

أثر الجزاءات التأديبية على الحياة الوظيفية للموظف العام

الدكتور/ عماد محمد فوزي ملوخية

دكتوراه في الحقوق

جامعة الاسكندرية

محام لدى محكمة النقض والإدارية والدستورية العليا

أثر الجزاءات التأديبية على الحياة الوظيفية للموظف العام

الجزاء التأديبي كالجزاء التعاقدية يستلزم قيام رابطة خاصة بين الإدارة وبين من يوقع عليه⁽¹⁾، وهذه الرابطة في حالة الجزاء التأديبي هي رابطة وظيفية بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزاله على كل من يخل بواجباته الوظيفية أو بأحد مقتضياتها.

من هذا المفهوم نقسم دراستنا لأثر الجزاء التأديبي على الحياة الوظيفية للموظف العام إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: انعقاد الرابطة الوظيفية.

المبحث الثاني: سير الحياة الوظيفية.

المبحث الثالث: انقضاء الرابطة الوظيفية.

المبحث الأول

انعقاد الرابطة الوظيفية

طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بجهة الإدارة:

أصبح الموظف العام في مقدمة ما تعني به الأنظمة الإدارية الحديثة- لأن هذه الأنظمة لم تعد تقصر نشاطها في دائرة ضيقة بل امتد إلى كافة المرافق العامة. ولذلك عنيت الأجهزة الإدارية بأمر الموظف العام وتنظيم مركزه القانوني، وهو في قيامه بأعباء وظيفته خاضع لنصوص القانون واللوائح وأنه من تلك النصوص وحدها يستمد حقوقه وسلطته.

فالحق لا يعتبر مكتسباً، بمعنى أنه لا يجوز المساس به إلا إذا تولد عن عقد أو شبه عقد والجزاء التأديبي حسب القاعدة المستقرة هو العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية وفي مزاياها التنظيمية أو بعبارة أخرى اتیان

(1) أ.د/ محمد باهي أبو يونس: الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص28.

الموظف تصرفات تشكل مخالفة تأديبية ومواجهته بالأدلة التي تثبت وقوع المخالفة منه، والتي تستوجب توقيع الجزاء التأديبي.

يثير موضوع العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة جدلاً كبيراً بين فقهاء القانون والإدارة ويطرح كل منهم نظريات وأفكاراً مختلفة حول الوضع القانوني للموظف، وطبيعة ارتباطه بالإدارة ويعود هذا الاختلاف في النظريات إلى التعدد والتباين في أنظمة الخدمة المدنية التي تحكم أوضاع الموظفين، وتحدد حقوقهم وواجباتهم⁽¹⁾.

ونتطرق أولاً قبل الخوض في هذه المراحل إلى الحديث عن الرابطة التي تربط الموظف بالإدارة فيما إذا كانت هل هي طبيعة تعاقدية أم تنظيمية أو لائحية.

وعلاقة الموظف بالسلطة العامة ليست علاقة تعاقدية، بل علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح بحيث يعتبر مركز الموظف من هذه الناحية مركزاً قانونياً عاماً يجوز للإدارة تفنيده أو تعديله في أي وقت تشاء وفقاً لمقتضيات الصالح العام⁽²⁾. وهذا أصبح من المتفق عليه فقهاً وقضائياً بأن العلاقة تنظيمية أي لائحية وأن الموظف يكون في مركز موضوعي من مراكز القانون العام أي في مركز لائحي تنظيمي⁽³⁾.

ويثير موضوع العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة جدلاً كبيراً بين فقهاء القانون والإدارة ويطرح كل منهم نظريات وأفكاراً مختلفة حول الوضع القانوني للموظف وطبيعة ارتباطه بالإدارة.

(1) د. فوزي حبيش: الوظيفة العامة وإدارة شئون الموظفين، بيروت، لبنان، 1986، ص 39.
(2) مجموعة عصمت الهواري: القاعدتان 1622، 1623، ص 982، 983، نقض 65/7/3، نقض 1962/12/28 مشار إليه مؤلف أ.د/ مصطفى عفيفي، النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، طبعة 2007، ص 49، 50.
(3) أ.د/ إبراهيم شيحا: الوسيط في القانون الإداري، الدار الجامعية، 1960، ص 295.

وقبل الخوص في هذا الموضوع لا بد من التأكيد على عاملين أساسيين يلعبان دوراً هاماً في تقرير صفة الرابطة، أو العلاقة بين الموظف والإدارة وهما:

(أ) يجب أن تكون المصلحة العامة أساساً لعلاقة الموظف بالإدارة والوظيفة العامة، فالوظيفة العامة تحدث لتأمين المصلحة العامة، وليس لتأمين مصلحة خاصة أو تعيين موظف، فهي لا توجد للموظف بل يوجد الموظف لها⁽¹⁾.

(ب) أن واجب الموظف العام في تحقيق المصلحة العامة في عمله، يفرض بالمقابل على الإدارة تأمين مصالحه الشخصية، من ضمانات وحقوق وأمن اجتماعي، بالقدر الذي لا يتنافى والمصلحة العامة، ففي ذلك فائدة مشتركة للإدارة وللموظف على السواء.

ومن هذا المنطلق وضمن هذا الإطار قامت نظريات عديدة تحدد علاقة الموظف بالإدارة يمكن تحصيلها في ثلاث آراء.
الرأي الأول: الطبيعة التعاقدية:

(رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص)، وهذا كان السائد فقهاً وقضاءً بان العلاقة التي تربط الموظف بجهة الإدارة هي علاقة تعاقدية وأن الموظف منعاً لذلك يكون في مركز قانوني تعاقدية⁽²⁾.

وهي أيضاً علاقة تحكمها القانون المدني باعتبار أن العلاقة علاقة عقدية مدنية تتطوي على اتفاق إرادة كل من الموظف والإدارة، وعلى ذلك فالعلاقة عقدية⁽³⁾.

ومن جهة أخرى فإن القانون المدني ينص على أن العقد شريعة المتعاقدين بمعنى عدم جواز قيام أحد الطرفين بتعديل العقد بإرادته المنفردة دون

(1) أ.د/ إبراهيم شبحا: المرجع السابق، ص295.

(2) أ.د/ فوزي حبيش: الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، بيروت، لبنان، 1986، ص4.

(3) أ.د/ أنس جعفر: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثامنة، 2019، ص17.

الرجوع للطرف الآخر، وهذا غير موجود في القانون العام... لأن الإدارة بإرادتها المنفردة تستطيع تعديل أوضاع الموظف دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقاً مكتسباً، وهذا ما نجده جدياً في إدارة المرافق العامة، لأن القاعدة الأساسية في إدارة المرافق العامة هي إثارة المصلحة العامة وتفضيلها على المصالح الفردية الخاصة، وضرورة جعله مسائراً للظروف والحاجات الجديدة ويزترتب على ذلك أنه يجوز للسلطة الإدارية تعديل أحكام الوظيفة بمقتضى إرادتها دون أن يكون للموظف الاحتجاج بان له هذا مكتسباً يحول دون تطبيق الشروط الجديدة عليه⁽¹⁾.

الرأي الثاني: العلاقة رابطة تعاقدية في إطار القانون العام:

يستند أنصار هذا الرأي إلى أن العلاقة هي علاقة عقدية أي يحكمها العقد الإداري لأن أحد أطرافه شخصاً معنوياً عاماً، ويتعلق بتسيير أحد المرافق العامة، والإدارة هي التي تضع شروطه وتضمنه شروطاً استثنائية غير مألوفة في العقود الخاصة وتختلف الرابطة العقدية عن سابقتها في أن العقد الإداري يكون قابلاً للتعديل من جانب السلطة الإدارية المختصة مقابل الشروط المناسبة، كما أن العقود الإدارية تعطي الإدارة سلطات واسعة في مواجهة المتعاقد، وذلك لتحقيق الصالح العام⁽²⁾.

ويستند هذا الرأي إلى الحجج التالية:

- (1) أن التعيين لا يتم من جانب واحد، وإنما يتم من جانبيين، الإدارة والموظف معاً إذ يعد قرار التعيين إيجاباً، وتنفيذ الموظف القرار وتسلم العمل قبولاً.
- (2) أن قرار التعيين لا يتيح أثره إلا من تاريخ قبول المرشح للوظيفة.

(1) د/ إبراهيم شبحا: الوسيط في القانون الإداري، الدار الجامعية، 1996، ص297؛ وانظر في هذا المعنى أيضاً: د/ جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، ص39.

(2) من أنصار هذا الرأي: أ.د/ فواد العطار: القانون الإداري، دار النهضة العربية، ص426، 446.

3) إذا كانت الإدارة هي التي تضع كل شروط الوظيفة وما على الموظف إلا أن يقبلها كلية أو يرفضها كلية، فهذا موجود في سائر العقود الإدارية حيث تتفرد الإدارة بوضع شروطها.

الرأي الثالث: الموظف في مركز تنظيمي لائحي:

(الطبيعة التنظيمية أو اللائحية لعلاقة الموظف بالإدارة)

يرى هذا الرأي وهو المستقر عليه فقهاً وقضاءاً وتشريعاً، أن العلاقة بين الموظف والدولة هي علاقة تنظيمية أو لائحية، تكون مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، فالموظف يكون في مركز تنظيمي لائحي وأن قرار تعيينه لا ينشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً وإنما يستند إلى مركز قانوني عام موجود بمقتضى القوانين واللوائح وسابق على قرار التعيين⁽¹⁾.

