

مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد في تأديب الموظف العام

The principle of non -multiple disciplinary penalties for a single professional error in disciplining the public employee

د. جليل شريف¹،

¹ كلية الحقوق والعلوم السياسية (جامعة لونيبي علي، البلدة 2)،

c.djelid@univ-blida2.dz

تاريخ النشر: 2024/06/01

تاريخ القبول: 2024/05/19

تاريخ الإرسال: 2024/04/22

الملخص:

يخضع الموظف العام الذي يرتكب خطأ مهنيًا لمحاكمة تأديبية من أجل تسليط العقوبة المناسبة للخطأ المنسوب إليه، ولكي تكون محاكمته عادلة فهي تقوم على مبادئ أساسية متفق عليها فقها وقضاء وتشريعًا، من بينها مبدأ عدم تعدد العقوبات على الخطأ المهني الواحد، والهدف من دراسة هذا المبدأ هو الكشف عن نطاقه لرفع ما قد يشوبه من لبس، والوقوف على حكم الأثر المترتب عن مخالفة السلطة الإدارية التأديبية لهذا المبدأ، والذي يجعل القرار أو الحكم التأديبي الصادر بتأديب الموظف العام غير مشروع كونه لا يستند لأي أساس قانوني وليس له أي مبرر منطقي.

الكلمات المفتاحية: الخطأ، الخطأ التأديبي، المخالفة المهنية، الموظف العام، الخطأ المهني، تأديب.

Abstract:

order to shed the appropriate punishment for the error attributed to him, and for his trial to be fair, it is based on basic principles agreed upon jurisprudence, judiciary and legislation, among them the principle of non -multiple penalties on one professional error, the aim of studying this principle is to reveal its scope in order to remove any confusion that may arise from it. And to determine the impact resulting from the disciplinary administrative authority's violation of this principle, which makes the decision or disciplinary ruling issued by disciplining the public employee illegal as it is not based on any legal basis and has no logical justification.

Key words: Error, disciplinary error, professional violation, public servant, professional error, discipline.

مقدمة

كل من يتم توظيفه بطريقة قانونية مباشرة في منصب دائم بمرفق عام تديره سلطة إدارية معينة أو أي شخص معنوي عام يكتسب صفة الموظف العام ، وترتبطه بجهة الإدارة العامة علاقة الوظيفة العامة التي من آثارها قانونا هو أن يتمتع الموظف العام بجملة من الحقوق والامتيازات في مقابل الواجبات التي يقوم بها طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها، ولا ينبغي له أن يتمتع بالحقوق والامتيازات ولا يقوم بواجباته الوظيفية وإلا خرج عن السلوك الوظيفي القويم عند إخلاله لواجب من واجباته الوظيفية ، ويكون بذلك قد ارتكب خطأ مهنيا يعاقب عليه بعقوبة تأديبية من طرف السلطة الإدارية المختصة بتأديبه.

والموظف العام مرتكب الخطأ المهني حتى يسلط عليه الجزاء التأديبي فهو يحاكم محاكمة تأديبية تختلف بشأنها الأنظمة التأديبية المقارنة ، فهي قد تكون محاكمة إدارية أو شبه قضائية أو قضائية حسب طبيعة النظام الإداري التأديبي لكل دولة¹، ونظرا لعدم تكافؤ طرفي المحاكمة التأديبية كونها بين الموظف العام المستخدم في العلاقة الوظيفية وجهة الإدارة العامة التي لها امتيازات السلطة العامة ويدها سلطة تأديبه، وحتى لا تتحرف في استعمال سلطتها في حقه قد أحاط المشرع والقضاء المحاكمة التأديبية بعدة ضمانات من بينها مبدأ شرعية العقوبة وحيدة الجهة التأديبية ، وأن يصدر القرار التأديبي عن السلطة الإدارية التأديبية المختصة ، وشخصية العقوبة التأديبية، والمساواة في العقوبة وضرورة تناسبها مع الخطأ المهني، ووجوب تسبب القرار أو الحكم التأديبي، ومبدأ عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية عن الخطأ المهني الواحد.

