

ضمانات التأديب

أياً كان النظام التأديبي المطبق في الدولة، أي سواء أكان نظاماً إدارياً أم قضائياً أم نظاماً شبيه قضائياً، فإن من عوامل فعاليته ونجاحه أن يوفر للموظف قدراً أدنى من الضمانات تكفل له الإحساس أو الشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة في إجراءات المساءلة أو المحاكمة التأديبية. هذا القدر الأدنى من الضمانات تمليه في الواقع قواعد العدالة والإنصاف أو المبادئ العامة للقانون وذلك دون حاجة إلى النص عليه. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حينما قضت بأن "ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وهذا القدر تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات وإن لم يرد عليه نص⁽¹⁾.

ومن الضمانات الجوهرية التي تذكر عادة في هذا الشأن أن يواجه العامل بما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة إدانة، وأن تعطي له فرصة الدفاع عن نفسه، أي فرصة تفنيد هذه الوقائع وتلك الأدلة، وأن يحاط بما يطمئنه إلى حييدة السلطة المنوط بها تأديبه، مع تسبيب الجزاءات الصادرة في حقه. ومن هذه الضمانات أيضاً أن يعطي هذا العامل الحق في التظلم أو الطعن في الجزاءات التي توقع عليه. وعلى أية حال ولسهولة العرض نقسم هذه الضمانات إلى ثلاثة أقسام على النحو التالي:

- ضمانات سابقة علي توقيع الجزاء التأديبي.
- ضمانات معاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي.
- ضمانات لاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي.

(1) محكمة القضاء الإداري، الحكم الصادر بتاريخ 12/4/1951 القضية رقم 209، المجموعة رقم (5)، ص 852.

الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي

تتمثل هذه الضمانات في:

- مواجهة العامل بالوقائع المنسوبة إليه.
- إجراء التحقيق مع العامل في خصوص الوقائع المنسوبة إليه.
- تمكين العامل من الدفاع عن نفسه.

مواجهة العامل بالوقائع المنسوبة إليه

يقصد بالمواجهة كقاعدة عامة إحاطة العامل علماً بالوقائع الآثمة، وبمختلف الأدلة التي تثبت حدوث تلك الوقائع ونسبتها إليه. ومعنى ذلك أن المواجهة تنطوي على عنصرين هما:

- إعلان المتهم بالوقائع المنسوبة إليه.
- إطلاعه على الملف المتضمن لكافة التحقيقات التي أجريت معه وكذلك الأوراق المتعلقة بها.

إعلان المتهم بالوقائع المنسوبة إليه

ليس من العدل في شئ أن يقاد العامل إلى المساءلة أو المحاكمة التأديبية، دون أن يكون على علم تام بما هو منسوب إليه من تهم وأدلة ثبوت لهذه التهم. لذلك فإن إعلانه بهذه التهم وتلك الأدلة يعد والحال هكذا ضماناً هامة وأساسية في مجال المحاكمات التأديبية بل وأول مقومات هذه المحاكمات.

حقيقة أن قانون العاملين المدنيين الحالي رقم 47 لسنة 1978 لم يتضمن ما كان يقضي به قانون العاملين رقم 210 لسنة 1951 من وجوب إخطار الموظف بما هو منسوب إليه (م85)، إلا أن ذلك لا يعني على الإطلاق أن هذا الإخطار أو الإعلان لم يعد إجراء جوهرياً، إذ هو كذلك طبقاً لما تقضي به المبادئ القانونية العامة والتي استقر عليها القضاء بشكل نهائي. ومع ذلك يلاحظ أن قانون 47 لسنة 1978 ينص على أنه لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، الأمر الذي يفهم منه ضمناً أن الموظف يجب أن يكون على علم تام بما هو منسوب إليه قبل أن يوقع عليه جزاء تأديبي، وإلا كان القرار الصادر بهذا الجزاء باطلاً. فإعلان العامل بالوقائع المسندة إليه تعتبر إذن أمراً أساسياً وإلزامياً حتى في حالة عدم وجود نص يقضي بذلك، ومن ثم يجب على كافة السلطات الرئاسية المختصة بتأديب العاملين الالتزام بهذا المبدأ وذلك بضرورة إخطار العاملين التابعين لهم والمتهمين بوقائع معينة، بهذه الوقائع وأدلة ثبوتها قبل توقيع أي جزاء عليهم، بل وأياً كان هذا الجزاء، وإلا كان القرار الصادر في هذا الشأن باطلاً.

هذا وحتى يؤدي الإعلان غايته كضمانه للعامل، يلزم أن يتم بصورة يستفاد منها اتجاه النية إلى توقيع الجزاء إذ بذلك وحده ينتبه العامل إلى خطورة الموقف فيقدم ما قدم يكون لديه من أوجه الدفاع. وعلى ذلك يعتبر إخلال بالضمانات توقيع الجزاء بعد إخطار أو إعلان يستفاد منه التجاوز عما وقع من مخالفات أو الاكتفاء في شأنها بإجراء لا يعد جزاء تأديبياً⁽¹⁾.

(1) دكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب.. مرجع سبق ذكره، ص 240.

أما فيما يتعلق بالمحاكمات التأديبية فقد نص القانون رقم 117 لسنة 1958 في مادته رقم 23 على أن "يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى. وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق. ويكون الإعلان بخطاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول". وهكذا حرص المشرع على أن يكون الإعلان بخطاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول. وإن يكون مشتملاً على ما تضمنه قرار الإحالة من مخالفات، وكذلك تاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى، وذلك كي يتأكد من أن صاحب الشأن قد علم علماً نافياً لكل جهالة بما هو منسوب إليه من وقائع قبل هذا التاريخ ليتمكن من تحضير أوجه دفاعه التي له أن يبديها بنفسه أو بوكيل عنه. ولهذا فقد قضى بوجوب تقيد المحكمة التأديبية بما ورد بقرار الاتهام سواء بالنسبة إلى المخالفات المبينة به أو العاملين المنسوب إليهم، ويترتب على ذلك عدم جواز إدانة العامل في تهمة لم ترد بقرار الاتهام ولم تكن إحدى عناصر الاتهام المطروحة على المحكمة بهذا القرار. إلا أنه من ناحية أخرى فإن المحكمة لا تتقيد بالأوصاف القانونية التي تسبغها النيابة الإدارية على الوقائع، بل للمحكمة حرية في تكييف الوقائع المطروحة أمامها وتمحيصها⁽¹⁾.

وعلى ذلك إذا لم يعلن الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية بقرار الإحالة، وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى، فإن ذلك يعد عيباً شكلياً في الإجراءات يبطلها ويبطل الحكم الصادر على أساسها. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: "ولما كانت الطاعنة لم تعلن بقرار إحالتها إلى المحكمة التأديبية، ولم تخطر بجلسات محاكمتها، ومن ثم لم تتح لها فرصة الدفاع عن نفسها وكانت الدعوى بذلك لم تنتهياً أمام المحكمة التأديبية للفصل فيها، فإنه يتعين الحكم بقبول الطعن شكلاً، وبإلغاء الحكم المطعون فيه"⁽²⁾.

أما إذا أعلن المتهم بقرار الإحالة وتؤكد للمحكمة ذلك فلها أن تسير في إجراءات المحاكمة حتى النهاية وإن لم يحضر صاحب الشأن أياً من الجلسات المحددة لذلك، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا كان الثابت أن العامل المحال للمحكمة التأديبية قد أحيط علماً بالدعوى التأديبية المقامة ضده، وأعلن بتاريخ الجلسة التي عينت لنظرها، وكانت السبل ميسرة أمامه للحضور بنفسه أو بوكيل عنه لدفع ما أسند إليه، ومع ذلك لم يسع إلى متابعة سير إجراءات هذه الدعوى ولم ينشط لبدء أوجه دفاعه، فإنه لا ضير على المحكمة التأديبية إن هي سارت في نظر الدعوى وفصلت فيها في غيبته طالما كانت مهياً لذلك"⁽³⁾.

