

**المسئولية التأديبية للموظف العام كأحد وسائل
مقاومة الفساد الإداري
”دراسة مقارنة“**

**الباحث/ إبراهيم محمود السيد
اشراف أ.د. مصطفى عبد المقصود
قسم القانون العام- كلية الحقوق- جامعة الزقازيق**

المسئولية التأديبية للموظف العام كأحد وسائل مقاومة الفساد الإداري ”دراسة مقارنة“

الباحث/ إبراهيم محمود السيد

الملخص باللغة العربية

أنه إستقرت جميع التشريعات الوضعية على أنّ عملية تأديب الموظف العام المذنب، ليست عملية إنتقامية بل هي عملية قانونية، تهدف إلى إصلاح الموظف العام والوظيفة العامة. على الرغم من ثبوت مسئولية الموظف العام عن خطئه إلا أن عملية تأديبه لم تُترك سُدى، فتم إحاطة عملية التأديب بمجموعة من الضوابط والضمانات المقررة لصالح الموظف المذنب. ثمة دور إيجابي للعقاب التأديبي على التنمية الإقتصادية، لكون العقاب يؤدي إلى الردع العام، فضلاً عن كون مسألة الموظف العام تأديبياً عند خطئه تُعدُّ وسيلة هامة وأولى لمقاومة الفساد الإداري.

Abstract

We can summarize what we mention above: all Positive legislations have a consensus that the process of disciplining the guilty public employee is not a retaliatory process, but rather a legal process aimed at reforming the public servant and the public position.

although it was proven that the public employee was responsible for his mistake, the process of disciplinary action was not useless, so the disciplinary process was surrounded by a set of controls and guarantees in flavor of the guilty employee.

There is also a positive role for disciplinary punishment on economic development, because punishment leads to public deterrence, in addition to the fact that the public employee's disciplinary accountability when he makes mistakes is an important and first way to fight and forbidden administrative corruption.

مقدمة

نتيجة لإزدياد وظائف الدولة إزداد عدد موظفيها باعتبارهم يد الدولة، وأصبح لهم دور في غاية الأهمية، نظراً لكونهم هم الذين يقومون بتنفيذ سياسة الدولة وهم المسئولون على تحقيق أهدافها في كافة المجالات، غير أن ذلك لا يمنع هؤلاء الموظفين من ارتكاب أخطاء ومخالفات أثناء قيامهم بوظيفتهم تُسمى هذه الأخطاء والمخالفات بالأخطاء التأديبية.

فالموظف العام هو المُحرك الذي يُمكن عن طريقه تحقيق أهداف المرفق العام بكفاءته مما يستوجب إحاطته بمجموعة من القواعد لحمايته من تعسف الإدارة العامة، وتحفز همته وولائه عند القيام بالأعباء المسندة إليه على أحسن وجه، لذلك شرع نظام التأديب عندما يشوب عمل الموظف خطأ أو تقصير فيؤدب عن الأخطاء التي يرتكبها^(١).

فعملية تأديب الموظف عند خطئه ليست عملية إنتقامية ولا قهرية بل على العكس هي عملية قانونية تهدف إلى إصلاح الموظف وتحذير باقي الموظفين حفاظًا على حسن سير المرافق العامة، لأن الإدارة العامة من خلال عملية التأديب، تتمتع بسلطات تقديرية واسعة في تأديب الموظف العام المخطئ، فهي بذلك قد مُنحت لها وسيلة من أخطر الوسائل الردعية تجاه موظفيها، لما قد تحمله في ثناياها من سلطات عقابية قد تصل إلى إمكانية عزل الموظف من الوظيفة العامة، وفصله في حالات الوظائف الإدارية عموماً. وفي مقابل ذلك أقرَّ المُشرع وضع ضمانات قانونية معترف بها للموظف في الوظيفة العامة لمنع الإدارة من التعسف في إستعمال سلطتها الرئاسية ضد موظفيها من جهة، والرفع من كفاءة أداء الموظف العام من جهة أخرى. وقد جاء دستور ٢٠١٤ ليضع نظامًا جديدًا للتعامل مع الموظف العام في أداء وظيفته، فأعطى له بعض الصلاحيات وأوجبه ببعض الالتزامات التي لا يجوز مخالفتها في إطار إصلاح الوظيفة الإدارية والتي إمتلأت بالفساد الإداري في الآونة الأخيرة قبل إصدار هذا الدستور.

١ - إشكالية البحث:

تكمُن إشكالية البحث في معرفة: الصّواب القانوني للجزاءات التأديبية لضمان تفعيل أداء ممارسة الموظف العام لمهامه، وما مدى فاعليتها في تحقيق التوازن بين سير المرفق العام وقمع حريات الموظف العام في القانون المصري والمقارن. وكذلك معرفة ماهية الخطأ التأديبي الصادر عن الموظف العام وعقوبته التأديبية المقررة له في ظل القانون المصري والمقارن، وكذا الضمانات القانونية الممنوحة للموظف العام عند توقيع العقاب عليه والتي تضمن له تفعيل أداءه وتكفل حمايته من قمع الإدارة؟

(١) حمد محمد حمد الشلماني: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية: ٢٠١٤، ص ٧.

٢- منهج البحث:

سيتبع الباحث في دراسته المنهج الوصفي التحليلي الذي يصف فيه مشكلة الفساد الإداري الذي أصاب الجهاز الإداري في الدولة، وتحليلها إلى أسبابها، ثم معرفة الضوابط الجديدة التي وضعها الدستور المصري الجديد لضمان الإصلاح الإداري.

٣- هدف البحث:

يهدفُ الباحثُ إلى تحديد الأطر الجديدة في ظل القانون المصري والمقارن لإصلاح الوظيفة الإدارية في مصر، وكيفية معالجة هذا الفساد الذي عانت منه مصر في الفترة الماضية والذي أصاب تقريباً غالبية الجهاز الإداري الموجود في الدولة.

٤- خطة البحث:

المبحث الأول: مفهوم الفساد في مجال الوظيفة العامة.
المبحث الثاني: دور المسؤولية التأديبية للموظف العام وضماناتها في مقاومة الفساد.

المبحث الأول**مفهوم الفساد في مجال الوظيفة العامة****تمهيد وتقسيم:**

لمّا كان موضوع الدراسة ينصبُّ على النظام التأديبي للموظف العام فإن مجال بحثنا في الفساد يكون مُقتصرًا على مجاله في الوظيفة العامة، هذا ولكي نعرض لمفهوم الفساد في الوظيفة العامة علينا أن نعرض لتعريفه في مجال الوظيفة العامة، توطئة لبيان أشكاله في هذا المجال، ولذلك يتوجب علينا تقسيم هذا المبحث لمطلبين كالتالي:

المطلب الأول: تعريف الفساد في مجال الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: أشكال الفساد في مجال الوظيفة العامة.

المطلب الأول**تعريف الفساد في مجال الوظيفة العامة**

الفساد في اللغة نقيض الصلاح، وهو من فعل فسد يفسد، وفسوداً أي فاسد، وفساد الشيء في اللغة العربية يعني تلفه وعدم صلاحيته^(٢).

(٢) زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٤، ص ٥٠٣.

ويعرف أيضاً بأنه: تصرف وسلوك وظيفي سيئ فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام، والخروج على النظام لمصلحة شخصية^(٣). كما عُرف بأنه: "نية استعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية، مالية أو غير مالية، وبشكلٍ منافٍ للقوانين والتعليمات الرسمية"^(٤).

وهذا التعريف يُضيق من نطاق الفساد إذ يقصر هذا الأخير على مخالفة القانون فضلاً عن كونه ربط الفساد بالقصد وبالتالي الفساد لو عن طريق الخطأ دون القصد لا يكون فساداً.

