من الحالات المنصوص عليها في هذا البند معزولا حكما من تاريخ اكتساب الحكم عليه الدرجة القطعية. 2- بقرار من المرجع المختص بتعيين مثله في الدرجة والراتب، إذا عوقب بتنزيل درجته ثم ارتكب مخالفة مسلكية أخرى وأوقعت عليه عقوبة تنزيل الدرجة مرة أخرى.

والفقرة (ب) من نفس المادة تنص على أنه "لا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي عزل من وظيفته في أي دائرة من الدوائر."

وكان نظام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة 1966 يقضي في المادة (132) بأنه "يعزل الموظف في الأحوال التالية:

إذا حكم عليه بالسجن لمدة شهر أو أكثر لارتكابه جرماً، وفي هذه الحالة يصدر قرار العزل من المرجع المختص اعتباراً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية"^{١٤٦}.

أما عن الآثار المترتبة على العزل استناداً إلى أحكام الفقرة (أ) من المادة (162) من نظام الخدمة المدنية الأردني سألقة الذكر، فإن الفقرة (أ) من المادة (166) من نظام الخدمة المدنية تقضي بحرمان الموظف من جميع حقوقه المالية في حالة العزل من الوظيفة.

أما في مصر:

فان المادة (94) فقرة (7) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، تقضي بإنهاء خدمة العامل في حالة:

" الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن الحكم موقوف التنفيذ"

ومع ذلك، فإن كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة، فلا يؤدي إلى إنهاء الخدمة، إلا إذا قدرت لجنة شؤون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العام ل يتعارض مع مقتضيات أو طبيعة العمل).

أما في فلسطين :

^{١٤٦} : نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 23 لسنة 1966 وتعديلاته.

يلاحظ أيضا أن المشرع الفلسطيني قد رتب على صدور حكم جزائي على الموظف،

انتهاء خدمته الوظيفية حيث جاء ذلك في متن نص المادة " 96 " من قانون الخدمة المدنية

الفلسطيني على النحو التالي "تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية:

1- بلوغ السن القانونية لترك الخدمة. 2- عدم اللياقة الصحية. 3- الاستقالة. 4- فقد الوظيفة. 5-

الإحالة للمعاش. 6- الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة

بالشرف أو بالأمانة. 7- الوفاة."

تجدر الإشارة هنا أن المشرع لم يتطرق لمسألة حرمان أو عدم حرمان الموظف المنتهية

خدمته من حقوقه المالية جميعها أو بعضها. ويا حبذا لو أن المشرع قد حسم الأمر ووضح هذه

المسألة بجلاء لمساسها بالحقوق المترتبة للموظف كالراتب والمكافأة.... الخ

إلا أنه بالعودة إلى مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، لاحظنا أن نص المادة (19) قد

حسنت الأمر بحرمان الموظف (الجاني) من كل ما يترتب ب على الوظيفة من إمتيازات، حيث

نصت على أن "العزل من الوظيفة العامة، هو حرمان المحكوم عليه، من الوظيفة ذاتها ومن

المرتب المقرر لها، وكل ما ترتب عليها من إمتيازات"

ومن مقارنة موقف كل من المشرع الأردني والمصري والفلسطيني، من أثر الحكم

الجزائي على العلاقة الوظيفية نلاحظ ما يلي:-

أولاً: إن نظام الخدمة المدنية الأردني والقانون الفلسطيني يقضيان بعزل الموظف إذا صدر

عليه حكم جزائي :

أ. بجناية: والمعول عليه هنا وصف الجريمة، دون الأخذ بعين الاعتبار لنوع العقوبة،

فالعبارة بهذا الخصوص، بنوع الجريمة، أي بكونها (جناية) دون نظر إلى وصفها، أي كونها مخلة

أو غير مخلة بالشرف أو بالأمانة، ودون ما نظر أيضا إلى نوع العقوبة التي وقعت بسببها. ويا حبذا

لو أن المشرع الفلسطيني ذهب مذهب المشرع المصري، الذي لم يكتف بوصف الجريمة، وإنما

قيده بنوع العقوبة، فاستلزم أن يكون الحكم "بعقوبة جناية". ومن ثم فإنه إذا خففت عقوبة الجناية،

وصدر فيها الحكم بعقوبة الجنحة، فلا يترتب على هذا الحكم، انتهاء الخدمة بقوة القانون، إلا إذا كانت الجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة. وكذلك يكفي لإنهاء الخدمة بقوة القانون، الحكم بعقوبة جنائية، ولو كان صادرا في جنحة.^{١٤٧}

ب. بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة: وفي هذه الحالة أيضا اكتفى كل من المشرع الفلسطيني والأردني، بوصف الجريمة دون التعرض لنوع العقوبة. في حين تؤيد مسلك المشرع المصري، الذي ربط – هنا أيضا- بين وصف الجريمة ونوع العقوبة، فاشتراط أن يكون الحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة. ومن ثم فإنه في الحالة التي يقضى فيها بغير عقوبة الجنائية، يلزم لإنهاء الخدمة بقوة القانون كأثر حتمي للحكم، أن تكون العقوبة المقضى بها مقيدة للحرية، وذلك فضلا عن الشرط الأول الخاص بالجريمة، وهو أن تكون الجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة. ويلاحظ أن المشرع الفلسطيني قد أضاف كلمة (أو الأمانة) بعد الشرف، ولنا تعليق على هذا سيرد لاحقا.

ج. أو حكم بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر لارتكابه أي جريمة من الجرائم، وهذه الحالة ينفرد بها نظام الخدمة الأردني فقط. وحسنا فعل المشرع الفلسطيني، بأنه لم يأخذ بمثل هذا النص، لما يبدو انه على درجة كبيرة من القسوة.

ثانيا: إن نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، قد خليا من نص يعالج حالة صدور الحكم الجزائي مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة، على خلاف المشرع المصري الذي لم يرتب انتهاء خدمة الموظف على الحكم مع وقف التنفيذ.

وفي هذا الصدد نشير إلى أن وقف تنفيذ العقوبة يمكن تعريفه، بأنه ذلك النظام الذي يخول القاضي، الحكم بإدانة المتهم وتحديد العقوبة المناسبة له، مع الأمر بوقف تنفيذها لفترة معينة يحددها القانون، تكون بمثابة فترة تجربة يطالب المحكوم عليه فيها بأن لا يعود إلى ارتكاب جريمة جديدة، وذلك بناء على تقدير القاضي لسلوك أو ماضي أو سن المتهم. وإذا مرت هذه

^{١٤٧} ويكون ذلك في الأحوال التي تشدد فيها العقوبة، بالنسبة لبعض الجنح، فيحكم فيها بعقوبة الجنائية.

الفترة دون أن يرتكب المتهم أي جريمة جديدة، اعتبر الحكم كأن لم يكن، وتزال جميع آثاره الجنائية.

أما عن اثر وقف تنفيذ العقوبة على العلاقة الوظيفية عندنا في فلسطين، فكما تبين سابقا أن المشرع الفلسطيني، لم ينص على وقف تنفيذ العقوبة، وأثرها على العلاقة الوظيفية في قانون الخدمة المدنية، كما فعل المشرع المصري. إلا انه أخذ بوقف تنفيذ العقوبة الجزائية في المادة(33) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني،^{٤٨} ومن خلال ما جاء فيها، يتبين أن للقاضي الجنائي عند الحكم في جريمة بالغرامة أو الحبس، مدة لا تزيد عن سنه، أن يأمر بإيقاف تنفيذ العقوبة الأصلية، أو أن يجعل الإيقاف شاملا لأية عقوبة تبعية، ولجميع الآثار المترتبة على الحكم. وكما هو معلوم أن الحكم الجنائي الصادر في جريمة جنائية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، يرتب آثاره في المجال الإداري، فإننا نرى أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ العقوبة إذا لم يكن شاملا لجميع الآثار، لا يمنع من إنهاء خدمة الموظف العام. أما إذا صدر الحكم الجنائي الموقوف التنفيذ شاملا لأية عقوبة تبعية، ولجميع الآثار المترتبة على الحكم، فإن من شأن هذا الإيقاف أن يمتد أثره إلى المجال الإداري، بوقف إنهاء خدمة الموظف المرتكب للجريمة.