نتائج اعتبار الموظف في مركز تنظيمي:

يترتب على اعتبار الموظف في مركز تنظيمي عدة نتائج أهمها:

1) ينشأ المركز القانوني للموظف وترتب عليه آثاره بصدور قرار التعيين في الوظيفة العامة، وليس برضا الموظف أو قبوله له، كما أن خدمة الموظف لا تنتهي بمجرد تقديم استقالته لكن خدمته تنتهي بالقرار الصادر من الجهة الإدارية بقبول استقالته.

2) يجوز تغيير الوضع القانوني للموظف في أي وقت، وليس له أن يحتج بأن له حقاً مكتسباً، وعلى هذا فإن الموظف يخضع للقوانين واللوائح الجديدة الصادر بعد تعيينه دون أن يتمسك بتطبيق القانون القديم المعين في ظله أي يخضع للنظام القانوني الجديد وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

(1) انظر في هذا المعنى: كلا من أ.د/ أنس جعفر، المرجع السابق، ص20؛ أ.د/ إبراهيم شيحا: المرجع السابق، ص299؛ د/ جودت الملط: المرجع السابق، ص42.

3) لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف على أوضاع تخالف أحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، ولا يعتد بقبول الموظف لمثل هذه الأوضاع، فمثل هذا الاتفاق أو القبول إن تم يقع باطلاً⁽¹⁾.
يترتب على تكييف علاقة الموظف بالإدارة بينها علاقة تنظيمية أو لائحية عدة نتائج قانونية⁽²⁾:

1. يتم التعيين في الوظيفة وترتب عليه آثاره القانونية بمجرد صدور القرار المتضمن التعيين، لا برضاء الموظف أو قبوله للتعين في الوظيفة.
2. أن صلة الموظف بالإدارة لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة وإنما يتم انقطاعها، وبالتالي تزول عنه صفة الموظف العام، بالقرار الصادر من جهة الإدارة بقبولها، كما أنه لا يجوز للموظف الامتناع عن أداء مهام وظيفته في صورة إضراب أو غيره ما دامت علاقته بجهة الإدارة قائمة لم يتم انقطاعها بسبب قبول استقالته أو أي سبب من الأسباب التي تقرها القوانين والأنظمة.

3. نظراً لأن الموظف يستمد حقوق وظيفته وواجباتها من نصوص القوانين واللوائح مباشرة، فللسلطة المختصة إدخال ما ترى من تعديلات على المركز التنظيمي، وتسري هذه التعديلات، ليس فقط بالنسبة للذين سيشغلون الوظيفة في المستقبل، بل بالنسبة لشاغليها الحاليين، ومن ثم لا يجوز الاحتجاج من جانب الموظف بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين⁽³⁾.

(1) محكمة القضاء الإداري: القضية رقم 822، س8ق، مجموعة السنة التاسعة، ص276، وحكمت في القضية رقم 757، س11ق، مجموعة السنين الثانية عشرة والثالثة عشر، ص106؛ كذلك: حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1950/2/9، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، س4، ص267؛ الحكم الصادر 1950/4/25 لذات المكمة، المجموعة السابقة، ص652.

(2) أ.د/ أنس جعفر: المرجع السابق، ص23.

(3) أ.د/ إبراهيم شبحا: الوسيط في القانون الإداري، الدار الجامعية، 1996، ص302.

وبقرار التعيين تنشأ العلاقة بين الموظف والإدارة، وتبدأ العلاقة الوظيفية وتنتج آثارها، أما واقعة تسلم العمل ما هي إلا واقعة مادية لا أثر لها إلا بالنسبة لاستحقاق الموظف لحقوقه الوظيفية، وأولها الحق في الأجر⁽¹⁾.

وقرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً خاصاً، وإنما يسند إليه مركزاً قانونياً عاماً. وهذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة⁽²⁾.

ووفقاً لهذا المعنى لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف على أوضاع تخالف القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة فإن حدث ذلك الإتفاق فإنه يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً حتى ولو قبلها الموظف، فلا يجوز للإدارة أن تحتج بقبول الموظف لمثل هذا الإتفاق وذلك نظراً لأن التنظيم القانوني للوظيفة العامة يتم بقانون وبالتالي فالموظف يستمد حقه من القانون مباشرة وليس من الاتفاق مع الإدارة⁽³⁾.

آثار قرار التعيين:

تنتفح الرابطة الوظيفية بقرار التعيين، وهو قرار شرطي يسحب على الموظف مركزاً قانونياً يخضع فيه لما تقرره القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة من قواعد وأحكام، وتتعدد جوانب المركز بتعدد العناصر الداخلة فيه. فمن ناحية يوضع الموظف في مركز قانوني معلق غير مستقر أثناء فترة حددها القانون، حتى تثبت صلاحيته للوظيفة ودرجاتها، كما يوضع في مركز قانوني بالنسبة لمرتب هذه الوظيفة⁽⁴⁾.

(1) محكمة القضاء الإداري، 1950/2/9، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، ص4، ص267؛ والحكم الصادر في 1950/4/25 لذات المحكمة، المجموعة السابقة، ص652.

(2) أ.د/ أنس جعفر: الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص140.

(3) وهذا يعني أن المستقر عليه فقهاً وقضاءاً وتشريعاً أن الموظف العام يكون في مركز تنظيمي لأنحي، ومن هذه الآراء: أ.د/ سليمان الطماوي، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي، 1961، ص783؛ أ.د/ مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 1957، ص64 وما بعدها.

(4) شرح أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 في ضوء المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا، والمحكمة الإدارية والجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة.

استلام العمل وترتيب آثار التعيين:

يصدر قرار التعيين من جانب الإدارة وحدها مرتباً كافة آثاره، وأن رضاء الموظف ليس ركناً من أركان القرار، إذ القرار يصدر صحيحاً ونافاً دون تعلق على رضاه، وإنما هذا الرضاء شرط لازم لتنفيذ القرار.

وإذا كان قيام الموظف باستلام عمله إثر تعيينه، واقعة مادية، إلا أنها لا تتجرد من القيمة القانونية إذ هي شكل يعبر به الموظف عن إرادته في قبول الوظيفة، وبها يتحقق الشرط المعلق عليه تنفيذ قرار التعيين، ثم هي بداية الخدمة الحقيقية بما يترتب عليه من آثار.

وضع المعينين تحت الاختبار:

إن الصلاحية للوظيفة العامة هي شرط للبقاء فيها، وهي لا تثبت إلا بالممارسة الفعلية لأعبائها، ومهما أحسن اختيار الموظف عند التعيين فلن يكون ذلك قرينة قاطعة على صلاحيته للوظيفة، إذ تتشكل الصلاحية من عدة عناصر، إن يتكشف بعضها عند التعيين، فلا تتكشف الأخرى إلا بالمباشرة الفعلية لأعمال الوظيفة.

مدة الاختبار مدة فعلية:

الحكمة من وضع الموظف تحت الاختبار تستوجب أن تكون فترة الاختبار فترة زمنية فعلية، يمارس فيها الموظف أعمال الوظيفة التي عين فيها تمهيداً للحكم على مدى صلاحيته لها ولهذا نصت المادة (15) من قانون الخدمة المدنية من القانون رقم 81 لسنة 2016... (على أن تبدأ فترة الاختبار - وهي ستة أشهر - اعتباراً من تاريخ تسلم العامل لعمله).

وترتيباً على ذلك، فإنه إذا كان الموظف قد عين أثناء فترة تجنيده، ولم يمارس بالتالي أعمال وظيفته، فلن يتاح للإدارة تقدير كفايته، ولا مدى صلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة التي أسندت إليه، ومن ثم لا يجوز حساب فترة الإختبار من تاريخ صدور قرار التعيين، أثناء تأدية واجب الخدمة العسكرية، وإنما تحسب

هذه الفترة من تاريخ ممارسته لأعمال الوظيفة فعلاً بعد انقضاء فترة التجنيد، وإن ما نص عليه المشرع في المادة (41) من قانون الخدمة العسكرية والوظيفة من اعتبار المجند الذي يعين أثناء تجنيده في حكم المعار لا يعنى سوى تجديد وضع العامل في هذه الحالة، بعد تخويله فرص التعيين في الوظائف العامة، ولا أثر لهذا النص فيما تضمنه قانون الخدمة المدنية من تنظيم فترة الإختبار، سيما وقد نصت المادة (15) منه صراحة على أن فترة الاختبار لا تبدأ إلا من تاريخ استلام العمل، لا من تاريخ صدور قرار التعيين، ولهذا لا تبدأ فترة اختبار المجند الذي يعين أثناء تجنيده، إلا من تاريخ استلامه عمله بعد انتهاء فترة تجنيده.

انقطاع فترة الاختبار:

على أن المسألة تبدو أكثر دقة، بالنسبة للحالات التي تبدأ فيها فترة الاختبار باستلام الموظف عمله، ثم لا تمتد خدمته الفعلية لسبب يقطعها بصفة مؤقتة، قبل انتهاء فترة الاختبار، كمن يجند بعد ثلاثة أو أربعة أشهر من تاريخ استلامه العمل.

والمشكلة التي تثيرها في هذه الحالة، تتحصر فيما إذا كانت فترة الاختبار تستكمل بعد انتهاء مدة تجنيده وعودته إلى عمله، وبهذا تكون فترة الاختبار قد انقطعت واستوفيت على مرحلتين، أم أنه يتعين على المجند أن يستوفي مدة اختبار جديدة قدرها ستة أشهر بعد عودته من التجنيد.