بل وإذا أعلن المتهم على الوجه الصحيح، وحضر المحاكمة وأجلت الجلسة في مواجهته، فلا محل لإعلانه بكل تأجيل، أما إذا تم التأجيل في غيبته، فإن المحكمة الإدارية العليا قد تطلبت إعلانه بهذا التأجيل⁽⁴⁾.

ولما كان الهدف الأساسي من الإعلان هو - كما ذكرنا - إعلان الموظف بما هو منسوب إليه من تهم، وتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته، فإن مجرد مثول المتهم أمام

(1) الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 20 فبراير 1965 القضية رقم 190 س 8ق أشار إليه الدكتور/ عمرو بركات، المرجع السابق، ص 262.

(2) الحكم الصادر بتاريخ 25 ديسمبر سنة 1982، الطعن رقم 48 لسنة 28 قضائية وكذلك الحكم الصادر بتاريخ 6 يناير سنة 1962، السنة (7) ق ص 213، والحكم الصادر بتاريخ 1970/12/26، القضية رقم 376 السنة 12 ق، المجموعة س 16 ص 90 والحكم الصادر في 1985/1/19، الطعن رقم 1919 س 30ق.

(3) الحكم الصادر بتاريخ 1975/11/15 القضية رقم 24 س 20 ق لمجموعة س 21 ص 5.

(4) الحكم الصادر بتاريخ 16 ديسمبر سنة 1967 س 13 ق ص 263.

المحكمة واستماعه إلى قرارها، يعني تحقق هذا الهدف، ومن ثم فإنه لا محل لقول الطاعن بعد ذلك بأنه لم يخطر بالإعلان أو أن هذا الإعلان قد شابه قصور ما⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالأشخاص الذين لهم موطن معلوم في الخارج، يتم إعلانهم عن طريق وزارة الخارجية، أما إذا كان موطن المعلن إليه غير معلوم وجب أن تشتمل الورقة على آخر موطن معلوم له في مصر أو في الخارج.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة للعاملين الذين تنظم شئونهم قوانين خاصة، كالقضاة أو أعضاء هيئة التدريس الجامعي وأعضاء النيابة العامة ومجلس الدولة والنيابة الإدارية، فنص هذه القوانين على ضرورة التكليف بالحضور أمام مجلس التأديب وأن يشتمل طلب الحضور على بيان واقعي لموضوع الدعوى وأدلة الاتهام.

حق الإطلاع على الملف

والمقصود بالملف هنا، ملف الدعوى التأديبية بما يشتمل عليه من تحقيقات ومستندات ووثائق متعلقة بالتهمة المنسوبة إلى الموظف، إذ يجب إحاطة الموظف صاحب الشأن علماً بهذا الملف، باعتبار أن ذلك يعد من الضمانات الأساسية في المجال التأديبي، لذا فقد كان قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951 ينص صراحة على حق الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يطلع على التحقيقات التي أجريت على جميع الأوراق المتعلقة بها وله أن يأخذ صورة منها، كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفايته (م 90). وإذا كانت القوانين اللاحقة على هذا القانون لم تتضمن مثل هذا النص، إلا أن ذلك لا يعني تحلل السلطات التأديبية من هذا الإجراء وإنما عليها التقيد به، باعتباره ضمانة هامة طبقاً للمبادئ العامة للقانون بل إن التقيد بالإجراء المذكور يعد أمراً أكثر إلحاحاً في ظل القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978 الذي دعم بشكل لم يسبق إليه قانون آخر السلطة التأديبية للرئيس الإداري حيث جعل له - كما رأينا - حق توقيع كافة الجزاءات التأديبية التي نص عليها، فيما عدا جزائي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة.

أما فيما يتعلق بالمحاكمات التأديبية، فإن القانون رقم 117 لسنة 1958، قد أجاز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته (م 8)، ولكن لا يجوز الإطلاع على أوراق التحقيق إلا بعد الانتهاء منه⁽²⁾.

هذا وتنص بعض قوانين العاملين الذين تحكمهم قوانين خاصة على حق الموظف في أن يطلع على كافة التحقيقات التي أجريت وأن يأخذ صورة منها. وأن يطلب ضم التقارير السنوية السرية عن كفايته أو أية أوراق أخرى إلى ملف الدعوى التأديبية.

إجراء التحقيق

نتناول في هذا المبحث الموضوعات التالية:

- مفهوم التحقيق والسلطة المختصة بإجرائه.
- مقومات التحقيق.

مفهوم التحقيق والسلطة المختصة بإجرائه

التحقيق إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها⁽¹⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1963/12/7 مجموعة أبو شادي، ص 380.

(2) انظر المادة رقم (16) من اللائحة الداخلية لقانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 17 لسنة 1958.

ومع أن التحقيق لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تمهيدي إلا أنه يجب عدم إحالة الموظف إليه، إذا لم يكن الاتهام جدياً، يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، وذلك لما قد يتضمنه التحقيق من إساءة لسمعة الموظف ومكانته.

والقاعدة أن تباشر السلطات الرئاسية التحقيق مع الموظفين باعتبار أن ذلك مما يدخل في اختصاصها الأصلي، إذ التأديب في ذاته ما هو إلا امتداد للسلطة الرئاسية كما ذكرنا من قبل. وتباشر السلطة الرئاسية التحقيق بأحد أسلوبين: الأول أن تقوم به بنفسها عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف المتهم بالتحقيق معه. ويتم ذلك عادة إذا أحاطت الاتهام ظروف معينة تقتضي حصره في نطاق ضيق.

الأسلوب الثاني: أن تقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية، هي إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات بحسب التسمية المستعملة. ويكون التصرف في التحقيق متروكاً للرئيس الإداري المختص.

ولكن لنا أن نتساءل هنا عما إذا كان يعد اخلافاً بضمانة الحيدة في مجال التأديب أن تتولي السلطة الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء. التحقيق مع الموظف المتهم فيما هو منسوب إليه . بحيث تجمع في ذات الوقت بين سلطتي الاتهام والمحاكمة؟

لقد اختلف الفقه في الإجابة على هذا التساؤل حيث ذهب جانب منهم إلى القول بأنه "لا يجوز في نظرنا أن يتولي الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء إذ في هذه الصورة يجمع بين يديه - وبغير شبهة - سلطتي الاتهام والإدانة، ويقع الأخلافاً بمبدأ الحيدة، وهو مبدأ لا يجوز التضحية به في مسائل التأديب⁽²⁾. بينما ذهب جانب آخر إلى القول أنه "ليس ثمة ما يمنع الرئيس الإداري من أن يتولي وحده الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء. حيث يتعذر في هذا المجال إعمال القواعد الخاصة بالحيدة وما قد تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده، وتقتصر ضمانته صاحب الشأن عندئذ مكنة الطعن في القرار بعد صدوره فعلاً، وذلك بطرق الطعن المقرر⁽³⁾.

وأخيراً هناك جانب من الفقه اتخذ موقفاً وسطاً بين هذا الرأي وذاك إذ يري أنه "من الناحية القانونية المجردة لا نجد سبباً يحول بين الرئيس الإداري المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه إذ ما رأي وجهاً لذلك، وأن هذا إذا تم لا يفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبي بتوقيع الجزاء، ولكن مقتضيات الملائمة في الظروف العادية ترجح أن يتولي التحقيق شخص آخر أو جهة أخرى غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق، لأن ذلك قد يكون مدعاة لطمأنينة الموظف المتهم من ناحية، وتحصينا للرئيس الإداري المختص من التأثير باعتبارات معينة أثناء التحقيق وقبل أن تكتمل كافة مقوماته من ناحية أخرى، فالأمر إذن هو أمر ملاءمة لا مشروعية⁽⁴⁾".