ومؤدي ذلك أن الفساد ينطوي علي إساءة استعمال السلطة العامة، وتسخيرها لتحقيق مصالح خاصة، سوءً عن طريق الرشوة، أو الابتزاز، أو استغلال النفوذ، أو المحسوبية، أو الغش، أو عن طريق الاختلاس ويكمن الفساد في استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة للجماعة، أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون، أو مخالفة التشريع، ومعايير السلوك الأخلاقي، وبذلك يتضمن الفساد انتهاك للواجب العام وانحرافاً عن المعايير الأخلاقية في التعامل، ومن ثمَّ يُعدّ هذا السلوك غير مشروع من من ناحية وغير قانوني من ناحية أخرى^(٥).

فالفساد الإداري يتمثل في كل سلوك أو تصرف إيجابي أو سلبي من قبل موظف عام، أو أي شخص مكلف بخدمه عامة أو ما في حكمها يهدف إلي تحقيق مصالح شخصية مادية أو معنوية أو اجتماعية سواء لنفسه أو لأشخاص آخرين على حساب المصلحة العامة أو استغلال أو استثمار سلطانه الفعلية أو المفترضة لهذه الغاية ويشمل أفعال وتصرفات الطرف الآخر الذي يعرف أو يقدم هذه المنافع، وكل من يشرك أو يتوسط في ذلك^(٦).

^(٣) عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من أفعال الفساد من جهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٣، ص ٢١.

^(٤) الحاشية السابقة.

^(٥) د. السيد علي شتا "الفساد الإداري ومجتمع المستقبل" المطبعة المصرية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٤٤.

^(٦) د. عصام عبد الفتاح عطر "الفساد الإداري، أسبابه، ومظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٣١.

فقد عرفته منظمة الشفافية الدولية للفساد بأنه: "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام، لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته"^(٧).

كما عرّفه البنك الدولي بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة"^(٨)، في حين أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ لم تنص على تعريف محدد للفساد، إلا أنها أشارت إلى صورة، وهي: الرشوة واختلاس الممتلكات، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استعمال الوظيفة، والإثراء غير المشروع، وغيرها من الصور^(٩)، مُوسعة بذلك من مفهوم الفساد ليشمل ممارسات وأفعال لم تكن مجرمة بالتشريعات الداخلية للدولة الأطراف.

وهكذا سارت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد، من خلال عدم تعريفها للفساد بشكل محدد، حيث أشارت في المادة الرابعة منها إلى الأفعال التي تعتبر فساداً^(١٠).

وتُفرق- بالتالي- المنظمة الدولية للشفافية بين نوعين من الفساد هما^(١١):

الفساد بالقانون According to rule corruption، وهو ما يُعرف بمدفوعات التسهيلات التي تدفع فيها رشاوي للحصول على الأفضلية في خدمة يقدمها مستلم الرشوة وفقاً للرشوة ووفقاً للقانون.

الفساد ضد القانون Against to rule corruption، وهو دفع رشوة للحصول من مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها.

والحقيقة أنه لا يخلو أي تشريع محلي من تجريم الرشوة في صورها المختلفة، سواء تمثلت في الرشوة بالمعنى الدقيق لهذا المصطلح، أو عرض الرشوة دون قبولها، أو

^{٧)} parwex farsan. "Administrive corruption in India" corruption and govenace in south asia. Institute, university of Heidelberg, 2007, p. 03.

^(٨) لمزيد من التفصيل حول موقف البنك الدولي من الفساد:

Sam vaknin, crime and corruption, united pres international skopje, Macedonia, 2003, p.18.

^(٩) أحمد بن عبد الله بن مسعود الفارس، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة، دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، ٢٠٠٨، ص ٣٠.

^(١٠) سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٦٤.

^(١١) د. عبد المجيد محمود عبد المجيد "الفساد" الجزء الأول، دار نهضة مصر للنشر، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢٣.

المكافأة اللاحقة، أو حتى مجرد قبول الرجاء أو التوصية، أو استغلال النفوذ.... ولكن وجه الحداثة، يتمثل في اهتمام المجتمع الدولي ممثلاً في المنظمات الدولية المختلفة، في الحُصْ على تجريم هذه الأفعال، واعتبار ذلك صورة من صور الجريمة المنظمة العابرة للحدود.

ولخطورة الفساد وضرورة مكافحته، جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ والتي وقعت في مدينة (ماريديا) في المكسيك، مقررّة في ديبايتها "إنّ الدول الأطراف يقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يُقوّض مؤسسات الديمقراطية وقيمها، والقيم الأخلاقية وقيم العدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، ويقلقها- كذلك- الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال، ويقلقها- كذلك- كمية الأموال الهائلة الناتجة من جرائم الفساد، والتي يمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدول، والتي تهدد الاستقرار السياسي، والتنمية المستدامة لتلك الدول..... والفساد لم يعد شأنًا وطنياً، وإنما أصبح عابراً للحدود الوطنية، ويمس كل المجتمعات والاقتصادات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً، وأن اتباع نهج شامل ومتعدد الجوانب، هو أمر لازم لمنع الفساد ومكافحته بصورة فعالة، ولا شك أن اكتساب الثروة بطريقة غير مشروعة، يمكن أن يلحق ضرراً بالغاً بالمؤسسات الديمقراطية والاقتصادات الوطنية وسيادة القانون.....".

وفي هذا السياق، نصت المادة الثامنة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية لعام ٢٠٠٠، على أنه يتعين على كل دولة طرف في الاتفاقية أن تتخذ ما يلزم من تدابير تشريعية وغيرها، لتجريم الأفعال الآتية في حالة ارتكابها عمداً:

وعد موظف عام بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه، أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، وسواءً أكان ذلك لفائدة الموظف نفسه أو لفائدة شخص آخر أو مصلحة أو هيئة أخرى، وذلك لقيام الموظف بفعل أو الامتناع عنه في نطاق مهامه الرسمية. تجريم قيام الموظف بطلب أو قبول، بشكل مباشر أو غير مباشر لمزية غير مستحقة أو لغيره سواء أكان هذا الغير شخصاً طبيعياً أو معنوياً، وذلك لكي يقوم هذا الموظف بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل في نطاق مهامه الرسمية. والملاحظ أن من موطن الحداثة كذلك في الاهتمام الدولي بجرائم الفساد استحداث ما يسمى بجريمة الرشوة الدولية حيث يتم تجريم رشوة الموظف العام الدولي أو المدني.

وقد جاء الفصل الثالث من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ليبيّن صور الجرائم المختلفة التي اعتبرت من جرائم الفساد، وذلك على النحو الآتي:

جرائم الرشوة سواء الوعد بالرشوة أو عرضها أو منحها، وذلك لموظف عام أو لموظف أجنبي، أو لموظف تابع لهيئة دولية، ويستوي في هذا الشأن أن يكون ذلك لمصلحة المرتشي نفسه أو لمصلحة شخص آخر، وذلك لقيام المرتشي بعمل أو الامتناع عن عمل في إطار مهام وظيفته.

طلب الرشوة أو قبولها، وذلك من أجل الحصول على مزية أو أي منفعة تجارية غير مستحقة، وذلك في إطار تصريف الأعمال التجارية الدولية^(١٢).

قيام الموظف العام باختلاس أو تبديد أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عامة أو خاصة، أو أية أشياء أخرى ذات قيمة، عهد بها إليه بحكم موقعه^(١٣).

المتاجرة بالنفوذ، ويتحقق ذلك بوعد الموظف العمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، وذلك بشكل مباشر أو غير مباشر، للتحريض على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض، بهدف الحصول من جهة عامة تابعة للدولة الطرف في هذه الاتفاقية، على مزية غير مستحقة لصالح المحرض أو أي شخص آخر. وتتحقق هذه الصورة كذلك بقيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بطلب أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح أي شخص آخر^(١٤).

إساءة استغلال الموظف العام لسلطة وظيفته أو موقعه، ويكون ذلك بقيام الموظف العمومي بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل من مهام وظيفته، ابتغاء الحصول على مزية غير مستحقة، لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر^(١٥).

الإثراء غير المشروع، ويتحقق ذلك بثبوت زيادة ثروة الموظف على نحو غير مبرر بالمقارنة بدخله المشروع من الوظيفة العامة أو غيرها^(١٦).

