

النطاق الموضوعي لمسائلة الموظف العام

د.مهند محيسن الناصر العلي

الملخص

تنهض الإدارة العامة بعبء تنفيذ السياسة العامة في الدولة بواسطة المرافق العامة، التي تدار بواسطة الموظفين العموميين، الأمر الذي دفع المشرعين إلى تقنين الأحكام الناظمة للوظيفة العامة، ومن جملة الأحكام التي تهدف إلى حماية الوظيفة العامة كانت أحكام المسؤولية التأديبية للموظف العام بصدد ما يقع منه من أخطاء تؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العامة، الموظف العام، المسؤولية التأديبية، الجزاء التأديبي.

المقدمة

يعد المرفق العام الأداة والوسيلة التي تقوم الدولة من خلالها بإشباع الحاجات العامة للمجتمع، والموظف العام هو المحرك الذي من خلاله يمكن للمرفق العام تحقيق أهداف بكفاءة وفعالية.

وبهدف ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد، فقد تم إيجاد نوع خاص من المسؤولية يأتلف والأحكام الخاصة للوظيفة العامة، وكانت المسؤولية التأديبية خير وسيلة لذلك، حيث تقوم المسؤولية التأديبية على أساس فكرة الخطأ أو المخالفة التأديبية، وحتى تكون ثمة جريمة تأديبية تستوجب المؤاخذة والجزاء، يجب أن يرتكب الموظف فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجبات وظيفة أو مقتضياتها، فأساس المسؤولية التأديبية إخلال الموظف بواجبات وظيفته، لذلك سيكون محور البحث متركزاً حول المخالفة التأديبية والجزاء التأديبي.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى بيان الأسس القانونية للمسؤولية التأديبية، كونها مسؤولية من نوع خاص، وأثر المسؤولية التأديبية بحال تحققت شروط إعمالها.

أهمية البحث:

تتبع أهمية هذه الدراسة والتي تصب أساساً على المسؤولية التأديبية للموظف العام، من خلال الأهمية الكبرى التي تحظى بها هذه المسؤولية في أيامنا الحالية، وخاصة بعد أن ازدادت المخالفات التأديبية التي يقترفها الموظفون لهذه المسؤولية المتمثل بالخطأ التأديبي والأثر المترتب عليه.

إشكالية البحث:

يثير هذا البحث عدة تساؤلات:

- هل هناك ثمة طبيعة خاصة للخطأ التأديبي الموجب للمسؤولية؟
- كيف يتجلى الفهم الصحيح لأركان الخطأ التأديبي في ظل تعدد أنواع المسؤولية؟
- ما هو الأثر الذي يترتب بحال توافرت شروط الخطأ التأديبي؟

- كيف يعاقب الموظف تأديباً في حال ارتكابه أخطاء وتجاوزت إدارية؟
هذه التساؤلات وغيرها ستكون محور البحث من خلال خطة علمية منهجية.

منهج البحث:

يحتاج هذا البحث إلى المنهج التحليلي, عن طريق تحليل النصوص القانونية. بهدف أن تكون هذه الدراسة شاملة ومتكاملة، كما يحتاج أيضاً إلى المنهج المقارن (سورية ومصر) قدر الإمكان، بهدف استعراض التجارب القانونية في الدول محل المقارنة لذلك فقد قسمنا هذا البحث إلى مبحثين، تناولنا في الأول الأساس القانوني للمسؤولية التأديبية، أما الثاني فقد تناولنا أثر المسؤولية التأديبية.