وتهتم هذه الورقة البحثية بالتركيز على قاعدة عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد المنسوب الى الموظف العام، نظرا لما لإعمال هذه القاعدة من أهمية بالغة كونها تتعلق بمشروعية القرار أو الحكم التأديبي، وتهدف الدراسة في هذا الصدد الى توضيح معالم هذا المبدأ بإزالة ما قد يلتبس به ، والكشف عن خطورة حالة عدم احترام هذه القاعدة من طرف السلطة الإدارية التأديبية ، وما يترتب عنها من أثار تضرر بالموظف الذي يعاقب للمرة الثانية بغير وجه حق، وأثر ذلك على بقية الموظفين معه ، وعلى الوظيفة العامة في نفس الوقت، وتتمثل إشكالية الموضوع في طرح تساؤل حول ماهي مبررات وشروط إعمال مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد؟ وما هي الآثار المترتبة عن مخالفة هذا المبدأ؟

هذه التساؤلات تكون الإجابة عنها من خلال الخطة الآتية:

المبحث الأول : الإطار القانوني لمبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد

المطلب الأول :معنى مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد ومبرراته

المطلب الثاني: أساس مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد

المبحث الثاني:شروط تطبيق عدم تعدد العقوبات التأديبية على الفعل الواحد

المطلب الأول : ارتكاب الموظف العام لخطأ تأديبي خاضع لنظام تأديبي واحد

المطلب الثاني: عقوبة تأديبية أصلية توقعها سلطة إدارية تأديبية مختصة.

المبحث الأول : الإطار القانوني لمبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد.

من غير اللائق أن يعاقب الموظف العام أكثر من مرة على نفس الخطأ المهني المنسوب إليه، لأن فيه خلاف لمنطق الأمور والعقل مهما كانت طبيعة الجهة التأديبية، وهو ما لا تقضي به القواعد العامة في المحاكمات الأخرى، كما أنه يجافي قواعد العدالة، وينتهك مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، ومن هنا لا بد من حضر تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد كمبدأ أساسية= يتعين على الجهة التأديبية احترامه، ويمكن توضيح مضمون هذا المبدأ ومبرراته وأساسه القانوني في النقطتين التاليتين:

المطلب الأول: معنى مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد ومبرراته.

لتوضيح مضمون مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد في المحاكمة التأديبية، يتطلب الأمر فهم معنى هذا المبدأ ثم بيان مبرراته على النحو التالي:

الفرع الأول: معنى المبدأ.

إن العقوبة التأديبية هي الجزاء التأديبي الذي يوقع على الموظف العام عند ثبوت الخطأ المهني المنسوب إليه، وهي محددة على سبيل الحصر خلافا للخطأ المهني الذي لا يقع تحت حصر²، ومن ثم لا يجوز تعددها على الخطأ المهني الواحد عملاً بقاعدة عدم معاقبة الموظف العام على ذات الخطأ المهني بعد معاقبته عليه مرة سابقة ، وسواء كان تأديبه بقرار إداري تأديبي صادر عن سلطة إدارية تأديبية مختصة لوحدها أو أصدرته بناء على الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء مثل النظام التأديبي في الجزائر³، أو بحكم قضائي صادر عن محكمة تأديبية في ظل النظام التأديبي القضائي كما هي عليه الحال في جمهورية مصر العربية، فلا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين

تابعتين لنظام قانوني واحد، عن نفس الخطأ بالنسبة للموظف العام ذاته ، وخلال نفس الفترة الزمنية والمكان المرتكب خلالهما الخطأ المهني ، ما لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، أو اعتبار إحداهما تابع للآخر⁴، فالاستثناء الوارد على هذا المبدأ كما سيأتي لاحقاً هو وجود نص قانوني صريح على الجمع بين عقوبتين أو على عقوبة تابعة للعقوبة الأصلية.

الفرع الثاني: مبررات مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد.

لمبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد العديد من المبررات ترجع الى منطق العقل ومقتضيات العدالة واحترام النظام العام العقابي وحقوق المتهم وحجية العقوبة التأديبية المفروضة، ولا يخفى على أحد أخيراً الفائدة المعنوية لهذا المبدأ على الموظف⁵، ويمكن حصر أهم هذه المبررات في مقتضيات قواعد العدالة وطبيعة العلاقة الوظيفية فيما يلي:

أولاً: مقتضيات قواعد العدالة.

ووفقاً لقواعد العدالة ومنطق الأمور والعقل فإنه من غير اللائق بل ومن المستهجن أن موظفاً عاماً ارتكب خطأً تأديبياً معيناً يعاقب عليه أكثر من مرة، فإذا كانت العقوبة بناءً على قرار إداري تأديبي فإن السلطة الإدارية المختصة التي أصدرته تنتهي ولايتها بصدور هذا القرار، وإذا كانت بناءً على حكم قضائي تأديبي نهائي جرى تنفيذه تنتهي بصدده هو الآخر ولاية القضاء التأديبي، وكل ذلك عملاً بما تقتضي به القواعد العامة في أية محاكمة مهما كان نوعها ونظامها القانوني، وهو ما يبرر وجوب امتناع السلطة الإدارية التأديبية عن إعادة معاقبة ذات الموظف العام عن ذات الخطأ المهني مرة ثانية.

ثانياً: طبيعة العلاقة الوظيفية.