(١٢) المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٣) المادة ١٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٤) المادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٥) المادة ١٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٦) المادة ٢٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ولم تقتصر الاتفاقية على تجريم صور الفساد في إطار الوظيفة العامة، وإنما اتجهت أيضاً إلى تجريم الفساد في نطاق القطاع الخاص.

الرشوة في القطاع الخاص، وتتحقق من العاملين في الكيانات الخاصة التي تدير أنشطة تجارية أو صناعية أو اقتصادية أو مالية، وذلك بتلقي وعد أو بطلب مزية غير مستحقة، مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات الوظيفة^(١٧).

اختلاس الأموال أو الممتلكات في نطاق القطاع الخاص: وهذه الجرائم ترتكب من العاملين في القطاع الخاص، الذي يمارس نشاطاً تجارياً أو اقتصادياً أو مالياً، وذلك باختلاس أية ممتلكات أو أية أموال أو أوراق مالية خاصة، أو أية أشياء أخرى ذات قيمة، سلمت إليه بحكم عمله^(١٨).

واعتُبر من صور الفساد كذلك غسل العائدات الإجرامية الناتجة عن الأنشطة السابقة^(١٩).

وقد قررت المادة السابعة من الاتفاقية ضرورة وضع نظم موضوعية لاختيار الموظفين والمستخدمين، ضماناً للوقاية من الفساد؛ إذ يجب أن تكون نظم استخدام الموظفين من غير المنتخبين قائمة على الكفاءة والشفافية، والجدارة والإنصاف. وظهرت بشأن تحديد أشكال الفساد ثلاثة اتجاهات فقهية، يمكن حصرها فيما يلي^(٢٠):

المدرسة القيمية التي تؤكد المعايير الأخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد، وتعدّه مرضاً فردياً، هداماً للشخص.

المدرسة الوظيفية وتعتبر الفساد ظاهرة طبيعية ومصاحبة للنمو، وثمنا لا بد من دفعه لدفع عجلة التنمية.

مدرسة ما بعد الوظيفية أو المدرسة اللاتعديلية التي ظهرت في الربع الأخير من القرن العشرين كرد فعل على تزايد الفساد وانتشاره.

^(١٧) المادة ٢١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

^(١٨) المادة ٢٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

^(١٩) المادة ٢٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

^(٢٠) Kusary Ibrahim & El warhiq, kameir, corruption as a fith of production in the sudan development and pace, 1985, vol, 6p. 148.

المطلب الثاني أشكال الفساد في مجال الوظيفة العامة

تمهيد وتقسيم:

إن ثمة تقسيمات للفساد في مجال الوظيفة العامة فمن حيث الفرد الناتج منه وأصاب الدولة تنقسم إلي فساداً مالياً وفساداً إدارياً، ومن حيث المصلحة العائدة منه ينقسم إلي فساد لتحقيق مصلحة خاصة وفساد لتحقيق مصلحة خاصة للغير.

وهو ما نعرض لهما في فرعين ينقسم إليها هذا المطلب كالتالي:

الفرع الأول: الفساد المالي والإداري.

الفرع الثاني: الفساد الشخصي المباشر وغير المباشر.

الفرع الأول

الفساد المالي والإداري

ينقسمُ الفساد في مجال الوظيفة العامة، بالنظر إلي نوعية الضرر الذي أصاب

الدولة إلي:

فساد مالي: أصاب الدولة إلي ويتمثل في الانحرافات المالية، ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، مما يترتب على تلك الانحرافات انقاص من الحقوق المالية للدولة، أياً كان مقدار هذا النقصان^(٢١).

فساد إداري: ويتمثل في جملة الانحرافات الإدارية أو الوظيفية أو التنظيمية، وكذلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته^(٢٢)، مما يترتب عليها ضرر بالتنظيم الإداري للدولة.

ويعتمد أساس هذا التقسيم على معيار نوعية الضرر بالنسبة للفساد الذي تشهده الوظيفة العامة، حيث أنه يتحدد بالنظر إلي النتيجة المترتبة عليه، فيما إذا كانت مالية أم غير مالية، ومع ذلك فإنه لا يكفي لتحديد المخالفات الإدارية التي تتال من هيبة الدولة بشكل غير مباشر، مثال ذلك الموظف الذي يتعمد الإساءة إلي الوظيفة العامة، دون أن يحقق من وراء ذلك مصالح مادية ملموسة، أو ضرر بالتنظيم الإداري للدولة.

²¹(Francois badie, la prevention de la corruption en france, rapport pour l'annee 2010 du service central de prevention de la corruption, paris, 2011, p7.

^(٢٢) محمد خالد المهايبي، "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، المنظمة العربية للتممية

الإدارية، جامعة الدولة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٢٦.

الفرع الثاني

الفساد الشخصي المباشر وغير المباشر

يقسم الفساد بالنظر إلي المصلحة التي تتحقق من ورائه لشخص الموظف أو للغير عن طريق الموظف إلي نوعين^(٢٣):

أولاً: فساد يهدف إلي تحقيق مصلحة خاصة للموظف المخالف (فساد مباشر):

وهو الفساد الذي يستخدم فيه الموظف المخالف الموارد العامة أو الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة به.

ثانياً: فساد يهدف إلي تحقيق مصلحة خاصة للغير (فساد غير مباشر):

وهو الفساد الذي يبغى الموظف المخالف من ورائه تحقيق مصالح خاصة بأحد أقربائه أو أصدقائه.

وهذا يقوم على أساس معيار شخص المستفيد من الفساد إذا كان هو المخالف شخصياً، أم شخص من أقربائه أو معارفه أو أصدقائه، ومع ذلك فهو لا يكفي لتحديد نوع الفساد، ذاك لأن الموظف العام بطبيعته يهدف من وراء الالتحاق بالوظيفة العامة تحقيق مصالح خاصة، تتمثل في الأجر والوجاهة، كما أنه وبوصفه شخص عام، واجبه تحقيق مصالح أقاربه وأصدقائه وغيرهم من جمهور المنتفعين من الخدمة العامة، إضافة لذلك فإن مجرد استفادة هؤلاء من الخدمات العامة، لا يعني وجود محاباة لهم على حساب الوظيفة العامة.

والذي ركزت عليه الندوة التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية بالأمم المتحدة^(٢٤). أما من الناحية التشريعية، فلم يضع المشرع الفرنسي تعريفاً محدداً للفساد الإداري، وإنما أورد أوصافاً للفساد الذي تختص به هيئة مكافحة الفساد، وذلك بالمادة الأولى من القانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٩٣ الخاص بمكافحة الفساد بجمع كافة المعلومات اللازمة للكشف عن أفعال الفساد، أو منعها كافة أشكال الفساد السلبي، أو الإيجابي، واستغلال النفوذ، والترجح، والتدخل، والغش في المناقصات العامة^(٢٥)، يضاف إلي ذلك أفعال

²³(caiden and caiden administrative corruption public administration review, vol. 37, jan: 1977.

^(٢٤) أحمد على صالح، تفويض الصلاحيات بين الضرورات والمحذورات، رسالة ماجستير، المعهد العالي

للتطوير الأمني والإداري، عام ١٩٩٩، ص ٣٠.

⁽²⁵⁾ Art 1 de la loi n° n93-122 du 29 janvier 1993 relative a la prevention de la corruption, place aupres du minister de la justice, est charge de centralizer les informations necessaires a la detection et a la prevention des faits de corruption

الفساد الواردة بقانون العقوبات في المواد من ٤٣٢-١ إلى ٤٣٢-١٧، والتي تخص الموظف العام^(٢٦).

والمشرع المصري لم يورد هو كذلك تعريفاً لمصطلح الفساد، فقد ركز على جريمة الرشوة في المادة ١٠٣ والمادة ١٠٣ مكرر من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، إلا أنه في مواطن أخرى أشار إلي بعض مظاهره^(٢٧).