ومن جانبنا نري أن الرأي الأخير هو الأولي بالأتباع ذلك أنه إذا كان من الناحية القانونية ليس ثمة ما يمنع الجهات الإدارية من الجمع بين سلطتي الاتهام والإدانة في المجال التأديبي حيث يدخل هذين الأمرين ضمن اختصاصاتها الرئاسية، إلا أنه من الناحية العملية

(1) الدكتور/ عبد الفتاح عبد البر، تعليق على حكم بعنوان "متي يعتبر العامل محالاً إلى المحكمة التأديبية" مجلة العلوم الإدارية، س 27، ع 1 يونية 1985.

(2) دكتور/ السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، القاهرة، 1966، ص 527.

(3) دكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب.. مرجع سبق ذكره، ص 242.

(4) دكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 573.

أو من ناحية منطق الضمان والفاعلية، يفضل أن ينأي الرئيس الإداري بنفسه عن التحقيق مع الموظف المتهم، وأن يقتصر دوره فقط على مجرد توقيع الجزاء التأديبي وذلك للاعتبارات المشار إليها في الرأي السابق.

خلاصة القول إذن أن السلطات الرئاسية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في مجال التحقيق مع الموظفين باستثناء حالة الطائفتين السابقتين، ولكن ذلك لا يمنع تلك السلطات من إحالة الأمر إلى جهات أخرى كالنيابة الإدارية لمباشرة التحقيق بدلا منها. مع ملاحظة أن ذلك متروك لتقدير الجهة الإدارية. تترخص فيه وفقاً لمقتضيات الصالح العام. ولذلك ليس للموظف المتهم أم يمتنع عن أبداء أقواله أمام هذه الجهة، وأن يطالب بإحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية، وإلا يكون قد أضرع عن نفسه إحدى ضمانات التحقيق⁽¹⁾.

فالتحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية يكون في الغالب بناء على طلب الجهة الرئاسية التابع لها الموظف المحال للتحقيق، أو بناء على إذن من رئيس الرقابة الإدارية أو من نائبه، ولكن قد يحدث أن تتولي النيابة الإدارية التحقيق من تلقاء نفسها وذلك في حالة ما إذا ثبت لها من الفحص جدية شكاوى الأفراد والهيئات التي ترسل إليها رأساً.

مقومات التحقيق

لكي يحقق التحقيق الهدف منه في كشف الحقيقة كاملة، فإنه لا بد وأن يكون مرتكزاً على مجموعة من المقومات التي أجملتها المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها، بأنه يجب أن يتم في حدود الأصول العامة، وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته بأن تتوافر فيه ضمانات السلام والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة⁽²⁾.

ومن أهم هذه المقومات نذكر ما يلي:

أولاً: أن يجري التحقيق كتابة: وهذا ما نصت عليه مختلف القوانين واللوائح الخاصة بتأديب الموظفين، فقد نصت المادة 79 من قانون 47 لسنة 1978 بأنه "لا يجوز توقيع الجزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة .." وتنص المادة رقم 11 من قانون 117 لسنة 1958 على أن "يعرض المحقق أوراق التحقيق عقب الانتهاء منه .." كما تنص المادة رقم 9 من اللائحة الداخلية للقانون الأخير على أن يكون التحقيق كتابة ويثبت في محاضر مسلسلة".

وهكذا أوجب المشرع أن يكون التحقيق مع الموظفين كتابة لا فرق في ذلك بين ما تجريه النيابة الإدارية وما تجريه الجهة الإدارية في هذا الصدد، وذلك لما يتسم به هذا الأسلوب من دقة وانضباط وسهولة في الرجوع إليه، حيث لا تضيق معه معالم الوقائع والملابسات التي يجري التحقيق في ظلها وتكون حجة للعامل أو عليه، أن التحقيق المكتوب يعد وسيلة من وسائل الرقابة على السلطات التأديبية، ومع ذلك يلاحظ أن المشرع قد استثنى من قاعدة التحقيق المكتوب، حالة ما إذا كانت المخالفات يسيرة لا تستحق سوي عقوبتي

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1974/6/29، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً (1965 - 1980)، الجزء الثاني الصادرة عن مجلس الدولة، المكتب الفني، 1983، ص 1681.

(2) الحكم الصادر بتاريخ 27 نوفمبر 1965 س 11 ق ص 69.

الإذار والخضم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام، إذ أجاز في هذه الحالة أن يكون التحقيق شفويا على أن يكتب مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء⁽¹⁾.

وترتيباً على ذلك يمكن القول أنه إذا خالفت السلطات التأديبية هذه القاعدة حيث أوجب المشرع أعمالها، فإن إجراءات التأديب، بما في ذلك القرار الصادر بالجزاء تعتبر كلها إجراءات باطلة، ذلك أن شرط كتابة التحقيق وإن كان شرطاً شكلياً، إلا أنه يعد بمثابة إجراء جوهري إذ الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم أو أحد الخصوم⁽²⁾.

وأخيراً فإنه وإن كان من اللازم إجراء تحقيق إداري قبل توقيع الجزاء الإداري المناسب، إلا أنه يمكن الاكتفاء في هذا الصدد بالتحقيق الجنائي الذي تجر به النيابة العامة فيما هو منسوب إلى العامل من اتهام إذا ما كان هذا التحقيق قد أثبت مسؤولية العامل وحقق دفاعه بشأنها⁽³⁾.

ولكن ما هي النتائج التي تترتب على ضياع أوراق التحقيق؟

لقد أجابت المحكمة الإدارية العليا على هذا التساؤل إجابة كافية إذ يستخلص من مجموع الأحكام التي أصدرتها في هذا الخصوص أن ضياع أوراق التحقيقات لا يعني مطلقاً سقوط الذنب الإداري الذي أنبني على هذه الأوراق، متي قام الدليل على وجود هذه الأوراق من أوراق أخرى لها صلة وثيقة بالأوراق التي فقدت، خاصة أن ضياع أوراق التحقيقات، بل وضياع سند الحق ذاته، ليس مضيعاً للحقيقة ذاتها في شتي مجالاتها مدنية أو جنائية أو إدارية، مادام في المقذور الوصول إلى هذه الحقيقة بطرق الأثبات الأخرى مع وجود عناصر تكميلية تفيد في مجموعها مع باقي القرائن والشواهد ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة، على تكوين الاقتناع بالنتيجة التي يمكن أن ينتهي إليها الحكم في شأن القرار المطعون فيه، فإذا لم تتوافر هذه العناصر والأدلة، فلا تنهض قرينة الصحة المفترضة في القرار وحدها سند كافياً لتحصيله من الطعن فيه بالإلغاء .. حيث أن هذه القرينة ليست قاطعة بل أنها تقبل الدليل العكسي .. وعلى ذلك فمتي كان من غير المنكور وجود تحقيق تناول الذنب الإداري المنسوب إلى العامل، وكانت الواقعة محل التحقيق معترف بها من العامل نفسه، وكان هذا قد تضمنته المذكرة المقدمة من إدارة التحقيقات التي تولت تحقيق الموضوع واستخلصت ما دونته فيما من الوقائع واقترحت الجزاء المناسب وكان ذلك كله قبل ضياع الأوراق الخاصة

(1) ليس المقصود من أثبات مضمون التحقيق الشفهي بالمحضر الذي يحوى الجزاء ضرورة سرد ما دار في الموضوع محل التحقيق أو الاستجواب بالمحضر تفصيلياً، بسرد كل الوقائع المنسوبة للموظف، وبيان الأصول التي استخلصت منها، وذكر ما ورد على السنة الشهود وترديد دفاع الموظف .. الخ. إذ بذلك ينقلب التحقيق الشفهي إلى تحقيق كتابي وهو مما يعطل الحكمة من إجازة التحقيق الشفهي.. وإنما المقصود هو أثبات حصول التحقيق أو الاستجواب وما أسفر عنه هذا التحقيق في شأن ثبوت الذنب الإداري قبل الموظف باعتبار أن هذا المذنب الإداري هو الذي يكون ركن السبب في القرار التأديبي مما يمكن السلطة القضائية من بسط رقابتها القانونية على صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، ومن حيث أنه لذلك يكون قرار الجزاء المطعون فيه قدر صدر بناء على تحقيق شفهي سليم أجرى مع المدعي في حدود القانون. انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 26 فبراير 1966 س 11 ق ص 280.