المبحث الأول

الأساس القانوني للمسؤولية التأديبية

لابد أن تستند مسؤولية الموظف العام التأديبية إلى أساس تقوم عليه، بحيث يكون هناك مبرر لهذه المساءلة، ولكي نعرف ما هو الفعل الذي يشكل خطأ تأديبياً يجب أن نتعرف على طبيعة هذا الخطأ وأركانه، وذلك من خلال الآتي:

المطلب الأول

طبيعة الخطأ التأديبي

تقتضي معرفة طبيعة الخطأ التأديبي البحث في مفهومه والسمات المميزة له، ذلك أمام غياب النص التشريعي على تعريف الخطأ التأديبي وتحديد حالاته، ظهرت محاولات فقهية واجتهادات قضائية في هذا المجال، لذلك سنتناول تعريف الخطأ التأديبي وتمييزه عن الجريمة الجنائية.

أولاً: تعريف الخطأ التأديبي:

الحقيقة أن معظم التشريعات الوظيفية لم تتعرض لتعريف وتحديد مدلول الخطأ التأديبي أو حصر حالاته.

وإنما اكتفت هذه التشريعات بالنص على واجبات الموظفين والمحظورات عليهم بصورة عامة، وفرضت بالمقابل عقوبات تأديبية على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية أو يخرج عن مقتضياتها.

أمام هذه الحقيقة يمكن القول إن الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصراً، ومرد ذلك إلى الصعوبات العملية التي تجابه كل محاولة لحصر المخالفات المسلكية، حيث أن واجبات الوظيفة العامة لا يمكن تحديدها حصراً كونها مستمدة من المراكز القانونية للموظفين التي تحكم سير المرفق العام وانتظامه. (1) (1998، الظاهر)

حيث توسعت السلطات التقديرية للجهات التأديبية- في اعتبار فعل ما أو الامتناع عن القيام بفعل خطأ تأديبياً- تبعاً لمنحها في التفسير والتكييف نحو التوسعة أو التضيق. (2) (1979، الطحاوي).

وفي هذا الشأن حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية حيث قضت: "يجوز لمن يملك قانونا سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته ذنبا إداريا إذا كان لا يتفق مع واجبات الوظيفة" (1) (1979، الطحاوي).

إلا أننا نرى عكس ذلك فالإدارة أعلم من غيرها بما يقع في إطارها من مخالفات ويمدى خطورة كل منها على حسن سير العمل في المرفق العام، وكيفية مواجهتها، وهي في النهاية تسعى إلى تحقيق الغاية من نظام التأديب. بما أن المخالفات التأديبية غير محددة حصرا في التشريع فهل يعني ذلك عدم خضوعها لمبدأ الشرعية الذي يقضي بأن (لا جريمة غير بنص) في هذا المجال انقسم الفقه إلى اتجاهين:

- الاتجاه الأول: يذهب إلى القول إلى عدم الأخذ بمبدأ لا جريمة بغير نص في المجال التأديبي، وذلك لعدم تحديد الأخطاء التأديبية حصرا بنص تشريعي. (2) (1997، الشريف)

أمام تعذر العثور على نص قانوني يبين لنا مفهوم الخطأ التأديبي لابد من الرجوع للفقه والقضاء الإداريين:

- في الفقه الإداري:

لقد تعرض الكثير من الفقهاء لتعريف الخطأ التأديبي، فمثلا يعرفه الدكتور سليمان الطحاوي: "إن الخطأ التأديبي هو كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"

ويعرفه آخر: "الجريمة التأديبية هي إخلال الموظف بواجبات الوظيفة إيجابا أو سلبا".

أيضا هناك من عرفه: "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة وأخارجها ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف على إرادة آثمة" (3) (1979، الطحاوي).

