

سقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة بين غياب النص واستقرار المراكز القانونية(*)

د. عبد الحفيظ الشيمي
أستاذ القانون العام المشارك
كلية القانون، جامعة قطر
الدوحة، قطر

الملخص

تهدف هذه الدراسة إلى معالجة الأثر القانوني المترتب على عدم تنفيذ العقوبة التأديبية، وبيان ما إذا كانت الإدارة تملك تنفيذها فيما بعد بأثر رجعي أم بأثر مباشر، وأثر ذلك على المركز القانوني للموظف العام. كما تناولت الدراسة أوجه الفرق بين عدم تنفيذ العقوبة وما قد يقترب منها كنظام محول العقوبة. كما ناقشت الدراسة مدى جواز استعارة نظام سقوط العقوبة الجنائية وإعماله على العقوبات التأديبية. وقد اعتمدت هذه الدراسة المنهجين الاستنباطي والمقارن، ثم خلصت إلى عدة نتائج، أهمها: إن فكرة هروب المتهم في القانون الجنائي لفترة من الزمن، الأمر الذي يترتب عليه سقوط العقوبة الجنائية غير متحقق في المجال التأديبي، حيث إن الموظف العام يكون أمام بصر الإدارة، ولا تنتهي علاقته بالإدارة إلا بأحد الأسباب المؤدية إلى انتهاء العلاقة الوظيفية، ومن ثم فإن إعمال سقوط العقوبة التأديبية بالتقادم يكون أدهى إلى تقصير الإدارة دون الموظف العام محل المساءلة التأديبية، وإنه في حال قيام الإدارة بتنفيذ العقوبة يتعين عليها أن يكون تنفيذها من تاريخ علمها بعدم التنفيذ؛ ذلك أن تنفيذ العقوبة التأديبية بأثر رجعي، وإن كان يجوز في العقوبات الأدبية أو المعنوية، لا يمكن إعماله في مجال العقوبات المالية أو الجسيمة؛ لما يترتب على هذا التنفيذ من مساس بالحقوق المكتسبة للموظف العام كالحق في الترقية.

كلمات دالة: تأديب الموظف العام، وتنفيذ العقوبة التأديبية، وسقوط العقوبة التأديبية، والإدارة، والموظف العام.

وتاريخ قبوله للنشر: 2023/7/25

(*) تاريخ تقديم البحث للنشر: 2023/3/23

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة وأهميتها

تضمنت قوانين الخدمة المدنية، أو قوانين الموارد البشرية المدنية، انقضاء للجريمة التأديبية أو الدعوى التأديبية بنصوص صريحة⁽¹⁾، ومن القوانين التي تبنت فكرة تقادم الجريمة قانون الموارد البشرية القطري، بنصه على سقوط المساءلة التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ وقوع المخالفة، وتنقطع المدة بإجراءات التحقيق، أو إحالة الموظف إلى المساءلة التأديبية. وتسري المدة من جديد من تاريخ آخر إجراء أُتخذ في المخالفة. وإذا كوّن الفعل جريمة جنائية، فلا يسقط الحق في المساءلة التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية. وتتقضي الإجراءات التأديبية بوفاة الموظف⁽²⁾. ولا يمنع انتهاء خدمة الموظف - لأي سبب من الأسباب، عدا الوفاة - من مساءلته تأديبياً؛ إذا كان قد بدء في اتخاذ إجراءات التحقيق معه قبل انتهاء خدمته.

إلا أنه في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة يجوز مساءلة الموظف تأديبياً، ولو لم يكن قد بدء في التحقيق معه قبل انتهاء خدمته، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. إلا أن الجزاء في هذه الحالة (الأخيرة) لا يتجاوز الجزاء المالي؛ ويكون للقرار الصادر من الهيئة التأديبية بتوقيع الجزاء المالي (الغرامة) قوة السند التنفيذي، استناداً إلى فكرة القوة التنفيذية المعروفة للقرارات الإدارية⁽³⁾.

وعلى خلاف ما سبق لا تخلو القوانين الوظيفية من وضع نظام قانوني لمحو الجزاء التأديبي، بحيث لا يكون لهذا الجزاء أي أثر على مستقبل الموظف الوظيفي، وألا يكون في ذهن الإدارة، وهي تصدر قرارات تتعلق بالمركز القانوني له، أي تأثير على هذه القرارات،

(1) تجدر الإشارة إلى أن القانون الفرنسي لم يأخذ بتقادم الجريمة التأديبية إلا في عام 2016، بعد انتقاد الفقه الفرنسي لهذا المسلك، وإزاء ذلك كان يرفض فكرة تقادم الجريمة التأديبية برغم مناداة الفقه بالتقادم باعتباره أحد المبادئ القانونية العامة: راجع في ذلك: مهند نوح، تقادم الدعوى المسلكية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سورية، مج30، ع1، السنة 2014، ص57. كما تجدر الإشارة إلى أن أغلب القوانين جعلت مدة تقادم الجرائم التأديبية ذات الطابع الإداري ثلاث سنوات من تاريخ وقوعها، أو من تاريخ آخر إجراء أُتخذ بشأنها، بينما قوانين أخرى جعلت مدة تقادم المخالفات التأديبية خمس سنوات من تاريخ وقوعها، أو من تاريخ آخر إجراء أُتخذ بشأنها، ومن ذلك نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم بالقانون في 4 أبريل 1979 بشأن نظام الخدمة المدنية الصادر تنفيذاً للمرسوم بقانون بشأن الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1997 (م69)، منشور على الرابط التالي: <https://mesferlaw.com/archives/1632>.

(2) المادة (104) من القانون رقم 15 لسنة 2016، الصادر بقانون الموارد البشرية المدنية القطري.

(3) المادة (103) من القانون رقم 15 لسنة 2016، الصادر بقانون الموارد البشرية المدنية القطري.

وعلى ما يتخذ بشأنه مستقبلاً⁽⁴⁾.

وتأتي أهمية هذا الموضوع من خلو القوانين الوظيفية من نص قانوني يعالج مسألة عدم تنفيذ الإدارة قرارها التأديبي، أو يوضح لنا مصير هذا القرار التأديبي في حال عدم تنفيذه.

ثانياً: إشكالية الدراسة

تكمن إشكالية هذه الدراسة في محاولة الإجابة عن التساؤل السابق وهو: هل القرار التأديبي الذي لم يُنفذ على الموظف العام نتيجة إهمال الإدارة يظل سيفاً مصلتاً على حياة الموظف العام، استناداً إلى نظرية عدم سقوط القرارات الإدارية بالإهمال أو الترك؟ وفي حال تنفيذ هذا القرار، هل توجد صعوبات مادية تحول دون تنفيذه؟ وإذا لم تكن هناك هذه الصعوبات التي تحول دون تنفيذه، فهل تنفيذه سيكون بأثر رجعي، أي منذ تاريخ صدور القرار التأديبي، أم سيكون تطبيقه بأثر مباشر؟ هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، تسقط العقوبة الجنائية بمضي المدة عند عدم تنفيذها، وبالتالي هل من الممكن استعارة الأحكام القانونية التي تحكم سقوط العقوبة الجنائية بمضي المدة عند عدم تنفيذها، وإعمالها على العقوبة التأديبية عند عدم تنفيذها؟

ومن ناحية أخيرة، هل طرحت هذه المسألة على القضاء، أم أنها لم تطرح على ساحة القضاء الإداري حتى اليوم، خاصة أمام القضاء العربي؟

ثالثاً: منهج الدراسة

سوف يتبع الباحث، في هذه الدراسة، المنهج الاستنباطي؛ باعتباره أحد مناهج البحث العلمي في العلوم القانونية، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية، والأحكام القضائية ذات الصلة بموضوع الدراسة، فضلاً على استخدام المنهج المقارن؛ كلما اقتضت الدراسة ذلك.

رابعاً: خطة الدراسة

من ناحية أولى، لا يجب الخلط بين سقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة لعدم التنفيذ وبين سقوط الجريمة التأديبية لعدم البدء في التحقيق فيها أو لعدم استئناف هذا الأخير،

(4) تجدر الإشارة إلى أن بعض النظم القانونية تجعل من نظام محو العقوبة التأديبية قييداً على سلطة الإدارة؛ بحيث لا يكون لها سلطة تقديرية، بينما توجد قوانين أخرى تعطي الإدارة سلطة تقديرية في إعمال المحو، بحيث يتعين في هذه الحالة تقديم طلب من الموظف العام، ويُترك الأمر لتقدير الإدارة في رفعه من ملف الموظف العام من عدمه. ومن القوانين التي تبنت الاتجاه الأول القانون القطري الصادر بالقانون رقم 15 لسنة 2016، الجريدة الرسمية، ع1، تاريخ النشر 23 نوفمبر 2016، الموافق 23 من صفر 1438 هـ. ومن القوانين التي تبنت الاتجاه الثاني قانون الخدمة المدنية الكويتي، وفقاً لحكم المادة (29) منه.

كما يتعين عدم الخلط بين فرضية سقوط العقوبة التأديبية لعدم التنفيذ بمضي المدة وبين محو العقوبة التأديبية وكذلك عدم الخلط بين سقوط العقوبة التأديبية وسحب القرار التأديبي. ومن ناحية ثانية يثور تساؤل حول مصير العقوبة التأديبية في حالة خلو التشريعات الوظيفية من النص على سقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة، فهل يمكن القياس على سقوط العقوبة الجنائية، وإذا كان لا يجوز القياس فكيف يمكن تطبيق هذه العقوبة؟ يناقش الباحث هذه المسائل السابقة في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: التمييز بين مبدأ سقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة وما قد يقترب منه.

المبحث الثاني: عدم تنفيذ العقوبة التأديبية بين الإبقاء والسقوط بمضي المدة.

المبحث الأول

التمييز بين مبدأ سقوط العقوبة التأديبية

بمضي المدة وما قد يقترب منه

قد يختلط موضوع تقادم العقوبة التأديبية بموضوع تقادم الدعوى أو الجريمة التأديبية، وكذلك قد يختلط بنظام محو العقوبة التأديبية وسحبها، وأخيراً قد يختلط تقادم العقوبة التأديبية باستقالة الموظف العام. ولتوضيح الفروق بين تقادم العقوبة وبين الأمور السابقة يقسم الباحث هذا المبحث إلى المطالب الأربعة التالية:

المطلب الأول

تقادم الجريمة التأديبية وتقادم العقوبة التأديبية

تنظم القوانين الوظيفية تقادم الدعوى أو الجريمة التأديبية، بينما خلت القوانين الوظيفية من معالجة تقادم العقوبة التأديبية بمضي المدة، فهل يترتب على تقادم الجريمة تقادم العقوبة في الوقت ذاته؟

الفرع الأول

تقادم الجريمة أو الدعوى التأديبية

يعني انقضاء الدعوى التأديبية بالتقادم مضي فترة من الزمن يحددها القانون، تبدأ من تاريخ وقوع المخالفة، من دون أن يُتخذ خلالها إجراء من إجراءاتها، ويترتب على هذا انقضاء الدعوى التأديبية. وحرصت القوانين على تأكيد سقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة؛ فقد نصت المادة (104) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري على أن: «يسقط الحق في المساءلة التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ وقوع المخالفة، وذلك من دون الإخلال بحكم الفقرة الثانية من المادة السابقة. وتنقطع المدة بإجراءات التحقيق، أو إحالة الموظف على المساءلة التأديبية. وتسري المدة - من جديد - من تاريخ آخر إجراء أُتخذ في المخالفة. وإذا تعدد المحالون للمساءلة التأديبية، فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين، ولو لم تكن قد أُتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة. ومع ذلك إذا كَوَّن الفعل جريمة جنائية، فلا يسقط الحق في المساءلة التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية...».

وهذا النص يقابل المادة (68) من القانون المصري رقم 81 لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية، وهو ما نصت عليه أيضاً المادة (59) من نظام الخدمة المدنية الكويتي، وإن جعلت مدة التقادم خمس سنوات، وليست ثلاث سنوات.

واستهدف المشرع (في القانون القطري والمصري والكويتي) من ترتيب سقوط الدعوى التأديبية بعد أجل معين ألا يظل سيف الاتهام مصلتاً على متهم الأصل فيه البراءة. ويعتبر ميعاد السقوط ضماناً للموظف، وحقاً لجهة الإدارة في إقامة الدعوى خلال أجل معين، فلا يترتب على تجاوزه إضاعة معالم المخالفة وفقد أدلتها؛ مؤدى ذلك أن مصلحة العمل، ومصلحة المرفق يقتضيان إقامة الدعوى التأديبية قبل مضي ميعاد سقوطها بالتقادم.

وإقرار التقادم كسبب لانقضاء الدعوى، مرده إلى اعتبارات اجتماعية واقتصادية عادلة؛ فلولاها لعمت الفوضى، واضطربت الأعمال في المحاكم، وتكدست القضايا، واضطر القضاة إلى تقصي أسباب النزاع في مسائل عفا عليها الزمن، وهو أمر ليس بالهين أو اليسير، وأنه إذا كانت أغلب القوانين قد أقرت نظام التقادم فلأنه يؤدي خدمات جليلة للجميع.

ويرى جانب من الفقه أن تقادم الدعوى التأديبية بُني - في الأساس - على صعوبة إثبات الجريمة التأديبية بعد مرور وقت طويل عليها، فضلاً على أنه ليس من المصلحة، بعد أن استقرت الأمور بمرور هذا الوقت، التصدي - من جديد، تحقيقاً أو محاكمة - لهذه الواقعة التي تظل تشكل الجريمة التأديبية، والتي يكون مرور مدة التقادم عليها، دون اتخاذ إجراء بصدها، ناجماً في الأغلب من الأمور عن إهمال وتقاعس المسؤولين في جهة الإدارة⁽⁵⁾.

فضلاً على ما تقدم، ثمة اعتبارات أخرى، وراء النص على انقضاء الدعوى التأديبية بمضي المدة؛ تتمثل في أن مضي مدة زمنية طويلة نسبياً على وقوع جريمة سيؤدي إلى نسيانها من جانب المجتمع الوظيفي الذي لم يعد بعد ذلك يتطلب توضيح العقوبة وتهئية المشاعر التي أثارها الجريمة، كما أن المتهم - في الغالب - يعاني، خلال الفترة التي تُحرَّك الدعوى فيها، مخاطر إمكان تحريكها ضده، ومن شأن ذلك أن يردعه، ويُعد

(5) ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، مطبعة الانتصار، ط2، الإسكندرية، 2003، ص27. راجع أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 5759 لسنة 49 ق، جلسة 27 ديسمبر 2008، المجموعة الفنية، رقم 54، ص187.