(2) ولهذا لا يعد الإجراء جوهرياً إذا لم يكن الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم أو أحد الخصوم. انظر حكم المحكمة النقض (جنائي) الصادر بتاريخ 14/6/1952 مجموعة أحكام محكمة النقض س 3 ق ص 1103.

دكتور/ عمرو بركات المرجع السابق ص 272، 273.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1977/1/22 "مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا الصادرة عن مجلس الدولة (المكتب الفني)، عام 1983، ص 1680.

بالتحقيق فإذا ما قامت الجهة الإدارية في هذه الحالة بتوقيع الجزاء فيكون قرارها في ذلك سليماً قائماً على سببه وصدر ممن يملك إصداره وفي حدود القانون⁽¹⁾.

وتأكيداً لذلك المبدأ فإن عجز الإدارة عن تقديم الدليل المثبت للذنب الإداري لفقد أوراق التحقيق وعدم وجود عناصر تكميلية تعين في مجموعها مع باقي القرائن والشواهد ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة على تكوين عقيدة المحكمة فإنه يتعين إلغاء المطعون فيه، لأن قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري لا تنهض وحدها سبباً كافياً لتحقيق هذا القرار.

تمكين العامل من الدفاع عن نفسه

إن أبسط ما يمكن أن يقال كضمانة هامة وأساسية لأي متهم كان، أن يمكن هذا المتهم من الدفاع عن نفسه لرد الظلم أو القهر الواقع عليه إن كان لذلك وجه فليس هناك في الواقع ظلماً أو قهراً أقسى من أن تكتم الأفواه وتغل الأيدي ويمنع أصحاب الحق من تنفيذ أو من دحض ما قد ينسب إليهم من وقائع أو تهم. لذلك فقد أعتبر حق الدفاع من الحقوق المقدسة في جميع المحاكمات المدنية والجنائية والتأديبية.

ويترتب على ذلك:

أولاً: ضرورة تمكين الموظف المتهم من إبداء أقواله ودفاعه وملاحظاته شفاهة أو كتابة بنفسه أو عن طريق محام عنه، مع منحه أجلاً معقولاً لتحضير هذا الدفاع متى طلب ذلك.

ثانياً: ضرورة تمكين الموظف المتهم من مناقشة شهود الإثبات وسماع من يريد شهادتهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع. مع ملاحظة أن إغفال المحقق سماع أقوال شهود، رأي في تقديره عدم جدوى سؤالهم، أو الاكتفاء بما سبق أن أدلوا به أمام محقق آخر لا يمكن أن يكون سبباً للبطلان⁽²⁾. كما أنه لا إلزام على المحكمة لسماع شهادة الرؤساء الإداريين للموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية ذلك أن المادة رقم 21 من القانون رقم 117 لسنة 1958 لا توجب هذا الإجراء بل تجعله جوازيًا للمحكمة المختصة.

ثالثاً: ضرورة تمكين الموظف المتهم من الإطلاع على التحقيقات التي أجريت، وكل ما يتعلق بها، أو ضم أوراق أو تقارير واستيفاء أي إجراء يكون موصلاً للحقيقة.

رابعاً: لا تترتب على العامل إن أدلي في معرض الدفاع عن نفسه بأقوال غير صحيحة ما دامت هذه الأقوال من مقتضيات الدفاع، كما لا يعتبر تجاوزاً لهذا الحق إنكار التهمة ونسبها إلى غيره ما دام ذلك لم يكن بسوء نية، أو إذا طعن في تصرفات رؤسائه ليكشف انحرافها عن الصالح العام ولو تأذي من ذلك الرئيس الإداري ما دام ذلك من مستلزمات الدفاع.

(1) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا مجموعة العشر سنوات ص 1225 وما بعدها، الحكم الصادر بتاريخ 1963/1/5، القضية رقم 1153، س 8 ق مجموعة مجلس الدولة ص 251، الحكم الصادر بتاريخ 1963/5/19 القضية رقم 661 س 6 ق مجموعة النيابة الإدارية، الجزء الأول، ص 68 الحكم الصادر بتاريخ 1962/5/19 س 7 ق، القضية رقم 82 مجموعة مجلس الدولة (المكتب الفني) = ص 871، الحكم الصادر في 1963/6/29، الطعن رقم 763 س 7 ق المجموعة ص 720، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 533 لسنة 16 ق بتاريخ 1977/1/26.

(2) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (مجموعة العشر سنوات)، ص 104.

خامساً: إذا ثبت أن هناك عذراً قهرياً يمنع الموظف المتهم من مباشرة حقه في الدفاع عن نفسه، كإصابته مثلاً بمرض عقلي فإنه يتعين في هذه الحالة وقف الدعوى حتى يشفي أو يعود إلى رشده. ولهذا فقد قضي بأنه إذا أغفلت لجنة تأديب العمد والمشايخ، طلب التأجيل مع أنه مبني على سبب جدي وهو المرض الشديد الذي يفقد صاحبه القدرة على الانتقال. ومضت بالرغم من ذلك في إجراءات المحاكمة دون سماع دفاع المدعي، تكون قد أخلت بحقه في الدفاع عن نفسه مما يعيب القرار المطعون فيه ويبطله⁽¹⁾.

سادساً: إذا تقاعس الموظف المتهم عن إبداء دفاعه رغم تمكنه من ذلك، فإنه لا يلومن إلا نفسه حيث يكون قد فوت على نفسه هذا الحق ومن ثم يمكن مساءلته تأديبياً، دون حاجة إلى هذا الدفاع، إذ لا يمكن إجباره على أبدائه⁽²⁾.

سابعاً: لا يعتبر إخلالاً بحق الدفاع استعانة هيئات التأديب برأي أي جهة فنية متخصصة في الكشف عن الحقيقة والوصول إلى الصواب سواء أكانت تلك الجهة تتبع من ناحية التنظيم الإداري الوزارة التي أحالت الموظف إلى المحكمة التأديبية أم لا تتبعها.

الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

تتمثل هذه الضمانات أساساً في وجوب تحقق مبدأ الحيادة لما يجسده هذا المبدأ من معني العدالة والمساواة، وفي ضرورة تسبب الجزاءات التأديبية لما في ذلك من طمأنينة لأصحاب الشأن من أن هذه الجزاءات تقوم على أسباب تبررها وأن السلطات التأديبية قد التزمت في خصوصها كافة الاعتبارات القانونية اللازمة.

وقبل أن نتناول هاتين الضمانتين بالشرح والتحليل. نود أن نشير إلى مبدأ هام يسود كافة المحاكمات التأديبية نصت عليه المادة رقم (40) من القرار الجمهوري رقم 1489 سنة 1958 المتضمن للائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، يتمثل هذا المبدأ في سرية الجلسات في المحاكمات التأديبية⁽³⁾، وذلك على عكس ما هو متبع في المجال الجنائي.

ولعل الحكمة في ذلك كما تقول هذه اللائحة، تعود إلى طبيعة المتهم وطبيعة المحاكمة ذاتها. فالمتهم موظف عمومي قد يكون من الأفضل النأي به عن فضالة الأعين لا سيما وأنه قد يعود إلى ممارسة عمله، فلا ينبغي أن يهتز مركزه، فضلاً عن أن الابتعاد عن مظاهر العلانية قد يبعث على الاطمئنان إلى نفس الموظف وتباعد بينه وبين التوتر. نتناول بعد ذلك الضمانتين التاليتين تباعاً مخصصين لكل ضمانات منهما مبحثاً مستقلاً.