وقد حلّ ذلك أن المشرع في كل من مصر وفرنسا أورد العديد من الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ذات الصلة بالفساد^(٢٨) في التشريعات الجنائية، فقد جاء قانون العقوبات المصري على نحو يتفق مع ما قرره الاتفاقية المشار إليها سلفاً، فقد انطوي على تجريم كل ما يمثل مظهراً من مظاهر الفساد الوظيفي، ذلك أن كل ما يمثل تلاعباً أو اعتداء على المال العام عد جريمة^(٢٩).

وتتركز المظاهر القانونية لمكافحة الفساد الوظيفي في هذا الصدد تحت مجموعة من الجرائم، كجريمة الرشوة وملحقاتها، والتي جرمها المشرع المصري في المواد من ١٠٣-١١١ من قانون العقوبات.

وتعدّ جريمة الرشوة^(٣٠) من أبرز مظاهر الفساد الوظيفي في المجتمع، لذلك عمل المشرع على تجريمها في كافة صورها وأشكالها كالطلب والأخذ والقبول، والعطية أو الوعد بها. إضافة إلى المكافأة اللاحقة والاستجابة لرجاء أو توصية أو وساطة.

active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion, de prise illegal d'interets ou d'atteinte a la liberte et a l'egalite des candidats dans les marches public.

⁽²⁶⁾ des atteintes a l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique. Art 432-1 a 432-17 du code penal.

^(٢٧) د. سليمان عبد المنعم، القسم الخاص من قانون العقوبات، بدون دار ومكان نشر، ٢٠٠٣، ص ٣٨.

^(٢٨) ويقصد بها تلك الجرائم التي يغلب فيها أثر الاعتداء على المصلحة العامة، على المصلحة الخاصة، راجع: د. نجاتي سيد أحمد سند، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة (الرشوة، العدوان على المال، العدوان على العملة، التزوير، المخدرات)، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، طبعة ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ص ٣.

^(٢٩) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م، ص ٢١٥.

^(٣٠) د. أحمد رفعت خفاجي، جريمة الرشوة في التشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٧م، ص ١٣٦.

إضافة إلي ذلك، فقد جرم المشرع ما يعرف باستغلال النفوذ، وجعل مرتكب هذه الجريمة في حكم المرتشي.

هذا، ولم يقتصر المشرع على تجريم الرشوة في القطاع العام، بل جرم هذا الفعل عند وقوعه من المستخدمين الموظفين في المشروعات الخاصة، كذلك يعتبر هذا العمل جريمة عند ارتكابه حتى في محيط الإدارات الخاصة، وهي الهيئات والشركات التي أعطى لها النظام القانوني دوراً هاماً بالنسبة للنشاط الاقتصادي والاجتماعي ولكنه لم يعتبرها جهات أو هيئات عامة نظراً لطبيعتها الخاصة.

كذلك يعتبر المشرع مجرد عرض الرشوة جريمة، كما جرم عرض الوساطة أو قبولها لما يشكله من اتجار في الوظيفة العامة.

إضافة إلي ذلك، فقد جرم المشرع المصري اختلاس المال العام، والعدوان عليه، والغدر، وذلك بالمواد ١١٢-١١٩ من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ حيث تشمل هذه المواد تجريم اختلاس المال العام، وجريمة الاستيلاء على المال العام أو تسهيل ذلك^(٣١)، إضافة إلي ذلك تعتبر هذه الأفعال جريمة عند وقوعها في إطار الشركات المساهمة، كم أنها تشمل جريمة الغدر أو ما يعرف بطلب أو أخذ غير المستحق، إضافة إلي أن التريخ يعد جريمة، كذلك يعتبر المشرع الأضرار - سواء أكان عمدي أو غير عمدي - بالمال العام جريمة^(٣٢).

ومما سبق يمكن القول أن المشرع المصري لم يحدد أفعال الفساد على سبيل الحصر، إنما جاءت جهود مكافحة الفساد وطُرق مواجهة هذه الظاهرة جنائياً في تشريعات مختلفة وبنصوص متناثرة، ومع ذلك فإن المشرع المصري، وإن لم يحدد أفعال الفساد صراحة، إلا أنه في نطاق قانون العقوبات والقوانين الجنائية الأخرى^(٣٣)، فقد جرم

(٣١) د. نائل عبد الرحمن صالح، الاختلاس، دراسة تحليلية، دار الفكر للطباعة والنشر، ط٢، ١٩٩٦م، ص ٢٠.

(٣٢) د. ماجد راغب الحلو، الاعتداء على مال القطاع العام، بحث ميداني، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، العدد ٢، سنة ١٩٧٤م، ص ٩٩.

(٣٣) وضع المشرع المصري حزمة من القوانين التي تنظم أعمال الجهات والأجهزة العاملة في مجال منع ومكافحة الفساد، كما وضع منظومة تشريعية تضمنت تجريم الكثير من أفعال الفساد التي أوردها اتفاقية الأمم المتحدة، ولعل أهم هذه التشريعات ما يأتي:

١ - قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، وتعديلاته:

ويتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم أنواع الجرائم والعقوبات المقررة لها، وقد أفرد المشرع البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني بالقانون للجنايات والجرح المضرة بأمن البلاد من الخارج والداخل، والباب الثالث لجرائم الرشوة، والباب الرابع لجرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، والباب السادس لجرائم التزوير.

٢- قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠، وتعديلاته:

وهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم مباشرة الدعوى الجنائية، وانقضائها، واختصاصات سلطات التحقيق، وأموري الضبط القضائي وواجباتهم، كذا حالات وإجراءات القبض والتفتيش والتصريف في الأشياء المضبوطة، كما يحدد القانون اختصاصات المحاكم، وترتيب الإجراءات أمامها، وطرق الطعن على الأحكام.

٣- قانون الكسب غير المشروع رقم ١١ لسنة ١٩٦٨، المعدل بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥: وهو القانون المعني بمفهوم الإثراء غير المشروع، وتكليفه، والعقوبات المقررة له، والطوائف التي تخضع لأحكامه من شاغلي الوظائف العامة، أو المتعاملين مع المال العام، والإجراءات الكفيلة بتعقب ثروتهم لبيان مدى مشروعيتها.

٤- قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١، وتعديلاته:

انشئت الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة بموجب القرار الجمهوري رقم ١٠ لسنة ١٩٨٤، وتم تنظيم أعمالها، وتحديد اختصاصاتها بموجب قرار وزير الداخلية رقم ١٦٧ لسنة ١٩٨٥، حيث تختص الإدارة المذكورة بجمع الاستلالات في شأن جرائم التزوير، والتزوير، وجرائم الرشوة، واستغلال النفوذ، والكسب غير المشروع، وجرائم الاختلاس، وغيرها من جرائم العدوان على المال العام والإضرار به، وجرائم التلاعب في أموال الشركات المساهمة، وجرائم النقد، والتهرب، وجرائم توظيف الأموال، وغسل الأموال.

٥- قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢، وتعديلاته:

وهو القانون المعني بتنظيم المحاكم، وتعيين القضاة، وأعضاء النيابة العامة، وترقيتهم، ونقلهم، وندبهم، وإعارتهم، وواجباتهم، ومسؤوليتهم تأديبياً، وكذا تعيين وترقية وتأديب العاملين في المحاكم المختلفة.

٦- قانون غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢، وتعديلاته بالقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٤: وهو القانون المعنى بقواعد وطرق ومكافحة غسل الأموال عن كل فعل يشكل جنائية أو جنحة بموجب القانون المعدل، سواء ارتكب داخل البلاد أو خارجها، حتى وإن كان معاقباً عليه في كلتي الدولتين، ويعد مرتكب جريمة غسل الأموال كل من علم أن الأموال متحصلة من جريمة أصلية.

٧- قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣:

وهو القانون المعنى بحظر/ تجريم تعارض مصالح المسؤول الحكومي مع المصلحة العامة للدولة، ويلزمه إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة، وقد عهد المشرع بتطبيق ذلك القانون، وإنفاذ أحكامه من خلال لجنة الوقاية من الفساد، والمشكلة من صلب ذلك القانون.