تكفيراً كافياً عن جريمته⁽⁶⁾.

الفرع الثاني

تقادم الدعوى التأديبية المرتبطة بالدعوى الجنائية

تنص الفقرة الأخيرة من المادة (104) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري، وكذلك الفقرة الأخيرة من المادة (68) من قانون الخدمة المدنية المصري، على أنه إذا كَوَّن الفعل الذي ارتكبه الموظف العام جريمة جنائية فلا يسقط الحق في المسائلة التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية.

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات الجنائية، في كل من قطر ومصر، نجد أنه توجد بعض الجرائم التي يرتكبها الموظف العام لا تبدأ فيها مدة التقادم إلا من تاريخ انتهاء العلاقة الوظيفية، أو زوال صفة الموظف العام⁽⁷⁾. وهذه الجرائم هي ما تتعلق بالإضرار بالمال العام للدولة، أو لأشخاص القانون العام والجهات التي تعتبر أموالها أموالاً عامة، أو تسهم فيها الدولة بأموالها العامة.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: «في حالة ما إذا كَوَّن الفعل المنسوب إلى الموظف العام جريمة جنائية، فإن المشرع قد ربط بين مدة التقادم المُسْقَط للدعوى التأديبية عن هذا الفعل وبين التقادم المُسْقَط للدعوى الجنائية، بحيث إنه طالما أن الدعوى الجنائية لم تسقط بمضي المدة فإن الدعوى التأديبية تتبعها في

(6) عرفت قوانين الخدمة المدنية القطرية منذ القانون الصادر في 1967 وحتى القانون الحالي فكرة سقوط الدعوى التأديبية، بينما القانون المصري عرف بعض التشريعات التي كانت تنص على عدم سقوط الدعوى التأديبية مادام الموظف العام لا يزال في الخدمة، ولكن منذ عام 1964، بمقتضى القانون رقم 64 لسنة 1964، عرف القانون المصري مسألة سقوط أو انقضاء الدعوى التأديبية، إلا أن هذا القانون الأخير ربط بدء مدة السقوط بعلم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة التأديبية. لمزيد من التفصيل عن التطور التشريعي المصري بشأن سقوط المخالفة التأديبية، راجع: محمد جودت اللط، المسؤولية التأديبية للموظف العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص 242.

(7) تنص الفقرة الثانية من المادة (14) من القانون رقم 23 لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية القطري على أن: «ومع عدم الإخلال بأحكام الفقرة السابقة لا تبدأ مدة انقضاء الدعوى الجنائية في الجنايات التي تقع من موظف عام والمنصوص عليها في المواد (148)، و(149)، و(150)، و(152)، و(153)، و(154)، و(155)، و(156)، و(157) من قانون العقوبات إلا من تاريخ انتهاء الخدمة، أو زوال الصفة، ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك». وكذلك تنص الفقرة الثانية من المادة (15) من قانون الإجراءات الجنائية المصري على أن «ومع عدم الإخلال بأحكام الفقرتين لا تبدأ المدة المسقطة للدعوى الجنائية المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، والتي تقع من موظف عام إلا من تاريخ انتهاء الخدمة، أو زوال الصفة، ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك».

هذا الشأن وتظل قائمة، ولا تسقط إلا باكتمال التقادم المُسقط للدعوى الجنائية (في حال الجرائم المنصوص عليها في المادة (116) مكرراً من قانون العقوبات فإن المشرع لم يجعل سريان مدة التقادم المُسقط للدعوى الجنائية عنها من تاريخ وقوعها، كما هي الحال في بقية الجرائم، وإنما قضى بأن بدء سريان مدة التقادم المُسقط عنها يبدأ من تاريخ انتهاء خدمة الموظف، أو زوال الصفة الوظيفية عنه، وذلك ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك). إن التحقيق في هذه الحالة هو بطبيعة الحال التحقيق الجنائي، ويترتب عليه بدء مدة التقادم من تاريخ إجرائه وليس من تاريخ ارتكاب الفعل، وإلا لأفرغ قانون الإجراءات من مضمونه - ولما كانت مدة التقادم المُسقط للدعوى التأديبية عن الفعل الذي يكون جريمة من الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات ترتبط بمدة التقادم المُسقط لتلك الدعاوى الجنائية، وهي لا تبدأ إلا من تاريخ انتهاء الخدمة، أو زوال الصفة على النحو المتقدم - لذلك فإن مدة التقادم المُسقط للدعوى التأديبية عن هذه الأفعال لا تكتمل إلا باكتمال التقادم المُسقط للدعوى الجنائية، والذي لا يبدأ إلا من تاريخ انتهاء خدمة الموظف أو زوال صفته الوظيفية⁽⁸⁾.

الفرع الثالث

تقادم العقوبة التأديبية بمضي المدة

على خلاف تقادم الدعوى التأديبية التي تم تنظيمها بصورة صريحة، في قوانين الخدمة المدنية، فإن القوانين الوظيفية قد خلت من النص على تقادم العقوبة التأديبية، وهنا لا يمكن التحدث عن محو العقوبة؛ لأن العقوبة لم تُنفذ بعد. ومن ثم فإن الباحث هنا بصدد فراغ تشريعي ورد في قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016، وقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم 15 لسنة 2016، والقانون الكويتي رقم 15 لسنة 1979، لنظام الخدمة المدنية وغيرها من التشريعات العربية.

ولا يمكن أن نقول بأن تقادم العقوبة التأديبية، في هذا الفرض، إنما يكون نتيجةً لتقادم الجريمة التأديبية، فهذا الاستنتاج لا يتفق مع فكرة تقادم العقوبة؛ إذ يفترض البحث في تقادم العقوبة عدم تقادم الجريمة التأديبية، وأن إجراءات التحقيق انتهت إلى توقيع عقوبة على الموظف العام دون تنفيذها، وهنا نكون أمام فرضين، الأول: توقيع العقوبة وتنفيذها، وفي هذا الفرض لا تثور مشكلة.

(8) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1033 لسنة 43 القضائية، جلسة 23 من يونيو سنة 2001، مكتب فني 46، ج3، ص2257.

أما الفرض الثاني فهو: توقيع العقوبة التأديبية مع عدم تنفيذها، وفي هذا الفرض لا يخرج الأمر عن احتمالين، الاحتمال الأول: وهو أن يكون الموظف العام قد انتهت علاقته بالإدارة، وفي هذه الحال أجاز القانون والقضاء - بضوابط معينة - توقيع العقوبة التأديبية بعد انتهاء العلاقة الوظيفية. وتمثلت هذه الضوابط في وجود نص قانوني، وألا يكون تنفيذ العقوبة مستحيلاً. وهنا يجب أن نفرق بين نوعين من العقوبات التأديبية: العقوبات التأديبية غير المالية، والعقوبات التأديبية المالية.

وبالنسبة إلى العقوبات التأديبية غير المالية التي تريد الإدارة توقيعها، بعد انتهاء العلاقة الوظيفية، فقد استقر القضاء الإداري على أن انتهاء العلاقة الوظيفية يؤدي إلى وجود استحالة مادية في تنفيذ تلك العقوبات الإدارية التأديبية غير المالية، لوجود استحالة مادية في تنفيذ العقوبة التأديبية، أو بعبارة أدق استحالة ترتيب الأثر القانوني للعقوبة التأديبية على الموظف العام الذي انتهت علاقته بالإدارة⁽⁹⁾؛ فعقوبات التأديب غير المالية منها ما يتعلق بالتنبيه، أو الإنذار، أو اللوم، أو تأخير الترقية، أو تنزيل الدرجة، ومثل هذه العقوبات فُرضت لضمان حسن سير المرفق العام، وليكون الموظف الذي خضع للتأديب مثلاً لغيره من الموظفين؛ الأمر الذي ينعكس على المصلحة العامة. وحيث إن الموظف العام قد انتهت علاقته بالإدارة فمن المستحيل أن يتحقق الأثر من هذه العقوبة.

أما بالنسبة إلى العقوبة التأديبية المالية فهنا تجب مراعاة الضوابط التي وضعها القضاء، وهي وجود نص قانوني، وعدم وجود استحالة مادية لتنفيذ العقوبة. وقد طبق القضاء التأديبي هذه الضوابط على عقوبة الغرامة؛ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن «ومن حيث إن الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى ثبوت ما نسب إلى المطعون ضده في حقه على وجه القطع واليقين، إلا أنه انتهى إلى مجازاته بالوقف عن العمل لمدة ثلاثة شهور مع صرف نصف الأجر، وكان المطعون ضده قد أحيل للمعاش لبلوغ السن القانونية في 4 سبتمبر 2005 قبل صدور الحكم في 26 أبريل 2012؛ فمن ثم يكون الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى توقيع عقوبة لم ينص عليها القانون بالنسبة إلى من انتهت خدمته، وهي الغرامة»⁽¹⁰⁾.

كما قضت بأنه «وحيث إن ما نعته الهيئة الطاعنة في الطعن رقم 397 لسنة 60 قضائية عليا سديد، ولما كان الحكم المطعون فيه قد صدر بجلسة 15 أغسطس 2013، وأن المطعون

(9) بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي - الأسباب والآثار، منشورات كلية الحقوق، جامعة الكويت، 1996، ص 160.

(10) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 22282 لسنة 58 قضائية عليا جلسة 27 أبريل 2019، وفي المعنى ذاته الطعن رقم 19250 لسنة 58 قضائية عليا جلسة 15 يونيو 2019، 1033 س 43 القضائية، جلسة 23 يونيو سنة 2001. مشار إليهما لدى: سمير يوسف البهي، قضاء التأديب، ط 1، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 2021، ص 243.

ضده... تمت إحالته للمعاش اعتباراً من 9 فبراير 2013، على النحو الثابت ببيان حالته الوظيفية، وقرار رئيس مجلس إدارة البنك رقم 39 لسنة 2013، ومن ثم فلا يجوز مجازاته إلا بالجزاء المنصوص عليه حصراً في المادة (91) من قانون العاملين بالقطاع العام سالف الذكر، والذي لا يخرج عن غرامة مقدارها خمسمائة جنيه⁽¹¹⁾.

أما الاحتمال الثاني فهو: أن يكون الموظف العام لا يزال على ذمة الإدارة العامة، ولم تقم السلطة المختصة بتنفيذ العقوبة، وأمام الفراغ التشريعي الذي لم ينص على تقادم العقوبة التأديبية تثور الإشكالية التي تتناولها هذه الدراسة، وهي: هل ستظل العقوبة التأديبية سلاحاً في يد الإدارة توقعها وقتما تشاء، وبالطريقة التي تريدها؟ أم أن استقرار المراكز القانونية يقتضي سقوط هذه العقوبة بمضي المدة؟ لاسيما أن بقاء العقوبة التأديبية وتوقيعها من جانب الإدارة قد يكون مستحيلاً على النحو الذي يتماثل مع استحالة تنفيذها للعقوبة نتيجة انتهاء العلاقة الوظيفية.

المطلب الثاني

محو العقوبة التأديبية وتقدم العقوبة التأديبية

يجب ألا نخلط أيضاً بين محو العقوبة التأديبية وبين الفكرة محل الدراسة، وهي تقدم العقوبة التأديبية بمضي المدة؛ فنظام المحو يفترض توقيع العقوبة التأديبية ابتداء، ثم تنفيذها، على خلاف تقدم العقوبة التأديبية التي لا تنفذ وتظل سيفا مصلتاً على رقبة الموظف العام، وفيما يلي توضيح أهم الفروق بينهما:

الفرع الأول

محو العقوبة التأديبية

على غرار رد الاعتبار الجنائي فإن القوانين الوظيفية تتضمن نظاماً قانونياً يعادل رد الاعتبار الجنائي، وهو رد الاعتبار الإداري⁽¹²⁾، ويُعرف في القانون الإداري بنظام محو العقوبة التأديبية. ويقصد بمحو العقوبة التأديبية، أو الجزاء التأديبي، بأنه رد اعتبار الموظف العام إدارياً عن طريق رفع الجزاء من ملفه الوظيفي، وعدم الاعتراف به من جانب

(11) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 397 لسنة 60 قضائية عليا، جلسة 13 يونيو 2020، مشار إليه في قضاء التأديب للمستشار سمير يوسف البهي، مرجع سابق، ص 244.

(12) إبراهيم رابعي، رد الاعتبار التأديبي في القانون الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة - الجزائر، مج 6، ع 1، يونيو 2021، ص 1515. سعد الشتيوي العنزي، النظام القانوني لرد الاعتبار الوظيفي، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، مج 33، ع 2، يونيو 2009، ص 219.

الإدارة تجاه الوضع الوظيفي للموظف العام مستقبلاً، كما عرفه البعض بأنه إزالة أي آثار تشير إلى سابقة توقيع عقوبات تأديبية على الموظف العام، بسبب إخلاله بواجباته الوظيفية، وذلك برفع أوراق الجزاء من ملف الخدمة، وعدم الإشارة إليه في أي معاملات تتعلق بالموظف العام من جانب الإدارة⁽¹³⁾.

أولاً: الحكمة من تبني التشريعات لنظام محو الجزاء التأديبي

تكاد لا تخلو القوانين الوظيفية من النص على محو العقوبات التأديبية، ومن ذلك قانون الخدمة المدنية المصري الحالي، رقم 81 لسنة 2016⁽¹⁴⁾، كذلك القانون رقم 15 لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية القطري الحالي⁽¹⁵⁾، والمادة (70) من نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم بقانون المؤرخ في 4 أبريل 1979⁽¹⁶⁾.

(13) نواف كنعان، القانون الإداري، ك2، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2007، ص189. إسلام إحسان، هل يحقق نظام محو العقوبات التأديبية مصلحة جهة الإدارة، مجلة التنمية الإدارية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ع131، ربيع الأول 1437هـ، ص76. محمد جلاب، محو العقوبة التأديبية بين النص والتطبيق، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة علي لونيسسي، البلدة 2 - الجزائر، ع11، ج6، يناير 2017، ص180.