ثالثا: ويذهب المشرع المصري ابعده من ذلك، إذ لا يرتب إنهاء الخدمة على صدور الحكم الجزائي على الموظف لأول مرة، إلا إذا قدرت لجنة شؤون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة، أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة، أو طبيعة العمل. أما المشرع الفلسطيني، فلم يتطرق لمثل هذا النص، وجعل إنهاء خدمة الموظف العام وجوبية، وان كان الحكم عليه لأول مرة في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.

^{٤٨} تنص المادة (33) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني على أن "يجوز للمحكمة عند الحكم في جريمة، بالغرامة، أو بالحبس مدة لا تزيد على سنة، أن تأمر في قرار الحكم، بإيقاف تنفيذ العقوبة وفقا للأحكام والشروط المنصوص عليها في المواد التالية، إذا رأيت من أخلاق المحكوم عليه أو ماضيه أو سنه، أو الظروف التي ارتكبت فيها الجريمة، ما يبعث على الاعتقاد بأنه لن يعود إلى مخالفة القانون، ويجب أن تبين في الحكم، أسباب إيقاف التنفيذ، ويجوز أن تجعل الإيقاف شاملا لأية عقوبة تبعية ولجميع الآثار المترتبة على الحكم مع مراعاة ما نصت عليه المادة(38) من هذا القانون."

وبتقديرنا أن المشرع المصري كان موفقاً، حيث ضمن حماية معينة للموظف. بأن قرر عدم فصل الموظف تلقائياً إذا كان الحكم الجنائي هو السابقة الأولى للموظف، وإنما يعرض هذا الحكم على اللجنة المختصة بالجهة التي يتبعها الموظف المحكوم عليه. ووضع ضوابط وضمانات، على جهة الإدارة إتباعها لتقرير فصل الموظف. ومن جهة أخرى نرى أن جهة الإدارة إذا رأت عدم فصل الموظف كأثر للحكم المذكور، فإن هذا لا يكف يدها عن اتخاذ إجراءات تأديبية، وتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة بحقه.

رابعاً: إن نظام الخدمة المدنية الأردني، لا يجيز إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر.^{١٤٩}

بينما نجد أن نظام الوظيفة العامة في مصر وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني يجيزان

تعيين:

- من سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة إذا كان قد رد إليه اعتباره.^{١٥٠}

بينما انفرد المشرع المصري بإجازة تعيين كل من :

- من كان قد حكم عليه لأول مرة، إلا إذا قدرت لجنة شؤون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة إن تعيينه يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

- من مضى على صدور قرار أو حكم تأديبي نهائي يفصله أربع سنوات على الأقل.

وهكذا يبدو في القانون المصري والقانون الفلسطيني الاتساق والتوافق بين أسباب انتهاء

الخدمة كأثر للحكم الجزائي، والشروط المتطلبة في هذا الخصوص للتعيين في الوظائف العامة،

في حين أن النظام الأردني يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون غير محكوم بجناية (باستثناء

الجرائم السياسية) أو بجنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة، وإعمالاً لهذا النص يبدو -لأول

^{١٤٩} أنظر نص المادة (154) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام 2002.

^{١٥٠} تنص المادة (24) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998 على أن " يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون 1-.....2-.....3-.....4- متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره."

وهلة- جواز تعيين من سبق الحكم عليه بخلاف الجناية والجنحة المخلة بالشرف والأخلاق العامة. إلا أنه عملاً بنص الفقرة (ب) من المادة (154) لا يجوز تعيين أو إعادة تعيين من عزل طبقاً لأحكام المادة (154) بما في ذلك حالة حبس الموظف لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر في أية جريمة من الجرائم.

خامساً: تنص المادة (159) فقرة (ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن "يحرم الموظف من جميع حقوقه المالية إذا أنهيت، أو إذا انتهت خدمته في أي حالة من الحالات التالية:- (1- العزل من الوظيفة.....

هذا في حين أنه لم يرد في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 – المعمول به حالياً في مصر- ما ينص على الحرمان من المعاش أو المكافأة عند توقيع عقوبة العزل.

بينما نجد أن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني قد خلا من أي نص يشير إلى مسألة حقوق الموظف المالية حال انتهاء خدمته نتيجة للحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو أمانة. وفي تقديرنا أن المسألة وإن كانت بحاجة لأن تحسم، وتوضح من قبل المشرع، إلا إننا نرى بأن الموظف يمثل هذه الحالة لا يستحق أي تعويض عن انتهاء خدمته، وذلك لأنه لا يعقل أن يكافئ - كمكافئة نهاية الخدمة أو تعويض عن إنهاء خدمته- على خدمته من ناحية ويجازى بإنهاء خدمته كأثر للحكم عليه جزائياً من ناحية أخرى. بمعنى أنه لا يجوز أن يعزله القانون من جهة ويكافئه من جهة أخرى. وفي هذا المعنى جاء نص المادة (19) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني حيث نصت على أن " العزل من الوظيفة العامة، هو حرمان المحكوم عليه من الوظيفة ذاتها، ومن المرتب المقرر لها، وكل ما ترتب عليها من مزايا مباشرة"

أما بخصوص الراتب فأرى أن الموظف الذي تنتهي خدمته من الوظيفة العامة، بسبب الحكم عليه بحكم جنائي، أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، فلا يستحق من راتبه وعلاوته إعمالاً

لما جاء به المشرع من أحكام، إلا عن تلك الفترة الواقعة ما بين إحالته إلى المحكمة أو التحقيق إلى حين صدور الحكم القطعي بحقه، ولا يستحق أي راتب بعدها.

ثانياً: في القضاء والفقهاء.

يثير موضوع عزل الموظف كأثر لصدور حكم جزائي عليه العديد من التساؤلات والملاحظات نجد الإجابة عليها في قرارات محكمة العدل العليا الأردنية وقرارات الديوان الخاص بتفسير القوانين الأردني. هذا فضلاً عن بعض الآراء الفقهية في عقوبة العزل والآثار المالية المترتبة عليها.

أ- محكمة العدل العليا الأردنية:

صدرت عن محكمة العدل العليا مجموعة من القرارات تناولت جوانب مختلفة من موضوع عزل الموظف كأثر لصدور حكم جزائي عليه منها:

1. تاريخ عزل الموظف:

" لا يجوز عزل الموظف الذي يصدر بحقه حكم من المحكمة العرفية العسكرية، إلا من تاريخ تصديق هذا الحكم من الحاكم العسكري العام، بمقتضى المادتين 17-18 من تعليمات الدائرة العرفية لسنة 1967، وتكون فقرة القرار المطعون به المتضمنة اعتبار العزل رجعيًا سابقًا على صيرورته قطعيًا مشوبة بعيب مخالفة القانون وباطلة وحرية بالإلغاء"^{١٥١}

2- إجراء محاكمة بالصورة الاعتيادية:

" إذا اتهم موظف بجريمة جزائية تجرى محاكمته من قبل المحاكم بالصورة الاعتيادية-----، لا يجوز عزل موظف لأنه اتهم بتهمة جزائية قبل أن يحاكم من قبل المحاكم بالصورة الاعتيادية."^{١٥٢}

^{١٥١} قرار محكمة العدل العليا رقم 75/5، مجلة نقابة المحامين، عدد 9، 10 لسنة 1975، ص 1173.
=تجدد ملاحظة أن مثل هذه المشكلة لا تنور لدينا في فلسطين، حيث أن المشرع الفلسطيني لم يربط موضوع عزل الموظف المحكوم عليه بجناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة بمدة العقوبة، وإنما اكتفى بالنص على انتهاء خدمته بحكم القانون بمجرد صيرورة الحكم الجنائي نهائياً. كما تشير إلى أنه لا تنور أي مشكلة في حالة ارتكاب الموظف الجناية وحكم عليه بها بعقوبة جنحة حيث تعتبر خدمته أيضاً منتهية من تاريخ صيرورة الحكم نهائياً لأن المسألة عنده - كما اشترنا - غير مرتبطة بنوع العقوبة أو مدتها.
^{١٥٢} قرار محكمة العدل العليا رقم 54 /42، مجلة نقابة المحامين، عدد 10 لسنة 1954، ص 736.

