

المسؤولية التأديبية وأصول المحاكمة العادلة دراسة تحليلية في طبيعة المخالفة ومبدأ المشروعية وعلاقة الدعوى الجزائية

تأليف

دكتور محمد كمال عرفه الرخاوي
الباحث والمستشار والخبير والفقير والمؤلف القانوني
والمحاضر الدولي في القانون

الإهداء

إلى روح أمي وأبي الطاهرة، منبع الرحمة ومدرسة
الفضيلة، داعياً الله لهما بالرحمة الواسعة والجنات
الخالدة.

إلى ابنتي الحبيبة وقرّة عيني صبرينال المصرية
الجزائرية، جميلة الجميلات التي تجمع بين سحر
وجمال شط المتوسط وجبال الأوراس الشامخة
وعظمة الجسور المعلقة.

المقدمة

تُعدّ المسؤولية التأديبية ركيزة أساسية للحفاظ على
هيبة الوظيفة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام

واطراد، وهي الأداة القانونية التي تمكن الإدارة من توقيع الجزاء على موظفيها الذين يخلون بواجبات وظائفهم. غير أن ممارسة هذه السلطة التأديبية يجب أن تخضع لضوابط صارمة تحمي حقوق الموظفين من التعسف والاعتداء على حرياتهم الأساسية. يهدف هذا الكتاب إلى تقديم دراسة تحليلية معمقة لطبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية الذي يحكمها، بالإضافة إلى الإشكالية القانونية الكبرى المتعلقة بعلاقة الدعوى التأديبية بالدعوى الجزائية. إننا لا نقدم هنا مجرد سرد للنصوص القانونية، بل نحاول فهم الفلسفة القانونية الكامنة وراء التجريم التأديبي، مع اليقين بأن الله سبحانه وتعالى هو الحكم العدل الذي أمر بالعدل والإحسان. سنغوص في هذا العمل عبر عشرين فصلاً معمقاً لنحلل أركان المخالفة، وضمانات المحاكمة العادلة، وقواعد ازدواجية الدعوى، وصولاً إلى مقارنات تشريعية دقيقة. إن هذا الكتاب هو جهد أصيل خالص، يضع بين يدي المشرعين والقضاة ومجالس التأديب مرجعاً شاملاً ينظم هذا الباب الحيوي من القانون الإداري بما يحقق العدالة ويحفظ كرامة الموظف، مؤكداً أن السلطة التأديبية هي وسيلة للإصلاح وليس أداة للانتقام، وأن القانون يجب

أن يوازن بين مصلحة المرفق وحقوق الأفراد.

الفصل الأول

ماهية المسؤولية التأديبية وأهميتها

المسؤولية التأديبية هي التزام الموظف العام بتبعات الإخلال بواجبات وظيفته، وهي تختلف عن المسؤولية الجنائية والمدنية. في هذا الفصل، نحدد الطبيعة القانونية للمسؤولية التأديبية وهل هي عقدية أم نظامية. الله جعل للأمر أولي، والوظيفة العامة أمانة يجب أدائها بإتقان. ندرس أهمية المسؤولية التأديبية في الحفاظ على الانضباط الإداري وضمان حسن سير المرفق العام. إن التحديد الدقيق للماهية يترتب عليه تحديد الضمانات الإجرائية الواجبة التطبيق. نناقش التطور التاريخي للمسؤولية التأديبية من سلطة تقديرية مطلقة للإدارة إلى سلطة مقيدة بضمانات قانونية وقضائية تحمي الموظف من التعسف.

الفصل الثاني

طبيعة المخالفة التأديبية تعريفًا ومفهومًا

المخالفة التأديبية هي كل فعل أو امتناع صادر من الموظف يخل بواجبات وظيفته أو يمس شرف المهنة.

في هذا الفصل، نحلل التعريف الدقيق للمخالفة وعناصرها المكونة. الله حرم الإخلال بالأمانة، والمخالفة التأديبية صورة من صور هذا الإخلال. ندرس الفرق بين الخطأ المهني البسيط والمخالفة التأديبية الجسيمة. نناقش هل تشترط المخالفة وجود نص تجريمي مسبق أم تكفي المخالفة الواجب الوظيفي العام؟ إن فهم طبيعة المخالفة هو المدخل الصحيح لتطبيق مبدأ المشروعية وضمان عدم معاقبة الموظف على أفعال لا تعتبر مخالفات تأديبية.