وقبل التعرض لهذه المسألة، ينبغي إبراز نقطة هامة تساعد على إبداء الرأي فيها ألا وهي أنه لا الزام على الإدارة بأن تتربص بانهاء فترة الاختبار قبل البت في مدى صلاحية العامل، إذ تملك تقرير ذلك في أي وقت خلال فترة الاختبار، متى توافرت لها عناصر هذا التقدير، ولهذا فإنه إذا كانت الفترة التي قضاها الموظف في ممارسة عمله قبل تجنيده، تساعد الإدارة على البت في مدى صلاحيته، فعندئذ لن تثار المشكلة المعروضة، إذ تستطيع الإدارة أن تتخذ قرارها في ضوء ما تبين لها من مستوى صلاحيته، فإن لم تستطع ذلك، فتستكمل

فترة الإختبار بعد عودته من التجنيد، لأن هذا القول باحتساب فترة إختبار جديدة بعد عودته، سوف يترتب عليه أن تزيد مجموع الفترة⁽¹⁾، التي يقضيها الموظف تحت الإختبار على ستة أشهر، يضاف إلى ذلك أن فترة الإختبار التي قضاها قبل تجنيده، وإن لم تكن قد أسغت الإدارة في تكوين رأي نهائي في مدى صلاحيته، فإنها لا شك قد وفرت رأياً مبدئياً عن مدى صلاحيته، ومن ثم لا يجوز إهمال هذه الفترة وتحتيتها، والقول بضرورة احتساب فترة جديدة بعد عودته من التجنيد.

وقت تقدير صلاحية الموظف:

إن صلاحية الموظف تخصص بالزمان وينوع العمل المسند إليه، والمرجع في تقديرها هو إلى الوقت الذي يتم فيه وزنها، والحكم عليها، وترتيباً على ذلك، يكون للإدارة تقرير عدم صلاحية الموظف في أي وقت خلال فترة الإختبار، وإعمال ما حولها القانون في هذه الحالة من سلطات، دون أن يكون للموظف أدنى حق في الاحتجاج قبلها بضرورة منحه فترة الإختبار كاملة قبل الحكم على مدى صلاحيته، فمدة الستة أشهر هي إذن حد أقصى لفترة الإختبار، يجوز أن تنتهي قبلها، ولكن لا تجاوزها، ومما يدل على ذلك تخويل المشرع بنص المادة (15) الجهة الإدارية السلطة في تقرير صلاحية العامل لشغل الوظيفة خلال الستة أشهر.

تقدير صلاحية الموظف:

إن تقدير صلاحية الموظف والحكم على كفاءته هو من اطلاقات الإدارة، تجريه بحرية كاملة ودون معقب عليها، ولم يقيد المشرع سلطتها هذه باتباع شكل من الأشكال فهي غير ملزمة بإفراغ تقديرها في تقارير معينة، أو إسناده إلى أسس معينة، أو إجرائه وفق مراتب معينة، ولهذا فإنه يكفي أن تصح الإدارة عن رأيها في مدى صلاحية الموظف دون الخضوع في ذلك لأية إجراءات مقررة.

(1) م/ رجب عبد الحكيم سليم: شرح أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 في ضوء المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا والمحكمة الإدارية العليا والجمعية العمومية بقسمي التقوى والتشريع بمجلس الدولة، الطبعة الأولى، 2018، ص250.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا: أن المرد في تقدير صلاحية الموظف المعين تحت الاختبار، هو السلطة التي تملك التعيين فلها وحدها حق تقدير صلاحيته للوظيفية من عدمه، وذلك بلا استثناء إلى أية عناصر تستمد منها قرارها وهي تستقل بهذا التقدير، بلا معقب عليها، مادام قرارها يجئ خالياً من إساءة استعمال السلطة⁽¹⁾.

وانتهاء خدمة الموظف العام صلاحيته أثناء فترة الإختبار، لا يعتبر من قبيل الفصل التأديبي، ذلك أن بقاءه في الوظيفة منوط بقضائه فترة الإختبار على ما يرام، وإن موقفه في هذه الفترة، هو موقف وظيفي معلق، فلا يستقر وضعه في الوظيفة، إلا بعد قضاء فترة التعليق، وانحسام موقفه بقرار من الإدارة من حيث صلاحيته للبقاء في وظيفته أو عدمها، فإن تقرر عدم صلاحيته وانتهت خدمته، كان ذلك نتيجة تخلف شرط من الشروط المعلق عليها تعيينه، وهو الصلاحية.

ويتضمن النظام القانوني للموظف العام القواعد الضابطة لتعيينه سواء من حيث شروط التحاقه بالوظيفة أو طرق التعيين، وكذلك القواعد المنظمة لحقوقه وواجباته المسلكية وكيفية تأديبه، هذا فضلاً عن المبادئ المنظمة لكيفية إنهاء الرابطة الوظيفية التي تربط الموظف بجهة الإدارة. ويعتمد النظام القانوني الخاص بالموظفين على الأفكار التالية⁽²⁾:

1. أن المركز القانوني للموظف العام يترتب عليه آثاره بصور قرار التعيين في الوظيفة العامة، وليس برضا الموظف أو قبوله له، كما أن خدمة الموظف لا تنتهي بمجرد تقديم استقالته لكن خدمته تنتهي بالقرار الصادر من الجهة الإدارية بقبول الاستقالة.

(1) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم 119 لسنة 10 ق، جلسة 24 ديسمبر 1996.

(2) أ.د/ إبراهيم شحاح: المرجع السابق، ص 306، 307.

2. أن الموظفين لا يعتبرون أجراً في خدمة الدولة، بل هم عمال الدولة وأداة تحقيق أهدافها، وتبعاً لذلك لا يتصور أن يكون لهم مصلحة ضد مصالح الدولة.

3. يلزم الموظفون بالعمل على ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد وهم بحكم هذا الالتزام لا يجوز لهم الاضراب عن أعمال ووظائفهم⁽¹⁾.

4. أن نظام الوظيفة يتم تقريره من جانب السلطة العامة وحدها، ويكون لها دائماً حق تعديله فيما يترتب على ذلك من انشاء وظائف جديدة أو إلغاء وظائف قائمة كل ذلك في ضوء ما تتطلبه مصلحة الإدارة ومقتضيات ووظائفهم⁽²⁾.

وقد نصت المادة (15) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 بأنه: "يوضع المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل، تقرر خلالها مدى صلاحيته للعمل، فإذا ثبت عدم صلاحيته أنهيت خدمته، وتحدد اللائحة التنفيذية أحوال وإجراءات عدم الصلاحية ولا يجوز نقل أو نذب أو إعاره المعين خلال مدة الاختبار، ولا تسري أحكام هذه المادة على شاغلي الوظائف القيادية الإشرافية.

المبحث الثاني

أثر الجزاء التأديبي على سير الحياة الوظيفية للموظف العام

متى صدر الجزاء تعين تنفيذه وفقاً لمضمونه ومحتواه، وكل خطأ في التنفيذ يصح أن يكون محل دعوى بالإلغاء أو بالتعويض، وهو خطأ قد يكون مصلحياً أو شخصياً على حسب الأحوال⁽³⁾.

وأهم أثر للجزاء التأديبي بجانب تنفيذه هو كونه يمنع من النظر في ترقية العامل خلال مدة معينة حددها الشارع.

(1) د/ جودت الملط: المرجع السابق، ص44، 45.

(2) أ.د/ إبراهيم شحنا: المرجع السابق، ص307.

(3) أ.د/ عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1964، ص284.

والموظف المحال إلى التأديب لا يجوز ترقيته طالما لم يفصل في شأنه تأديبياً، ولا تحجز له الدرجة إلا مدة عام غالباً، وقد تستطيل مدة المحاكمة التأديبية إلى أعوام طويلة، ثم تنتهي المحاكمة بتوقيع عقوبة طفيفة كالخصم من المرتب أياماً معدودات وحينئذ تكون الخسارة التي لحقت بالموظف من حيث إضاعة فرصة الترقية أفدح بصورة قاطعة من أي عقوبة تأديبية كان من الممكن توقيعها على الموظف غير عقوبة الفصل بطبيعة الحال⁽¹⁾.

والجزاء التأديبية عقوبة قانونية، تملك السلطة التأديبية المختصة توقيعها على من أخل بواجبه المهني، وهذا الجزاء مرتبط بالمهنة أو الوظيفة، فسببه هو الخطأ الوظيفي⁽²⁾.

والغالب أن تكون الجريمة الجنائية مخالفة تأديبية في نفس الوقت، غير أنه يوجد كثير من الأفعال التي تكون جرائم جنائية دون أن تكون جرائم تأديبية (كحالة الإصابة الخطأ مثلاً) والعكس صحيح، والجزاءان الجنائي والتأديبي مستقلان أحدهما عن الآخر، ولذلك إذا ما حوكم نفس الشخص جنائياً وتأديبياً من أجل فعل واحد، فإن القرار الذي يصدر من إحدى السلطتين الجنائية أو التأديبية لا يقيد الأخرى كقاعدة عامة.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن المخالفة التأديبية هي أساساً بتهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية، وقوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها، وبينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما تنهي عنه القوانين الجنائية أو تأمر به، وهذا الاستقلال قائم ولو كانت ثمة ارتباط بين الجريمتين⁽³⁾.

