



**القصد في أعمال الموظف العام وأثره في تقرير المسؤولية
الموازنة بين فكرة الضمان وفاعلية الإدارة
دراسة مقارنة**

إعداد

الدكتورة / سميه هديهد

مدرس قانون - المعهد العالي للإدارة

والحاسب الآلي برأس البر

مجلة حقوق دمياط للدراسات القانونية والاقتصادية - كلية الحقوق - جامعة دمياط

العدد التاسع يناير-2024

ملخص الدراسة :

نتناول في هذه الدراسة ، ماهية القصد والطبيعة الخاصة للإرادة في أعمال الموظف العام والتي تشكل جرائم وأفعال مؤتممة ، وما يترتب على ذلك من آثار في تقرير مسؤوليته القانونية بأنواعها المدنية والجنائية - والتأديبية من عدمه .

وتتمثل إشكالية البحث - في أن هذه الأفعال المجرمة التي يرتكبها الموظف ، وفي ظل الحماية القانونية الممنوحة له - تجعل من القيام بأداء الواجب سببا من أسباب إباحة الفعل المجرم وتحويله من فعل محظور لفعل مباح ، لانتفاء القصد فيه واختلافه في مفهومه ، عنه في تلك الجرائم التي تصدر عن الأشخاص العاديين.

وهنا يثور التساؤل حول مدى فاعلية النصوص القانونية الخاصة بتقرير وتنظيم ضوابط مسؤولية الموظف عن أعماله التي تشكل جرائم محل مساءلة في تحقيق التوازن المطلوب بين منطقتي الضمان - المتمثل في ضرورة توفير قدر من الحرية المحسوبة للموظف في ممارسة أعماله دون خوف من مساءلة أو عقاب - ومنطق الفاعلية الذي يسعى إليه أي نظام قانوني للتأديب والعقاب ليكون كافيا ومنتجا في تحقيق الردع العام والخاص والوصول للغاية التي وضع من أجل تحقيقها ، وإن اختلفت من نظام لآخر بحسب الموضوعات والفئات التي يسبغ عليها أحكامه وقواعده .

لذا فقد أوجبت الدراسة التعرض سريعاً للتعريف بكل من المسؤولية المدنية والجنائية والأركان اللازمة لتحقيق كلا منهما بشكل عام ، بما يمهّد للانتقال لبحث انطباق أحكامهما على أعمال الموظف العام ، وضوابط انتفاء القصد لاعتباره مانعاً من موانع المسؤولية وسبباً في إباحة الفعل المؤثم ، ثم الانتقال لدراسة مستقلة للمسؤولية التأديبية بجميع جوانبها وأحكامها ، وما استقر عليه القضاء الإداري في شأن الإرادة الأثمة للموظف .

وقد استخدم الباحث المنهج التحليلي والمقارن ، باستعراض النصوص القانونية والأحكام القضائية المنظمة لجوانب الدراسة في كل من النظام المصري والإماراتي والكويتي ، والتي توصلنا من خلالها إلى وجود تقارب إلى حد كبير بين هذه الأنظمة فيما توليه من حماية قانونية للموظف - بتقرير حالات انتفاء القصد وموانع المسؤولية عن أعماله - سواء المدنية أو الجنائية أو التأديبية إذا توافرت شروطها ، مما أفضى لبعض النتائج والتوصيات التي انتهى إليها البحث .

الكلمات الدالة : الموظف العام ، المسؤولية المدنية ، المسؤولية الجنائية ، المسؤولية التأديبية ، الجريمة التأديبية ، الركن المعنوي (الإرادة والقصد) .

Study Summary

In this study, we study the nature of intent and the specific nature of the will in crimes committed by a public employee when performing his job duties, and the implications that result from that in determining his legal responsibility in its civil, criminal, and disciplinary types.

The research find that these criminal acts committed by the employee, considering the legal protection granted to him, concludes that performing the duty is becoming one of the reasons for permitting the criminal act and transforming it from a prohibited act to a permissible act, due to the absence of intent in it, and the difference in its concept, compared to those crimes that committed by civil individuals.

Here the question arises about the effectiveness of the legal scripts for determining and regulating the employee's responsibility for his actions that constitute accountable crimes, in achieving the required balance

between the logic of guarantee – represented by the necessity of providing a measure of responsible freedom for the employee to carry out his work without fear of accountability or punishment – and the logic of the effectiveness that any legal system seeks, to be sufficient and productive in achieving general and specific deterrence and achieving the goal that it was set to achieve, even if it differs from one system to another according to the topics to which its provisions and scripts are based on.

Therefore, the study necessitated a quick exposure to the general provisions regulating both civil and criminal liability, paving the way for the move to examine the provisions of each with regard to the work of the public employee, and the absence of intent parameters to consider it as an impediment to liability and a reason for the permissibility of the sinful act, and then move on to an independent study of disciplinary responsibility in all its aspects, its

provisions and what the administrative judiciary has settled on in regards to the employee's sinful will.

The researcher used the analytical and comparative approach, by reviewing the legal texts and judicial rulings regulating aspects of the study in each of the Egyptian, Emirati, and Kuwaiti systems, through which we concluded that there is a large convergence between these systems in terms of the legal protection they provide to the employee – by reporting cases of lack of intent and impediments to responsibility for his actions, whether civil, criminal, or disciplinary, if their parameters are met, which led to some of the results and recommendations that this research concluded.

Keywords: public employee – civil liability – criminal liability – disciplinary liability – disciplinary crime – moral element (will and intent).

تقديم

أولاً : موضوع البحث

يعد الموظف العام أول قنوات تنفيذ وتطبيق القوانين واللوائح التي تصدر عن السلطة التشريعية في كل الأنظمة القانونية المعمول بها وعلى كل المستويات والأصعدة منذ أن عرفت الدولة القانونية ، وعلى الرغم من تغير النظرة التي كان ينظر بها للموظف في الأزمنة السابقة ، وما كان يحاط به من هالة وقديسية ومهابة ، فلا تزال الوظيفة العامة من أهم وسائل الإدارة لمباشرة مهامها في تسيير وتنظيم المرافق العامة في الدولة - لذا فقد كان التركيز دائماً ولا يزال على الموظف العام الذي تمارس من خلاله الإدارة هذه المهام ، وقد وضعت جميع التشريعات القانونية المتعلقة بالتوظيف نظاماً قانونياً خاصاً بشئون الموظف ، يعمل من خلال قواعد تحكم عمله وتضمن له قيامه بالأعمال المكلف بها بقدر من الحرية المسؤولة - يقابلها واجبات والتزامات على عاتقه ، بما ينعكس إيجاباً على حماية المال العام وصالح الإدارة والمرافق العامة والخدمات المقدمة لجمهور المتعاملين معها .

والمعلوم أن ارتقاء أي دولة في أي مجال يعتمد على الارتقاء بالقائمين عليه في جميع جوانب عملهم ، وهو الأمر الذي لا يتحقق إلا من خلال تشريعات تتولى تنظيم شؤونهم من حقوق وواجبات وحماية قانونية بضوابط محددة لتصرفاتهم وأعمالهم الوظيفية ، تتقرر بنصوص قانونية صريحة وتطبيقات قضائية مستقرة لها ، فإذا روعيت فيها هذه الضوابط ومورست في ظل شروطها يكون من شأنها إسباغ الشرعية عليها وإخراجهم من دائرة المحاسبة والمساءلة والعقاب.

ولاشك أن ما يصدر عن الموظف العام من أعمال سواء كانت متعلقة بوظيفته ، أو أنها خرجت عن نطاق أعمال الوظيفة - وإن ظلت متصلة بها بشكل أو بآخر يقتضي أن تخضع لنظام قانوني يحكمها ويضبطها ، يختلف في بعض مسائله عن تلك الأعمال الصادرة عن الشخص العادي ، فالموظف منذ تعيينه واكتسابه لتلك الصفة التي تجعله حارساً أميناً على أعمال الوظيفة المكلف بها - لا بد أن يعمل وفق منظومة من القواعد القانونية والمبادئ الأخلاقية التي تحكم سلوكه الوظيفي لا يجوز له أن يخرج عن نطاقها أو أن يتجاوزها ، وإلا تعرض للمساءلة القانونية المترتبة على فعله ، وهذه

المسؤولية تختلف باختلاف الفعل الواقع منه والنظام القانوني الذي يندرج فيه تنظيماً وتجريماً .

وإن كان ذلك لا يمنع بحال من الأحوال أن يرتب مسؤوليته التأديبية ، والتي تلاحقه على جميع أفعاله سواء في حياته الوظيفية داخل العمل أو خارجه ، إذا شكلت خروجاً على مقتضيات الوظيفة وكرامتها وكرامة المرفق الذي يعمل به فلا تثريب على الإدارة إذا حركت الاجراءات التأديبية مثلاً ضد موظف تم إحالته للمساءلة الجنائية ، وهو ما عبرت عنه محكمة التمييز الكويتية في أحد أحكامها جاء فيه أنه " من المقرر أن الفعل الواحد قد ينشأ عنه خطأ تأديبي يستوجب المساءلة التأديبية وفعل جزائي مؤثماً قانوناً في الوقت نفسه ---- إذ لا تنافر إطلاقاً بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية الجزائية ، فكل يجري في فلكه وله جهة اختصاصه غير مقيد بالأخرى " (١)

^١ محكمة التمييز الكويتية - تمييز جزائي الطعن رقم ٤١ لسنة ١٩٩٨ - جلسة

١٩٩٨/١٢/٢٩

ولعل الهدف من نظام التأديب وتقرير المسؤولية التأديبية للموظف عن سائر أعماله يكمن في المقام الأول في الحفاظ على تلك الهيئة وتلك الكرامة الواجب توافرها في الوظيفة العامة لتحقيق الغرض منها في ضمان تسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد على ما ذكرنا ، وليس الهدف على الإطلاق - ولا يجب أن يكون سوط جلد ولا أداة عقاب وإرهاب للموظف وهو يقوم بتأدية واجبات وظيفته - بقدر ما هي أداة تنبيه وتقويم وردع إذا ما وقع في المحظورات ، حتى لا يعود لما وقع فيه ، ولهذا السبب كفل له القانون الضمانات الكافية في جميع مراحل مساءلته وحتى صدور القرار التأديبي .

بجانب ذلك كله - قد تتقرر مسؤولية الموظف الجنائية أو المدنية عن أعمال وظيفته وهنا نجد أن أغلب التشريعات الجنائية والمدنية تجعل من تلك التجاوزات التي رتبت مسؤوليته - بشروط وبضوابط معينة ومحددة على سبيل الحصر - مانعا من تقرير هذه المسؤولية وسببا من أسباب الإباحة ، حرصا عليه وعلى تمكينه من أداء مهام وظيفته بقدر من الحرية والأمان حال تقيده بقيودها وضوابطها ، دون خوف من مساءلة أو عقاب ، فلا يجوز أن يعامل الموظف

في كل أعماله وتصرفاته - سواء ما تعلق منها بأعمال الوظيفة ، أو في خلافها وإن اتصلت بها - معاملة المواطن العادي . وهو الأمر الذي يجعل من توافر القصد أو الإرادة للفعل المرتكب في الحالات التي يشكل فيها في ذاته فعلا مؤثما وإرادة آثمة - خصوصية في جوانبها وأحكامها تلازم خصوصية مرتكبها وهو الموظف العام ، تحيط بهذا الفعل وبمسؤوليته عنه ، لتعرج به من نطاق التجريم إلى نطاق الإباحة وانتفاء المسؤولية .

ليتبادر إلى الذهن السؤال - هل يجوز لهذه الإباحة الممنوحة بسند من الشرعية القانونية والتي لها مبرراتها وأسانيد الكافية ، ما يجعلها بمثابة امتياز يحصل عليه الموظف دون غيره من الأشخاص العاديين ، وذريعة له في الخروج على القانون والتصل من العقاب والمسؤولية على الرغم من ارتكابه لفعل مجرم قانونا ، والذي سيعاقب عليه الشخص العادي حتما حال ارتكابه ولو تماثلت الظروف ؟ وبصيغة أخرى هل يجب أن يعامل الموظف في كل حالات خروجه عن مقتضيات تلك الوظيفة ذات المعاملة وبذات النصوص ، لا فرق بين الموظف السوي والموظف الفاسد ؟ وهل هناك حاجة لتغيير أو إدخال التعديل على تلك النصوص التي تجعل من الجرائم المرتكبة بصفته الوظيفية سببا في إباحة الفعل

المؤثم ، حتى تتصدى لحالات العود التي يتأكد فيها انتفاء حسن النية وتوافر القصد والإرادة الآثمة بمعناها الحرفي ، ولتكون أكثر صرامة في مواجهة الموظف الفاسد بطبيعته ، أي من اعتاد هذا الخروج بما يشكل في بعض الأحيان جرائم معاقب عليها على استقلال في قانون العقوبات كجرائم المال العام مثل الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها من جرائم المال العام ؟

أم أن هذا المفهوم للإرادة فيما يصدر عن الموظف من أفعال مجرمة قد مُنح بتلك الضمانات ، لتحقيق حماية حقيقية للموظف الذي وقع في براثن الجريمة لأسباب تخرج عن إرادته فأجبرته عليها كالجهل وعدم الدراية الكافية ، أو كوجود مانع أدبي أو الخوف من مخالفة أوامر الرئيس وتنبهه للخطأ الصادر عنه على ما سيتقدم ، أي تحقيق التوازن بين منطق الضمان ومنطق الفاعلية الذي تسعى إليه أنظمة تأديب الموظف العام ، وهو ما سيبين من خلال الدراسة وما ستنتهي إليه من نتائج وتوصيات .