الكثير من الأفعال والسلوكيات الماسة بالوظيفة العامة ونزاهتها، وهي ما كان يطلق عليها الجرائم الوظيفية، كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ...، وبالتالي فإن هذه الجرائم تؤدي بمرتكبها إلي المساءلة الجنائية والمساءلة التأديبية في آن واحد.

أما المشرع الفرنسي فقد نظم الإطار القانوني لمكافحة الفساد الوظيفي في القانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٩٣ الخاص بهيئة مكافحة الفساد والشفافية الفرنسية، والذي نصت المادة الأولى منه على دور الهيئة في تتبع وجمع المعلومات الخاصة بالفساد الإداري، ونصت المادة الثانية على دورها في رفع شكوى بذلك إلي النيابة العامة لاتخاذ إجراءات التحقيق على اعتبار أن عملها ضمن أعمال جمع الاستدلالات.

وعلى المستوى الجنائي تناول المشرع الفرنسي الجرائم المضرة بالمصلحة العامة بقانون العقوبات بالمواد من ١١/٤٣٢ ارتكاب الموظف العام، ومن في حكمه جريمة الرشوة، وتعتبر الرشوة إيجابية إذا طلب أو وافق دون وجه حق الموظف العام بشكل مباشر أو غير مباشر في أي وقت على عطاء، أو عرض، أو وعد بعرض، أو منفعة أيًا كانت، أو ميزة، وذلك مقابل إتمامه عمل متعلق بوظيفته أو مهامه أو وكالته، سواء ساهمت وظيفته فيها بشكل مباشر أو سهلت ذلك، وعادة ما يطلق على هذا الصنف من الرشوة باستغلال النفوذ.

والرشوة بهذا المعنى هي جريمة شكلية، وذلك لأنها لا تحتاج في وقوعها سوى صدور القبول من الموظف العام بالعطاء أو المنفعة، ومن دون الحاجة إلي إتمام الموظف العام للعمل المتعلقة الرشوة، به. فالقبول وحده كاف لقيام الجريمة^(٣٤).

وقد رتب القانون الجنائي الفرنسي عقوبة رادعة لمرتكب هذه الجريمة بالحبس عشرة سنوات، والغرامة ١٥٠٠٠٠ يورو. ونص القانون على عقوبة تكميلية في المادة ١٧/٤٣٢ بالحرمان من ممارسة الحقوق السياسية، وتقلد الوظائف العامة، وممارسة الأنشطة المهنية والاجتماعية، فضلاً على مصادرة الأموال والأشياء محل الرشوة^(٣٥).

كذلك نص المشرع الفرنسي على جريمة التّربح في المادة ١٢/٤٣٢ كجريمة من جرائم الموظف العام "حيث يعاقب بالحبس خمس سنوات، وغرامة تصل إلي ٧٥٠٠٠

٨- قانون هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ والمعدل بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧: حيث

تختص الهيئة بالكشف عن الفساد واتخاذ الوسائل الكفيلة بمكافحته.

(34) Valerie, droit penal special, 3e ed, dalloz, 2007, p. 527.

(35) Art 432-12 du code penal dans les cas prevus par le present chapitre, peuvent etre prononcees, a titre complementaire, les painers suivantes.

الف يورو لكل من يأخذ أو يتلقى أو يحتفظ بشكل مباشر أو غير مباشر على رشوة، سواء في مؤسسة أو من خلال عملية يقع إشرافه عليها بشكل كلي أو جزئي، سواء إدارياً أو إشرافياً أو تأمينياً، أو من خلال تولي تسوية مدفوعاته⁽³⁶⁾.

وقد عرف القانون الجنائي القديم جريم التَّربُّح والتي تأخذ مسميات عديدة، وإن كان أشهرها "جريمة التدخل" في المادة ١٧٥، ولم يتأثر وصف الجريمة الجديد بأي تغيير، وإن تغيرت الصياغة الجديدة، من خلال إدخال أشخاص جدد. أما من ناحية العناصر القانونية للجريمة فلم يرد عليها أي تغيير.

فالمادة ١٢/٤٣٢ لم تجرم فقط أخذ أو تلقي رشوي من خلال تولي المنصب الوظيفي في الجهاز الإداري أو الرقابي العام في الدولة. وإنما تعرض بالتجريم إلي حالة الاحتفاظ بتلك المنافع والمصالح، مما سمح للمشرع من توسيع مساحة التجريم، بحيث لا تتقدم الدعوى الجنائية ضد المذنب إلا في التاريخ والوقت الذي يتوقف فيه عن تلقي هذه المنافع غير المشروعة، فالمشرع اعتبر هذه الجريمة مستمرة إلي الوقت الذي يتوقف فيه المذنب عن تلقي هذه المنافع. ومن هذا التاريخ يبدأ حساب مدة التقادم القانونية. وهذه الحالة المستمرة للجريمة من مستحدثات القانون الجديد.

أما المشرع الأردني فقد تناول أفعال الفساد ذات الصبغة الجنائية في التشريعات الأردنية، وبالأذات في قانون هيئة مكافحة الفساد، والذي أنشئت استناداً إليه هيئة مكافحة الفساد.

المبحث الثاني

دور المسؤولية التأديبية للموظف العام في مقاومة الفساد الإداري

تمهيد وتقسيم:

لكي نرصد هذا الدور وتأثيره على مقاومة الفساد علينا أن نعرض للواجبات الوظيفية التي تمس أمر مقاومة الفساد ثم نعرض للعقوبات التأديبية المقررة للموظف العام الفاسد

⁽³⁶⁾ Art 432-12 du code penal "le fait, par une personne depositaire de l'autorité publique ou charge d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat electif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un interet quelconque dans une entreprise ou dans une operation don't elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende.

ولذا علينا تقسم هذا المبحث لمطلبين الأول منها لاستعراض الواجبات الوظيفية الخاصة بمكافحة الفساد والثاني لبيان العقوبات المقررة. **لنقسم هذا المبحث إلي الآتي:**
المطلب الأول: الواجبات الوظيفية المتعلقة بمقاومة الفساد الإداري.
المطلب الثاني: العقوبات التأديبية المقررة للموظف العام الفساد.

المطلب الأول

الواجبات الوظيفية للموظف العام المتعلقة بمقاومة الفساد الإداري

يلتزم الموظف العام بالعديد من الالتزامات، فيلتزم الموظف العام بأداء العمل الوظيفي، وهو ما يقتضي تخصيص حد أدنى من الوقت لهذا العمل، وقد حدد القانون هذا الحد بخمس وثلاثين ساعة. وتخصيص وقت العمل لمهام الوظيفية يقتضي ألا يشتغل الموظف العام وقت العمل في القيام بأي نشاط جزئي.
كما أن الموظف يلتزم كذلك بطاعة رؤسائه في الأمور المشروعة، ويُعدُّ واجب طاعة الموظف العام لأوامر رؤسائه أحد أهم الالتزامات الوظيفية.
ويلتزم الموظف كذلك بالمحافظة على أموال الدولة وعدم إفشاء أسرار العمل الوظيفي الذي يؤتمن عليه بحكم وظيفته.
ويلتزم الموظف العام أخيراً بالحفاظ على كرامة الوظيفة العامة، وهو التزام هام يلعب دور جوهري في تحديد الجريمة التأديبية.

أولاً: أداء العمل الوظيفي:

لعل واجبات الموظف العام تتمثل في أداء العمل الوظيفي بجد وإخلاص، وتتولى نصوص القانون (بمعناه الواسع الذي يشمل الدستور والتشريعات واللوائح) بالإضافة إلي التعليمات والأوامر تحديد أعمال كل وظيفة وبيان اختصاصات كل موظف عام، ومن المفترض أن هذا التحديد هو المرجع في تحديد مسؤولية الموظف عند إهماله في أداء واجبات وظيفته، على أنه كما لاحظ بعض الفقهاء^(٣٧)، فإنه في كثير من الأحوال يتسم تحديد العمل الوظيفي بعدم الدقة.

(٣٧) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٢٧٢.

