

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

أ.د. حنان محمد القيسي

الجامعة المستنصرية / العراق

تاريخ قبول المقال: 11 / 03 / 2020

تاريخ إرسال المقال: 23 / 12 / 2019

الملخص

يكون القرار التأديبي واجب التنفيذ متى ما استكمل الشروط اللازمة لنفاذه من الناحية القانونية، ما لم تقم الإدارة بسحبه أو القضاء بإلغائه. ولكي يُنتج القرار التأديبي أثره ويُحقق الغرض الذي صدر من أجله، أي الردع والزجر، لابد أن يكون نافذاً في حق الموظف المُخاطب به وذلك منذ علم الموظف به بإحدى وسائل العلم بالقرار الإداري أي النشر أو التبليغ أو العلم اليقيني، وأن يكون سريانه قد بدأ من حيث الزمان، وأن يُنفذ باتباع الطرق التي رسمها القانون لذلك.

ويتأثر تنفيذ القرار التأديبي بعدة مسائل مثل إختلاف الطرف الذي يقع عليه عبء التنفيذ، سواء أكان الموظف أم الإدارة أم كليهما، ونوع العقوبة التأديبية نفسها، كما قد يرجع التنفيذ إلى الماضي إستثناءً، ويتأثر تنفيذ العقوبة كذلك بالدعوى الجنائية والحكم الصادر فيها.

الكلمات المفتاحية: الإدارة - العقوبة - التأديبية - الموظف

Abstract

A disciplinary decision shall be enforceable once its enforcement is completed legally, unless withdrawn by the administration or canceled by the judiciary. For the disciplinary decision to produce its effect and achieve its purpose for which it was issued, that is, deterrence and denial, it must be effective towards the addressed employee, starting the latter's knowledge of the

decision by one of the legal means of knowledge, publishing, intimation, or knowledge by certainty, and that its implementation has begun in terms of time, and that its implemented is done by following the methods prescribed by the law for this reason.

Many issues influence the implementation of the disciplinary decision, such as the difference in the burden of implementation, whether its achieved by the employee or by the administration or by them both, the type of disciplinary punishment itself, the reactionary may also affect the implementation of a disciplinary decision, in addition to the effects of criminal case and the criminal sentence on the implementation of the sentence.

Mots-clés: gestion - punition - disciplinaire - employé

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

المقدمة

القرار التأديبي كأى عمل قانوني آخر لابد له من بداية يبدأ بها ونهاية يؤول إليها، وتتعدد طرق إنقضاء القرار التأديبي، فمنها ما يكون بتدخل القضاء ومنها ما يكون بتدخل من المشرع، ومنها ما يكون بعمل من جهة الإدارة، ومنها التنفيذ، الذي يكون للإدارة دور إيجابي فيه.

أولاً: أهمية البحث: بازدياد أعداد الموظفين في الإدارات العامة في جميع الدول تقريباً، ونتيجة للعلاقة التنظيمية، والتي تقوم على مبدأي الثواب والعقاب، وإزدياد أحوال اللجوء إلى فرض العقوبات التأديبية لضمان إستمرار عمل المرافق العامة، كل ذلك أدى إلى ظهور إشكالات عملية تتعلق بتنفيذ تلك العقوبات مما يدعو إلى البحث فيه وإماطة اللثام عما غمض منه، بدراسة وصفية مقارنة.

ثانياً: مشكلة البحث: يُثير تنفيذ العقوبات التأديبية بإعتباره أحد طرق إنقضاء العقوبة التأديبية، العديد من الإشكاليات التي تتعلق بمدى إمكان رجعية التنفيذ من جهة، وتقيد التنفيذ بنوع العقوبة من جهة ثانية، وأثر الدعوى الجزائية ووقف تنفيذ الحكم الجزائي على تنفيذ العقوبة التأديبية من جهة ثالثة.

ثالثاً: أهداف البحث: إزاء المشاكل التي تكتنف تنفيذ العقوبة التأديبية من الإدارة، جعلناها محلاً لدراستنا مبتغين منها الوصول إلى الأهداف الآتية:

1. الوقوف على أنواع العقوبات التأديبية ومدى الاختلاف في تنفيذها من قبل الإدارة، ودور الموظف والإدارة على السواء في التنفيذ.

2. تحديد القيود التي قد ترد على التنفيذ، سواء أعلقت برجعية العقوبات التأديبية، أم بأثر إرتباط الدعويين الجزائية والتأديبية على تنفيذ العقوبة التأديبية.

3. بيان أثر إختلاف أنظمة التأديب على تنفيذ العقوبة، والإشارة - كلما أمكن - إلى التطبيقات القضائية ذات الصلة.

رابعاً: تقسيم البحث: وسنقسم بحثنا هذا على مقدمة ومطلبين، سنتناول في المطلب الأول ميعاد تنفيذ العقوبات التأديبية وأثر رجعية بعض القرارات التأديبية إستثناء، أما الثاني فسنتناول فيه القيود التي ترد على التنفيذ نفسه، وعمدنا إلى تضمين بحثنا خاتمة إشملت النتائج المستخلصة من موضوع البحث فضلاً عن المقترحات بصده.