ثانياً: أهمية وهدف البحث :

يكمن هدف البحث في تسليط الضوء على الركن المعنوي أو الإرادة في أعمال الموظف العام ، وما يترتب على ذلك من آثار في تقرير

مسؤوليته عن تلك الأعمال ، وذلك في كل نوع من أنواع المسؤولية المترتبة عليها ، واعتبار انتفائه مانعا من موانع تلك المسؤولية وفق الضوابط المقررة للحالات المحددة حصرا في القوانين والتشريعات المختلفة ، لبيان الحماية القانونية التي أسبغها المشرع ، وكذلك القاضي الإداري بما له من دور إنشائي أصيل في خلق وترسيخ القواعد القانونية في مجال القانون الإداري بشكل عام ، على أعمال الموظف العام من خلال المبادئ التي يتم إرساؤها وتأصيلها بالأحكام القضائية الصادرة عنه ، ليأتي البحث محققا لهدفه في استنباط مدى فاعلية وجدوى هذه النصوص والأحكام في تحقيق التوازن بين الهدف من رفع المسؤولية عن الموظف ومنحه القدر الكافي من الحرية الآمنة لممارسة مهام وظيفته ، وبين الهدف الأكبر المرتجى من تقرير المسؤولية القانونية بأنواعها في فاعلية الجزاء الإداري وأثره في تحقيق الردع الخاص والعام للعاملين بالجهاز الإداري للدولة على اختلاف الدرجات الوظيفية وتخصصاتها .

ثالثا : منهج البحث :

تتبع الدراسة المنهج الاستقرائي والتحليلي للنصوص والأحكام القضائية المتعلقة بمسؤولية الموظف العام عن أعمال وظيفته ، وكذلك المنهج المقارن بين التشريعات المصرية وأحكام القضاء المصري ممثلا في محكمة النقض والمحكمة الادارية العليا ، وبين التشريعات العربية المماثلة ، خاصة التشريع الإماراتي والتشريع الكويتي وأحكام القضاء في كل منهما ، لبيان مدى التقارب والتشابه في النصوص والأحكام فيما يتعلق بانتقاء القصد كسبب في رفع المسؤولية بأنواعها القانونية عن الموظف ، وإباحة الفعل الصادر عنه بمناسبة أعمال وظيفته .

رابعا : خطة الدراسة :

وسوف نتناول جوانب الدراسة وصولا للهدف منها في مدى فاعلية النظام القانوني المقرر في شأن الأفعال الصادرة عن الموظف العام بمناسبة ممارسته لأعمال وظيفته والتي تشكل في ذاتها جرائم تقرر مسؤوليته المدنية والجنائية بجانب المسؤولية التأديبية ، واعتبار ذلك سببا في إباحتها ومانعا من موانع مسؤوليته عنها ، يتم استيضاحها وفق الأبواب التالية :

باب تمهيدي : ونتناول فيه في فصلين مدلولات كلا من الوظيفة العامة والموظف العام .

الباب الأول : مسؤولية الموظف المدنية والجنائية عن أعماله ، ونتناول في عدة فصول المسؤولية المدنية والجنائية للموظف ، وبيان لأوجه الاختلاف والتشابه بين كلا منهما مع المسؤولية التأديبية

الباب الثاني : المسؤولية التأديبية للموظف العام ، وذلك من خلال التعرض تفصيلا لتعريفها ثم تعريف الجريمة التأديبية والأساس القانوني الذي تقوم عليه .

الباب الثالث : ونبحث فيه أركان الجريمة التأديبية وهما الركن المادي والركن المعنوي (القصد)

ثم ننتهي بخاتمة البحث وما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات من خلال الدراسة .

باب تمهيدي

حيث يلزم للدخول في موضوع البحث تحديد بعض المدلولات الخاصة بمفرداته التي لا تقوم أركانها وجوانبه الأساسية إلا بها وتطور وجودها وعدمها بها ، وفي هذا الباب نشير إلى أبرز التعريفات المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية المختلفة وكذا المستقرة في الفقه والقضاء الإداري عن مفهوم الوظيفة والموظف العام ، والتي ستوضح صفحات الدراسة التالية - العناية التي أولأها المشرع وتبعه فيها القضاء للموظف المنوط بأعمال الوظيفة العامة في تنظيم الحقوق والصلاحيات المفرزة له والحماية التي أسبغها عليه بمناسبة أعمال وظيفته حتى يتمكن من أداء واجباته وما تقتضيه أعباءه الوظيفية ، بقدر من الحرية اللازمة لتحقيق الغاية من التكليف والوصول بها لمرماها المنشود في حماية المال العام للدولة من خلال المرافق العامة القائمة على إدارته وضمان جودة الخدمات المقدمة منها لجميع فئات المجتمع .

الفصل الأول : تعريف الوظيفة العامة :

من الصعوبة بمكان وضع تعريف شامل ومانع للوظيفة العامة ، لما تؤديه من دور محوري في تكوين الدولة الحديثة وتمكينها من

الوصول لأهدافها في تسيير المرافق العامة وتحقيق المنفعة العامة ، وقد اختلفت تلك التعريفات من دولة لأخرى ، وإن كنا نلاحظ أن هذا الاختلاف من الناحية الشكلية وصياغة الألفاظ فقط ، نجدها تتفق جميعها من الناحية العضوية والموضوعية في اشتغالها على العناصر الأساسية للوظيفة العامة فبينما يُعرف القانون المنظم لأحكامها في التشريع الكويتي على سبيل المثال بقانون الخدمة المدنية ، وهو ذات المسمى الذي أخذ به المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الأخير استبدالاً لقانون العاملين المدنيين بالدولة السابق ، ويسمى بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات.

وحتى داخل الدولة الواحدة يختلف مفهوم الوظيفة العامة من قانون لآخر ، فتعريف القانون المدني لها يختلف عنه في القانون الجنائي عنه في القانون الإداري ، وقد عرفت محاكمة القضاء الإداري المصري بأنها " مركز قانوني عام وحالة موضوعية تتشأ وتتظم

بمقتضى القوانين واللوائح الخاصة بها" (١) ، ويمكن من خلال هذا التعريف الوقوف على النتائج التالية :

أولاً : إن التعيين في وظيفة - لا يكسب صاحبها حق شخصياً على هذه الوظيفة بل يخلع عليه المركز القانوني العام الخاص بالوظيفة .

ثانياً : أن علاقة الموظف بالوظيفة هي رابطة قانونية نظامية تحكمها القوانين واللوائح المعمول به بشأن هذه الوظيفة .

ثالثاً : يجوز للسلطة التنفيذية بوصفها المهيمنة على إدارة المصالح العامة وعلى تنظيمها تعديل القوانين واللوائح الوظيفية في أي وقت طبقاً لمقتضيات الظروف ولما تراه محققاً للمصلحة العامة وحافظاً لمصلحة الخزانة دون ان يكون للموظف أي حق مكتسب قبلها .

وعلى كل الأحوال ، فإن الوظيفة العامة ترتبط ارتباطاً كلياً وجزئياً مع تعريف القائم بها وهو الموظف العام الذي يعد أداة الدولة في القيام بأداء مهمتها وتحقيق أهدافها كما سبق الذكر ، لذلك فسوف

^١ محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم ٩٨ لسنة ٢ق - جلسة ١٩٤٩/٦/٩

ننتقل لتعريف الموظف العام والذي من خلاله ستبرز ماهية الوظيفة العامة .

الفصل الثاني : تعريف الموظف العام :

وقد تعددت التعريفات للموظف العام (Public Servant) في الفقه والقضاء الإداري المصري من حيث التضييق والتوسع في مدلوله ، من أهم هذه التعريفات الفقهية وأشملها أنه " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"^(١).

وأما القضاء الإداري فقد تبني مفهوما لصفة الموظف العام الذي تطبق عليه أحكام الوظيفة العامة ويختص بنظر المنازعات الخاصة به ، باعتبارها صفة لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة فيخضع لنظمها ويفيد من مزاياها إلا إذا كانت علاقته بالحكومة مستقرة ودائمة وفي خدمة مرفق عام تديره

(١) د. سليمان الطماوي-الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار

الفكر العربي ١٩٨٤ ص ٣٧

الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، أما اذا كانت هذه العلاقة عارضة ينظمها عقد العمل فإنه لا يعد موظفا عاما بل يخضع في تنظيم هذه العلاقة لأحكام القانون الخاص^(١). لذا فقد عرفت محكمة القضاء الإداري الموظف العام بأنه " كل من يناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق إحدى السلطات الثلاث سواء كان مستخدما حكوميا أو غير مستخدم براتب أو بغير راتب " (٢) - وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه " لكي يعد الشخص موظفا عاما يتعين أن يسهم في العمل في مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر وأن تكون المساهمة في إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساسا وأن يشغل الشخص وظيفة دائمة وأن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية " (٣).

^١ فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم

١٨٩٩-١٩٦٥/٣/٢١

^٢ محكمة القضاء الإداري - الدعوى رقم ٣٥٢٧ لسنة ٥٩ق - جلسة

٢٠٠٨/٣/٢٣

^٣ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٤ لسنة ٤٢ق - جلسة ١٩٩٧/٥/٣

وعرفته المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في أحد أحكامها بأن ذكرت " تعيين الشخص في وظيفة شاغرة يخضعه لواجباتها والتزاماتها وما توفره له من مزايا وفق القوانين والقرارات التي تحكمها" (١).

وأما من الناحية التشريعية فقد جاءت أغلب التشريعات المصرية والمقارنة موجزة ومتفقة في مفردات تعريف الموظف العام تاركين للقضاء تلك المهمة في الأحكام الصادرة بشأنه ، فعرفه قانون الخدمة المدنية المصري الأخير بأنه " كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة" (٢) وجاء تعريفه في التشريعات الإماراتية على ما يلي : في القانون الاتحادي الإماراتي بشأن

^١ المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم ٤٧٤ لسنة ٢٤ ق - جلسة

٢٠٠٥/١١/١٥

^٢ قانون الخدمة المدنية رقم ١٦ لسنة ٢٠١٨ المادة الثانية / الفقرة الخامسة

الموارد البشرية بأنه " كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الموازنة " (١)

وعرفه قانون الخدمة المدنية الكويتي بأنه " كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أيا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته " (٢) .

وعلى ذلك فإنه يلزم وفقاً للإتجاه العام للفقهاء والقضاء في مصر توافر عناصر ثلاثة لتحقق صفة الموظف العام (٣) :

- ١- القيام بعمل غير عرضي بصفة غير عارضة
- ٢- العمل في خدمة مرفق عام تديره مباشرة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى .

^١ مرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في

الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم ٩ لسنة ٢٠١١

المرسوم بقانون اتحادي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٦ - ص ١٢

^٢ مرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية الكويتي -

المادة ٢ من الأحكام التمهيديّة

^٣ د. محمود عاطف البنا - الوسيط في القضاء الإداري - الطبعة الثانية

١٩٩٩ ص ١٧٨ وما بعدها.

٣- صدور أداة قانونية للتعيين في الوظيفة .

الباب الاول : المسؤولية المدنية والجنائية في أعمال

الموظف العام

مع التسليم بأنه يجب على الموظف العام أن يلتزم في ممارسة أعماله الوظيفية الحرص والعناية الواجبين وبذل أقصى ما لديه من اهتمام ورعاية ، والسعي دائما للإلمام بالتشريعات والقوانين التي تمكنه من أداء المهام المكلف بها ، حتى تأتي متوافقة معها وغير مشوبة بعيوب أو مخالفات تعرضها للطعن بالإلغاء بما فيه من إهدار للوقت والجهد وتعطيل للمصالح التي مورست من أجلها تلك السلطات بصدور قرارات معيبة ، إلا أن هذا الواجب الواقع على الموظف لا يجد في كل أحواله من يلتزمه ويطبقه كما يجب له أن يكون ، فحيث تجد دائما نمودجا من الموظفين الملتزمين بواجباتهم الوظيفية وبيذلون في سبيلها العناية الواجبة ، والحرص على تنفيذ القانون والأوامرالرئاسية الصادرة لهم حتى وإن كانت تنبئ على انطوائها لمخالفات جسيمة قد ترقى لجرائم معاقب عليها قانونا ، تجد على الجانب الآخر وما يعرضه الواقع العملي في هذا الشأن -

أنماطاً من الموظفين الذين لا يلتزمون بما تفرضه عليهم الوظيفة من سلوكيات وتصرفات في أداء مهامها بما يشكل خروجاً على مقتضياتها ، وتتعدد الأسباب في ذلك ، مما لا يخفى على أحد - من وجود مشكلات وأزمات تعانيتها بعض الأجهزة الإدارية في مصر وخارجها في العديد من الدول الأخرى التي تماثلها في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ، فمنها ما يرجع لفساد الموظف وسوء سلوكه وتمرسه في أساليب وأدوات الفساد المختلفة غيرعابئ بما يترتب على ذلك من نتائج وأضرار تلحقه وتلحق بالمجتمع كافة ، وربما يرجع في أحيان أخرى لقلة الخبرة والكفاءة الناشئة عن حداثة التعيين وندرة الكفاءات وهروب الخبرات العلمية والعملية ، ولأسباب أخرى كثيرة لا يتسع لها مقام الحديث وليست مجالاً للبحث ، تجعل أغلب القائمين على شؤون الوظائف العامة بالمرافق المختلفة ممن يفتقدون لهذه الخبرات ، وعدم وجود خطط وبرامج جدية وفعالة للتدريب ، بل وعزوف الغالبية منهم عن السعي لها إن وجدت ، لافتقادهم الدافع أو الرغبة في تطوير ذاته وتنمية قدراته في مجال عمله الوظيفي في سبيل سعيه وراء شؤون حياته الخاصة ومتطلباته المعيشية مما ينعكس سلباً في

نهاية الأمر على الوظيفة وتبعاتها ، بعرقلة للاجراءات وتعثر للعملية الإدارية بكثرة الأخطاء والقرارات المعيبة الصادرة ، التي تعرض مصدرها للمسؤولية القانونية عنها ، وعن غيرها من الأفعال المشكلة في ذاتها لجرائم أخرى بخلاف الجريمة التأديبية . فبجانب المسؤولية التأديبية التي تتقرر عن الفعل الخاطئ الذي يمثل انحرافا بالسلوك الذي تقتضيه أعمال وظيفته والاحترام الواجب لها - قد ينطوي على جريمة أخرى بخلاف الجريمة التأديبية وتكون مناطا لنوع آخر من المسؤولية ، لها ماهيتها وأركانها المستقلة ، قد تتشابه أو تختلف في بعض جوانبها عن الجريمة التأديبية ، من حيث القصد - أي الإرادة الآتمة للموظف فيها وأثره في تقرير مسؤوليته عنه .