- في القضاء الإداري:

حرص القضاء الإداري على تعريف الخطأ التأديبي وتحديد معالمه في العديد من أحكامه، فكان القضاء الإداري المصري الرائد في ذلك، حيث ذكرت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرار لها أن الجريمة التأديبية " هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً أو اتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أولاً يتصرف في تأديتها بما يتطلبه من دقة وحيطة وأمانة إنما يرتكب ذبا إداريا يستوجب تأديبه".(1)(1996، كنعان)

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى توسيع نطاق المخالفة التأديبية عندما قضت "تنهض كذلك المخالفة التأديبية كلما سلك الموظف سلوكاً معيناً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والدنايا"(2)(1983، الشخيلي)

أما في سورية فلم يتعرض القضاء الإداري لتعريف الجريمة التأديبية بشكل مباشر وصريح، إنما جاء ذلك عرضاً عندما دلت المحكمة الإدارية العليا على استقلال عقوبتها عن العقوبة الجنائية عندما ذكرت: "أما المخالفة المسلكية تتمثل بارتكاب العامل لمخالفات إدارية وإخلال بواجب الأمانة للوظيفة التي يشغلها وخروج عن القواعد المرسومة لها"(3)(1996، كنعان)

ثانياً: تمييز الخطأ التأديبي عن الجريمة الجنائية:

يترتب على التمييز بين الخطأ التأديبي والجريمة الجنائية أهمية كبيرة من حيث إعمال النصوص القانونية النازمة لكل منهما، والجدير ذكره أن من الفقهاء من دافع عن فكرة وحدة القانونين التأديبي والجنائي، وبالتالي وحدة الخطأ التأديبي والجريمة الجنائية.

وقد أيد جانب من الفقه المصري ذلك الاتجاه، حيث يشير إلى أن الفرق الوحيد بين الخطأ التأديبي والجريمة الجنائية هو أن الأول يقتصر على طائفة من الموظفين.

ولكن الرأي السائد هو أن نظام التأديب وإن اقترب من نظام التجريم سواء في مجال الجريمة أو في مجال الجزاء والإجراءات إلا أنه نظام مستقل وقائم بذاته. (1) (1997، الشريف)

- استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجنائية:

يقصد باستقلال المخالفة أو الخطأ التأديبي عن الجريمة الجنائية اختلافهما من حيث النظام القانوني.

وهذا الاستقلال يظهر من عدة نواحي يمكن ذكرها من خلال:

- من حيث الهدف:

إن المسؤولية الجنائية تستهدف حماية المجتمع من خطر الخارجين عن القانون، أما المسؤولية المسلكية فتهدف في المقام الأول إلى كفالة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. (1)(2012، نوح)

- من حيث الأفعال المكونة للجريمة:

فأي فعل يخل بواجبات الوظيفة أو كرامتها يعتبر خطأ تأديبياً وبالتالي هذه الخطأ غير محددة حصراً، بينما تخضع الجرائم لمبدأ لا جريمة إلا بنص وتكون بالتالي محددة على سبيل الحصر.

- من حيث الأشخاص الذين تفرض عليهم العقوبة:

فالعقوبة الجنائية تطبق على جميع المقيمين على إقليم الدولة، أما العقوبة التأديبية تفرض على الموظفين.

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا السورية هذا الاستقلال في حكم لها: "معاقبة العامل جزائياً لا تحول دون معاقبته مسلكياً لاختلاف الجرم الجزائي عن المخالفة المسلكية في القوام والغاية من العقوبة في كل منهما".

ورغم الاستقلال بين الجريمة الجنائية والخطأ التأديبي، غير أن ذلك لا يعني الانفصال المطلق- بالرغم من الاختلاف في الجوهر- مع قيام نقاط التقاء مشتركة بينهما. (1)(1979، الطحاوي)

ثالثاً: الصلة بين الخطأ التأديبي والجريمة الجنائية:

إن كلا من الخطأ التأديبي وكذلك الجريمة الجنائية يقوم على إتيان أعمال محظورة يجب تجنبها تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن يقترفها يوقع عليه العقاب المناسب، بعد اتخاذ الإجراءات اللازمة.

وقد يشمل الفعل الذي يرتكبه الموظف خطأ تأديبياً وجريمة جنائية في ذات الوقت.