تقتضي طبيعة العلاقة الوظيفية بين الموظف العام والسلطة الإدارية التي تستخدمه المحافظة على المصلحة العامة ومصلحة الموظف في نفس الوقت، وللوقوف على الأركان العامة للمسؤولية التأديبية ومنح السلطات التأديبية صلاحيات تكفي بالقدر الذي تتحقق به مسؤولية الموظف المخطئ ، دون إهدار لحقوقه التي كفلها المشرع من أجل تحقيق عادل يمكنه من الدفاع عن نفسه ومن دون المغالاة في توفير الضمانات بما من شأنه شل فاعلية سلطات التأديب⁶، ولأن الجزاء هنا تأديبي يهدف في غير الأخطاء الجسيمة الى تأديب الموظف العام وإعادته تأهيل سلوكه الوظيفي، ولذا يقتضي المجال التأديبي المحافظة على استقرار الثقة في العلاقة بين الموظفين والسلطات الإدارية التي تستخدمهم ، وبعث الطمأنينة في نفس الموظف الذي تمت معاقبته تأديبياً على الخطأ المنسوب إليه، ولا يبقى خائفاً من أنه سيعاقب مرة أخرى عن نفس الخطأ ، خصوصاً إذا كانت عقوبته في المرة الأولى خفيفة لم يترتب عنها انتهاء علاقته

الوظيفية دون أن يرتكب خطأ آخر، وتحسنت علاقته الوظيفية بجهة الإدارة ، الأمر الذي تستلزمه مبادئ العدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية بعدم المعاقبة على الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة تناسبه ، وإن مسؤولية مرتكب الخطأ يجب أن تتخذ في نطاق مخالفته، بحيث يطمئن الى أنه لن يلحق به في المستقبل أي عقاب آخر عن مخالفة سبق أن ارتكبها وعوقب عليها⁷،

وهو ما تفرضه ضرورة احترام كافة القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء، أما تكرار اصدار ذات القرار التأديبي على نفس الخطأ المهني فهو لا يستقيم وحسن العلاقة بين الموظف العام والسلطة التأديبية التي تعيد معاقبته مرة ثانية على نفس وقائع الخطأ المهني.

المطلب الثاني: أساس مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد.

يرجع أساس مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد الى قاعدة شرعية العقوبة التأديبية، وتكريسه من المشرع والاجتهاد القضائي كمبدأ من مبادئ المحاكمة التأديبية العادلة، والتي تفرع عنها مبدأ حضر تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد في المحاكمات التأديبية، واستقر العمل به في التشريع والقضاء المقارن:

الفرع الأول: اشتقاق المبدأ من شرعية العقوبة التأديبية.

من المتفق عليه أنه من النتائج التي رتبها الفقه والقضاء على مبدأ شرعية العقاب قاعدة عدم عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين⁸، فالأصل أن كل مخالفة للقانون مهما كان نوعها يقرر لها المشرع عقوبة لمرة واحدة، فلا مبرر لتكرارها مرة أخرى لعدم شرعيتها، وفي نفس الإطار تكون العقوبة التأديبية مرة واحدة للموظف العام على خطأ مهني واحد، فإذا كانت معاقبته مرة أخرى على نفس الخطأ، فهي ليس لها السند القانوني ونتيجتها مخالفة أحكام النظام العام التأديبي وإهدار سيادة القانون و قواعد العدالة، وفي هذا الصدد فإن المحكمة الإدارية العليا بمصر قضت بأنه استقرت احكام القضاء الإداري على أن تقضي إعمال مبدأ شرعية العقوبة يؤدي إلى عدم إمكان عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين ، لأن ذلك يؤدي الى ازدواجية العقاب وهو أمر غير جائز⁹، وقضاءها هذا سديد كون إنزال نفس العقوبة على نفس الخطأ المعاقب عليه الموظف مرة سابقة لا مشروعية له، ذلك أن توقيع جزاءين عن مخالفة واحدة هو انحراف صارخ عن حد المشروعية ، فازدواجية العقوبة تفترض بطريق المنطق والعقل أن تكون هناك ازدواجية في الخطأ، أما أن تحصل هذه الثنائية تجاه خطأ واحد ، فإن السلطة التأديبية تبلغ أوج طابعها التحكمي، فالازدواج هو انحراف عن القانون وليس بإمكان الانحراف أن يكون علاجاً لأي شيء¹⁰.

الفرع الثاني: التكريس التشريعي والقضائي للمبدأ.