الفصل الثالث

مبدأ المشروعية في القانون التأديبي
مبدأ المشروعية هو حجر الزاوية في القانون الإداري والتأديبي، ويقضي بخضوع الإدارة للقانون. في هذا الفصل، ندرس تطبيق هذا المبدأ على السلطة التأديبية للإدارة. الله أمر بالعدل، والعدل يقتضي خضوع الجميع للقانون. ندرس مبدأ لا عقوبة تأديبية بدون نص، ومدى تطبيقه مقارنة بالقانون الجنائي. نناقش مدى سلطة الإدارة في تقدير الوقائع وتكييفها قانوناً ضمن حدود المشروعية. إن احترام مبدأ المشروعية يحمي الموظف من تعسف الإدارة ويضمن أن العقوبة تستند

إلى أساس قانوني سليم وليس إلى هوى رئيس العمل.

الفصل الرابع

عناصر المخالفة التأديبية المادية

تتكون المخالفة التأديبية من ركن مادي يتمثل في الفعل أو الامتناع المخالف للواجب. في هذا الفصل، نحلل الركن المادي وشروط تحققه. الله جعل للأفعال آثاراً، والركن المادي هو التجسيد الخارجي للخطأ. ندرس شرط نسبة الفعل إلى الموظف، وشرط وقوعه أثناء الخدمة أو بسببها. نناقش الحالات التي يعتبر فيها الفعل الصادر خارج نطاق العمل مخالفة تأديبية إذا مس شرف الوظيفة. إن إثبات الركن المادي بدقة يمنع المعاقبة على أفعال افتراضية أو غير ثابتة بالأدلة الكافية.

الفصل الخامس

العنصر المعنوي في المخالفة التأديبية

لا تكتمل المخالفة التأديبية إلا بتوافر القصد أو الخطأ غير العمدي في بعض الحالات. في هذا الفصل، ندرس العنصر المعنوي ومدى اشتراطه في المسؤولية

التأديبية. الله يحاسب على النيات، والقانون التأديبي يراعي درجة الخطأ. ندرس الفرق بين الخطأ العمدي والخطأ غير العمدي في التأثير على نوع العقوبة. نناقش هل توجد مخالفات تأديبية موضوعية لا تتطلب قصداً؟ إن مراعاة العنصر المعنوي تضمن تناسب العقوبة مع درجة استحقاق الموظف للجزاء، وتمنع معاقبة المخطئ غير العمدي بنفس شدة المعتدي المتعمد.

الفصل السادس

واجبات الموظف العام ومصادر التجريم التأديبي تستمد المخالفة التأديبية وصفها من مخالفة واجبات الوظيفة المحددة قانوناً ولوائحاً. في هذا الفصل، نرصد مصادر التجريم التأديبي من قوانين ولوائح وقرارات إدارية. الله أمر بالوفاء بالعقود والالتزامات، والوظيفة العامة مجموعة التزامات. ندرس الواجبات العامة مثل واجب الطاعة والواجب الزمني وواجب الكتمان. نناقش الواجبات الخاصة بكل وظيفة وتأثيرها على تحديد المخالفة. إن وضوح مصادر التجريم يضمن للموظف معرفة ما هو ممنوع عليه، مما يحقق مبدأ شخصية العقوبة وشفافية التجريم.

الفصل السابع

أنواع العقوبات التأديبية ودرجاتها

تتنوع العقوبات التأديبية من الإنذار البسيط إلى الفصل من الخدمة، ولكل درجة ظروفها. في هذا الفصل، نحلل سلم العقوبات التأديبية وترتيبها حسب الجسامة. الله شرع العقوبات زجراً وردعاً، والتدرج فيها رحمة بالمخطئ. ندرس العقوبات الماسة بالوظيفة والعقوبات المادية كالخصم من الراتب. نناقش مبدأ تفريد العقوبة وملاءمتها لطبيعة المخالفة وظروف الموظف. إن التدرج العقابي يمنح الإدارة مرونة في التعامل مع المخالفات، ويمنع اللجوء المباشر لأقصى العقوبات إلا في الحالات المستحقة فعلياً.