وقد لا تتصل تلك الأفعال بأعمال الوظيفة وإنما تشكل جرائم مستقلة ، فالموظف هو في أساسه مواطن في الدولة تطبق عليه كافة أنواع القوانين ويلتزم بما تفرضه عليه من أداء الواجبات المتعلقة بنصوصه وأحكامه ، وتكون أيضا إما التزاما بالقيام بفعل أو الامتناع عن فعل - وإن كانت أفعاله في ذلك مقيدة ببعض القيود عن غيره من المواطنين بصفته موظفا - حيث تقتضي المصلحة العامة أن يمارس الموظف حرياته

بشكل متزن ومحاييد لا يمس بكرامة الوظيفة أو المصلحة العامة للدولة والتي يمثلها بحكم علاقته التنظيمية بها - وإلا وقع تحت طائلة المساءلة التأديبية حتى ولو ارتكب الفعل في غير أوقات العمل وخارج نطاقه المكاني ، وهو ما يفسر جواز الجمع بين العقوبة الجنائية والعقوبة التأديبية والعقوبة المدنية ، أي الالتزام التعويضي .

وعليه فإن الموظف في ممارسة حياته اليومية بما فيها من أعباء وأنشطة مختلفة تجعل من تصرفاته وسلوكياته إذا ما انحرف بها عما فرضه القانون في ممارستها من أطراف للمسؤولية الناتجة عن مخالفة هذا السلوك لأحكام القانون الذي ينظمه ، فقد تكون مسؤولية جنائية حال ارتكابه فعلا مجرما جنائيا ، أو مسؤولية مدنية تقصيرية ناتجة عن فعل غير مشروع رتب ضررا - وتوجب في ذات الوقت مسؤوليته التأديبية عن ذات الفعل لما انطوى عليه من إخلال بواجبات الوظيفة ومساس بكرامتها وقدسيتها .

وتنقسم تلك المسؤولية بحسب نوعها وطبيعتها ومدى ارتباطها بأعمال وظيفته إلى مسؤولية مدنية (تقصيرية) ومسؤولية جنائية ، وسنعرض في هذا الباب لكل نوع منها ، من حيث

تعريفها ومناطق قيامها ، والأركان التي لا تتحقق إلا بها ، وأثر الإرادة أو القصد في كل منها في تقرير مسؤوليته عن الفعل من عدمه ، والغاية التي تغياها المشرع في هذا الشأن .

نتناول أولاً في الفصل الأول : التعريف بالمسؤولية المدنية وأركانها الأساسية التي لا تقوم إلا بتوافرها - ننتقل من خلالها لبيان المسؤولية المدنية للموظف العام وأحكامها .

الفصل الثاني : التعريف بالمسؤولية الجنائية وركنيها الأساسيين ، ثم نعرض للمسؤولية الجنائية للموظف العام .

الفصل الثالث : بيان لأوجه الاختلاف والتشابه في كلا المسؤوليتين مع المسؤولية التأديبية .

الفصل الأول : المسؤولية المدنية للموظف العام

المبحث الأول : التعريف بالمسؤولية المدنية وأركانها :

وتنقسم المسؤولية المدنية بشكل عام إلى مسؤولية عقدية ومسؤولية تقصيرية ، وتعني في نوعيها إخلال الشخص بالتزاماته إخلالا يؤدي إلى إلحاق الضرر بالغير مما يوجب إلزام المسؤول بالتعويض ، ولكل منها نظاما قانونيا خاصا سنعرض بايجاز لبعضها بما يرتبط بموضوع البحث ولا يستقيم دونه .

فأما يتعلق بالمسؤولية العقدية : فهي تنشأ عن الإخلال بالإلتزامات الناشئة عن وجود عقد ويحكمها في الأساس العقد ذاته المنشئ لتلك الإلتزامات ، ثم ما هو مقرر في القانون المدني من قواعد ونصوص بشأن تنظيم العقود والروابط العقدية - لذلك نجد أن هذا النوع من المسؤولية قلما يثير مشكلات أو اختلافات فقهية أو قضائية بشأنها .

وأما عن المسؤولية التقصيرية : فأساسها في القانون المصري هو الخطأ واجب الإثبات - فكل خطأ سبب ضررا للغير يلتزم من ارتكبه بالتعويض بحسب ما نصت عليه المادة رقم ١٦٣ من القانون المدني . ويجب لقيام المسؤولية التقصيرية توافر ثلاثة

أركان هي الخطأ والضرر علاقة السببية ، ويقصد بالخطأ " انحراف سلوك الشخص عن السلوك المعتاد مع الإدراك والتمييز لهذا الانحراف " (١) ، ولا يشترط لوجود الخطأ الموجب للمسؤولية التقصيرية أن يكون معاقبا عليه جنائيا - فالانحراف على سلوك الشخص المعتاد يعتبر خطأ ويستوجب مساءلة فاعله مدنيا سواء كان هذا الفعل مكونا لجريمة يعاقب عليها ام لا(٢) ، ومن قضاء محكمة النقض في ذلك " رتب المشرع المدني الالتزام بالتعويض على كل خطأ سبب ضررا للغير وأورد عبارة عبارة النص في صيغة عامة يجعلها شاملة لكل فعل أو قول خاطئ سواء أكان مكونا لجريمة معاقب عليها أم كان يقع تحت طائلة العقاب ،

١ د. جمال عبدالرحمن محمد علي - الخطأ في مجال المعلوماتية - مطبعة كلية العلوم ببني سويف - الطبعة الثانية ٢٠٠٣ ص ٤٣ وما بعدها - وأيضا د. سمير حامد الجمال - النظرية العامة للالتزام - الكتاب الأول - مصادر الالتزام - الطبعة الثانية - ٢٠٢١/٢٠٢٢ ص ١٥٣ - وأيضا د. جمال أبو الفتوح - انتفاء الخطأ في المسؤولية التقصيرية عن الفعل الشخصي - دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي - مجلة حقوق دمياط للدراسات القانونية والاقتصادية - العدد السادس يونيو ٢٠٢٢

٢ د. جمال أبو الفتوح - المرجع السابق - ص ١٩١

ويقتصر على الإخلال بأي واجب قانوني لم تكفله القوانين العقابية بنص ، ومؤدى ذلك أن المحكمة المدنية يجب عليها البحث فيما إذا كان الفعل أو القول المنسوب للمسؤول - مع تجرده من صفة الجريمة - يعتبر خروجاً على الالتزام القانوني المفروض على الكافة بعدم الإضرار بالغير دون سبب مشروع فلا يمنع انتفاء الخطأ الجنائي عن القول أو الفعل المؤسس عليه الدعوى من توافر الخطأ في هذا القول أو الفعل^(١) .

أما بشأن الضرر ، وهو جوهر المسؤولية المدنية بنوعيتها العقدية والتقصيرية فلا يتصور قيام المسؤولية بدونه ودون المساس بمصلحة مشروعة يحميها القانون ، وهذا الضرر يكون مادياً ومعنوياً ، وقد استقر القانون والقضاء المصري على التعويض عن الضرر الأدبي والمعنوي تعويضاً جابراً وعادلاً لهذا الضرر ، ونصت المادة ٢٢٢ من القانون المدني المصري على أن " يشمل التعويض الضرر الأدبي أيضاً ولكن لا يجوز في هذه الحالة أن

^١ محكمة النقض المصرية - الطعن رقم ١٠٤١ لسنة ٥٢ق - جلسة

١٩٨٥/١٢/١٩

ينتقل إلى الغير إلا إذا تحدد بمقتضى اتفاق أو طالب الدائن به أمام القضاء " ، وقالت محكمة النقض شارحة هذا المعنى بقولها " مفاد نص المادة ٢٢٢ من القانون المدني أن الشارع قصر الحق في التعويض عن الضرر الأدبي الشخصي المباشر الذي يصيب الأزواج أو الأقارب إلى الدرجة الثانية في عواطفهم وشعورهم من جراء موت المصاب على من كان من هؤلاء موجودا على قيد الحياة في تاريخ الوفاة دون أن يتسع نطاق هذا الحق إلى من لم يكن له وجود حين الوفاة سواء كان لم يولد بعد أو كان قد مات قبل موت المصاب فإن أيا من هؤلاء يستحيل تصور أن يصيبه ضرر أدبي نتيجة موته "(١).

ثم يأتي الركن الثالث للمسؤولية التقصيرية وهو علاقة السببية : بمعنى أن يكون خطأ الشخص هو الذي سبب الضرر الموجب للتعويض ، فإذا لم تكن هناك علاقة بين الخطأ وهذا الضرر فلا

^١ محكمة النقض المصرية - الطعن رقم ٣٣١٢ لسنة ٥٩ق - جلسة

١٩٩٣/٢/١٩

تقوم مسؤولية مرتكب الخطأ (١) ، واستخلاص تلك العلاقة من المسائل التي يحكمها واقع الحال وملابسات وظروف كل واقعة على حدة ، ولذلك جعلها المشرع من الأمور التي تستقل بها محكمة الموضوع دون معقب من محكمة النقض طالما كان ذلك مستندا إلى أسباب تسوغه .

المبحث الثاني : أحكام المسؤولية المدنية للموظف العام:

بداية ، حيث يتأكد فقها وقضاءً - أن من أوجه استقلال المسؤولية المدنية للموظف حال تحققها في جانبه عن خطأ مرفقي بمناسبة عمله الوظيفي ، عن كل من المسؤولية الجنائية والتأديبية عن هذا الخطأ ، هي أنه حتى لو ثبتت براءته جنائياً منه وترتب عليه عدم مجازاته تأديبياً ، فإن ذلك لا يمنع من تحريك الدعوى المدنية ضده ، إذا كان لذلك مقتضى لاختلاف الأسس في أي منهم ولكل منهم مجاله وتطبيقاته .

وبالرجوع الى ركن الخطأ ، وهو مناط المسؤولية التقصيرية نجده ينقسم بدوره الى عنصرين أساسيين - أولهما العنصر المادي :

^١ د. جمال أبو الفتوح - المرجع السابق ص ٢٢٨

ويتمثل في فعل الإخلال أو التعدي ذاته ويستوي أن يكون عمدياً أو غير عمدي - سلبياً أو إيجابياً .

وثانيهما العنصر المعنوي : ويعني الإدراك والتمييز ، ثم ركن الضرر المترتب على الخطأ وبينهما علاقة سببية الموجبة للتعويض على ما سبق .

وفي حالة أن كان مرتكب الخطأ موظفاً عاماً : فمن خلال البحث في هذا الشأن أمكننا الوقوف على أهم الاستنتاجات المكونة للمسؤولية التقصيرية للموظف العام الناشئة عن خطأه ، حيث استقر القضاء على أنه لا تلازم بين المسؤولية المدنية والمسؤولية التأديبية للموظف ، فليس كل خطأ تأديبي يثبت قبل الموظف تتحقق به مسؤوليته المدنية ، وإن جاز عكس ذلك ، لذا وجبت التفرقة بين الخطأ الشخصي بعيداً عن أعمال وظيفته والخطأ الناتج عن تلك الأعمال على النحو التالي :

المطلب الأول : مسؤولية الموظف عن خطأه الشخصي :

وقد وضعت المحكمة الإدارية العليا مبدأً في شأنها يتمثل في خروج الخطأ الشخصي للموظف عن نطاق الحماية القانونية لمساءلته ، بأن قررت " المبدأ الذي يحكم التشريع العقابي الجنائي أو التأديبي

هو أن المسؤولية شخصية والعقوبة شخصية - يجد هذا المبدأ أصله في الشرائع السماوية ، وبصفة خاصة الشريعة الإسلامية - ورد المبدأ في دساتير الدولة المتمدينة القائمة على سيادة القانون وقداسة حقوق الانسان " (١) ، وقد التزمت كافة التشريعات الوظيفية بهذا المبدأ صراحة ، من أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة ٥٨/الفقرة الأخيرة من قانون الخدمة المدنية من أنه " لا يسأل العامل مدنيا إلا عن خطئه الشخصي " ، أي إذا تحققت مسؤوليته التقصيرية عن فعله الخاطئ والذي يتجاوز حدود الخطأ المرفقي ، وبالتالي لا يكون لصفته الوظيفية مكانا في تقرير الجزاء من عدمه ، وقالت المحكمة شارحة هذا الشأن في حكم آخر : " والخطأ الشخصي الذي يسأل الموظف في ماله الخاص عن الضرر المرتب عليه هو ذلك الخطأ الذي يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره ، أو إذا تبين أن العامل لم يعمل للصالح العام أو كان مدفوعا

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١١٥٤ لسنة ٣٣ق - جلسة

بعوامل شخصية بقصد النكاية أو الإضرار أو تحقيق منفعة ذاتية أو كان خطئه جسيماً" (١) .

المطلب الثاني : مسؤولية الموظف عن الخطأ الناتج بمناسبة أعماله الوظيفية :

وهنا نجد أن هذه الحالة قد جعلها الشارع المدني ، واتفق معه فيها الشارع الجنائي من الحالات التي تنتفي معها المسؤولية التقصيرية للموظف - بجانب حالات أخرى - وقد استقر الأمر بشأنها بانعدام الخطأ الشخصي مناط تلك المسؤولية ، لأن الموظف في هذه الحالة لا يرتكب الفعل بدافع شخصي وإنما تنفيذا لأوامر صادرة له بحكم وظيفته وبمناسبة ممارسة مهامها ، وهنا يبرز الركن المعنوي في الفعل الخاطيء وهل ينهض لقيام مسؤولية الموظف أم أنه يصبح سببا على الرغم من تحققه في انعدامها .

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٠٨٢ لسنة ٤٣ق - جلسة ١١/٥/٢٠٠٠

المطلب الثالث : القصد في الخطأ المدني للموظف ،

وأثره في تقرير مسؤوليته :

وذلك في حالة أن ما قام الموظف به من فعل ونتج عن ضررا بالغير ، كان تنفيذاً لأمر صدر له من رئيسه - مباشراً او غير مباشر - وكانت طاعته واجبة عليه شريطة أن يكون الموظف قد اعتقد بمشروعية هذا العمل ، وهو تطبيق لنص المادة رقم ١٦٧ جاء فيها : " لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر له من رئيس متى كانت طاعته واجبة عليه وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة ، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة " ، وكما يلاحظ فقد تضمنت تلك المادة الشروط الواجب توافرها لانتفاء مسؤولية الموظف عن الخطأ الذي نشأ عنه ضرراً فلا يسأل عن تعويضه ، أهمها أن يعتقد الموظف لأسباب منطقية ومقبولة عقلاً بمشروعية العمل الضار ، فينتقل عبء التعويض على الرئيس مصدر الأمر إذا ثبتت مسؤوليته عن هذا الخطأ. وعليه ، فإذا ثبت علم الموظف بعدم مشروعية الفعل أو كان الفعل نفسه مما ينبئ في ذاته دون لبس أو غموض بعدم المشروعية ،

فلا تجب عليه الطاعة بل توجب عليه الامتناع عن التنفيذ ، فإذا نفذه رغم ذلك قامت مسؤولية ولا يجوز له التعلل بتنفيذه استنادا لأوامر رئيسه .