من المبادئ المستقرة في النظام القانوني الجزائي هو عدم جواز فرض عقوبتين على الواقعة الواحدة وهو مبدأ مسلم به فقها وفضاء وتشريعا، في جميع المجالات العقابية الجزائية والتأديبية، والذي يعني في المجال التأديبي عدم إمكانية فرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف بسبب نفس المخالفة فلا يجوز فرض عقوبتين أصليتين نهائيتين يخضعان لنظام قانوني واحد (النظام التأديبي أو النظام الجزائي) على نفس الجريمة وعلى نفس الخطأ¹¹، وهو ما تقرره بعض التشريعات والاجتهادات القضائية المقارنة:

أولاً: مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد في ضوء التشريع المقارن.

كرست بعض التشريعات العربية مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد ومن بينها المشرع الإماراتي إذ نص صراحة على أنه لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو أن يفرض عليه أكثر من جزاء¹²، وحرص المشرع الليبي في القوانين المتعاقبة المنظمة للوظيفة العامة تأكيده على هذا المبدأ وآخرهم قانون تنظيم علاقة العمل بالنص على أنه لا يجوز محاكمة الموظف على مخالفة واحدة أكثر من مرة، كما لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة واحدة للمخالفة الواحدة¹³، وكذلك فعل المشرع اللبناني في القانون المتعلق بنظام الموظفين بخصوص مجال أصول المحاكمة في مجالس التأديب حين نص صراحة على أنه لا يجوز أن تقرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف نفسه في القضية نفسها ما لم تكن العقوبة الثانية صادرة عن مجلس التأديب أو عن رئيس أعلى وفي هذه الحالة تلغى العقوبة الأولى¹⁴، كما كرس هذا المبدأ المشرع القطري بألا يجوز توقيع أكثر من جزاء عن المخالفة الواحدة¹⁵، وذات المبدأ جسده المشرع المصري¹⁶.

وبالرجوع الى المشرع الجزائري لم يرد في الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية النص صراحة على مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد، وإنما يستفاد ضمنا من خلال معالجته للمبادئ العامة في النظام التأديبي حينما بين أنه يشكل كل تخذ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، فعبارة عقوبة تأديبية هنا جاءت بصيغة المفرد ما يوحي بأن الموظف المخطئ يتعرض لعقوبة تأديبية واحدة من ضمن ما ورد من عقوبات في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹⁷، بينما في القانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء لسنة 2004 ورد النص صراحة على انه لا تترتب على ارتكاب خطأ تأديبي إلا عقوبة واحدة، مستثنيا من ذلك حالة اصطحاب النقل التلقائي إذا كانت العقوبة من الدرجة الثانية والثالثة¹⁸، كما تجدر الإشارة أن مبدأ عدم تعدد العقوبات

التأديبية على الخطأ المهني الواحد يدخل ضمن القاعدة الدستورية التي كرسها المؤسس الدستوري الجزائري والتي مفادها خضوع العقوبات الجزائية لمبدأي الشرعية والشخصية¹⁹، بالإضافة الى نطاق تطبيق هذا المبدأ على الصعيد العالمي في مجال التأديب سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص بأن صار من المبادئ العالمية²⁰.

ثانياً: مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ الواحد في الاجتهاد القضائي المقارن.

يرجع الفضل في إرساء مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ الواحد الى استقرار الفقه والقضاء على تطبيقه عرفياً قبل أن يقوم المشرع بالنص عليه ، من خلال اتفاق الفقه والقضاء الإداري في مصر وفرنسا على وجوبه باعتباره نتيجة لمبدأ الشرعية²¹، إذ كرس القضاء القضائي الإداري في فرنسا هذا المبدأ بشكل صريح بحيث لا يجوز أن تفرض أكثر من عقوبة واحدة على الخطأ الواحد ، وجعله ضمن طائفة المبادئ العامة للقانون التي توصل إليها من خلال اجتهاده، ولتأكيد على أهمية هذا المبدأ اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن قاعدة حظر ازدواج العقوبات التأديبية من المبادئ العامة للقانون ، والتي تطبق حتى في حالة عدم وجود النص الذي يقرها²²، وكذلك جسد القضاء الإداري بمصر هذا المبدأ في الكثير من القضايا من أهمها تلك التي قضت فيها محكمة القضاء الإداري بأن من أولويات المبادئ القانونية المسلم بها عدم جواز العقاب عن الواقعة الواحدة إلا مرة واحدة ، كما أكدت المحكمة الإدارية العليا أنه لا يجوز معاقبة الموظف على الذنب الواحد مرتين وهذه من البدايات التي تقتضيها قواعد العدالة ، ومن الأصول المسلمة في القوانين الجزائية، ومهما كانت طبيعة الجزاء التأديبي الذي وقع في الأول فإنه يجب ما عاداه، أي يحبه ويمنعه، مادام قد وقع بالفعل طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة²³، وقد سار على هذا المبدأ أيضاً القضاء الإداري بالمملكة العربية السعودية والذي أكد أنه من المستقر عليه عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي على الفعل الواحد²⁴، ومن هنا يتضح جلياً ثبات هذا المبدأ في القضاء الإداري المقارن المتفرع بداهة عن شرعية العقاب ولأن القرار الإداري التأديبي سببه وقائع معينة تشكل الخطأ المهني الذي ينسب للموظف في زمان ومكان معينين فإنه بتنفيذ العقوبة المقررة له محل القرار التأديبي يفرغ هذا القرار من محتواه وتنتهي معه سلطة الجهة الإدارية التأديبية وليس من منطلق العدالة تكرار نفس العقوبة على نفس الخطأ المهني.