وفي هذا الصدد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أنه "يجب على الموظف الالتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها والعمل على تطبيقها"^(٣٨) ومن أهمها مكافحة الفساد.

ويتفرع عن التزام الموظف بأداء وظيفته بجد وإخلاص، التزام الموظف بتخصيص أوقات العمل الرسمية لمهام وظيفته، أما عن كيفية تحديد أوقات العمل فقد نصت المادة (٤٦) من قانون لخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦، على أن "تحدد السلطة المختصة أيام العمل في الأسبوع ومواقبته وتوزيع ساعاته وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، على ألا يقل عدد ساعات العمل الأسبوعية عن خمس وثلاثين ساعة ولا يزيد على اثنتين وأربعين ساعة".

وتخفف عدد ساعات العمل اليومية بمقدار ساعة للموظف ذي الإعاقة، والموظفة التي ترضع طفلها وحتى بلوغه العامين، والحالات الأخرى التي تبينها اللائحة التنفيذية. ولا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يرخص له بها في حدود الإجازات المقررة في هذا القانون، وفقاً للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية، وإلا حرم من أجره عن مدة الانقطاع دون الإخلال بمسئولياته التأديبية".

فالمشرع قد وضع إذا حدا أدنى لساعات العمل الرسمية يتعين أن يخصصها الموظف العام لمهام منصبه، والخمس والثلاثين ساعة مأخوذة من القانون الفرنسي، وإن كان هذا الأخير يجعل من الخمس والثلاثين ساعة حد أقصى لساعات العمل المسموح بها شهرياً سواء في القطاع العام أو الخاص.

والسلطة المختصة هي التي تتولى تحديد أوقات العمل الرسمية، فتتولى تحديد أيام العمل في الأسبوع ومواقبته وتوزيع ساعاته وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

أما عن الحد الأقصى لساعات العمل الرسمية فقد حددته المادة ٤٦ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، باثنتين وأربعين ساعة.

ونصت ذات المادة من القانون سالف الذكر على أنه "تخفف ساعات العمل اليومية بمقدار ساعة للموظف ذي الإعاقة والموظفة التي ترضع طفلها وحتى بلوغه العامين".

^(٣٨) المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم

(١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

ومن الجدير بالذكر أن السلطة الرئاسية يجوز لها وفقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا أن تكلف الموظف بالعمل في غير الأوقات الرسمية وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة. فالموظف ليس حراً في استعمال وقته غير المخصص للعمل، لأن الأصل أن يكرس الموظف كامل وقته لأداء عمله الوظيفي. وبالتالي فيمكن أن تثور مسؤولية الموظف التأديبية في حالة عدم قيامه بأداء العمل المكلف به في غير وقت العمل الرسمية^(٣٩).

وعلى كل حال، فإن الموظف يلتزم بالألا يستغل الوقت الغير مخصص للعمل في أداء عمل للغير، سواء بأجر أو بدون أجر.

ويلحق بوقت العمل الرسمي الإجازات المدفوعة الأجر، وتأكيداً لذلك فقد نصت المادة (٥٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أنه "يحظر على الموظف أن يؤدي عمل للغير بأجر أو بدون أجر خلال مدة الإجازة بأجر بغير ترخيص من السلطة المختصة، وإلا حرم من أجره عن مدة الإجازة، وللوحدة أن تسترد ما أدته من أجر عن هذه المدة وذلك دون الإخلال بالمسئولية التأديبية"^(٤٠).

على أن القانون الجديد قد جاء باستثناء على هذه القاعدة^(٤١)، على أنه "يجوز للسلطة المختصة، وفقاً للقواعد التي تضعها، الترخيص للموظف بأن يعمل بعض الوقت بناء على طلبه وذلك مقابل نسبة من الأجر، ويستحق الموظف في هذه الحالة الإجازات الاعتيادية والعارضة والمرضية المقررة له بما يتفق مع الجزء من الوقت الذي خصصه لعمله، وتسري عليه أحكام هذا القانون فيما عدا ذلك، وتحدد اللائحة التنفيذية قواعد احتساب الأجر المشار إليه.

واستثناء من أحكام قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه، تؤدي الاشتراكات المستحقة وفقاً لأحكام هذا القانون من الأجر المخفض على أساس الأجل الكامل، وتدخل المدة بالكامل ضمن مدة اشتراكه.

^(٣٩) أنظر الحكم في القضية رقم ٣١ يناير ١٩٥٩ وكذلك الحكم الصادر منها بتاريخ ٣ يونيو ١٩٦١.

^(٤٠) ومن الجدير بالذكر أن قانون الخدمة المدنية كان ينص في نسخته الأصلية التي نشرت بالجريدة الرسمية على عدم جواز أداء عمل للغير بأجر، غير أن هذا النص قد استدرك بمقتضى قرار من رئيس مجلس الوزراء تحت مسمى تصحيح الأخطاء المادية الواردة بالقانون. ووفقاً لهذا الاستدراك الأخير فإن العامل يحظر عليه أداء عمل للغير سواء بأجر أو بدون أجر.

^(٤١) فقد نصت المادة ٥٤ من قانون الخدمة المدنية الجديد ٨١ لسنة ٢٠١٦.

ويجب على الموظف العام أن يؤدي أعمال وظيفته بإخلاص في أوقات العمل الرسمية، فلا يشغله عن عمله شاغل، وفي هذا الصدد نصت المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أنه "يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولأحته التنفيذية وغيرهما من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها، وما يصدر عن الجهاز من قرارات تنظيمية أو تعليمات أو نشرات أو كتب دورية في هذا الشأن، ومدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص.

ويحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيادة، والتجرد، والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية، أو ممارسة أي عمل جزبي، أو سياسي داخل مكان عمله، أو بمناسبة تأديته لهذا العمل، أو القيام بجمع تبرعات، أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية، أو نشر الدعاية أو الترويج لها".

ولعل أداء الواجب الوظيفي بإخلاص وفي أوقات العمل الرسمية يقاوم في مقاومة الفساد الإداري حيث بأداء الواجب الوظيفي يؤدي إلي مراقبة العمل الوظيفي ككل في أوقات العمل الرسمية كما يُقاوم من يقوم بالفساد داخل الجهاز الإداري.

ثانياً: مدى الالتزام بطاعة الرؤساء لو كان الأمر يشكل فساد:

الموظفون العموميون ليسوا جميعاً على درجة واحدة، وإنما تتوزع الوظائف الإدارية على شكل هرمي، ويقوم هذا التقسيم على أساس السلطة الرئاسية، ويتعين على الموظف بحسب الأصل تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه، فالسلطة الرئاسية تتضمن حق الرئيس في إصدار الأوامر إلي المرؤوس بصدد الأعمال الإدارية المتنوعة الداخلة في اختصاص وظيفته.

فيتعين على الموظف الالتزام بها احتراماً لمقتضيات السلطة الرئاسية، وفي هذا الصدد، نصت المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أنه "يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولأحته التنفيذية وغيرهما من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها".

أما إذا كانت هذه الأوامر غير مشروعة، وبالتالي تؤدي للفساد الإداري فالأصل أنه لا سلطان لأحد في مخالفة القانون، ومن ثم فيتعين على الموظف متى استبان له مخالفة القانون التحفظ على قرار رئيسة والاعتراض على تنفيذ الأمر الصادر إليه.

وبخصوص المسؤولية التأديبية للموظف العام، الذي يلتزم بتنفيذ أوامر رئيسه الغير مشروعة فهذه الأخيرة تخضع لأحكام القانون الإداري، وقد بينت المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ مدى مسؤولية الموظف عن تنفيذ أمر غير مشروع

صادر إليه من رئيسه، فنصت في ذات الصدد على أنه "ولا يعفي الموظف من الجزاء استناداً إلي أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلي المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده، ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطأه الشخصي"^(٤٢).

فيتعين إذاً على الموظف العام حتى يخلي مسئوليته الإدارية، تنبيه الرئيس كتابة إلي عدم مشروعية الأمر الصادر إليه، فإذا أصّر الرئيس على تنفيذ أوامره من خلال أمر مكتوب من الرئيس للمرؤوس بالتنفيذ، فيتعين على الموظف العام أن ينفذ الأمر ما دامت عدم المشروعية لا تصل لحد الجريمة.