وهناك رأي يرى بإضافة شرط تحقق مصلحة عامة من عمل الموظف العام ، وإلا كان التصرف أو العمل محض إضرار ، وهذا غير مقبول شرعا وقانونا (١).

ويفسر هذا الرأي ، ما قضت به الإدارية العليا من " أن العامل لا يسأل في ماله الخاص إلا عن الخطأ الشخصي ، وأن الخطأ يعتبر كذلك إذا تبين أن الموظف لا يعمل للمصالح العام أو كان مدفوعا بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيما ، حتى ولو لم يصل إلى حد ارتكاب جريمة تحت طائلة قانون العقوبات - ففي مثل هذه الحالات يعتبر خطأ الموظف من الأخطاء الشخصية ، ويسأل عنها في ماله الخاص ، ويحق للجهة الإدارية اقتضاء قيمة ما لحقها من أضرار بسبب هذا الخطأ" (٢) وكذلك ما جاء في فتوى

١ د. جمال أبو الفتوح - المرجع السابق - ص ٢٩١

٢ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٢٣٤ لسنة ٣٤ ق - جلسة

١٩٨٩/١٢/٩

الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة : " ومن حيث أن الخطأ يعتبر شخصيا إذا كان العمل الصادر مصطبغا بطابع شخصي أما إذا كان العمل الصادر غير مصطبغ بطابع شخصي وينم عن موظف عرضة للخطأ والصواب ، فإن الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحيا ، فالعبرة بالقصد الذي ينطوي عليه الموظف وهو يؤدي واجبات وظيفته ، فكما قصد النكاية أو الإضرار أو تغيا منفعته الذاتية ، كان خطؤه شخصيا يتحمل هو تبعاته ، وكذلك كلما كان الخطأ جسيما " (١) . وتطبيقا لذلك الخطأ الشخصي أصدرت فتواها في واقعة أخرى - بإثبات خطأ الموظف الموجب لمسؤوليته المدنية : " ومن حيث أن الخطأ المتقدم الذكر وقع من العامل المذكور أثناء تأدية عمله وبمناسبه ، وأنه ثابت في حقه ، وقد بلغ حدا من الجسامه لا يمكن معه إلا نسبه إلى مرتكبه

^١ فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بتاريخ ١٤/٦/١٩٦٧

، واعتباره خطأً شخصياً تقع مسؤوليته على عاتق العامل شخصياً
فيسأل عنه في ماله الخاص" (١)

وقضت محكمة التمييز الكويتية في هذا الشأن بأنه : " من المقرر أن يعاقب شخص من أجل فعله المؤثم جنائياً وأن يوقع عليه تعويض مدني من أجل ذلك الفعل ، وأن يعاقب متأديباً من أجل الفعل ذاته ، ويبرر هذا الجمع أن لكل جزء هدفه وآثاره ، بحيث لا يغني واحد منها عن غيره ، ومن ثم فإن الجمع بين هذه الجزاءات الثلاثة لا يعتبر مخالفاً للمبدأ القاضي بعدم جواز معاقبة الشخص من أجل فعل واحد مرتين ، وقد أقرت ذلك المادة السادسة من قانون العقوبات المصري في قولها " لا يمس الحكم بالعقوبات المنصوص

^١ فتوى الجمعية العمومية في ١٣/١١/١٩٦٥ - نقلاً عن د. سليمان الطماوي - قضاء التأديب - الطبعة الثالثة ١٩٨٧ دار الفكر العربي - ص ٣٣ وكانت تلك الفتوى بمناسبة اعتداء أحد الموظفين على آخر في الطريق العام وهما يؤديان عملاً مصلحياً وطارده محاولاً اللحاق به في غير حيطة ولا حذر حتى سقط المعتدى عليه في الطريق العام المعرض لمرور السيارات والمركبات فصدمته سياره أودت بحياته حوكم عليها المعتدي جنائياً وحكم عليه كما قضي لورثته بالتعويض .

عليها في هذا القانون ما يكون وجوباً للخصوم من الرد والتعويض" (١) .

الفصل الثاني : المسؤولية الجنائية للموظف العام :

المبحث الأول : التعريف بالمسؤولية الجنائية وركنيها :

وهي التي تترتب على اعتبار الفعل المرتكب مجرماً من الناحية الجنائية وتقرير عقوبة عليه طبقاً لقانون العقوبات ، فيتحمل المخاطب بالقاعدة القانونية المكونة لهذا القانون تبعة ارتكابه للسلوك الذي تجرمه القاعدة ، فالمسؤولية الجنائية في أبسط تعريفاتها تقتض وقوع جريمة يعاقب عليها القانون الجنائي أو الجزائي مع توافر أركانها سواء تمت تلك الجريمة أو شرع في ارتكابها - فالبحث في المسؤولية الجنائية يأتي بعد تحقق الجريمة مناط تلك وتوافر ركنيها المادي والمعنوي .

حيث يتمثل الركن المادي في الفعل المخالف لقانون العقوبات ويرتكبه الشخص وهو مدرك لماهية فعله وبأنه مجرم بطبيعته - إذ

^١ محكمة التمييز الكويتية - تمييز جزائي - الطعن رقم ٤١ لسنة ١٩٩٨ - جلسة ١٩٩٨/١٢/٢٩ وقد ورد في حيثيات حكم سابق الإشارة إليه .

لا يعذر بالجهل بتجريمه طبقا لقاعدة عدم جواز الاعتذار بالجهل بالقانون ، كفعل القتل أو السرقة مثلا - ولعدم الإدراك أو التمييز نظامه القانوني المستقل والذي يظهر دوره فيما يتعلق بموانع المسؤولية الجنائية (١) .

وقد عرف المشرع الإماراتي الركن المادي للجريمة في الفصل الثاني من قانون العقوبات رقم ١٩٨٧/٣ المادة ٣١ منه : " يتكون الركن المادي للجريمة من نشاط إجرامي بارتكاب فعل أو امتناع عن فعل ، متى كان هذا الارتكاب أو الامتناع مجرما قانونا ". أما الركن المعنوي ، فيقصد به إتجاه إرادة الشخص للفعل المجرم دون تدخل أية عوامل أو ظروف خارجية تؤثر على تلك الإرادة ، وجاء تعريفه في المادة ٣٨ من قانون العقوبات الإماراتي أيضا بأنه : " يتكون الركن المعنوي للجريمة من العمد أو الخطأ ، ويتوفر العمد باتجاه إرادة الجاني إلى ارتكاب فعل أو الامتناع عن فعل متى كان

^١ يراجع في ذلك مؤلفات : د. محمود نجيب حسني - شرح قانون العقوبات - القسم العام - الطبعة السادسة - دار النهضة العربية ١٩٨٩ - وأيضا د. محمود محمود مصطفى - شرح قانون العقوبات - القسم العام - دار النهضة العربية - الطبعة العاشرة ١٩٨٣

هذا الارتكاب او الامتناع مجرماً قانوناً ، وذلك بقصد إحداث نتيجة مباشرة أو أية نتيجة أخرى مجرمة قانوناً يكون الجاني قد توقعها ، ويتوافر الخطأ إذا وقعت النتيجة الإجرامية بسبب خطأ الفاعل سواء كان هذا الخطأ إهمالاً أم عدم انتباه أم عدم احتياط أو طيشاً أو رعونة أم عدم مراعاة للقوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو الأوامر .

فإن وجدت تلك الظروف الخارجية التي من شأنها التأثير على تلك الإرادة ، فقد ترتقي لأن تكون سبباً في إباحة هذا الفعل كما في حالة الموظف العام لتحقيق مصلحة أو غاية تغيهاها المشرع على ما سيلبي .

المبحث الثاني : أحكام المسؤولية الجنائية للموظف

العام:

وتتحقق تلك المسؤولية في جانب الموظف إذا كان الفعل الذي ارتكبه يشكل استقلالاً جريمة يعاقب عليها جنائياً طبقاً لأحكام قانون العقوبات ، وإن كان من الملاحظ أن مفهوم الموظف العام في قانون العقوبات أوسع من مفهومه في القانون والقضاء الإداري ، فالأصل أن العمل غير المشروع ولو صدر عن موظف يستوجب المساءلة

إلا أن هذا القول على إطلاقه قد يؤدي إلى نتيجة عكسية للغاية التي أرادها المشرع للوظيفة والسلطة الممنوحة للموظف لتحقيقها ، ويؤدي لتحويل تلك السلطة والمحاظة بسياج من الحماية القانونية له في ممارستها ، لقيده يكبله وخوف يجعله يحجم عن أداء عمله مؤثراً العزوف عن مباشرة مهامها واتخاذ القرارات خشية المسائلة .

لذا فإن القاعدة العامة في أحكام المسؤولية الجنائية للموظف لا تختلف عن غيره من المخاطبين بقواعد القانون الجنائي إلا بشروط محددة وأن يندرج عمله ضمن إحدى حالتين واردتين على سبيل الحصر في المادة رقم (٦٣) من قانون العقوبات المصري رقم

١٩٣٧/٥٨ ، والمادتين رقمي (٣٧-٣٨) من قانون الجزاء الكويتي رقم ١٩٦٠/١٦ ، والمادة رقم (٥٥/أولاً وثانياً) من قانون العقوبات الاماراتي رقم ٣/١٩٨٧، وقد جعل المشرع في كل من التشريعات المذكورة من هاتين الحالتين أسباباً للإباحة ورفع التجريم عن الفعل الواقع في نطاقها - وهنا يبرز ركني الجريمة الجنائية المادي والمعنوي مناط المسؤولية الجنائية للموظف العام .

فالركن المادي فيها لا يختلف عنه في الجريمة المرتكبة من الشخص العادي ، فكلاهما يكون مجرماً طبقاً لقانون العقوبات ، وتسري عليه أحكامه .

أما فيما يتعلق بالركن المعنوي من حيث ضرورة توافر الإدراك أو التمييز لماهية الفعل المرتكب ، واتجاه الإرادة لارتكاب الفعل المؤثم - فإذا تخلفت هذه الإرادة أو انعدمت لمانع من موانعها كقوة قاهرة أو مرض أو أمر رئاسي مكتوب فلا قيام للجريمة ، فالإرادة الأثمة لا تعني أكثر من أن الموظف قد ارتكب الفعل أو امتنع دون عذر شرعي .

المبحث الثالث : القصد في الجريمة الجنائية للموظف

وأثره في تقرير مسؤوليته :

ويتمثل هذا الركن في الإرادة الأثمة واتجاهها نحو ارتكاب الفعل المعاقب عليه جنائياً إلا أنه ارتكبها في حدود إحدى حالات الإباحة ، ففي هذه الحالات لا يكون للموظف أية سلطة تقديرية يخشى من استغلالها على نحو غير مشروع - فأساس الإباحة هو أداء الواجب وليس استعمال السلطة - على الرغم من أن المشرع المصري لم ينص صراحة على أداء الواجب كسبب للإباحة ، على خلاف تشريعات أخرى كالتشريع العراقي في المادة (٤٠) من قانون العقوبات رقم ١١ لسنة ١٩٦٩ وأن أداء الواجب يقود إلى الإباحة سواء وقع الفعل من موظف عام أو من فرد عادي ، وذلك على عكس استعمال السلطة الذي يفترض أن المستفيد موظف عام - ففي هذه الحالة يمنح القانون الموظف سلطة تقديرية في اتخاذ الإجراء من عدمه ، فتثور مشكلة مدى إباحة الاجراءات التي

يتخذها الموظف استنادا لسلطته التقديرية (١) ، مثال ذلك القبض على شخص وحبسه احتياطيا دون مبررات كافية لهذا الحبس . وقد وردت هاتين الحالتين في المادة (٦٣) من قانون العقوبات المصري على نحو : " لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية : ١- إذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر له من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه .

٢- إذا حسنت نيته وارتكب فعلا تنفيذا لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه ، وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد بمشروعيته وأن اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة ، وعلى غرار التشريع المصري سار التشريع الجزائري الكويتي ، حيث جعل من استعمال الوظيفة وأمر القانون سببين من أسباب الإباحة من خلال نص المادة (٣٧) من قانون الجزاء ، والتي نصت على أنه لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف عام أثناء مباشرة

^١ م.د فراس غانم محمد - المسؤولية الجنائية عن أعمال الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة - بحث منشور في مجلة كلية بلاد الرافدين - الجامعة / قسم القانون ديالي ٣٢٠٠١ - العراق - ص ١٢٠

اختصاصه ، استعمالا لسلطة يقررها له القانون أو تنفيذًا لأمر
يوجب عليه القانون طاعته بشرط أن يلتزم حدود السلطة أو الأمر".
وقد أظهر هذا النص غاية المشرع الكويتي في هذه الإباحة ، بأن
فاضل بين مصلحة الجماعة التي تتحقق بقيام الموظفين بأعمالهم
، وبين بعض الانتهاكات لحقوق الأفراد ففضل إهدار بعض هذه
الحریات لجلب مزيد من المصلحة للجماعة ككل ، ولولا وجود هذا
السبب المبيح لأعمال الموظفين لتزعزعت ثقتهم بالوظيفة العامة
وترددوا في القيام بوظائفهم مما يجلب معه تعطيل ادارة الدولة وشل
انتاجيتها (١) .