3- أثر العفو العام:

" إن قانون العفو العام يشمل العقوبات الأصلية والفرعية المنصوص عليها في الفصلين الأول والثاني من قانون العقوبات الأردني، ولا يعتبر الحرمان من الحقوق التقاعدية داخلا في مفهوم هذه العقوبات".^{١٥٣}

4- أثر القرار الصادر بتخفيض العقوبة على تكييف فترة السجن السابقة:

" إذا أصدر الحاكم العسكري العام قراره -على أثر الحكم على المستدعي من قبل المحكمة العرفية بالأشغال الشاقة مدة خمس عشرة سنة- بالاكْتفاء بالمدة التي قضاها المستدعي في السجن، وإطلاق سراحه على أن يربط بكفالة تضمن حسن سلوكه وتحديد مكان إقامته، فإن هذا يفيد أن الحاكم العسكري العام قد نزل العقوبة المحكوم بها إلى المدة التي قضاها المحكوم عليه موقوفا في السجن، وذلك لأن هذه المدة تحسب من مدة العقوبة كما يشير إلى ذلك حكم المحكمة العرفية، وبالتالي يكون المستدعي قد حكم بالسجن المدة التي كان موقوفا خلالها. أما اشتراط الحاكم العسكري ربط المحكوم عليه بكفالة حسن سلوك، وتقييد محل إقامته، فإن ذلك لا يؤثر على أنه قد صدر حكم على المستدعي بالحبس".^{١٥٤}

ونظرا لوجود محاكم عسكرية لدينا في فلسطين، كان لزاما علينا التطرق لمسألة حجية الحكم الجزائي الصادر من هذه المحاكم على العلاقة الوظيفية. فنرى أن المحاكم العسكرية هي محاكم قضائية، وأن الأحكام الصادرة منها لها قوة الأحكام الصادرة من المحاكم العادية، وما يترتب عليها من إنتهاء خدمة الموظف المحكوم عليه بإحدى العقوبات التي تستوجب ذلك، طبقا لقانون الخدمة المدنية الذي يخضع له الموظف.

وهذا ما قالت به المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث قضت " ومما لا ريب فيه أن جريمة السرقة التي ارتكبها المطعون ضده، وقضي عليه بسببها من المحكمة العسكرية بحبسه ستة أشهر مع النفاذ، وتصديق الحكم وصار نهائيا، تعتبر جريمة مخلة بالشرف والأمانة، ومن ثم

^{١٥٣} - قرار محكمة العدل العليا رقم 65/44، مجلة نقابة المحامين، عدد 10 لسنة 1965، ص 1305 .
^{١٥٤} - قرار محكمة العدل العليا رقم 72/133، مجلة نقابة المحامين، عدد 7،8 لسنة 1973، ص 917 .

يكون قد تحقق بذلك مناط تطبيق حكم الفقرة السابعة من المادة 77 من القانون رقم 46 لسنة

1964 المشار إليه.^{١٥٥} وتعتبر خدمته منتهية إعتباراً من تاريخ صدور حكم المحكمة العسكرية

نهائياً^{١٥٦}

5- إصدار قرار بالعزل:

وورد في القرار السابق أنه "ينبغي أن يصدر قرار عزل الموظف إذا حكم عليه

بالسجن... لارتكابه جرماً، من المرجح المختص اعتباراً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية-

--"

ب- الديوان الخاص بتفسير القوانين.

وصدر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين عدة قرارات تتعلق بموضوع عزل الموظف بسبب

صدور حكم جزائي عليه وما يثور من مشكلات أثناء التطبيق ومن ذلك:

تحويل مدة الحبس إلى غرامة:

"... إن الموظف الذي يتوجب عزله واعتبار خدمته منتهية بمقتضى الفقرتين (أ،و) ^{١٥٧} المطلوب

تفسيرها هو الموظف الذي تكون عقوبته النهائية الواجب تنفيذها بحقه هي مدة الحبس شهر أو

أكثر. فإذا كانت العقوبة الواجب تنفيذها هي الغرامة بسبب استعمال المحكمة صلاحيتها في تحويل

الحبس إلى غرامة لاقتناعها بان الغرامة عقوبة كافية للجريمة التي أدين بها بناء على ما ورد في

الفقرة الثانية من المادة 27 من قانون العقوبات فان حكم الفقرتين المذكورتين لا ينطبق ولا يكون

الموظف مستحقاً للعزل في هذه الحالة." ^{١٥٨}

إلا انه وفق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني فنشير إلى أن ما تنص عليه المادة (96) جاء

واضحاً وحاسماً لمثل هذه المسألة حيث لم يعول المشرع على نوع العقوبة المحكوم بها من حيث

^{١٥٥} وهي تقابل الفقرة السادسة من المادة 96 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

^{١٥٦} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 232، لسنة 12 قضائية بتاريخ 1972/5/27

^{١٥٧} - المقصود من الفقرتين (أ،و) هو: الفقرة أ من المادة 132، والفقرة (و) من المادة (144) من نظام

الخدمة المدنية رقم 23 لسنة 1966.

^{١٥٨} - قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 77/22 بتاريخ 1966/12/10، نقابة المحامين، مجموعة

القرارات التفسيرية، عمان

إذا كانت عقوبة غرامة أو مقيدة للحرية. وإنما كان تعويله لعزل الموظف على نوع الجريمة
فاكتفى بأن يحكم عليه بجناية مهما كانت عقوبتها وكذلك بالجنحة المخلة بالشرف أو الأمانة مهما
كانت نوعية أو مدة عقوبتها.

2. صدور عفو خاص عن الموظف:

" تعتبر خدمة الموظف المنتهية بعد صدور قرار المرجع المختص إذا حكم عليه بالحبس لمدة شهر
أو أكثر، ولا يؤثر على ذلك صدور عفو خاص على الموظف المحكوم عليه لأن العفو الخاص لا
يزيل حالة الإجمام من أساسها."^{١٥٩}

^{١٥٩} -قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 72/16 بتاريخ 1972/9/24، نقابة المحامين، مجموعة القرارات التفسيرية. ج 2، ص 963 (إعداد محمد ذيب المصري)

3. تحديد المرجع المختص:

"وحيث أن هذه المادة لم تبين من هو المرجع المختص بإصدار قرار العزل، فإنه ينبغي تحديد مدلول هذه العبارة على ضوء نصوص النظام المتعلقة بالعزل، وهذه النصوص قد أوضحت أن المرجع المختص بإصدار قرار العزل بالنسبة لموظفي الصف الأول هو مجلس الوزراء على أن يقترن قراره بالإرادة الملكية

وبالنسبة لموظفي الصف الثاني هو الوزير المختص بوصفه المنفذ لقرار العزل، عملاً بالمادة

125 من النظام. ١٦٠

وبالنسبة للموظفين غير المصنفين وللموظفين المؤقتين هو الوزير أو وكيل الوزارة....^{١٦١} إن عقوبة العزل تقع في نهاية السلم التدريجي العقابي باعتبارها أقصى درجات الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف جسامة على الإطلاق – وتتضح هذه الجسامة من خلال النظر إلى نوعين من الآثار الإدارية والمالية الخطيرة المترتبة على توقيعها، ليس فيما يتعلق بالموظف المعني فحسب بل وبالنسبة أيضاً لأفراد عائلته الذين تنعكس عليهم الأضرار المادية والأدبية لهذه العقوبة على قدم المساواة.^{١٦٢}

ويتساوى العزل التأديبي المترتب بقوة القانون كأثر لصدور حكم جزائي على الموظف من حيث الآثار المنوه عنها.

ونظراً لأن أحكام العزل – كأثر لصدور حكم جزائي على الموظف- في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني تعتبر بالغة الشدة والقسوة- بالنسبة لنظم الخدمة المدنية الأخرى وبخاصة النظام المصري موضع المقارنة – وبخاصة فيما يتعلق بالحرمان من الحقوق المالية والحرمان المؤبد من شغل الوظائف العامة إلا إذا رد له اعتباره، وكذلك بالنسبة لنوع الجرائم والعقوبات التي يترتب عليها العزل.

^{١٦٠} - على الرغم من صدور قرارات التفسير المنوه عنها قبل العمل بنظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988، فإنه قد روعي في اختيارها كونها تشتمل على مبادئ عامة.

^{١٦١} - قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 69/4 بتاريخ 1969/2/18، المرجع السابق، ج 2، ص 943

^{١٦٢} -أنظر: الدكتور/ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، سنة 1976 ص 325.

وتلافيا لكل ذلك أرى أن أفضل الحلول يكون في اشمال التشريع على ثلاثة جزاءات لإنهاء الخدمة هي:-

- 1- الاستغناء عن خدمة الموظف مع حفظ حقه في التعويض أو التقاعد، بالإضافة إلى جواز إعادة تعيينه في أجهزة الدولة بعد مرور سنتين على قرار الاستغناء.
- 2- العزل مع الحرمان من نسبة التعويض أو التقاعد لا تزيد عن النصف مع جواز إعادة التعيين بعد مرور أربع سنوات على قرار العزل.
- 3- العزل مع الحرمان من التعويض أو التقاعد، وعدم جواز إعادة التعيين.^{١٦٣}

المبحث الثاني

^{١٦٣} - أنظر: الدكتور/ منصور العنوم، المرجع السابق، ص 181.

الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة

من الأمور التي لها أهمية عملية بخصوص أثر الحكم الجزائي على العلاقة الوظيفية

تحديد الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق العامة.

لم يعرف المشرع الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق العامة، سواء في قوانين

الوظيفة أو بقوانين الجزاء، حتى يكون هناك مجال للتقدير وأن تكون النظرة إليها من المرونة

بحيث تساير تطورات المجتمع، ولذلك يقوم الفقه والقضاء بدور رئيسي في تحديد ما يعتبر من

الجرائم مخلا بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق العامة.

أولاً: في الأردن

أورد نظام الخدمة المدنية الأردني، مجموعة من الجرائم المخلة بالشرف على سبيل

المثال لا الحصر، وهي الرشوة، والاختلاس، والسرقه، والتزوير، وسوء استعمال الأمانة،

والشهادة الكاذبة، وعقب ذلك أورد عبارة " وأي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة، مما ينفي أي

التباس ممكن، بأن هذه الجرائم وردت على سبيل الحصر. مما أعطى للقضاء المساحة الواسعة في

التصدي لهذه المسألة عن طريق الإجتهد القضائي، والبحث في كل قضية على حده، للحكم عليها

فيما إذا كانت مخلة بالشرف أم لا.

ولم يحالفنا الحظ في العثور على قرار لمحكمة العدل العليا يتعرض لوضع معيار أو

أساس لما يمكن اعتباره من الجرائم المخلة بالشرف أو الخلاق العامة.^{١٦٤}

^{١٦٤} انظر محكمة العدل العليا، قرار رقم 95/14، مجلة نقابة المحامين، 1997، عدد 3، ص 945 " يعتبر الموظف معزل حكماً بمجرد ارتكابه لأي جريمة من الجرائم المخلة بالشرف، ومنها التزوير، بغض النظر عن مقدار العقوبة المحكوم بها سندا لأحكام المادة 154/أ من نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1988، وعليه فإن إنتحال المستدعي لشخصية شقيقه ودخوله إمتحان الثانوية العامة بدلا عنه، يخل بشرف الوظيفة المنوطة به بإعتباره معلماً. ويشكل خيانة لأمانة الرسالة التربوية والتعليمية الموكلة به. بالإضافة إلى أن إنتحال الهوية =الكاذبة هي من جرائم التزوير المنصوص عليها في قانون العقوبات، وبالتالي يكون قرار وزير التربية والتعليم بعزل المستدعي استناداً إلى المادة المذكورة أعلاه متفقاً مع أحكام القانون"

وأما الديوان الخاص بتفسير القوانين، فقد تناول في أحد قراراته، موضوع ما يعتبر ماساً بشرف الوظيفة، وحسن سمعتها حيث يقول: "أن الشارع لا يوجب إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي، من أجل سلوكه الشخصي، أو ما يقوم به من أفعال في نطاق حياته الخاصة، ما لم يكن ذلك السلوك، أو هذه الأفعال مما يمس شرف الوظيفة، وحسن سمعتها، أو يؤثر على عمله الرسمي، ويتعارض معه، وعلة ذلك، أن سوء سلوك الموظف في غير نطاق الوظيفة، ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة، من حيث الإخلال بمقتضياتها، وما تستلزمه من الثقة والاعتبار، ولأن الأخلاق الفاضلة، والشرف، وحسن السيرة، كل لا يتجزأ... كما لو كان الموظف مدمناً على المخدرات، أو ينتهج مسلكاً خلقياً شاذاً منافياً لكرامة الوظيفة التي يمثلها...^{١٦٥}

بينما هناك من يرى أن الجرائم المخلة بالأخلاق العامة المشار إليها في آخر الفقرة (هـ) من نظام الخدمة المدنية لعام 66 هي:

الجرائم المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1966 من المادة 292-299، مع الإشارة إلى أن الجرائم المخلة بالشرف المعودة في الفقرة (هـ) وردت على سبيل المثال لا الحصر.^{١٦٦}

^{١٦٥} أنظر: قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 69 / 23 تاريخ 1969/10/4، نقابة المحامين، مجموعة القرارات التفسيرية، ج 2، ص 945 إعداد محمد ذيب المصري .
^{١٦٦} أنظر: الأستاذ / جمال الحسن، نظام الخدمة المدنية لموظفي حكومة المملكة الأردنية الهاشمية - رقم 23 لسنة 1966، الأردن، طبعة 1970 ص 66، 67 هامش رقم 29. والجرائم المنصوص عليها في المواد 292-299 هي الاغتصاب وهتك العرض، ويمكن اعتبار الجرائم الواردة في الباب السابع دون تخصيص الجرائم المنصوص عليها في المواد 292-299 جرائم مخلة بالشرف والأخلاق العامة.

ثانياً: في مصر:

يلاحظ أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978، اكتفى بالنص^{١٦٧} على العقوبة المقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، كسبب لانتهاء الخدمة، ولم يورد ذكر أية جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ولو على سبيل المثال على خلاف ما انتهجه نظام الخدمة المدنية الأردني في هذا الشأن.

وقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا في مصر لتعريف الجريمة المخلة بالشرف، ومما قالته في هذا الصدد " تكفل المشرع في قانون العقوبات بتحديد الجنايات في وضوح وجلاء، أما الجرائم المخلة بالشرف فلم يحددها في هذا القانون أو في سواه تحديداً جامعاً مانعاً، كما هو الشأن بالنسبة للجنايات، على أنه من المتفق عليه أنه يمكن تعريف هذه الجرائم بأنها تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق، وانحراف في الطبع. والشخص إذا انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقي، لا يكون أهلاً لتولي المناصب العامة التي تقتضي فيمن يتولاها أن يكون متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف، واستقامة الخلق. ولما كانت جريمة إصدار شيك بلا رصيد المنصوص عليها في المادة 337 من قانون العقوبات هي -كجريمة النصب- تقتضي اللجوء إلى الكذب كوسيلة لسلب مال الغير فهي لذلك لا تصدر إلا عن انحراف في الطبع وضعة في النفس، ومن ثم فإنها تكون في ضوء التعريف سالف الذكر مخلة بالشرف.

وسبق لهذه المحكمة أن قضت بأن هذه الجريمة من الجرائم المخلة بالشرف... وذلك

لمساسها بسمعة الموظف ودمته وتأثيرها على الثقة في أمانته ونزاهة معاملاته..^{١٦٨}

أما محكمة القضاء الإداري فتذهب إلى أن تحديد الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة،

تحكمه نظرة المجتمع وتطوراته والقيم الأخلاقية السائدة، ومما قالته: "إن الشرف والأمانة ليس

لهما مقياس ثابت محدد، بل هما صفتان متلازمتان لمجموعة المبادئ السامية والمثل العليا التي

تواضع الناس على إجلالها وإعزازها، في ضوء ما تفرضه قواعد الدين ومبادئ الأخلاق

^{١٦٧} - المادة (94) بند (7) من القانون المذكور .

^{١٦٨} - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 5 نوفمبر سنة 1966 ، س 12 ، ص 62.

والقانون السائد في المجتمع "فهذه القواعد والمبادئ تتداخل جميعا، وتتألف كلها لينشا من مجموعها المفهوم العام لمعنى الشرف والأمانة في المجتمع، ويتكون على أساس ميزان اجتماعي، يزن الحسن والقبح، ويميز بين الخير والشر، ويفرق بين الفضيلة والرذيلة، وهذا المفهوم لا يخضع لمعيار ذاتي، يرجع فيه إلى كل شخص على حدة، ويتغير بتقديره الذاتي، بل هو مفهوم اجتماعي، أو نظرة مجتمعية، لما تواضع عليه الناس في مجتمع معين، وهو لذلك يتبع المجتمع في تطوره، ويختلف مدلوله باختلاف الزمان والمكان وتبعاً لاختلاف العادات والتقاليد والمعتقدات والمبادئ المستمدة من قواعد الدين فيما قد يعتبر مساساً بالشرف والأمانة في مجتمع معين، قد لا يعتبر كذلك في مجتمع آخر، أو في زمان مختلف، كل ذلك تبعاً لتطور الأفكار الاجتماعية، ومدى التزام السلوك الاجتماعي بقواعد الدين والأخلاق السائدة في العصر، وكلما كان للدين دور أكبر في صنع الحضارة، كلما ارتفع المعيار الخلقي، وارتفع السلوك في المجتمع، وعلى كل فانه ينبغي ملاحظة مدى التقارب أو التباعد بين الدين والقانون في هذا المجال.^{١٦٩} وقد استقر القضاء والفقهاء في مصر على:

أ. اعتبار الجرائم التالية مخلة بالشرف أو الأمانة: التزوير، السرقة أو الشروع فيها وإخفاء الأشياء المسروقة، الاستيلاء على الأشياء المفقودة بنية تملكها، فتح محل لألعاب القمار، غش المواد الغذائية، الهرب من الخدمة العسكرية، المعاشرة غير المشروعة، الرشوة، التلاعب في تذاكر الانتخاب، غش الموازين، تبديد الأموال المحجوز عليها.