المطلب الأول

ميعاد تنفيذ العقوبات التأديبية

لكي يُمكن أن يُنتج القرار التأديبي أثره ويحقق الغرض الذي صدر من أجله، أي الردع والزجر، يجب أن يكون نافذاً في حق الموظف المخاطب به، وأن يكون سريانه قد بدأ من حيث الزمان، وأن يُنفذ بإتباع الطرق التي رسمها القانون لذلك.⁽¹⁾

والقرار التأديبي ينفذ في حق الإدارة بمجرد صدوره، ويُعدّ التصديق على قرار فرض العقوبة من الجهة المختصة في النظام الرئاسي، أو الحكم التأديبي في النظام القضائي، أو القرار بفرض العقوبة من لجان التأديب في النظام شبه القضائي، بمثابة إصدار له. ويترتب على ذلك بصفة أساسية أن القرار يُعدّ موجوداً و نافذاً في حق الإدارة من تاريخ إصداره، ويستطيع كل ذي مصلحة أن يحتج بهذا التأريخ في مواجهتها.

بيد أنه يتعين القول أنه لا يُمكن الإحتجاج بالقرار التأديبي في مواجهة الموظف إلا من تأريخ إيصاله إلى علمه بإحدى وسائل العلم بالقرار (النشر أو الإعلان (التبليغ) أو العلم اليقيني).⁽²⁾ بعبارة أخرى إن وجود القرار التأديبي وصحته لا يتأثران بعلم الموظف به، ومن ثم لا يُعدّ ذلك عيباً موجِباً للإلغاء، وإنما ينحصر أثر العلم بالقرار التأديبي في عدم نفاذه في حق المخاطب به لحين العلم وحسب.

هذا، ويتأثر ميعاد تنفيذ القرار التأديبي بنوع العقوبة من جهة، ويتأثر هذا الميعاد كذلك بمدى إمكان رجعية التنفيذ برجعية العقوبة التأديبية، وعلى وفق البيان الآتي:

الفرع الأول: أثر نوع العقوبة على تنفيذ القرار التأديبي:

يكون القرار التأديبي واجب التنفيذ متى ما استكمل شرائط نفاذه من الناحية القانونية من تأريخ نفاذه بحق الإدارة بالإصدار والموظف بالعلم، ما لم تسحبه الإدارة أو يُلغى من القضاء. أما الطعن بالعقوبات التأديبية فلا يُعدّ من قبيل موانع التنفيذ ولا يؤدي إلى إيقاف التنفيذ بأي حال من الأحوال، أي أن رفع دعوى الإلغاء لا يتضمن بنفسه إنذاراً بوقف تنفيذ القرار التأديبي.

من جهة أخرى لا تستطيع الإدارة الإمتناع عن تنفيذ العقوبة التأديبية، إذ ليس لها من سلطة تقديرية في هذا الصدد، إذ أنها تستنفذ سلطتها التقديرية في النظام الرئاسي في التأديب عند تكييفها للفعل وعند إختيار الجزاء، وليس لها من سلطة تقديرية في تنفيذ أحكام المحاكم التأديبية في النظام القضائي في التأديب، بل أن إمتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام التأديب سيُعرضها للمسؤولية، على وفق قواعد الإمتناع عن تنفيذ

¹ - د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة، ص370.

² - للمزيد راجع: د. خالد سمارة الزعبي - القرار الإداري بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لسنة 1999.

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

الأحكام القضائية. ولا يبقى أمامها سوى اللجوء إلى أي من الوسائل الإدارية لإنهاء العقوبة التأديبية كالمحو والسحب.

على ما تقدم، متى ما أصبح الجزاء التأديبي نهائياً لإستنفاد وسائل الطعن فيه، سواء أكانت هذه الوسائل إدارية أم قضائية. يُصبح هذا الجزاء واجب التنفيذ. فإذا كان عبء التنفيذ يقع على الموظف فإنّ عليه أن يُبادر إلى تنفيذه إختياراً وإلاّ ينفذ عليه جبراً. أما إذا كان عبء التنفيذ يقع على عاتق الإدارة، كلياً أو جزئياً، فإنّ عليها أن تبادر إلى إتخاذ الإجراءات الضرورية لتنفيذه.

وتختلف وسائل تنفيذ القرار الإداري باختلاف الطرف الذي يقع عليه عبء التنفيذ وبإختلاف طبيعة الأثر القانوني الذي يُرتبه، فضلاً عن نوع العقوبة التأديبية المفروضة، وكما يأتي بيانه:

أولاً: العقوبات الأدبية: وتُعدّ هذه العقوبات نوع من التحذير الوقائي الذي تُمارسه الإدارة في مواجهة موظفيها بهدف وقايتهم ومنعهم من العودة إلى إرتكاب أخطاء جديدة مستقبلاً، يتعرضون معها لتوقيع جزاءات أشدّ جسامة، مثل لفت النظر والإنداز في العراق، والإنداز وتأجيل موعد إستحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر وتأجيل الترقية عند إستحقاقها في مصر.