وفي الحالة الأخيرة يكون للإدارة الخيار بين اتخاذ إجراءات المحاكمة التأديبية وتوقيع العقاب المناسب دون انتظار لنتيجة المحاكمة الجنائية، وإرجاء المحاكمة التأديبية إلى حين انتهاء المحاكمة الجنائية، وفي هذه الحالة لا تتقيد الإدارة بنتيجة المحاكمة الجنائية إلا فيما يتعلق بوقوع الفعل المكون للجريمة أو عدم وقوعه. (1) (1988، الظاهر)

بناء على ما سبق لا يمكن القول بوحدة الخطأ التأديبي والجريمة الجنائية ذلك أن الفعل قد يشكل خطأ تأديبياً موجبا للتأديب ولا يكون جريمة في نظر القانون الجزائي.

المطلب الثاني

أركان الخطأ التأديبي

الحقيقة أن هناك جدل فقهي حول أركان الخطأ التأديبي، حيث ذهب بعض الفقه إلى أنهما ركنان مادي ومعنوي، وهذا الرأي محل نقد لأنه أغفل ركن الصفة، وذهب جانب من الفقه إلى أن أركان الخطأ التأديبي أربعة:

أولاً: الركن المادي في الخطأ التأديبي:

الركن المادي للخطأ، هو كل ما يدخل في كيانه ويكون له طبيعة مادية محسوسة، ويتمثل هذا الركن في الواقعة المادية أو الفعل الذي يقوم به الموظف خلافاً لواجب أو محظور سواء ترتب عن عمل معين أو سلوك مستمر.

وبصدد الركن المادي يجب البحث في مرحلتين:

1- مرحلة ما قبل التنفيذ:

التفكير في ارتكاب الفعل غير المشروع، وهي المرحلة النفسية للجريمة الجنائية والخطأ التأديبي.

ولا عقاب على هذه المرحلة طالما لم يتجاوز الأمر حدود التفكير وليس له أي مظهر خارجي، والعلة في عدم العقاب هي عدم توفر الركن المادي ومن ثم لا يبقى للمساءلة محل. (1)(1996، كنعان)

أما مرحلة التحضير لارتكاب الجريمة، ففي هذه المرحلة تتخذ كيانا مادياً والقانون لا يعاقب على الأعمال التحضيرية للخطأ التأديبي كمرحلة من مراحلها، وإنما لكونها خطأ بحد ذاتها. (2)(1983، الشخيلي)

2- مرحلة التنفيذ:

في المجال التأديبي، تتضاءل أهمية التفريق بين الشروع والخطأ إلى درجة الزوال، على اعتبار أن محور النظام التأديبي في هذه الحالة هو المسلك المخالف لمقتضى الواجب الوظيفي، والذي ينظر إليه من قبل سلطة التأديب كخطأ مستق بذاته. (3)(1997، الشريف)

لذلك يتضح مما سبق أنه يشترط لتوافر الركن المادي، أن يكون للتصرف وجود ظاهر وملموس سواء كان فعلاً إيجابياً أو سلبياً وأن يكون هذا الفعل متصلاً بالوظيفة العامة بشكل أو بآخر.

ثانياً: الركن المعنوي في الخطأ التأديبي:

يتمثل الركن المعنوي للخطأ التأديبي في الإرادة الآثمة أو غير المشروعة للموظف في اقتراف الفعل أو الترك المكون للركن المادي للخطأ التأديبي. (2)(1985، الحلو)

ومع أن هناك شبه إجماع على المستوى الفقهي على ضرورة توفر الركن المعنوي في الخطأ التأديبي إلا أن البعض ذهب إلى خلاف ذلك، إذ يرى أن الإرادة لا تعني أكثر من أن الموظف قد ارتكب الفعل أو الامتناع عن الفعل دون عذر شرعي، سواء أكان يدرك أنه يرتكب فعلاً خطأً أم لا، وسواء كانت المخالفة عمدية أم غير عمدية.

لذلك يكون الخطأ التأديبي ليس واقعة مادية خالصة تتمثل في الفعل أو التصرف غير المشروع، وإنما يلزم أن يتوافر إلى جانب ذلك عنصر نفسي وهو الركن المعنوي.