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 31 مايو 1953 مجموعة أحكام السنة الرابعة ص 1376.

(2) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، (مجموعة العشر سنوات)، ص 463.

(3) ومع ذلك يذهب جانب من الفقه إلى أن هذا النص لا يسري بعد صدور قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 وتضمنه تنظيمياً مفصلاً للإجراءات أمام المحاكم التأديبية، حيث أن هذا التنظيم يلغي ما جاء بالقرار الجمهوري المشار إليه وفقاً لقواعد سريان القانون في الزمان.. دكتور محمد ماهر أبو العينين. المرجع السابق ص 279.

ومن جانبنا نرى أن ما ورد بالمتن أي اعتبار جلسات المحاكمات التأديبية وكذلك مجالس التأديب سرية هو الصحيح على أساس أن القرار بقانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية لا زال قائماً وساري المفعول. وهو في ذات قوة القانون رقم 47 لسنة 1972، ومن ثم إذا أحال إلى اللائحة الداخلية لبيان الحالة التي تكون عليها الجلسات في المحاكمات التأديبية وبالتبعية في مجالس التأديب، وجاءت هذه اللائحة بحكم معين، فإن هذا الحكم يكون واجب الأتياع، خاصة أن قانون مجلس الدولة لم يبين هذا الحكم، حيث تنص المادة رقم (34) منه في فقرتها الثانية على أن "تنظر الدعوى في جلسة..." دون أن تحد عما إذا كانت هذه الجلسة سرية أم علنية. ولذا يجب الرجوع في هذا الشأن إلى القانون رقم 117 لسنة 1958 ولائحته التنفيذية السابق الإشارة إليها.

مبدأ الحيادة

يقصد بالحيادة هنا، عدالة وأنصاف من يباشر سلطة أو اختصاصا في مجال التأديب، أي كانت هذه السلطة أو ذلك الاختصاص: إجراء تحقيق – تفتيش – سماع شهود – توقيع جزاء – الخ.

ولكي تتحقق الحيادة على هذا النحو يجب – كما تقول المحكمة الإدارية العليا- أن يتمتع على من "يقوم في الدعوى الجنائية أو التأديبية بعمل من أعمال التحقيق الاشتراك في نظر الدعوى أو الحكم فيها ما لم يوجد نص صريح لأسباب خاصة يقضي بغير ذلك، كما يتمتع على من يجلس مجلس القضاء أن يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدما بين يديه⁽¹⁾.

هذا ولما كان قد سبق لنا مناقشة موضوع مبدأ حيادة السلطة الرئاسية عندما تتولي في ذات الوقت كل من سلطتي الاتهام والإدانة، فإننا نكتفي هنا بدراسة هذا المبدأ على مستوي المحاكمات التأديبية حيث نجد أن المشرع قد كفل مبدأ الحيادة حينما نص في المادة رقم (26) من القانون رقم 117 لسنة 1958 على أنه "في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها، يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى وللموظف المحال إلى المحاكمة الحق في طلب تنحيته".

وقد بينت المادة رقم (147) النتائج المترتبة على تحقق واحد أو أكثر من الأسباب السابقة إذ تنص على أن يقع باطلاً عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر ولو تم باتفاق الخصوم. وإذا وقع هذا البطلان في حكم صدر من محكمة النقض جاز للخصم أن يطلب منها إلغاء الحكم وإعادة نظر الطعن أمام دائرة أخرى".

ولما كانت المحكمة الإدارية العليا تناظر محكمة النقض بالنسبة لجهات القضاء الإداري فإن هذه القاعدة تسرى أيضا أمامها.

(ب) إن المادة (148) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المشار إليه قد حصرت حالات رد القضاة.

بل يلاحظ أن المادة رقم (150) من نفس القانون نصت على أنه "يجوز للقاضي – في غير أحوال الرد المذكورة – إذا استشعر الحرج في نظر الدعوى لأي سبب، أن يعرض أمر تنحيته على المحكمة في غرفة المشورة، أو على رئيس المحكمة للنظر في إقراره على التنحي".

وهكذا يجب التقيد في خصوص المحاكمات التأديبية بكافة القواعد المتعلقة بالتنحي والرد ضماناً وتأكيداً لمبدأ حيادة القاضي الذي يتولى الفصل في تلك المحاكمات، كما يجب التقيد بها أيضاً في خصوص المحاكمات التي تتم أمام مجالس التأديب بما يتلاءم مع طبيعة هذه المجالس، إذ ليس هناك من مبرر يدعو إلى حرمان الطوائف التي تحاكم أمام هذه المجالس من تلك الضمانة، خاصة أنها تشكل أصلاً عاماً من أصول المحاكمات. ولهذا فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه على الرغم من عدم سريان أحكام قانون موظفي الدولة السابق رقم 210 لسنة 1951 على طوائف الموظفين الذي تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة إلا أنه يحق مع ذلك سريان أحكام التنحي والرد المنصوص عليها في هذا القانون على مجالس التأديب الخاص بتلك الطوائف.. وذلك حتى لا تسلب هذه الفئات الخاصة من

(1) الحكم الصادر بتاريخ 1956/3/24، المجموعة رقم 70، س 1 ق، ص 613.

ضمانة أصلية حرص قانون موظفي الدولة على توفيرها بالنسبة لسائر الموظفين⁽¹⁾ مع ملاحظة ما سبق ذكره في خصوص عدم جواز رد أعضاء مجالس التأديب للأسباب التي بينها في حينه.

الأمر الثاني: أن المادة رقم (26) المشار إليها أنفا قد حظرت أعمال التنحي أو الرد على رئيس المحكمة أو أحد أعضائها فقط. ولهذا فقد أثير التساؤل حول مدى إمكانية تنحي أو رد عضو النيابة الإدارية:

وقد اختلف الفقه في الإجابة على هذا التساؤل على النحو التالي:
ذهب جانب منه إلى القول بعدم جواز رد عضو النيابة الإدارية الحاضر في الجلسة للأسباب التالية⁽²⁾:

- 1- قياساً على عدم جواز رد عضو النيابة العامة.
- 2- أن النظام القضائي في التأديب يقوم على الفصل بين سلطة الاتهام التي تتولاها النيابة الإدارية وسلطة الإدانة التي تباشرها المحكمة التأديبية.
- 3- صريح نص المادة رقم (26) من قانون 117 لسنة 1958 والذي قصر تطبيق أحكام التنحي أو الرد على رئيس المحكمة أو أحد أعضائها، ومن ثم يجب ألا تسرى تلك الأحكام على غيرهم.
- 4- إن رأي النيابة الإدارية غير ملزم للمحكمة، إذ يجوز لها الأخذ به أو عدم الأخذ به إن رأت غير ذلك ومن ثم فليس هناك خطورة تذكر على مبدأ الحيادة إذا لم يرد عضو النيابة الإدارية.
- 5- أن عضو النيابة الإدارية يعتبر بمثابة الخصم من الدعوى وليس للخصم أن يرد خصمه.

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى عكس الرأي السابق حيث يقرر: "إن الاعتبارات المشار إليها لا تعتبر تبريراً كافياً للقاعدة التشريعية. أما كون النيابة خصم، فالمتهم لا يرد النيابة بأجمعها وإنما يرد ممثلها عندما يقوم لديه الشك في استقلاله ونزاهته ويطلب استبداله بغيره. وأما أن رأي النيابة غير ملزم للمحكمة، فهذا صحيح ولكن قد يكون له تأثير عليها. إن بعث الطمأنينة في نفس المتهم هو حلقة من سلسلة ضمانات الدفاع، فكيف لا يخول المتهم رد عضو النيابة وقد تجمعه بالمجاني عليه صلة قرابة أو صداقه يحتمل أن تؤثر في تصرفاته، وهو يقوم بدور هام في الدعوى العمومية"⁽³⁾.