ولا يُثير تنفيذ هذه العقوبات من جهة الإدارة أية صعوبات تذكر، لإنعدام تأثيرها المباشر على الوضع المادي للموظف، وما يملكه من مزايا وحصانات وظيفية، وتُبادر الإدارة إلى البدء بتنفيذ العقوبة من تأريخ نفاذ القرار التأديبي، إلاّ أنّ الآثار التي تترتب على العقوبة التأديبية قد تكون بتأريخ لاحق كما في تأخير الترفيع أو الزيادة التي يستحقها الموظف، إذ أنّ احتسابها - تنفيذاً للعقوبة المفروضة على الموظف - يكون من تواريخ إستحقاق تلك العلاوات.⁽³⁾

ثانياً: العقوبات المالية: وهي العقوبات التي تهدف إلى حرمان الموظف من المزايا المالية المقررة في القوانين، أو الإنقاص منها. وهي قد تكون عقوبات مالية مباشرة (مثل الخصم من المرتب والحرمان من العلاوة وتأجيل موعد إستحقاق العلاوة في مصر، وقطع الراتب وإنقاص الراتب وتأخير الترفيع أو الزيادة في العراق)، أو غير مباشرة (مثل تأجيل الترقية وخفض الراتب (الأجر) أو خفض الوظيفة إلى الدرجة الأدنى وخفض الوظيفة والأجر معاً في مصر وتنزيل الدرجة في العراق).

ونظراً لخطورة العقوبات المالية لكونها تنصب على المصدر الوحيد للدخل للموظف في الغالب، أي الراتب، فأننا نلاحظ أمرين مهمين، الأول أنّ تنفيذ مثل هذه العقوبات يكون حصراً من جهة الإدارة، والثاني أنّ المشرع وضع بعض الضوابط لتنفيذ هذه العقوبات بهدف ضمان وجود حدّ أدنى من الراتب يضمن للموظفين الحياة الكريمة، كما في تحديد نسبة قطع الراتب.

³ - تنص المادة (1/9) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي على " تسري مدد التأخير في الترفيع أو الزيادة التي تترتب على العقوبات الوارد ذكرها في المادة (8) من هذا القانون إعتباراً من تأريخ إستحقاق الموظف للترفيع أو الزيادة".

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

ثالثاً: العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية: وتُعدّ من العقوبات الشديدة التي توقع على المخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظف وتتسم بالجسامة أو الخطورة، والتي تؤدي إلى إبعاد الموظف عن وظيفته، أي تقصم الرابطة الوظيفية ما بين الموظف المعاقب والإدارة التي كان يعمل فيها، وهذا الإبعاد إما أن يكون مؤقتاً (مثل الوقف عن العمل في مصر، والفصل من الوظيفة في العراق)، أو نهائياً (مثل الإحالة إلى المعاش في مصر، والعزل من الوظيفة في العراق).

ولا يُثير تنفيذ تلك العقوبات التأديبية، أية صعوبة من حيث تأريخ نفاذها، لأنّ تلك العقوبات تنفذ اعتباراً من اليوم التالي لعلم الموظف المخطئ بقرار فرض العقوبة، بأي من وسائل العلم سائلة الذكر. وفي هذه العقوبات تكون عملية التنفيذ شركة ما بين الإدارة والموظف، إذ يُساهم الموظف في عملية التنفيذ من خلال الإمتناع عن الحضور إلى مقر العمل أو مباشرة أي من أعمال الوظيفة لإعتباره أجنبياً عنها.

الفرع الثاني: رجعية تنفيذ العقوبة التأديبية إستثناء:

المبدأ المسلم به في قضاء مجلس الدولة الفرنسي عدم جواز تضمين القرارات الإدارية، سواء أكانت تنظيمية عامة أم فردية أثراً رجعياً.⁽⁴⁾ ولما كان الأصل في سريان القرار التأديبي في حق الإدارة التي أصدرته أن يكون من تأريخ إصداره وفي حق المخاطب به من تأريخ علمه به، فهو من حيث المبدأ لا يسري بأثر رجعي على الماضي، أي أنّ سريان القرار التأديبي يكون بأثر مباشر من تأريخ نفاذه وعدم إنسحابه على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك.

ويقوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على إعتبارات عديدة، منها عدم المساس بالحقوق المكتسبة،⁽⁵⁾ إذ أنّ الأفراد إذا ما إكتسبوا حقوقاً في ظل نظام قانوني معين، فإنه يمتنع المساس بهذه الحقوق - إذا ما تم تغيير أو تعديل الأوضاع القانونية التي تم في ظلها ترتيب هذه الحقوق وإكتسابها قانوناً - إلاّ بالوسيلة المشروعة التي يُحددها القانون ذو الأثر الرجعي.

ومن جهة أخرى يضمن مبدأ عدم الرجعية إستقرار المعاملات على إعتبار أنّ التنظيم يكون عادة للمستقبل مع عدم التعرض للآثار التي ترتبت في ظل الماضي سليمة، فضلاً عن أنّ قاعدة عدم الرجعية تقوم على فكرة حماية الأفراد وتحقيق ضمان لهم ضد إعتداء مُصدر القرار على إختصاص سلفه.⁽⁶⁾

ومضمون عدم الرجعية هو أنّ الجزاء لا يُرتب أثره إلاّ من تأريخ توقيعه، أي من تأريخ صدور الحكم أو القرار التأديبي ولا ينسحب إلى تأريخ سابق عليه كتأريخ إرتكاب المخالفة مثلاً، حتى في الحالات التي يتم

4 - د. سليمان الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، 1976، ص559.