(14) تنص المادة (67) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 على أن «تمحى الجزاءات التأديبية التي تُوقَّع على الموظف بانقضاء الفترات الآتية: 1- سنة في حالة الإنذار والتنبيه والخصم من الأجر مدة لا تزيد على خمسة أيام. 2- سنتان في حالة اللوم والخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام، وحتى خمسة عشر يوماً. 3- ثلاث سنوات في حال الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة عشر يوماً وحتى ثلاثين يوماً. 4- أربع سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزاءي الفصل والإحالة إلى المعاش. وتحسب فترات المحو اعتباراً من تاريخ توقيع الجزاء. ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له. وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات المحو».

(15) تنص المادة (106) من القانون رقم 15 لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية القطري على أن «تمحى الجزاءات التأديبية التي تُوقَّع على الموظف تلقائياً بانقضاء الفترات التالية: 1- ثلاثة أشهر في حالة التنبيه، أو الإنذار، أو اللوم، أو الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز ثمانية أيام. 2- ستة أشهر في حال الخصم من الراتب لمدة تزيد على ثمانية أيام. 3- سنة في حالة تأجيل العالوة الدورية أو الحرمان منها. 4- سنتان بالنسبة إلى بقية الجزاءات عدا جزاء الفصل من الوظيفة. ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له، وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه، وما يتعلق به من ملف خدمة الموظف».

(16) تنص المادة (70) من نظام الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979 على أن «تمحى العقوبات التأديبية التي تُوقَّع على الموظف بانقضاء الفترات التالية من دون أن تُوقَّع عليه أي عقوبة تأديبية: - ستة أشهر في حال الإنذار. - سنة في حال الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز أسبوعاً. - سنتان في حال الخصم من المرتب لمدة تزيد على أسبوع. - ثلاث سنوات في حال تخفيض المرتب بمقدار الربع، لمدة لا تقل عن ثلاثة شهور ولا تتجاوز اثني عشر شهراً. - أربع سنوات في حال خفض الدرجة. كما تمحى عقوبة التنبيه أو اللوم التي تُوقَّع على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية بانقضاء ثلاث سنوات. ويكون المحو بقرار من السلطة المختصة بتوقيع العقوبة، ويترتب على محو العقوبة اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة إلى المستقبل».

ويذهب الفقه إلى أن الحكمة من محو العقوبة التأديبية هي فتح باب التوبة أمام الموظف العام، حيث تتاح للصالحين منهم فرصة الخلوص من جميع الآثار التي تعلق بهم نتيجة ما أصابهم في الماضي، من توقيع جزاءات عليهم⁽¹⁷⁾.

وفي تقدير الباحث أن نظام محو الجزاءات التأديبية لا يقتصر فقط على فتح باب التوبة أمام الموظف العام، بل يحقق في الوقت ذاته فائدة مهمة للمرفق العام، وتتمثل في أن نظام المحو يفتح الباب أمام الموظف لترتيب حياته الوظيفية، بما ينعكس بالإيجاب على المرفق العام؛ فالموظف العام إذا علم - منذ البداية - أن الجزاء التأديبي سيلتصق بملفه الوظيفي طوال حياته الوظيفية لانعكس ذلك بالضرورة سلباً على حسن سير المرفق العام، وربما يكون الجزاء التأديبي قد وقع نتيجة حسن نية الموظف العام، أو نتيجة إهمال الموظف العام، أو نتيجة حادثة عهده بالوظيفة العامة، أو نتيجة كثرة الأعباء الوظيفية، ولم يقع منه عن عمد أو سوء قصد.

ثانياً: شروط محو الجزاء التأديبي

يوجد شرطان للمحو، الأول: يتمثل في احتساب المدد التي يتم من بعدها محو الجزاء التأديبي؛ وهنا نجد أن التشريع المصري كان أكثر وضوحاً من التشريع القطري والتشريع الكويتي؛ حيث اشترط مرور مدة زمنية بين توقيع العقوبة التأديبية ومحوها. ويعد القانون المصري صريحاً في تحديد وقت بدء مدد المحو؛ حيث نص على أن تحسب فترات المحو اعتباراً من تاريخ توقيع الجزاء.

بينما خلا التشريعان القطري والكويتي من ذلك، واكتفيا فقط بتحديد مدد المحو، ولم يحددا وقت بدئها، وإن كان هذا الوقت يبدأ من تاريخ تنفيذ العقوبة، وليس من تاريخ صدور القرار، أو الحكم بالجزاء التأديبي. وقد يكون موقف التشريع القطري والكويتي مقبولاً لوجود بعض العقوبات التأديبية التي لا تحتاج إلى مدد لتنفيذها، مثل: عقوبة التنبيه واللوم، على خلاف عقوبة تأخير الترقية.

أما الثاني، وهو حسن سلوك الموظف العام: حيث يتعين قبل محو الجزاء التأديبي التأكد - من خلال التقارير الدورية أو الملاحظات التي يضعها الرؤساء - أن سلوك الموظف العام كان مُرضياً، بل إن التشريع الكويتي كان أكثر وضوحاً في هذا الشرط؛ حيث قرن المحو بعدم توقيع أي عقوبة تأديبية على الموظف العام خلال المدة التي يجب انقضاءها لمحو العقوبة التأديبية.

(17) رجب عبدالحكيم سليم، موسوعة الخدمة المدنية، شرح قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016، في ضوء المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا، والمحكمة الإدارية العليا، والجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، والرد على بعض الاستفسارات الخاصة بهذا القانون، ج2، ط3، طبعة منقحة ومزودة، د.ن، القاهرة، 2021، ص1520.

ثالثاً- آثار محو الجزاء التأديبي

يترتب على محو الجزاء التأديبي اعتبار هذا الجزاء كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل، فلا يمحي الجزاء بالنسبة إلى الماضي، كذلك ما ترتب عليه من أثر، ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تضع في اعتبارها هذا الجزاء وهي بصدد تعديل المركز القانوني للموظف العام مستقبلاً، سواء كان إيجابياً أو كان سلباً.

ويتم تنفيذ المحو برفع أوراق الجزاء من ملف خدمة الموظف العام، بل لا يؤثر القرار على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة لهذا الجزاء، وكما يقول البعض إن محو العقوبة إذا توافرت شروطه يؤدي إلى تطهير ملف الموظف العام من العقوبة التي وقعت عليه⁽¹⁸⁾.

ويتم المحو بقرار من السلطة المختصة دون حاجة إلى طلب من الموظف صاحب الشأن. وتعد سلطة الإدارة في محو الجزاء التأديبي سلطة مقيدة، حيث يتعين عليها أن تقوم بالمحو ورفع أوراق الجزاء من ملف الخدمة، سواء قُدم طلب من صاحب الشأن أو لا، وفي الحالتين إذا امتنعت الإدارة عن اتخاذ هذا القرار كنا بصدد قرار إداري سلبي في الحالة الأولى، وقرار إداري ضمني بالرفض في الحالة الثانية، وهو ما يقبل الطعن بالإلغاء في جميع الأحوال.

ويلاحظ أن هناك عقوبات لا يسري عليها نظام المحو، وهي عقوبتا الفصل والإحالة للمعاش وفقاً للقانون المصري، وجزاء الفصل من الخدمة وفقاً للتشريعين القطري والكويتي.

الفرع الثاني

تقادم العقوبة التأديبية بمضي المدة

من خلال ما سبق يتضح للباحث أن نظام محو العقوبة التأديبية يختلف اختلافاً كلياً عن عدم تنفيذ العقوبة التأديبية، فالمحو لا يبدأ إلا عند تنفيذ العقوبة؛ بينما نحن بصدد فرضية عدم تنفيذ العقوبة التأديبية؛ فمحو العقوبة التأديبية يبدأ من تاريخ توقيع العقوبة التأديبية، وليس من تاريخ صدور القرار التأديبي بها، وهو ما أكدته القوانين الوظيفية باحتساب مدد المحو بتاريخ توقيع العقوبة، وليس من تاريخ إصدار القرار بالجزاء التأديبي. ومن ثم فإن القرار التأديبي - إلى أن يتم توقيعه - يمكن أن تُثار بشأنه مسألة مدى جواز سقوطه بمضي المدة، أما إذا تم توقيعه فهنا يكون مجال تطبيق المحو، باستثناء بعض العقوبات التأديبية، كالفصل من الوظيفة العامة.

(18) إبراهيم رابعي، مرجع سابق، ص1532.

كذلك يتعين، في أثناء الحديث عن المحو أو عدم التنفيذ، أن نكون بصدد جزاء تأديبي قابل للتنفيذ، وألا تكون هناك استحالة مادية تحول دون تنفيذ الجزاء، مثل انتهاء العلاقة الوظيفية، وخروج الجزاء من طائفة الجزاءات المالية التي يمكن توقيعها، حتى مع انتهاء العلاقة الوظيفية، مثل: الغرامة، شريطة وجود نص قانوني يجيز توقيع الجزاء التأديبي، حتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية.

وعندئذ لا يمكن - بأي حال من الأحوال - أن نقول بأن نظام المحو للجزاء التأديبي يعادل انقضاء العقوبة التأديبية بمضي المدة؛ فالمحو إنما يعادل رد الاعتبار القانوني الذي يفترض تنفيذ الشخص العقوبة التأديبية، ويأتي بعد ذلك دور المحو لرد اعتبار الموظف العام على أنه شهادة بأن سلوك الموظف العام قد تغير إلى الأفضل، من خلال عدم ارتكابه أي مخالفة تأديبية لاحقة. أما انقضاء العقوبة التأديبية بمضي المدة فيفترض أن الإدارة لم تقم بتنفيذ العقوبة التأديبية، وفي الوقت ذاته لا يوجد نص قانوني بانقضائها، ولا يمكن إعمال قواعد المحو، وبالتالي فإننا نكون أمام فراغ تشريعي بعدم تقادم العقوبة التأديبية.

وفي تقدير الباحث أن عدم النص على انقضاء العقوبة التأديبية، بمضي المدة عند عدم تنفيذها، يتعارض كلياً مع أهداف التشريع الذي ينص على محو العقوبة التأديبية، حيث إن الموظف العام الذي يتم تنفيذ العقوبة التأديبية عليه يكون أفضل حالاً من الموظف العام الذي لم تُوقَّع عليه العقوبة؛ حيث يستفيد الأول من نظام المحو الذي قد لا تتجاوز مدته ثلاثة أو ستة أشهر، أو سنة في بعض العقوبات، بينما يظل الموظف الذي لم يتم تنفيذ العقوبة التأديبية عليه مُهدداً طوال حياته الوظيفية بإنزال العقوبة عليه، وغالباً ما يكون عدم تنفيذ العقوبة على الموظف العام لأسباب لا علاقة للموظف العام بها، بل قد يكون الأمر نتيجة إهمال السلطة المختصة في تنفيذ العقوبة.

المطلب الثالث

سحب القرار التأديبي وتقادم العقوبة التأديبية

كذلك لا يجب الخلط بين انقضاء العقوبة التأديبية؛ من خلال سحب القرار التأديبي، وانقضاء العقوبة التأديبية بمضي المدة التي تفترض عدم تنفيذ القرار التأديبي، وفيما يلي توضيح ذلك:

الفرع الأول

سحب القرار التأديبي

تتسم مسألة سحب القرارات التأديبية بأهمية خاصة؛ لأنها تعد من قبيل التطبيقات المهمة لنظرية سحب القرارات الإدارية بصفة عامة. ولعل من أهم ما يميزها - في الأصل - هو أن السحب لا يرد إلا على القرارات غير المشروعة، ولكن ونحن بصدد الجزاءات التأديبية فقد أجاز الفقه والقضاء سحب القرارات التأديبية المشروعة، مادامت أنها ليست من القرارات الإدارية التي رتبَّت حقوقاً مكتسبة.

وترتكز فلسفة سحب القرار الإداري على أن السحب جزاء عدم مشروعية القرار، وهو الجزاء ذاته الذي كان القاضي الإداري سيطبقه فيما لو رُفعت الدعوى ضد القرار غير المشروع. ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن الفلسفة العامة التي قام عليها سحب القرارات الإدارية هي تحقيق الأمن القانوني للعلاقات القانونية الإدارية في الحياة الاجتماعية⁽¹⁹⁾. وفيما يلي توضيح متى يمكن سحب القرار التأديبي غير المشروع، وكذلك القرار التأديبي المشروع:

أولاً: سحب القرار التأديبي غير المشروع

بداية يتعين صدور القرار الساحب من السلطة المختصة، وهي تلك السلطة التي أصدرت القرار التأديبي، أو من السلطة الرئاسية، بناء على التظلم الرئاسي، أو من تلقاء نفسها؛ باعتبارها سلطة رئاسية⁽²⁰⁾. كذلك يتعين أن يصدر القرار الساحب خلال الميعاد القانوني للطعن بالإلغاء على القرار التأديبي، وهنا اختلف موقف مجلس الدولة الفرنسي عن موقف مجلس الدولة المصري.

في فرنسا يفرق بين ما إذا كان القرار التأديبي القابل للسحب قد رتبَّت حقوقاً للغير أم لا. في حال ترتيب القرار التأديبي حقوقاً للغير فلا يجوز للإدارة أن تقوم بسحبه إلا خلال مدة الطعن على القرار الإداري بصفة عامة، أما إذا لم يرتب حقوقاً للغير فيجوز سحبه من دون التقييد بميعاد الطعن بالإلغاء⁽²¹⁾.

(19) عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء التشريع القطري، منشورات جامعة قطر، الدوحة، 2019، ص350.

(20) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص395. مصطفى بوادي، نطاق سحب القرار التأديبي كطريق من طرق الغير قضائية لانقضاء العقوبة التأديبية: دراسة مقارنة، مجلة المشكاة في الاقتصاد، جامعة بلحاج بوشعيب، الجزائر، ع1، يناير 2016، ص304.

(21) C.E. 18-5- 1973- Ville de cayenne. A.J.D.A. 1973, P.538.