واشترط الكتابة هنا له أهمية قصوى في إثبات أن العمل غير المشروع كان بناءً على أمر الرئيس وأن الرئيس لم يستجب لتنبيه الموظف له بعدم المشروعية. أما إذا كَوّن الفعل جريمة جنائية، فإن المادة ٦٣ من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ تتولى تحديد مدى مسئولية الموظف جنائياً عن تنفيذ أمر غير مشروع صادر إليه من رئيسه، فنصت في ذات الصدد على أنه "لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية: أولاً: إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه إطاعته أو اعتقد أنها واجبه عليه، ثانياً: إذا حسنت نيته وارتكب فعلاً تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراؤه من اختصاصه، وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة".

فالنص المحدد للمسئولية الجنائية يفترض بصورة قاطعة أن الموظف العام لم يعلم بعدم مشروعية الفعل، وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب مشروعة، وبالتالي فنص المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ لا يصلح لإعفاء الموظف العام من المسئولية الجنائية، فنص قانون الخدمة المدنية يفترض أن الموظف على علم بعدم مشروعية الفعل وثبت علمه بعدم المشروعية كتابة، وذلك من خلال تحفظه المكتوب على أمر الرئيس وبالتالي لا طاعة للرئيس لو كان الأمر مشكلاً لفساد إداري أو مالي.

(٤٢) لمزيد من التفاصيل راجع، د. مصطفى عبد المقصود، مسئولية الموظف عند تنفيذ أوامر رؤسائه إدارياً وجنائياً ومدنياً، دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ١٩٨٨.

ولذلك يرى الباحث أنه يتعين على الموظف العام الامتناع عن تنفيذ أمر الرئيس في حالة علمه اليقيني بعدم مشروعية الفعل، ما دام الفعل معاقب عليه جنائياً، ولا يمكن في حالة امتناع الموظف العام عن التنفيذ مسائلته تأديبياً، لأن الأصل أنه لا طاعة لأحد في مخالفة القانون.

أما بالنسبة لمسئولية الموظف العام من الناحية المدنية ففي هذا الصدد نصت المادة ١٦٧ من القانون المدني رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ على أن "الموظف العام لا يكون مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيسه متى كانت الطاعة لهذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها كانت واجبة، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعي في عمله جانب الحيطة".

ثالثاً: أداء التدريب لمكافحة الفساد:

حاول المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ التأكيد على أهمية التدريب واعتباره أحد عناصر تقويم الأداء، وذلك كدليل على تبني المشرع لسياسات جديدة تهدف لرفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة، وترجمة لهذه السياسات جاءت المادة (٧) من القانون سالف الذكر لتتص على أن "تعمل الوحدة على تدريب وتأهيل وإعداد الموظفين للقيام بواجباتها ومسئولياتها على نحو يكفل تنمية ثقافة الخدمة المدنية ودورها في المجتمع وتحقيق أهدافها".

ولكل وحدة إنشاء مركز لتنمية الموارد البشرية، بعد موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة لتدريب وتأهيل وإعداد الموظفين بها وبالمصالح أو الوحدات أو الفروع التابعة لها، ويجوز إسناد عمليات التدريب والتأهيل والإعداد إلي مراكز وهيئات التدريب التي يصدر باعتمادها قرار من رئيس الجهاز.

وتحدد اللائحة التنفيذية ضوابط وإجراءات إنشاء مراكز تنمية الموارد البشرية ونظام التدريب والتأهيل والإعداد وضوابط الالتحاق بها والشهادات التي تمنحها.

وتعتبر الفترة التي يقضيها العامل في التدريب فترة عمل يتمتع خلالها بجميع المزايا التي يتمتع بها في وظيفته، ويعتبر التخلف عن التدريب إخلالاً بواجبات الوظيفة".

هذا وقد جاءت مواد اللائحة التنفيذية من ١٠ إلى ١٧ لتضع نصوص القانون المتعلقة بالتدريب موضع التنفيذ^(٤٣).

بالإضافة إلى حكم المادة ٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، حاول المشرع في هذا القانون أن يؤكد على الدور الاجتماعي للجهاز الإداري للدولة في رفع الكفاءة المهنية للشباب، فنصت المادة (٨) من ذات القانون على أنه "يجوز للوحدة أن تقوم بتدريب الشباب على الأنشطة والأعمال التخصصية بها بناء على طلبهم دون التزامها بتعيينهم، وذلك على النحو الذي تنظمه اللائحة التنفيذية".

وقد نصت المادة (٢٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، على أنه "يجوز للوحدة أن تقوم بتدريب الشباب بمن فيهم الطلاب على الأنشطة والأعمال التخصصية بها بناء على طلبهم، بالتعاون مع الجهات الحكومية المعنية ومؤسسات المجتمع المدني وأصحاب الأعمال الراغبين في تشغيل عمالة مدربة ومؤهلة، وذلك بهدف إكسابهم المهارات المطلوبة في سوق العمل.

وفي جميع الأحوال يتعين أن يشمل نظام التدريب ما يأتي:

نموذج طلب التدريب.

قواعد وشروط التدريب.

حقوق والتزامات المتدرب.

الجزاء التي يجوز توقيعها على المتدرب.

الشهادة التي تمنحها الوحدة في نهاية التدريب.

ولا يترتب على هذا التدريب أي التزام على الوحدة بالتعيين.

هذا وقد أورد قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ بخصوص إنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد ضمن اختصاصات تلك اللجنة الاسهام في إعداد خطط وبرامج تدريب ودعم قدرات القائمين على إدارة العدالة الجنائية وأتقان القانون، وكذلك المساهمة في نشر المعارف والوعي بأهمية وسبل مكافحة الفساد بثتى صورة وأشكاله، وكذلك توعية العاملين بالأوساط الحكومية وغير الحكومية بمخاطر الفساد، مع نشر الإصدارات المتعلقة بهذا الشأن.

^(٤٣) أنظر المواد من ١٧:١٠ اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الصادرة

بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧.

رابعاً: المحافظة على أموال الدولة وأسرارها:

إن ثمة التزام على الموظف العام بالمحافظة على أموال الوحدة التي يعمل بها. ويلتزم كذلك بعدم الإهمال أو التقصير الذي يمكن أن يؤدي لضياع حق من حقوق الدولة المالية.

وهو ما تراقبه الجهات الرقابية المركزية في الدولة حيث تختص بالتحقق من التزام الموظف العام بالمحافظة على الحقوق المالية للدولة، ويتعين على الموظف العام مساعدة هذه الجهات في أداء أعمالها، فيتعين عليه الرد على مخاطبات الجهاز المركزي للمحاسبة بدون تأخير أو إبطاء، ويحظر عليه الردود التي تكون بغرض المماطلة والتسويف، ويتعين على الموظف العام موافاة الجهاز المركزي للمحاسبة بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة، أو بما يطلبه من أوراق ووثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون إنشاء الجهاز.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية، فإن الموظف العام يؤتمن بحكم عمله في الجهاز الإداري للدولة على العديد من الأمور التي تُعدّ من الأسرار، ويلتزم الموظف العام بالمحافظة على الأسرار الوظيفية التي يطلع عليه بمناسبة عمله بالجهاز الإداري للدولة ويمتنع عليه إفشاء أي سر من هذه الأسرار طوال مدة خدمته وبعد الخروج من الوظيفة. فيمتنع عليه أن يفضي لوسائل الإعلام بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته سواءً كان ذلك عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر، إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص.

لذلك يحظر على الموظف العام أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام قائماً حتى بعد ترك العمل.

ولا يجوز للموظف أن يحتفظ لنفسه بأصل أية أوراق يطلع عليها بحكم وظيفته، ويحظر عليه كذلك اصطناع أية نسخ من الأصول التي بحوزته.