5 - د. عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983، ص315.

6 - د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص509.

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

فيها إلغاء العقوبة لعيب في الشكل، فإنه لا يجوز عند توقيعها مرة أخرى على الوجه الصحيح إعطاءها أثراً رجعيّاً يرتد إلى تأريخ توقيع العقوبة الملغاة، فإذا وقعت بهذه الصورة كانت باطلة. (7)

وهذا المضمون أكثر إتساعاً في العقوبات التأديبية من غيرها من القرارات الإدارية، ففضلاً عن عدم إنتاج العقوبة التأديبية لآثارها إلاّ من وقت صدورها وعدم إمتداد آثارها إلى الماضي، لا بد أن تكون هذه العقوبة واردة ضمن العقوبات التي يجوز لسلطة التأديب توقيعها وأن تكون منصوفاً عليها وقت ارتكاب المخالفة. (8)

وهذا وقد حرص القضاء الإداري الفرنسي والمصري والعراقي على أعمال هذا المبدأ لكفالة إحترام وصيانة المجال الزمني الخاص بتطبيق كل قانون على حدة من جهة، (9) وإحترام الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الذاتية كما أسلفنا من جهة أخرى.

وقد كفل القضاء الإداري هذا المبدأ وإستقرت أحكامه على عدم رجعية العقوبات التأديبية. إذ ألزم القضاء الإداري السلطة التأديبية - رئاسية كانت أم قضائية - بتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً وقت وقوع الفعل التأديبي، الذي يُجازى الموظف من أجله، وعدم تطبيق أية عقوبة تأديبية لاحقة على تأريخ وقوع المخالفة التأديبية.

ونظراً لأهمية مبدأ عدم الرجعية فقد عدّ من المبادئ الدستورية التي نصت عليها بعض الدساتير، إذ تنص المادة (76) من الدستور المصري لسنة 2014 على "... ولا عقاب إلاّ على الأفعال اللاحقة لتأريخ نفاذ القانون". وتنص المادة (19/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على "ليس للقوانين أثر رجعي ما لم يُنص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الإستثناء قوانين الضرائب والرسوم"، وتنص الفقرة (عاشراً) من نفس المادة على "لا يسري القانون الجزائي بأثر رجعي إلاّ إذا كان أصحح للمتهم".

ومن ثم لا يتأثر تنفيذ العقوبات طالما لا وجود للرجعية، إلاّ أن بعض الفقه ذهب إلى جواز رجعية العقوبة التأديبية، مع تعليق ذلك على إباحة المشرع، وذلك في الأحوال الآتية:

1. الموظف الموقوف عن العمل ثم يوقع عليه جزاء الفصل من الخدمة أو الإحالة إلى المعاش، فإنّ الجزاء في هذه الحالة يُطبق من تأريخ صدور قرار وقفه وليس من تأريخ توقيع الجزاء، (10) لأنّ الموظف الموقوف عن العمل تُرفع يده بالفعل عن ممارسة أعباء منصبه الوظيفي من تأريخ إيقافه وفقاً لأحكام المادة (83) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978.

7 - د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1964، ص 277.

8 - د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 436.

9 - د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976، ص 187.

10 - د. عبد الفتاح حسن، القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص 321.

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

2. القانون الأصلح للمتهم، وذلك إذا كانت القاعدة التي سوف تُطبق بأثر رجعي تؤدي إلى خفض أو إلغاء العقوبة التي فرضت، كما لو صدر قانون جديد يقضي بإلغاء بعض العقوبات في القانون القديم.
3. إذا كانت هنالك قرارات إدارية منفذة لأحكام قضائية صادرة بالإلغاء أو كانت هنالك قرارات إدارية ساحبة لقرارات سبق صدورها، وذلك إذا كانت الرجعية لا تمس حقوقاً مكتسبة أو مراكز قانونية مستقرة ترتبت قبل صدور تلك القرارات السابقة.

المطلب الثاني**أثر إرتباط الدعويين الجزائية والتأديبية على تنفيذ العقوبة التأديبية**

لا يخفى على أحد التداخل ما بين المسؤوليتين الجنائية والتأديبية عموماً، وهو تداخل يتجلى بأوضح صوره في نظام التأديب القضائي، كما في مصر، ولعل ذلك يؤثر حتماً في تنفيذ القرار (وأيضاً الحكم) التأديبي خاصة في أحوال وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية أو وقف تنفيذ العقوبة الجنائية وأثر ذلك على العقوبة التأديبية، وعلى وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية:

تثور مشكلة الإرتباط ما بين الدعويين التأديبية والجزائية، ومدى تقيد القاضي الإداري بالحكم الجنائي. فإذا كانت الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي حجة بما فصلت فيه، لأن الحكم عنوان الحقيقة فيما قضى به، إلا أن الذي يحوز الحجة من الحكم هو المنطوق والأسباب الجوهرية المكمل له. والقاضي الإداري لا يرتبط بالحكم الجنائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم وإن فصله فيها ضرورياً للفصل في الدعوى أمام القاضي الإداري.

