الجزاء التأديبي المقنع

د. محمد فاروق محمود محمد
كلية الشريعة والقانون – جامعة الجوف

الملخص:

يعد التأديب ضرورة حتمية لنجاح أي عمل اجتماعي منظم، ذلك أن الإنسان قد جبل على مبدأ الثواب والعقاب ويقوم النظام التأديبي لأي مجتمع منظم على فكرة الردع للخارجين على نظم الجماعة والتأديب من ضمن وسائل الإدارة الفعالة، ويعد الرئيس الإداري الناجح هو الذي يستخدم السلطة التأديبية بما يحقق أهدافها في تقويم سلوك الموظف.

ويلعب التأديب دوراً فعالاً في مجال الوظيفة العامة ضمن مراحل تطور العلاقة بين الإدارة والموظف، فعندما كانت الوظيفة العامة تقوم على الطابع الشخصي بين الموظف والرئيس الإداري كان التأديب هو أحد مظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري مع مرؤوسيه دون أية قيود أو ضمانات للموظف، وإنما كان الهدف من التأديب حماية الرئيس الإداري وفرض سيطرته على مرؤوسيه، وعندما تطورت العلاقة بين الموظف وإدارته، وسادت مفاهيم مثل القيادة الديمقراطية في مجال علم الإدارة، اتسم التأديب بطابع موضوعي وأصبح الهدف منه يتمثل في تأمين سير المرفق العام، وليس مجرد ردع للموظف المخطئ أو غيره من الموظفين العاملين في الجهاز الإداري.

وإذا كان هناك إهمال في ممارسة سلطة التأديب أو تساهل بتوقيع جزاء هين لا يتناسب مع خطورة المخالفة، مما يضعف من أثر الجزاء كوسيلة للردع والعقاب فإنه لا يغرب عن البال بالقدر ذاته تشدد الإدارة في العقاب فتبالغ في تقديره اعتقاداً منها بأن ذلك أفضل السبل لعقاب المسيء وردع غيره.

وكلا الاتجاهين السابقين خطير فالاتجاه الأول: وإن كان مدفوعاً بالرأفة واللين يؤدي إلى اشاعة الفوضى والسلبية وعدم اللامبالاة. والاتجاه الثاني: وإن كان مدفوعاً بالحزم يخلق جواً من الإرهاب والتوتر، فضلاً عن الخروج عن مقاصد التأديب وغاياته

وفي هذا يقول الأستاذ الدكتور وهيب عياد في مؤلفه – الفصل بغير الطريق التأديبي – إزاء اتساع ضمانات الموظفين العموميين إن هذه الضمانات عبثاً لا طائل من ورائها إذا تمكنت الإدارة من الضمانات التي يكفلها النظام التأديبي، والزيغ من إجراءاته مستترة وراء الفصل بغير الطريق التأديبي، توصلاً إلى إقصاء الموظف الذي تود التخلص منه ".

وفي موضوع بحثنا أخال جهة الإدارة مستترة وراء نقل وندب العاملين .

مقدمه:

أحمد الله وأشكره، وأثني عليه وأستغفره، وأسأله رضاه وجزيل مثوبته، شرع الشرائع، وسن الأحكام، وأمر بلزومها والتمسك بها، وتكفل سبحانه ببيان ذلك وإيضاحه، ليكون الناس على بينة من أمر دينهم، فأنزل كتبه السماوية وضمنها بيان ما أمر به ونهى عنه، وما أحله وحرمه، وما يحبه ويرضاه، وأرسل رسله بشرع دينه وبسط أدلته "لئلا يكون للناس على الله حجة بعد الرسل" وختم الرسل بمحمد الأمين — صلوات الله وسلامه عليه — "مصدقًا لما بين يديه من الكتاب ومهيمنًا عليه" ثم أمر رسوله أن يبين للناس ما نزل إليهم فقام صلى الله عليه وسلم بما كلف به أتم قيام، وشهد له صحابته الكرام — رضوان الله عليهم — كما أخرج الإمام أحمد في مسنده من حديث أبي ذر قال: "لقد تركنا محمد – صلى الله عليه وسلم– وما يحرك طائر جناحيه في السماء إلا أذكرنا منه علمًا" وصل اللهم وبارك على سيدنا محمد وعلى آلة وأصحابه وأزواجه وذريته وسلم تسليماً، صلاةً وسلاماً ننال من الله بهما جميل الرضا، ونجدهما عدةً ليوم فصل القضاء.

لما كانت جهة الإدارة قد تقوم بمجازاة العامل عن طريق توقيع عقوبة مقنعة تتمثل في النقل أو الندب وهو إجراء مؤلم تتخذه جهة الإدارة ضد العامل دون توجيه اتهاما معيناً إليه، أو استيفاء إجراءات التأديب وذلك خروجاً علي مبدأ مشروعية العقوبة والذي يقوم على أساس اختيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التي حددها الشارع.

وقد رأيت بمشيئة الله تعالى أن أتحدث حول هذا الموضوع، وقررت السير في هذا البحث المتواضع .

وإني أبتهل إلى الله– سبحانه وتعالى– أن يجعلني من عتقاء النار " إن أريد إلا الإصلاح ما استطعت وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب "

مفهوم العقوبة التأديبية:

العقوبة التأديبية: هي عقوبة تقع على العامل المدان متى عجز عن تقديم الأدلة العكسية على أدلة الإثبات التي قدمت ضده ومن ثم فهي جزاء أدبي ومادي في آن واحد ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته شأن العقوبات الجنائية، وإنما في وضعه الوظيفي، فقد يؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو من الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية.

وذهب المستشار عبد الوهاب البنداري في تعريفه للعقوبة التأديبية إلى أنها: جزاء يوقع على الموظف الذي ثبتت مسؤوليته عن جريمة تأديبية.

ومن مجموع هذه التعريفات يمكن رد العقوبة التأديبية في النهاية إلى أنها جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي ثبتت مسئوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين، بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً وعلى ضوء القواعد المنظمة لأعمالها .

طبيعة العقوبة التأديبية:

تتفق العقوبات التأديبية في دول العالم المختلفة من حيث طبيعتها، وإن اختلفت في عددها ، وهى إما جزاءات معنوية، أو أدبية كاللوم والإنذار والتوبيخ وإما جزاءات تمس مزايا الوظيفة كالخصم من المرتب أو الحرمان من العلاوة أو الترقية، أو تنزيل الدرجة، وإما جزاءات تمس العلاقة الوظيفية ذاتها كالفصل من الخدمة، أو الوقف مؤقتاً عن العمل.