ب. اعتبار الجرائم التالية غير مخلة بالشرف أو الأمانة: الجرائم السياسية، جرائم الرأي، جريمة التعدي والضرب التي يحكم فيها بالغرامة، السب، تغيير الحقيقة في سن أحد الزوجين في عقد الزواج، تبديد منقولات الزوجة، إحراز سلاح بدون ترخيص، التسول (إذا كانت جريمة التسول صادرة من موظف لا يشغل وظيفة رئاسية)، لعب القمار، جريمة دخول منزل دون إذن صاحبه.

^{١٦٩} - حكم محكمة القضاء الإداري (الدائرة الاستئنافية) الصادر في 1971/12/27 في القضية رقم 570 لسنة 2 قضائية، مجموعة السنة الثالثة، ص 180.

ج. جرائم اختلفت فيها وجهات النظر وهي:

- إحراز المخدرات بقصد التعاطي أو الاستعمال الشخصي، واعتبارها جريمة مخلة بالشرف يخضع لظروف كل حالة، فإذا ارتكبتها صغار الموظفين لا تعتبر مخلة بالشرف، على خلاف إذا ما صدرت من موظف كبير، إذ تعتبر في مثل هذه الحالة مخلة بالشرف.
- تعاطي المخدرات لدرجة إدخال متعاطيها مصحة علاجية، جرائم إصدار شيك بدون رصيد.^{١٧٠}

ثالثاً: في فلسطين

تنص المادة (46) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أن "تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية..... الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة مختصة بجناية، أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة " ويلاحظ أن المشرع لم يسمي أي جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة سواء على سبيل المثال أو الحصر كما فعلت بعض التشريعات.

وفي هذا السياق نقول انه من المعروف بأن الجرح هي الجرائم التي يعاقب عليها بعقوبة أخف من الجناية،^{١٧١} ووفقاً لأحكام المادة (10) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني فالجرح هي " الجرائم المعاقب عليها بالعقوبات الآتية:- 1- الحبس الذي لا تقل مدته على أسبوع ولا تجاوز ثلاث سنوات. 2- الغرامة التي تجاوز خمسين ديناراً"

وإذا كان المشرع الجزائي قد حدد الجرائم التي ينطبق عليها وصف الجنائيات بكل دقة ووضوح، فإنه لم يفعل ذلك بالنسبة للجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة، كما أن هذه الجرائم لم تعرف، أو تحدد تحديداً جامعاً مانعاً، في أي قانون آخر... ويرجع ذلك إلى اتساع مدلول الشرف أو الأمانة، واختلافه باختلاف الأزمنة والأمكنة. مما يترك الأمر يتبلور وفقاً لآراء الفقه وأحكام القضاء.

^{١٧٠} أنظر: الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، ص 243 وما بعدها.

- : الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص 61 وما بعدها.

- : الدكتور/ محمد مختار عثمان، المرجع السابق،

^{١٧١} تنص المادة(9) من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني على أن "الجنائيات هي الجرائم المعاقب عليها بالعقوبات الآتية: 1- الإعدام 2- السجن المؤبد 3- السجن المؤقت الذي لا تقل مدته عن ثلاث سنوات ولا تزيد على خمس عشرة سنة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"

كما ونشير إلى إن المشرع قد أورد كلمة الأمانة بعد الشرف، وفصل بينهما بحرف العطف (أو) مما أفاد المغايرة بين اللفظين، وأضحى كأن الإخلال بالأمانة مغاير، ومختلف عن الإخلال بالشرف، مع أننا نرى أن كل إخلال بالأمانة هو إخلال بالشرف. مما يعني أن مفهوم كلمة الأمانة يتضمن في ثناياه مدلول كلمة الأمانة. أي ان الأمانة هي مجرد مثال لما يدخل في معنى الشرف، وان أي إخلال بالأمانة هو إخلال في الشرف. وهذا ما أخذ به المشرع الأردني عندما ذكر جريمة (سوء استعمال الأمانة) مثالا – إضافة لأمثلة أخرى - على الجريمة المخلة بالشرف.

ولا بد عند وصف الجريمة بالمخلة بالشرف، أو الأمانة، أن نأخذ كل جريمة على حدة، على ضوء ظروفها وملابساتها، فيؤخذ في الاعتبار طبيعة الوظيفة، ونوع العمل الذي يؤديه الموظف المحكوم عليه، ونوع الجريمة، والأفعال المكونة لها، وغير ذلك من الاعتبارات. وقد تكون ذات الجريمة في وضع معين مخلة بالشرف أو الأمانة، ولا تعتبر كذلك في ظل ظروف مغايرة.

والحكم على الموظف بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، يؤدي إلى انتها ء خدمته حكما، بصرف النظر عن نوع العقوبة، سواءا كانت الحبس أو الغرامة وبغض النظر عن مدتها سواء كانت يوما أو أكثر...

وأخيرا نقول وإزاء الاضطراب في تفسير عبارة الجريمة المخلة بالشرف، نؤيد ما قال به أحد الفقهاء، من أن لعزل الموظف العام، بسبب الحكم عليه بالإدانة في جريمة جنائية، طابعا إداريا. فالغرض الذي يحققه عزل الموظف، أو الذي يجب أن يحققه هو مصلحة الإدارة، ذلك أن العزل ليس مجرد عقوبة جنائية تبعية أو تكميلية، مقصود بها أن تلحق الأذى بالموظف فحسب، وإنما هو حرمان مقرر كجزاء تأديبي، وهو بهذا الوصف قد يتجاوز في بعض الأحيان الخط الذي يرسمه قانون العقوبات، وقد يضيق عنه في أحيان أخرى. ومن شأن هذا الاعتبار وجوب تخويل

جهة التأديب، السلطة في محاسبة الموظف تأديبياً، عن الجرائم التي ينسب إليه ارتكابها، سواء صدر فيها حكم بالإدانة أو بالبراءة.

وقد يكون ذلك الاتجاه، سبيلاً لتفادي هذا الاضطراب في تفسير عبارة الجريمة المخلة بالشرف، ذلك أن جهة التأديب ستقرر في كل حالة على حده، متى تعتبر جريمة الموظف العام مبررة لفصله، أسوة بما تفعله جهة التأديب، عندما تفصل الموظف العام عن تصرفات منحرفة، وان لم تبلغ مبلغ الجريمة الجنائية، وذلك حيث تقرر أن الموظف قد فقد باقتراف هذه التصرفات شرط الصلاحية للبقاء في الوظيفة.^{١٧٢}

^{١٧٢} انظر: الدكتور/ محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، ص 193.

المبحث الثالث

كيفية إنهاء الخدمة كأثر حتمي للحكم الجزائي

إتجهت بعض أحكام القضاء، ورأي من الفقه الإداري، إلى القول بأن إنتهاء الخدمة، في هذه الحالة يتم بقوة القانون، ودون ما حاجة إلى صدور قرار إداري بذلك. ويذهب رأي آخر إلى انه يلزم في هذه الحالة أن يصدر قرار إداري بالمعنى الصحيح، لينشئ هذا المركز القانوني الجديد، بإنهاء الخدمة.

وفيما يلي، كلا الرأيين، وأسانيد كل منهما.

الرأي الأول: يبني حجته على أن العزل كأثر لحكم جنائي، يتم بقوة القانون، ومن تاريخ هذا الحكم. وان انتهاء الخدمة في هذه الحالة، ليس عقوبة تأديبية، ولا إجراء تأديبيا، ولهذا فلا يلزم أن تتدخل لإنشائه، أو إجراءه السلطة التأديبية.