فالقاضي الإداري يتقيد بما أثبتته القاضي الجنائي في حكمه من وقائع كان الفصل فيها لازماً، ولا يتقيد بالتكييف القانوني لهذه الوقائع، وأساس ذلك أن التكييف من الناحية الإدارية يختلف عنه من الناحية الجنائية، فالمحاكمة الإدارية تبحث في مدى إخلال الموظف بواجبات وظيفته حسبما يستخلص من مجموع التحقيقات، أما المحاكمة الجنائية فينحصر أثرها في قيام جريمة من جرائم القانون الجنائي، وقد يصدر الحكم بالبراءة في الجريمة الجنائية ومع ذلك فإن ما يقع من الموظف قد يشكل ذنباً إدارياً يستوجب مساءلته عنه تأديبياً، وأساس ذلك إختلاف نطاق المسؤولية الجنائية عن المسؤولية الإدارية.⁽¹¹⁾

وعلى الرغم من الإختلاف المذكور أعلاه إلا أن الوقائع المنسوبة إلى الموظف قد تربط بين الدعويين، ويتوقف - من ثم - الفصل في الدعوى التأديبية على الفصل في الدعوى الجنائية، مع عدم إمكان افتراض العكس. فما هو الحكم؟

¹¹ - الطعن رقم 554، في 1985/12/21، لسنة 27ق، مكتب فني 1، 3 صفحة رقم 665.

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

بيّن قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 أحوال الارتباط وطريقة معالجتها، فإذا ما رأت المحكمة أنّ الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تُكوّن جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية، أما إذا وجدت المحكمة التأديبية أنّ الحكم في الدعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في الدعوى الجنائية وجب عليها وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية.⁽¹²⁾ ولا يتسنى للقضاء التأديبي الموازنة بين المضي في التصرف في الدعوى التأديبية إلاّ من خلال ما تستظهره الوقائع ووصفها جنائياً، ولا يمنع وقف الدعوى من إستمرار وقف العمل. وعلى النيابة الإدارية تعجيل نظر الدعوى بمجرد زوال سبب الوقف.

أما في العراق ونتيجة نظام التأديب الرئاسي المتبع، فلا تحول براءة الموظف أو الإفراج عنه عن الفعل المحال من أجله إلى المحاكم المختصة من دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون الإنضباط،⁽¹³⁾ أي أنّ المشرع العراقي فصل ما بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية، ولم يُعلّق الفصل في المخالفات التأديبية إدارياً على الفصل في الدعوى الجزائية.

الفرع الثاني: أثر ارتباط قرار فرض العقوبة الجنائية بوقف التنفيذ على تنفيذ العقوبة التأديبية:

لا يخفى على أحد أنّ هنالك ارتباط ما بين فرض بعض العقوبات التأديبية، الفصل والعزل من الوظيفة، وقيام المسؤولية الجنائية، فمتى صدر حكم جنائي، وكان المحكوم عليه موظفاً عاماً أثر هذا الحكم الجنائي على مركزه الوظيفي فأدى إلى إبعاده من الوظيفة العامة على وجه التأييد تارة، وبصفة مؤقتة تارة أخرى. وهذا الإبعاد هو الذي يُكوّن العقوبة التبعية للعقوبة الأصلية التي قضى بها الحكم الجنائي. إلاّ أنّ الإبعاد من الوظيفة العامة بالفصل أو العزل لا يتم دائماً بقوة القانون، ونتيجة حتمية لصدور الحكم نفسه، فقد يتطلب في بعض الحالات إشارة صريحة له في الحكم الصادر بالإدانة، وذلك حسبما تكون تلك العقوبة التأديبية عقوبة تبعية أو عقوبة تكميلية.

وفي مصر تُفرض العقوبات المُنهية للرابطة الوظيفية على النحو الآتي:

1. الإبعاد المؤبد من الوظيفة العامة كعقوبة تبعية أي تتم بقوة القانون، ومن دون حاجة إلى النص عليها في الحكم متى حكم على الموظف بعقوبة جنائية (بالإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو بالسجن) ويستوي في ذلك أن تُوقع هذه العقوبة الجنائية بمناسبة جنائية أو جنحة. والإبعاد في هذه الحالة يؤدي إلى حرمان الموظف من وظيفته بصفة نهائية، وعدم أهليته مستقبلاً لتقلد أي وظيفة عامة. ذلك ما نصت عليه صراحة المادة (25) من قانون العقوبات المصري النافذ.

¹² - المادة (39) من قانون مجلس الدولة المصري.

¹³ - المادة (23) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي النافذ.

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

2. الإبعاد المؤقت من الوظيفة العامة كعقوبة تكميلية أي أنه لا يقع إلا بإشارة صريحة في الحكم، وهو قد يكون وجوبياً، مثل الحكم على الموظف بالحبس في بعض الجنايات كالرشوة وإختلاس الأموال العامة، والغدر، والإكراه وسوء المعاملة من الموظفين لأفراد الناس، والتزوير. وقد يكون جوازياً للقاضي عند الحكم على الموظف بعقوبة جنحة في جنح معينة أخرى. ومن ذلك ما نصت عليه المادة 127 عقوبات "كل موظف عمومي أمر بعقاب المحكوم عليه أو عاقبه بنفسه بأشد من العقوبة المحكوم بها عليه قانوناً يُجازى بالحبس أو بغرامة ويجوز أن يُحكم عليه أيضاً مع هذه العقوبة بالعزل".

وجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر "... فالمشرع الجنائي لا يُرتب على الأحكام الجنائية آثاراً موحدة في العلاقة الوظيفية بل آثاراً متفاوتة تختلف من حكم إلى آخر، مستهدياً في ذلك كله بجسامة الجريمة جنائية أم جنحة، وبنوع الجرم المنسوب إلى الموظف العام، وما إذا كان متصلاً أم بعيداً عن شؤون وظيفته. ذلك هو ما كان يترتب على الحكم الجنائي من أثر على الوظيفة العامة وفقاً لأحكام العقوبات". (14)

ولعل السؤال الذي يُطرح هنا ما مدى تأثر العقوبة التأديبية (عقوبة الفصل أو عقوبة العزل) بوقف تنفيذ الحكم الجنائي المترتبة عليه؟ هل يمنع وقف تنفيذ الحكم الجنائي في هذه الحالة من إتخاذ القرار بفرض العقوبة التأديبية؟

لقد اختلفت أحكام القضاء في هذا الشأن، إذ يُلاحظ بأن المحكمة الإدارية العليا المصرية رفضت في بداية الأمر فكرة تأثر العقوبة التأديبية بوقف تنفيذ الحكم الجنائي على أساس إستقلال كل من القانونين الجنائي والإداري، إذ جاء في حكم لها "إن وقف تنفيذ الآثار المترتبة على الأحكام الجنائية بالتطبيق للمادة 55 من قانون العقوبات وما بعدها لا يشمل إلا العقوبة التبعية والآثار الجنائية المترتبة على الحكم فلا يتعداها إلى الآثار الأخرى، سواء أكانت هذه الآثار من روابط القانون الخاص أو روابط القانون العام، أي سواء أكانت هذه الآثار مدنية أم إدارية". (15)

بيد أن المحكمة الإدارية العليا نفسها لم تستمر على موقفها بصدور القانون رقم 46 لسنة 1964 الذي جعل فصل الموظف أو عزله جوازياً للوزير المختص إذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة. (16) أي أخذت المحكمة المذكورة تُفرّق بين نوعين من وقف التنفيذ هما: (17)

14 - الطعن رقم 1413، بتاريخ 1965/4/24، لسنة 7ق، مكتب فني 10، صفحة رقم 1113.

15 - الطعن رقم 5، في 1958/7/12، لسنة 4ق، مكتب فني 33، صفحة رقم 1705.

16 - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 262.

17 - حكم المحكمة في 1965/3/17، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ع 2، س 10، ص 924.

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

1. وقف التنفيذ الشامل لجميع الآثار التي تترتب على الحكم، إذ قضت بحجية الحكم الجنائي الموقوف التنفيذ في وقف عقوبة الفصل أو العزل.
 2. وقف تنفيذ العقوبة الأصلية، ولم تعترف المحكمة بحجية الحكم الجنائي الذي يوقف تنفيذ العقوبة الأصلية في وقف عقوبة الفصل أو العزل.
- هذا ولم يعد لهذا الخلاف قيمة في مصر بعد صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978، إذ نصت المادة (7/94) منه على أن تنتهي خدمة الموظف عند "الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يُماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة"، إلا أنها استثنت من ذلك:
- أ- ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ، أي أنه حظر فصل الموظف في جميع الحالات إذا اقترن الحكم الجزائي بوقف التنفيذ. مع ملاحظة أن المحكمة الإدارية العليا في مصر تُفرق ما بين وقف تنفيذ العقوبة أو وقف تنفيذ الآثار المترتبة على الحكم، ففي حكم لها جاء "إن الطاعن، وقد حكم عليه بالعقوبة في جريمة إعطاء شيك بلا رصيد وأصبح هذا الحكم نهائياً، فإنه يقوم في شأنه سبب من أسباب إنهاء الخدمة المنصوص عليها في المادة 107 المنوه عنها ويتعين لذلك فصله من الخدمة بحكم القانون، دون حاجة إلى محاكمة تأديبية. ولا يغير من ذلك أن المحكمة الجنائية قد أمرت بوقف تنفيذ العقوبة لمدة معينة، وذلك للظروف التي إرتأتها ومنها قيام الطاعن بسداد قيمة الشيكات أثناء المحاكمة، ذلك لأنه تبين من الإطلاع على هذا الحكم أن المحكمة قد أمرت بوقف تنفيذ العقوبة فقط ولم تحكم بوقف تنفيذ الآثار المترتبة على هذا الحكم. وعلى ذلك فإن هذا الحكم - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - لا يمنع من ترتيب الآثار المترتبة على الحكم، سواء أكانت آثاراً جنائية أم مدنية أم إدارية".⁽¹⁸⁾

- ب- إذا كان الحكم قد صدر على الموظف لأول مرة فلا يؤدي إلى إنهاء الخدمة إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.⁽¹⁹⁾

أما القضاء العراقي فنتيجة لغياب الموقف الصريح للمشرع في قوانين انضباط موظفي الدولة للسنوات 1929 و 1936 من ذلك، فقد كانت أحكامه هي الأخرى غير مستقرة على رأي فوجد مجلس الإنضباط العام يُقرر في أكثر من حكم عدم جواز عزل الموظف إذا ما حكم مع وقف التنفيذ، إلا أن موقفه

¹⁸ - الطعن رقم 11، في 1966/11/5، لسنة 10ق، مكتب فني 12، صفحة رقم 55.