الفصل الثامن

مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة

يُعد مبدأ التناسب ضماناً جوهرية للموظف ضد تعسف الإدارة في توقيع العقوبة. في هذا الفصل، ندرس معايير قياس التناسب بين جسامة الفعل وشدّة العقوبة. الله أمر بالقسط، والتناسب جوهر القسط في العقاب. ندرس دور القاضي الإداري في مراقبة تناسب

العقوبة وإلغاءها إذا كانت جسيمة بلا مبرر. نناقش الظروف المخففة والمشددة التي تؤثر في تقدير العقوبة. إن احترام مبدأ التناسب يعزز ثقة الموظف في عدالة النظام التأديبي، ويحول دون تحول العقوبة إلى أداة انتقامية تهدر كرامة الإنسان.

الفصل التاسع

سلطة الإدارة التقديرية في توقيع العقوبة تملك الإدارة سلطة تقديرية في اختيار نوع العقوبة ضمن الحدود القانونية، لكن هذه السلطة ليست مطلقة. في هذا الفصل، نحلل نطاق السلطة التقديرية وحدود رقابة القضاء عليها. الله جعل للأمر أولي، والسلطة التقديرية يجب أن تمارس بحكمة. ندرس حالات خروج الإدارة عن حدود تقديرها وسقوط قرارها للعب في السبب أو المحل. نناقش دور مجلس التأديب في مراجعة تقدير الإدارة للعقوبة. إن الرقابة القضائية على السلطة التقديرية تضمن عدم انحراف الإدارة بالسلطة التأديبية عن غايتها الإصلاحية إلى غاية التعسف.

الفصل العاشر

الإجراءات التأديبية وضمانات التحقيق قبل توقيع العقوبة، يجب اتباع إجراءات تحقيقية تضمن حق الدفاع للموظف. في هذا الفصل، ندرس مراحل التحقيق الإداري وشكلياته. الله أمر بالسمع العادل، والتحقق الجيد هو أساس الحكم العادل. ندرس وجوب إخطار الموظف بالتهمة الموجهة إليه وتمكينه من الاطلاع على الملف. نناقش بطلان العقوبة إذا لم تتبع إجراءات التحقيق القانونية. إن الالتزام بالإجراءات يحمي الإدارة من الطعن في قراراتها، ويحمي الموظف من العقوبة بناءً على اتهامات كيدية غير مثبتة.

الفصل الحادي عشر

حق الدفاع في المحاكمة التأديبية يُعد حق الدفاع من الحقوق الأساسية المكفولة للموظف أثناء المحاكمة التأديبية. في هذا الفصل، نحلل مضمون حق الدفاع وضمانات ممارسته. الله شرع الدفاع عن النفس، وهو حق مقدس في كل محاكمة. ندرس حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ، وحقه في تقديم المستندات والأدلة. نناقش حق الموظف في مواجهة شهود الاتهام ومناقشتهم. إن ضمان حق الدفاع يحقق التوازن بين سلطة الإدارة

وقوة الموظف، ويضمن صدور القرار التأديبي بناءً على
قناعة مستنيرة بكافة جوانب الواقعة.

الفصل الثاني عشر

تشكيل مجالس التأديب واختصاصها

تختص مجالس تأديبية مستقلة بالنظر في المخالفات
الجسيمة لضمان الحياد. في هذا الفصل، ندرس
طريقة تشكيل هذه المجالس وضمانات استقلالها. الله
أمر بالشورى، والمجلس شكل من أشكال الشورى
في الحكم. ندرس دور أعضاء القضاء في تشكيل
المجالس لضمان الحياد. نناقش اختصاصات المجالس
التأديبية مقارنة بسلطة رئيس المصلحة المباشرة. إن
استقلالية مجلس التأديب تعزز ثقة الموظفين في
نزاهة الحكم، وتبعد شبهة التأثير الإداري المباشر
على مصير الموظف.

الفصل الثالث عشر

سقوط الدعوى التأديبية بالتقادم

لا تبقى الدعوى التأديبية معلقة إلى الأبد، بل تسقط
بمضي مدة زمنية محددة. في هذا الفصل، ندرس
قواعد التقادم في المادة التأديبية ومددها. الله جعل

للأشياء آجالاً ، والتقادم يستقر به الوضع القانوني. ندرس بداية سريان مدة التقادم وطرق قطعها. نناقش الفرق بين تقادم الدعوى وتقادم العقوبة. إن تحديد مدة التقادم يضمن سرعة الفصل في المنازعات، ويحمي الموظف من ملاحقة تأديبية بعد مرور وقت طويل يصعب فيه الدفاع عن نفسه.