(1) أ.د/ سليمان الطماوي: ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية عشرة، العدد الأول، أبريل 1969، ص396-397.

(2) أ.د/ القطب طبلية: العمل القضائي في القانون المقارن، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1995، ص166.

(3) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم 672، لسنة 3ق، جلسة 27 ديسمبر 1998؛ أيضاً: حكم الإدارية العليا في هذا المعنى، قضية رقم 634 لسنة 3ق، جلسة 1958/3/8، المجموعة، ص3، ص868، مشار إليه في مؤلف د/ القطب طبلية، المرجع السابق، ص166.

فالأصل أن الجزاء التأديبي يعد عقوبة تمس الموظف في حياته الوظيفية سواء بإنقاص مزاياها المادية أو بإنهاء خدمته مؤقتاً أو نهائياً⁽¹⁾، والملاحظ على العقوبة التأديبية اختلافها اختلافاً بنياً على العقوبة الجنائية من ناحية أنها لا تمس حرية المتهم بل تنصب أساساً على الحياة الوظيفية ومميزاتها المادية، إضافة إلى أن الهدف الذي توخاه المشرع من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة.

ويشترط في الجريمة التي يحال بسببها العامل إلى المحاكمة الجنائية والتي تحول دون ترقيته أن يكون لها أثر على وضعه الوظيفي، وذلك بأن يكون من شأن الجريمة التي أحيل بسببها إلى المحكمة أن يترتب عليها مسئولية تأديبية أي أنه يشترط في هذه الجريمة أن تكون متصلة بحياة العامل الوظيفية⁽²⁾.
أثر الجزاء التأديبي على ترقية الموظف:

• تنص المادة (92) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 81 لسنة 2016

بشأن الخدمة المدنية على "عدم جواز ترقية موظف وقع عليه جزاء الخصم من الأجر لمدة تزيد على عشرة أيام أو جزاء أشد من ذلك قبل محو الجزاء الموقع عليه"

• سنة في حالة الخصم من الأجر لمدة تزيد عن ثلاثين يوماً:

وهذا يعني أن المنع من الترقية نتيجة توقيع بعض الجزاءات التأديبية هو

منع مؤقت مرهون كما ذكرنا بمحو الجزاء⁽³⁾.

(1) د/ محسن حسنين حمزه: القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1960، ص82.

(2) انظر في هذا المعنى رأي الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي الذي يرى أن من الجرائم ما لا أثر له قبل الموظف حتى ولو أدين فيه كالمخالفات والجرائم ذات الأثر على وضعه الوظيفي، فمن غير الممكن عملاً ومن غير المتصور منطقاً وعقلاً أن يترتب المشرع على مجرد المحاكمة فيها أثاراً أخطر من الحكم بالإدانة فيها، ولهذا يتعين أن يكون هناك ربط بين المحاكمة الجنائية التي ورد فيها النص وبين التأديب، فيجب أن يكون العامل قد أحيل إلى المحاكم الجنائية في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف، قضاء التأديب، دار النهضة العربية، ص381.

(3) د/ نجيم عطية: المرجع السابق، ص179.

ويعتبر مانع من موانع الترقية توقيع جزاء تأديبي على العامل كما أوضحنا سابقاً في نص المادة (92) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016.

ولا يمكن أن يكون المنع من الترقية نتيجة توقيع جزاء تأديبي إلا وقتياً لما تقتضيه اعتبارات المصلحة العامة، من وجوب حفز الموظفين على العمل والإنتاج، وعدم بث روح اليأس في قلوبهم لما يقدهم عن العمل⁽¹⁾. وموانع الترقية موانع مؤقتة تحول دون ترقية العامل لفترة معينة وتنتهي بانتهاء أسبابها، كما أنها موانع تقيد سلطة الإدارة حيث لا تتمتع بصددها بأية سلطة تقديرية، وذلك فضلاً عن أنها موانع محددة قانوناً واردة على سبيل الحصر⁽²⁾.

وقد ورد النص في المادة (29) من قانون الخدمة المدنية (91، 92) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 96 على أنه " لا يجوز ترقية الموظف إذا تحققت في شأنه إحدى الحالات الآتية: 1-.....، 2..... ، 3- إذا وقع عليه جزاء الخصم من الأجر لمدة تزيد على عشرة أيام أو جزاء أشد من قبل محو الجزاء الموقع عليه.

4- إذا كان محالاً إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوفاً عن العمل، وذلك طوال مدة الإحالة أو الوقف ولا يجوز في هذه الحالة تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين.

وهذا يعني أن القانون رتب على الإحالة للمحاكم التأديبية أو الجنائية نتيجة هامة: الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام وهنا تجب ترقيته اعتباراً من هذا التاريخ الذي كانت ستتم ترقيته فيها. لو لم يحل إلى المحاكمة،

(1) د/ نعيم عطيه: بحث. نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة. مجلة العلوم الإدارية. السنة الحادية عشرة، العدد الأول، إبريل 1969، ص179.

(2) أ.د/ أنور رسلان: المرجع السابق، ص542.

ويمنح أجر الوظيفة المرقى إليها من هذا التاريخ وكذلك إذا قُضى بحكم نهائي بمعاينة الموظف بأكثر من هذه العقوبات تؤجل ترقيته فترة معينة.

في جميع الأحوال لا يجوز منع ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين إلا أن هناك رأي يرى أن هذه الفقرة تنسم بالغرابة واللامعقولية تأسيساً على أن المحاكم التأديبية أو الجنائية قد تطول أكثر من سنتين، وهنا يمكن أن يرقى الموظف رغم أن ظلال الشك والريبة مازالت تحيط به⁽¹⁾.

ولذلك يرى هذا الرأي أنه لم يكن هناك ما يستلزم وضع هذه الفقرة في المادة (92) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لأنها ستسمح بترقية موظف رغم الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية، وهو ما يتعارض مع الهدف من منع ترقية الموظف المحال إلى إحدى المحاكمتين لأن الترقية تعني التكريم والثقة في الموظف، ولا يتفق ذلك مع إحالة الموظف إلى المحاكمة الجنائية أو التأديبية.

وقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا لحالة ترقية العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية فرأت... أن ما نص عليه القانون من عدم جواز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الموقوف عن العمل في مدى الإحالة أو الوقف، إنما يقرر أصلاً من الأصول العامة التي يتضمنها حسن سير الإدارة، وتنظيمه على نحو يوفق بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة على أساس عادل ومفاد هذا الأصل انتظار البت في ترقية الموظف حتى يفصل فيما نسب إليه مما استوجب محاكمته تأديبياً، فلا يجوز ترقيته خلال ذلك ولا يكون الموظف بصالح وقتئذٍ للترقية، فالترقية في هذه الحالة تظل معلقة على شرط أن تثبت عدم إدانته في تلك المحاكمة⁽²⁾.

(1) أ.د/ أنس جعفر، د/ أشرف أنس جعفر: الوظيفة العامة. المرجع السابق، ص244.
(2) المحكمة الإدارية العليا: الحكم الصادر 29 يونيو 1963، قضية رقم 1398 لسنة 6 قضائية، مجموعة المبادئ، السنة الثامنة، ص1443.

يتضح من ذلك أن موانع الترقية، تنسم بالطابع المقيد، فهي من ناحية محددة بالقانون، وهي من ناحية أخرى مقيدة لسلطة الإدارة فتلتزم بإنزال حكمها كلما توافرت شرائطها، دون أن تملك حيالها وزناً ولا تقديراً.

فهي موانع مؤقتة، لأن الموظف الذي يقوم به أحد هذه الموانع، لا يحرم من الترقية إلى الأبد، وإنما يحرم منها خلال مدة محددة أو إلى أن يزول المانع الذي حجب عنه الترقية، ومع ذلك فالحرمان من الترقية لقيام المانع منها، قد يكون حرماناً باتاً ونهائياً خلال المدة المحددة قانوناً، وقد يكون حرماناً معلقاً غير مستقر، تبعاً لطبيعة المانع ذاته.

أثر الجزاء التأديبي على الأجر:

تنص المادة (92) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 81 لسنة 2016 بشأن الخدمة المدنية على عدم جواز ترقية موظف وقع عليه جزاء الخصم من الأجر لمدة تزيد على عشرة أيام أو جزاء أشد من ذلك قبل محو الجزاء الموقع عليه.

وقد اختلف الفقه حول ما إذا كانت الإدارة تلتزم بترقية العامل الذي أرجئت ترقيته أم أن فترة التأجيل هي من سلطة الإدارة تترخص في اختيار الوقت المناسب لها، يرى البعض أنه بانقضاء تلك الفترة تلتزم الإدارة بترقية العامل الذي أرجئت ترقيته إذا كان قد استحق الترقية خلال فترة التأجيل. فإذا لم تكن هناك درجة خالية كانت ترقيته عند خلو الدرجة من تاريخ انتهاء فترة التأجيل⁽¹⁾.

وهناك رأي آخر يذهب إلى أن فترة التأجيل ليست حداً أقصى يجب ترقية الموظف بمضيها بل إن الإدارة تترخص بعدها في اختيار وقت الترقية، وتكون أقدمية ذلك الموظف من تاريخ الترقية⁽²⁾.

(1) من أنصار هذا الرأي أ.د/ محمود حلمي. حقوق العاملين وواجباتهم. مجلة إدارة قضايا الحكومة. السنة الحادية عشر. العدد الرابع. ص 966.