أما إذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب الفعل لخطأٍ فهذا لا يمكن مساءلته، وعلى ذلك أجمع الفقه والقضاء على انتفاء المسؤولية في الحالات التالية:

- القوة القاهرة.
- الإكراه المادي أو المعنوي.
- أمر مكتوب صادر من الرئيس.
- سوء التنظيم في المرفق.
- إبداء الموظف رأي قانوني أو فقهي خاطئ في مسألة خلافية تحتمل أكثر من رأي.

ثالثاً: ركن الصفة في الخطأ التأديبي:

يعد نظام التأديب جزء من الوظيفة العامة، فالموظف العام هو الشخص الذي ينسب إليه الخطأ التأديبي بصفته تلك.

والجدير بالذكر أن نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004 كان قد عرف العامل على أنه "كل من يعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة".(1) (نظام العاملين الأساسي) ومن المعروف أن المركز الوظيفي للموظف العام يبدأ منذ صدور القرار القاضي بتعيينه من الجهة المختصة، ويبقى هذا المركز قائماً ومنتجاً لآثاره حتى تاريخ انتهاء العلاقة الوظيفية بإحدى الطرق القانونية. لذلك نرى أن المسؤولية التأديبية للموظف يمكن إعمالها طالما أن الموظف كان يشغل الوظيفة العامة بإحدى الطرق المحددة قانوناً، والقول بغير ذلك يؤدي إلى فقدان الحكمة من النظام التأديبي وهذا لا يهدد ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

المبحث الثاني

أثر المسؤولية التأديبية

إذا حاد الموظف العام عما يفرضه عليه النظام التأديبي والمتمثل بمجموعة من القواعد القانونية التي ترسم إطارا لواجبات الموظف، والمتضمن مواجهة مرتكبي المخالفات لهذه القواعد، عندئذ تتحقق مساءلته تأديبيا، ويترتب على هذه المسؤولية أثر ألا وهو العقوبة أو الجزاء التأديبي.

المطلب الأول

ماهية الجزاء التأديبي

إن السلطات التأديبية عندما تفرض الجزاء التأديبي، فإنما هناك هدف من فرضه.

أولا: تعريف الجزاء التأديبي:

لم تتعرض التشريعات المقارنة - كقاعدة عامة- بالنص على تعريف العقوبة التأديبية، وإنما اكتفت بالنص على أنواع العقوبات التأديبية وبيان أحكامها. أما الفقه فقد عرف الجزاءات التأديبية بالنظر إلى عدة نواحي، جانب كبير من الفقه يعرفها من حيث طبيعتها ومحلها بأنها جزاء أدبي ومادي في آن واحد ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو حرته، إنما في وضعه الوظيفي فقط فيؤدي إلى حرمانه من المزايا الوظيفية التي يتمتع بها. وهناك من عرفها بالنظر إلى الأشخاص المطبقة عليهم بأنها إعلان أو تعبير عن الرغبة في الحد من السلوك المعيب للموظف والذي يتعين تحريك الجزاء في مواجهته بدافع من الضرورات القانونية. (1)(1997، الشريف)

ثانيا: الهدف من الجزاء التأديبي:

يعد التأديب ضرورة ملحة لأنه ينطوي على معنى التهذيب للأخلاق والردع للأعمال المخلة وإعادة الاستقرار في الجماعة فالنظام التأديبي الذي سبق أن أوردنا تعريفه بأنه مجموعة من القواعد القانونية التي ترسم إطارا لواجبات الموظف

العام، وتتضمن مواجهة مرتكبي المخالفة لهذه القواعد من خلال الجزاء التأديبي، لحماية الوظيفة العامة من العبث من جانب الموظف العام. لذلك فإن وجود النظام التأديبي يحقق أهدافا أساسية في مجال الوظيفة العامة:

- الأول: ضرورة التنسيق والتقارب بين الأنشطة الفردية بهدف إقامة نظام من العدالة والطمأنينة في الوظيفة العامة يستند إلى الروابط المشروعة. (1) (1979، الطحاوي).