¹⁹ - المادة (8/94) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

هذا تغير بعد صدور قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969، إذ تنص المادة (144) منه على " للمحكمة عند الحكم في جناية أو جنحة بالحبس مدة لا تزيد على سنة أن تأمر في الحكم نفسه بإيقاف تنفيذ العقوبة إذا لم يكن قد سبق الحكم على المحكوم عليه عن جريمة عمدية ورأت من أخلاقه وماضيه وسنه وظروف جريمته ما يبعث على الاعتقاد بأنه لن يعود إلى ارتكاب جريمة جديدة وللمحكمة أن تقصر إيقاف التنفيذ على العقوبة الأصلية أو تجعله شاملاً للعقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية وإذا حكم بالحبس والغرامة معاً جاز للمحكمة أن تقصر إيقاف التنفيذ على عقوبة الحبس فقط. وعلى المحكمة أن تُبين في الحكم الأسباب التي تستند إليها في إيقاف التنفيذ".

ومن ثم يمكن القول أن المشرع العراقي ميز بين حالتين، تعتمد كلتاهما على الحكم الجنائي الصادر بفرض العقوبة، لأنه يتضمن العقوبات المشمولة بالوقف وعلى النحو الآتي:

1. إذا كان الحكم الجنائي يتضمن وقف العقوبة الأصلية وحسب، فلا يتأثر قرار الإدارة بالعزل بقرار القاضي بالوقف وتسري عقوبة العزل بحق الموظف.

2. إذا نص الحكم الجنائي على وقف العقوبة الأصلية والعقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية، فإن ذلك القرار يستتبع عدم تنفيذ عقوبة العزل على الموظف.

ويميل البعض ⁽²⁰⁾ إلى القول بأن إيقاف تنفيذ العقوبة الجنائية لا يمنع من توقيع العقوبة التأديبية المترتبة عليها وذلك لإستقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية، إذ أن نظام وقف تنفيذ العقوبة خاص بالعقوبات الجنائية السالبة للحرية أو المالية ولا يسرى على الجزاءات التأديبية، فالإدارة لا تلتزم بقاعدة حجية الحكم الجنائي.

ويتوقف الحكم بعقوبة الفصل وفقاً لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة النافذ حتماً بإيقاف تنفيذ العقوبة سواء أكان وقف التنفيذ هذا شاملاً للعقوبات كلها أم كان خاصاً بالعقوبة الأصلية فقط، إذ تنص المادة (8/سابعاً-ب) منه على فصل الموظف من الوظيفة "مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك إعتباراً من تأريخ صدور الحكم عليه. وتعتبر مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد". بعبارة أخرى طالما أن تنفيذ عقوبة الفصل - في الحالة المذكورة - يرتبط بتنفيذ العقوبة الجزائية، فلا مجال للقول بإستمرار تنفيذ العقوبة التأديبية مع وقف تنفيذ العقوبة الجنائية والتي كانت سبب فرضها أصلاً، لذا تسقط عقوبة الفصل بإيقاف تنفيذ العقوبة الجنائية.

(20) علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق/عين شمس، 1968، ص639.

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

ومن الجدير بالذكر أنّ إرتكاب الموظف المحكوم عليه لجريمة جنائية خلال مدة وقف التنفيذ يؤدي إلى تنفيذ العقوبات التي أوقف تنفيذها فضلاً عن العقوبات المترتبة على إرتكاب الجريمة الجديدة، وفي هذه الحالة سوف تنطبق عليه المادة (8/ثامنا-ج) من قانون الانضباط والتي تنص على معاقبة الموظف بالعزل "إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فإرتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى". أما بالنسبة لعقوبة العزل فقد إستقر قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) على التفرقة بين وقف التنفيذ الشامل ووقف تنفيذ العقوبة الأصلية فقط، ومن ثم يوقف تنفيذ عقوبة العزل في حالة وقف التنفيذ الشامل على إعتبار العزل عقوبة تبعية يُحكم بها نتيجة للحكم بالعقوبة الجنائية الأصلية، وسلطة الإدارة إزاء هذا الوقف مقيدة فليس لها أنّ ترفض وقف العزل طالما لم يخولها القانون هذه الصلاحية. ولا مجال هنا للقول بتشديد العقاب التأديبي على الموظف المعاقب بعقوبة العزل من الوظيفة في حال إرتكاب الموظف جريمة جنائية خلال مدة الوقف، لأنّه قد أقصي بالفعل عن الوظيفة بشكل نهائي.