الفصل الرابع عشر

علاقة الدعوى التأديبية بالدعوى الجزائية المبدأ العام تتقاطع الدعوى التأديبية مع الدعوى الجزائية عندما يشكل الفعل جريمة ومخالفة تأديبية معاً. في هذا الفصل، ندرس المبدأ العام لاستقلال كل دعوى عن الأخرى. الله شرع حدوداً للجنايات وآخر للتأديبات، ولكل هدف مختلف. ندرس استقلال جهة النظر واستقلال موضوع الدعوى واستقلال العقوبة. نناقش لماذا لا يمنع الحكم الجنائي من رفع الدعوى التأديبية والعكس. إن فهم مبدأ الاستقلال يوضح أن الهدف الجنائي هو العقاب العام، بينما الهدف التأديبي هو الحفاظ على هيبة المرفق.

الفصل الخامس عشر

أثر رفع الدعوى الجزائية على السير في الدعوى
التأديبية

قد يتوقف السير في الدعوى التأديبية انتظاراً للفصل
في الدعوى الجزائية المقامة عن نفس الواقعة. في
هذا الفصل، ندرس قاعدة توقف التأديبي انتظاراً
للجنائي وشروطها. الله يسر الأمر لعباده، وانتظار
الحكم الجنائي يوضح الحقيقة. ندرس الحالات التي
يكون فيها الوقوف اختيارية للإدارة والحالات التي يكون
فيها إلزامياً. نناقش المبررات القانونية وراء ضرورة
انتظار الحكم الجنائي لضمان وحدة الحقيقة. إن
التنسيق بين الدعويين يمنع صدور أحكام متضاربة
ويحفظ هيبة القضاء والإدارة معاً.

الفصل السادس عشر

أثر الحكم الجنائي بالبراءة على الدعوى التأديبية
إذا حكم على الموظف بالبراءة في الدعوى الجزائية،
هل يسقط عنه المسؤولية التأديبية؟ في هذا الفصل،
نحلل هذا الإشكال القانوني الدقيق. الله أبرأ الذمة
جنائياً، لكن التأديبي له معايير أخرى. ندرس الحالات
التي تسقط فيها الدعوى التأديبية بالبراءة والحالات
التي تبقى قائمة. نناقش فرق السبب بين البراءة

لعدم كفاية الأدلة والبراءة لعدم وقوع الفعل أصلاً. إن التمييز الدقيق يحمي الموظف من الملاحقة التأديبية بعد ثبات براءته جنائياً من الفعل ذاته، إلا إذا كانت المخالفة التأديبية مستقلة في عناصرها.

الفصل السابع عشر

أثر الحكم الجنائي بالإدانة على الدعوى التأديبية إذا أدين الموظب جنائياً، فإن ذلك ينعكس حتماً على وضعه الوظيفي. في هذا الفصل، ندرس الأثر تلقائي للإدانة الجنائية على الوظيفة. الله حرم الجريمة، والمجرم لا يليق بالوظيفة العامة غالباً. ندرس الحالات التي تستلزم الإدانة الجنائية الفصل تلقائياً من الخدمة. نناقش مدى إلزامية الحكم الجنائي بالنسبة لمجلس التأديب في إثبات الوقائع. إن الإدانة الجنائية تسهل إثبات المخالفة التأديبية، لكنها لا تغني دائماً عن إجراء المحاكمة التأديبية لتحديد نوع العقوبة الوظيفية.

الفصل الثامن عشر

مبدأ عدم جواز ازدواجية العقوبة
يثور جدل حول معاقبة الموظف عقوبتين عن فعل واحد

جنائية وتأديبية. في هذا الفصل، ندرس مبدأ عدم جواز ازدواجية العقوبة ومدى تطبيقه. الله نهى عن الظلم، والمعاقبة مرتين على ذات الفعل قد تكون ظلمًا. ندرس الفرق بين ازدواجية العقوبة واستقلال الغايات بين العقوبتين. نناقش التوجهات الحديثة في الفقه والقضاء نحو تخفيف العقوبة التأديبية إذا نفذت العقوبة الجنائية. إن تحقيق العدالة يقتضي مراعاة ما تم تنفيذه من عقوبات سابقة حتى لا يثقل كاهل الموظف بما لا طاقة له به.