- الثاني: ضرورة الضبط، وتعني ممارسة كافة الإجراءات التي تستهدف إقامة وتنشيط دعائم النظام في مجال الوظيفة العامة، وذلك بتقرير إجراءات وقائية تستهدف المحافظة عليه.

إذا الهدف الأساسي للجزاء التأديبي يتبلور في ضرورة العمل على ضمان وتأكيد حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد من خلال تقويم وإصلاح السلوك غير السوي للموظف المنحرف ومنعه من العودة إلى ارتكاب الخطأ التأديبي مرة أخرى.

ثالثا: الأساس القانوني للجزاء التأديبي:

الحقيقة أن الجزاء التأديبي يفرض على الموظف الذي يرتكب مخالفة تأديبية لا بد أن يجد له أساسا قانونيا.

1- النظرية التنظيمية:

مضمون هذه النظرية أن العلاقة بين الدولة والموظف هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ويستمد حقوقه والتزاماته من هذه القوانين واللوائح التي تنظم الوظيفة العامة مباشرة.

ومؤدى ذلك أن سلطة التأديب تستند إلى مركز الموظف باعتباره مركزا لائحيا. (1)(1996، كنعان)

2- نظرية السلطة الرئاسية:

مؤدى هذه النظرية أن التأديب اختصاص للسلطة الرئاسية فهو وسيلتها الفعالة لتنفيذ أوامرها وضمن حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد. (2)(1991، طلبة)

ولقد تبنى هذه النظرية جانب كبير من الفقه الإداري المقارن ومجلس الدولة الفرنسي.

وقد وجه لهذه النظرية سهام النقد تأسيساً على أنها تفتقد مقومات ممارستها في الأنظمة الأخرى، كالأنظمة التي يتعرض لها الموظفون للمساءلة التأديبية ليس من قبل السلطة الرئاسية فقط، وإنما من قبل جهات أخرى، كالمحاكم المسلكية في سورية.

وهناك أيضاً نظريات أخرى تعرضت للأساس القانوني للجزاء التأديبي وهي نظرية سلطة الدولة والنظرية التعاقدية.

- موقف القانون الوضعي المقارن:

عمدنا إلى اختيار مصر كدراسة مقارنه كون القانون الإداري المصري قد قطع شوطاً كبيراً في تحليل ودراسة تفاصيل الوظيفة العامة والموظف العام. - في مصر: أنشأت المحاكم التأديبية بموجب القانون رقم 117 لعام 1958 إلا أن قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة، منحت السلطة الرئاسية حق توقيع بعض الجزاءات التأديبية، ولذلك يكون النظام التأديبي في مصر، هو نظام إداري قضائي والأساس القانوني للجزاء التأديبي يجد سنده في السلطة الرئاسية. (1)(1979، الطحاوي)

- في سورية: يرتبط الموظف العام بالدولة بعلاقة تنظيمية ويخضع للإجراءات التأديبية التي تتخذها بحقه إما السلطة الرئاسية أو المحكمة المسلكية وهي ذات طابع شبه قضائي، بالتالي فإن الأساس القانوني للجزاء التأديبي هو السلطة الرئاسية. (2)(2012، نوح)

المطلب الثاني

النظام القانوني للجزاء التأديبي

تقتضي دراسة النظام القانوني للجزاء التأديبي، بحث المبادئ القانونية التي يقوم عليها، وصوره، وانقضائه.

أولاً: المبادئ القانونية للجزاء التأديبي:

حيث تخضع العقوبة التأديبية - من حيث اختيارها وتقديرها- لمبادئ أساسية وهي:

1- مبدأ شرعية العقوبة:

العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار، لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق إلا حيث يوجد النص عليها، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية.