المبحث الثاني: شروط تطبيق عدم تعدد العقوبات التأديبية على الفعل الواحد.

يشترط لتطبيق قاعدة عدم تعدد العقوبات التأديبية على الفعل الواحد أن يكون الخطأ المنسوب لذات الموظف العام واحداً، وخاضعاً لنظام تأديبي واحد، وله عقوبة أصلية واحدة، وهذه الشروط يستوجب الأمر توافرها متكاملة لإعمال هذا المبدأ، ويمكن توضيحها فيما يلي:

المطلب الأول: ارتكاب الموظف العام لخطأ تأديبي خاضع لنظام تأديبي واحد.

ومفاد هذا الشرط هو أن يكون الخطأ التأديبي الذي ارتكبه الموظف واحداً ينتمي الى نظام تأديبي واحد، ويتم معالجة هاتين الجزئيتين فيما يلي:

الفرع الأول : أن يكون الخطأ التأديبي واحداً مستقلاً زمنياً.

يقضي مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية ارتكاب الموظف العام خطأ تأديبياً واحداً معيناً في مدة زمنية محددة، فلا مجال لإعمال هذا المبدأ إذا نسبت للموظف عدة أخطاء تأديبية ، بحيث يجوز للسلطة الإدارية التأديبية أن توقع عليه العقوبة الأكثر شدة عملاً بالقواعد العامة، أو تكرر ارتكاب نفس الخطأ من طرفه في مدة زمنية أخرى، أو كانت العقوبة التأديبية مرفقة بعقوبة تكميلية ينص عليها القانون أو يرتبط بها إجراء تنظيمي أو وقائي، فإذا ارتكب الموظف العام خطأ تأديبياً واحداً كالغياب عن العمل مثلاً ثم جوزي عن هذا الخطأ، وبعدها ارتكب نفس الخطأ وعوقب عنه مرة أخرى ، فهذا لا يخالف مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية عن الفعل الواحد لاستقلال الخطأ الأول عن الخطأ الثاني زمنياً ، فإذا كان الجزاء التأديبي الثاني قائم على نفس الوقائع المادية التي قام عليها الجزاء الأول، فلا توجد هذه الوحدة عندما تختلف الوقائع المادية التي يقوم عليها الجزاء الثاني عن تلك التي سبب بها القرار الأول، وإنما لا يجوز طبقاً لقاعدة عدم تعدد الجزاء هو عقاب الموظف عن نفس الوقائع التي سبق عقابه عليها ، إذ في هذه الحالة يوجد جزاءين سببهما واحد، أما إذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع العقوبة الأولى فالأمر هنا يتعلق بخطأ تأديبي جديد والعقاب عليه تأديبياً جديد ، ذلك أن المخالفة المرتكبة هنا من قبل الموظف متعددة، فلا مجال لإعمال هذا المبدأ، وبالتالي يسوغ للسلطة التأديبية توقيع أكثر من عقوبة بحقه، ونفس الحكم بالنسبة للجريمة المستمرة²⁵.

الفرع الثاني: خضوع العقوبة لنظام تأديبي واحد.

يخضع تأديب الموظف العام الى القانون الأساسي للوظيفة العامة الذي ينظم علاقته بالسلطة الإدارية كموظف عام، والى النظام الداخلي الخاص بالجهة الإدارية التي تستخدمه، ومن ثم فإن إعمال مبدأ عدم

تعدد العقوبات التأديبية على الفعل الواحد يكون في إطار نظام تأديبي واحد، وهذا عملاً بمبدأ وحدة الجزاء التأديبي الذي يعتبر من أهم المبادئ المستقرة في كل من القانون الإداري والجنائي.

ومن هنا يحظر أن يعاقب الموظف العام بأكثر من عقوبة من نفس النظام على الخطأ التأديبي الواحد، والعقوبة التي تقابل الخطأ التأديبي الذي ارتكبه الموظف العام هي العقوبة التأديبية التي نص عليها المشرع الجزائري في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، وذلك بأن تكون من نفس درجة الخطأ التأديبي²⁶، فإذا كان من الدرجة الثانية تقابله العقوبة من نفس الدرجة والتي هي إما التوقيف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام أو الشطب من قائمة التأهيل، وهما عقوبتان متدرجتان من الخفة إلى الشدة لجهة الإدارة التأديبية السلطة التقديرية في تسليط إحداها على الموظف دون الأخرى.