وقد انتقد بعض الفقه (١٣) القوائم التقليدية لهذه العقوبات استناداً إلى عدم اتفاق بعض هذه الجزاءات مع طبيعة النظام التأديبي وغاياته ومع الظروف الاجتماعية والاقتصادية، وذلك على النحو التالي :

١. الجزاء بالخصم من المرتب لا يتفق من جانب مع شخصية العقوبة ومن جانب آخر مع كفاءة وفاعلية الجزاء.
٢. عقوبة الفصل من الوظيفة لا تتفق مع الأفكار الاشتراكية القائمة على ايجاد عمل لكل فرد بما يتناسب مع قدراته ومع ضآلة فرص العمل بالقطاع الخاص، ففصل الموظف في الدول الرأسمالية لا يمنع من حصوله على فرصة عمل أخرى مناسبة خارج الحكومة.
٣. قوائم الجزاءات التأديبية بعيدة عما يستهدفه التأديب من تقويم وتبصير الموظف بعواقب الخطأ، فلا تزال تحمل معنى العقاب أكثر من معنى التعليم، ولهذا فمن الضرر اعادة النظر بصورة جزئية في هذه القوائم التقليدية، واستحداث الإجراءات التي من شأنها أن تعالج الموظف المخطئ وترده إلى الإدارة عضواً سليماً مدركاً لواجباته متفهماً للغايات الكبرى للإدارة
٤. التوسع في نشر الجزاءات التأديبية، وأيضاً الأسباب والظروف التي أدت إلى ارتكابها وما قد يترتب عليها من نتائج، وبيان كيفية تفادي وقوعها مستقبلاً .
٥. التوسع في عقوبة التأنيب والتوبيخ أو التكدير الشديد في جلسات علنية يحضرها الرؤساء والزملاء تتلى فيها الظروف التي تتم فيها ارتكاب الخطأ وأسبابه، وينتقد فيها المخطئ نفسه نقداً ذاتياً، ويتعهد بألا يعود إلى خطئه مرة أخرى.

تعريف العقوبة المقنعة:

العقوبة المقنعة: هى الإجراء المؤلم الذي تتخذه جهة الإدارة ضد الموظف المذنب، دون توجيه اتهاماً معيناً إليه، أو استيفاء إجراءات التأديب، وذلك خروجاً على مبدأ مشروعية العقوبة، والذي يقوم على أساس اختيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التي حددها المشرع، وأيضاً على إجراءات التأديب المعقدة والتي تستغرق وقتاً طويلاً.

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا العقاب المقنع بقولها: " لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمنا عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة، وإلا كان جزاءً تأديبياً صريحاً، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف، ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر.

فليس كل قرار تصدره الإدارة ويكون من شأنه النيل من مزايا الموظف يعتبر قراراً تأديبياً بالضرورة، فقد يتعرض الموظف لكثير من هذه القرارات ومع ذلك فإنها تعتبر قرارات مشروعة ولا سلطان للقضاء في التعقيب عليها. ومن ثم فإن القضاء الإداري لا يعتبر قراراً إدارياً متضمناً لعقوبة مقنعة إلا إذا اكتشف نية الإدارة القاطعة في توقيع عقوبة على الموظف دون اتباع الإجراءات التأديبية.

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا بعد أن أوضحت نية الإدارة: بأنها إذا اتجهت إلى عقاب الموظف بغير الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك فيكون قرارها عندئذ مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة، ومخالفاً للقانون، أما إذا تبين أنها لم تنحرف بسلطتها لتحقيق مثل هذا الغرض الخفي، وإنما استعملتها في تحقيق المصلحة العامة التي أعد لها القرار، كان سليماً ومطابقاً للقانون.

وعلى هذا النحو فلا يعتبر قضاء مجلس الدولة المصري القرار الإداري الصادر ضد الموظف متضمناً لعقوبة إلا إذا اكتشف فيه نية الإدارة الواضحة في توقيع عقوبة على الموظف دون اتباع الإجراءات التأديبية، واعتبرت بذلك هذا القرار باطلاً، وحتى لو كان في أعقاب تحقيق مادام قد استهدفت به جهة الإدارة الإيذاء والعقاب، ولأنه ليس من العقوبات التأديبية التي نص عليها القانون

ما لا يعتبر عقوبة مقنعة:

ليس كل قرار مؤلم تتخذه الإدارة قبل الموظف – خارج نطاق التأديب – يعتبر من قبيل العقوبات المقنعة، بل إن المشرع قد خول الإدارة حق اتخاذ إجراءات قبل الموظف قد تفوق في آثارها أشد العقوبات التأديبية قسوة وذلك على النحو الذي أوضحه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي بقوله: إن هذه القرارات ..... لا تعتبر من قبيل العقوبات التأديبية المقنعة، بل قرارات إدارية مشروعة إذا ما صدرت في حدود السلطة المخولة لصاحبها.

ونعرض فيما يلي لأهم المجالات التي كانت محلاً لإصدار أحكام القضاء الإداري في هذا الصدد :

- الفصل غير التأديبي.

فمنذ أن وضع التنظيم القانوني لمركز الموظف، خولت الإدارة حق الاستغناء عمن ترى عدم صلاحيتهم لشغل المنصب العام دون إبداء أسباب وذلك على النحو الموضح تفصيلاً بالفقرة السادسة من المادة الرابعة والتسعين من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م (٢١). وكذا المادة الثانية والثمانين من نظام العاملين بالقطاع العام والشركات (٢٢) وتم تأكيد هذا المعنى عبر الأحكام الصادرة من القضاء الإداري، والتي حرصت بدورها على تأجيل هذا الحق، وتحديد نطاقه، والمقارنة بينه وبين الفصل التأديبي، فأصدرت المحكمة الإدارية العليا غداة انشائها حكماً في هذا الصدد ونصه: إن حق الحكومة في فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي، هو حق ثابت لا شبهة فيه، مرده إلى أمرين الأول : أصل طبيعي وهو وجوب هيمنة الحكومة ممثلة في مجلس الوزراء على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام، ولما كان الموظفون هم عمال هذه المرافق فلزم أن تكون للحكومة الحرية في اختيار من ترى فيهم الأهلية لهذا الغرض، وفصل من يكون غير أهل لذلك. الثاني : أصل تشريعي مستمد مما ورد بالأمر العالي الصادر في ١٠ أبريل سنة ١٨٨٧م وفي مادته الثانية عشر والأمر العالي الصادر في ٢٤ من ديسمبر ١٨٨٨ م في المادة الرابعة عشر وبالفقرة الثانية عشر من القانون رقم (٥) لسنة ١٩٠٩م، بشأن المعاشات الملكية والمادة العشرين من المرسوم بقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٠٩م، الخاص بالمعاشات الملكية، فقد أكدت هذه القوانين حق الحكومة في فصل الموظفين بأمر ملكي بقرار خاص من مجلس الوزراء، وأخيراً ما ورد بالمادة السابعة بعد المائة من القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١م (٢٣).

وإذا كانت الإدارة مطلقة الحرية في اختيار السبب الذي من أجله تلجأ إلى إجراء الفصل غير التأديبي، فإنها قد تلجأ إلى هذا الإجراء مدفوعة بأسباب تأديبية، بل إن المشرع نفسه قد أوضح هذا المعنى صراحةً في المادة (١٩) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨م، حيث ذهب إلى أنه: إذا أسفر التحقيق في وجود شبهات تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لمدير النيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي ويكون الفصل في هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على عرض من الوزير أو الرئيس المختص.

وكأن المشرع يقدر بهذا النص أن المحاكمة التأديبية لن تصل إلى أكثر من الفصل مع تعريض سمعة الموظف – وربما سمعة الإدارة التي يتبعها – للمهانة لا سيما إذا كانت الجرائم التأديبية تمس الأخلاق ومع التسليم بنبل هذه الاعتبارات فقد ثبت لدينا عملاً

في بعض الحالات أن بعض الموظفين الشرفاء بهذا الطريق خطأ، لمجرد شبهات قوية ثبت بعد ذلك فسادها ومن ثم فإننا نفضل ألا يلجأ إلى هذا الطريق إلا إذا كانت الجرائم المشار إليها ثابتة قبل الموظف بطريقة لا تقبل الشك أما في غير هذه الحالة، فإننا نفضل تخير الموظف بين الاستقالة أو الاستمرار في الإجراءات التأديبية وهو ما تفعله بعض الإدارات.