وهذا يعني أن السلطة التأديبية لا يمكنها أن تختار العقوبة التي تريد توقيعها إلا من بين العقوبات التي حددها المشرع، ومن ثم فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع حتى ولو كانت أخف من العقوبة المقررة. (1)(1983، الشخلي)

وقد نص نظام العاملين الأساسي في سورية من المادة 66 إلى المادة 70 على العقوبات المسلكية التي يمكن فرضها على العامل.

2- مبدأ وحدة العقوبة:

حيث يقضي هذا المبدأ بعدم جواز معاقبة الموظف عن الذنب الإداري الواحد مرتين بعقوبتين أصليتين، ولا يعد من قبيل تعدد العقوبات بالمعنى السابق، أن يعاقب الموظف عن المخالفة الواحدة بعقوبة أصلية وعقوبة تبعية.

3- مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة:

ويعني هذا المبدأ أن تراعي سلطة التأديب عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف في تحديدها، مدى تناسبها مع درجة المخالفة التي ارتكبها الموظف. (2)(1983، الشخلي)

4- مبدأ عدم رجعية الجزاء:

ويعني هذا المبدأ أن الجزاء لا يترتب أثره إلا من تاريخ توقيعه وليس من تاريخ سابق على ذلك.

ومع أن عدم رجعية الجزاء التأديبي يعتبر تطبيقاً للمبادئ العامة في القانون في مجال عدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية، إلا أن هناك اتجاه لدى بعض الفقهاء، يذهب إلى جواز رجعية الجزاء التأديبي.

ثانياً: صور الجزاءات التأديبية: لا بد من بحث الجزاءات التأديبية من الناحية الفقهية والقانونية:

1- التصنيف الفقهي للجزاءات:

تباينت آراء الفقهاء بين التقسيمين الثنائي والثلاثي للجزاءات حيث ذهب بعض الفقهاء إلى أن الجزاءات التأديبية تنقسم إلى نوعين هما: العقوبات الإدارية المحضة والعقوبات التي تمس الوظيفة، أو أنها عقوبات صريحة وأخرى ضمنية. (1)(1997، الشريف)

بينما حاول البعض الآخر تقسيمها إلى ثلاث مجموعات هي:

- المجموعة الأولى: هي مجموعة العقوبات البسيطة التي تتسم بطابع التأنيب أو التوبيخ.
- المجموعة الثانية: هي أكثر شدة من المجموعة الأولى وتضم العقوبات التي تمس المزايا المادية للوظيفة.
- المجموعة الثالثة: وتحتوي أشد أنواع العقوبات التأديبية وهي التي تمس الوظيفة بصفة مؤقتة أو نهائية.

ثالثاً: تصنيف الجزاءات التأديبية وفقاً لنظام العاملين الأساسي في سورية:

لقد صنفت المادة 68 من نظام العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004 العقوبات المسلكية، التي يمكن إيقاعها بالعاملين إلى نوعين: عقوبات خفيفة، وعقوبات شديدة وذلك كما يلي:

- 1- العقوبات الخفيفة: وتشمل على التنبيه والإنذار، والحسم من الأجر، وتأخير الترفيع، وحجب الترفيع.

2- العقوبات الشديدة: وتشمل ما يلي: عقوبة النقل التأديبي، عقوبة التسريح التأديبي، وعقوبة الطرد. (1)(1985، الحلو)

ثالثاً: انقضاء الجزاء التأديبي:

تنقضي العقوبة التأديبية عادة بتنفيذها، إلا أن هناك طرق أخرى لانقضائها:

1- تنفيذ الجزاء:

تنتهي الإجراءات التأديبية بتوقيع الجزاء على الموظف المتهم في حالة إدانته ولا يبقى أمام السلطة المختصة إلا تنفيذ الجزاء، ويجب على السلطة المختصة مراعاة ما يلي:

- خضوع السلطة التي تقوم بهذه الوظيفة لمبدأ المشروعية وما يتفرغ عنه من مبادئ قانونية، فلا يجوز توقيع الجزاء بأثر رجعي. (1)(1985، الحلو)
- تقادم الجزاء، بحيث إذا نص التشريع على مدة زمنية ينقضي الجزاء بمرورها، فيجب مراعاة ذلك.
- عدم تأثر التنفيذ بانتهاء خدمة الموظف.

