

تجليات الاختصاص التقديري الصفقات

للسلطات التأديبية كسبب لعدم التناسب

*Deals are manifestations of discretion**Disciplinary powers as a reason for disproportionality*د. عيشوبّة عمار⁽¹⁾

جامعة ابن خلدون تيارت

aichoubaammar1@gmail.com

ملخص:

إن الأثر المترتب عن عدم حصر الأخطاء التأديبية؛ وبالتبعية هو عدم وضوح معالم الخطأ التأديبي؛ أي أن صعوبة تحديده وحصره أدى إلى الاعتراف للسلطات التأديبية بجزية التقدير وامتلاكها اختصاصا تقديريا واسعا سواء من حيث تقدير الأخطاء التأديبية، أو من حيث الربط بين كل خطأ وما يقابله من عقوبة تأديبية مناسبة له بذاته دون غيره .

إلا أن الواقع أسفر عن وجود تجاوزات عديدة، وتعسف من قبل السلطات التأديبية فتجد نفسها في مواجهة ما يعرف بعدم التناسب عند توقيعها للعقوبة التأديبية على ما ارتكب من خطأ إما بالضلالة أو الجسامه؛ ولا سيما عند وجود اختلافات في التقدير بخصوص نفس الخطأ.

الكلمات المفتاحية: السلطات التأديبية، حرية التقدير، الاختصاص، التعسف، عدم التناسب.

Abstract:

Failure to count the disciplinary errors and thus create a lack of clarity of the disciplinary error, that is, the difficulty of identifying and confining them led to the recognition of the discretionary power of Disciplinary authorities and wide discretion, both to estimate disciplinary errors and to relate each error to the corresponding disciplinary sanction Suitable for him alone.

However, the reality has given rise to numerous abuses and arbitrariness of the disciplinary authorities and is confronted with what is called a disproportionate measure when it is punished for the disciplinary sanction imposed for negligent negligence or misconduct. by gravity, especially when there are differences in the assessment of the same error.

Key words: Disciplinary authorities, Freedom of appreciation, Jurisdiction, arbitrariness, disproportion.

مقدمة:

إن مبدأ فعالية الإدارة يقتضي تعزيز سلطان الإدارة، ولا سيما الجهات التأديبية لتحسين أداء الجهاز الإداري؛ ومن ثم تحقيق المصلحة العامة، غير أن ذلك لا ينبغي أن يكون على حساب ضمانات الموظفين المحالين على هذه المجالس التأديبية، حيث تشكل تلك الضمانات - مبدأ الضمان - حقوقاً للموظف العام بمقابل ما تتمتع به الإدارة من سلطات واسعة، وما يزيد الموظف العام تهديداً ما تملكه هذه السلطات من حرية تقدير واسعة اقتضتها ذاتية النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة، ومن ثم يتعين على السلطة التأديبية أن توازن بين مبدأي الفعالية والضمان دون انحياز أو تفریط فكلاهما جدير بالرعاية. فإذا كانت حاجة المواطنين في تسيير المرافق العامة تقتضي تقوية السلطة التأديبية وزيادة سلطات الرئيس الإداري، فإن الموظف العام هو الآخر له الحق في مساءلة تأديبية عادلة ومنصفة، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على أدائهم الوظيفي، ويزيد من شعورهم بالطمأنينة والعدالة.

ومن هنا يثور الاشكال التالي:

كيف يكون الاختصاص التقديري الممنوح للسلطات التأديبية سبباً في توقيع عقوبات تأديبية غير متناسبة مع ما ارتكب من خطأ تأديبي؟

وقصد الاجابة على الاشكالية المطروحة ارتأينا إبراز ما تملكه السلطات التأديبية من سلطات تقديرية واسعة في مجال الوظيفة العامة سواء بخصوص تقدير الأخطاء التأديبية، أو حتى فيما يخص اختيار العقوبة التأديبية المناسبة (الفرع الأول). ثم ابراز الحالات والأوضاع التي يكون فيها الاختصاص التقديري للسلطات التأديبية سبباً في عدم التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية التي تقابلها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: السلطة التقديرية للسلطات التأديبية في مجال الوظيفة العامة

إن انتفاء الرابطة اللصيقة بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية المقرر له، خلافاً لما هو عليه الوضع في قانون العقوبات هو من بين خصائص النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة، ويكون سبباً كافياً ليكون لسلطة التأديب سلطة تقديرية واسعة بخصوص تقدير الخطأ المرتكب (أولاً)، أو بشأن العقوبة الموقعة لهذا الخطأ (ثانياً)، فالمشروع وإن حدد العقوبات التأديبية إلا أنه لا يقيم علاقة بين كل خطأ تأديبي بذاته وما يناسبه من تلك العقوبات.

وإنه من الطبيعي أن يُعهد للسلطات التأديبية بهذا الدور بعد تخلي المشرع عن إيجاد تلك الصلة بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية، فهي الأقدر من غيرها للقيام بعملية المماثلة بين خطورة التصرفات الصادرة من الموظف العام والعقوبة التأديبية التي ترصد لهذا الخطأ (ثالثاً).