وجاء النص على أداء الواجب في المادة رقم (٥٦) من قانون
العقوبات الإماراتي كآتي : " لا جريمة إذا وقع الفعل قياما بواجب
يأمر به القانون ، إذا كان من وقع منه الفعل مخلولا بذلك قانونا " ،
وتابعت المادة التالية رقم (٥٧) النص على الحالتين المماثلتين

^١ المسؤولية الجنائية (موانع المسؤولية - أسباب الإباحة) - بحث منشور
عن اللجنة العلمية بمعهد الكويت للدراسات القانونية والقضائية ٢٠١٨/٢٠١٩
- ص ٥٠/٤٩

للمنصوص عليهما في القانون المصري والكويتي بأن نصت على :
 " لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف عام أو شخص مكلف بخدمة
 عامة في أي من الحالتين الآتيتين : ١- إذا ارتكب الفعل تنفيذا
 لأمر صادر إليه من رئيس مخول قانونا بإصدار هذا الأمر وتجب
 عليه طاعته ، ٢- إذا ارتكب الفعل بحسن نية فعلا تنفيذا لما
 أمرت به القوانين .

وهنا يظهر وبجلاء تام ، أنه وعلى الرغم من اتجاه إرادة الموظف
 للفعل المكون للركن المادي للجريمة الجنائية في الحالات
 المنصوص عليها حصرا في القانون الجنائي ، إلا أن المشرع قد
 رفع عن هذا الفعل صفة التجريم المعاقب عليه ، وجعل من
 استعمال الوظيفة سببا من أسباب إباحته ، مما يستتبع عدم محاسبة
 الموظف جنائيا وانتفاء مسؤوليته الجنائية عنه - بانتفاء القصد
 الجنائي ذاته في الجريمة - لاتجاه إرادة الموظف لارتكاب هذا
 الفعل مدفوعا بوازع نفسي من ضرورة تنفيذ الأمر الصادر له
 وإطاعة الرؤساء دون التمعن في مشروعية الفعل ذاته ، وما إذا
 كان يشكل جريمة جنائية من عدمه ، وهذا الوازع أو الدافع ، وكما
 سبق وأن أوضحنا ، قد يصل عند بعض الموظفين خاصة حديثي
 التعيين وذوي الخبرات القليلة والشخصيات الضعيفة في طبيعتها

إلى حد سلب إرادتهم تماما ، بل وانعدامها تجاه ما يؤديه من أعمال امتثالا وخضوعا للأوامر الصادرة لهم .

لذا فإننا نؤيد الرأي الذي يرى بأن انتقاء مسؤولية الموظف عن أفعاله المندرجة ضمن هذه الحالات ليس لإباحتها - حيث يظل رغم ذلك فعلا مؤثما جنائيا - وإنما لانتقاء الركن المعنوي ، أي القصد عن تلك الإرادة ، وبالتحديد تجسدان حالة من حالات الغلط في الإباحة الذي ينفي القصد الجنائي ، وقد ينفي أيضا الخطأ غير العمدي إذا بني على أسباب معقولة .

بناء عليه وبمفهوم المخالفة - إذا تخلف سند كل حالة من حالات الإباحة المذكورة ، كأن صدر الأمر من موظف غير مختص بإصداره ، أو لم تتوافر أسبابه ، أو كان الموظف سيء النية ولم يُرد من الإجراء ذات الغاية التي أرادها القانون - تحول فعل الموظف من المباح إلى فعل غير مشروع ، وتطبيقا لذلك قضت محكمة النقض المصرية : " لما كان من المقرر أن المادة ٦٣ من قانون إذ قضت بأنه لا جريمة إذا وقع الفعل من الموظف تنفيذا لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه متى حسنت نيته - قد أوجبت فوق ذلك أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد مشروعيته اعتقادا مبنيا على

أسباب معقولة ، وكان مظهر التثبت والتحري اللذين يتطلبهما القانون في الحالة المنصوص عليها في المادة ٦٣ سالفه الذكر ، هو ألا يلجأ الموظف إلى استخدام سلاحه ضد من يشتهه في أمرهم إلا بعد التيقن من أن لشبهته محلا ، واستتفاد وسائل الإرهاب والتهديد التي قد تعينه على القبض على المشتبه فيهم بغير حاجة إلى استعمال سلاحه ، ولهذا قضت التعليمات المرعية بأنه إذا ما اشتبه شرطي في شخص نادى عليه ثلاث مرات فإذا لم يجبه وأمعن في سيره أطلق الشرطي في الفضاء عيارا ناريا للإرهاب ، فإذا حاول المشتبه فيه الهرب أطلق الشرطي صوب ساقه عيارا آخر يعجزه عن الفرار ، لما كان ذلك وكان الثابت من الوقائع التي أثبتتها الحكم المطعون فيه أن الطاعن لم يعمل بهذه التعليمات المستمدة من روح القانون ، بل إن الطاعن بعد أن لحق بالمجني عليه أطلق عيارا ناريا واحدا صوبه على المجني عليه مباشرة فأصابه في وجهه ، أي في مقتل من مقاتله ، مع أنه كان قد لحق به ولم يعد لإطلاق النار من مبرر ، لما كان ذلك ، وكان ما أتاه

الطاعن قد ينم عن استهانة بالتعليمات المفروض عليه رعايتها واستخفاف بالأرواح لا يجيزه القانون ، ومن ثم فإن ما يثيره الطاعن بهذا الوجه من الطعن يكون في غير محله " (١) .

غني عن البيان ، فإن هناك من الحالات ما تكون عدم مشروعية الفعل وخروجه عن القانون فيها ظاهرة بشكل لا يمكن إغفاله أو جعله مثارا لأي خلاف ، كأن يكون الفعل جريمة مجردة في ذاتها طبقا لقانون العقوبات ، فلا يجدي فيها التعلل بأنه كان أداءً لواجب أو تنفيذًا لأمر الرئيس - فأوامر الرئيس في هذه الحالة لا يجوز أن تضفي على الفعل أية مشروعية - ويظل العمل غير مشروع .

فالراجح في الفقه والمستقر عليه قضاءً أن حسن النية يتحقق بالجهل بالوقائع أو بقاعدة قانونية لا تنتمي لقانون العقوبات - وينتفي حسن النية وبالتالي يسأل جنائياً عن جريمة عمدية إن علم

^١ محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٨٩٨١ لسنة ٦٤ق - جلسة

الموظف العام بالمخالفة التي ينطوي عليها عمله أو كان جهله منصبا على قاعدة من قواعد لقانون العام (١) .
وتطبيقا لذلك قضت محكمة التمييز الكويتية بأن " طاعة المرؤوس لرئيسه في حكم المادة ٣٧ من قانون الجزاء لا تكون في أمر من الأمور التي يجرمها القانون ، ومن ثم فليس على المرؤوس أن يطيع الأمر الصادر له من رئيسه بارتكاب فعل يعلم هو أن القانون يعاقب عليه " (٢) .

ومثال ذلك ، جرائم المال العام المرتكبة من الموظف كجرائم الاختلاس والرشوة واستغلال النفوذ - فلا يجوز بحال من الأحوال أن تندرج إحداها تحت أي من حالات الإباحة ، بتمسك المتهم بارتكابه لأيتها تنفيذا لأمر رئيس فاسد أو لغلط في تفسير القانون أو لخشيته من المساءلة التأديبية من عدم التنفيذ .

^١ المسؤولية الجنائية عن أعمال الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة مرجع سابق ص ١٢٤

^٢ محكمة التمييز الكويتية - الطعن رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٨٩ق - جلسة ١٩٩٠/١/١٥

جدير بالذكر - أن حماية المال العام والتشديد عليها بقواعد قانونية تعاقب كل صور العدوان عليه ، سواء من الأشخاص العاديين أو من القائمين عليه ، لا تجد لها نظيرا في القوانين التي تحمي الاموال الخاصة - جعل من جرائم الاعتداء عليه مادة مشتركة للعقاب في كل من التشريعات الإدارية والمدنية ، والجنائية التي تأتي على رأس تلك التشريعات بعقوبات جنائية صارمة ورداعة ، فهذه الجرائم جميعها هي جرائم عمدية لا يتصور قيامها نتيجة خطأ أو إهمال أو عدم دراية وخبرة لدى مرتكبها ، وإنما لابد من توافر القصد الجنائي عنده ، بأن يكون مدركا وعالما وقت ارتكابها بأن ما يقوم به هو جريمة جنائية مكتملة الأركان بلاشك أو جدال . وعلى الرغم من ذلك فقد أفرز الواقع العملي في كثير من حالات ثبوت ارتكاب الموظف لجريمة من جرائم المال العام كالاختلاس ، تم الاكتفاء فيها بالجزاء التأديبي لمقتضيات الصالح العام وتغليب جانب الصفح عن يخطئ لأول مرة على جانب العقاب ، وهو ما علق عليه أستاذنا الدكتور سليمان الطماوي برأيه في أن " كثيرا من الجرائم التي يرتكبها الموظف العام والتي ترى فيها النيابة العامة الاكتفاء بالجزاء التأديبي ، كانت سوف تحال -لا محالة - إلى المحاكمة الجنائية لو ارتكبها مواطن عادي من غير الموظفين ،

وحيث أن تمثل الوظيفة العامة ميزة وحصانة في غير موضعها ، لأن
صفة الموظف العام يجب أن تكون ظرفا مشددا لا مخففا " (١) -
ويرى أن هذا المسلك قد يكون سببا لتشجيع الموظفين على ارتكاب
الجرائم تحت ضغط الحاجة وأن الخطورة غير جسيمة .

الفصل الثالث : أوجه الاختلاف والاتفاق بين المسؤولية

التأديبية والمسؤولية المدنية والجنائية :

فعلى الرغم من وجود ثمة علاقة بين المسؤولية التأديبية للموظف
ومسؤوليته المدنية والجنائية عن ذات الفعل الخاطئ محل المساءلة
، وخاصة المسؤولية الجنائية عندما يعاقب الموظف عنه جنائيا
وتأديبيا ، إلا أن استقلال كل منها أصبح مبدأً واضحا بشكل لا
يقبل المراء ، كما أن جميع التشريعات والأحكام القضائية الصادرة
في مجال التأديب عنها أصبحت تقر هذا المبدأ ، معنى ذلك أن
قيام إحدى المسؤوليتين التأديبية أو الجنائية عن فعل نسب
للموظف ، لا يمنع أو يتعارض مع قيام الأخرى ، وفي هذا الصدد
جاء حكم المحكمة الإدارية العليا : " ومن حيث أنه إذا كان الأصل

^١ د. سليمان الطماوي - قضاء التأديب - مرجع سابق ص ٢٩

أن الفعل الذي تولدت عنه في ذات الوقت جريمة جنائية إلى جانب المخالفة التأديبية ، فإن كل منهما تستقل عن الأخرى ، باعتبار أن لكل منهما نظاما قانونيا خاصا تترد إليه وسلطة خاصة تتولى توقيع العقاب عليها ، إلا أن هذا الاستقلال لا يمنع من تكييف الوقائع وتحديد الوصف الجنائي لها ، لبيان أثر ذلك في استطالة مدة سقوط الدعوى" (١) .

ومع هذا التسليم شبه الإجماعي من جانب الفقه والقضاء باستقلال مجال كلا من المسؤولية الجنائية والتأديبية عن ذات الفعل - إلا أنه على صعيد العمل يوجد ميل لأن تحل إحدى المسؤوليتين محل الأخرى ، وذلك كما رأينا عند الحديث عن المسؤولية الجنائية وكيف أن النيابة العامة في كثير من الأحيان تكتفي بعقاب الموظف تأديبيا عن جرائم جنائية تتعلق بالمال العام . هذه العلاقة قد تكون علاقة اتفاق وقد تكون علاقة اختلاف ، فلكل نوع من تلك المسؤوليات وكما ذكرنا نظام قانوني مستقل محكم بقواعد قانونية

١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٠٧ لسنة ٣٥ ق - جلسة

١٩٩١/٣/١٢

لها خصوصيتها واستقلاليتها لتحقيق الهدف لهذا النظام ، وهو ما يوضح أول أوجه الإختلاف ، لذا فسوف نلقي الضوء في عدة نقاط توضح الصلة القائمة بين كل من المسؤولية التأديبية وغيرها من أنواع المسؤولية القانونية ، من خلال توضيح بعض أهم أوجه الاختلاف والاتفاق - وعلى هذا الترتيب - للتأكيد على تلك الخصوصية التي يتمتع بها كل نوع منها ، ثم نعرض بعدها لأوجه الاتفاق .

المبحث الأول : أوجه الإختلاف بين كلا من المسؤولية

التأديبية - والمسؤولية المدنية والجنائية :

١- الغاية : فبينما يهدف النظام التأديبي لحسن سير المرافق العامة وانتظامها وضمان تقديم خدماته للمجتمع في أكمل صوره ، يهدف النظام المدني والجنائي لحماية المجتمع نفسه والحفاظ على أمنه وسلامة أفراده ، وكذا حماية مصالحهم المشتركة في تعاملاتهم الخاصة ، وفي هذا المقام قضت المحكمة الإدارية العليا : " إن الجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو لكرامة الوظيفة واعتبارها - بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم

على المجتمع فيما ينهي عنه قانون العقوبات والقوانين الجنائية أو تأمر به - فالاستقلال حتما قائم حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين " (١) .

ومما جاء في قضاء محكمة التمييز الكويتية : " اختلاف واستقلال الجريمة الإدارية عن الجريمة الجنائية ، وتباين الغاية من الجزاء في كل منهما " (٢) .

٢- نطاق التطبيق : وهو وجه آخر من أوجه الاختلاف الظاهرة ينبثق عن اختلاف الغاية ، حيث يطبق النظام التأديبي على شاغلي الوظائف العامة في الدولة ، والتي يتم قصرها في بعض التشريعات على المواطنين دون الأجانب ، وفي تشريعات أخرى يكون لهم حق التوظيف بضوابط محددة بقوانين خاصة بنظام توظيفهم ، ولكن فيما يتعلق بأوضاعهم الأخرى داخل تلك الدول ، فإن القوانين الجنائية والمدنية

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٠١٠ لسنة ١٠ ق - جلسة

١٩٦٥/٥/٢٢

^٢ محكمة التمييز الكويتية - تمييز رقم ٤٢٣ لسنة ٢٠٠ - جلسة ٢٠١٢/٢/٩

تطبق على جميع المتواجدين داخل الإقليم سواء مواطنين أو أجانب ، بالتطبيق لمبدأ اقليمية القوانين ، إلا في حالات استثنائية ينص عليها صراحة بتوافر شروطها .