كما أن انتهاء الخدمة على هذا الوجه، يتم فوراً ومباشرة، كأثر لصدور الحكم الجنائي النهائي، حيث يعتبر في جميع الأحوال عقوبة جزائية تبعية، حتى لو كانت العقوبة التبعية غير منصوص عليها في قانون العقوبات، بل في قانون آخر كقانون الخدمة المدنية، الذي نص على ذلك. فلا حاجة إلى قرار من الجهة المختصة الإدارية، لإنشاء هذا المركز القانوني. وإذا أصدرت الجهة الإدارية قراراً، فهو إجراء تنفيذي لمقتضى الحكم، ويعتبر القرار الإداري الصادر بالعزل قراراً كاشفاً وليس منشئاً. وتعتبر عقوبة العزل في هذه الحالة عقوبة مقررّة تبعية لا تملك الإدارة استبدالها بعقوبة أخرى أخف لصالح الموظف، ويرتبط العزل كعقوبة تبعية للحكم الجنائي بذلك

الحكم، فإذا صدر حكم بالبراءة نتيجة لتقديم دعوى إعادة المحاكمة وإلغاء حكم المحكمة القاضي بإدانة الشخص بارتكابه يتعين على الإدارة سحب قرار العزل وإعادة الموظف الوظيفة. وقد استند هذا الرأي، بأن أحكام القضاء الإداري، قضت بان انتهاء الخدمة يتم بقوة القانون. ومن تاريخ الحكم النهائي، دون حاجة إلى صدور قرار إداري بذلك، لأن خدمة الموظف تنتهي بالحكم عليه بعقوبة جنائية، أو في جريمة مخلة بالشرف - بقوة القانون- دون حاجة إلى استصدار قرار بالفصل، وإذا ما صدر مثل هذا القرار، يعتبر من قبيل الإجراءات التنفيذية اللازمة، لتنفيذ حكم القانون^{١٧٣}

ومن أحكام القضاء في هذا المجال

تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "تنتهي خدمة الموظف العام من تاريخ اكتساب الحكم الجزائي للدرجة القطعية" وأيضاً تقول "ان الفصل كأثر لحكم جنائي يقع بقوة القانون، والقرار الذي يصدر بذلك لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تنفيذي"^{١٧٤} وبهذا أيضاً قضت محكمة العدل العليا الأردنية "يعزل الموظف من الوظيفة، إذا حكم عليه من محكمة مختصة بجناية مخلة بالشرف، أو حكم عليه بالحبس من محكمة مختصة لمدة لا تقل عن ثلاث اشهر، لارتكابه أي جريمة من الجرائم، ويعتبر الموظف معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية، عملاً بالمادة (3/أ/154) من نظام الخدمة المدنية، لعام 1988 ويعتبر القرار الذي يصدر بإنهاء خدمة الموظف في هذه الحالة، هو تنفيذ لمقتضى الحكم الجزائي، الذي رتب عليه القانون إنهاء الخدمة، وليس لجهة الإدارة أي سلطة في الترخيص فيه"^{١٧٥}

^{١٧٣} انظر: الدكتور/علي خطار الشطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 450-452

- : الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، ص 353، 354

- : الدكتور / عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص 64، 65

^{١٧٤} أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1413 لسنة 7 قضائية في 14 / 4 / 1965 ،

وكذلك الطعن رقم 713 لسنة 6 قضائية في 24 / 4 / 1962 .

^{١٧٥} محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 95/14، مجلة نقابة المحامين، عدد 3 1997 ص 945 والمقصود بالنظام الذي جاء في متن القرار، هو نظام الخدمة المدنية لعام 1988

كذلك قضت في حكم آخر لها " يعزل الموظف عزلا حكما إذا حاز الحكم الجزائي القاضي بثبوت ارتكابه جرم إعطاء مصدقة كاذبة الدرجة القطعية لأن هذا الجرم من جرائم التزوير الماسة بالشرف وفقا للمادة 154/أ من نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1988" ^{١٧٦} كما ويدلل هذا الرأي على ذلك بقولهم. أنه وإذا كان لجهة الإدارة سلطة تقديرية في تحديد معنى الجريمة المخلة بالشرف، فإن الحكم على الموظف بعقوبة جنائية، ليس متروكا لتقدير الإدارة. وكذلك ينتج أثره قبل الموظف منذ صيرورته نهائيا، ولا سلطان للإدارة في هذا الشأن. كذلك إن صدور الحكم الجنائي بالإدانة، في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، سبب لإنهاء الخدمة، وبمجرد صدوره يصبح الموظف غير صالح للوظيفة العامة، وهذا يتفق مع ما يشترط في من يعين ابتداء في إحدى الوظائف العامة، ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية، أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة. ^{١٧٧}

أما الرأي الثاني: فذهب بخلاف ذلك، واعتبر أن إنهاء خدمة الموظف، كأثر لحكم نهائي، لا يتم بقوة القانون بمجرد صدور هذا الحكم ولا ينشأ ذلك إلا بصدور قرار إداري بالمعنى الصحيح.

والحكم الجنائي، لا يعدو أن يكون سببا لعزل الموظف، أي إنهاء خدمته، ولكن لا تنتهي خدمته تلقائيا بمجرد صدور هذا الحكم، ولا ينشأ ذلك إلا بصدور قرار إداري بمعناه الصحيح. ^{١٧٨} وفي هذا قالت المحكمة الإدارية العليا بأنه " لما كان القانون، قد أورد في مجال أعماله، حكما عاما مفاده إنهاء رابطة التوظيف بسبب الحكم على الموظف في جنائية أو جريمة مخلة بالشرف، إلا أن المركز القانوني لهذا الموظف، لا يتغير تلقائيا بمجرد صدور حكم من هذا القبيل، وإنما تتدخل الإدارة - بحسب تقديرها لقيام الإخلال بالشرف - بعمل إيجابي تنزل به حكم القانون،

^{١٧٦} محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 91/267 صفحة 1576 سنة 1992 المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ 1988 - 1992 - مجلة نقابة المحامين

^{١٧٧} أنظر : الدكتور/ مختار عثمان/ المرجع السابق، ص 309 وما بعدها

^{١٧٨} أنظر : الدكتور / عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق ص 321 وما بعدها

على وضعه الفردي، متى قدرت توافر شروط انطباقه في حقه، وهي في سبيل ذلك، إنما تتدخل بسلطتها التقديرية في تكييف طبيعة الجريمة الصادر فيها الحكم ومدى العقوبة المقضي بها.^{١٧٩}

وقالت أيضا أن المركز القانوني القائم على إنهاء خدمة العامل، بسبب الحكم عليه في

جرائم إصدار شيك بدون رصيد، إذا ما اعتبرت جرائم مخلة بالشرف، يلزم لنشوئه صدور إفصاح ممن يملكه، بقصد إنشاء هذا المركز القانوني المعين، متى كان ذلك ممكنا وجائز قانونا.

أي يلزم صدور قرار إداري بالمعنى الصحيح المتعارف عليه.^{١٨٠}

وعلى هذا جرى التأكيد في أحكامها الحديثة حيث قضت أن قضاء هذه المحكمة مستقر

على أن القاعدة القانونية التي تقرر إنهاء رابطة التوظيف بسبب الحكم على العامل في جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية سواء وردت تلك القاعدة في القاعدة في قانون أو لائحة- إنما تتضمن حكما

تنظيميا عاما - وأن المركز القانوني لهذا العامل لا يتغير تلقائيا بمجرد صدور حكم من هذا

القبيل- وإنما تتدخل الإدارة بعمل ايجابي تنزل به حكم القاعدة القانونية على الوضع الفردي متى

قدرت توافر شروط انطباقها في حقه، ومن ثم فإن المركز القانوني لهذا العامل لا ينشأ إلا بقرار

الإدارة بإنهاء خدمته والذي يقوم على واقعة قانونية هي صدور الحكم عليه في جناية كسبب

لإصداره شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري يقوم على سببه.^{١٨١}

رأيي: باستعراض أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، التي تحدد أسباب انتهاء خدمة

الموظف بصفة عامة،^{١٨٢} يتضح أن الحكم الجنائي النهائي الذي يترتب عليه عزل الموظف - أي

فصله بإنهاء خدمته - لا يعدو أن يكون سببا من أسباب انتهاء خدمة الموظف، كما أن بلوغ السن

المقررة لترك الخدمة هو أحد الأسباب الموجبة لانتهاء الخدمة، بحيث يتعين إنهاء الخدمة متى بلغ

^{١٧٩} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 811 لسنة 12 قضائية، بتاريخ 31 / 5 / 1969

^{١٨٠} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 987 لسنة 8 قضائية بتاريخ 10 / 1 / 1965

^{١٨١} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3478 لسنة 39 قضائية بتاريخ 20 / 12 / 1994

^{١٨٢} تنص المادة (96) على أن " تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية: 1- بلوغ السن القانونية لترك الخدمة 2- عدم اللياقة الصحية 3- الاستقالة 4- فقد الوظيفة 5- الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة 6- الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة" كذلك انظر المواد من المادة 97 ولغاية المادة 101

هذه السن، وأيضا فان انقطاع أو تغيب الموظف عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول، المدة المنصوص عليها في القانون، يعتبر سببا لإنهاء خدمته.