(2) الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة: الفتوى رقم 284. في 1956/3/28.

ويرى رأي آخر أنه يجب التفرقة بين حالتين في هذا السياق مفرقاً بين حالتين: الحالة الأولى: إذا كانت الترقية بالأقدمية، والحالة الثانية: إذا كانت الترقية بالاختيار⁽¹⁾.

ففي الحالة الأولى: إذا حل على الموظف الذي وقعت عليه إحدى العقوبات التأديبية الدور في الترقية خلال مدة العقوبة والتي منع من الترقية خلالها وجب على الإدارة أن تقوم بترقيته عقب إنتهاء فترة التأجيل وذلك إذا كانت هناك درجة شاغرة. فإذا لم تكن هناك درجة شاغرة فإن الترقية تتم عند خلو الدرجة على أن ترد أقدميته فيها إلى تاريخ انتهاء فترات التأجيل التي كان محروماً من الترقية خلالها.

أما الحالة الثانية: وهي حالة ما إذا كانت الترقية بالاختيار وكان الموظف مستوفياً لشروط الترقية خلال فترة التأجيل، فإن الإدارة لا تلتزم بترقيته عقب انتهاء هذه الفترة مباشرة حتى ولو كانت هناك درجة شاغرة، بل يكون لها الحرية في أن تقدم بترقية العامل الذي تراه مناسباً بشرط عدم التعسف في استعمال السلطة، وتحتسب أقدمية الموظف في هذه الحالة من تاريخ صدور قرار الترقية.

ولكن ما الحكم إذا تداخلت فترات الحرمان من الترقية؟

نصت المادة (62) من قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016 على أن " تحتسب فترات الحرمان من الترقية المشار إليها في المادة السابقة من تاريخ صدور القرار وتوقيع الجزاء أو انتهاء فترة الحرمان من الترقية المترتبة على جزاء سابق أيهما لاحق ".

وقد قُصد بذلك النص مصلحة العامل بتقصير أمد الحرمان من الترقية مما لو احتسبت فترة التأجيل الثانية، إذ أنه باحتساب فترة التأجيل الثانية من

(1) أ.د/ أنس قاسم جعفر، د/ أشرف أنس جعفر. المرجع السابق. ص246.

تاريخ توقيع العقوبة الثانية وليس من تاريخ انتهاء فترة الحرمان الأولى يكون قد قصر مدة الحرمان من الترقية وينتهي الحرمان بانتهاء أبعاد الفترتين تاريخاً. ولا تقتصر هذه القاعدة على توقيع العقوبات التأديبية بل تمتد إلى كل الحالات التي تتداخل فيها فترات الحرمان، لأن المادة (62) المذكورة إنما أتت بتطبيق قاعدة عامة، فلا يقتصر أثرها على مجال توقيع عقوبات تأديبية⁽¹⁾.

المبحث الثالث

انقضاء الرابطة الوظيفية

في مجال القانون الإداري يهتم المشرع بتنظيم مرافق الدولة وحماية المصالح التي تقوم عليها هذه المرافق وتقرير واجبات وحقوق العاملين في هذه المرافق من الموظفين العموميين سواء في علاقتهم بجهة الإدارة أم في علاقتهم بالأفراد المتعاملين معهم، ويتدخل القانون الجنائي أحياناً لحماية بعض هذه المصالح والحقوق وذلك بواسطة تجريم الأفعال التي تهدر أو تهدد المصلحة العامة كاختلاس المال العام، والرشوة، واستغلال النفوذ.

وثمة طائفتان أساسيتان من المصالح القانونية المعتدي عليها في مختلف صنوف الجرائم؛ مصلحة المجتمع نفسه التي تهدرها أو تعرضها للخطر ضروب من الجرائم كجرائم الوظيفة العامة (مثل الرشوة)، وجرائم الإعتداء على المال العام (كالاختلاس والاستيلاء والتزوير)، وجرائم الثقة العامة (مثل تزوير المحررات وتزييف العملات)، وهذه يطلق عليها اصطلاحاً الجرائم الماسة بالمصلحة العامة، أي أن المصلحة المعتدى عليها لا تخص مباشرة فرداً بعينه، وإنما تتعلق بمصلحة المجتمع ككل، والطائفة الثانية هي مصالح الأفراد أنفسهم التي يقع الاعتداء عليها، كما في جرائم القتل والجرح والضرب أو جرائم الأموال

(1) انظر في هذا المعنى بالتفصيل: كلا من أ.د/ أنس جعفر. المرجع السابق. ص 248، 249. وكذلك الدكتور/ نعيم عطية، بحث عن نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة. مجلة العلوم الإدارية. السنة الحادية عشر. العدد الأول. إبريل 1969. ص 180. أيضاً: د/ السيد محمد إبراهيم. نظام العاملين المدنيين بالدولة. طبعة 1966. ص 256، 257.

مثل السرقة والنصب والإحتيال، وهذه يطلق عليها بدورها الجرائم المضرة بالأفراد⁽¹⁾.

وقد نصت المادة (58) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 بأن كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً.

ولا يعفي من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده، ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي.

القرار الإداري بالعزل هو إجراء تنفيذي فقط

العزل الصادر تنفيذياً لحكم جنائي: العزل المترتب على حكم جنائي يتميز عن غيره من حالات انتهاء الخدمة كالإستقالة أو العزل لحكم تأديبي أو الفصل بقرار جمهوري، بأوصاف خاصة منها.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا من أن خدمة الموظف تنتهي بالحكم عليه في جناية أو جريمة مخلة بالشرف بقوة القانون ودون حاجة إلى استصدار قرار بالعزل، لأن مثل هذا القرار فلا يعدو أن يكون إجراءً للفصل الذي وقع بقوة القانون. (1413 7 ، 1965/4/24) بصدر قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 نصف المادة على أنه تنتهي خدمة العامل لأحد الأسباب الآتية: انتهاء خدمة الموظف لعدم الصلاحية خلال فترة الاختبار، نصت المادة (48) من اللائحة التنفيذية للقانون على أن تنتهي خدمة الموظف لعدم الصلاحية أثناء فترة الاختبار في الحالات الآتية:-

(1) أ.د/ محمد زكي أبو عامر: قانون العقوبات الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص45..

1) إذا حصل في نهاية هذه الفترة على تقرير أداء بمرتبة أقل من فوق المتوسط.

2) إذا أتاحت له فرصة التدريب ولم يجتزه.

3) إذا تغيب عن العمل دون إذن أو عذر مقبول لمدة خمسة أيام متصلة أو عشرة أيام متقطعة

أثر الحكم الجنائي على الحياة الوظيفية للموظف العام

عزل الموظف كنتيجة للحكم الجنائي:-

ورد النص على عزل الموظف في موضعين من قانون العقوبات، حيث

ورد أولاً كعقوبة تبعية، ثم ورد ثانياً كعقوبة تكميلية:

1- العزل من الوظيفة كعقوبة تبعية:

تنص المادة (25) من قانون العقوبات على ما يلي: كل حكم بعقوبة

جناية يستلزم حتماً حرمان المحكوم عليه من الحقوق والمزايا.

(القبول في أي خدمة في الحكومة مباشرة أو تطبيق متعهد أو ملتزم أياً كانت

أهمية الخدمة والمهم هو توقيع عقوبة الجناية، وليس اتهامه في الجناية فلا يترتب

الفصل في الوظيفية إذا وقعت عقوبة الجناحة في خيانة ذات ظروف محققة⁽¹⁾.

2- العزل من الوظيفة:

لا يطبق العزل من الوظيفة في هذه الحالة إلا إذا نص عليه في الحكم

صراحة، وقد يكون عقوبة تكميلية وجوبية مثل جرائم الرشوة والاختلاس

والتزوير، وهو عزل مؤقت وليس أبدياً وقد يكون العزل من الوظيفة عقوبة

تكميلية جوازية مثل ما ورد بالمادة (127) عقوبات خاصة بالأمر بعقاب

المحكوم عليه أو لما فيه بنفسه بعقوبة أشد من العقوبة المحكوم بها عليه قانوناً أو

بعقوبة لم يحكم بها عليه.

(1) أ.د/ أنور أحمد رسلان: وجيز القانون الإداري، دار أبو الحمد للطباعة، طبعة 2010-2011، ص616.

إنهاء خدمة الموظف طبقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016:

نصت المادة (69) من القانون رقم 81 لسنة 2016 على أنه: تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية:-

1. بلوغ سن الستين بمراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعي ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية لاعتبارات يقدرها مد الخدمة لشاغلي الوظائف القيادية لمدة لا تجاوز ثلاث سنوات.

2. الاستقالة.

3. الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة.

4. فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الأخرى.

5. الانقطاع عن العمل بدون إذن خمسة عشر يوماً متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن الانقطاع كان بعذر مقبول.

6. الانقطاع عن العمل بدون إذن ثلاثون يوماً غير متصلة في السنة.

7. عدم اللياقة للخدمة صحياً وذلك بقرار من المجلس الطبي المختص.

8. الالتحاق بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية.

9. الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار⁽¹⁾.

(1) كان النص المقابل في القانون الملغى في المادة (94) بند 7 أن الحكم على الموظف بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن مع وقف التنفيذ.