الفصل التاسع عشر

الرقابة القضائية على القرارات التأديبية

تخضع القرارات التأديبية لرقابة القضاء الإداري لضمان مشروعيتها. في هذا الفصل، نحلل نطاق رقابة القاضي الإداري على هذه القرارات. الله شرع القضاء لرفع الظلم، والرقابة ضمانة للحقوق. ندرس أسباب الطعن في القرار التأديبي من عدم الاختصاص وعيب الشكل وعيب السبب. نناقش سلطة القاضي في إلغاء العقوبة أو تعديلها في بعض التشريعات. إن فعالية الرقابة القضائية هي الضمان الحقيقي لاحترام مبدأ المشروعية وحقوق الدفاع في المادة التأديبية.

الفصل العشرون

خاتمة نحو نظام تأديبي عادل ومتوازن
نختتم الكتاب بالتأكيد على أن النظام التأديبي يجب أن
يوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الموظف. الله جعل
العدل ميزان الأرض، والقانون يحقق هذا العدل. نطرح
رؤية إصلاحية لتطوير القوانين التأديبية بما يضمن
سرعة الفصل وعدالة العقوبة. المستقبل لنظام تأديبي
يركز على الإصلاح والوقاية قبل العقاب. نضع هذا
الكتاب كأمانة علمية تسهم في تطوير التشريعات
الإدارية. الله ولي التوفيق في تحقيق الاستقرار
الوظيفي. إن التوازن بين الضرورات الإدارية والضمانات
الفردية هو سر نجاح الوظيفة العامة، والقانون هو
الميزان الذي يحقق هذا التوازن لضمان رخاء الأمة.

الخاتمة

وبعد إتمام هذه الرحلة في المسؤولية التأديبية
وعلاقتها بالدعوى الجزائية، ندرك أن العدالة تتطلب
فهماً عميقاً لطبيعة كل دعوى. إن الله سبحانه
وتعالى هو الحكم العدل، والقانون البشري يجب أن
يعكس هذه العدالة في نصوصه وتطبيقه. نأمل أن يكون

هذا الكتاب قد قدم إضافة نوعية للمكتبة القانونية، وأن يكون دليلاً للمشرعين والقضاة والإداريين. إن مستقبل العدالة الإدارية مرهون بقدرة الأنظمة على التطور مع الحفاظ على الثوابت الأخلاقية والدينية. والحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات.

الفهرس

المقدمة

الفصل الأول ماهية المسؤولية الأدبية وأهميتها

الفصل الثاني طبيعة المخالفة الأدبية تعريفًا

ومفهومًا

الفصل الثالث مبدأ المشروعية في القانون الأدبي

الفصل الرابع عناصر المخالفة الأدبية المادية

الفصل الخامس العنصر المعنوي في المخالفة الأدبية

الفصل السادس واجبات الموظف العام ومصادر التجريم

الأدبي

الفصل السابع أنواع العقوبات الأدبية ودرجاتها

الفصل الثامن مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة

الفصل التاسع سلطة الإدارة التقديرية في توقيع

العقوبة

الفصل العاشر الإجراءات الأدبية وضمائم التحقيق

الفصل الحادي عشر حق الدفاع في المحاكمة
التأديبية

الفصل الثاني عشر تشكيل مجالس التأديب
واختصاصها

الفصل الثالث عشر سقوط الدعوى التأديبية بالتقادم
الفصل الرابع عشر علاقة الدعوى التأديبية بالدعوى
الجزائية المبدأ العام

الفصل الخامس عشر أثر رفع الدعوى الجزائية على
السير في الدعوى التأديبية

الفصل السادس عشر أثر الحكم الجنائي بالبراءة على
الدعوى التأديبية

الفصل السابع عشر أثر الحكم الجنائي بالإدانة على
الدعوى التأديبية

الفصل الثامن عشر مبدأ عدم جواز ازدواجية العقوبة
الفصل التاسع عشر الرقابة القضائية على القرارات

التأديبية

الفصل العشرون خاتمة نحو نظام تأديبي عادل ومتوازن
الخاتمة

تم بحمد الله وتوفيقه

تأليف دكتور محمد كمال عرفه الرخاوي

الباحث والمستشار والخبير والفقير والمؤلف القانوني
والمحاضر الدولي في القانون
حقوق النسخ والطبع والنشر والتوزيع محفوظة للمؤلف