وغني عن البيان - أن لكل نظام عقابي سواء تأديبي أو مدني أو جنائي قواعد مستقلة وتختلف عن غيرها فيما يتعلق بإجراءات المحاكمة وتنفيذ العقوبة المقضي بها ، وبحسب ما إن كانت عقوبات أصلية أو عقوبات تبعية .

٣- التقنين : حيث تخرج المخالفات التأديبية نطاق القاعدة الدستورية بأنه "للاجريمة ولاعقوبة بغير نص" - وسوف نتطرق لذلك وللمبررات الداعية له لاحقا ، وإن كان يكفي في هذا الشأن القول بصعوبة تصور وضع تقنين يحدد على سبيل الحصر المخالفات التأديبية ، أن أي محاولة في سبيل ذلك سوف يحد من فاعلية الإدارة في توقيع الجزاء المناسب للذنب المرتكب حيث تجد نفسها مجبرة على الالتزام بما سبق تقنيه ، وهو ما يؤثر سلبا على انتظام العمل بالمرفق العام . على الجانب الآخر ، نجد أن هذه القاعدة مطبقة وبشكل صارم في نطاق الجرائم المدنية والجنائية ، فلا يجوز أن يعاقب الشخص بعقوبة على جريمة غير منصوص عليهما

في قانون العقوبات أو القانون المدني بنصوص صريحة ومعلومة لدى كافة اتخذت بشأنها كافة الإجراءات والمراحل المتعلقة بالنشر وإعلام المخاطبين بها .

٤- التضامن : والحقيقة أن فكرة التضامن في المجال التأديبي ، مما تستقل به المسؤولية المدنية عن المسؤولية الجنائية والتأديبية عن ذات الفعل الموجب لكليهما ، حيث تقول المحكمة الإدارية العليا بشأنه : " إعمال المسؤولية التضامنية يجد مجاله في نطاق المسؤولية المدنية - المسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية لا تكون إلا شخصية ، مؤدى ذلك عدم جواز إعمال التضامن في نطاق المسؤولية التأديبية على مرتكب الذنب الإداري " (١) .

وتوضيحا لفكرة التضامن في التعويض عن الضرر الناتج عن خطأ الموظف المرفقي ونفرد هنا بين فرضين :

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٤٢٠ لسنة ٣١ ق - جلسة

١٩٨٦/٣/١

الفرض الأول : حال اشتراك الإدارة مع الموظف في إحداث الضرر الموجب للتعويض ، فيتم توزيعه بينهما بقدر نسبة الخطأ الصادر من كل منهما .

الفرض الثاني : وهو أن يكون الخطأ كله راجعا للموظف دون دخل للإدارة فيه ، ولكن اشترك فيه أكثر من موظف وتسبب في إحداث الضرر ، فيكون توزيع التعويض في هذه الحالة موزعا بينهم أيضا بنسبة تكافئ نصيب كل من المتسببين في الخطأ .

المبحث الثاني : أوجه الاتفاق بين المسؤولية التأديبية

والمسؤوليتين المدنية والجنائية :

وأما عن هذه الأوجه ، فيبدو أولها في :

١- العلم : إذ أن الفعل المحظور والموجب للمسؤولية بأنواعها ، يفترض وقوعه من موظف ، وهو يعلم بأنه ارتكب فعلا معاقبا عليه جنائيا وتأديبيا في ذات الوقت .

٢- التيقن من نسبة الفعل المعاقب عليه للموظف : حيث يجب أن يتم التحقق من قيام الموظف لهذا الفعل على وجه اليقين والجزم لا على الشك والتخمين ، حيث استقرت المحكمة الإدارية العليا على : " يتعين أن تقوم المسؤولية

التأديبية على أساس الثابت على سبيل القطع والجزم واليقين لوقوع الفعل المخالف للقانون أو للقواعد المراعية في السلوك بما يمس الكرامة النظام الإداري أو يخل بحسن سير وانتظام المرفق العام ، مع ثبوت نسبة هذا الفعل بذات الدرجة إلى من يتم توقيع الجزاء التأديبي قبله - لا يسوغ أن تبنى المسؤولية التأديبية - مثلها في ذلك مثل المسؤولية الجنائية على الشك والظن والاحتمال والتخمين - بل يتعين أن تستند إلى أدلة كافية وقاطعة في توفير اليقين ، سواء من حيث وقوع الفعل المؤثم تأديبيا ، أو نسبته إلى من يجري عقابه تأديبيا " (١) .

٣- الأثر : حيث يترتب على إحالة الموظف للمحاكمة التأديبية أو الجنائية وبقوة القانون وقف النظر في ترقيته لحين الفصل في الدعوى وتقرير مسؤوليته سواء بإدانته أو تبرئته ، بل أنه يترتب على إحالة الموظف للمحاكمة الجنائية

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٣٩١ لسنة ٣٧ق - جلسة

١٩٩١/١١/١٧

وقف المحاكمة التأديبية بشأنه لحين البت في الأولى وهو المعمول به في أغلب التشريعات الوظيفية ، وذلك منعا لقيام تعارض بين الحكم التأديبي والحكم الجنائي ، وذلك في حالة تبرئة الموظف جنائيا بعد أن تمت مجازاته تأديبيا سببه أن المحاكمة التأديبية بطبيعتها تأتي أسرع من المحاكمة الجنائية حيث قضت محكمة النقض في هذا الشأن بأنه : "من المقرر أن الدعوى الجنائية تتفصل تماما عن الدعوى التأديبية لاختلاف الدعويين سببا وموضوعا ، وأن قوة الأمر المقضي به أمام المحاكم الجنائية لا تكون إلا للأحكام الجنائية الباتة ، ومن ثم فإن الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية لا تنضي بها الدعوى الجنائية ، وليس لها قوة الشيء المحكوم به أمام المحاكم الجنائية"().

¹ نقض جنائي - جلسة ١٧/١٢/١٩٨١ - أحكام نقض س ٣٢ - ق ٢٠٢
ص ١١٣١ - والمرصفاوي رقم ٦٠٥٤ - ص ١٧٤٤

فإذا تمت إدانته جنائياً يتم عزله من وظيفته كعقوبة تبعية للعقوبة الأصلية المحكوم بها - حيث وردت تلك العقوبة ضمن العقوبات التبعية في المادة ٢٤ / ثانياً من قانون العقوبات المصري ، يقابلها المادة ٦٦ / ٢ من قانون الجزاء الكويتي ، وفي القانون الاتحادي الإماراتي بشأن الجرائم والعقوبات ، يلاحظ أن المشرع الجنائي قد فرق بين العزل كعقوبة تبعية ، والعزل كعقوبة تكميلية ، فجعله عقوبة تبعية لمن حكم عليه في جناية معاقب فيها بالسجن المؤبد أو المؤقت بنص المادة ٧٨ منه ، ويكون العزل فيها بصفة نهائية - وكعقوبة تكميلية لمن حكم عليه في جنحة عقوبتها الحبس ، بصفة مؤقتة بنص المادة ٨١ ، ولمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات .

وهذه العقوبة الجنائية في ذاتها تمثل عقوبة تأديبية ، بل إنها تأتي على رأس الجزاءات التأديبية التي يعاقب بها الموظف عند ارتكابه جريمة تأديبية تبلغ من الجسامة مبلغاً بحيث تنبئ على أنه لم يبعد صالحاً تماماً لشغل الوظيفة ، فإذا لم يكن من شأن الحكم الجنائي

إنهاء خدمة الموظف ، يعرض أمره على السلطة المختصة لتقرير ما يتبع في شأن مسؤوليته التأديبية (١) .

٤- موانع المسؤولية : وذلك فيما يتعلق بالركن المعنوي أو القصد في تقرير مسؤولية الموظف المدنية والجنائية والتأديبية ، في الحالات المتعلقة بالجرائم المرتكبة منه بناء على أوامر الرؤساء أو تنفيذ القانون ، وقد تعرضنا في المباحث السابق لهذا الأمر بشيء من التفصيل في المسؤولية المدنية والجنائية للموظف ، ونعود

^١ قانون الخدمة المدنية المصري / المادة رقم ٦٤ والتي نصت على أن كل موظف يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي يوقف عن عمله بقوة القانون مدة حبسه ----- وإذا لم يكن من شأن الحكم الجنائي إنهاء خدمة الموظف يعرض أمره عند عودته على السلطة المختصة لتقرير ما يتبع في شأن مسؤوليته التأديبية - كما نصت المادة ٨٨ من القانون الاتحادي الإماراتي على أن تنهى خدمات الموظف في حال إدانته بأية جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق أو في حال إدانته بجنائية أو جنحة أخرى وحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر

للحديث عنه لبحث تحققه فيما يتعلق بالمسؤولية التأديبية الناتجة عن أعماله الوظيفية .

الباب الثاني : المسؤولية التأديبية للموظف العام

ولعل هذا النوع من المسؤولية هو الوحيد الذي لا يتحقق إلا عند الحديث عن الموظف العام لأنها لا تقوم إلا في حقه ، فلا يتصور قيامها في حق شخص عادي - بعيدا عن أعمال الوظيفة العامة ، وهو ما يعطيها تلك الخصوصية في أحكامها ونظامها القانوني ، وفي الخطأ التأديبي مناط قيامها وتحقيقها بركنيه المادي والمعنوي وأثره في تقرير الجزاء التأديبي ، لذا فسوف نتناول فيما يلي تعريف المسؤولية التأديبية والجريمة التأديبية وما أقره القضاء من مبادئ أحكام بشأنها - نعرض بعدها للحديث عن ركني الجريمة التأديبية وأثر الإرادة في تقرير الجزاء التأديبي .

الفصل الأول : تعريف المسؤولية التأديبية للموظف العام

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في أحكامها : " من المسلم به أن مناط المسؤولية التأديبية هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا وسلبا ، أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة ... ومن المستقر عليه أن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل

بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام للرؤساء وطاعتهم ، بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك العامل سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة" (١) .

وقد توسعت في تحديد نطاق المخالفات التأديبية بأن زادت على ما سبق - بقولها : " المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا ، بل كذلك تنهض كلما سلك العامل سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة ، وبعدا عن مواطن الريبة والذنية حتى خارج نطاق الوظيفة ، فحيث لا يقوم عازل سميك بين الحياة العامة والحياة الوظيفية للعامل لا يسوغ للعامل حتى خارج نطاق وظيفته أن يغفل عن صفته كعامل ويقدم على بعض التصرفات التي تمس كرامته وتمس بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذي يعمل به إذ لا ريب أن سلوك العامل وسمعته خارج عمله ينعكس

(١) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٩٠٨ لسنة ٣٨ق - جلسة

١٩٩٧/٤/١٥

تماما على عمله الوظيفي ويؤثر عليه وعلى الجهة التي يعمل بها
." (١)

وقد بينا في المبحث السابق أوجه الاتفاق والاختلاف بين المسؤولية
التأديبية وغيرها من أنواع المسؤولية القانونية التي تلحق بالموظف
وتقرر على أعماله الوظيفية إذا شكلت فعلا مؤثما ، ومع ذلك يظل
الاستقلال قائما وظاهرا تأكيدا لهذه الخصوصية .

ومن خلال التعريف السابق ، نجد أن المسؤولية التأديبية تترتب
بناءً على سلوك يأتي به الموظف سواء كان سلوكا إيجابيا بارتكاب
فعل محظور عليه ارتكابه ، أو سلبا بامتناعه عن إتيان فعل كان
من الواجب عليه إتيانه ، وكلاهما يعد إخلالا بواجبات الوظيفة
العامة ، وهو ما يمثل الخطأ أو الجريمة التأديبية التي تستوجب
المساءلة وتقرير الجزاء التأديبي .

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٠٠٣ لسنة ٤٣ ق - جلسة

٢٠٠١/٥/٥

الفصل الثاني : الجريمة التأديبية

وتمثل الجريمة التأديبية سبب القرار الصادر بالجزاء التأديبي -
تستوي في ذلك الأعمال الايجابية والأعمال السلبية الصادرة عنه ،
ويستخدم القضاء الإداري في مصر والعديد من الأنظمة القضائية
الأخرى مصطلحات مختلفة لهذا الخطأ ، ما بين الجريمة التأديبية
، والذنب الإداري : " إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه
للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري " (١) .
والمخالفة التأديبية : "إن المخالفة التأديبية هي أساسا تهمة قائمة
بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية " (٢) .

أو المخالفة الوظيفية وهو المصطلح الذي أخذ به القانون
الإماراتي ، وأوكل بالمخالفات الوظيفية التي يرتكبها الموظفون لجنة
تسمى لجنة المخالفات أناط بها مسؤولية النظر في تلك المخالفات

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦٧/١١/٢٥

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٥٨/١٢/٢٧

وتوقيع الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في ذات القانون ، فيما عدا جزاء الفصل من الخدمة (١) .

وعلى الرغم من اتفاق تلك المصطلحات في وصف الخطأ التأديبي للموظف ، إلا أننا سنأخذ بمصطلح الجريمة التأديبية - وهو المصطلح الأكثر شيوعاً في أحكام القضاء المصري - ولكونه الأقرب في إقامة المقارنة بينها وبين غيرها من الجرائم التي قد يرتكبها الموظف ، وترتّب أنواع المسؤوليات الأخرى كالجنائية والمدنية .

وتعرف الجريمة التأديبية من الناحية الفقهية بتعريفات كثيرة ، منها من عرفها بأنها " كل فعل يرتكبه العامل ويجافي واجب منصبه " (٢) ، وآخر بأنها " كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق

^١ المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية - مرجع

سابق ص ١٢

^٢ د. سليمان الطماوي - قضاء التأديب - مرجع سابق - ص ٤٢

بنشاطه على الوجه الأكمل ، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة" (١) .

ومن الناحية القضائية ، عرفت المحكمة الإدارية العليا الجريمة التأديبية في أحكام عديدة ، من بينها ما قضت به في مناط المسؤولية التأديبية بأنه " إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا وسلبا أو إتيان عمل من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة ، أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة ، إنما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه ، أما إذا انعدم مأخذ على السلوك الإداري للموظف ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضى الواجب ، فلا يكون ثمة

١ د. عبدالفتاح حسن - التأديب في الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٦٤ ص ٧٩

ذنب إداري ، وبالتالي لا محل لجزاء تأديبي لفقدان القرار في هذه الحالة ركنا من أركانه وهو ركن السبب " (١) .