ومع ذلك فإذا كان الحكم قد صدر لأول مرة فلا يؤدي إلى إنهاء الخدمة إلا إذا قررت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل وهذا يعني أن النص وفقاً للمادة (94) أن الموظف العام تنتهي خدمته إذا حكم عليه بعقوبة جنائية، وكذلك إذا حكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف إلا إذا كان الحكم مع وقف التنفيذ وإذا كان الحكم قد صدر لأول مرة، فلا يؤدي إلى العزل من الوظيفة إلا إذا قررت لجنة شئون العاملين ذلك، بقرار مسبب على أسباب الحكم وظروف الواقعة.

10. الوفاة، وفي هذه الحالة يصرف ما يعادل الأجر الكامل لمدة شهرين لمواجهة نفقات الجنازة، وذلك للأرامل أو لأولاد الرشد أو لمن يثبت قيامه بتحمل هذه النفقات وتبين اللائحة التنفيذية إجراءات وقواعد انتهاء الخدمة لهذه الأسباب.

أوصاف العزل الذي قد يصيب الموظف المحكوم عليه جنائياً:

1. أن يكون العزل عقوبة تبعية، أي يتم دون الحاجة إلى النص عليه في الحكم متى حكم على العامل بعقوبة جنائية، أي بالإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو بالسجن، يستوي في ذلك أن توقع عقوبة الجناية هذه بمناسبة جنائية أو جنحة، والعزل في هذه الحالة مؤبد، أي أنه يؤدي إلى حرمان العامل من وظيفته بصفة نهائية، وذلك حسبما جاء بالمادة (25) عقوبات التي تنص على أن " كل حكم بعقوبة جنائية يستلزم حتماً حرمان المحكوم عليه من الحقوق والمزايا الآتية: (أولاً: القبول في أي خدمة في الحكومة مباشرة أو بصفة متعهد أو ملتزم أياً كانت أهميته...).

2. أما العزل كعقوبة تكميلية، وهو لا يتم إلا بإشارة في الحكم يظهر في حالات متعددة، فهو يظهر عند الحكم على العامل في بعض الجنايات، وهي على وجه التحديد الجنايات الواردة بالبواب الثالث (الرشوة)، والرابع (اختلاس)، الأموال الأميرية والعذر، والسادس (الإكراه وسوء المعاملة من الموظفين لأفراد الناس، والسادس عشر (التزوير)، من الكتاب الثاني (الجنايات والجنح المضرة بالمصلحة العمومية)، ومن قانون العقوبات.

والعزل في هذه الحالة عقوبة تكميلية وجوبية أي أنه يستلزم النص عليه في الحكم ولكن القاضي ملزم بأن يُضمن حكمه هذا النص.

كما أنه عزل مؤقت لا تنقضي مدته عن سنة أو عن ضعف مدة الحبس المحكوم بها على العامل أيهما أكبر، إلا أنه لا يجوز أن تزيد في كل الأحوال عن ست سنوات.

وفي ذلك قضت محكمة النقض بأنه (يجب توقيت عقوبة العزل عند معاملة المتهم بالرأفة والقضاء عليه بالحبس عن جريمة استيلاء بغير حق على مال مملوك للدولة⁽¹⁾).

الفصل للإدانة بحكم جنائي

الأصل أنه يترتب على الحكم الجنائي وفقاً لقانون العقوبات سقوط الحق في البقاء في الوظيفة العامة وذلك في حالات وبشروط خاصة غير أن قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 بنص بدوره في المادة (69) على أنه تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية (.... 9- الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار).

وهنا تظهر صعوبة التوفيق بين نصوص قانون العقوبات ونصوص قانون الخدمة المدنية، ومرد الصعوبة من ناحيته أن كلا منهما عالج الموضوع بطريقة الخاصة، فمسلك الأول يتسم بالضبط والتحديد تمشياً مع السياسة العامة في التجريم والعقاب، أما الثاني فقد أثر الشمول والتعميم، فوردت عباراته وقد أحاطت بها احتمالات التفسير المختلفة⁽²⁾.

وسوف نعرض فيما يلي للوضع في كل من قانون العقوبات وقانون الخدمة المدنية⁽³⁾

(1) محكمة النقض: الحكم الصادر في 1988/12/8، ط 5975، س 58 قضائية.
(2) أثر الحكم وفقاً لنصوص قانون العقوبات: جرى الفقه الجنائي على تقييم النصوص الجنائية في قانون العقوبات إلى عقوبات أصلية وتكميلية.
(3) أ.د/ عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1964، ص 55.

وتستمد العقوبة الأصلية وصفها من أنها تكون العقاب الأصلي أو الأساسي المباشر للجريمة والتي توقع منفردة بغير أن يكون القضاء بها معلقاً على الحكم بعقوبة أخرى⁽¹⁾.

بمعنى أن العقوبة الأصلية هي التي ترد حكماً بالحكم والتي تكفي بذاتها لعقاب الجاني. أما العقوبة التبعية فهي عقوبة ثانوية تترتب حتماً في الحالات التي نص عليها القانون أثر الحكم بإحدى العقوبات الأصلية وذلك ولو لم ينص عليها القاضي في حكمه الصادر بالإدانة وهي:-

- 1) الحرمان من الحقوق والمزايا المنصوص عليها في المادة (25).
- 2) العزل من الوظائف الأميرية.
- 3) وضع المحكوم عليه تحت مراقبة البوليس.
- 4) المصادرة.

كذلك العقوبات التكميلية تماثل العقوبة التبعية في كونها لا تقوم بصفة مستقلة بل تلحق بعقوبة أخرى أصلية، إلا أنه بينما تطبق العقوبة التبعية متى توافرت شروطها بقوة القانون ودون الحاجة إلى نص بها في الحكم، لا تطبق العقوبة التكميلية إلا حيث يعلنها القاضي في حكمه المتضمن للعقوبة الأصلية⁽²⁾، ومن أمثلتها العزل من الوظيفة في الحالات المنصوص عليها في المادة (27) عقوبات).

وقد نصت المادة (55) من قانون العقوبات على أن "يجوز للمحكمة عند الحكم في جناية أو جنحة بالغرامة أو بالحبس مدة لا تزيد عن سنة أن تأمر في نفس الحكم بإيقاف تنفيذ العقوبة إذا رأت من أخلاق المحكوم عليه أو ماضيه أو سنه أو الظروف التي ارتكب فيها الجريمة ما يبعث على الاعتقاد بأنه لن يعود إلى مخالفة القانون، ويجب أن تبين في الحكم أسباب إيقاف التنفيذ.

(1) محكمة النقض: حكم 1959/3/17، س10ق، 73، ص328.

(2) ا.د/ عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص56.

ويجوز أن يجعل الإيقاف شاملاً لأية عقوبة تبعية ولجميع الآثار الجنائية المترتبة على الحكم.

ومتى صدر حكم جنائي على الموظف، انعكست آثاره هذا الحكم على مركزه الوظيفي فأدى إلى عزله، على وجه التأكيد تارة، وبصفة مؤقتة آثاره أخرى⁽¹⁾.

وهذا العزل هو الذي يكون العقوبة الثانوية للعقوبة الأصلية التي قضى بها الحكم، إلا أن العزل لا يتم بقوة القانون وكنتيجة حتمية لصدور الحكم، بل يستلزم في بعض الحالات إشارة به في الحكم الصادر بالإدانة، وذلك حسبما يكون العزل عقوبة تبعية أو تكميلية.

وقد وضعت المادة (26) من قانون العقوبات القاعدة العامة لمدة العزل المؤقت، فاستلزمت ألا تقل مدته عن سنة واحدة وألا تزيد عن ست سنوات⁽²⁾.

ثم يظهر العزل عند الحكم على العامل بعقوبة جنحة في بعض جنح أشار الشارع بمناسبتها إلى ضرورة النص في الحكم الصادر بالإدانة على عزل العامل، فالعزل هنا هو أيضاً عقوبة تكميلية وجوبية كما أنه عزل مؤقت لا تقل مدته عن سنة ولا تزيد عن ست سنوات⁽³⁾.

وأخيراً يكون العزل عقوبة تكميلية ولكن بصفة جوازية للقاضي عند الحكم على العامل بعقوبة جنحة في جنح معينة، وهو هنا عزل مؤقت أيضاً يتقيد بالحدود الواردة في المادة (26) عقوبات، ومثال هذا العزل التكميلي الجوازي ما جاء في المادة (127) عقوبات من جواز الحكم بالعزل على كل عامل مدان في

(1) أ.د/ عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص56.

(2) أ.د/ حسن صادق المرصفاوي: المرصفاوي في قانون العقوبات تشريعاً وقضاءً في مائة عام، منشأة المعارف، بند 237، ص91-92.

(3) المادة (26) عقوبات والتي تنص على أن "العزل من وظيفة أميرية هو الحرمان من الوظيفة نفسها ومن المرتبات المقررة لها، وسواء كان المحكوم عليه بالعزل عاملاً في وظيفته وقت صدور الحكم عليه أو غير عامل فيها لا يجوز تعيينه في وظيفة أميرية، ولا ينله أي مرتب مدة يقررها الحكم، وهذه المدة لا يجوز أن تكون أكثر من ست سنين ولا أقل من سنة واحدة.

جنحة عقاب أو الأمر بنصاب المحكوم عليه بأثر من العقوبة المحكوم بها عليه قانوناً أو بعقوبة لم يحكم بها عليه أصلاً.