وإذا كانت العقوبة التأديبية خاضعة لنظام تأديبي آخر أو كانت عقوبة جزائية²⁷، فلا ينطبق عليها مبدأ عدم تعدد العقوبات على الخطأ التأديبي الواحد، فمثلاً الموظف مرتكب جريمة الرشوة ينال عقوبتان الأولى جنائية تخضع لأحكام قانون العقوبات والثانية تأديبية تخضع لأحكام القانون المتعلق بالوظيفة العامة لكل واحدة منهما طبيعتها العقابية، فإذا كانت الوقائع المنسوبة للموظف العام ذات طبيعة جنائية وكانت في ذاتها تشكل مخالفة تأديبية، فليس هناك ما يمنع الجهة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف مرتكب الجريمة من معاقبته تأديبياً لاعتبار أن العقوبة التأديبية تهدف إلى الحفاظ على مصلحة الوظيفة العامة، ويعاقب جزائياً بمحاكمته وفقاً لأحكام قانون الإجراءات الجزائية، ولا تعتبر معاقبته جزائياً خرقاً لمبدأ عدم تعدد العقوبات على الخطأ التأديبي، كما أنه قد لا يدان ويحصل على البراءة ، فهو إذا لم يلحقه الجزاء الجنائي قد يلحقه الجزاء التأديبي إذا أصرت الجهة الإدارية التي ينتمي إليها على مجازاته تأديبياً حفاظاً على كرامة الوظيفة العامة وشرف المرافق العامة.

وفي الحالات التي تسمح فيها تشريعات الوظيفة العامة مثل الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساس العام للوظيفة العامة إلى بعض الموظفين العموميين ممارسة مهنة أخرى مثل مهنة المحامين والمحضرين القضائيين والموثقين والأطباء وغيرهم، فإن هؤلاء كل واحد منهم ينتمي لنظامين تأديبيين مختلفين الأول نظام التأديب في قانون الوظيفة العامة والثاني نظام التأديب في قانون المهنة الأخرى التي ينتمي إليها الموظف العام، فإذا عاقبته الجهة الإدارية المختصة بتأديبه على الخطأ المهني المنسوب إليه ثم عاقبته تأديبياً الجهة الثانية التي ينتمي إليها عن ذات الخطأ، فلا يعتبر ذلك من قبيل تعدد العقوبات التأديبية على الفعل الواحد الغير جائز في المجال التأديبي.

وكذلك الحال بالنسبة للموظف العام الذي يكون في حالة انتداب أو في تكوين في مؤسسة أخرى غير المؤسسة التي يزول فيها وظيفته العامة، وهنا تكون العقوبة التأديبية المسلطة عليه ليست خاضعة لنظام تأديبي واحد، وبالتالي ينال العقوبة التأديبية أكثر من مرة، وليس فيها مساس بعدم جواز تعدد العقوبات على الخطأ التأديبي الواحد كون كل عقوبة تأديبية تخضع لنظام تأديبي مستقل.

المطلب الثاني: عقوبة تأديبية أصلية توقعها سلطة إدارية تأديبية مختصة.

يقتضي مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات على الخطأ المهني الواحد أن تكون العقوبة التأديبية أصلية واحدة تختص بتوقيعها على الموظف العام المخطئ مهنيا سلطة إدارية تأديبية مختصة واحدة، ويمكن أن نتعرض إلى ذلك في النقطتين التاليتين:

الفرع الأول: عقوبة تأديبية أصلية واحدة.

ويقصد بها العقوبة التي يقررها المشرع للخطأ التأديبي وهي التي تطبق مرة واحدة على الموظف العام مقابل الخطأ المهني الواحد الذي ارتكبه، والمنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فإذا كان الخطأ من الدرجة الثانية تسلط عليه العقوبة التي قررها المشرع لهذه الدرجة من درجات الأخطاء التأديبية كعقوبة تأديبية أصلية يجب تطبيقها دون سواها، مثل أحد العقوبات التي وضعها المشرع بالنسبة للعقوبة من الدرجة الثالثة، أما إذا كانت عبارة عن إجراء إداري تبغي يهدف إلى تنظيم المرفق العام فذلك لا يعد من قبيل تعدد العقوبات على الخطأ التأديبي الواحد.

ويعتبر مبدأ وحدة الجزاء التأديبي من المبادئ التي استقرت في كل من القانونيين الإداري والجنائي، ولم يعد الفقه الحديث يتردد في اعتبار قاعدة عدم جواز الجمع بين جزأين كمبدئ عام في القانون يطبق دون حاجة إلى النص عليه²⁸، فلا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد

على نفس الخطأ المنسوب للموظف ذاته وفي نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها الخطأ²⁹.