وفي القانون الإماراتي - فإن المشرع الإماراتي شأنه في ذلك شأن المشرع المصري لم يضع تعريفا للمخالفة أو الجريمة التأديبية ، بسبب طبيعة تلك المخالفات التي لا تقبل التحديد أو الحصر بخلاف الجريمة الجنائية ، وجعلها تخضع للقاعدة العامة التي مؤداها " أن كل من يخالف الواجبات المنصوص عليها أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إداريا ، مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء " (٢) .

كما ذهبت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية عند تعريفها لسبب القرار التأديبي إلى أنه : " هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانونا ، وفي حدود

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣ لسنة ١٩٩٩ق - جلسة ١٧/١/١٩٧٩

^٢ مرسوم اتحادي بشأن الموارد البشرية - مرجع سابق - المادة رقم ٨١/ البند

النصاب المقرر ، ولها في هذا الشأن سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء ومن الأسباب المشروعة التي تبرر للإدارة توقيع الجزاء التأديبي خروج الموظف على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته " (١) .
وجاء في قضاء محكمة التمييز الكويتية أن " سبب القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا وسلبا " (٢).

^١ عيسى محمد يوسف كرمستجي - أثر الحكم الجنائي في المسؤولية التأديبية

للموظف العام / ٢٠١٨ - بحث الكتروني - ص ٦٨

^٢ محكمة التمييز الكويتية - تمييز اداري رقم ٦٣ لسنة ٢٠٠٦ - جلسة

٢٠٠٨ / ٣ / ٤

الفصل الثالث : الأساس القانوني الذي تقوم عليهالمسؤولية التأديبية

ونعني به مناط تلك المسؤولية عن الأفعال المكونة للمخالفة أو الجريمة التأديبية - ومناطقها وكما عرفته المحكمة الإدارية العليا : " هو أن يكون داخلا في اختصاصاته الوظيفية التي تتحدد طبقا للوائح والقوانين الصادرة في هذا الشأن من الجهات المختصة - كما أنه لئن كان من المقرر أن لجهة الادارة أن تسند للموظف العمل الذي تراه مناسباً ومتفقاً وامكاناته ، وأن هذا من سلطاتها إلا أن هذا مقيد بأصل عام هو ألا تتعسف جهة الإدارة في استعمال هذه السلطة " (١) .

ونستخلص مما سبق أن الجرائم التأديبية التي يرتكبها الموظف العام وتكون مناطاً لمسؤوليته التأديبية لا تقع تحت حصر ، بل ولا يمكن حصرها بحال من الأحوال على خلاف أنواع الجرائم الأخرى ، لذا فهي تخرج عن نطاق القاعدة الدستورية الثابتة " لا جريمة

(١) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٢٦٥ لسنة ٣٩ق - جلسة

١٩٩٨/٣/٢٩

ولا عقوبة إلا بنص " - حيث تأبى طبيعة المخالفات أو الجرائم التأديبية هذا الحصر ، لارتباطها بالواجبات والمحظورات المفروضة على الموظف العام وهي متغيرة بتغير الأنظمة السياسية والاجتماعية السائدة في كل مجتمع ، وحتى تستطيع مواكبة هذا التغير بما يتلائم مع مستجداته الإدارية والوظيفية ، وهو مما يعطي للجهة الإدارية سلطة تقديرية في تحديد تلك المخالفات أو الجرائم ، ومجالا واسعا لتوقيع الجزاء الإداري ، واختيار العقوبة المناسبة للفعل وفقا لما يقتضيه حسن سير العمل بالمرافق العامة ، وهو ما يعبر عنه بمبدأ نسبية المخالفات التأديبية ، وإن كانت سلطة خاضعة في كل الأحوال لرقابة قضاء الملائمة حتى لا تغالي فيها بالتعسف وإساءة الاستعمال ، والذي من صورته عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ، وهي في ذلك تلتزم بضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من واجبات ومحظورات .

وهو مسلك المحكمة الإدارية العليا وعبرت عنه منذ بواكير أحكامها ومنها : " فالأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصرا ونوعا ، وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها ، وكل فعل بالذات لم يحدد له

ما يناسبه من جزاء ، وإنما يترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية بحسب تقديرها لدرجة جسامة الفعل ، وما يستأهله من جزاء في حدود النصاب القانوني المقرر " (١) .

ومن ذلك ما قضت به محكمة التمييز الكويتية : " جهة التأديب لها سلطة تقدير الذنب التأديبي وما يناسبه من جزاء - شرطه عدم المغالاة التي تخرجه من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية " . (٢)

لذا فإن رقابة المشروعية في مجال الجريمة التأديبية لا تقتصر فقط على النصوص القانونية ، بأن يحدد المشرع العناصر المكونة للخطأ التأديبي ، بل نجد أن لأحكام القضاء الإداري دورا كبيرا قد يتفوق ويتقدم على تلك النصوص - إذ أن دوره الرقابي يختلف بحسب وجود تشريع مقرر للعقاب أو عدم وجوده:

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١/١١/١٩٦١

^٢ محكمة التمييز الكويتية - تمييز رقم ٢٠٧ لسنة ١٩٨٨ - جلسة

١٩٨٩/٣/٢٥

الحالة الأولى : وجود النص التشريعي الذي يسلب الإدارة جزءا كبيرا من سلطتها التقديرية في تقرير العقاب التأديبي ، فتكون رقابة القضاء في مدى التزام الإدارة بتنفيذه .

الحالة الثانية : عدم وجود هذا النص ، فتكون رقابته على ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية وبيان التزامها بصحيح القانون وعدم الغلو أو المغالاة في عقاب الموظف وهذه الرقابة بنوعها هي التي يقرر مبدأ شرعية الفعل المجرم مناط المسؤولية التأديبية من عدمه .

ومضمون مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات في المجال التأديبي يقتضي خضوع الإدارة للقانون ، بحيث يكون ما تصدره لوائح أو قرارات فردية وما تقدم عليه من تصرفات مادية غير مخالف للقانون ، وهي شرعية لا تقل درجة أو أهمية عن الشرعية في المجال الجنائي نظرا لما تنطوي عليه من فرض قيود على حرية الموظف في ممارسة اختصاصاته الوظيفية خشية التعرض للمساءلة التأديبية .

الباب الثالث : أركان الجريمة التأديبية

ولأهمية وخصوصية هذه الجريمة التي لا تقع إلا من الموظف العام ، ويمثل تحققها شرط لقيام مسؤوليته التأديبية ، وبحث ما إذا كان الفعل الصادر عن الموظف يشكل ذنبا تأديبيا من عدمه ، ثم التطرق لبحث قيام جريمة أخرى بجانب الجريمة التأديبية وتوافر المسؤولية عنها ، لذلك فقد أفردنا لأركان الجريمة التأديبية التي لا تقوم إلا بها ، بابا مستقلا من البحث ، لبيان أركانها ، وما تم الوقوف عليه من اتجاهات قضاء التأديب بشأنه في أحكام القضاء الإداري المصري ، والتشريعات المقارنة .

ومن خلال التعريف السابق للجريمة التأديبية ، يبين لنا أن الجريمة التأديبية تتكون من ركنين أساسيين شأن أنواع الجرائم الأخرى أولهما ركن مادي يتمثل في فعل يصدر عن الموظف سواء كان إيجابيا أو سلبيا ، وثانيهما ركن معنوي يتمثل في الخطأ التأديبي ، وكلا الركنين لا تقوم الجريمة التأديبية الا بتحققهما معا ، بجانب أركان أخرى يري البعض بضرورة توافرها كالركن الشرعي وركن الصفة .

الفصل الأول : الركن المادي في الجريمة التأديبية

ويعتبر هذا الركن أول وأهم أركان الجريمة بشكل عام ، أيا كان نوعها أو خضوعها لقانون معين من القوانين المعمول بها جنائي أو مدني او إداري - حيث يتمثل هذا الركن في الأفعال والتصرفات المادية الملموسة والمحسوسة وتُشكل المظهر الخارجي للجريمة .
وأما في شأن الجريمة التأديبية ، فتتمثل في التصرف الصادر عن الموظف العام وذلك إما بإتيان فعل محظور عليه فعله ، أو امتناعه عن القيام بعمل أوجب القانون عليه القيام به . وهو كما يرى البعض لا تقوم المخالفة التأديبية إلا بتوافره (١) .

ولذا اتجه أنصار هذا الرأي إلى اعتباره الركن الأوحد للجريمة التأديبية ، معتبرا الركن المعنوي عنصرا وليس ركنا بجانب عناصر أخرى ، ومما ذكر في ذلك : " وأما الركن المعنوي قد لا يتوافر وبالنتيجة سقوط هذا الركن ، وأما عن الركن الشرعي فإن المخالفة تخضع لسلطة الإدارة في تحديدها متأثرة بسياسات مختلفة ، وأما

١. د. شريف خاطر الوظيفة العامة - دراسة مقارنة - القاهرة - دار النهضة

عن ركن الصفة فقد يعترضه بعض العوار مثل حالات عدم توافر صفة الموظف في مرتكب المخالفة كالفترة السابقة على التعيين واللاحقة على الإستقالة ، أو توافر نظرية الموظف الفعلي " (١) ، لذا فقد ذهبوا لاعتبار تلك الأركان عناصر ، بحيث متى تبين عدم توافرها لا تنهاوى معالم المخالفة كما هو الشأن بالنسبة لأركانها .

وبعيدا عن الخلاف أو الاختلاف في تحديد أركان الجريمة التأديبية وتمييزها عن العناصر التي تكمل هذه الأركان ولكن لا تنقضها ، فمن المستقر عليه بلا خلاف فقها وقضاءً هو ماهية الركن المادي ، وأنه يتمثل في التصرفات والأفعال الصادرة عن الموظف وتكون محلا للمساءلة ، لخروجها على مقتضيات الواجب الوظيفي بمفهومه الواسع ، خروجاً مادياً محددًا بوقائع مادية يمكن نسبتها إليه وإثباتها على وجه اليقين في حقه ، مما يستوجب مجازاته ومؤاخذته عليها تأديبياً .

وعلى ذلك فإنه يخرج عن نطاق الركن المادي :

^١ عيسى محمد يوسف كرمستجي - مرجع سابق - ص ٦٠

١- ما قد يثار حول الموظف من إشاعات أو اقاويل لا تقترن بتصرفات مادية يمكن مساءلته عليها .

٢- كما يخرج من نطاقها أيضا ما قد يختلج في نفس الموظف من أفكار غير قويمه ستشكل جريمة توجب مساءلته إذا ما خرجت لحيز الوجود وأصبحت افعالا على أرض الواقع ، وأن تثبت في حقه على سبيل القطع والجزم لا على الشك التخمين كما سبق الذكر ، وفي هذا الشأن تقرر المحكمة الإدارية العليا بأن " مجرد وجود أفكار ذاتية لدى الموظف للإقدام على ارتكاب المخالفة لا تعتبر في ذاتها مخالفة تأديبية مادامت لم تخرج هذه الأعمال لحيز الوجود أو الواقع وبقيت حبيسة النفس " (١) .

وقضت أيضا بأنه " يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي قائما على سببه الصحيح بثبوت ارتكاب الموظف للمخالفة ، وأن تكون الأوراق شاهدة وواضحة في ثبوت نسبة الاتهام اليه ، فإذا تطرق الشك إلى أدلة الثبوت أو نسبة الاتهام إلى الموظف

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٦٤٢ - جلسة ١٩٥٨/٥/٢١

تعيين الحكم ببراءته مما هو منسوب إليه ، حتى يتم مؤاخذة الموظف عن خروجه على مقتضيات وظيفته ، يجب أن تكون هذه الواجبات محددة على نحو واضح يمكن من خلاله تقييم سلوك الموظف لمعرفة مدى خروجه عليها^(١). والتشدد في ضرورة التيقن والتثبت في أدلة الثبوت هو من الأمور التي تشترك فيها الجريمة التأديبية مع الجريمة الجنائية كما سبق أوضحنا عند الحديث عن أوجه الاتفاق أو التشابه بينهما .

كما يتعين القول فيما يتعلق بالركن المادي للجريمة التأديبية التي تستوجب المسؤولية التأديبية حال اشتراك أكثر من شخص - أن هذه المسؤولية هي مسؤولية شخصية شأنها في ذلك شأن المسؤولية الجنائية وهو من أهم المبادئ التي أرسنها المحكمة الإدارية العليا في شأن الفعل المكون للجريمة مناط المسؤولية التأديبية - حيث قالت : " فيتعين لإدانة الموظف أو العامل ومجازاته إداريا في حالة شيوع التهمة بينه وبين غيره ، أن يثبت أنه وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد ، يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية - فإذا

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٥٢٧٨ لسنة ٤١ق - ٢٠٠١/٢/١١

انعدم المأخذ على السلوك الإداري للعامل ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها ، فلا يكون ثمة ذنب إداري ، وبالتالي لا محل لتوقيع جزاء تأديبي ، وإلا كان قرار الجزاء في هذه الحالة فاقدا لركن من أركانه وهو ركن السبب (١) .

الفصل الثاني : القصد في الجريمة التأديبية

وسوف نسلط الضوء عليه بما يتوافق مع طبيعته وما له من خصوصية ترسخت قضائيا بشأنه ، وبشأن مدى توافره في الجرائم التأديبية من عدمه وأثر ذلك في تقرير العقوبة التأديبية ، وسنتناوله في نقاط مستقلة ستظهر بجلاء هذا المسلك .

١- ماهية القصد في الجريمة التأديبية : وهو ما يعبر عنه بالإرادة الأثمة للموظف في ارتكاب الفعل أو الترك المكون للركن المادي للجريمة التأديبية - إذ لا يكفي لمساءلته تأديبيا توافر الأخير دون أن يتوافر معه عنصر نفسي يدفعه لارتكابه .

^١ المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٤ لسنة ٧ق - جلسة ١٤/١١/١٩٦٤

ارتباط الركن المادي بالركن المعنوي أو القصد فيما يتعلق بتقدير الجزاء التأديبي ، فجسامة العمل المشكل للجريمة التأديبية يرتبط بالإعتبار المعنوي المصاحب لها بحيث لا تتساوى المخالفة القائمة على الغفلة أو الاستهتار وتلك القائمة على العمد والهادفة إلى غاية غير مشروعة (١).