إلغاء الوظيفة المؤقتة:

وفي هذه الحالة يستحق العامل تعويضاً يعادل أجرة إلى أن يتم إبلاغه بالقرار .

الفصل لعدم اللياقة الصحية:

يجوز لجهة الإدارة فصل العامل بعد موافقة المجلس الطبي المختص بعد استنفاد أجازته المرضية والاعتيادية.

طبيعة العقوبة المقنعة:

الجزاء المقنع مسألة تأديبية، مما يدخل في اختصاص المحاكم التأديبية ففكرة الجزاء التأديبي المقنع ليست دخيلة على التأديب، بل إنها صميم التأديب، ويتوافر للطعن في قرار الجزاء المقنع كل خصائص الدعاوى التأديبية، ذلك أن أي إجراء من إجراءات الإدارة الداخلية وبصفة خاصة النقل والندب لا يعتبر من قبيل الجزاء التأديبي المقنع إلا إذا صدر بسبب تصرف معين من العامل، ينطوي على إخلال منه بواجبات وظيفته.

وعلى هذا فإن الاجراء الذي تتخذه الإدارة ويطوي جزاء مقنعاً تستهدف به الإدارة عقاب العامل، لإتيانه لتصرف معين ينطوي على غاية معينة هي توزيع العاملين داخل المرفق بما يتفق وصالح العمل اخلال منه بواجبات وظيفته مع أن الإجراء نقلاً أو ندباً قد شرع إلا إن الإدارة تتغايا به غاية خفية هي العقاب، يحركها سبب غير معلن هو خطأ العامل، وما التأديب إلا عقاب عن خطأ، والخطأ الذي يقوم في جانب العمال، هو العمل الشرطي الذي يستوجب وجوده، تطبيق النظام التأديبي عند العقاب عليه، باتخاذ الإجراءات التأديبية للكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق، ولتحقيق الضمان، وتوفير الاطمئنان للعامل، إلا أن جهة الإدارة مع قيام الخطأ في حق العامل، واتخاذه سبباً لنقله أو ندبه – حسبما يتضح من الظروف والملابسات لا تلجأ إلى ما يجب اتخاذه من إجراءات تأديبية، وتتخلص من هذا الواجب باللجوء إلى النقل أو الندب مستبعدة الجزاءات التي نص عليها القانون لعقاب العامل المخطئ.

ولكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب العامل، كأن يصدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال العامل بواجبات وظيفته، ومن ثم فإنه إذا كان قرار نقل العامل قد أفصح عن سبب اصداره وهو تأخيره في تجهيز الحسابات الختامية فإن هذا القرار يكون قراراً تأديبياً صدر مخالفاً للقانون جدير بالإلغاء، أو فضلاً عن أنه صدر دون اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب فإنه وقع عقوبةً لم ترد ضمن العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصراً.

واستكشاف حقيقة قرار النقل أو الندب من ظروف الأحوال وملابساتها، وما إذا كان يستند إلى خطأ وقع فيه العامل، مما استوجب اتباع الإجراءات التأديبية، وعقابه عن الخطأ بإحدى العقوبات المنصوص عليها في الإجراءات التأديبية، وعقابه عن الخطأ بإحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون على سبيل الحصر، وأن توصل الإدارة من كل ذلك مستخدمة إجراءً من

إجراءات الإدارة الداخلية كوسيلة للعقاب هو بحث لمسألة تأديبية مما يدخل في اختصاص المحاكم التأديبية ولا يكفي القول بأن قرار النقل أو الندب ساتر لجزاء مقنع معيب بعيب من عيوب القرار الإداري، كعيب الانحراف في استعمال السلطة أو مخالفة القانون، لإسناد الاختصاص في نظره إلى القضاء الإداري أو القضاء العادي على حسب الأحوال، وذلك أنه من المسلم به أن عيوب القرار الإداري تتداخل مع بعضها البعض، وكثيراً ما ينطوى القرار الإداري على أكثر من عيب منها والإجراء الذي يستر جزاء مقنعاً وإن انطوى على عيب أو أكثر من هذه العيوب، إلا إنه أخص منها بسماته التأديبية المتميزة، إذ أن تبين حقيقة قرار النقل أو الندب، وأسبابه ودوافعه يتبين من خلال استيضاح عناصر التأديب مجتمعة فيه، إذ يتعين أن يتبين من الظروف والملابسات المحيطة بإصدار القرار أن ثمة خطأ نتج من العامل، وأن نية الإدارة قد اتجهت إلى عقابه عن هذا الخطأ، ولكن بغير اتباع إجراءات التأديب وجزاءاته، وذلك بنقل العامل أو ندبه.

غموض فكرة الجزاء التأديبي المقنع:

إن من بين الأسباب التي تحيط موضوع الجزاء التأديبي المقنع باللبس والغموض، أن أي عامل يستشعر بأن ثمة إجراء قد مسه، فإنه يبادر إلى النزاع فيه أمام المحكمة التأديبية، باعتباره ساتراً لعقوبة تأديبية، وهنا قد يقال إن العامل هو الذي يحدد اختصاص المحكمة التأديبية بتكييفه لدعواه، كما قيل بأن قيام اختصاص المحاكم التأديبية على فكرة الجزاء المقنع للطعن في قرارات النقل وغيرها يؤدي إلى مجانية واضحة لمنطق بناء الأحكام، إذ يتعين على المحكمة أولاً : أن تضم القرار بأن ينطوي على جزاء مقنع، أي تقضي بعدم مشروعية القرار قبل الفصل فيه وأيضاً فإن دعوى العامل قد تتناول في حقيقتها مشروعية النقل أو الندب بوصفه كذلك، وليس بوصفه ساترا لعقوبة تأديبية.

وليس أدل على صحة هذا التخريج من أن محكمة القضاء الإداري قد نحت هذا المنحى بقولها: إن قرار النقل يعتبر بمثابة جزاء تأديبي مقنع إذا ترتب عليه نقل الموظف من درجته إلى درجة أدنى في ذات الكادر أو من كادر إلى كادر أدنى أو من وظيفة ذات درجة دائمة في الميزانية إلى وظيفة ذات درجة شخصية، مع أن هذه أوجه لعدم مشروعية النقل لمخالفة نصوص صريحة في قوانين العاملين.