أولاً: سلطة الإدارة في تقدير الخطأ التأديبي

صحيح أن الأخطاء التأديبية ورودها كان على سبيل المثال لا الحصر، غير أن القول بذلك لا يعني أن ما عداها من الأفعال فهو مباح، وإنما لسلطة التأديب سلطة تكييف ما اقترفه الموظف العام من تصرف فيما إذا كان خطأً يستوجب المتابعة التأديبية أم لا¹. وفي هذا المعنى يقول الدكتور سليمان الطماوي: "مادام أن المشرع لم يحصر الأعمال الممنوعة على الموظفين، والتي تكون جريمة تأديبية فإن تحديد هذه الأعمال متروك لتقدير الجهات التأديبية..."².

فالقواعد العامة في التأديب تقتضي بأن السلطة التأديبية تتمتع بحرية التقدير المناسب، فإذا ما انتهت السلطة التأديبية بحسب فهمها الصحيح للعناصر التي استخلصت منها قيام الموظف بارتكاب خطأ تأديبي إلى تكوين اقتناعها بأن مسلك الموظف كان معيباً، وأن الفعل الذي أثاره أو التقصير الذي وقع منه كان غير سليم أو مخالفاً لما يقضي به القانون الواجب اتباعه في هذا الشأن، كان لها حرية تقدير الخطورة الناجمة عن ذلك وتقدير ما يناسبها من عقوبة تأديبية في حدود النصاب القانوني³.

مما يعني أن تقدير جسامة الخطأ التأديبي له أهمية بالغة لعدالة وتناسب العقوبة التأديبية، هذه الأهمية التي أثارها مفوض الحكومة الفرنسية KAHN عندما قرر بأنه يكون من الظلم طرد الموظف من الخدمة لارتكابه خطأً عرضياً، واقترح على مجلس الدولة الفرنسي التمييز بين

الأخطاء التأديبية الجسيمة والأخطاء البسيطة حيث أن الأولى فقط يكون من طبيعتها تبرير الاستبعاد من الخدمة، وانتهى إلى تطبيق فكرة الخطأ الظاهر في التقدير لإلغاء العقاب التأديبي متى اتسم بعدم التناسب الواضح مع الخطأ التأديبي⁴. ومن بين التطبيقات القضائية الحديثة التي تستوجب لتحقيق التناسب ضرورة التحديد الدقيق لجسامة وخطورة الخطأ التأديبي ما صدر عن المحكمة الإدارية العليا بمصر، حيث قضت بأن: " ... تقدير الجزاء متروك إلى مدى بعيد لتقدير من يملك توقيع العقاب التأديبي، غير أن السلطة التقديرية تجدها عند قيد عدم جواز إساءة استعمال السلطة عند ظهور عدم تناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة الموقعة عنها، وهو ما يُعبّر عنه بالغلو في تقدير الجزاء الذي يصم الإجراء التأديبي بعدم المشروعية ويجعله واجب الإلغاء..."⁵. وعموماً فإن تقدير الخطأ التأديبي في مجال الوظيفة العامة عند عدم وجود نصوص قانونية صريحة تحدده، متروك إلى مدى بعيد إلى من يملك سلطة توقيع العقاب التأديبي سواء أكان الرئيس الإداري أو المجلس التأديبي، واللذان يقع على عاتقهما ضرورة الوقوف على مستوى خطورة الفعل وأهميته لعدالة العقوبة الموقعة.

ثانياً: سلطة الإدارة التقديرية أثناء توقيع العقوبة التأديبية

إن النظام التأديبي بالنسبة لمبدأ الشرعية قد عرف له تطبيقاً، ولكن بالنسبة للعقوبات التأديبية فقط، فمبدأ الشرعية في نطاق القانون التأديبي لا يقيم علاقة بين الأخطاء التأديبية والعقوبات المقررة لها بسبب ما يحيط بتحديد الأخطاء التأديبية من صعوبات، ونتيجة لذلك فإن لسلطة التأديب حرية اختيار أي عقوبة من العقوبات المنصوص عليها لأي خطأ تأديبي⁽⁶⁾.

وهذا ما يعني أن السلطات التأديبية تمتلك اختصاصاً تقديرياً إن على مستوى سبب القرار التأديبي وذلك بتحديد السلوكات المنافية لمقتضيات الوظيفة العامة، أو على مستوى محل القرار التأديبي؛ باختيار عقوبة تأديبية من بين العقوبات.

فرغم تحديد المشرع العقوبات التأديبية على سبيل الحصر إلا أننا نعتقد أن ذلك لا يعدم تلك السلطة التقديرية. وهو ما يظهر جلياً بتحليل النصوص المدرجة لتلك العقوبات، حيث نجد المشرع قد نص في كل مجموعة منها على عقوبتين أو أكثر، مما يعني السماح لهذه السلطات التأديبية باختيار إحدى هذه العقوبات بخصوص ذات الخطأ.