أما القضاء الإداري المصري فقد أقر سحب القرار التأديبي المعيب من دون التقيد بميعاد الطعن، ومن باب أولى عندما يكون هناك نزاع بشأن القرار التأديبي أمام القضاء، سواء رتب القرار التأديبي المعيب حقوقاً للغير أو لم يرتب ذلك، على أساس أن القرار التأديبي المعيب لا ينشئ مركزاً قانونياً لمصلحة فرد من الأفراد⁽²²⁾.

وعلى ضوء ما تقدم، فإنه إذا رُفعت الدعوى لإلغاء القرار التأديبي أمام جهة القضاء الإداري المختص، فإنه يجوز للإدارة أن تسحب القرار المطلوب إلغاؤه، ولو بعد فوات ميعاد الستين يوماً المذكورة، وعندئذ تنقضي الدعوى، ومن ثم فإن ميعاد سحب القرارات الإدارية يمتد طوال نظر الدعوى أمام القضاء، حيث يحق للإدارة - خلال هذه المدة - أن تتدخل وتسحب قرارها غير المشروع.

ثانياً: سحب القرار التأديبي المعدوم

القرارات المعدومة هي تلك التي تلحق بها مخالفة جسيمة تفقد صفتها كقرارات إدارية، وتهبط بها إلى مجرد أعمال مادية، لا تتمتع بشيء من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية تجاه الإلغاء القضائي⁽²³⁾.

إذا كانت القاعدة هي عدم جواز سحب القرارات الإدارية إلا ضمن الميعاد المقرر قانوناً، فإن هناك بعض القرارات التي لا تتقيد الإدارة عند سحبها بميعاد محدد؛ حيث استقر القضاء الإداري على أن القرار التأديبي المعدوم هو قرار قابل للسحب دون التقيد بميعاد الطعن القضائي؛ لأنه لا حصانة لهذا القرار، بغض النظر عن تاريخ صدوره، وما مضى عليه من زمن؛ ومن ذلك القرار الصادر بإعادة الموظف العام إلى الخدمة، فإنه قرار صحيح لانعدام القرار الصادر بفصله من الخدمة.

ومن ذلك، أيضاً ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا بأن إعمال جزاء خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة يتطلب ألا يكون العامل في أدنى درجات السلم الوظيفي. صدور مثل هذا الجزاء على عامل في أدنى درجات التعيين يجعله مخالفاً للقانون؛ لأن الحكم في هذه الحالة يكون قد أتى بعقوبة لم ينص عليها القانون؛ فضلاً على استحالة تنفيذها⁽²⁴⁾.

كما قضت بأنه «ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن الطاعن، وقت صدور القرار المطعون فيه، كان يشغل الدرجة الرابعة المكتبية، وهي أدنى الدرجات بالنسبة إلى مؤهله المتوسط؛ فإن قرار معاقبته بجزاء خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة يكون

(22) محكمة القضاء الإداري، جلسة 10 أبريل 1955، مجموعة الأحكام، ص 9، ص 404.

(23) عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، مرجع سابق، ص 355.

(24) المحكمة الإدارية العليا، حكمها في الطعن رقم 1826 لسنة 39 ق، جلسة 3 مارس 1987، والطعن رقم

1554 لسنة 31 ق، جلسة 12 مارس 1988، مكتب فني 33، ج 2، ص 1123.

قد أتى بعقوبة لم ينص عليها القانون، ولما كانت هذه العقوبة يستحيل تنفيذها، فإن القرار الصادر بها يكون معدوماً؛ لأن استحالة تنفيذ القرار تجعله معدوماً. ولما كان من المقرر أن القرار المعدوم لا يتقيد الطعن عليه بالمواعيد المقررة للطعن للتظلم، أو للطعن بالإلغاء؛ فلأن تظلم الطاعن من هذا القرار في 6 أبريل 1991 الذي أشار إليه في صحيفة الطعن التأديبي، ولم تنكره المؤسسة، يكون منتجاً لأثره، وإن لم ترد المؤسسة على التظلم وأقام الطاعن طعنه بتاريخ 3 أغسطس 1991، فإنه يكون مقبولاً شكلاً، ويتعين بالتالي إلغاء هذا القرار المعدوم»⁽²⁵⁾.

كما قضت محكمة التمييز القطرية بأنه «إذا انطوى القرار الإداري على مخالفة صارخة للقانون تنحدر به إلى مجرد العمل المادي المعدوم الأثر فإنه لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن عليه، ويجوز رفع الدعوى بشأنه دون التقيد بميعاد الطعن فيه»⁽²⁶⁾.

ثالثاً: مدى جواز سحب القرار التأديبي الصحيح

أجاز مجلس الدولة الفرنسي سحب القرارات التأديبية السلمية لاعتبارات العدالة، شريطة ألا تؤثر القرارات الساحبة على ما ثبت من مراكز قانونية للغير، مثل ترقية، أو تعيين موظف على درجة الموظف المفصول تأديبياً، والمعاد إلى الخدمة.

وفي مصر أجاز القضاء الإداري سحب القرارات الإدارية التأديبية المعيبة والسليمة، والأخيرة قرر سحبها لاعتبارات تتعلق بالعدالة؛ حيث قضت محكمة القضاء الإداري، ومن بعدها المحكمة الإدارية العليا، بهذا المبدأ؛ فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن قرار الفصل، سواء اعتُبر صحيحاً أو غير صحيح، فسحبه جائز على أي الحالين؛ لأنه إذا اعتُبر مخالفاً للقانون فلا جدال في جواز سحبه، ولأنه إذا اعتُبر مطابقاً للقانون فالسحب هنا جائز استثناءً؛ إذ حتى لو أن الأصل هو أن السحب لا يتم إعمالاً لسلطة تقديرية إلا أنه من الجائز إعادة النظر في قرارات فصل الموظفين وسحبها لاعتبارات تتعلق بالعدالة⁽²⁷⁾. ولعل من أهم التطبيقات التي تدفع الإدارة إلى سحب قراراتها السلمية، هي تلك القرارات الكاشفة التي تصدر تنفيذاً للقانون؛ مثل حالات الفصل من الخدمة الناتجة عن صدور أحكام قضائية في الجرائم الجنائية.

(25) المحكمة الإدارية العليا، حكمها في الطعن رقم 4306 لسنة 41 ق، جلسة 31 أكتوبر 1999، مكتب فني 45، ق1، ص113.

(26) محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم 172 لسنة 2014، بتاريخ 24 يونيو 2014. محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم 224 لسنة 2013، 21 يناير 2014.

(27) المحكمة الإدارية العليا، حكمها في الطعن رقم 587 لسنة 4 ق، جلسة 23 مايو 1959، والطعن رقم 1136 لسنة 7 ق، جلسة 1 مارس 1964.

كما ذهب المحكمة الإدارية العليا إلى أنه من المقرر أن السلطة التي تملك سحب القرار الإداري النهائي المعيب هي الجهة التي أصدرته، أو الجهة الرئاسية بالنسبة إليها، فلا وجه للنعي على القرار الساحب الصادر من الجهة ذاتها التي أصدرت قرار الحفظ بأنه مشوب بعدم الاختصاص بمقولة أن الفصل في التظلمات، بالنسبة إلى موظفي وزارة التربية والتعليم، من اختصاص وكيل الوزارة، ذلك أن لمصدر القرار المشوب أن يسحبه من تلقاء نفسه، من دون انتظار لتظلم صاحب الشأن منه.

كما قضت بأن الثابت أن القرار التأديبي صادر من رئيس مختص بإصداره، وبما له من سلطة تقديرية في تحديد الجزاء المناسب لما ثبت في حق المدعي من مخالفات، ودون أن يشوب هذا التقدير غلو في الشدة، أو إفراط في اللين، فإن القرار المذكور يكون سليماً ومطابقاً للقانون، ومن غير الجائز سحبه؛ إذ إن مشروعية سحب القرارات التأديبية تقوم أساساً على تمكين الجهة الإدارية من تصحيح خطأ وقعت فيه، ومرد ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون. أما إذا قام الجزاء على سبب صحيح مستوفياً لشرائطه القانونية، فإنه يمتنع على الجهة الإدارية سحبه لتوقيع جزاء أشد منه⁽²⁸⁾.

ويتبين، مما تقدم، أن السحب الذي يمتنع على السلطة التأديبية إجراؤه هو سحب القرار التأديبي لتوقيع جزاء أشد على الموظف، أو العامل، أما سحب القرار لتوقيع جزاء أخف فهو صحيح، حتى لو كان القرار المسحوب صحيحاً، وذلك قياساً على مبدأ المحكمة الإدارية العليا الذي أجازت فيه سحب قرار الفصل؛ صحيحاً كان أو باطلاً.

الفرع الثاني

تقادم العقوبة بمضي المدة

من خلال ما سبق يتضح لنا أن نظرية سحب القرار التأديبي، أو القرار الصادر بالعقوبة التأديبية تفترض أحد أمرين: توقيع العقوبة بصورة مخالفة للقانون، أو توقيع العقوبة بصورة تنفق مع صحيح القانون. في الحالتين لسنا بصدد انقضاء للعقوبة بمضي المدة؛ ففي الحالتين شرعت السلطة التأديبية في التحقيق مع الموظف العام، واختيار العقاب المناسب، وفي الحالتين قامت السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة، في حالة سحب القرار التأديبي لعدم مشروعيته، إنما يكون انقضاء للعقوبة بعد توقيعها، مع تعويض الموظف العام إن كان له محل. في الحالة الثانية نحن بصدد انقضاء للعقوبة بعد تنفيذها، ومن ثم يفترض في الحالتين أننا بصدد قرار تأديبي بالعقوبة وتم تنفيذه في

(28) المحكمة الإدارية العليا، حكمها في الطعن رقم 1492، 1494 لسنة 13 ق، جلسة 29 يونيو 1968.

الحالتين، أي سواء تم تنفيذ العقوبة بقرار معيب، أو قرار صحيح تم سحبه لاعتبارات العدالة والملاءمة.

أما المسألة التي نحن بصدها، وهي عدم تنفيذ القرار التأديبي الذي نحن بصده، إنما يتعلق الأمر بصدور قرار تأديبي، ويفترض صحته، وأغفلت الإدارة، أو أهملت، في تنفيذ هذا القرار التأديبي، وبالتالي لم تسحبه، ولم تنفذه، وبالتالي يظل هذا القرار التأديبي قائماً، ومع عدم النص على تقادم العقوبة التأديبية، بمضي المدة، يظل هذا القرار قائماً، من دون تحديد الأثر المترتب على بقاء هذا القرار نتيجة هذا الإغفال التشريعي، وهو ما سوف يناقشه الباحث، في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

المطلب الرابع

الاستقالة وتقادم العقوبة بمضي المدة

يتناول الباحث، في هذا المطلب، الاستقالة كونه سبباً لانقضاء العقوبة التأديبية، وأن الاستقالة لا تحول دون مساءلة الموظف العام، كما أنها لا تحول دون توقيع العقوبة التأديبية.

الفرع الأول

الاستقالة كسبب لانقضاء العقوبة التأديبية

الاستقالة: هي رغبة الموظف في ترك الخدمة قبل وصوله إلى السن المقررة لذلك، مع عدم وجود مانع صحي يمنعه من الاستمرار في الوظيفة⁽²⁹⁾. وقد نص المشرع المصري على الاستقالة كسبب لانتهاء الخدمة⁽³⁰⁾، وتم تنظيم أحكامها في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية⁽³¹⁾. كما نص المشرع القطري على الاستقالة باعتبارها طريقاً من طرق انتهاء الخدمة⁽³²⁾، ونظم أحكامها في قانون الموارد البشرية المدنية⁽³³⁾. كذلك نص المشرع

(29) شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 289.

(30) المادة (69)، بند 2 من القانون رقم 81 لسنة 2016، بإصدار قانون الخدمة المدنية المصري.

(31) المواد من (169) إلى (173)، من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1216 لسنة 2017، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري.

(32) المادة (107)، بند 3 من القانون رقم 15 لسنة 2016، بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية القطري.

(33) المواد من (109) إلى (111) من القانون رقم 15 لسنة 2016، بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية القطري.

الكويتي على الاستقالة في قانون الخدمة المدنية⁽³⁴⁾، وكذلك المرسوم بقانون بشأن نظام الخدمة المدنية الصادر في 4 أبريل 1979⁽³⁵⁾.

الفرع الثاني

الاستقالة لا تحول دون مساءلة الموظف العام

وفقاً للقانون المصري يكون لسلطة التأديب، بسبب اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف العام، سلطة تقديرية في قبول أو إرجاء استقالة الموظف المحال إلى التحقيق⁽³⁶⁾. ووفقاً للمُشرِّع القطري لم يجز لجهة الإدارة قبول استقالة الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية؛ ففي هذه الحالة تُلزم جهة الإدارة بالتريث، وتأجيل النظر في الاستقالة لحين صدور قرار في المساءلة التأديبية؛ حيث يمكن لجهة الإدارة قبول الاستقالة في حال لم يتم إصدار قرار بجزء الفصل⁽³⁷⁾.

أما المُشرِّع الكويتي فقد نص على عدم جواز قبول الاستقالة من الموظف المحال إلى التحقيق، ويجوز قبولها في غير جزاء الفصل من الخدمة⁽³⁸⁾. والحكمة من اتفاق التشريعات على عدم قبول، أو إرجاء قبول، الاستقالة لحين اتخاذ الإجراءات التأديبية تتمثل في غلق باب التهرب من المساءلة التأديبية، بل القول بقبول الاستقالة في أثناء اتخاذ الإجراءات التأديبية له أثر ضار على المرفق العام، وعلى حسن سيره، حيث يدفع الموظفين إلى اللامبالاة وعدم الاكتراث بالقوانين؛ لاسيما من جانب الموظفين الذين يشغلون الدرجات الدنيا في السلم الوظيفي.

ومع ذلك فإن الواقع من ناحية، وأهمية بعض المرافق العامة على الجانب الاجتماعي من ناحية أخرى، قد يدفعان سلطة التأديب إلى قبول استقالة الموظف العام، من دون السير في إجراءات التأديب، أو أن تخير الموظف العام، ابتداءً، بين السير في إجراءات التأديب، وبين تقديمه استقالته؛ ليبدو كما لو كانت نهاية علاقته بالإدارة هي نهاية طبيعية⁽³⁹⁾.

(34) المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979.