وأخيراً يحاول بعض من الفقه التوفيق بين هذين الاتجاهين وهو ما نؤيده حيث يقول "ونري أنه وإن كان لا يجوز (قانوناً) رد عضو النيابة الإدارية، إلا أنه أسلم وأدعي لتطمين المتهم، أن يتنحي عضو النيابة الإدارية عن أداء مهمته ويستبدل به غيره إذا قام به سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد"⁽⁴⁾.

(1) الحكم الصادر في 16 نوفمبر 1954 مجموعة السنة التاسعة، ص 26.

(2) الدكتور/ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 246، الدكتور/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 624.

(3) دكتور/ محمود محمد مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة التاسعة، ص 66.

(4) دكتور/ محمد جودت الملط، المرجع السابق، ص 283، انظر أيضاً الدكتور/ محمود عاطف البنا - مبادئ القانون الإداري، في أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، 1979، ص 285.

أما بالنسبة لكاتب الجلسة فالرأي مستقر على عدم جواز رده لأنه لا يعد من رجال القضاء، وإنما هو من أعوانهم، ويقوم بالعمل الكتابي، لذلك لا يبطل الحكم إذا قام بالكاتب سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد، وإن كان من المستحسن استبدال غيره به دفعاً لآية مظنة بشأن عمله الكتابي⁽¹⁾.

تسبب القرار أو الحكم التأديبي

من الضمانات الهامة أيضاً في المجال التأديبي ضرورة تسبب القرار أو الحكم التأديبي، وذلك لما يكفله هذا التسبب من اطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة للجزاء الموقع، والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة بما يفيد توافر أركان الجريمة التأديبية. بل ولما يتيح للقضاء من إمكانية إعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام ولا سيما إذا تعددت التهم المنسوبة إلى الموظف واختلف مركز كل منها من حيث ثبوتها أو مدى جسامتها، أو استحقاقها للجزاء⁽²⁾.

ويقصد بتسبب القرار بيان الواقعة أو الوقائع التي بني عليها الجزاء، أي المخالفات التي أدت إلى توقيع هذا الجزاء ولا يلزم أن يتضمن القرار هذه الوقائع أو تلك المخالفات على وجه التفصيل بل يكفي في ذلك الإيجاز دون خلل أو إبهام أو تجهيل أو غموض⁽³⁾.

ويشترط في التسبب أن يكون سائعاً ومتناسقاً بمعنى أنه يجب أن تكون الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي مستخلصة استخلاصاً سائعاً من الأصول الموجودة في الأوراق وأن تكون حقيقية لا وهمية ولا صورية، وكذلك صحيحة تتحقق فيها الشروط والصفات الواجب توافرها قانوناً، وإلا كان هذا القرار باطلاً لتخلف ركن السبب فيه⁽⁴⁾.

ومع ذلك إذا قام القرار التأديبي على عدة أسباب فإن استبعاد أي سبب من هذه الأسباب لا يؤدي إلى بطلان القرار طالما أن الأسباب الأخرى تؤدي إلى نفس النتيجة.

هذا ويجب التفرقة بين وجوب تسبب القرار التأديبي وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فكل قرار إداري يجب أن يكون له سبب يبرره، وسبب القرار التأديبي، وهو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، أو اتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه. أما التسبب فيقتضي أن يتضمن القرار بجانب الجزاء الواقعة أو الوقائع التي تجسد هذا الإخلال أو تلك الأعمال، وأدت بالتالي إلى توقيع ذلك الجزاء. فالتسبب يكفل إذن الاطمئنان إلى صحة ثبوت الوقائع المستوجبة للجزاء والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها

(1) دكتور/ محمد جودت الملط، المرجع السابق، ص 283، دكتور/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين. النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1983، ص 522.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 21 مارس 1959 مجموعة، السنة الرابعة، العدد الثاني، ص 982.

(3) دكتور/ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 348، وقد أشار سيادته إلى مجموعة من أحكام محكمة القضاء الإداري التي تؤكد هذا القول.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 13/1/1964 - الطعن رقم 1605 س 8 ق المجموعة ص 477. دكتور/ محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، القاهرة، 1981، ص 419، دكتور محمد مصطفى حسن، مدي التزام الإدارة بإيضاح الأسباب أمام القضاء الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة (الدولة) العدد الثاني، السنة (25) 1981، ص 91.

واستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة بما يفيد توافر ركن الجريمة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له⁽¹⁾.

ولكي يؤدي التسبب دوره يجب أن يتناول وقائع الدعوى من حيث شخص المتهم والأفعال المسندة إليه، والأدلة التي استندت إليها المحكمة في تكوين اقتناعها سلباً أو إيجاباً، ونصوص القانون التي طبقتها، وأن يكون الحكم خلاصة منطقية لكل ذلك، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بأنه لا إلزام على المحكمة التأديبية أن تتعقب دفاع المدعي عليه في وقائعه وجزئياته للرد على كل منها، ما دامت قد أبرزت إجمالاً الحجج التي كونت منها عقيدتها⁽²⁾. كما قضت بأنه يكفي لسلامة الحكم، أن يكون مقاماً على أسباب تستقيم معه، فلا تلتزم بتعقب حجج الخصوم في جميع مناحي أقوالهم استقلالاً ثم تنفيذها تفصيلاً الواحدة تلو الواحدة، كما لا تلتزم بذكر أسماء الشهود في تحقيق تضمنت القضية أوراقه أو بإيراد نصوص أقوالهم وعباراتهم.. وكل ما يهم أن يكون الحكم التأديبي غير متناقض فيما استخلصه من أقوال الشهود مع ما هو ثابت بالتحقيقات. فإن كان كذلك كان حكماً صحيحاً لا غبار عليه⁽³⁾.

الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي

من أهم الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي أن للموظف صاحب الشأن الحق في التظلم من القرارات التأديبية الصادرة في شأنه لدى مصدر القرار أو رئيسه وهذا ما يسمى بالتظلم الإداري، وكذلك الحق في الطعن في هذه القرارات أو الأحكام التأديبية أمام مجلس الدولة الذي يختص – بهيئة قضاء إداري – دون غيره بالفصل في هذه القرارات أو تلك الأحكام، والحكم بالغاؤها إن كان لذلك وجه والتعويض عنها إذا ترتب عليها ضرر. وهذا التظلم يسمى بالتظلم القضائي.

و على ذلك نبين فيما يلي كل من:

- التظلم الإداري.
- التظلم القضائي.

التظلم الإداري

التظلم الإداري نوعان:

أولاً: تظلم ولائي: Recours administratif gracieux

ويقصد به أن يتقدم الموظف صاحب الشأن إلى مصدر القرار ذاته بشكوى يطلب منه فيها أن يعيد النظر في القرار الذي أصدره وذلك بسحبه أو إلغائه أو تعديله أو أخيراً باستبدال غيره به، حسب السلطة التي يملكها هذا المصدر، أي الرئيس الإداري الذي أصدر القرار التأديبي.

ثانياً: تظلم رئاسي: Recours administratif hierarchique

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 843 س 21 ق والصادر بتاريخ 14 أبريل 1968 مجموعة الثلاث سنوات ص 304.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1963/1/26، القضية رقم 1001 س 8 ق، مجموعة النيابة الإدارية الجزء الأول، ص 40.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1964/1/18 مجموعة أبو شادي، ص 954.