ومؤدى ذلك أن المشرع الجنائي لا يرتب على الأحكام آثاراً موحدة في العلاقة الوظيفية، بل آثاراً متفاوتة تختلف من حكم لآخر، مستهدياً بجسامة الجريمة التي يدان فيها العامل، وما إذا كانت جنائية وجنحة أو بجسامة.

والجرائم الجنائية يحددها المبدأ المعروف "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" أما الجريمة التأديبية فغير محصورة ، فكل خطأ وظيفي، وكل انحراف عن واجبات المهنة، أو مساس بشرفها يعتبر جريمة تأديبية.

فلا عقوبة تأديبية إلا بنص، ولا يجوز للسلطة التأديبية أن تخلق عقوبة لا وجود لها في القانون⁽¹⁾.

استقلال العقوبة التأديبية والجنائية:

مقتضى هذه الاستقلال أن توقيع احدهما لا يمنع من توقيع الأخرى، كما أن استقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية قائم حتى ولو كانت ثمة ارتباط بين الجريمتين⁽²⁾.

العقوبة الموقعة وما إذا كانت عقوبة جنائية أو عقوبة جنحة، وأخيراً بنوع الجرم وما إذا كان متصلاً بشئون وظيفته أو بعيداً عنها⁽³⁾.

ب- أثر الحكم الجنائي وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016:

تنص المادة (96) من قانون الخدمة المدنية على أنه "وتنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية..... 9- الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار، ومفاد ذلك

(1) محكمة القضاء الإداري: القضية رقم 1137 لسنة 8ق، جلسة 1956/12/13، المجموعة س10، ص205.

(2) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم 1030، 36ق، الموسوعة جزء 29، ص43.

(3) أ.د/ عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص58.

أن الحكم الجنائي يؤدي وفقاً لقانون الخدمة المدنية إلى فصل الموظف في حالتين:

1- إذا حكم عليه بعقوبة جنائية، أو بعقوبة مقيدة للحرية سواء أكانت الجريمة مخلة بالشرف أو تفقده الثقة والاعتبار، وهنا يتعين أن يُعرض الأمر على السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمته. وفقاً لما أوضحتها المذكرة الإيضاحية في المادة (179) بنصها: "والعزل الإداري هو العزل الذي يرتبه القانون الإداري أو الوظيفي كأثر للأحكام الجنائية⁽¹⁾، وقد يكون للجهة الإدارية لائحة جزاءات محددة بها الجرائم التأديبية والعقوبات المقررة لها أو يحدد القانون العقوبة للفعل⁽²⁾."

إذا حكم على الموظف حكم نهائي بعقوبة جنائية أو عقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، أو تفقده الثقة والاعتبار يتعين على إدارة الموارد البشرية أن تعرض الأمر على السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمته.

ويتضح من النص أنه يستوي أن تكون العقوبة المقيدة للحرية جنحة مخلة بالشرف حتى تنتهي خدمة الموظف... أي إن الشارع قد قصد في هذا المعنى إلى أن الحكم الذي يصدر بعقوبة جنائية أو بعقوبة جنائية في جنحة فهذا تنتهي العلاقة الوظيفية.

ذلك إن النص السابق المقابل في القانون الملغي في المادة (94) تنص على أن ... تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية:-

(1) م/ ممدوح طنطاوي: الدعوى التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، 2001، ص 259.
(2) من الأمثلة على ذلك نص المادة (110) من قانون الجامعات رقم 49 لسنة 1972 والتي تقضي في فقرتها الأخيرة بأن " كل فعل يزري بشرف عضو هيئة التدريس أو من شأنه أن يمس نزاهته أو قام بإعطاء دروس خصوصية بمقابل أو بغير مقابل يكون جزاؤه العزل.

1- الحكم عليه بعقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ، ومفاد ذلك أن الحكم بعقوبة جنائية في جنحة لا ينهي العلاقة الوظيفية إلا إذا كانت الجنحة مخلة بالشرف.

2- إذا حكم عليه في جنائية بعقوبة مقيدة للحرية جنحة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار وهو فصل يتم بقوة القانون، ولم يحدد المشرع الجرائم التي تعد مخلة بالشرف أو الأمانة سواء في التشريع الجنائي أو في التشريع الإداري إلا أن المحكمة الإدارية العليا تصدت لتعريف الجرائم المخلة بالشرف بقولها " أنها تلك الجرائم التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع، والشخص إذا انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقي لا يكون أهلاً لتولي المناصب العامة التي يقتضي فيمن يتولاها أن يكون متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق(1)".

وفي تعريف آخر للمحكمة الإدارية العليا للجرائم المخلة بالشرف أنها " هي تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق والانحراف في الطبع مع الأخذ في الاعتبار طبيعة الوظيفة ونوع العمل الذي يؤديه العامل المحكوم عليه ونوع الجريمة والظروف التي ارتكبت فيها الأفعال المكونة لها ومدى كشفها عن التأثير بالشبهات والنزوات وسوء السيرة والحد الذي ينعكس إليه أثرها على العمل وغير ذلك من الاعتبارات(2)".

العزل كعقوبة تكميلية في الجنايات:

تنص المادة (27) عقوبات على أن " كل موظف ارتكب جنائية مما تنص عليه في الباب الثالث والرابع والسادس والسادس عشر من الكتاب الثاني من هذا

(1) المحكمة الإدارية العليا: جلسة 5 نوفمبر 1966، الطعن رقم 10/11 قضائية، المجموعة 4 في 15 عاماً، ص 4/29.

(2) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم 492، س 15 قضائية عليا، جلسة 22 يناير 1972.

القانون عومل بالرأفة، فحكم عليه بالحبس يحكم عليه أيضاً مدة لا تنقص عن ضعف مدة الحبس المحكوم بها عليه.

ولكي يحكم بالعزل طبقاً لهذا النص لابد من توافر شروط، أولها خاص بالجريمة المرتكبة، والآخر خاص بالعقوبة المحكوم بها والثالث بسبب تخفيفها⁽¹⁾. أما الجريمة فيجب ان تكون جنائية أولاً، وأن تكون من الجنايات التي حددها النص ثانياً، وهي الرشوة واختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والإكراه وسوء معاملة الموظفين لأفراد الناس والتزوير، وتضاف إلى هذه الجنايات جريمة إخفاء ما تحصل من هذه الجنايات إذا كان الجاني يعلم بذلك، ويلاحظ أن هذه الجرائم ذات صلة وثيقة بأعمال الوظيفة، ولا يشترط لإنطباق المادة (27) ان تقع الجريمة تامة، بل يسري حكمها حتى ولو وقفت عند حد الشروع، لأن الشروع في الجناية جنائية⁽²⁾.

والعزل كعقوبة تبعية أو تكميلية أي سواءً عزلاً نهائياً أم عزلاً مؤقتاً يقع بالتطبيق لقانون العقوبات، وبين إنهاء خدمة الموظف وقطع رابطة التوظيف نهائياً كجزاء تأديبي بعد محاكمة تأديبية، أو بطريق العزل الإداري ونتيجة للحكم على الموظف في جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف، فكل أولئك أسباب قانونية لإنهاء خدمة الموظف يطبق كل منها في مجاله متى قام موجبه واستوفى أوضاعه وشروطه.

وهذا يعني أن لكل من العزل كعقوبة جنائية بالتطبيق لأحكام قانون العقوبات، والعزل تأديبياً كان أم إدارياً بالتطبيق لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، لكل مجاله وأوضاعه وشروطه وأنه ليس هناك ثمة تلازم بينهما في كل الأحوال، وإن كان يقع التلاقي في تحقيق الأثر في بعض الأحوال⁽³⁾.

(1) أ.د/ عوض محمد عوض: قانون العقوبات القسم العام، طبعة 1987، بدون ناشر، ص 567.

(2) أ.د/ عوض محمد عوض: المرجع السابق، ص 567.

(3) أ.د/ عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص 69.

ومن المستقر عليه أنه لا شأن للمحكمة التأديبية بالوصف الجنائي للواقعة نظراً لاستقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية إلا أن هذا الاستقلال ليس من شأنه أن تلتفت المحكمة التأديبية كلية عن الوصف الجنائي للواقعة.

".... إذ لها أن تأخذ في الاعتبار هذا الوصف والعقوبة الجنائية المقررة له في مجال تقدير جسامة الفعل عند تقديرها للجزاء التأديبي الذي توقعه..."⁽¹⁾.

أما العقوبة المحكوم بها فيجب ان تكون الحبس، لأنه إن حكم في الجناية بعقوبة جنائية كان العزل عقوبة تبعية تترتب بقوة القانون وعلى وجه التأييد.

وأما سبب التخفيف فيجب ان يكون مرجعه إلى معاملة المتهم بالرأفة م 17 عقوبات، فإن كان الحكم بالحبس راجعاً إلى سبب آخر - كما هو الشأن في بعض حالات الشروع في الجنايات (م 4/46، 5 ع) - فلا يجوز الحكم بالعزل كعقوبة تكميلية، إذا توافرت تلك الشروط كان الحكم بالعزل وجوباً.

ب- العزل كعقوبة تكميلية في الجناح:

ينص المشرع على العزل كعقوبة تكميلية في جناح معينة، وليس هناك قاعدة في هذا الشأن، بل يتوقف الأمر على السياسة الجنائية التي ينتهجها المشرع.

والجناح التي يقضي فيها بالعزل تلك التي تنطوي على إساءة استعمال الوظيفة، والعزل هنا وجوبي في كل النصوص المنصوص عليها في قانون العقوبات⁽²⁾، والغالب أن يضاف العزل إلى عقوبة الحبس ولكن المشرع يضيفه إلى الغرامة أحياناً⁽³⁾.