(35) المواد من (71) إلى (74) من المرسوم بقانون الكويتي، بشأن نظام الخدمة المدنية الصادر في 1979.

(36) المادة (66) من القانون رقم 81 لسنة 2016، والمادة (172) من اللائحة التنفيذية للقانون.

(37) المادة (109) من القانون رقم 15 لسنة 2016، بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية القطري.

(38) الفقرة الأخيرة من المادة (74) من المرسوم بقانون بشأن نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر في 1979.

(39) سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص 789.

والحقيقة أن هذا الاتجاه يتفق مع بعض الاعتبارات الاجتماعية والمعنوية التي تحيط ببعض المرافق العامة، مثل: المرافق التعليمية والمرافق الطبية؛ فتكون الاستقالة أفضل خيار للموظف، ومكانة وأهمية المرفق العام في نظر مستخدميه. وهذا الاتجاه الفقهي ليس غريباً على المُشرِّع في بعض النظم الوظيفية؛ فنجد - على سبيل المثال لا الحصر - قانون السلطة القضائية في قطر ينص على انقضاء المساءلة التأديبية للقاضي بتقديم استقالته⁽⁴⁰⁾. فضلاً على كل ما تقدم، فإن تبني انقضاء الدعوى التأديبية بالاستقالة سيحد من المنازعات الإدارية أمام القضاء.

الفرع الثالث

الاستقالة لا تحول دون توقيع العقوبة التأديبية

يتضح من الفقرات السابقة أن الاستقالة لا تحول دون مساءلة الموظف العام، وتوقيع العقوبة التأديبية في حقه، حيث إن الاستقالة لا تحول دون الاستمرار في مساءلة الموظف العام. ومن ثم يجوز قبول الاستقالة بعد توقيع العقوبة التأديبية من بين الجزاءات الواردة في القانون، باستثناء عقوبة واحدة لا يجوز الجمع بينها وبين الاستقالة، وهي عقوبة الفصل من الخدمة.

وهنا، في حال الجمع بين العقوبة والاستقالة، يمكن أن نكون في أحد فرضين: الأول تنفيذ العقوبة، لاسيما إن كانت من بين العقوبات الخفيفة، أو تلك العقوبات التي يترتب عليها أثر مالي، مثل الخصم من الراتب أو من مكافأة نهاية الخدمة، أو أن نكون بصدد قبول الاستقالة وتوقيع العقوبة من دون تنفيذها؛ وفي هذه الحال إذا ما قبلت الإدارة الاستقالة فستكون هناك استحالة مادية في تنفيذ العقوبة التأديبية؛ لاسيما إذا كانت العقوبة ذات أثر غير مالي.

وفي كلا الفرضين لا نجد معالجة للفرضية محل البحث، وهي صدور القرار التأديبي دون اقترانه باستقالة من الموظف العام، ودون تنفيذه، فهل يظل هذا الجزاء قائماً أم ينقضي بمضي المدة، أم يجوز للإدارة تطبيقه في أي وقت؛ ضاربة بعرض الحائط ما ثبت للموظف العام من مركز قانوني مستقر؟ هذا ما سوف يناقشه المبحث التالي.

(40) المادة (54) من القانون رقم 10 لسنة 2003 بإصدار قانون السلطة القضائية القطري، والمادة (104) من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972، والمادة (46) من المرسوم بقانون رقم 23 لسنة 1990 بشأن قانون تنظيم القضاء الكويتي.

المبحث الثاني

عدم تنفيذ العقوبة التأديبية بين الإبقاء والسقوط بمضي المدة

يناقش هذا المبحث مجموعة من المسائل التي تدور حول مصير القرار التأديبي الذي لم يتم تنفيذه من جانب الإدارة.

ولعل أول ما يتبادر إلى الذهن هو مدى القبول، أو الادعاء، بسقوط القرار الإداري التأديبي بالإهمال أو الترك، وهل عالجت القوانين الوظيفية حالة تراخي الإدارة، أو إهمالها، في تنفيذ قراراتها التأديبية.

وإذا كانت القوانين الوظيفية قد خلّت من هذه المسألة، فهل يمكن استعارة النظام القانوني الخاص بسقوط العقوبة الجنائية بمضي المدة، وإعماله على العقوبات التأديبية التي لم يتم تنفيذها، وبالتالي إسقاطها بمضي المدة؟

وإذا كانت المبادئ القانونية العامة، أو النصوص القانونية، تحول دون استعارة نظام تقادم العقوبة الجنائية بمضي المدة لإعماله في القانون التأديبي؛ فكيف يكون تنفيذ القرارات التأديبية التي أغفلت الإدارة، أو أهملت، في تنفيذها من حيث الزمان، من دون أن يترتب على هذا التنفيذ تهديد للمراكز القانونية التي استقرت بعد صدور القرار التأديبي. هذه المسائل سوف يناقشها الباحث تباعاً من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول

عدم سقوط القرار التأديبي غير المطبّق

بالترك أو الإهمال

ما يناقشه الباحث هنا هو القرار الإداري التأديبي، وهو في جميع الأحوال قرار إداري فردي، وإن صدر في حق عدد من الموظفين المحالين للتأديب عن واقعة محدّدة؛ حيث لا يُتصوّر وجود قرار تأديبي عقابي جماعي⁽⁴¹⁾.

(41) «إهمال الإدارة في تطبيق لائحة معينة لا يمكن أن يؤدي بحال من الأحوال إلى سقوطها، بل يكون للإدارة - في كل وقت - أن تطبقها، ولذي المصلحة أن يطالب الإدارة بتطبيقها إذا ما كانت له مصلحة في ذلك؛ لذا فإن القرار التنظيمي، أو اللائحة التنظيمية، تبقى محتفظة بقوتها التنفيذية مادامت باقية لم تلغ بموجب قانون، أو يلغ القانون الذي صدرت بموجبه. فالإدارة لها الحق في أن تطبق اللائحة في أي وقت، وللأفراد أن يطلبوا من الإدارة تطبيقها على حالاتهم، فإذا امتنعت الإدارة عن تطبيق

والقرار الفردي قد ينشئ حقوقاً لذوي الشأن، وهنا يجب أن نفرق بين أمرين:

الأمر الأول: إذا كان القرار يقرر ميزة للفرد، وأن تطبيقه يتوقف على رضا صاحب الشأن، ومثل هذا القرار يكون معلقاً على شرط فاسخ، مثل قبول الشخص التعيين في الوظيفة العامة بعد صدور قرار بتعيينه؛ بل يعد عدم قبول الشخص القرار الصادر لمصلحته بمنزلة إقرار ضمني منه بتحويل الإدارة سلطة إلغاء هذا القرار لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة.

الأمر الثاني: إذا كان القرار الإداري لا يرتب أو ينشئ حقاً للفرد، مثل القرار التأديبي. وانتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى أن هذا القرار يظل نافذاً ولا يزول لعدم تنفيذه، اللهم إلا إذا تغيرت الظروف الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصداره، مثل: وفاة الموظف العام، أو انتهاء علاقته الوظيفية، ولم يكن الجزاء جزاء مالياً، مثل: الغرامة التي تملك توقيعها الإدارة، حتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية، بينما لو كان القرار الإداري التأديبي يتضمن عقوبة اللوم، أو التنبيه، أو الحرمان من العلاوة الدورية، أو من المكافأة، وانتهت العلاقة الوظيفية، فستكون هناك استحالة مادية لتنفيذ القرار التأديبي؛ حيث يعتبر القرار التأديبي في هذه الحالة كأن لم يكن.

ومن التطبيقات القضائية، في هذا الشأن، عدم تنفيذ قرار بإبعاد أجنبي لمدة طويلة، ولسبب يرجع إلى الإدارة، وحدث أن تغيرت الظروف التي أدت إلى إصدار القرار، ثم تم تنفيذ القرار بالإبعاد بعد ذلك، هنا أسس مجلس الدولة الفرنسي قراره، على الرغم من أنه أقر الإبعاد، على أنه لا يجب النظر للإبعاد على أنه تنفيذ للقرار الأصلي، وإنما الأمر يتعلق بقرار جديد بالإبعاد قد أُتخذ وحل محل القرار الأول، وذلك نتيجة تغير هذه الظروف⁽⁴²⁾.

وبمفهوم المخالفة فإن الظروف إذا لم تكن قد تغيرت، أو لم تكن هناك استحالة مادية لتنفيذ القرار طوال فترة تنفيذه، فإنه يظل قائماً، ولا يسقط بالترك أو الإهمال، وهو ما ينطبق على عدم قيام الإدارة باتخاذ الإجراءات التنفيذية لتنفيذ القرار، وبالتالي لا يوجد

اللائحة على مراكز الأفراد يعد عملاً غير مشروع، ويعرض قراراتها الصريحة أو الضمنية بالرفض للطنع بالإلغاء»، راجع في ذلك: سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص589. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978، ص268. محمود خليل خضير، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، العراق، مج20، الإصدار 10، السنة 2008، ص260.

(42) C.E. 24 mai 1948, Jacquemt, Rec., P.562.

ولمزيد من التفصيل، راجع: محمد محمد عبداللطيف، القرار الإداري، الأصول النظرية والمشكلات العملية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2021، ص568 و569.

ثمة تأثير على استمرار نفاذ القرار، وهو ما يصدق - في النهاية - على القرار التأديبي الذي يظل قائماً ولا يسقط بالترك أو بالإهمال؛ مادامت الظروف لم تتغير، ولم تكن هناك استحالة مادية تحول دون تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الثاني

مدى جواز تقادم العقوبة التأديبية بمضي المدة

قياساً على تقادم العقوبة الجنائية

إذا كان الباحث انتهى، في المطلب الأول، إلى أن القرار التأديبي لا يسقط بالترك أو الإهمال، ولم تكن هناك استحالة مادية لتنفيذ القرار التأديبي، وفي الوقت ذاته انتهى إلى أن المُشَرِّع - في المجال التأديبي - سكت عن تنظيم تقادم العقوبة التأديبية، فهل يمكن هنا أن نستعير نظام تقادم العقوبة الجنائية بمضي المدة، وإعماله على العقوبات التأديبية: يبيِّن الباحث، فيما يلي - بإيجاز - تقادم العقوبة الجنائية، ثم بيان مدى جواز استعارة هذا النظام على العقوبات التأديبية:

الفرع الأول

تقادم العقوبة الجنائية بمضي المدة

تنص المادة (528) من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم 150 لسنة 1950 على أن: تسقط العقوبة المحكوم بها في جناية بمضي عشرين سنة ميلادية، إلا عقوبة الإعدام فإنها تسقط بمضي ثلاثين سنة، وتسقط العقوبة المحكوم بها في جنحة بمضي خمس سنين، وتسقط العقوبة المحكوم بها في مخالفة بمضي سنتين. كما تنص المادة (375) من القانون رقم 23 لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية القطري على أن «تسقط العقوبة المحكوم بها في جناية بمضي عشرين سنة، إلا إذا كانت بالإعدام فتسقط بمضي ثلاثين سنة، وتسقط العقوبة المحكوم بها في جنحة بمضي خمس سنوات، وتسقط العقوبة المحكوم بها في مخالفة بمضي سنتين، وتبدأ مدة السقوط من وقت صيرورة الحكم باتاً».

كما ينص القانون الكويتي رقم 16 لسنة 1960 بإصدار قانون الجزاء الكويتي على أن «تسقط الدعوى الجزائية في الجنايات بمضي عشر سنوات من يوم وقوع الجناية. وتسقط العقوبة المحكوم بها إذا كانت عقوبة من العقوبات المذكورة في المادة السابقة،

بمضي عشرين سنة من وقت صيرورة الحكم نهائياً، إلا عقوبة الإعدام فإنها تسقط بمضي ثلاثين سنة(م4). وتسقط الدعوى الجزائية في الجرح بمضي خمس سنوات من يوم وقوع الجريمة. تسقط العقوبة المحكوم بها، إذا كانت عقوبة من العقوبات المذكورة في المادة السابقة، بمضي عشر سنوات من وقت صيرورة الحكم نهائياً(م6)».

ويسند الفقه الجنائي مسألة سقوط العقوبة الجنائية إلى فكرة حق المجتمع في النسيان من ناحية، والاستقرار القانوني من ناحية أخرى، وهي التي تبرر السقوط بوجه عام، سواء لسقوط الجريمة أو العقوبة⁽⁴³⁾. وبالتالي يرجع الفقه تقادم العقوبة إلى عدد من الأمور، أولها: نسيان كل من الجريمة والعقوبة بمضي الوقت، وأنه ليس من الملائم تذكير المجتمع بها بعد نسيانها ومرور زمن طويل نسبياً على ارتكابها، أو على الحكم بالعقوبة، بل يُعدُّ نسيان العقوبة أكثر ضرورة من نسيان الجريمة؛ ففي الجنايات يكون التقادم عشر سنوات من ارتكابها، بينما في مجال العقوبة يكون التقادم عشرين سنة من تاريخ الحكم، وبالتالي يكون عدم تذكير المجتمع بالجريمة أكثر ضرورة وأكثر أهمية من نسيان الجريمة ذاتها.

ومن ثم فإن نسيان الجريمة، وكذلك العقوبة، يعد من النعم التي أنعم الله بها على الإنسان؛ لذلك يطلق جانباً من الفقه على التقادم قانون النسيان؛ لأنه عند مرور فترة طويلة على وقوع الجريمة فإن ذلك يؤدي إلى نسيانها، بالإضافة إلى نسيان آثارها، سواء من قبل أهل المجني عليه، أم من قبل المجتمع نفسه، فتهدأ نار الغضب والانتقام، وبعد مرور زمن طويل لا يتصور أن يُطالب الرأي العام بإيقاع العقوبة بالجاني من جديد؛ لأن الجريمة وآثارها انقضت⁽⁴⁴⁾، وهو ما يقودنا إلى الأمر الثاني، حيث إن فوات مدة زمنية كبيرة على عدم تنفيذ العقوبة، ثم استدعاء تطبيقها، قد يصطدم مع سلوك المتهم السليم، وهنا تكون عودته إلى الجريمة بتنفيذ العقوبة ليس في مصلحة المتهم، أو المجتمع، من خلال إعادة شخص صالحاً إلى عالم الجريمة.