ويقصد به أن يتقدم الموظف بشكواه إلى رئيس مصدر القرار التأديبي الذي يتولى بناء على سلطته الرئاسية إما سحب هذا القرار أو الغاءه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون. هذا وتجدر الإشارة إلى أن الرئيس الإداري قد يتولى مباشرة هذه السلطة من ذاته كاختصاص رقابي له على مرؤوسيه وما يصدر عنهم من أفعال وقرارات، أي أن للرئيس الإداري أن يباشر سلطة التعقيب على القرارات التأديبية دون حاجة إلى تظلم يقدم إليه من صاحب الشأن.

والتظلم من القرارات التأديبية في الواقع إجراء حتمي إذا ما رغب صاحب الشأن في اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن بالإلغاء في تلك القرارات، ولهذا يطلق عليه "تظلم وجوبي" حيث يجب على كل ذي مصلحة أن يتقدم بهذا التظلم أمام الإدارة قبل رفع الدعوى لإلغاء القرار التأديبي أمام القضاء الإداري (م 12/ب من القانون رقم 47 لسنة 1972 في شأن مجلس الدولة)، ويجب تقديم هذا التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان العامل بالقرار أو علمه به علماً يقينياً.

فإذا تقدم صاحب الشأن بهذا التظلم في الميعاد المحدد قانوناً، انقطع ميعاد الطعن القضائي، فإذا كانت الجهة الإدارية قد أجابت الموظف المتظلم قبل انتهاء الستين يوماً بقرار صريح بالرفض وجب حساب هذا الميعاد من تاريخ إعلان هذا القرار أو العلم به علماً يقينياً. وإذا لم ترد السلطات الرئاسية حتى بعد انتهاء مدة الميعاد فيعتبر ذلك بمثابة رفض وبالرفض الفعلي أو الحكمي للتظلم يبدأ حساب ميعاد الستين يوماً المقررة للطعن القضائي في القرارات النهائية للسلطات التأديبية. والتظلم يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء متى قدم قبل انقضائه ويظل الميعاد منقطعاً إلى أن ترد جهة الإدارة على التظلم برفضه، أو تمضي ستون يوماً من تاريخ تقديمه أيهما أقرب⁽¹⁾.

والتظلم الذي يعتد به في قطع الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء هو التظلم الأول الذي يقدم في الميعاد القانوني إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو للجهات الرئاسية لها، ولا يجدي في قطع ميعاد الطعن أو امتداده، الاسترسال في تقديم تظلمات متعاقبة ومتكررة عن ذات الموضوع إذ المدة لا تنقطع إلا مرة واحدة، وليس لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة لإطالة ميعاد رفع الدعوى دون نهاية⁽²⁾.

والحكمة من هذا الإجراء -كما تقول المحكمة الإدارية العليا- هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريقة أيسر للناس، وذلك بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته ولم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي⁽³⁾.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن اتخاذ الإدارة جانب الصمت مدة ستين يوماً لا يعد دائماً وفي جميع الأحوال قراراً ضمنياً أو سلبياً بالرفض. فقد استقر القضاء الإداري على أن مرور هذه المدة إنما يمثل قرينة بسيطة على وجود هذا القرار الضمني أو السلبى. وهذه

(1) دكتور/ عبد الفتاح حسن، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1982، ص 196، حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم (3) س 8 ق والصادر بتاريخ 1960/5/29 مجموعة النيابة الإدارية، الجزء الأول، 1981، ص 90.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 1952/12/7، في القضية رقم 218، ص 2 ق مجموعة السنة السابعة ص 167، وانظر أيضاً الدكتور/ محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، دكتوراه عين شمس، 1981، ص 443.

(3) الحكم الصادر بتاريخ 3 مارس 1963، القضية رقم 1590 س 8 ق المجموعة ص 372.

القرينة قد تنتفي بقرائن أخرى مستمدة من مسلك الجهة الإدارية المختصة بفحص التظلم، كأن يتضح مثلاً أنها قد تبنت وجهة نظره وبادرت بالتالي باتخاذ إجراءات تؤيد هذا المسلك، وهنا لا يلتزم المتظلم باللجوء إلى قضاء الإلغاء فور انتهاء مدة الستين يوماً، بل عليه أن ينتظر ليبري قرار الإدارة النهائي ويحدد موقفه على أساسه. وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 29 نوفمبر 1958 والذي تقول فيه: إنه ولئن كان قانون مجلس الدولة يقضي بأن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. هذا الرفض الحكمي يقوم على قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة على التظلم إلا أن هذه القرينة لا تقوم إذا لم تهمل الإدارة التظلم، بل اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في هذا الشأن. وفي هذه الحالة يتعين حساب ميعاد رفع الدعوى من التاريخ الذي تكشف فيه الإدارة عن نيتها في رفض التظلم⁽¹⁾.

ولكن متى يقال أن الإدارة اتخذت مسلكاً إيجابياً يمتد معه الطعن بالغاء القرار التأديبي؟

تقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن أن المسلك الإيجابي الذي ينفي قرينة الرفض الحكمي للتظلم ليس هو المسلك الإيجابي ببحث التظلم وإنما في إجابة المتظلم إلى طلبه ولو جزئياً أي لو في شق من القرار المتظلم منه وذلك بعد استشعار الجهة الإدارية مصدره القرار أو الجهة الرئاسية لها حقه في هذا الطلب⁽²⁾.

وإيضاحاً لذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أنه "إذا سلكت جهة الإدارة مسلكاً إيجابياً نحو إجابة المتظلم جزئياً بأن أسفر بحث التظلم إلى تعديل الجزاء بسحبه جزئياً بتخفيفه، مؤدي ذلك اعتبار إجراءات السحب الجزئي للقرار قد بدأت فور تقديم التظلم في الميعاد واستمرت إلى أن أقام الطاعن طعنه بعد الميعاد. ونتيجة ذلك تعتبر قرينة الرفض الحكمي للمتظلم لم تتم طالما قد تم تعديل القرار بتخفيض الجزاء الوارد به أثناء نظر الطعن أمام المحكمة التأديبية، ويظل الطعن قائماً بالنسبة لما لم يسحب من القرار دون حاجة إلى سبق تقديم تظلم جديد، ويحق للطالب أن يعدل طلباته أمام المحكمة، ذلك أن قرار الجزاء سيظل قائماً بالنسبة لما لم يسحب منه⁽³⁾".

التظلم القضائي

التظلم القضائي هو الضمانة الثانية التي يتمتع بها الموظف في المجال التأديبي بعد توقيع العقوبة عليه. وليس القصد من كونها الضمانة الثانية أنها تأتي من حيث الأهمية في المرتبة التالية بعد ضمانة التظلم الإداري، وإنما يراد بذلك فقط أنه يشترط للجوء إليها - كما ذكرنا من قبل - ضرورة التظلم أولاً (أمام الجهات الإدارية المختصة) من القرارات التأديبية التي تصدرها هذه الجهات. أما عن أهمية التظلم القضائي، فإنه لا يخفي على أحد أنه يعد من أولى وأهم الضمانات المقررة للموظف العام ليس فقط في المجال التأديبي وإنما في كافة مجالات الوظيفة العامة، ذلك أن جميع النصوص التي ترد في هذا الشأن تغدو عديمة القيمة إذا لم يترتب على مخالفتها جزاء توقعه سلطة مستقلة هي القضاء.

والتظلم القضائي قد يرد على القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية، وقد يرد على الأحكام التي تصدرها المحاكم التأديبية ومجالس التأديب ولما كان التظلم الأول أي

(1) الطعن رقم 827، السنة الثالثة قضائية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، ص 266، وحكمها في الطعن رقم 1072 لسنة 7 ق بتاريخ 1963/6/29.

(2) الطعن رقم 559 لسنة 29 ق بتاريخ 1984/1/3.

(3) الطعن رقم 327 لسنة 28 ق بتاريخ 1983/3/13.