وقد جرى القضاء على أن القرار الذي يصدر بإنهاء خدمة الموظف بسبب بلوغه سن التقاعد،^{١٨٣} هو قرار منشئ لهذا المركز القانوني للموظف، وإن كان سببه الموجب حكما لإصداره، هو بلوغ الموظف السن المذكورة. ولهذا يتعين لقبول دعوى إلغائه، أن ترفع خلال الميعاد المقرر لدعوى الإلغاء.

وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية^{١٨٤} بأن المركز القانوني الخاص، بانتهاء رابطة التوظيف، لبلوغ العامل سن التقاعد، لا ينشأ إلا بالقانون الذي يصدر بذلك. وهذا القانون يقوم على واقعة قانونية، هي بلوغ السن القانوني كسبب لإصداره، شأنه في هذا شأن أي قرار إداري، يقوم على سببه. وكون سبب القرار واقعة قانونية، متى تحققت لزم إصدار القرار بالإحالة إلى المعاش. ومن ثم فان طلب إلغاء هذا القرار هو من قرارات الإلغاء، وبهذه المثابة يتعين تقديمها في ميعاد الستين يوما المحدد لتقديم طلبات الإلغاء.^{١٨٤}

وبرأيي أيضا، أن انتهاء خدمة الموظف بسبب التغيب عن العمل^{١٨٥} - لمدة محددة في القانون - دون إذن أو عذر مقبول، لا يتم تلقائيا وبقوة القانون بمجرد تحقق هذا السبب. بل لا بد من صدور قرار إداري بذلك، ينشئ المركز القانوني الجديد باعتباره تاركا أو فاقدا للوظيفة، اعتبارا من اليوم التالي لاكتمال مدة الغياب المقررة قانونا.

وكذلك فان خدمة الموظف، وان كانت تنتهي بسبب الحكم عليه بجناية، أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، إلا أن هذا الحكم متى صار نهائيا، فانه لا يعدو أن يكون سببا يستوجب حتما

^{١٨٣} تنص المادة (97) على أن " تنتهي خدمة الموظف إذا أكمل الستين من عمره"
^{١٨٤} حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1245 لسنة 8 قضائية في 17/4/1966 ص 625.
^{١٨٥} نص المادة رقم (100) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أن "تنتهي خدمة الموظف بفقده وظيفته في إحدى الحالتين التاليتين: 1- التغيب وفقا لأحكام المادة (90) من هذا القانون. 2- إذا تغيب عن عمله من غير إذن أو عذر مقبول أكثر من ثلاثين يوما غير متصل في السنة وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكتمال هذه المدة شريطة أن يكون قد تم إبلاغه خطيا بعد تغيبه خمسة عشر يوما". وتجدر الإشارة أن المادة رقم (90) فقرة (1) تنص على فقد الموظف لوظيفته إذا تغيب عن عمله دون إذن مدة تزيد عن خمسة عشر يوما متصلة ما لم يقدم عذرا مقبول.

إنهاء خدمة الموظف- تماما كما يستوجب بلوغ الموظف سن التقاعد، إنهاء خدمته - ومن ثم يلزم صدور قرار بذلك في الحاليتين.

وهذا لا يمنع- بل يجب - أن يكون انتهاء الخدمة، من تاريخ الحكم الجنائي، وليس من تاريخ القرار بذلك، وهذا هو الشأن في حالة انتهاء الخدمة للانقطاع أو التغيب عن العمل، دون إذن أو عذر، إذ تعتبر الخدمة منتهية من تاريخ إكمال هذه المدة، وليس من تاريخ القرار الصادر بهذا.

وبناء على ذلك، فإن الطعن بالإلغاء في هذا القرار الصادر بإنهاء الخدمة، بسبب الحكم الجنائي الصادر ضد الموظفين، برأينا يلزم لقبوله شكلا، أن يقوم الميعاد المقرر لدعوى الإلغاء، وطبقا للإجراءات الخاصة بها.

الخلاصة و التوصيات

لئن كان التنظيم الممثل للوظيفة العامة-بصفة عامة وللنظم التأديبية بصفة خاصة- يقتضي إقامة توازن دقيق بين مقتضيات الضمان للموظف، وبين فاعلية الإدارة، فإن أي تطرف من كلا الاتجاهين يولد آثار سلبية تنعكس على تحقيق أهداف المرجوة من الوظيفة العامة.

وانطلاقاً مما تقدم نعرض المقترحات والتوصيات التالية:

أولاً- يلاحظ أن المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية لم يتطرق لمسألة تربيث الإدارة في اتخاذ الإجراءات التأديبية إلى أن يصدر الحكم القضائي الجنائي النهائي، مما يشير لدى الإدارة المشكلات بسبب اختلاف النتائج التي تنتهي إليها كل من السلطتين التأديبية والقضائية في حالة عدم التزام الإدارة بالتوقف واتخاذ أي إجراء من إجراءات التأديب حتى صدور الحكم الجنائي النهائي في التهمة الجزائية.

كما أنه قد يمس بشكل مباشر وقاس بحقوق الموظف ومركزه القانوني على. لهذا نوصي أن يتدخل المشرع لحسم هذه المسألة والنص بشكل واضح وصريح على إلزام الإدارة بالتربيث والتوقف عن اتخاذ أي إجراء تأديبي نهائي بحق الموظف، لحين صدور الحكم النهائي في التهمة الجزائية من قبل المحكمة الجنائية المختصة.

ثاني- إن تنظيم إجراءات وقف الموظف عن العمل لدى المشرع الفلسطيني تعتريه الأمور التالية:

إن تحديد مرتب الموظف الموقوف عن العمل وهو استحقاقه للراتب كاملاً نرى أنه قد بولغ به، وإن كان هذا أخذاً بعين الاعتبار للآثار الاجتماعية لمرتب الموظف، إلا أنه من ناحية أخرى من المقرر أن الأجر مقابل العمل، فما دام الموظف موقوفاً عن العمل فإنه بالضرورة لا يستحق الراتب كالبقية من زملائه العاملين معه رغم أنه موقوف أصلاً لغايات التحقيق بتهمة جنائية أو على الأقل يشير إلى وجود شبهات قوية لارتكابه ذنباً أو خطأ إدارياً. ولهذا وإن كان

حسنا من المشرع بأن أعطى للموظف الموقوف راتبا إلا انه يجدر إعادة النظر في هذا القدر المستحق للموظف لما أوردناه أعلاه من أسباب.

إن مدة الوقف عن العمل غير محددة بمقتضى القانون الفلسطيني، مما يعطي الإدارة السلطة التقديرية لتقدير ذلك، فكما قد تقصر فإنها قد تطول كثيرا ولهذا نحبذ على المشرع تحديد حدا أقصى لمدة وقف الموظف عن عمله كأن تكون لغاية سنة مثلا.

عدم تنظيم وقف الموظف بقوة القانون-كما فعل النظام المصري- عندما يحبس احتياطيا أو تنفيذيا لحكم جزائي غير نهائي، والتمييز بين هذه الحالة وحالات الحبس تنفيذيا لحكم جنائي نهائي من حيث صرف نسبة من المرتب أو الحرمان نهائيا منه، كذلك من حيث عرض الأمر على السلطة التأديبية المختصة عند عودة الموظف إلى عمله لتقرير ما يتبع في شأن مسؤوليته التأديبية

ثالثا: سقوط الدعوى التأديبية. ينص قانون الخدمة المدنية في المادة (73) على عدم جواز إحالة الموظف للتحقيق بسبب مخالفة تأديبية مضي على اكتشافها أكثر من ستة أشهر. ويلاحظ أن النص جاء قاصرا حيث لم ينص على سقوط المخالفة التأديبية بمرور مدة محددة على وقوعها وإنما اكتفى المصري والأردني بهذا الخصوص. كما لم ينص على قطع مدة السقوط إذا تم اتخاذ أي إجراء من الإجراءات بخصوصها قبل الموظف المرتكب لها. وأخيرا نوصي بأن يتم التوضيح من قبل المشرع للمسائل التالية:

حالة تعدد المتهمين، وأثر قطع المدة بالنسبة لأحدهم على الآخرين.