الأمر الذي يجد له تطبيقاً من خلال نص المادة (163) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري⁽⁷⁾ فلو أخذنا على سبيل المثال عقوبة الدرجة الثالثة فإننا نجد عقوبة التوقيف عن العمل من أربعة أيام (04) إلى ثمانية أيام (08) أيام لن يكون له نفس الأثر المادي والمعنوي الذي يترتب على التنزيل من درجة إلى درجتين، على الرغم من كونها يندرجان في نفس الدرجة من سلم العقوبات.

وفي نفس السياق فإن عقوبة الدرجة الرابعة هي الأخرى فتحت الباب واسعاً للسلطة التأديبية لإعمال سلطتها التقديرية؛ فالأثر المترتب على التنزيل إلى الدرجة السفلى مباشرة ستكون آثاره وانعكاساته أقل من تلك المترتبة على التسريح، هذه الأخيرة التي تؤدي إلى قطع الرابطة الوظيفية بين الموظف والمرفق المستخدم فيه نهائياً، وفي كل هذه الأمثلة التي قدمناها تملك السلطة التأديبية حرية التقدير واختيار العقوبة الأنسب.

وبالتالي فإن عدم تحديد المحل يلزم عدم تحديد السبب وليس العكس، فالاختصاص التقديري الذي تتمتع به السلطات التأديبية عند توقيع العقوبة، نابع من حرية الاختيار الممنوحة لها بخصوص السبب ممثلاً في اختيار ما يعد من سلوكات الموظفين أخطاءً تأديبية، أو عند اختيارها عقوبة تأديبية من بين العقوبات المنصوص عليها قانوناً⁽⁸⁾.

ونحن من جهتنا نرى بأنه حتى وإن حصر المشرع الجزائري العقوبات التأديبية، حيث لا عقوبة تأديبية إلا بنص قانوني، إلا أن هذا لا يحجب ما للسلطة التأديبية من سلطة تقديرية في اختيار العقوبة التي تراها الأنسب من بين تلك العقوبات التي حددها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، طالما لا تزال ملتزمة بالحدود التي حددها لها القانون لممارسة اختصاصها التأديبي.

ثالثاً: الاختصاص التقديري للسلطة التأديبية في الربط بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية

إن مبدأ شرعية العقوبة التأديبية رغم عديد المزايا التي يحققها في إطار المسائل التأديبية لا سيما في مفهومه الضيق، إلا أنه يؤخذ عليه كونه يقر للسلطات التأديبية بسلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة التأديبية التي تراها مناسبة.

فعلى الرغم من أن العقوبات التأديبية محددة تشريعياً، إلا أن المشرع ترك المجال واسعاً لاختيار العقوبة التأديبية المناسبة من بين مجموع العقوبات المحددة حصراً، وذلك مبرره كما سبق الإشارة إليه إلى تعذر الربط بين كل خطأ تأديبي في حد ذاته وعقوبة بعينها، فمبدأ شرعية العقوبة مطبق في مجال التأديب، ومبدأ شرعية الجرائم غير مطبق في نفس المجال.

الأمر الذي أدى بالمشرع إلى أن يمنح السلطة التقديرية للسلطة التأديبية بتحقيق التناسب المنشود بين حدي العقاب التأديبي، لأن هذه السلطات هي الأقدر من غيرها على مراعاة الظروف التي وقع في ظلها الخطأ التأديبي سواء تلك التي تساهم في تخفيف العقاب أو تشديده، هذا التقدير الذي قد لا تستطيع النصوص الجامدة تحقيقه وهي ساكنة.

فالسلطات التأديبية تستقل بتقدير خطورة الخطأ التأديبي وما يناسبه من عقوبة تأديبية طالما أن قرارها خلا من أي إسراف أو تجاوز لحدود المشروعية، على ألا يكون ثمة نظاماً قانونياً قد خص لكل خطأ تأديبي عقوبة معينة بذاتها⁹.

إن الاختصاص التقديري المتروك لهذه السلطات يبيح لها حرية الاختيار بين عدة حلول منصوص عليها جميعاً، بحيث إذا تجاوزتها الإدارة إلى غيرها كانت في موقف مخالف للقانون؛ ذلك أن التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية يقتضيه مبدأ عام، إذ أن حرية تقدير المحل تتضمن حرية تقدير السبب لارتباط عنصرى التناسب فيما بينهما¹⁰.