الخاتمة

بعدما إنتهينا من البحث في تنفيذ الإدارة للعقوبات التأديبية المفروضة على الموظف توصلنا إلى بعض من النتائج والمقترحات وكما يأتي:

أولاً: النتائج:

1. يُعدّ تنفيذ العقوبة التأديبية إحدى وسائل إنقضاءها، فالعقوبة التأديبية مثل أي قرار إداري لا بد لها من بداية تبدأ بها ونهاية تؤول إليها.
2. القرار التأديبي واجب التنفيذ متى ما إستكمل شرائط نفاذه من الناحية القانونية، ما لم تسحبه الإدارة أو يلغى من القضاء. ولا يُعدّ الطعن بالعقوبات التأديبية، إدارياً أو قضائياً، من قبيل موانع التنفيذ ولا يؤدي إلى إيقاف التنفيذ بأي حال من الأحوال.
3. لتنفيذ القرار التأديبي لا بد أن يكون نافذاً في حق الموظف المخاطب به وذلك منذ علم الموظف به بإحدى وسائل العلم بالقرار الإداري (النشر أو التبليغ أو العلم اليقيني)، وأنّ يكون سريانه قد بدأ من حيث الزمان، وأنّ يُنفذ بإتباع الطرق التي رسمها القانون لذلك.
4. يختلف تنفيذ العقوبة التأديبية باختلاف الطرف الذي يقع عليه عبء التنفيذ، فإذا كان عبء التنفيذ يقع على الفرد فإنّ عليه أن يُبادر إلى تنفيذه إختياراً وإلّا ينفذ عليه جبراً. أما إذا كان عبء التنفيذ يقع على عاتق الإدارة، كلياً أو جزئياً، فإنّه يجب عليها أن تبادر إلى إتخاذ الإجراءات الضرورية لتنفيذه، وهو امر يختلف باختلاف نوع العقوبة كما بينا.

تنفيذ الإدارة للعقوبة التأديبية المفروضة على الموظف

5. لا يسري القرار التأديبي بأثر رجعي على الماضي إحتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت في ظل نظام قانوني سابق، وإحتراماً لقواعد الإختصاص، ما عدا في حالات استثنائية كالرجعية في حالة الموظف الموقوف عن العمل الذي تفرض عليه عقوبة الفصل أو الإحالة إلى المعاش، وفي هذه الحالة يُطبق الجزاء من تأريخ صدور قرار وقفه وليس من تأريخ توقيعه، وثانياً الرجعية تطبيقاً لقاعدة القانون الأصلح للمتهم، إذا ما تضمن القانون الجديد خفصاً للعقوبة أو إلغاء لها، فضلاً عن الرجعية تنفيذاً لحكم قضائي بالإلغاء أو لقرار إداري بالسحب.

6. يؤثر التدخل ما بين المسؤوليتين الجنائية والتأديبية، وطبيعة نظام التأديب، ومدى تقيد القاضي الإداري بالحكم الجنائي، في تنفيذ العقوبة التأديبية في بعض الدول كما في مصر، ومن ثم تدخل المشرع لبيان الآثار المترتبة على ذلك التدخل، في حين فصل المشرع العراقي ما بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية، ولم يُعَلّق الفصل في المخالفات التأديبية إدارياً على الفصل في الدعوى الجزائية.

7. الأصل عدم تأثر العقوبة التأديبية - الفصل والعزل حصراً - بوقف تنفيذ الحكم الجنائي على أساس إستقلال كل من القانونين الجنائي والإداري، إلا أنّ المشرع في مصر حظر فصل الموظف في جميع الحالات إذا إقترن الحكم الجزائي بوقف التنفيذ. أما المشرع العراقي فقد ميز بين ما إذا كان الفصل أو العزل عقوبة تبعية أو أصلية.

ثانياً: التوصيات:

1. على الإدارة ألاّ تبادر إلى التنفيذ إلاّ بإستيفاء شروطه الشكلية والموضوعية وصيرورته نهائياً، وإعلام الموظف بصدور القرار التأديبي بحقه.
2. توعية الموظفين بحقوقهم وضمائناتهم في مجال التأديب، وبيان إجراءاته، فإذا كان عدم علم الموظف بصدور القرار التأديبي لا يقدح في وجود وصحة القرار التأديبي، إلاّ أنّ العلم يؤدي إلى عدم نفاذه في حق المخاطب به لحين العلم، وهو أمر مهم بالنسبة للموظف.
3. لما كانت رجعية العقوبات التأديبية إستثناء من القاعدة التي تمنع الرجعية، لذا نوصي بعدم التوسع في هذا الإستثناء بهدف إستقرار المراكز القانونية.
4. على الإدارة الإلتزام بمواعيد تنفيذ القرارات التأديبية، وألاّ تتعسف في إجراءات التنفيذ بأنّ تُصبح وسيلة للتكيل أو التشهير بالموظف.

المراجع

1. د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لسنة 1999.
2. د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979.
3. د. عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983.
4. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، 1976.
5. د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1964.
6. د. عبد الفتاح حسن، القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، 1969.
7. د. علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، كلية الحقوق/ عين شمس، إطروحة دكتوراه، 1968.
8. د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة.
9. د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976.
10. الدستور المصري لسنة 2014
11. دستور جمهورية العراق لسنة 2005
12. قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978.
13. قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991.