والتزاماً بمبدأ الشرعية لا يجوز للقاضي أن يحكم بعزل الجاني إذا كانت الجناحة التي ارتكبها لا تدرج ضمن الجناح التي نص فيها صراحة على عقوبة العزل.

(1) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم 302، لسنة 33 قضائية عليا، جلسة 6 مارس 1990.

(2) المواد (121، 122، 123، 124، 125، 130، 131، 132) عقوبات.

(3) المادتان (122، 132) عقوبات.

أثر العزل ومدته:

الأصل في العزل أنه سبب لإنهاء العلاقة الوظيفية، وليس في طبيعته ما يمنع من نشوئها من جديد، وقد لاحظ المشرع ذلك وخشى إن هو قصر العزل على مجرد الفصل من الوظيفة أن تقوم جهة الإدارة عقب الحكم بالعزل بإعادة تعيين المحكوم عليه في نفس وظيفته أو في وظيفة أخرى، فيكون تقرير العزل في القانون ضرباً من العبث⁽¹⁾.

ولهذا رتب المشرع على العزل أثراً لا تقتضيه طبيعته فجعله مانعاً من إعادة التعيين لفترة محددة، ونص على ذلك في المادة (26) عقوبات، وطبقاً لهذه المادة تتراوح المدة بين ست سنوات كحد أقصى وسنة واحدة كحد أدنى، فإذا نص المشرع على العزل كعقوبة تكميلية ووقته بمدة محددة لم يُجز للقاضي أن يتجاوزها، أما إذا نص عليه ولم يجعل له أمداً فللقاضي أن يقدر مدته فيما بين حديه الأدنى والأقصى بشرط ألا تقل عن ضعف مدة الحبس المحكوم بها.

الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة:

تنتهي خدمة الموظف وفقاً للمادة (69) من القانون رقم 81 لسنة 2016

لأحد الأسباب الآتية:-

.... 3- الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة". وقد أوضحت

المذكرة الإيضاحية في مادتها "174" بأنه: إذا حكم على الموظف بالإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة، يتعين على إدارة الموارد البشرية أن تعرض الأمر على السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمته اعتباراً من تاريخ صدور الحكم، ما لم يكن موقوفاً عن العمل قبل صدور الحكم، فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه، ولا يجوز أن يسترد منه ما سبق أن صرف له من أجر".

(1) أ.د/ عوض محمد عوض: المرجع السابق، ص569.

وبهذا النص يكون المشرع قد جعل سلطة توقيع جزاء الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة من اختصاص السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمة الموظف إذ جعلها من اختصاص السلطة المختصة على نحو ما جاء بالبند (3) من المادة (69).

وتلك العقوبة تنهي علاقة الموظف بالدولة مع عدم جواز استرداد ما صرف له من أجر- ولا توقع تلك العقوبة إلا بمعرفة المحكمة التأديبية نظراً لخطورتها، ويسقط الحق في المعاش في حالة الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف، إلا أن مركز الموظف لا يتحدد على وجه حاسم إلا بالقرار الذي يصدر بإنهاء خدمته⁽¹⁾.

والإحالة إلى المعاش تعني إنهاء خدمة الموظف وإخراجه نهائياً اعتباراً من تاريخ صدور الحكم، فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه.

والإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة كجزء تأديبي تشمل

صورتين:-

الصورة الأولى: الإحالة إلى المعاش.

الصورة الثانية: الفصل من الخدمة.

حدد المشرع على سبيل الحصر العقوبات التأديبية التي توقع على الموظفين في نص المادة (58) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، كما حددها في جميع القوانين المنظمة للكادرات الخاصة، وعلى هذا فإن السلطة التأديبية ملزمة بأن لا توقع على الموظف إلا العقوبات المحددة حصراً من قبل المشرع.

لكن هذا التحديد لا يعني أن المشرع قد حدد لكل فعل مخالف ما يقابله من عقوبة، واضعاً حداً أدنى وحداً أعلى لكل فعل كما هو الحال بالنسبة للجرائم الجنائية، إنما يعني بهذا التحديد أن المشرع حصر فقط العقوبات التأديبية،

(1) مجموعة أو شادي للفتوى والتشريع: الحكم الصادر في 1961/1/22، رقم 4، ص 2844.

وترك الحرية للسلطة المختصة تقدير عقوبة مناسبة للفصل، أي أن تقدير ملاءمة العقوبة للخطأ الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو من سلطة الإدارة لا رقابة للقضاء عليها إلا إذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهرة أي اتسم بسوء استعمال السلطة⁽¹⁾.

ولا يحول انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب فيما عدا الوفاة من المحاكمة تأديبياً إذا كان قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة ويجوز في المرافعات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة للدولة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها.

ويوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر الأخير عند انتهاء الخدمة، وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة الحق واستثناء من قانون التأمين الاجتماعي 79 لسنة 1975 تستوفي الغرامة المشار إليها من المعاش بما لا يجاوز الربع أو بطريقة الحجز الإداري.

وتنتهي مدة شغل الموظف لإحدى الوظائف القيادية أو الإدارة الإشرافية... " توقيع جزاء تأديبي على شاغل الوظيفة القيادية أو الإدارة الإشرافية طبقاً لما قرره المادة (61) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا المعنى في حكمها بقولها: " أن الأصل أن يقوم الجزاء على أساس التدرج تبعاً لدرجة جسامة الذنب الإداري، وعلى أنه إذا كان للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها، فإن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور الغلو عدم الملاءمة

(1) أ.د/ أنس جعفر: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثامنة، 2019، ص356.

الظاهرة بين درجة الذنب وبين نوع الجزاء ومقدراه، ففي هذه الحالة يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة⁽¹⁾.

إلا أن سلطة الإدارة في اختيار العقوبة الملائمة تزول لو المشرع تدخل وحدد عقوبة محددة لجريمة معينة، فهنا تلتزم سلطة التأديب بحال وقوع المخالفة وثبوتها بتوقيع العقوبة⁽²⁾.

والعقوبات التأديبية التي توقع على الموظفين حسبما نصت المادة (58) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 هي:

- 1- الإنذار.
- 2- الخصم من الأجر لمدة أو لمدد لا تجاوز ستين يوماً في السنة.
- 3- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل.
- 4- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين.
- 5- الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة.
- 6- الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.
- 7- الإحالة إلى المعاش.
- 8- الفصل من الخدمة.
- 9- بالنسبة للعاملين في الوظائف القيادية:
 - التنبيه.
 - اللوم.
 - الإحالة إلى المعاش.

(1) المحكمة الإدارية العليا: حكم 26 فبراير 1966، 25 نوفمبر 1967، 67/3/4 مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمس عشرة عاماً 1965-1980 الجزء الرابع، ص 3939، 3940.
(2) أ.د/ أنس جعفر: المرجع السابق، ص 357.

- الفصل من الخدمة.

وقد تضمن قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 حكماً جديداً لم يكن موجوداً في القانون السابق وهو: أن للسلطة المختصة بعد توقيع جزاء على أحد شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية تقدير مدى استمراره في شغل تلك الوظيفة من عدمه.

ويرى بعض الفقه أن هذا الحكم يتسم بالتعسف والقسوة لأنه يعد بمثابة عقوبة أخرى خلاف العقوبة التي وقعت عليه، بل أنها أقصى من أي عقوبة أخرى، مما يجعله يتعارض مع مبدأ شرعية العقوبة والذي يحول دون عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين⁽¹⁾.

(1) ا.د/ أنس جعفر: الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص358.

المراجع

- (1) إبراهيم شيحا: الوسيط في القانون الإداري، الدار الجامعية، 1996.
- (2) أحكام القضاء الإداري، (مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري).
- (3) أحكام المحكمة الإدارية العليا.
- (4) أحكام المحكمة الإدارية العليا.
- (5) أنس جعفر: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثامنة، 2019.
- (6) أنور أحمد رسلان: وجيز القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة، 2010-2011.
- (7) جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية.
- (8) حسن صادق المرصفاوي: المرصفاوي في قانون العقوبات تشريعاً وقضاءً في مائة عام. منشأة المعارف، الإسكندرية.
- (9) رجب عبد الحكيم سليم: شرح أحكام قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة.
- (10) سليمان الطماوي: القانون الإداري في ظل النظام الإشتراكي، 1961. ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية عشر، العدد الأول، 1996.
- (11) شرح أحكام قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.
- (12) عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1964.
- (13) عوض محمد عوض: قانون العقوبات، القسم العام، طبعة 1987.
- (14) فواد العطار: القانون الإداري، دار النهضة العربية.
- (15) فوزي حبيش: الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، 1986، لبنان.
- (16) القطب طبلية: العمل القضائي في القانون المقارن، دار الفكر العربي، 1995.

- 17) مجموعة عصمت الهواري.
- 18) محسن حسنين حمزة: القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1960.
- 19) محمد باهي أبو يونس الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000.
- 20) محمد زكي أبو عامر: قانون العقوبات في القسم الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان 2003.
- 21) مصطفى عفيفي: النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة، 2007.
- 22) مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الإداري، طبعة 1957.
- 23) ممدوح طنطاوي: الدعوى التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، 2001.