2- انقضاء الجزاء بالعمو:

حيث قد ينقضي الجزاء بعمل تشريعي عن طريق صدور قانون عفو عام، يزيل حكم الإدانة وكافة الآثار المترتبة عليه.

وهناك فرق بين العفو عن الجريمة والعفو عن الجزاء التأديبي فالعفو عن الجريمة عفو كامل يزيل الجريمة والعقوبة معاً، ولا يكون غلاً بموجب قانون، بينما يعتبر العفو عن الجزاء التأديبي عفو جزئياً (1)(1997، الشريف)، يدور حول الجزاء فيسقطه أو يخففه أو يستبدله بآخر.

الخاتمة

في ختام دراستنا لمسؤولية الموظف العام التأديبية من حيث أساسها وأثرها
خلصنا إلى النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً : النتائج:

- 1- يعد الخطأ التأديبي الأساس الذي تبنى عليه المسؤولية التأديبية.
- 2- إن الخطأ التأديبي لا يتحقق فقط إذا ارتكب في نطاق الوظيفة العامة، إنما قد يوجد بمجرد أن يقوم الموظف بفعل من شأنه المساس بكرامة الوظيفة.
- 3- يعد الجزاء التأديبي الأثر المترتب على المسؤولية التأديبية ويهدف إلى ردع الموظف العام ومنعه من العودة إلى ارتكاب الفعل الخاطيء.
- 4- تتجلى أهمية المسؤولية التأديبية من أهمية حفظ النظام داخل المجتمع الوظيفي، وحسن سير العمل في المرافق العامة.
- 5- تحسين الوضع الوظيفي والمادي للموظف العام، مما ينعكس إيجاباً على سير المرفق العام.

ثانياً: التوصيات:

- 1- العمل على وضع منظومة قانونية من شأنها الوضوح في تحديد الحقوق والواجبات في نطاق الوظيفة العامة.
- 2- العمل على حماية العامل من الاستخدام التعسفي لإجراءات التأديب.

المراجع

- الظاهر خالد، 1998، القانون الإداري، الطبعة الأولى، عمان، 350 صفحة.
- الطحاوي سليمان، 1979، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، القاهرة، 460 صفحة.
- مسكوني صبيح، 1974، مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية، الطبعة الأولى، بنغازي، 280 صفحة.
- الشихلي عبد القادر، 1983، النظام القانوني للجزاء التأديبي، الطبعة الأولى، عمان، 225 صفحة.
- طلبة عبد الله، 1991، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، دمشق، 240 صفحة.
- الشريف عزيز، 1997، مساءلة الموظف العام في الكويت، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، 175 صفحة.
- الحلو ماجد، 1985، القضاء الإداري، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 380 صفحة.
- كنعان نواف، 1996، القانون الإداري الأردني، الطبعة الأولى، بدون ناشر، 325 صفحة.
- الحسين محمد، نوح مهند، 2012، القانون الإداري (أعمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)، جامعة دمشق، 382 صفحة.

القوانين:

- نظام العاملين الأساسيين في الجمهورية العربية السورية رقم 50 لعام 2004.

Abstract Resume

The public administration is burdened with the implementation of public policy in the State through public utilities, which are managed by public officials, which has led legislators to codify the provisions governing the public office. Among the provisions aimed at protecting the public service were the provisions of the disciplinary responsibility of the public official Errors leading to breach of duties.

key words: General function, public employee, disciplinary liability, disciplinary sanction