وهذه القاعدة نتيجة حتمية مترتبة على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، ولإعمالها يجب أن يكون الخطأ الذي ينسب للموظف العام يتعلق بنفس وقائع الفعل أو الأفعال التي عوقب بها سابقا، وهو ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه إذا كان الأصل العام عدم توقيع الجزاء مرتين عن الواقعة الواحدة، فهذا لا يعني عدم توقيع جزاء تأديبي جديد عن كل مخالفة تأديبية جديدة نسبتها إلى ذات الموظف لسابقة مجازاته تأديبيا ولو كانت المخالفة التي سبق مسائلة الموظف عنها ومجازاته تأديبيا، حتى ولو جمعت بينهما عناصر التماثل والتشابه في طبيعة المخالفة، طالما أن الواقعة المشكلة للمخالفة الجديدة تغاير ذات

الواقعة التي سبق مسألته ومجازاته عنها تأديبيا³⁰، فكلما كان الأمر يتعلق بظهور وقائع جديدة بعد العقوبة الأولى ينطبق عليها وصف الخطأ المهني جاز للسلطة الإدارية معاقبة الموظف عليه، أو كانت الجريمة التي ارتكبتها الموظف من الجرائم المستمرة فلا يمنعها من معاقبته مرة أخرى، ولا يعتبر ذلك من قبيل تعدد العقوبات التأديبية على الخطأ المهني الواحد.

الفرع الثاني: وحدة السلطة التأديبية.

ومقتضى هذا الشرط أن تتولى مباشرة تأديب الموظف العام ذات السلطة التأديبية المختصة الواحدة لأكثر من مرة، أما إذا كانت سلطة تأديبية ثانية يخضع لها ذات الموظف العام نتيجة علاقة أخرى غير علاقة الوظيفية العامة، وفي هذا الصدد أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على وحدة السلطة التأديبية إنما يستفاد ذلك ضمنا من المادة 160 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المشار إليه سابقا الذي مفاده يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية، فقد يكون الفعل المنسوب الى الموظف العام الذي ينتمي الى نظام تأديب متعدد هو جريمة إفشاء السر المهني، وهو فعل مشين يمس كل الجهات التي ينتمي اليها ذلك الموظف، ومن ثم يحق لكل واحدة من جهة الإدارة العامة التي تربطه بها علاقة الوظيفة العامة والجهات الأخرى التي ينتمي إليها أن تتفرد بمجازاته تأديبيا، وليس في ذلك خرق أو مساس بمبدأ عدم جواز تعدد العقوبات على الفعل الواحد.

كما لا يمس بهذا المبدأ كل إجراء تنظيمي بسبب الخطأ التأديب المعاقب عليه الموظف مثل ما ورد النص عليه صراحة في القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء بأنه لا يترتب على ارتكاب خطأ تأديبي إلا عقوبة واحدة، غير أن العقوبات من الدرجتين الثانية والثالثة يمكن أن تكون مصحوبة بالنقل التلقائي³¹، ومن ثم فإن إجراء النقل في هذه الحالة لا يعتبر من قبيل تعدد العقوبات على الخطأ المهني الواحد، كما تخرج عن دائرة حضر تعدد العقوبات التأديبية على ذات الخطأ المهني لذات الموظف حالة إلغاء القرار التأديبي لعيب في الشكل أو الإجراءات، أو كان من أصدره غير مختص به فهنا تعاد المحاكمة التأديبية من جديد ويصح العيب الذي من أجله ألغي القرار التأديبي وأن تسليط نفس العقوبة لا يعتبر من قبيل تعدد العقوبات على الخطأ المهني الواحد.

الخاتمة

يتبين في ختام هذا المقال أن الأصل بعد صدور القرار التأديبي، تكون السلطة التأديبية قد استنفذت سلطتها التقديرية في تحديد الخطأ المهني المنسوب للموظف العام والعقوبة المناسبة له من ضمن العقوبات التي وضعها المشرع لهذا الخطأ، وحسب درجته المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية، وتطبق عليه بناء على محاكمة تأديبية سواء كانت إدارية أو شبه قضائية أو قضائية، وتسلب هذه العقوبة مرة واحدة على الموظف المخطئ دون تكرارها مرة أخرى كقاعدة مترتبة عن مبدأ شرعية العقوبة بوجه عام والعقوبة التأديبية بوجه خاص، وبالنتيجة تمتع السلطة الإدارية التأديبية أو أية سلطة تأديبية أخرى توقيع عقوبة تنفيذية أخرى عن ذات الفعل على الموظف المذنب.