الذي يرد على القرارات التأديبية الرئاسية لا يختلف في قليل أو كثير عن ذلك التظلم الذي يرد على بقية القرارات الإدارية الأخرى، حيث يأخذ في جميع الأحوال شكل دعوى الغاء أو دعوى تعويض. بمعنى أنه لا تستقل القرارات التأديبية في هذه الحالة بأحكام خاصة للطعن عليها أمام القضاء الإداري عن بقية القرارات الإدارية الأخرى، إذ تخضع - شأنها في ذلك شأن هذه القرارات الأخيرة - لكافة القواعد المنظمة للطعن بدعوى الالغاء أو بدعوى التعويض أو بالدعويين معا. لذلك فإننا نكتفي في هذا المجال بالإحالة إلى كل من قضاء الالغاء وقضاء التعويض للوقوف على الأحكام التفصيلية للطعن القضائي في القرارات الإدارية بصفة عامة والقرارات التأديبية بصفة خاصة.

مع ملاحظة ان المختص بنظر الطعون في القرارات التأديبية، سواء بالنسبة للعاملين بالحكومة أو بالنسبة للعاملين في القطاع العام هي المحاكم التأديبية وان اختصاصها هذا لا يقتصر على الطعن بإلغاء الجزاء، بل يتناول كذلك لطلبات التعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء وغيرها من الطلبات المرتبطة بالطعن.

وهذا ما تؤكد المحكمة الإدارية العليا، حيث ذهبت إلى أن ولاية المحاكم التأديبية تتناول الدعوى التأديبية المبتدأة، وتتناول الطعن في أي جزاء تأديبي، وأن اختصاصها بالفصل في هذه الطعون لا يقتصر على الطعن بإلغاء مباشرة بل يمتد إلى غير ذلك من الطلبات المرتبطة بالطعن ومنها طلب التعويض عن الأضرار التي حاققت بالعامل من جراء القرار التأديبي وكذلك خصم الحوافز أو خصم أيام الغياب والنقل والندب.. وغيرها! وكل ما تطلبته المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن، أي كل ما تطلبته لكي ينعقد الاختصاص للمحاكم التأديبية بنظر هذه الإجراءات أن تكون مرتبطة أو مترتبة على الجزاء الأصلي الموقع على صاحب الشأن، باعتبار أن من يملك الأصل يملك الفرع، وينعقد الاختصاص هنا سواء قدم الطلب في هذا الخصوص إلى المحكمة التأديبية مقترناً بطلب إلغاء الجزاء التأديبي، أو ان يكون قدم إليها على استقلال، وبغض النظر عما إذا كان التحقيق مع العامل تمخض عنه جزاء تأديبي أو لم يتمخض عنه أي جزاء⁽¹⁾.

ولذا لنا أن نتساءل في هذا المقام عن مدى اختصاص المحاكم التأديبية بنظر قرارات النقل أو الندب إذا كانت تحمل معنى الجزاء المقنع؟

لقد أجابت المحكمة الإدارية العليا على هذا التساؤل إجابة شافية لا تدع مجالاً للشك وذلك بعدم اختصاص المحاكم التأديبية بنظر مثل هذه القرارات، حيث ينعقد الاختصاص بشأنها لمحاكم القضاء الإداري بالنسبة للعاملين بالحكومة وللقضاء العادي بالنسبة للعاملين في القطاع العام، على أساس أن اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون في الجزاءات التأديبية الموقعة على العاملين في الجهات الحكومية والهيئات الخاصة، هو اختصاص محدود أعطي لهذه المحاكم استثناء من الولاية العامة للقضاء الإداري ومن الولاية العامة للقضاء العادي بنظر المنازعات العمالية، ولذا فإنه يتعين تفسير اختصاص المحاكم التأديبية تفسيراً ضيقاً. من هنا فإنه يجب قصر اختصاص هذه المحاكم بنظر الطعون في القرارات التي تصدر بعقوبات مقرررة في القوانين واللوائح صراحة دون القرارات الساترة لجزاءات مقنعة⁽²⁾.

(1) الطعن رقم 2499 لسنة 34 ق بتاريخ 1990/12/29.

(2) الطعن رقم 1585 لسنة 34 ق بتاريخ 1990/3/17.

أما إذا كان قرار النقل أو الندب مرتبطاً بجزء صريح من الجزاءات المنصوص عليها، وقام على ذات سبب هذا الجزاء وتحقق الارتباط بينهما، فإن الاختصاص بنظر الطعن فيه ينعقد للمحاكم التأديبية، على أساس أن قرار النقل أو الندب فرع من المنازعة في القرار التأديبي، وأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، فضلاً عما يترتب على تجزئه المنازعة من تضارب الأحكام⁽¹⁾.

وأخيراً فإن المحاكم التأديبية تختص كذلك بنظر طلبات التحميل وهي الخاصة بقيمة التعويض عن الأضرار التي تسبب فيها العامل بخطئه التأديبي، حتى ولو رفعت هذه الطلبات استقلالاً عن الطعن في القرارات التأديبية، بل إن الطعن في قرارات التحميل لا تخضع لذات مواعيد الطعن في القرارات التأديبية. ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص حكمها الصادر بتاريخ 1988/1/12 حيث ذهبت إلى أن المحاكم التأديبية تختص بالفصل في مدى التزام العامل بما ألزمته به جهة الإدارة من مبالغ بسبب المخالفة التأديبية، يستوي في ذلك أن يكون طلب العامل في هذا الخصوص قد قدم إلى المحكمة التأديبية مقترناً بطلب إلغاء الجزاء التأديبي الذي تكون جهة الإدارة قد وقعت عليه على العامل أو أن يكون قدم إليها على استقلال، وبغض النظر عما إذا كان التحقيق مع العامل قد تمخض عن جزاء تأديبي أو لم يتمخض عن جزاء. المهم في ذلك أن يكون السبب في التزام العامل بأية مبالغ هو وقوع المخالفة التأديبية وادعاء نسبتها إليه حتى ينعقد اختصاص المحكمة التأديبية بنظر المنازعة⁽²⁾.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع عمل على تبسيط وتيسير إجراءات الطعن في القرارات التأديبية أمام المحاكم التأديبية. فهو لم يتطلب في واقع الأمر ضرورة إخضاع هذا الطعن لقواعد الرسوم المقررة أمام القضاء الإداري حقيقة أنه لم ينص على ذلك صراحة، ولكنه أيضاً وفي ذات الوقت لم يتطلب ذلك صراحة.

أما عن الطعن في الأحكام التي تصدر عن المحاكم التأديبية وتلك التي تصدر عن مجالس التأديب⁽³⁾ فقد نصت المادة رقم (32) من القانون رقم 117 لسنة 1958 على أن هذه الأحكام "نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الطعن لم تعد تختص به فقط - وكما كان الحال من قبل - المحكمة الإدارية العليا، حيث أجاز قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لسنة 1972 إقامته أمام ذات المحكمة التأديبية التي أصدرت الحكم وذلك بطريق التماس إعادة النظر.

(1) المحكمة التأديبية لرئاسة الجمهورية، الطعن رقم 71 لسنة 22 ق بتاريخ 1990/4/22.

(2) الطعن رقم 524 لسنة 33 ق بتاريخ 1988.

(3) وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا "أن قرار مجالس التأديب ... ما هو إلا حكم يسري عليه ما يسري عليه الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، أي يكون الطعن فيه مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا. كما تقول : أنه لا يجوز أن يطعن في قرار صادر من مجلس تأديب أمام المحكمة الإدارية لأن اختصاص المحكمة الإدارية مقصور على نظر الطعون في القرارات الإدارية لا في الأحكام. الحكم الصادر بجلسة 22 ديسمبر سنة 1962 مجموعة أحكام السنة الثامنة، الجزء الأول ص 235، والحكم الصادر بجلسة 25 ديسمبر سنة 1965 في القضية رقم 21 س 9 ق أشار إليه الدكتور/ محمد جودت الملت، المرجع السابق، ص 410.