وأخيراً فإن مبدأ الاستقرار القانوني، وفكرة العدالة، يقتضيان ألا يكون الشخص مهدداً مدى الحياة في تنفيذ العقوبة⁽⁴⁵⁾؛ حيث لا يجوز أن تبقى العقوبة مدى الحياة؛ لأن ذلك يعد إخلالاً بمبدأ استقرار المراكز القانونية؛ لأن المجتمع عندما لا يوقع العقاب، لمدة

(43) لمزيد من التفصيل راجع: محمد عوض الأحوال، انقضاء سلطة الدولة في العقاب بالتقادم، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1964. غنام محمد غنام وبشير سعد زغلول، شرح قانون العقوبات القطري، القسم العام، نظرية الجريمة - نظرية الجزاء، ط2، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، الدوحة، 2019، ص453.

(44) عمر السعيد رمضان، مبادئ قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة 1967، ص172.

(45) غنام محمد غنام وبشير سعد زغلول، مرجع سابق، ص454.

طويلة على الجاني، فإن ذلك يعني أنه أصبح متنازلاً عن إيقاع العقاب، وكلما مر زمن طويل على الجريمة تكون قابلة للنسيان بشكل أكبر، وبالتالي فإن تطبيق العقوبة بعد مرور مدة طويلة يعد تجديداً للأحزان، وإثارةً لدوافع الانتقام⁽⁴⁶⁾.

يسري نظام التقادم على العقوبات الأصلية التي يستلزم تنفيذها أعمالاً إيجابية، أي تخص الأعمال والجزاءات التي تُتخذ ضد المحكوم عليه: مثل: العقوبات البدنية (السجن، والحبس). أو العقوبات المالية (الغرامة)؛ فهي كلها عقوبات يمكن أن تنقضي بالتقادم. ويُستثنى من هذا المبدأ العقوبات المتعلقة بالأفعال الموصوفة بالإرهابية والتخريبية؛ فإنها لا تتقادم بمرور الزمن.

أما العقوبات التكميلية، مثل: المصادرة العينية للأشياء المضبوطة، فلا يمسه مرور الزمن؛ لأن تنفيذها يسري فور صدور حكم بها، الحكم نفسه بالنسبة إلى التدابير الأمنية والاحترافية المانعة من ممارسة الحقوق المدنية والسياسية للمحكوم عليه، فاخفاؤه لا يحول دون الحكم بها، كما أن مرور الزمن عليها لا يؤثر عليها، فهي تنتج أثرها فور صدور الحكم بها، حتى إن لم يُتخذ فيها إجراء تنفيذي. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، هو: هل يجوز إعمال القياس بشأن سقوط العقوبة التأديبية على نظام وأحكام سقوط العقوبة الجنائية بالتقادم؟

الفرع الثاني

مدى جواز قياس تقادم العقوبة التأديبية

على نظام تقادم العقوبات الجنائية

القانون الإداري التأديبي لا يعرف فكرة تقسيم الجرائم إلى جنائيات وجنح ومخالفات، وإنما الجريمة التأديبية هي كل خروج عن واجبات الوظيفة العامة، ومن ثم فإن القانون التأديبي يختلف عن القانون الجنائي فيما يتعلق بمبدأ شرعية الجريمة والعقوبة؛ فالقانون التأديبي يعرف مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة بمنهج مغاير عما يعرفه القانون الجنائي؛ فالجريمة والعقوبة - وفقاً للقانون الجنائي - تُحدد بنص محدد وواضح لا يثير لبساً أو غموضاً لما يترتب عليه من سلب للحرية.

أما القانون التأديبي فمبدأ الشرعية يتفق مع المبدأ المعروف في القانون الجنائي في شقه العقابي، وليس التجريمي؛ حيث لا يمكن إنشاء عقوبة تأديبية إلا بنص، أما بالنسبة

(46) محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة 1998، ص.575.

إلى الجريمة التأديبية فإنها - نظراً إلى عدم تحديدها على سبيل الحصر - تُعرّف بأنها كل ما تنسبه الإدارة إلى الموظف من خروج على واجبات الوظيفة العامة، ولذلك فإن ما يرد في القوانين التأديبية من جرائم إنما هو على سبيل المثال وليس الحصر، وهنا يأتي دور القضاء الإداري في التكييف القانوني السليم لما تنسبه الإدارة من خروج على واجبات الوظيفة العامة، وما إذا كان مسلك الإدارة في اتهام الموظف العام يتفق مع ما تقره القوانين التأديبية، وما استقر عليه القضاء الإداري في مجال التأديب أم لا⁽⁴⁷⁾.

ويعود الباحث إلى الإجابة عن تساؤله السابق، وهو: ما مدى جواز أعمال سقوط العقوبة التأديبية بالتقادم على سقوط العقوبة الجنائية بالتقادم، في حال خلو القانون التأديبي من النص على ذلك، وهو ما يعرف بنظام القياس؟

والقياس يقصد به - في الحالة التي نحن بصدها - محاولة استكمال النقص الوارد في القانون التأديبي، من خلال استعارة الحل الذي قرره القانون الجنائي، أو قانون آخر مماثل من حيث فلسفته لمسألة مماثلة⁽⁴⁸⁾.

ولما كان القانون الإداري التأديبي قد خلا من مثل هذه المسألة، اتجهت نية الباحث نحو البحث عن الفلسفة ذاتها في قوانين التجريم والعقاب. وفي هذا الصدد فإن مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات إنما يُقصد به، سواء في المجال الجنائي، أو التأديبي، أن القانون وحده هو الذي يحدد الجرائم والعقوبات، ولا سلطة للقاضي الجنائي، وكذلك القاضي الإداري، أن يسد ما ورد في القانون من ثغرات بواسطة القياس، اللهم إلا إذا ورد نص قانوني صريح يقضي بذلك؛ فدور القاضي يقتصر على تطبيق النصوص في مجال التجريم والعقاب.

ومن ثم فلا يمكن، والحال كذلك، أن يقوم القاضي الإداري بإعمال القياس فيما يتعلق بسقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة على مدد سقوط العقوبات الجنائية، لتعلق هذه

(47) يأتي دور الفقه الإداري في تصنيفه الجرائم التأديبية من دون تحديدها حصراً، من ذلك تقسيم الجرائم التأديبية، إلى: جرائم إيجابية وجرائم سلبية، وجرائم خارجية وجرائم داخلية، وجرائم إدارية وجرائم مالية، وجرائم وقعت في أثناء الخدمة، وجرائم وقعت بعد انتهاء الخدمة. وجرائم خطيرة وجرائم بسيطة، وجرائم منصوص عليها وجرائم غير منصوص عليها، وجرائم تأديبية مستمرة وجرائم تأديبية وقتية، راجع في ذلك: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 89. زكي النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام: دراسة نظرية تطبيقية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1986، ص 16. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص 16. أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، ج 2، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 228.

(48) أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، المجموعة العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1995، ص 285.

المسألة بالنظام العام، وبالتالي انعدام سلطة القاضي الإداري في هذا الصدد؛ حيث تعد قواعد التقادم من النظام العام⁽⁴⁹⁾.

وما سبق أدلى به أحد قضاة مجلس الدولة المصري، حيث ذهب إلى أنه «أما سقوط العقوبة التأديبية فإنها تسقط ابتداءً بإلغائها، سواء بسحب قرار الجزاء، أو بصدور حكم قضائي بإلغائها، وكذلك تسقط في حالة وفاة الموظف المحكوم عليه، أو باستحالة تنفيذها، مثل تعيُّر الوضع الوظيفي للموظف، بما يستحيل معه تنفيذ العقوبة، مثل: انقضاء عقوبة الوقف عن العمل لعدم تنفيذها قبل إحالة الموظف إلى المعاش. بخلاف ذلك نجد أن المُشَرِّع لم ينظم سقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة في قوانين التأديب المختلفة، سواء قانون الخدمة المدنية، أو قانون مجلس الدولة، أو قانون النيابة الإدارية؛ لذلك فإنه إعمالاً للقواعد القانونية العامة من أن السقوط من النظام العام، وأنه لا يسقط إلا بنص، ولا يجوز القياس في المسائل الإجرائية، ولا التوسع في تفسيرها، لا يجوز قياس سقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة على سقوط العقوبة الجنائية بمضي المدة»⁽⁵⁰⁾.

كما يذهب الفقه الجنائي إلى أن القياس إذا ما أُجيز في مجال التجريم، وفي مجال العقاب، إنما يمثل اعتداءً على سلطة المُشَرِّع في مجال فرض التجريم والعقاب، وحتى لا يتحول القضاء إلى مُشَرِّع، وما يستصحب من مسائل تتعلق بسقوط العقوبة الجنائية⁽⁵¹⁾. وهو ما يصدق على مبدأ الشرعية في مجال التأديب.

ومن ثم فإن سكوت القانون التأديبي عن تقادم العقوبة بمضي المدة إنما يعد حلقة من حلقات هيمنة السلطة الإدارية على جميع مراحل المساءلة التأديبية للموظف العام، ابتداءً باعتبار الإدارة هي سلطة الاتهام، وهي سلطة التحقيق، وهي سلطة اختيار الجزاء التأديبي المناسب، وهي السلطة المناط بها تنفيذ القرار التأديبي وتوقيع العقاب، وهذا الاتجاه يجعل الموظف العام عرضة لتعسف الإدارة، من حيث اختيارها الوقت في توقيع العقاب، ليس عن إهمال، وربما يكون عن عمد، وهو ما يمثل انحرافاً بالسلطة التأديبية؛ لذا كان لزاماً على المُشَرِّع التأديبي أن يتدخل بما يحقق التوازن بين سلطة الإدارة وحماية الموظف العام؛ من خلال النص صراحة على تقادم العقوبات التأديبية بمضي المدة عند عدم قيام الإدارة بتوقيعها بعد مدة معينة.

(49) رباب عنتر السيد، سقوط العقوبة بالتقادم بين الشريعة والقانون الوضعي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، ع43، السنة 2008، ص72.

(50) إسلام إحسان، نائب رئيس هيئة النيابة الإدارية، جريدة الأهرام، الجمعة 14 من ذي القعدة 1439هـ/ 27 يوليو 2018م، س142، ع48080.

(51) أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، 287.

المطلب الثالث

كيفية تنفيذ العقوبة التأديبية في حال عدم النص

على تقادمها بمضي المدة

سيتناول الباحث أولاً تاريخ سريان القرار التأديبي في حق الإدارة والموظف العام، ثم آلية تنفيذ القرار التأديبي غير الساقط بمضي المدة، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

تاريخ سريان القرار التأديبي في حق الإدارة والموظف العام

لا يختلف نفاذ القرار التأديبي عن القاعدة العامة لنفاذ القرارات الإدارية، حيث ينفذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة منذ إصداره مستوفياً لشروطه القانونية، ومن دون أن يتوقف هذا النفاذ على علم الأفراد به، ومن ثم تتحدد مشروعية القرار من عدمه من تاريخ صدور القرار الإداري، وتملك الإدارة تنفيذ هذا القرار دون إعلام ذوي الشأن به، مادام هذا القرار لا يرتب أثراً ضاراً في حقهم؛ بل يجوز للأفراد طلب تنفيذ القرار والاستفادة منه، من دون الانتظار لنشره إن كان قراراً لائحياً، أو إعلانه إذا كان قراراً فردياً، مادام القرار ينشئ حقاً للموظف العام⁽⁵²⁾.

ومن ثم، مادام القرار التأديبي لا يرتب حقاً للموظف العام الذي صدر في حقه، فلا يكون نافذاً في حق الموظف العام إلا من تاريخ تبليغه وإعلامه بالقرار بطرق العلم، مثل: التبليغ، أو العلم اليقيني. كما لا تحتج الإدارة بالقرار في حق الموظف العام إلا بعد تبليغه بالقرار التأديبي.

وبشكل عام، يجوز أن يتم الإعلان بوسائل التبليغ المعروفة كافة؛ فقد يتم عن طريق مُحَضَّرٍ، أو عن طريق البريد، أو بتسليم القرار إلى صاحب الشأن بعد التوقيع منه بالتسليم، ويجب أن يشتمل التبليغ على اسم الجهة التي أصدرت القرار، ومحتوياته، وأن يوجّه إلى صاحب الشأن، ويجري الفقه على أن إغفال أيٍّ من هذه البيانات، يؤدي إلى بطلان الإعلان⁽⁵³⁾.

(52) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 27 يوليو 2001، في قضية جمعية القانون الألماني Association de droit allemande، المجموعة، ص 397. كذلك تبني القضاء العربي الاتجاه ذاته، مشار

إليه لدى: عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، مرجع سابق، ص 270.

(53) عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، مرجع سابق، ص 270.

وما سبق يصدق على القرار التأديبي الصادر في حق الموظف العام؛ فيمكن للموظف العام العلم بالقرار التأديبي بطريق الإعلان الإلكتروني، أو بخطاب مسجل بعلم الوصول، كما من الممكن أن يشمل العلم اليقيني باعتباره إحدى وسائل العلم بالقرار الإداري، ومن صورته التظلم من القرار التأديبي برغم عدم إعلان الموظف العام به، ومن ثم يظل القرار التأديبي نافذاً في حق الإدارة من تاريخ الصدور، وفي حق الموظف العام من تاريخ العلم به، مادامت الإدارة لم تسحبه، أو يلغى قضائياً.

الفرع الثاني

آلية تنفيذ القرار التأديبي غير الساقط بمضي المدة

إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار الجزاء المناسب للمخالفة التأديبية تحت رقابة القضاء الإداري، فإن سلطتها التقديرية تكون معدومة عند تنفيذ العقوبة التأديبية، بغض النظر عن النظام التأديبي الذي تبناه المشرع؛ أي يستوي أن نكون بصدد نظام تأديبي إداري رئاسي، أو كنا بصدد نظام تأديبي قضائي أو شبه قضائي. وسلطة الإدارة تصبح مقيدة بتنفيذ العقوبة التأديبية، وإلا غابت كل فائدة من وراء نظام تأديب الموظف العام، وبثت روح اللامبالاة عند الموظف العام، وهو ما يعود بالسلب على المرفق العام⁽⁵⁴⁾.