كما أن لكل مدعي مطلق الحرية في تكييف دعواه، ويستطيع أن يقيم الدعوى أمام المحكمة التي يراها حسب تكييفه، إلا أن تكييف المدعي لدعواه ليس هو التكييف النهائي لها وإنما يخضع لمراجعة المحكمة بما لها من هيمنة على تكييفات الخصوم لدعواهم فإذا كان للمدعي كامل الحرية في تكييفه لدعواه فإنه لا يتصور أن إقامته لدعواه أمام المحكمة يلزمها بالتكييف الذي أسبغه المدعي على دعواه ، ولو لم يكن هو التكييف الصحيح لها وأن تلتزم المحكمة بالفصل في الدعوى ، ولو لم تكن مختصة وأن اختصاص المحكمة هو أول ما تتصدى له فإذا تبين لها من تكييفها للدعوى أنها مختصة بنظرها تطرقت لموضوعها وفصلت فيه، أما إذا انتهى بها تكييفها للدعوى إلى أنها غير مختصة حكمت المحكمة بعدم اختصاصها وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا أنه وإن كانت العبرة في تحديد اختصاص المحاكم التأديبية بالفصل في طلبات إلغاء القرارات التأديبية الصادرة بندب العاملين أو نقلهم هي بتكييف المدعي لهذا القرار، بحيث ينعقد الاختصاص للمحكمة، متى كيف المدعى القرار على أنه انطوى على تأديب مقنع، إلا أن ذلك لا ينطوي على معنى ترك الأمر في شأن تحديد الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية لمحض اختيار ذوي الشأن، تبعاً للتكييف الذي يسبغونه على القرار طالما أن الفصل في مدى صحة هذا التكييف، يختلط بموضوع الدعوى ذاته ومرده في النهاية إلى التكييف الذي تأخذ به المحكمة في هذا الصدد.

فإذا طعن العامل على قرار النقل أمام المحكمة التأديبية باعتباره يطوي جزاء مقنعاً، فإنه يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية مصدر القرار اتجه إلى عقاب العامل دون اتباع الإجراءات المقررة، فينعقد لها الاختصاص بنظر الطعن والفصل فيه، أما إذا تبين للمحكمة أن النعي على القرار في جوهره يتناول مشروعية قرار النقل بوصفه كذلك، وليس بوصفه ساتراً لعقوبة مقنعة، كان عليها أن تقضي بعدم اختصاصها، مع إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة، فإذا ما انتهت المحكمة إلى أن قرار النقل لا يعد جزاءً تأديبياً مقنعاً لصدوره في نطاق تنظيم العمل بالجهة المطعون ضدها، وانتهت إلى سلامته قانوناً لصدوره من مختص، ولأسباب تبرره، فإنه لا يجوز أن تقضي بعد ذلك بعدم اختصاصها، وإنما يتعين عليها أن تقضي برفض الدعوى.

الجزاء المقنع ليس مرادفاً للانحراف في استعمال السلطة:

وهو ما نحته المحكمة الإدارية بقولها :إن تعييب القرار بعيب الانحراف بالسلطة، لا يضفي عليه الصفة العقابية، طالما أن السبب المبرر لإصداره ليس متصلاً بسلوك العامل الوظيفي بما مؤداه أن الجزاء المقنع لا يكون إلا عندما يتصل الهدف العقابي في النقل أو الندب بمسلك وظيفي للعامل أي خطأ تأديبي، وهذا التحديد لفكرة الجزاء المقنع يحصره في الخطأ التأديبي المعاقب عليه بإجراء غير تأديبي، إذ الخطأ هو محور التأديب، ومناط اتباع إجراءات وتوقيع جزاءاته المنصوص عليها في القانون على سبيل الحصر، وعلى ذلك فلا محل للقول بالطبيعة الاستثنائية لاختصاص المحكمة التأديبية.

معيار الجزاء التأديبي المقنع:

لعل أدق ما يثيره موضوع الجزاء التأديبي المقنع، هو تحديد معياره، لأنه هو الذي يبني وجه الاختلاف بين فكرة الجزاء المقنع كوجه للطعن على قرارات النقل والندب التي تطوي جزاء مقنعاً وبين الانحراف في استعمال السلطة كعيب يطغى به على هذه القرارات كما أن معيار الجزاء التأديبي المقنع هو الذي يبني الحدود بين ما يجوز وما لا يجوز للإدارة عند اتخاذ إجراء من إجراءات الإدارة الداخلية، وبصفة خاصة النقل والندب فإذا كان يجوز للإدارة أن تستخدم هذه الإجراءات فيما شرعت له وهو توزيع العمل داخل المرفق، إلا أنه لا يجوز لها أن تستخدم إجراء من هذه الإجراءات كالنقل أو الندب لتحقيق غرض آخر لا يمكن تحقيقه قانوناً إلا باستخدام إجراء آخر نص عليه القانون فلئن كان الأصل أن للإدارة أن تتخير الإجراء أو الوسيلة التي ترى أنها تحقق الهدف الذي توخاه المشرع في مزاولة نشاط معين، بيد أنه إذا كان القانون قد حدد وسيلة أو إجراء معين لتحقيق هذا الهدف وجب على الإدارة أن تلتزم بهذه الوسيلة فلا تتعداها إلى غيرها، وعلة ذلك أن المشرع عند وضع الإجراء أو الوسيلة التي يتحقق بها الهدف فإنه يتوخى في ذلك ضمانات معينة، تختلف بحسب أهمية الموضوع ومصالح أصحاب الشأن، فالعلاقة وثيقة بين الغاية ووسيلة تحقيقها وكلاهما يدخلان في مجال ضمان المشروعية، ومن ثم فإنه إذا حاولت الجهة الإدارية ألا تتبع في تحقيق الهدف الوسيلة أو الإجراء المقرر قانوناً، فإن ذلك ينطوي على انحراف في استعمال الإجراء يكشف بوضوح عن انحراف في استعمال السلطة.

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: إنه يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف، ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع، وعندئذ يكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة مخالفاً للقانون وقد ربطت المحكمة الإدارية العليا بين نية الإدارة في العقاب وإتيان الموظف لتصرف ينطوي على اخلال بواجبات وظيفته لكي يعتبر القرار

الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع، أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة وإلا كان الجزاء صريحاً، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب العامل فإذا صدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على اخلال العامل بواجبات وظيفته كان القرار قراراً تأديبياً، فإذا كان ذلك ما تقدم وكان القرار المطعون فيه قد أفصح عن سبب اصداره، وهو تأخير المدعي في تجهيز الحسابات الختامية، فإن القرار المطعون فيه يكون قراراً تأديبياً صدر مخالفاً للقانون، إذ إنه فضلاً عن ذلك أنه قد صدر دون اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب فإنه أوقع عقوبة لم ترد ضمن العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصراً.