ولا يقوم الاختصاص المقيّد في هذه الحالة إلا إذا باشر القضاء الإداري رقابة التناسب بين السبب والمحل للوصول إلى القضاء بعدم مشروعية القرار التأديبي، فالسلطة التقديرية التي تملكها السلطات التأديبية هي حرية المطابقة بين السبب والمحل، وعندما تفقد الإدارة هذه الحرية يقوم الاختصاص المقيّد.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات عمدت إلى الربط بين الخطأ التأديبي والعقوبة المقررة له وبالرغم من ذلك فإن هذا الربط قد يؤدي في بعض الحالات إلى تعطيل مبدأ التناسب في المجال التأديبي؛ حينما يلجأ المشرع إلى تحديد الأخطاء التأديبية وربطها بعقوبات تأديبية غير قابلة للتجزئة¹¹. فإذا كان من المقبول أن يكون للمشرع الحق في تنظيم كل شيء فإنه من غير المعقول أن تكون له سلطة فعل أي شيء، بل لا بد من مراعاة التناسب بين الفعل ورد الفعل أي بين الخطأ وجزاءه.

وعليه فإن هذه السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطات التأديبية تختلف في الوقت الحالي ضيقاً واتساعاً باختلاف طوائف ثلاث من النصوص القانونية:

* الطائفة الأولى: نصوص لا يرد بها أي تحديد على الإطلاق لكافة العقوبات التأديبية لا من حيث طبيعتها ولا من حيث درجة جسامتها، وفي هذه الحالة يكون مجال إعمال السلطة التقديرية في العقاب واسعاً للغاية.

* الطائفة الثانية: نصوص يرد فيها تعداد حصري للعقوبات التأديبية في شكل مجموعات من العقوبات يتم توقيعها بالنسبة لمجموعات متدرجة من الأخطاء، وقد يرد في إطار هذه المجموعة تحديد لمقدار ونسبة العقوبة التي توقع، وهنا تضيق نوعاً ما السلطة التقديرية الممنوحة لهذه السلطات التأديبية يتجسد في عدم قدرتها على توقيع عقوبة غير منصوص عليها في تلك المجموعات.

* الطائفة الثالثة: نصوص ترد فيها العقوبة محددة من حيث نوعها وكمها مرتبطة تماماً بالخطأ التأديبي الذي حدد له هو دون غيره من العقوبات، والملاحظ هنا أن السلطة التقديرية تنعدم وتضمحل وهنا يكون أمامها خيار وحيد، وهو توقيع عقوبة معينة على الخطأ المرتكب دون غيره .

وعلى السلطة التأديبية استلهاهم روح التشريع عند القيام بالربط بين الأخطاء التأديبية والعقوبات الخاصة بها، بحيث يتم عقد هذه الصلة في ضوء موقف المشرع المعلن إزاء نوع ودرجة جسامه كل خطأ أو عقوبة تم النص عليها في قانون الوظيفة العامة¹². لذا قيل أن العقوبة التي توقع على مرتكب الخطأ المهني تتسم بأنها عقوبة مقدرة وليست مقررة، بمعنى ترك اختيار نوعها ومقدارها لصاحب الولاية التأديبية من بين العقوبات التي أوردها المشرع¹³.

الفرع الثاني: حالات عدم التناسب بتدخل من السلطة التأديبية

إن الاختصاص التقديري الممنوح للسلطات التأديبية لاعتبارات عملية وأخرى قانونية فرضت ذلك أريد من وراءه منح هذه السلطات حرية تقدير ما يصدر عن الموظف العام من سلوكات وتحديد المخالف منها، إلى جانب اختيار العقوبة المناسبة، إلا أن الواقع أبان أنه في كثير من الحالات ما تكون هذه السلطة التقديرية سببا في عدم التناسب، في الحالات التي توقع فيها السلطات التأديبية لعقوبات تأديبية لا تتناسب البتة مع ما بدر من الموظف العام، وفيما يلي سنحاول تبيان دور السلطة التأديبية عند محاولة ربطها الخطأ التأديبي بالعقوبة التأديبية باعتباره من أسباب عدم التناسب (أولا). ومن ثم توضيح تلك الحالات التي لا تحسن فيها الإدارة استعمال اختصاصها التقديري (ثانيا). مما يجيد بها عن تحقيق الهدف من التأديب الذي تقيد به المصلحة العامة ضمانا لاستمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وهو الأمر الذي لن يتحقق إلا بتوقيع عقوبة تأديبية مناسبة (ثالثا).

أولا: الربط غير المناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية

تبين لنا مما سبق بأن السلطات التأديبية لها اختصاص تقديري واسع في إطار المسائل التأديبية المرتبطة بالموظف العام، حيث تملك حرية توقيع أية عقوبة مقابل الخطأ المرتكب طالما لا يوجد ارتباط في المجال التأديبي بين الأخطاء التأديبية والعقوبات المحددة في مجموعات على سبيل الحصر.

وهذا ما يعني بأن السلطات التأديبية تمتلك اختصاصا تقديريا إن على مستوى سبب القرار التأديبي وذلك بتحديد السلوكات المنافية لمقتضيات الوظيفة العامة، أو على مستوى العقوبة التأديبية (محل القرار التأديبي)؛ فرغم تحديد المشرع العقوبات التأديبية على سبيل الحصر إلا أننا نعتقد أن ذلك لا يعدم تلك السلطة التقديرية.