لقد ذهب البعض إلى القول بأن تراخي الإدارة عند تنفيذ الجزاء التأديبي الثابت بحكم قضائي يرتب مسؤوليتها عن هذا الامتناع. وفي تقدير الباحث أن مسؤولية الإدارة لا تقتصر فقط على عدم تنفيذ العقوبات التأديبية الصادرة بأحكام قضائية، بل تتعين محاسبة الموظف العام المناط به تنفيذ القرارات الإدارية التأديبية - بصفة عامة - حال عدم تنفيذها، بل قد يقتضي الأمر محاسبة الرئيس عن التقصير في الإشراف والرقابة، وعدم حرصه على تنفيذ قرارات الإدارة القانونية أو التأديبية.

ولكن إذا ما أرادت السلطة الإدارية المختصة تنفيذ القرار التأديبي بعد فترة زمنية من إصداره، ولا يوجد في الوقت ذاته تنظيم تشريعي ينص على سقوط العقوبة بمضي المدة عند عدم تنفيذها، فكيف يمكن تنفيذ هذا القرار، هل سيتم توقيع العقوبة بأثر رجعي؟ أم سيتم توقيعها بأثر مباشر، أي من تاريخ علم الإدارة بعدم تنفيذ العقوبة؟

إن أعمال قواعد العدالة يقتضي تنفيذ العقوبة التأديبية بأثر مباشر وليس رجعياً، خاصة أن الموظف العام لم يكن عقبه تحول دون تنفيذ العقوبة التأديبية، ولم يكن هناك

(54) محمد فوزي وعبدالحفيظ الشيمي وإسلام شيحا، مبادئ الوظيفة العامة في ضوء التشريع القطري، منشورات جامعة قطر، الدوحة، 2019، ص 201.

تصرف سلبي من جانبه يحول بينه وبين الإدارة لتوقيعها الجزاء التأديبي.

ولكن هل يصدق ذلك على كل العقوبات التأديبية؟ الحقيقة أن العقوبات التأديبية منها ما يتعلق بالجزاءات البسيطة، أو الجزاءات الخفيفة، أو ما يعرف بالجزاءات التأديبية الأدبية أو المعنوية، ومنها ما يتعلق بالجزاءات المالية والجسيمة التي تمس المركز التنظيمي للموظف العام، وتؤثر فيه سلباً، وفيما يلي توضيح آلية تنفيذ كل نوع على حدة:

أولاً: آلية تنفيذ العقوبات البسيطة أو العقوبات الأدبية

هذه العقوبات هي في مجملها عقوبات تحذيرية؛ بغرض الوقاية من ارتكاب الموظف مخالفات أخرى قد يترتب عليها جزاء أشد⁽⁵⁵⁾. لا يخلو نظام تأديبي من العقوبات التأديبية البسيطة، أو الأدبية التي يمكن أن تشمل جميع الموظفين العموميين، ومن هذه العقوبات: الإنذار، أو التنبيه الشفهي، أو الكتابي، وعقوبة اللوم. والقاعدة هنا أنه يمكن للإدارة تنفيذ القرار التأديبي في أي وقت، إذا لم يوجد نص قانوني بانقضاء هذه العقوبات بمضي المدة، ويكون لها كذلك من تاريخ اكتشافها عدم تنفيذ العقوبة التأديبية، لاسيما أن مثل هذه العقوبات لا تحول دون استفادة الموظف العام من الحقوق المستقبلية للوظيفة العامة، مثل: الحق في الترقية، والحق في تولي المناصب القيادية، والحق في استحقاق العلاوات الدورية أو التشجيعية، بل إن توقيع الإدارة لمثل هذه العقوبات، وإن كان لها أثر على بعض الحقوق الوظيفية للموظف العام، سيكون محدود الأثر؛ لما يسري على هذا العقوبات من مدد بسيطة أو قصيرة لمحوها.

وبالعودة إلى القانون القطري نجد أن المادة (101) من القانون رقم 15 لسنة 2016، بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية القطري تنص على أنه لا يجوز النظر في ترقية موظف وقع عليه أحد الجزاءات التأديبية التالية، إلا بعد انقضاء الفترات الآتية: ثلاثة أشهر في حال الخصم من الراتب أكثر من ثمانية أيام إلى خمسة عشر يوماً، وستة أشهر في حال الخصم من الراتب مدة تزيد على خمسة عشر يوماً، ومدة الحرمان من العلاوة أو تأجيله، وسنتان في حال خفض الدرجة أو الراتب أو خفضهما معاً، ولا يجوز النظر في ترقية الموظف في أثناء تنفيذ الحكم الجنائي.

وكذلك قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016، حيث تنص الفقرة 3 من المادة (92)، من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1216 لسنة 2017، على أنه لا يجوز النظر في ترقية الموظف العام الذي وقع عليه جزاء

(55) حنان محمد القيسي، تنفيذ العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط - الجزائر، مج4، ع1، السنة 2020، ص272.

الخصم من الأجر مدة تزيد على عشرة أيام، أو أي جزاء أشد، إلا بعد انقضاء مدة المحو للعقوبة، وكذلك المرسوم بقانون الكويتي الصادر في 4 أبريل 1979، بشأن نظام الخدمة المدنية، حيث تنص المادة (67) منه على أنه لا تجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل، أو المحال إلى التحقيق، أو إلى المحاكمة الجزائية في جناية، أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، خلال مدة الوقف أو الإحالة، فإذا ثبت عدم مسؤوليته أو عوقب بالإندار وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه. كما تنص المادة (68) من المرسوم ذاته على أن: لا يجوز ترقية موظف وقعت عليه عقوبة الخصم من الراتب لمدة تزيد على أسبوع إلا بعد انقضاء ستة أشهر.

يتضح من القوانين السابقة أن العقوبات الأدبية لا تحول دون الحق في الترقية، كما لا تؤثر على المركز القانوني أو المالي للموظف العام، ومن ثم يجوز للإدارة، وهي بصدد تنفيذ هذه العقوبات، نتيجة عدم انقضائها بمضي المدة، أن تقوم بتنفيذها من تاريخ إنشائها. بل إن إعمالها - من تاريخ إنشائها - سوف يصب في مصلحة الموظف العام، لانقضاء فترات المحو لمثل هذه العقوبات، في النظم القانونية التي تُخضع العقوبات الأدبية، أو المعنوية، لنظام المحو.

ثانياً: آلية تنفيذ العقوبات المالية والجسيمة

إذا كان من المقبول تنفيذ العقوبات الأدبية، أو المعنوية، إزاء غياب النص على انقضائها بمضي المدة من تاريخ إنشائها؛ لما قد يحققه هذا التنفيذ من اعتبارات تصب في مصلحة الموظف العام، أو لكونها لا تؤثر في المركز الوظيفي للموظف العام، عند إعمالها من تاريخ إنشائها؛ فإن العقوبات المالية، مثل: الخصم من الراتب، والحرمان من العلاوة الدورية، أو تأجيلها، أو العقوبات الأكثر جسامة، مثل: خفض الدرجة، أو الراتب، أو كليهما معاً، والتي يتم توقيعها على الموظف العام، ولا تقوم الإدارة بتنفيذها، سواء عن إهمال أو قصد، فلا يمكن قبول تنفيذها إلا بأثر مباشر؛ لما يترتب عليه من تهديد المراكز القانونية التي استقرت للموظف العام، أو المساس بالحقوق المكتسبة التي ترتبت للموظف العام.

وبالعودة إلى القانون القطري، وتحديداً المادة (106) من قانون الموارد البشرية الصادر بالقانون رقم 15 لسنة 2016، نجد أن الفقرة 3 تنص على أنه لا يجوز النظر في ترقية موظف طوال مدة الحرمان من العلاوة أو تأجيلها. وتجعل الفقرة الرابعة من النص نفسه مدة الحرمان من الترقية لمدة سنتين إذا كانت العقوبة خفض الدرجة، أو الراتب، أو خفضهما معاً.

كذلك القانون المصري رقم 81 لسنة 2016 ولائحته التنفيذية، حيث تنص المادة (92) من اللائحة التنفيذية، على أنه لا يجوز النظر في ترقية الموظف الذي وقع عليه جزاء الخصم من الراتب مدة تزيد على عشرة أيام، أو جزاء أشد من ذلك، قبل محو الجزاء الموقع عليه⁽⁵⁶⁾.

وفي نظام الخدمة المدنية الكويتي، الصادر بالمرسوم بقانون بتاريخ 4 أبريل 1979، تنص المادة (68) منه على أنه «لا يجوز النظر في ترقية موظف وقعت عليه إحدى العقوبات التأديبية إلا بعد انقضاء الفترات المحددة قرين كل منها: ستة شهور في حالة الخصم من المرتب لمدة تزيد على الأسبوع. سنة في حالة خفض المرتب. سنتان في حالة خفض الدرجة. وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع العقوبة، ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة».

ولا شك في أن تنفيذ هذه العقوبات - بأثر رجعي - إنما يترتب عليه المساس بمركز قانوني استقر للموظف العام، مثل الحصول على ترقية ودرجة مالية أعلى؛ لأن عدم تنفيذ العقوبة في تاريخ توقيعها قد يصاحبه ترقية الموظف لدرجات وظيفية أعلى؛ فإذا ما طبق القرار التأديبي بأثر رجعي قد يترتب عليه خفض الدرجة لأكثر من درجة وظيفية، ومن ثم فإن اعتبارات العدالة تقتضي تنفيذ العقوبة بأثر مباشر، أي من تاريخ علم الإدارة بعدم تنفيذ العقوبة التأديبية، بغض النظر عن تاريخ صدور القرار التأديبي بتوقيع العقوبة.

ويعد القانون الكويتي أكثر وضوحاً في هذا الصدد، حيث نص صراحة على أن فترات تأجيل ترقية الموظف العام تحسب من تاريخ توقيع العقوبة، وهو ما يعني ضمناً أن العبرة بتاريخ توقيع العقوبة وليس تاريخ القرار الصادر بإنشاء العقوبة وإقرارها في حق الموظف العام.

(56) تنص المادة (67) من القانون المصري على أنه «تمحى الجزاءات التأديبية التي تُوقَّع على الموظف بانقضاء الفترات الآتية: 1- سنة في حال الإنذار والتنبيه والخصم من الأجر مدة لا تزيد على خمسة أيام. 2- سنتان في حال اللوم والخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوماً. 3- ثلاث سنوات في حال الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة عشر يوماً وحتى ثلاثين يوماً. 4- أربع سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزاءي الفصل والإحالة إلى المعاش. وتحسب فترات المحو اعتباراً من تاريخ توقيع الجزاء. ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له. وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات المحو».

المطلب الرابع

إعمال اعتبارات انقضاء العقوبة الجنائية بمضي المدة

على انقضاء العقوبة التأديبية احتراماً للحقوق المكتسبة

إذا كان سقوط العقوبة الجنائية بالتقادم يرتكز على أسس ومبررات عديدة؛ فإن الباحث يرى أن هذه الأسس والمبررات تصلح في الوقت ذاته لتكون سنداً لسقوط العقوبة التأديبية بالتقادم، أو بمضي المدة، بل إن الحكمة في تقادم الجريمة الجنائية هي الحكمة ذاتها في تقادم الجريمة التأديبية، فكيف يتناول المشرع التأديبي تقادم الجريمة التأديبية ويغفل عن تقادم العقوبة التأديبية، على الرغم من توافر الحكمة في الأمرين من التقادم⁽⁵⁷⁾.

فضلاً على ما سبق فإن كان هناك رأي في الفقه الجنائي يرفض سقوط العقوبة الجنائية بالتقادم لافتقار الأساس القانوني، واستناداً إلى أن عدم تنفيذ العقوبة يرجع إلى قدرة الجاني على التخفي والهروب⁽⁵⁸⁾، فإن ذلك غير متحقق في المجال التأديبي؛ حيث بقاء الموظف تحت عين وبصر السلطة الإدارية المختصة، وفيما يلي نذكر بإيجاز المبررات التي تدعو إلى الأخذ بسقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة، قياساً على المبررات الفقهية لسقوط العقوبة الجنائية:

الفرع الأول

نسيان الجريمة التأديبية

من أهم المبررات التي دعت إلى تقادم العقوبة الجنائية هو نسيان الجريمة؛ لذلك يطلق جانب من الفقه على التقادم قانون النسيان؛ لأنه عند مرور فترة طويلة على وقوع الجريمة فإن ذلك يؤدي إلى نسيانها، بالإضافة إلى نسيان آثارها، سواء من قبل أهل المجني عليه، وحتى من قبل المجتمع نفسه، وبعد مرور زمن طويل لا يتصور أن يطلب الرأي العام بإيقاع العقوبة بالجاني من جديد؛ لأن الجريمة وآثارها انقضت⁽⁵⁹⁾.

(57) لمزيد من التفاصيل عن الحكمة من تقادم العقوبة الجنائية، راجع: محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص 33. علي راشد، القانون الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 634. محمد علي سالم عياد الحلبي، الوسيط في شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 1996، ص 119.

(58) رباب عنتر السيد، مرجع سابق، ص 64.

(59) فوزية عبدالستار، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 139. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 881.

ما سبق أدمى إلى إعماله في المجال التأديبي، فإذا كان النسيان سندا لتقدم أثر الجريمة الجنائية، ومن بعد العقوبة الجنائية، على الرغم من أن الجريمة الجنائية تثبت في الأذهان بالمقارنة بالجريمة التأديبية التي تقل في حدتها عن الجريمة الجنائية، بل إن قانون النسيان في المجال التأديبي يكون أكثر إلحاحاً لأسباب عدة؛ منها تغيّر الرؤساء الإداريين، وربما تغير أوضاع الموظفين بالنقل أو الترقية نتيجة لتعاقب القوانين الوظيفية وتعديلاتها، وعندئذ يكون سقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة أكثر إلحاحاً في المجال التأديبي عنه في المجال الجنائي، استناداً إلى فكرة نسيان المخالفة أو الجريمة التأديبية.

الفرع الثاني

ضياع معالم الجريمة التأديبية وأدلتها

ربما يترتب على عدم سقوط العقوبة التأديبية، وما يتبع ذلك من الطعن على قرار توقيعها بعد مرور مدة زمنية طويلة ضياع أدلة الجريمة التأديبية، أو إحالة بعض الشهود إلى التقاعد، أو وفاة بعض الموظفين الذين أدلوا بشهادتهم في المخالفة أو الجريمة التأديبية، أو انتهاء علاقتهم بالإدارة بالاستقالة.