خلاصة القول إن المعيار المميز للجزاء التأديبي المقنع هو قصد مجازة العامل عن خطئه الوظيفي بغير إجراء التأديب فإذا قصدت الإدارة بالنقل أو الندب إيذاء العامل أو الإضرار به دون ثمة خطأ منسوب إليه، فإن ذلك ما يعيب القرار بعيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها وذلك على النحو الذي أوضحته المحكمة الإدارية العليا بقولها: إن النقل المكاني لمصلحة المرفق ابتغاء التوزيع الجيد للعاملين به بما يحقق سيره بانتظام لا يعتبر من قبيل العقوبات التأديبية ولا يحق وصف التأديب طالما لم يصدر عقب تحقيق في واقعة معينة يأتي بعدها قرار النقل تعبيراً عن إرادة الإدارة في معاقبة العامل بحيث يكون قرارها في هذا الشأن ساتراً لجزاء لم يرد النص عليه في القانون وهو مالا يبين من ديباجة ومنطوق القرار رقم (١٩) لسنة ١٩٨٦م، الصادر بنقل الطاعن حيث لا يكشف هذا القرار عن أن نقل الطاعن كان بمثابة مجازاته عن فعل ارتكبه وبقصد أن يكون ذلك بمثابة جزاء تأديبي له هذا فضلاً عن أنه وإن كان قرار نقل الطاعن قد صدر في ١٧\٩\١٩٨٦م، وهو ذات التاريخ الذي قررت فيه شكوى السيد ضد الطاعن في شأن الواقعة التي حوكم من أجلها فإنه رغم تعاصر التاريخ الوارد في قرار النقل والشكوى المقدمة ضد الطاعن فإن أول إجراء اتخذ في شأن هذه الشكوى كان بتاريخ ١٩٨٦/٩/٢٨م، والذي أشر فيه السيد المستشار رئيس محكمة الزقازيق الابتدائية للسيد للتحقيق في الموضوع والعرض، وقد تم التحقيق وانتهى بمذكرة عرضت في ١٩٨٦/١١/٤م، ووافق السيد المستشار رئيس المحكمة على إحالة الطاعن لمجلس التأديب وهو ما يفصم عرى الارتباط بين قرار النقل وموضوع المحاكمات التأديبية، حيث لم يأت هذا القرار عقب تحقيق يثبت منه اخلال العامل بواجبات وظيفته، حيث تقصد به الإدارة مجازاته عما وقع منه ولا يفيد في ذلك مجرد التعاصر التاريخي بين النقل وتحرير الشكوى ضد الطاعن حيث لا يؤدي ذلك بالضرورة في كل الأحوال وبدون أي دليل، على أن اتخاذ قرار النقل كان بناء على الشكوى المشار إليها، إذ لا يوجد في الأوراق ما يدل على علم الإدارة بها في تاريخ سابق، لأن تحقيق ما ورد بها لم يكن ليؤدي في ذات التاريخ إلى إثبات الاهتمام الذي تضمنه، وصدور القرار رقم مما يكون معه الدفع بعدم جواز تكرار معاقبة الطاعن عن ذلك بجزاء إداري مرتين غير مستند على أساس الواقع أو القانون متعيناً رفضه.

أساليب الجزاء التأديبي المقنع:

تستخدم الإدارة في تطبيقها للعقوبة التأديبية المقنعة وفقاً لما انتهى إليه الفقه والقضاء في فرنسا، ومصر أحد الأساليب التالية:

أولاً: توقيع الإدارة أحد الجزاءات على الموظف بسبب خطأ ثابت ارتكبه دون أن يكون هذا الجزاء وارداً في أي نص قانوني.

ثانياً: توقيع الإدارة أحد الجزاءات المنصوص عليها تشريعياً على الموظف لتحقيق أهداف غير التي شرع الجزاء من أجل تحقيقها.

ثالثاً: امتناع الإدارة عن اتخاذ أحد الإجراءات الملزمة قانونياً باتخاذه أو وضعه موضع التنفيذ مستعملة بذلك سلطتها الرئاسية المخولة لها بطريقة تعسفية.

ونعرض فيما يلي لأشهر مجالات تطبيق العقوبات التأديبية المقنعة:

١. النقل المكاني أو النوعي :

وهو ما ستناوله مفصلاً في المطلب الأول من المبحث الثالث إن شاء الله تعالى .

٢. الوقف عن العمل بإكراه الموظف المذنب على عمل معين :

إن ثمة أنواع ثلاثة من الوقف عن العمل هي: الوقف كعقوبة تأديبية، وهذا لا توقعه إلا السلطة التأديبية المختصة (مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية) والوقف بقوة القانون نتيجة لحبس الموظف احتياطياً أو تنفيذاً لعقوبة جنائية والنوع الثالث وهو الوقف الاحتياطي لصالح التحقيق فلا تستطيع الإدارة أن توقف الموظف خارج نطاق هذه الحالات الثلاثة.

ولكن الإدارة تلجأ أحياناً إلى وقف الموظف كعقوبة مقنعة لإكراهه على عمل معين. وقد ساق الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي حالة طريفة كشفت عنها المحكمة الإدارية العليا في حكمها السابق في ٢١ يناير ١٩٦٧م في قضية يتلخص ظروفها فيما يلي: قدم أحد العاملين للمحاكمة التأديبية لعقابه عن أمور نسبت إليه وأمام المحكمة التأديبية المختصة تبين لها أن الموظف المتهم غير متزن ويشك في قواه العقلية، فقررت تأجيل القضية إلى أجل غير مسمى، وأشارت إلى جهة الإدارة المختصة في أسباب القرار الصادر بالتأجيل أن تتخذ الإجراءات اللازمة للكشف طبياً عن الموظف محل المساءلة لمعرفة مدى مسؤليته عن المخالفات المنسوبة إليه، ولكن الموظف رفض الذهاب إلى الكمسيون الطبي ووجدت الإدارة المختصة نفسها في حالة مفرغة: فهي لا تستطيع اجباره على التوجه إلى الكمسيون الطبي، والمحكمة التأديبية علقت التأديب على نتيجة هذا الفحص الطبي الذي أصبح غير ممكن تحقيقه عملاً أمام هذا المأزق لجأت الإدارة المختصة إلى إصدار قرار بوقف الموظف عن العمل ووقف مرتبه إلى حين ذهابه إلى الكمسيون الطبي، ولما طعن الموظف الموقوف في هذا القرار، ألغته المحكمة الإدارية العليا، وقررت المبادئ التالية:

- أن المشرع خول الإدارة كافة السلطات التي تمكنها من فرض إرادتها على الموظف وذلك بسلطات واختصاصات محددة فليس لها أن تتعداها إلى ما سواها أو أن تستعمل سلطة محل أخرى. فالمشرع نظم الوظيفة العامة تنظيماً شاملاً واجه به كافة المواقف التي قد تصادفها جهة الإدارة في علاقتها بموظفيها بما يكفل لتلك الجهة– باعتبارها المهيمنة على المرافق العامة– تحمل مسؤليتها نحو ضمان سير تلك المرافق بانتظام واطراد. وبموجب هذا التنظيم خول المشرع جهة الإدارة سلطات واسعة حيال الموظفين باعتبارهم عمال المرافق العامة: فهي تختص بسائر شئونهم الوظيفية من تعيين، وترقية، ومنح علاوات، ولها أن تقرر فصلهم من الخدمة سواء بالطريق التأديبي أو بالطريق غير التأديبي، كما يجوز لها احالتهم إلى الاستيداع بسبب حالتهم الصحية أو لدواعي المصلحة العامة ولها وقفهم عن العمل مع ما يستتبعه الوقف من الحرمان من المرتب كله أو بعضه وقد تضمنت النصوص التي خولت جهة الإدارة تلك السلطات تحديد الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات والضمانات الأساسية التي تتعين على الإدارة مراعاتها والتي قصد بها المشرع حماية مراكز الموظفين ورعاية حقوقهم .
- أن المشرع قد حدد الحالات التي يجوز فيها وقف الموظف عن العمل فليس للإدارة أن تلجأ إلى وقف الموظف عن العمل في غيرها، ووفقاً للتنظيم الذي وضعه المشرع بالنسبة للوقف عن العمل فلا يجوز أن يوقع على الموظف كعقوبة تأديبية إلا بموجب حكم من المحكمة التأديبية المختصة(٤٤) (مادة ٨٤) ولا يجوز الوقف احتياطياً إلا إذا كان ثمة تحقيق

يجري مع الموظف قبل احالته إلى المحاكمة التأديبية إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك (مادة ٩٥)، ولا يوجد في نصوص القانون ما يسوغ لجهة الإدارة اتخاذ هذا الإجراء الأخير لغرض أخر كمجرد الشك في أن الموظف فقد شرط اللياقة الطبية أو لإجباره على الإذعان لقرار أصدرته جهة الإدارة وإنما يجب على الإدارة أن تلتزم الوسيلة التي نص عليها القانون والغرض الذي شرعت من أجله ومادام المشرع قد أجاز الوقف الاحتياطي في أحوال معينة محددة على سبيل الحصر، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تلجأ إلى هذه الوسيلة في غير ما شرعت له، وإلا كان ذلك خروجاً على حدود التنظيم الذي رسمه المشرع، وإهدار للحكمة التي استهدفها من تخصيصه لكل حالة الإجراء الذي يناسبها.