فبتحليل النصوص المدرجة لتلك العقوبات نجد المشرع في كل مجموعة منها قد نص على عقوبتين أو أكثر، مما يعني السماح لهذه السلطات التأديبية باختيار إحدى هذه العقوبات بخصوص ذات الخطأ .

وهو الأمر الذي يجد له تطبيقا من خلال نص المادة (163) من الأمر 06-03¹⁴ ، فلو أخذنا على سبيل المثال عقوبة الدرجة الثالثة: فإن التوقيف عن العمل من أربعة أيام (04) إلى ثمانية أيام (08) أيام لن يكون له نفس الأثر المادي والمعنوي الذي يترتب على التنزيل من درجة إلى درجتين على الرغم من كونهما يندرجان في نفس الدرجة من سلم العقوبات .

أو عقوبة الدرجة الرابعة كذلك: فالأثر المترتب على التنزيل إلى الدرجة السفلى مباشرة ستكون آثاره وانعكاساته أقل من تلك المترتبة على التسريح؛ هذه العقوبة الأخيرة التي تؤدي إلى قطع الرابطة الوظيفية نهائيا.

وفي مثل هذه الحالة يبدو واضحا بأن الإدارة تمتعت بجرية تقدير العقوبة التأديبية التي تتفق مع خطورة الخطأ التأديبي وجسامته، لذلك كان على الإدارة أن توقع عقوبة تأديبية أخرى على نفس الخطأ أو لأي خطأ تأديبي آخر.

كما أن القضاء الإداري هو الآخر أثبت من خلال عديد أحكامه أن الاختصاص التقديري الممنوح للسلطات التأديبية يعد من أهم الحالات المؤدية لعدم التناسب، فإذا كان المشرع قد جعل الربط بين الخطأ والعقاب من الاختصاصات التقديرية للإدارة - كقاعدة عامة - إلا أنه اشترط أن يجري هذا التقدير بروح موضوعية وبعيدا عن البواعث الشخصية، وبشرط أن تكون لديها العناصر اللازمة لإجرائه، وهذا الالتزام هو التزام قانوني لا مجرد ضابط من ضوابط الأخلاق¹⁵.

ثانيا: صور التقدير السيئ للعقوبات التأديبية

إن تناسب الخطأ التأديبي مع العقوبة التأديبية المقررة له يعد الوجه المثالي للقرار التأديبي الصادر بالعقوبة التأديبية، إلا أن الواقع أبان بأن السلطات التأديبية كثيرا ما تسيء استعمال اختصاصها التقديري في اختيار العقوبة التأديبية فتتسم العقوبة بالشدة تارة، وذلك بأن تتبالغ الإدارة في تقدير العقوبة التأديبية فيتم تشديدها بما لا يتناسب مع بساطة الخطأ المرتكب (أ).

كما قد تتخذ هذه الاساءة في استعمال الاختصاص التقديري صورة أخرى غير تلك التي يتم فيها المبالغة في فرض العقوبة، وذلك بأن يتم التساهل في توقيع العقوبة التأديبية بانطوائها على قدر كبير من الضالة والتخفيف بالنظر إلى ما ينطوي عليه الخطأ المرتكب من درجة خطورة وجسامة كبيرتين (ب)، وفي صورتين هناك تعسف واضرار بالموظف المحال على التأديب. فكلتا الحالتين لا يتحقق معهما التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية، ويجنح بالإدارة إلى الخروج عن الهدف المنشود من التأديب (ج)؛ ذلك أن عدالة العقوبة التأديبية تقتضي أن تكون متناسبة.

وهو الأمر الذي يحمل بلا شك معنى التهديد الدائم للموظف الذي يتعرض للجزاء، لأن اطلاق سلطة الادارة في تحديد ما تراه مؤثما، ومنحها بالمقابل الحرية في تقدير العقوبة التأديبية من شأنه أن يساعد على تفشي حالات تعسف هذه السلطات¹⁶.

أ- التشديد المفرط في العقوبة التأديبية الموقعة

إن انزال السلطات التأديبية لعقوبة تأديبية فيها من التشدد والتجاوز للقدر المعقول بما يفوق الخطأ التأديبي المرتكب من طرف الموظف المخالف من حيث درجة جسامته ومدى مساسه بمقتضيات الوظيفة العامة؛ الأمر الذي يتأكد معه أن هذه السلطات قد أساءت استعمال صلاحياتها التقديرية في اختيار العقوبة التأديبية المناسبة.

إضافة إلى كون هذه السلطات التأديبية في منأى عن رقابة القضاء الاداري - ذلك أن القضاء لم يتدخل لتقدير مدى تناسب الخطأ مع العقوبة التأديبية إلا بعد إقراره لرقابة التناسب في إطار المسائل التأديبية كاجتهاد حديث مخالف بما كان يرى به سلفا - مما يزيد من احتمال تعسف الادارة عند توقيعها للعقوبات التأديبية.