تحديد مدة محدودة لسقوط المخالفة من لحظة وقوعها إلى وقت اكتشافها.

رابعا: إن أحكام انتهاء خدمة الموظف في حالة صدور حكم جزائي بإدانته في قانون الخدمة المدنية، والآثار المترتبة عليها بحاجة إلى إعادة نظر للأسباب التالي:

1- قضى قانون الخدمة المدنية بأن تنتهي خدمة الموظف إذا صدر حكم جزائي عليه في جناية أو

جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويلاحظ أن المشرع الفلسطيني عول هذا الأمر على وصف

الجريمة فقط، دون أخذه بعين الاعتبار لنوع العقوبة أو مدتها

وحبذا لو أن المشرع أخذ بعين الاعتبار – بالإضافة لوصف الجريمة - نوع العقوبة أيضا ومدتها،

فضلا عن ضرورة التفرقة بين الجنحة المخلة بالشرف أو الأمانة، وبين الجرائم التي لا تحمل هذا

الوصف كالحكم على الموظف بسبب تجاوزه حق الدفاع الشرعي مثلا.

2- إن قانون الخدمة المدنية قد خلا من نص يعالج حالة صدور حكم جزائي على الموظف

مشمولا بوقف تنفيذ العقوبة. يؤمل أن يتدارك المشرع الفلسطيني مثل هذه الحالة مستقبلا آخذا

بعين الاعتبار ذات الأسباب التي تدعو السلطة القضائية إلى إصدار الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة.

3- إن قانون الخدمة المدنية، لا يجيز إعادة تعيين الموظف استنادا لحكم جنائي على وجه التأييد

عدا رد الاعتبار. وحبذا لو أن المشرع قيد ذلك بمرور مدة معينة يجيز بعدها إعادة تعيين

الموظف، مع مراعاة تحديد الحالات المستبعدة نهائيا على سبيل الحصر.

4- حبذا لو أن المشرع الفلسطيني يأخذ بعين الاعتبار مستقبلا " المواءمة " بين ما يشترط في من

يعين بأن يكون غير محكوم بجناية – باستثناء الجرائم ذات الصفة السياسية- أو بجنحة مخلة

بالشرف أو الأمانة، وبين النص على عدم جواز إعادة تعيين الموظف الذي يعزل إذا حكم عليه

بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.

5- إن حرمان الموظف من جميع الحقوق المالية كأثر حتمي لعقوبة العزل من الوظيفة أمر

مجحف بحق الموظف من حيث المبدأ، وحبذا لو أن المشرع ميز في هذا المجال بين حالات

ثلاث:

الحالة الأولى: عدم حرمان الموظف من حقوقه المالية

الحالة الثانية: حرمان الموظف من نسبة معينة من حقوقه المالية.

الحالة الثالثة: حرمان الموظف من جميع حقوقه المالية.

على أن يتم وضع معيار لذلك يستند إلى نوع الجريمة المؤدية إلى العزل وخطورتها، والوظيفة التي يشغلها.

المراجع

أولاً- المصادر

- مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين، نقابة المحامين، عمان، إعداد محمود ذيب المصري، بلا سنة طبعة.
- المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الأردنية المنشور في مجلة نقابة المحامين منذ بداية سنة 1988 حتى نهاية 1992، إعداد المكتب الفني.
- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، عمان، إعداد المحامي موسى الأعرج
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، (المكتب الفني بمجلس الدولة) في مصر، بلا سنة طبعة.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، (المكتب الفني بمجلس الدولة) في مصر، بلا سنة طبعة.
- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام، 1998، الصادر في 1998/5/28
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (2) لسنة 2002 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 4-6-2002
- نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1988، المنشور في الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية في 1987/11/1.
- قانون العقوبات الأردني رقم 16 لعام 1960
- قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978

-قانون العاملين في الحكومة والقطاع العام، الطبعة الأولى، سنة 1977، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، القاهرة.

- قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001

- مشروع قانون العقوبات الفلسطيني رقم 2001/93 م.و.

ثانياً:- المؤلفات العامة:

-الدكتور/ احمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981

-الأستاذ / جمال الحسن: نظام الخدمة المدنية لموظفي حكومة المملكة الأردنية الهاشمية رقم 23 لسنة 1966 – الأردن، طبعة 1970

-الدكتور/ خالد الزعبي:

1. القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، سنة 1989

2. القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، سنة 1998

-الدكتور / سليمان الطماوي:

1. الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الثقافة العربية للطباعة،

القاهرة، 1975

2. القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، الطبعة

الثانية دار الثقافة العربية للطباعة، القاهرة: 1979

3. الوجيز في القانون الإداري. دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص

434، 435

- المستشار/ سمير يوسف البهي: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، سنة 2000

-الدكتور / طعيمة الجرف:

1. القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة

الرابعة، القاهرة، سنة 1978

2. مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة سنة

1973

-الدكتور / عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1964

-الدكتور / عبد القادر الشيلخي: الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي، دراسة

مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1978.

-المستشار / عبد الوهاب البنداري: الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين بالدولة والقطاع العام، دار

الفكر العربي، القاهرة. سنة 1972.

-الدكتور/ عدنان عمرو

1. شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998، مؤسسة الحق، فلسطين، 1999

2. القضاء الإداري الفلسطيني، مبدأ المشروعية، طبعة أولى، مطبعة بيت المقدس، رام الله، 2001.

3. مبادئ القانون الإداري الفلسطيني، نشاط الإدارة ووسائلها، المطبعة العربية الحديثة، فلسطين،

2002

-الدكتور/ علي خطر شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة،

المكتبة الوطنية، 1994

-الدكتور/ عمر فؤاد أحمد بركات: السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، سنة

1979

-الدكتور/ عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر

والتوزيع، 1996

- الدكتور/ ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة للعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة والضمانات أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب وفقا لمبادئ مجلس الدولة حتى نهاية القرن العشرين، دار النهضة العربية، بلا سنة طبعة، القاهرة.

-الدكتور/ محمد عبد العال: مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، "دراسة مقارنة"، بلا دار نشر، سنة 2002-2003

-الدكتور/ محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1967

-الدكتور/ محمد حامد الجمل: الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1969

-الدكتور/ محمد عصفور:

1. جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، الجزء الثاني، دار

الجيل، القاهرة، سنة 1972

2. نحو نظرية عامة في التأديب، عالم الكتب، القاهرة، سنة 1967

3. التأديب والعقاب في علاقات العمل، دراسة متعمقة في التأديب، القسم الأول القاهرة، سنة

1972

4. طبعة نظام التأديب، مجلة ادارة قضايا الحكومة، السنة الخامسة، العدد الرابع

-الدكتور/ محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية،

الإسكندرية، سنة 1973

-الدكتور/ محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، دراسة

مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، دار الفكر

العربي، القاهرة، سنة 1973

-الدكتور/ محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار النهضة

العربية، القاهرة سنة 1967

-الدكتور/ محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة

1986

-المستشار/ مصطفى بكر: تأديب العاملين المدنيين بالدولة، دار الفكر الحديث، القاهرة، سنة

1966

-الدكتور/ مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه،

القاهرة سنة 1976

-المستشار/ مغاوري محمد شاهين: المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم

الكتب، القاهرة، سنة 1974

-الدكتور/ منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة

الأولى، سنة 1974، مطبعة الشرق ومكتبتها، عمان

مراجع أجنبية

M.Stassinopolous: Traile des actes administratifs,Paris,1973-P871.

casebook on Criminal law,Sweet and : Elliott and wood's

Maxweel,London,1982-P631

ثالثا- المقالات:

المستشار عادل يونس: الدعوة التأديبية وصلتها بالدعوة الجنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة،

السنة الأولى، العدد الثالث، يوليو-سبتمبر، سنة 1957-القاهرة