- لم تقبل المحكمة بأنها كانت في حالة ضرورة لرفض الموظف تنفيذ الأمر بالتوجه إلى الكمسيون الطبي، ذلك لأن الإجراء الذي اتخذته الإدارة لم يكن هو الوسيلة الوحيدة لإتقاء الضرر، إذا كان يسوغ لجهة الإدارة أن تبلغ مجلس مراقبة الأمراض العقلية بحالة الطاعن لحجزه، توصلاً لاستظهار حالته العقلية بصورة رسمية، إذا ما تأكد لها أن حالته من شأنها الإخلال بالأمن أو بالنظام العام أو تتخذ غير ذلك من الرسائل التي شرعها القانون دون اخلال بالضمانات الأصلية التي رتبها قانون موظفي الدولة صوناً لأوضاعهم، وحفاظاً على سكينتهم، وطمأنينة ذويهم .

قياس كفاية الأداء:

اخضع المشرع العاملين لنظام تقارير الكفاية بمقتضى المادة (٢٨) من قانون العاملين (٤٧) لسنة ١٩٧٨م، وذلك لقياس الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف بها وذلك على النحو الموضح تفصيلاً بالمادة سالفة الذكر.

وقد رتب المشرع نتائج خطيرة على التقارير بدرجة ضعيف فنص على أنه: "يعرض أمر العامل الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين، فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملائمة للقيام بوظيفة أخرى في ذات درجة وظيفته قررت نقله إليها أما إذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل في أي وظيفة من ذات درجة وظيفته بطريقة مرضية اقترحت فصله من الخدمة فإذا كان التقرير التالي مباشرةً بمرتبة ضعيف يفصل العامل من الخدمة في اليوم التالي لاعتباره نهائياً.

وبالنسبة إلى خطورة هذه النتائج، فإن الإدارة كثيراً ما تستعيض عن الإجراءات التأديبية بنظام التقارير، وفي هذا تقول: فإذا وجب على الرؤساء أن يقيموا تقديراتهم على حقيقة كفاية الموظف مقرونة بعناصرها من إنتاج، ومواظبة، وطباع، واستعداد ذهني، وقدرة على تحمل المسؤولية، فإن لجنة شئون الموظفين ينبغي عند التعقيب أن تقيس الكفاية بهذه المعايير بذاتها وأن تزنها بموازين العناصر التي تتألف منها فإذا أقامت اللجنة تقديمها على عناصر أخرى اشتقتها من معلومات خارجية غير محددة، قادحة في حسن السمعة أو استوحتها في الواقع من مطاعن رددتها إحدى الشكاوى المقدمة من مجهول، وكانت هذه الظلامة موضوع تحقيق من النيابة الإدارية كشف عن عدم صحتها في تاريخ تال لوضع التقرير المطعون فيه كان ذلك من اللجنة قراراً غير محمول على واقع من الأسباب، لأنها مبنية على ظنون لم تتأيد، وشبهات لم تتأكد ولو صح أن لحسن السمعة موضوعاً بين عناصر الكتابة، فإن التجرد منها مدعاة لفقد صلاحية الموظف للوظيفة العامة مما يستلزم طمس أهليته لإضعاف كفايته فقط ، ولو صح أن يكون سوء السمعة سبباً للنيل من كفاية الموظف في العمل على مدار السنة التي يوضع عنها التقدير فإن الطريق السوي لإثباتها هو إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية لإثبات الوقائع التي قام عليها اتهام هذه السمعة كي يحاسب

عليها لو صح ثبوتها أما أن تنصب لجنة شئون الموظفين نفسها قاضياً فتنزل عقوبة غير واردة في القانون، فأمر فيه انحراف بإجراءات المحاكمة التأديبية ومخالفة القانون وإهدار للضمانات التي وفرها قانون التوظف من حيث وجوب الاستماع للموظف قبل إثبات الاتهام عليه.

فصل الموظف بإتباع أساليب منحرفه:

فمن أكثر الأساليب إتباعاً في العمل في هذا الخصوص فصل هذا الموظف الذي ترغب في معاقبته في عقوبة مقنعة وأساليب غير مشروعة وذلك من خلال تظاهرها بإلغاء وظيفته تمهيداً للتخلص منه أو الادعاء بأنه زائد عن حاجة العمل.

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: لا يكون مبرراً انتهاء مدة خدمة الموظف إلا إذا ألغيت وظيفته الحقيقية فإذا كان ما تم لا يعدو أن يكون تعديلاً في نظامها القانوني أو المالي مع الإبقاء عليها، فلا ينهض ذلك إلغاء حقيقياً للوظيفة، يسوغ نقل الموظف لذلك السبب، لأن المعلول يدور على علته وجوداً وعدماً، كما أنه إذا ألغيت الوظيفة فعلاً وجب الإبقاء على الموظف ما دام من المقدور نقله إلى وظيفة أخرى، ولو كانت أقل في الدرجة، أو أدنى في المرتبة متى قبلها وذلك حتى يتيسر نقله إلى وظيفة مماثلة لوظيفته الملغاة ومن باب أولى لو أنه قبل أن يعمل في الوظيفة ذاتها بعد تعديل نظامها القانوني والمالي إلى وضع أدنى.

نقل وندب العاملين كجزاء:

إن الأصل المقرر في هذا الصدد، هو حرية الإدارة في الاستفادة من خدمات موظفيها في المكان الذي تريده، والعمل الذي تعينه، بشرط ألا تتضمن ذلك الإنقاص من المزايا التي يتضمنها مركزه الوظيفي، لأن واجب الموظف ينحصر في أداء واجبات وظيفته كما تحددها السلطات الرئاسية، ولهذا فإن القرارات المتعلقة بالنقل من مكان إلى آخر، أو من وظيفة إلى أخرى قد أخرجها المشرع من عداد القرارات التي يجوز للموظف أن يطلب إلغاءها أمام القضاء الإداري ولكن القضاء الإداري منذ إنشائه جرى على أن قرارات النقل المكاني أو النوعي تدخل في اختصاصه إذا ما أرادت الإدارة تضمينها عقوبة مقنعة.

وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري: " ومن حيث إنه من المقرر أن نقل العاملين لم يشرع ليستخدم في الانتقام منهم، أو حتى لتوقيع عقوبة تأديبية مقنعة عليهم ولو ثبت ارتكابهم ذنباً إدارياً فإذا ما سخر النقل لأغراض كهذه كان مشوباً بإساءة استعمال السلطة فضلاً عن أنه يكون عقوبة تأديبية مبتدعة لم ينص عليها القانون، ولم تتبع في توقيعها الإجراءات الشكلية التي يقتضيها المشرع تحقيقاً للعدالة، وهذا السبب الأول لبطلان القرار المطعون فيه، وهو ذاته يجعل القضاء الإداري مختصاً بنظر طلب إلغائه إذ يكشف عن انطواء النقل في الواقع على قرار تأديبي، وهو ما لا خلاف على اختصاص هذا القضاء بنظر الطعن عليه بالإلغاء ".