٢- اختلاف القصد في الجريمة التأديبية العمدية عنه في جريمة الخطأ :

ففي الجريمة العمدية لا يكفي أن يحيط الموظف علما بالفعل الذي يرتكبه ، إنما يجب أن يقصد تحقيق النتيجة المترتبة على تصرفه ، أما في الجريمة غير العمدية أو جريمة الخطأ فيتمثل الركن المعنوي فيها في تقصير الموظف وعدم اتخاذه الحيطة والحذر اللازمين لأداء واجباته الوظيفية فلا تتطلب عنصر العمد ، ويكون انصراف إرادته إلى ارتكاب العمل دون الرغبة في النتيجة المترتبة عليه .

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٤٧٦ لسنة ٤٦ - جلسة

٢٠٠٢/٥/١٢

وإن كان لابد في كل الأحوال من توافر القصد لاستكمال أركان الجريمة التأديبية مناط المساءلة أيا كانت ماهيته ، فإذا تخلفت أو انعدمت إرادة الموظف لسبب من الأسباب كقوة قاهرة أو مرض أو إكراه أو أمر رئاسي مكتوب فلا قيام للجريمة ، كسبب من أسباب موانع المسؤولية - فالإرادة الآثمة لا تعني أكثر من أن الموظف قد ارتكب الفعل أو امتنع عنه من دون عذر شرعي .

وعليه نستنتج - أن الإرادة الآثمة أو القصد بمفهومه الثابت في قانون العقوبات ، لا يجد مكانه في المجال التأديبي إلا إذا شكل الذنب الإداري في نفس الوقت جريمة جنائية بجانب الجريمة التأديبية

٣- انتفاء الركن المعنوي أو القصد من الجريمة التأديبية :
وينتفي القصد أو الإرادة الآثمة للموظف ويكون مانعا من موانع المسؤولية التأديبية ، تأسيسا على انتفاء الخطأ الشخصي عن الموظف ، عندما يكون ما صدر عنه من فعل تنفيذا لأمر مكتوب من رئيسه سواء كان رئيسا مباشرا أو غير مباشر .

مع التنبيه بأن ذلك ، لا يحول دون مساءلة هذا الرئيس الذي أصدر الأمر تأديبيا - وكان في ذاته يشكل فعلا خاطئا وترتب

عليه ضررا - مما يوجب المسؤولية المدنية او الجنائية ، وقد نص قانون الخدمة المدنية الاخير رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في مادته رقم ٥٨ على : " ولا يعفى من الجزاء استنادا إلى أمر صادر له من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر وحده".

ما يجعل من مساءلة الرئيس وتوقيع الجزاء التأديبي عليه في هذه الحالة إذا توافرت شروطها من الأمور واجبة التطبيق ، وقد جاء نص المادة ٢٧ من قانون الخدمة المدنية الكويتي ، وكذلك المادة ١/٨١ من القانون الاتحادي الاماراتي بشأن الموارد البشرية - متقاربا في ذات المعنى إلى حد التطابق ، حيث نصت الأخيرة على أن " كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إداريا ، وذلك مع عدم الاخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء ، ولا يعفى الموظف من الجزاءات الادارية إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذا لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطيا

إلى المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر".

ولعل هذه الحالة تمثل خروجاً على مبدأ الشخصية الذي تتسم به المسؤولية التأديبية وتتفق فيها مع المسؤولية الجنائية ، حيث لا يجوز كقاعدة عامة أن يسأل الشخص العادي جنائياً ، أو أن يسأل الموظف جنائياً أو تأديبياً عن خطأ غيره .

٤- كثرة العمل والأعباء الوظيفية لا ترقى لأن تكون سبباً في انعدام المسؤولية التأديبية ، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا " إن كثرة العمل ليست من الأعذار التي تعدم المسؤولية التأديبية - إذ هي ذريعة كل من يخل بواجبات الوظيفة - ولو أخذ بها على هذا النحو لأضحى الأمر فوضى لا ضابط له - ولكنها قد تكون عذراً مخففاً إن ثبت أن الأعباء التي يقوم بها الموظف العام فوق قدرته وأحاطت به ظروفها لم يستطع أن يسيطر عليها تماماً " (١) .

^١ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٢١٢ لسنة ٧ق - جلسة ١٣/١٢/١٩٦٥

بجانب وجود حالة أخرى - نرى أن توافرها يجب ألا تكون مانعا من موانع المسؤولية وإن كان يمكن اعتبارها عذرا مخففا ، وهي حالة جهل الموظف بالتعليمات واللوائح المنظمة لشئون وظيفته - فإذا ارتكب الجريمة التأديبية استنادا لهذا الجهل ، خاصة عند المخالفة الأولى ، فيمكن اعتباره ظرفا مخففا للعقاب التأديبي ، مع عدم جواز ذلك في حالة العود .

خاتمة البحث

اهتمت الدول منذ أن وضعت التشريعات الوظيفية باختلاف أنواعها والفئات الخاضعة لها - بوضع الأسس والقواعد التي يقوم نظام تأديب تلك الفئات عليها ، وذلك في سبيل تحقيق أهدافه وغاياته المنشودة منه ، مما جعل من شأنها في بعض الأحيان ، المساس بالحقوق والمصالح التي تحميها قوانين أخرى كالقانون المدني وقانون العقوبات وذلك بالنظر إلى مصلحة أسمى وهي أداء الواجب ، حتى أصبح هذا الأخير سببا من أسباب الإباحة ومانعا من موانع مسؤولية الموظف العام - إذا ما ارتكب فعلا يقع بطبيعته في دائرة التجريم ، شريطة توافر حسن النية في تصرفه باعتقاده بشرعية هذا العمل ، وعلى أن تكون الأسباب التي أدت به لهذا الاعتقاد معقولة وقائمة على وقائع تنبئ وتكشف عن هذه المعقولة ، وهو أمر متروك لقاضي الموضوع بحسب ظروف وملابسات كل حالة على حده ، فيما عدا رقابة الملائمة .

وعليه فقد اهتم البحث بدراسة جوانب وماهية الأفعال التي تصدر عن الموظف العام وتشكل جرائم تتقرر عنها مسؤوليته القانونية بأنواعها الثلاث : المدنية - الجنائية - التأديبية ، والشروط

المتطلبه لاعتبارها مانعا من موانع المسؤولية وتقرير رفعها عنه وذلك بإخراجها من دائرة التجريم إلى دائرة الإباحة ، تأسيسا على انتفاء القصد المتمثل في الإرادة الآثمة ، ولقد خلصت الدراسة إلى إفراز النتائج التالية :

النتائج

١- إن مبدأ الضمان أو الحماية لأعمال الموظف العام يتمثل في إسباغ المشروعية على تلك الأعمال التي تتقرر عنها مسؤوليته القانونية ، وذلك لإعطائه قدرا من الحرية المحسوبة في ممارستها ، لتحقيق غاية وهدف تلك الحماية في ضمان تسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد وتقديم خدماتها بكفاءة تامة .

٢- إن مبدأ الفاعلية يتمثل في ضرورة تعقب الإدارة للخارجين عن القانون بمخالفتهم للقوانين واللوائح المنظمة لكافة جوانب الفعل الذي تتقرر عنه المسؤولية القانونية بأنواعها المذكورة ، ومحاسبتهم على الأفعال المؤثمة والمجرمة بالأخذ على أيديهم لعدم العود ، وحتى يكونوا عبرة لغيرهم

، في سبيل تنفيذ فلسفة العقوبة بمرادفاتها في التشريعات المختلفة من تحقيق الردع العام والخاص للخاضعين لها .

٣- إن القضاء الإداري يتردد كثيرا قبل أن يقضي بعقوبة الفصل ، مرده في ذلك خطورة الأثر المترتب على هذه العقوبة من انقطاع مورد الرزق الوحيد للموظف الذي يعول عليه في معيشته وفي توفير حياة كريمة وأمنة من متطلبات الحياة الأساسية ، وإن كان في هذا المسلك ما يعين ويشجع الموظف الفاسد في الاستمرار في فساده وغيه ، لعدم وجود رادع قوي يمنعه من فساده واطمئنانه بأن أقصى ما يمكن أن يتعرض له من عقوبة هو الوقف عن العمل لمدة محددة ، يعتبره البعض في كثير من الأحيان بمثابة إجازة يقضيها في بيته بعيدا عن أعباء العمل ، يعود بعدها ليجدد نشاطه الفاسد ، وهو أمر لا يقبله المنطق خاصة بعد أن توغل الفساد واستشرى في الجهاز الإداري بشكل لم يعد خافيا على ذوي البصر والبصيرة .

٤- إن الجهل بالتعليمات واللوائح المنظمة لشئون الوظيفة كثيرا ما تكون سببا في ظهور فئة من الموظفين الفاسدين باعتبارهم على ارتكاب المخالفات والأفعال المؤثمة استنادا

لحسن النية وأداء الواجب ، ضامنين بذلك خروجهم من دائرة المساءلة ، مما يساهم بصورة أخرى في انتشار الفساد الإداري المنوه عنه عاليه ، والذي يمثل الآفة الكبرى التي تواجه الدول ولا يقتصر أثره على دولة دون أخرى ، حيث ينمو وينتشر بأدواته ووسائله الخبيثة والمتجددة انتشار النار في الهشيم ، وبسرعة تكاد تتفوق على إمكانيات أي دولة أو حكومة في سعيها لمحاربتة والقضاء عليه .

وقد خرجنا من ذلك كله ببعض التوصيات التي نرجو أن تكون موضع التنفيذ على النحو التالي :

التوصيات

١- التعمق والتريث في ضرورة التيقن من الشروط المتطلبة لإباحة الفعل الصادر عن الموظف العام وتقريره كمانع من موانع مسؤوليته ، عند البحث في اتجاه نية الموظف نحو ارتكاب المخالفة أو الفعل المؤثم - بتوافر القصد أو الإرادة الأثمة من عدمه - لخطورة الأثر المترتب على ذلك ، والتحقق من أن هذا الفعل إنما كان تنفيذا لأمر وإن كان غير مشروع ، وكان بناء على أمر مكتوب من الرئيس ،

وتشديد العقاب التأديبي لمن يثبت أنه ارتكب الفعل بوعي وإرادة كاملين ، وبعلم يقيني بمخالفته للقوانين المنظمة لمقتضيات الوظيفة بحسب طبيعتها ، أخذاً في الاعتبار لتحقيق هذا اليقين ، المدة التي قضاها الموظف في وظيفته ونتاج الأعمال التي قام بها خلالها ، مما يؤكد إحاطته بجوانبها ومتطلباتها ويجعل من ارتكابه لتلك الجريمة بعمد ودراية كافيان لتشديد العقاب.

٢- إعادة النظر في تقرير عقوبات رادعة فيما يتعلق بالخطأ الثاني - أي في حالة معاودة الموظف لارتكاب ذات الفعل ، بحيث لا يجدي معه التدرع بأداء الواجب وتنفيذ الأوامر ، للحد من حالات المساس بالقوانين العقابية والخروج على مقتضيات الوظيفة ، مما يؤثر بمرور الوقت سلباً على كرامتها وهيبته .

٣- تصدي القضاء الإداري بمبادئه التي يقرها من خلال الأحكام الصادرة عنه لحسم الاختلاف الناتج عن مسألة تعليق المحاكمة التأديبية على المحاكمة الجنائية ، تأكيداً على استقلال الجريمتين ، وإن ترابطاً في بعض جوانبهما ، بحيث لا يصبح القول على إطلاقه بضرورة التعليق دون

رابط أو حاكم ، مما يكون من شأنه تعطيل حق الإدارة في اتخاذ ما تراه مناسباً مع الموظف المدان تأديبياً بتعجيل محاكمته التأديبية ، حتى ولو لم تثبت إدانته مدنياً أو جنائياً ، إذ يكفي في هذا الشأن ، ما حام حوله من شبهات واتخاذ لمواطن الشك والريبة ، جعلته في موضع اتهام ومساءلة ، فينهض ذلك مبرراً كافياً لمؤاخذته تأديبياً بغض النظر عما قد تسفر عنه المحاكمة المدنية أو الجنائية .

تم بحمد الله وتوفيقه ، ،

قائمة المراجع

- ١- د. جمال عبدالرحمن محمد علي - الخطأ في مجال المعلوماتية - مطبعة كلية العلوم ببني سويف - الطبعة الثانية ٢٠٠٣ .
- ٢- د. سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي ١٩٨٤ .
- ٣- د. سليمان محمد الطماوي - القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - الطبعة الثالثة ١٩٨٧
- ٤- د. سمير حامد الجمال - النظرية العامة الالتزام - الكتاب الأول - مصادر الالتزام - الطبعة الثانية ٢٠٢١/٢٠٢٢ .
- ٥- د. شريف خاطر - الوظيفة العامة - دراسة مقارنة - القاهرة - دار النهضة العربية ٢٠٠٧
- ٦- د. عبدالفتاح حسن - التأديب في الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٦٤
- ٧- د. محمود عاطف البنا - الوسيط في القضاء الإداري - الطبعة الثانية ١٩٩٠

الأبحاث القانونية :

- ١- د. جمال أبو الفتوح - انتفاء الخطأ في المسؤولية التقصيرية عن الفعل الشخصي - دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي - بحث منشور في مجلة حقوق دمياط للدراسات القانونية والاقتصادية - جامعة دمياط - العدد السادس - يونيو ٢٠٢٢ .

- ٢- عيسى محمد يوسف كرمستحي - أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية للموظف العام - السعيد للنشر والتوزيع ٢٠١٨ .
- ٣- م.د فراس غانم محمد - المسؤولية الجنائية عن أعمال الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة - بحث منشور - كلية بلاد الرافدين - الجامعة / قسم القانون الديالي ٣٢٠٠١ العراق .
- ٤- المسؤولية الجنائية (موانع المسؤولية - أسباب الإباحة) - بحث منشور عن اللجنة العلمية لمعهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية - ٢٠١٨/٢٠١٩

القوانين :

- ١- مرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة .
- ٢- مرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية الكويتي .
- ٣- قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٦ لسنة ٢٠١٨ .
- ٤- قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ .
- ٥- قانون الجزاء الكويتي رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ .
- ٦- قانون العقوبات الإماراتي رقم ٣ لسنة ١٩٨٧ .