ولا يفوتنا التقرير بأن ركوب متن الشطط في القسوة قد يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن تحمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعة في الشدة، وهو ما يعرقل السير الحسن للمرافق العامة.

بيد أن الهدف الأساس من إقرار النظام التأديبي هو ضمان انتظام هذه المرافق وتسييرها على أحسن وجه ومن ذلك ما وقع في مرفق للسكك الحديدية بجمهورية مصر خلال عامي 2006 - 2007، حيث أنه تم توقيع عقوبات تأديبية بالغة الشدة على سائقي بعض القطارات وبعض المختصين بالمرفق، مما أدى إلى امتناع بعض السائقين عن تنفيذ أعمالهم أحيانا خشية التعرض لهذه الجزاءات القاسية، وتأخر البعض الآخرين أيضا في قيادة القطارات المخصصين لقيادتها بحجة قيامهم بمراجعة كافة الأمور لسلامة القطار، وعدم وجود أي أعطال محققة أو محتملة، وعدم ثقتهم فيما يقرره الفنيين المختصين من صلاحية القطارات الأمر الذي تسبب في تأخر إقلاع عديد هذه القطارات في الزمن المخصص لذلك بصورة متكررة ولافتة للأنظار، فالإفراط في تقدير العقوبة التأديبية قد يؤدي إلى تعطيل المرافق العامة¹⁷.

ومن بين التطبيقات القضائية في جانب الإفراط في قسوة العقوبة التأديبية أيضا ما قضت به المحكمة الادارية العليا بمصر بقولها أن: " الغلو في الجزاء يصم القرار أو الحكم الصادر به بعيب مخالفة القانون - مجازاة الطاعنة بالفصل من الخدمة عن المخالفات الثابتة في حقها وهي لا تتجاوز مخالفة مواعيد الحضور والانصراف وعدم مراعاة الدقة والكياسة في أداء العمل - ما يمثل قمة الإفراط في الجزاء والغلو فيه - يصم الحكم الطعين بعيب مخالفة القانون ويستوجب إلغائه"¹⁸.

ومما تقدم فإن القضاء الإداري المصري لم يتخذ موقف المتفرج أمام الحالات التي تفرض فيها السلطات التأديبية عقوبات مفرطة الشدة، بل وقفت المحكمة الإدارية العليا بالمرصاد كلما التمسست عدم تناسب بين ما ثبت في حق الموظف من أخطاء بسيطة وما يقابلها من عقوبة بالغة الشدة.

كما أن القضاء الإداري الفرنسي هو الآخر؛ ممثلاً في مجلس الدولة الفرنسي ساهم باجتهاداته القضائية في وضع حد لعسف السلطات التأديبية، حينما تصدر قرارات تأديبية تتضمن عقوبات بالغة الشدة مقارنة ببساطة الأفعال المرتكبة من طرف الموظف العام؛ باعتبارها صورة من صور عدم التناسب.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي راقب فيها العقوبة التأديبية الموقعة من قبل الإدارة بالنسبة للتشديد في العقوبة، حكمه فيه قضية M.MBOURY NAURON الصادر بتاريخ: 1979/11/17 والذي قضى فيه بإلغاء عقوبة العزل من الخدمة، حيث وجد أن هذه العقوبة تشكل أقصى عقوبة في قائمة العقوبات التأديبية ولا تتناسب مع الخطأ المرتكب، والمتمثل في الإهمال والتأخير في إيصال الردود على المكاتبات الرسمية¹⁹.

بما أن تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ التأديبي يقتضي مراعاة حق الإدارة في استخدام وسيلة العقاب المقررة قانوناً لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإنه من جهة أخرى لا بد من ضمان واجب الإدارة في عدم إهدار حق الموظف ألا يعاقب بأشد مما اقترف من أخطاء.

ب- التساهل في توقيع العقوبة التأديبية

إن سياسة السلطة التأديبية المتمثلة في التسامح الدائم مع الموظفين الحاليين على المجالس التأديبية تعني طرح العقاب جانبا والإيمان بفلسفة سلوكية أقرب إلى التهاون، وحينئذ تؤدي هذه السياسة لا محالة إلى التسبب؛ فما الجدوى من عقوبة غير رادعة؟ فالإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانة الموظفين بأداء واجباتهم طمعا في لين هذه السلطات أضف إلى ذلك آثارا أخرى كعدم الطاعة وتراجع كفاءة الموظفين²⁰.

كما أن حالات التساهل المفرط هي الأخرى حركت القضاء الإداري، ودفعت به إلى إعمال رقابة التناسب على العقوبات التأديبية المتمثلة بالتساهل والتفريط أيضا ومن ذلك ما جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية، والذي قضت فيه بأن: " لما كان الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى ثبوت ما هو منسوب إلى المتهم بقرار الاتهام بأن نيته انصرفت إلى الاستلاء على المبالغ موضوع الدعوى لنفسه وبسبب وظيفته ودون أي وجه حق وأنه بذلك قد خرج على مقتضى ما يجب أن يتحلى به العامل من أمانة وسيرة وحسن سلوك ... فما كان يجوز أن يقضي الحكم بعد ذلك بمجازاة المذكور بحسم شهر من راتبه، إذ ليس هناك تناسب بين الذنب الإداري الذي يثبت في حقه وبين الجزاء الذي وقع عليه، فلا جدال أن جرائم الاختلاس من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة ... فيكون الجزاء الحق لمثل هذا العامل الفصل من الخدمة " ²¹.