كما يتعين أن تكون الغاية من الندب تحقيق المصلحة العامة لا مجرد وسيلة لعقاب العامل بإبعاده عن وظيفته الأصلية، وأن تكون الوظيفة المنتدب إليها العامل من نفس درجة الوظيفة الأصلية أو من درجة تعلوها مباشرةً.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٨ مارس ١٩٨٩م، بأن: المسلم به في الفقه والقضاء الإداريين أن الجزاء التأديبي المقنع جزاء غير مشروع، وأنه إذا ثبت أن قرار نقل العامل كان مقصوداً به مجازاته تأديبياً عن خطأ تأديبي وقع منه، فإن هذا القرار يكون واجب الإلغاء، وذلك لأن نقل العاملين لم يشرع من أجل اتخاذ وسيلة لمجازاة العامل المخطئ

وإنما لاتخاذ وسيلة لتحقيق أفضل إدارة للمرافق العامة على أحسن وجه، وعلى هذا الأساس فإنه لا يجوز القول بصحة ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من أن النقل كجزاء مقنع يغني عن مجازاة المطعون ضدهم، عما هو ثابت قبلهم.

وكذا في حكم دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا وفيها: أنه إذا صدر قرار وكان ساتراً لعقوبة مقنعة، قصد توقيعها على العامل، فإن القرار في هذه الحالة يكون قد استهدف غير مصلحة العمل، وغير الغاية التي شرع لها، فيكون معيباً بعيب الانحراف بالسلطة.

الطعن في قرارت النقل والندب:

الطعن على قرار النقل والندب وسائر الأساليب المقنعة ما قد يلحق القرار الإداري بصفة عامة من عيوب عدم المشروعية، وهى عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراء، ومخالفة القوانين واللوائح والخطأ في تطبيقها أو تأويلها، وإساءة استعمال السلطة والانحراف بها وقد يتناول الطعن قرار النقل والندب باعتبارها ساتراً لجزاء تأديبي مقنع.

وعلى هذا النحو فإن الطعن على القرار بقسميه – الطعن بعدم المشروعية، والطعن باعتباره ساتراً لجزاء تأديبي مقنع – أهمية كبيرة في تحديد الاختصاص بين المحاكم التأديبية، ومحاكم القضاء الإداري في شأن قرارات النقل والندب باعتبار أن الطعن أمام محاكم القضاء الإداري لأسباب عدم مشروعية القرار الإداري.

وذلك بخلاف قرار النقل الساتر لجزاء تأديبي مقنع فيطعن عليه أمام المحاكم التأديبية، باعتباره يطوى جزاءً تأديبياً مقنعاً، وذلك على النحو الذي أوضحته المحكمة الإدارية العليا بقولها : إذا طعن العامل على قرار النقل أمام المحاكم التأديبية باعتباره يطوى جزاءً مقنعاً فإنه يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية مصدر القرار اتجهت نيته إلى عقاب العامل دون اتباع الإجراءات المقررة، فينعقد لها الاختصاص بنظر الطعن والفصل فيه، أما إذا تبين أن النعي على القرار في جوهره يتناول مشروعية النقل بوصفه كذلك، وليس بوصفه ساتراً لعقوبة مقنعة، كان عليها أن تقضي بعدم اختصاصها، مع إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة.

معيار الطعن على قرار النقل الذي يستر جزاءً تأديبياً مقنعاً:

إن قرار النقل الذي يتخذ وسيلة للتخطي في الترقية مثلاً قد يستعصي على صاحب الشأن إدراك مراميه، ومن ثم فإنه لا يحاسب على ميعاد الطعن فيه، قبل أن يظهر له هدفه ودواعيه، وتنكشف له الغاية التي كانت تتغياها جهة الإدارة من ورائه ومن ثم إذا تبين أن المدعية لم يتهيأ لها كشف قصد الإدارة من وراء قرار النقل، ولم تتبين مدى تأثر مركزها القانوني بذلك القرار إلا حين صدر قرار الترقية فيما تضمنه من تخطيها كان من الحق ألا تحاسب على ميعاد الطعن إلا من ذلك الحين.

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا: "إذا كان الثابت أن قرار الترقية المطعون فيه قد صدر في ١٩٦٢/١١/٢٧م، ونشر في نشرة وزارة التربية والتعليم في ١٩٦٣/١/١م، بعد أن كانت المدعية قد نفذت قرار نقلها إلى وزارة الثقافة والإرشاد القومي منذ ١٩٦٢/١٠/٢٩ م، وليس ثمة دليل من الأوراق يقوم عليه علمها علماً يقيناً بقرار الترقية قبل أن تتظلم منه في ١٩٦٣/١٠/٢٢م، وإذا كانت المدعية قد أقامت دعواها بعد ذلك عن طريق المساعدة القضائية بإيداع صحيفة الدعوى في ١٩٦٤/٨/١٥ م، بعد أن تقدمت في ١٩٦٤/٢/١٨م، لطلب إعفائها من الرسوم– الذي قبل في ١٩٦٤/٦/٣٠ م– فإن دعواها تكون قد أقيمت في الميعاد القانوني، فهي مقبولة شكلاً ".

هذا وبالانتهاء من الطعن في قرار النقل والندب الساتر لجزاء تأديبي أكون قد انتهيت مما أردت بحثه في الجزاء التأديبي المقنع، أرجو أن أكون قد وفقت فيما كتبت فإذا كنت قد وفقت فما توفيقي إلا بالله فله الحمد رب السموات، ورب الأرض رب العالمين وإن كنت قد قصرت فأسأله عز وجل المغفرة والعفو إنه غفور رحيم. فيعفو عن زللي، ويتقبل مني عملي، وأن يسلك بي سبيل الرشاد، ويلهمني الصواب والسداد "وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب"

المراجع:

١. الموافي، أحمد – نظام مجالس التأديب طبيعته و ضماناته– الناشر: دار النهضة العربية

٢. الطماوي، سليمان محمد — القضاء الإداري – الكتاب الثالث قضاء التأديب، دراسة مقارنة ١٩٨٧ طبع ونشر: دار الفكر العربي سنة ١٩٧١م

٣. عبد العظيم، عبد السلام عبد الحميد – تأديب الموظف العام في مصر — الناشر: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٠٠ م

٤. عبد الفتاح، عبد الحليم عبد البر — أحكام ذوات المبادئ في التأديب والعقاب عليها — الناشر دار النهضة العربية.

٥. عبد الفتاح، عبد الحليم عبد البر – الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي– بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية– العدد الثاني — ديسمبر ١٩٨٨م

٦. فهمي، محمد إسماعيل عزت – سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء – دراسة مقارنه طـ١ ١٩٨٤م

٧. فؤاد، محمد النادي – القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية

٨. عصفور، محمد – التأديب والعلاقات في العمل.

٩. فؤاد، محمد مهنا — سياسة الوظائف العامة.