الفرع الثالث

معاناة الموظف العام

إن عدم سقوط العقوبة التأديبية يعني أن الموظف العام سيظل مهدداً بتوقيع العقوبة التأديبية في أي وقت، بل إن الأثر السلبي لذلك، بمضي المدة، لا يقتصر على الموظف العام فقط، بل سيمتد أثره إلى حسن سير المرفق العام نتيجة شعور الموظف العام بأن العقوبة التأديبية لن تسقط إلا بانتهاء العلاقة الوظيفية لأي سبب من الأسباب، وهذا أمر لا يتوافق وضمنان حسن سير المرفق العام.

الفرع الرابع

استقرار المركز القانوني للموظف العام

لا يجوز أن تبقى العقوبة مدى الحياة؛ لأن ذلك يعد إخلالاً بمبدأ استقرار المراكز القانونية؛ فيجب وضع حد لذلك؛ لأن المجتمع عندما لا يوقع العقاب لمدة طويلة على الجاني، فإن ذلك يعني أنه أصبح متنازلاً عن توقيع العقاب. ويصدق ذلك على المجال التأديبي؛ فسكوت الإدارة عن تنفيذ العقوبة التأديبية يتنافى مع فكرة الاستقرار القانوني، التي تبنتها الدساتير والقوانين المختلفة.

الفرع الخامس

عدم المساس بالحقوق المكتسبة الثابتة للموظف العام

الحق المكتسب الذي حصل عليه الموظف العام إنما يركز على مبدأ أكثر أهمية، وهو مبدأ الأمن القانوني. وتعد نظرية الحق المكتسب من أهم الأسس لنظرية عدم رجعية القرارات الإدارية. وتؤدي نظرية الحق المكتسب في القانون العام دوراً دفاعياً لمصلحة صاحب الحق المكتسب؛ لأنه يعد أساساً يؤدي دوراً في الرقابة على التصرف القانوني الإداري، خاصة القرارات الإدارية الفردية⁽⁶⁰⁾.

وقد تبنى القضاء الإداري نظرية الحقوق المكتسبة، وهي نظرية تركز على مبادئ العدالة واستقرار المراكز القانونية، كما تنص عليها القوانين واللوائح. ونظرية الحقوق المكتسبة قد تقف حائلاً دون تنفيذ بعض العقوبات التأديبية، مثل: عقوبة الحرمان من العلاوة الدورية، أو عقوبة خفض الدرجة وتأخير الترقية عند عدم تنفيذها من تاريخ إنشائها؛ فمثل هذه العقوبات إذا لم يتم توقيعها بمجرد صدورها، وصاحب عدم التنفيذ تغييراً في أوضاع الموظف العام من ترقية وتولي مناصب قيادية، واستمر هذا الوضع سنوات يكون معها تنفيذ العقوبة مصدراً يهدد الحقوق المكتسبة للموظف العام، حتى في ظل تنفيذ العقوبة التأديبية من تاريخ إنشائها.

ويفترض الأخذ بنظرية الحقوق المكتسبة عدم تنفيذ القرارات الضارة، أو تلك التي لا ترتب حقاً مكتسباً في ذمة الموظف العام، وهو ما يصدق على القرارات التأديبية باعتبارها من القرارات التي لا ترتب حقاً مكتسباً، ومن ثم فإن تطبيق العقوبة - بالنظر إلى تاريخ إنشائها وليس تاريخ تنفيذها - يرتب أثراً ضاراً في حق الموظف العام. وعندئذ فإن نظرية الحقوق المكتسبة، وإن كانت تقف حائلاً دون إعمال القرارات التأديبية، ستكون من باب أولى أكثر سنداً وتدعيماً لفكرة انقضاء العقوبات التأديبية بمضي المدة.

(60) C. Yannakopoulos, La notion de droits acquis en droit administratif Français, L.G.D.J, Paris, 1997; P. Auvret, La notion de droit acquis en droit administratif français, R.D.P, 1985; B. Pacteau, La sécurité juridique, un principe qui nous manque, A.J.D.A, 1996.

الخاتمة

تناول الباحث، في هذه الدراسة، مدى جواز سقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة لعدم تنفيذها من قبل الإدارة، وبيّن من خلالها أن نظام سقوط العقوبة التأديبية يختلف تماماً عن كل من: انقضاء الدعوى التأديبية، سواء بمضي المدة، أو بالاستقالة في بعض النظم الوظيفية، كما يختلف عن محو العقوبات التأديبية، حيث إن نظام المحو يفترض بقاء تنفيذ العقوبة التأديبية، وهو ما لم يقع في الحالة التي تتناولها الدراسة، كما انتهى الباحث إلى أن المشرّع في كل القوانين التأديبية، موضوع الدراسة أو غيرها، أغفل تنظيم هذه المسألة؛ ظناً منه أن الموظف العام تحت نظر وبصر الإدارة، ومن ثم لا يمكن تصوّر صدور القرار التأديبي وعدم تنفيذه.

إلا أن هذا الفرض النظري يثبت عدم صحته أمام تطبيقات واقعية أغفلت فيها الإدارة عدم تنفيذ العقوبة التأديبية. كما حاول الباحث، في هذه الدراسة، مناقشة مسألة مدى جواز استعارة نظام سقوط العقوبة الجنائية، وإعماله على العقوبات التأديبية، إلا أن الباحث وجد صعوبة إعمال ذلك؛ حيث إن نظام سقوط العقوبة الجنائية هو من قبيل القواعد الموضوعية التي تتعلق بالنظام العام، وبالتالي لا يجوز القياس عليه إزاء غياب النص التشريعي الصريح، وإزاء ذلك فإن الباحث انتهى إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، يوجزها فيما يلي:

أولاً: النتائج

- 1- إن فكرة هروب المتهم - في القانون الجنائي - فترة من الزمن، الأمر الذي يترتب عليه سقوط العقوبة الجنائية غير متحقق في المجال التأديبي، حيث إن الموظف العام يكون أمام بصر الإدارة ولا تنتهي علاقته بالإدارة إلا بأحد الأسباب المؤدية إلى انتهاء العلاقة الوظيفية، ومن ثم فإن إعمال سقوط العقوبة التأديبية بالتقادم يكون أدعى إلى تقصير الإدارة دون الموظف العام محل المساءلة التأديبية.
- 2- انتهى الباحث إلى أنه في حال قيام الإدارة بتنفيذ العقوبة يتعين عليها أن يكون تنفيذها من تاريخ علمها بعدم التنفيذ، وليس من تاريخ صدور القرار التأديبي، حتى لو قامت الإدارة بتبليغ الموظف العام بالجزاء التأديبي، وسنده في ذلك هو أن تنفيذ العقوبة التأديبية - بأثر رجعي، وإن كان يجوز في العقوبات الأدبية أو المعنوية - فلا يمكن إعمال ذلك في مجال العقوبات المالية أو الجسيمة، لما يترتب على هذا التنفيذ من مساس بالحقوق المكتسبة للموظف العام كالحق في الترقية.

ثانياً- التوصيات

- 1- يوصي الباحث المُشَرِّع في النظم القانونية، موضوع الدراسة، بأن يبادر إلى تعديل تشريعي يتضمن النص صراحة على انقضاء العقوبات التأديبية بمرور ستة أشهر في العقوبات الأدبية أو المعنوية، وسنة بالنسبة إلى العقوبات المادية والجسيمة من تاريخ توقيع هذه العقوبات.
- 2- يوصي الباحث المُشَرِّع بأن ينص صراحة على محاسبة الموظف المختص المناط به تنفيذ العقوبة التأديبية، عند ثبوت تقصيره بعدم التنفيذ خلال 60 يوماً من تاريخ صدور القرار التأديبي، وتبليغ الموظف العام به، وليس له أن يترك هذا الأمر من دون نص صريح؛ ارتكازاً على فكرة الواجبات العامة التي تتضمنها القوانين الوظيفية في مواجهة الموظفين العموميين.

قائمة المراجع

1- الكتب

- أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، المجموعة العلمية للطباعة للنشر والتوزيع، القاهرة، 1995.
- أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، ج2، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- زكي النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام: دراسة نظرية تطبيقية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1986.
- محمد محمد عبداللطيف، القرار الإداري، الأصول النظرية والمشكلات العملية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2021.
- محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981.
- محمد علي سالم عياد الحلبي، الوسيط في شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 1996.
- محمد فوزي وعبدالحفيظ الشيمي وإسلام شيحا، مبادئ الوظيفة العامة في ضوء التشريع القطري، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، الدوحة، 2019.
- محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980.
- محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
- ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، ط2، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، 2003.
- سليمان الطماوي:
- القضاء الإداري، الكتاب الثالث قضاء التأديب: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.
- النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.

- سمير يوسف البهي، قضاء التأديب، ط1، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 2021.
- عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء التشريع القطري، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، الدوحة، 2019.
- علي راشد، القانون الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- فوزية عبدالستار، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
- رجب عبدالحكيم سليم، موسوعة الخدمة المدنية: شرح قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 في ضوء المبادئ التي قررتتها المحكمة الدستورية العليا والمحكمة الإدارية العليا والجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بمجلس الدولة والرد على بعض الاستفسارات الخاصة بهذا القانون، ج2، ط3، طبعة منقحة ومزيدة، دن، القاهرة، 2021.
- شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- غنام محمد غنام وبشير سعد زغلول، شرح قانون العقوبات القطري - القسم العام، نظرية الجريمة - نظرية الجزاء، ط2، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، الدوحة، 2019.

2- الرسائل الجامعية

- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.
- محمد عوض الأحول، انقضاء سلطة الدولة في العقاب بالتقادم، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1964.

3- البحوث العلمية

- إبراهيم رابعي، رد الاعتبار التأديبي في القانون الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة - الجزائر، مج6، ع1، يونيو 2021.
- إسلام إحسان، هل يحقق نظام محو العقوبات التأديبية مصلحة جهة الإدارة؟ مجلة التنمية الإدارية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ع131، ربيع الأول، 1437هـ.

- حنان محمد القيسي، تنفيذ العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط - الجزائر، مج4، ع1، السنة 2020.
- مهند نوح، تقادم الدعوى المسلكية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سورية، مج30، ع1، السنة 2014.
- محمد جلاب، محو العقوبة التأديبية بين النص والتطبيق، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة علي لونيسي، البليدة2 - الجزائر، ع11، ج6، يناير 2017.
- محمود خليل خضير، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، مج20، ع10، السنة 2008.
- مصطفى بوادي، نطاق سحب القرار التأديبي كطريق من طرق الغير قضائية لانقضاء العقوبة التأديبية: دراسة مقارنة، مجلة المشكاة في الاقتصاد، جامعة بلحاج بوشعيب، الجزائر، ع1، يناير 2016.
- نواف كنعان، القانون الإداري، ك2، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
- سعد الشتيوي العنزي، النظام القانوني لرد الاعتبار الوظيفي، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، مج33، ع2، يونيو 2009.
- رباب عنتر السيد، سقوط العقوبة بالتقادم بين الشريعة والقانون الوضعي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، ع43، السنة 2008.

4- مقالات

- إسلام إحسان، نائب رئيس هيئة النيابة الإدارية، جريدة الأهرام، الجمعة 14 من ذي القعدة 1439هـ، 27 يوليو 2018، س142، ع48080.

المحتوى

الصفحة	الموضوع
307	الملخص
308	المقدمة
311	المبحث الأول: التمييز بين مبدأ سقوط العقوبة التأديبية بمضي المدة وما قد يقترب منه
311	المطلب الأول: تقادم الجريمة التأديبية وتقادم العقوبة التأديبية
311	الفرع الأول: تقادم الجريمة أو الدعوى التأديبية
313	الفرع الثاني: تقادم الدعوى التأديبية المرتبطة بالدعوى الجنائية
314	الفرع الثالث: تقادم العقوبة التأديبية بمضي المدة
316	المطلب الثاني: محو العقوبة التأديبية وتقادم العقوبة التأديبية
316	الفرع الأول: محو العقوبة التأديبية
319	الفرع الثاني: تقادم العقوبة التأديبية بمضي المدة
320	المطلب الثالث: سحب القرار التأديبي وتقادم العقوبة التأديبية
321	الفرع الأول: سحب القرار التأديبي
324	الفرع الثاني: تقادم العقوبة بمضي المدة
325	المطلب الرابع: الاستقالة وتقادم العقوبة بمضي المدة
325	الفرع الأول: الاستقالة كسبب لانقضاء العقوبة التأديبية
326	الفرع الثاني: الاستقالة لا تحول دون مساءلة الموظف العام
327	الفرع الثالث: الاستقالة لا تحول دون توقيع العقوبة التأديبية
228	المبحث الثاني: عدم تنفيذ العقوبة التأديبية بين الإبقاء والسقوط بمضي المدة
228	المطلب الأول: عدم سقوط القرار التأديبي غير المطبق بالترك أو بالإهمال

الصفحة	الموضوع
330	المطلب الثاني: مدى جواز تقادم العقوبة التأديبية بمضي المدة قياساً على تقادم العقوبة الجنائية
330	الفرع الأول: تقادم العقوبة الجنائية بمضي المدة
332	الفرع الثاني: مدى جواز قياس تقادم العقوبة التأديبية على نظام تقادم العقوبات الجنائية
335	المطلب الثالث: كيفية تنفيذ العقوبة التأديبية في حال عدم النص على تقادمها بمضي المدة
335	الفرع الأول: تاريخ سريان القرار التأديبي في حق الإدارة والموظف العام
336	الفرع الثاني: آلية تنفيذ القرار التأديبي غير الساقط بمضي المدة
340	المطلب الرابع: إعمال اعتبارات انقضاء العقوبة الجنائية بمضي المدة على انقضاء العقوبة التأديبية احتراماً للحقوق المكتسبة
341	الفرع الأول: نسيان الجريمة التأديبية
341	الفرع الثاني: ضياع معالم الجريمة التأديبية وأدلتها
341	الفرع الثالث: معاناة الموظف العام
341	الفرع الرابع: استقرار المركز القانوني للموظف العام
342	الفرع الخامس: عدم المساس بالحقوق المكتسبة الثابتة للموظف العام
343	الخاتمة
345	قائمة المراجع