ما يحدو بنا إلى التقرير بأنه " لا افراط ولا تفريط " فكلا الأمرين تترتب عليه آثار بالغة الخطورة على انتظام سير المرافق العامة، ولذلك يجب إعمال مبدأ التناسب حتى يتم كفالة عدم تعسف السلطات التأديبية ضد الموظفين محل المساءلة التأديبية وتوفير الحماية المطلوبة في اختيار العقوبة التي تتناسب مع الخطأ المرتكب.

ثالثا: خروج السلطة التأديبية عن هدف التأديب

تتمتع السلطات التأديبية بسلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة التأديبية التي تراها مناسبة من بين العقوبات المنصوص عليها، طالما أنها لا تزال ملتزمة بالحدود التي حددها لها القانون لممارسة سلطتها واختصاصها التأديبي.

مما يعني أن السلطة التأديبية يجب أن تراعي عند تقديرها للعقوبة التأديبية المصلحة العامة التي تعلقو على ما سواها، بما يوجب عدم الغلو أو الإسراف في العقوبات التأديبية إسرافاً يرتد أثره على المصلحة المذكورة ولا يقف عند الموظف المخالف²².

فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق عن تحمل المسؤولية خشية من تحمل توابعها، وبالمقابل فإن الإسراف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بواجباتهم الوظيفية طمعا في هذه الشفقة المفرطة في اللين، فكل من طرفي النقيض يتعارض مع الهدف من العملية التأديبية ولا يحقق الموازنة المطلوبة بين فاعلية الإدارة والضمانات المقررة للموظف العام.

فإذا كانت المصلحة العامة - الهدف من وراء توقيع العقوبة التأديبية والعملية التأديبية عموماً - يجب النظر إليها نظرة موضوعية بحيث لا يترك تقديرها لضمير متخذ القرار، وإنما للضوابط التي وضعها المشرع واستجابة لمتطلبات واحتياجات الواقع لضمان تحقيقه للمصلحة العامة، وبهذا نكون قد ألبسنا هذه الفكرة السمة الموضوعية الواجب توافرها بما²³.

ولا نجد أبلغ في التعبير مما قالت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه:

"... تمتد رقابة المحكمة كلما تحسست شططا صارخا في الجزاء، فإن لم تصل المفارقة في الجزاء إلى هذا الحد الصارخ؛ بأن كل ما لا يسه هو مجرد شدة فإن المحكمة تقر بمشروعيتها، وبعبارة أخرى فإن كان الجزاء بحالته ليس فيه خير على حسن سير المرافق العامة ويجافي المصلحة العامة يلغى القرار لعدم التناسب، وإذا كان القرار بحالته يحقق حسن سير المرافق العامة ومقتضيات المصلحة العامة يغدو قرارا سليما²⁴.

وما يستفاد من هذا الحكم أن المحكمة الإدارية العليا لو التمسست وجود مفارقة صارخة وبينه وبين الخطأ التأديبي المرتكب والعقوبة التأديبية الموقعة بشأنه لألغت القرار التأديبي القاضي بتوقيع هذه العقوبة، لخروجه على إطار المشروعية، ومنه المساس بالمصلحة العامة، لأن كلا حالتي التشديد والتخفيف يتنافى معهما تحقيق المصلحة العامة.

خاتمة:

وختاماً يمكن اعتبار الاختصاص التقديري للسلطات التأديبية سبباً من أسباب عدم التناسب بين حدي العقاب التأديبي إذا لم تحسن هذه الأخيرة تقدير هذه الأخطاء التأديبية من حيث أهميتها وخطورتها، أو لم تقم بربطها بالعقوبة التأديبية التي تتناسب معها شدة وضآلة. لأن كلا الوضعين يجافي المصلحة العامة.

كما أنه رغم تحديد المشرع للعقوبات التأديبية على سبيل الحصر إلا نرى أن ذلك لا يعدم تلك السلطة التقديرية، وهو ما يظهر جليا من خلال النصوص القانونية المدرجة لتلك العقوبات التأديبية.

وما يسند الاختصاص التقديري بأن يكون إحدى أهم مسببات عدم التناسب في القرار التأديبي هو عدم خضوعه للرقابة القضائية - الاتجاه السليبي من رقابة التناسب - وبالضبط رقابة التناسب، وليس الرقابة القضائية ككل، لأن ذلك يتنافى ومبدأ المشروعية.