١٠. محمد، محمود ندا – انقضاء الدعوى التأديبية– طبعة دار الفكر، الطبعة الأولى سنة١٩٨١ م

١١. مختار، محمد عثمان – الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة– ملتزم الطبع والنشر دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ١٩٧٣م

١٢. بكر، مصطفى – تأديب العاملين في الدولة ـ دار الفكر الحديث للطبع والنشر ١٩٦٦م

١٣. وهيب، عياد سلامه – الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء (دراسة مقارنة) ملتزم الطبع والنشر مكتبة الأنجلو المصرية ـ القاهرة .

١٤. الموسوعة الذهبية في شرح قوانين العاملين المدنيين بالدولة والشركات — الناشر: دار العدالة لتوزيع الكتب القانونية .

١٥. مجلة المحاماة السنة (٣٦) العدد (٥) .

١٦. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة ، العدد الأول من أول أكتوبر ١٩٥٩م إلى يناير ١٩٦٠م

١٧. سورة النساء الآية: ١٦٥.

١٨. سورة المائدة الآية: ٤٨.

١٩. المسند للإمام أحمد بن محمد بن حنبل ١٦٤هـ – ٢٤١ هـ – طبع ونشر: دار الحديث القاهرة، الطبعة الأولى ١٤١٦هـ ١٩٩٥، ١٥/ ٥٠٣. رقم (٢١٢٥٨) وقد ضعفه الهيثمي بقوله: "وفي اسناد أحمد من لم يسم "ينظر مجمع الزوائد ومنبع الفوائد — الناشر: دار الكتاب بيروت — لبنان الطبعة الثانية ١٩٦٧م ٨/ ٢٦٤.

٢٠. الطماوي، سليمان محمد — القضاء الإداري – الكتاب الثالث قضاء التأديب، دراسة مقارنة ١٩٨٧ طبع ونشر: دار الفكر العربي سنة ١٩٧١م ص٤١٦، د/ فؤاد محمد النادي– القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية صـ ٤٨٧ .

٢١. فهمي، محمد إسماعيل عزت – سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء – دراسة مقارنه طـ١، ١٩٨٤م، ص١٠ ، د/ أحمد الموافي نظام مجالس التأديب طبيعته و ضماناته– الناشر: دار النهضة العربية ص ٣ .

٢٢. عثمان، محمد مختار – الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة – طبع ونشر دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ١٩٧٣ م، ص ٨٥

٢٣. الأستاذ الدكتور وهيب عياد سلامه ـ الفصل بغير الطريق التأديبي، ورقابة القضاء (دراسة مقارنة) ملتزم الطبع والنشر مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة ص٢

٢٤. مصطفي، بكر – تأديب العاملين في الدولة – دار الفكر الحديث للطبع والنشر ١٩٦٦م ص ـ٢٩٧ .

٢٥. محمد، عصفور– التأديب والعلاقات في العمل ـ بدون ـ صـ٦٣، د/ محمد مختار عثمان – الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة – طبع ونشر دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ١٩٧٣ م، ص ـ ٨٥،٨٦

٢٦. محمد، محمود ندا – انقضاء الدعوى التأديبية– طبعة دار الفكر، الطبعة الأولى سنة١٩٨١م، ص ـ٧٤ .

٢٧. البنداري، عبد الوهاب – المرجع في القانون التأديبي مقارنا بالجنائي والجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام – الناشر المطبعة العالمية بالقاهرة سنة ١٩٧٠م، ص١٢٠

٢٨. عثمان، محمد مختار – الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة – طبع ونشر دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ١٩٧٣ م، ص ٤٣٤

٢٩. مهنا، محمد فؤاد — سياسة الوظائف العامة ص ٥٢٧ ، سليمان الطماوي– قضاء التأديب ص ٢٩٧

٣٠. الطماوي، سليمان محمد — القضاء الإداري ، الكتاب الثالث قضاء التأديب، دراسة مقارنة طبع ونشر دار: الفكر العربى سنة ١٩٧١م، ص ٣١٣ ، د/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد– تأديب الموظف العام في مصر — الناشر: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ص ١٨٤ .

٣١. راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٣ يونيو سنة ١٩٥٦ — المجموعة، السنة ١ ص ٩٢٤.

٣٢. الطماوي، سليمان محمد – المرجع السابق، ص ٣١٣ .

٣٣. راجع حكم المحكمة الإدارية العليا– المجموعة، ص٩٤٢.

٣٤. البنداري، عبد الوهاب — المرجع السابق، ص١٨٢ ، د/ مصطفي عفيفي ص ١٢١

٣٥. الطماوي، سليمان —المرجع السابق، ص٣٣٥.

٣٦. راجع رسالة دكتوراه أستاذنا الدكتور / وهيب عياد سلامة — الفصل بغير الطريق التأديبي– المرجع السابق، ص٣.

٣٧. والصادر في ١٣ شعبان ١٣٩٨ هـ – ١٨ يوليو سنة ١٩٧٨م.

٣٨. القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨م، بشأن نظام العاملين بالقطاع العام والشركات، منشور بالجريدة الرسمية في ٢٠ يوليو ١٩٧٨م، العدد (٢٩) تابع (ب).

٣٩. حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٢ فبراير سنة ١٩٥٥م – مجلة المحاماة السنة ٣٦ ، عدد (٥) ص ٧٤٠.

٤٠. راجع عرض النص تفصيلاً بمؤلف الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوي – المرجع السابق صـــ ٣٣٨.

٤١. مادة ٩٤ /٨ من قانون العاملين.

٤٢. المادة ٢/٩٤

٤٣. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٥٠٩) لسنة ١٧ ق جلسة ١٩٧٦/٥/٢٩م

٤٤. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر – أحكام ذوات المبادئ في التأديب والعقاب عليها – الناشر: دار النهضة العربية، صـــ ١٥٨

٤٥. حكم المحكمة الإدارية العليا – في الطعن رقم (٥٠٩) لسنة ١٧ ق عليا، بجلسة ١٩٧٦/٥/٢٩م

٤٦. عبد الفتاح عبد الحليم – المرجع السابق، ص ١٥٨

٤٧. عبد الفتاح عبد الحليم – المرجع السابق، ص ١

٤٨. راجع حكم محكمة القضاء الإداري – المجموعة ، س ١٠رقم ٩٧ ص ٨٢

٤٩. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٦١٤) لسنة ٢٢ ق جلسة ١٩٨١/١/٣١م.

٥٠. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٧) لسنة ٣٠ق جلسة ١٩٧٩/١٢/١٥م.

٥١. ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٨٨٣) لسنة ٢٣ق ،جلسة ١٩٧٩/٢/١٧

٥٢. المستشار الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر- الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي- بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني – ديسمبر ١٩٨٨م، ص ٣٧

٥٣. عبد الفتاح عبد البر – الانحراف في استعمال الإجراء – المرجع السابق ، ص ٣٩

٥٤. قضية رقم (١١٤١) لسنة ٢ق، جلسة ١٩٥٦/٦/٢٣ م

٥٥. راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم (٢٤٠) سنة ٢١ ق، جلسة ١٩٧٩/٢/٢٤

٥٦. حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم (١١٥٥) لسنة ٣٣ق، جلسة ١٩٨٩/٥/١٣

٥٧. مصطفي عفيفي- المرجع السابق ص ٢٣، دكتور عبد العظيم عبد السلام – المرجع السابق، ص ١٨٥