والقرار الإداري التأديبي يبنى على سبب يتمثل في واقعة أو وقائع تشكل خطأ مهنيًا ينسب للموظف العام في مكان وزمان معينين، وهو الذي يدفع السلطة الإدارية التأديبية المختصة مرة واحدة لإصدار قرار تأديب الموظف المخطئ، أو يدفع الجهة القضائية التأديبية مرة واحدة لإصدار حكمها التأديبي في حق الموظف المخطئ، وأي تكرار للقرار الإداري التأديبي أو الحكم القضائي التأديبي فهو فاقد للمشروعية.

وان تطور العلاقة الوظيفية بين الإدارة العامة والموظف العام في ظل مبدأ المشروعية الذي يقتضي خضوع كلا الطرفين لسيادة القانون من جهة ومن جهة أخرى توفر الوسائل المادية والتكنولوجية في السلطة الإدارية التأديبية والتي من بينها الملف الإداري للموظف الذي تدون فيه سوابقه التأديبية، الأمر الذي يجعل من غير المعقول أن السلطة الإدارية التأديبية الثابت لها من خلال هذا الملف عندها أنه قد عوقب على خطأ مهني معين، أن تعيد معاقبته عنه مرة أخرى، فإذا فعلت ذلك تكون قد ارتكبت خطأ في حق هذا الموظف الذي يكون له حق الطعن عليه بالإلغاء على قرار تأديبه المتكرر أمام القاضي الإداري المختص وطلب التعويض عن الضرر الذي لحقه من ذلك القرار التأديبي غير المشروع.

قائمة المراجع

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1987، ص 290.

² - المواد 163 من الأمر 06-03 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، ج ر، العدد 46، الصادرة بتاريخ 20 جمادى الثانية 1427 الموافق 16 يوليو 2006.

- ³⁻ المادة 6/12 من المرسوم التنفيذي رقم 199/20 مؤرخ في 25 يوليو 2020 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، العدد 44، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 2020.
- ⁴⁻ محمود عصفور، التأديب والعقاب في علاقة العمل، دراسة مقارنة، القاهرة، 1972، ص...نقلا عن.....
- ⁵⁻ عمر عباس الحسينية، التجريم والعقاب في النظام التأديبي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص 195.
- ⁶⁻ بوادي مصطفى، ضمانات تأديب الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013-2014، ص 182.
- ⁷⁻ بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص 182.
- ⁸⁻ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 290.
- ⁹⁻ أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، دون طبعة، القاهرة، مصر، 2011، ص 623.
- ¹⁰⁻ بوادي مصطفى، المرجع نفسه.
- ¹¹⁻ قيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2008-2009، ص 77.
- ¹²⁻ المادة 1/81 من المرسوم بقانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، رقم 11 لسنة 2008،
- ¹³⁻ المادة 3/156 من قانون رقم 12 لسنة 2010 يتعلق بعلاقة العمل بالجمهورية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى.
- ¹⁴⁻ المادة 8/59 من نظام الموظفين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112، لسنة 1959، المعدل والمتمم.
- ¹⁵⁻ المادة 89 في فقرتها الأخيرة من القانون القطري رقم 16-15 المتعلق بالموارد البشرية المدنية.
- ¹⁶⁻ المادة 162 من قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم 2016 لسنة 2017 المتعلق بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.
- ¹⁷⁻ المادة 160 والمادة 163 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.
- ¹⁸⁻ المادة 69 من القانون العضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06-09-2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر، العدد 57 الصادرة في 08 سبتمبر 2004.
- ¹⁹⁻ المادة 167 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30-12-2020 يتعلق بالتعديل الدستوري 2020.
- ²⁰⁻ جاء في نص المادة 1/11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً الى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه.
- ²¹⁻ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبات التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، 1976، ص 192.
- ²²⁻ بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص 282.
- ²³⁻ نقلا عن أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، المرجع السابق، ص 263.
- ²⁴⁻ ديوان المظالم، مكتب الشؤون الفنية/ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1432هـ، 235/10.

- 25 - بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص 283.
- 26 - المادتان 163، 179، الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.
- 27 - المادة 160 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والمادة 69 من القانون العضوي رقم 11-04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، المرجع السابق.
- 28 - نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراية مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 160.
- 29 - خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفات المالية في القانون الليبي، منشورات خاصة، قاريونس بنغازي، ط1، سنة 1997، ص 377.
- 30 - المحكمة الإدارية العليا بمصر، طعن رقم 4218، لسنة 45، 23 يونيو، 2001، ص 2303.
- 31 - المادة 68 من القانون العضوي رقم 11-04 مؤرخ في 5-09-2004. يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر العدد 57، الصادرة بتاريخ 06-09-2004.