غير أن ما تجدر إليه الإشارة بأن عدم التناسب البسيط بين العقوبة الموقعة وبين الخطأ المرتكب لا ينهض مبرراً للدعاء بالغلو، أو وجود خطأ ظاهر في التقدير؛ أي اعتبار القرار التأديبي غير مشروع بحجة عدم تناسبه، ذلك أن النتيجة الطبيعية لعدم الربط التشريعي بين الخطأ التأديبي والعقوبة في المجال التأديبي هي تمتع السلطة التأديبية بقدر من الحرية في اختيار العقوبة المناسبة، الأمر الذي يترتب عليه وجود قدر من التفاوت في تقدير الجزاء عن ذات الفعل باختلاف السلطة التأديبية. ومن هنا تظهر القيمة الجلية لمبدأ التناسب كأحد أهم الضمانات المقررة للموظف العام حال توقيع العقوبة التأديبية.

ومن هنا ندعو المشرع إلى إلزام السلطات التأديبية بالتقيد بمبدأ التناسب حال إعمال اختصاصها التقديري بشأن توقيع العقوبة التأديبية، نظراً لما تتمتع به من سلطات تقديرية واسعة.

إلى جانب دعوة القضاء الإداري الجزائري إلى تفعيل آليات الرقابة القضائية الحديثة على غرار رقابة الخطأ الظاهر في التقدير، أو رقابة الغلو للحد من صور تعسف السلطات التأديبية حال توقيع العقوبة التأديبية كلما التمس وجود زلل أو خلل بين التقدير.

- 1 يامة ابراهيم، رقابة القاضي الإداري لمشروعية قرارات تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقيقة، تصدر عن جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد التاسع والثلاثون، ديسمبر 2016، ص 05.
- 2 محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة "، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016، ص 70.
- 3 أحمد محمود الحياصات، العقوبات التأديبية الواقعة على الموظف العام، وأثر الغلو فيها على القرار التأديبي " دراسة مقارنة " دار جامعة نايف للنشر، بدون طبعة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2015، ص 110.
- 4 هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر الجامعي، ط 01، الإسكندرية، مصر 2014، ص 541.
- 5 حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، رقم 6399، لسنة 43 ق.ع، بتاريخ: 2000/12/10. نقلا عن منتديات دار العلوم القانونية والإسلامية والإنسانية، متاح على الرابط الإلكتروني: <http://www.adelamer.com/vb/showthread.951>.
- 6 خالد عبد الفتاح محمد، الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكوادر الخاصة " في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية حتى عام 2003 "، العالمية للتجليد والنشر، ط 02، مصر، 2004، ص 154.
- 7 المادة 163 من الأمر 06-03.
- 8 خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية " دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، ط 02 القاهرة، مصر، 2013، ص 261.
- 9 إبراهيم سيد أحمد، شريف أحمد الطباخ، الدعوى التأديبية والدفع التأديبية في ضوء الفقه والقضاء، شركة ناس للطباعة ط 01، القاهرة، مصر، 2015، ص 744.
- 10 خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية " دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، ط 02 القاهرة، مصر، 2013، ص 707.
- 11 عبد القادر عبد الحافظ صالح الشخلي، الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي " دراسة مقارنة "، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، السنة الجامعية 1977-1978، ص 292.
- 12 حسان عبد الله يونس الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، المكتب الجامعي الحديث ط 02، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 479.
- 13 قيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر السنة الجامعية 2008-2009، ص 80.
- 14 المادة 163 من الأمر 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري ج. ر العدد 46، لسنة 2006.
- 15 مليكة الصروخ، القانون الإداري " دراسة مقارنة "، مطبعة النجاح الجديدة، ط السابعة، الدار البيضاء، المغرب، 2010، ص 565.
- 16 عبد القادر عبد الحافظ صالح الشخلي، المرجع السابق، ص 478.
- 17 محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون سنة النشر، ص 119.
- 18 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 137، لسنة 41 ق، بتاريخ: 1996/02/24. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام 1996 حتى 1999.
- 19 - C.E, 17 novembre 1979, Mme MBOURY NAURON, R.D.P, P1449.
- 20 محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة العقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام " دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي "، المكتب الجامعي الحديث، بدون طبعة، الاسكندرية، مصر، 2008، ص 502.
- 21 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 511، بتاريخ 1996/06/22. نقلا عن خالد عبد الفتاح محمد، الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين، المرجع السابق، ص. ص 1097-1101.
- 22 بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري " دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا "، دار الفكر الجامعي، ط 01 الإسكندرية، مصر، 2015، ص 429.
- 23 - عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة السادسة، العدد الثالث سبتمبر 1982، ص 84.
- 24 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 2311، لسنة 38 ق، بتاريخ 1993/08/15. أحمد رياض رزق، الجريمة والعقوبة التأديبية " مبادئ القضاء الإداري في التأديب "، مكتبة الوفاء القانونية، ط 01، الإسكندرية، مصر، 2010، ص. ص 256.