كما يلتزم الموظف العام بعدم مخالفة إجراءات الأمن العام أو الخاص التي يصدر بها قرار من السلطة المختصة^(٤٤).

^(٤٤) وقد نصت المادة ٦٥ من قانون الإثبات رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ على أن "الموظفون المكلفون بخدمة عامة لا يشهدون ولو بعد تركهم العمل عما يكون قد وصل إلي علمهم في أثناء قيامهم به من معلومات

ويرى الباحث أن الواجب الوظيفي هنا بالالتزام بالحفاظ على أموال وأسرار الدولة مؤداه مقاومة الفساد، وضمان سير العمل داخل المرفق العام بانتظام وإطراد بما يحقق النفع العام والرضا التام.

المطلب الثاني

العقوبات التأديبية المقررة للموظف العام الفساد

بعد تحديد الجريمة التأديبية عن طريق إسناد الوصف القانون لها، أي تكييف الوقائع المسند ارتكابها للموظف وردّها إلي إحدى القواعد القانونية الناتجة عن مبدأ المشروعية تقوم بعد ذلك السلطة التأديبية بعملية اختيار العقوبة التأديبية من بين العقوبات الواردة على سبيل الحصر، ويجب على السلطة التأديبية في ذلك مراعاة حدود العقوبة عند فرضها على الموظف بأن تراعي وضع العقوبات في درجات السلم العقابي من الأخف إلي الأشد كمرحلة أولى^(٤٥)، وتقدير العقوبة التي يتم إنزالها على الموظف في ضوء درجة الذنب وتقسيمه إلي أي من الأقسام الذي يندرج تحت طائفته كمرحلة ثانية، حيث من المعلوم أن العقوبة تقدر على وفق جسامه العمل فتأتي العقوبة تبعاً لجسامتها متوازنة مع خطورة الفعل، وكذلك تطبيق العقوبة بالنظر إلي نوع وطبيعة العمل، إي مضمونه فتكفي العقوبة تبعاً لمضمونها أي مطابقة للعمل أو الذنب الذي هو في أصله خروج الموظف على النظام، بسبب إقدامه على فعل يجرمه القانون، وهو ما يتمثل في أي صورة أو شكل من الفساد الإداري.

لم تنتشر بالطريق القانوني ولم تأذن السلطة المختصة في إذاعتها، ومع ذلك فهذه السلطة أن تأذن لهم بالشهادة بناء على طلب المحكمة أو أحد الخصوم".

(٤٥) يراجع في تفاصيل ذلك:

- د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ٢٠٠٧، ص ٣١١.
- عادل السعيد أبو الخير، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٢٣.
- د. فؤاد النادي، القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الحكام الإدارية، من دون دار نشر، ٢٠٠٧، ص ٢٥٣.
- د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢١٤.

ويُعدّ معيار تقدير العقوبة تبعاً لجسامتها من أقدم أنواع المعايير، ومضمون هذا المعيار يستند إلى أساس جسامه وانعكاس الأثر الضار لتوقيع العقوبات التأديبية على المركز القانوني للموظف الذي يشغله بالاستناد إلى القوانين واللوائح المنظمة لحالة الوظيفية ومدى ما تتمتع به من مزايا وحصانات ناتجة عنها^(٤٦).

ويترتب على ذلك أن يتم تقسيم العقوبات التأديبية إلى طوائف ثلاث مختلفة عن بعضها بحسب درجتها وجسامتها تصاعدياً، إذ تختص الأولى منها بالعقوبات الضئيلة الجسامة الموجودة بأدنى درجات الانعكاس الضار على المزايا الوظيفية بحيث لا تتلاءم مع أوصافها هذه وأضفاء صفة العقوبة عليها، وأطلق عليها بتسمية العقوبات السلبية لعدم ترتيب أي انعكاس ضار وحقيقي بالمركز الوظيفي أو المزايا التي يتمتع بها الموظف، ومن أمثلة هذه العقوبات هي المندرجة بطائفة اللوم والإنذار والتوبيخ والتذكير بالنظام والتوجيهات وغيرها من الاصطلاحات المختلفة في التسمية، والمُتّحدة في المضمون، وهي تهدف في النهاية إلى تحذير الموظف من العودة إلى ارتكاب الخطأ وفي هدفها النهائي هو منع الموظف من الوقوع في خطأ أشد جسامه^(٤٧).

في حين تختص الثانية بالعقوبات التأديبية المتوسطة الجسامة، ويطلق عليها تسمية العقوبة الماسة بالمزايا المادية للموظف التي تذهب إلى الحرمان أو النقص منها، وتضم هذه الطائفة جميع العقوبات التأديبية ذات الأثر المالي الضار المباشر وغير المباشر

(٤٦) د. جورج شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، من دون دار نشر، ٢٠٠٥، ص ٦٣، وأيضاً د. محمود أبو السعود حبيب، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، من دون دار نشر، ١٩٩٨، ص ٢٦٠، د. مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام، (حدودها وضماناتها)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٢٣٨.

(٤٧) د. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٣٢.

يتضمن تحديد العقوبة تبعاً لجسامتها في أنها تكون منهيّة أو معدلة للمركز القانوني للموظف سلباً بينما نجد من ناحية مضمون العقوبة في أنها تختلف العقوبة التأديبية من العقوبة الجنائية في نواحي عدة، ومنها محل العقوبة فالعقوبة الجنائية، أما أن تكون محلها (جسد الإنسان- أو حريته- أو أمواله) في حين نجد في العقوبات التأديبية محلها هو المركز القانوني للموظف حيث تؤثر فيه سلباً من ناحية انتقاص الحقوق الموظف أو من الممكن أن يصل الأمر إلى إنهاء هذا المركز بالنسبة إلى العقوبات التي تنهي علاقة الموظف بالدولة ومنها في القانون العراقي عقوبتي الفصل والعزل.

كعقوبات الخصم من الراتب والغرامة وتأجيل العلاوة أو الحرمان منهما، وخفض الوظيفة أو خفض المرتب أو الأثنين معاً، والوصول إلي درجة وظيفية أعلى من خلال الترقية^(٤٨).

وتحتل العقوبات المالية القسم الأكبر من العقوبات التأديبية ذات الدرجة المتوسطة الجسامة وبالقياس إلي العقوبات المادية غير الماسة بالمركز الوظيفي، وتحتل القسم الثالث الذي يختص بالعقوبات التأديبية شديدة الجسامة، وتتميز هذه العقوبات في أن توقيعها يؤدي إلي إنهاء رابطة التوظيف بصفة مؤقتة كما في حالتي الوقف عن العمل أو الاستبعاد المؤقت من الوظيفة في القانون المصري.

ويذهب جانب من الفقه في فرنسا إلي خلق تقسيم آخر ثنائي للعقوبة التأديبية وفقاً لمعيار الجسامة، حيث تُقسم العقوبات إلي طائفتين أساسيتين تسمى الأولى العقوبات المعنوية، وتضم كافة العقوبات الأدبية كالإنذار واللوم والتوبيخ والتأنيب، بينما تضم الطائفة الثانية العقوبات الماسة بالوظيفة، وتشمل جزاءات النقل والشطب من جدول الترقيات، وتنزيل الدرجة والوقف، والإحالة إلي الاستيداع، وسحب الوظيفة والعزل، وتجريد الموظف من حقوقه الوظيفية، ومنعه من ممارسة المهنة، ويقوم في ذلك بترجيح العقوبات المتوسطة الجسامة وخاصة النوع المالي منها في طائفة العقوبات الماسة بالوظيفة ذاتها^(٤٩).

بينما ذهب جانب ثالث من الفقه لمحاولة التوفيق بين المذهبين اللذين نادا بمعيار الجسامة، فذهب اصحاب هذا المذهب إلي المزج بينهما الأمر الذي تمحض عنه تقسيم العقوبات التأديبية في ثلاثة جوانب الجانب الأول، خاص بالعقوبات الأدبية، أما الجانب الثاني يختص بالعقوبات الماسة بمزايا الوظيفة في حين يختص الجانب الأخير بالجزاءات الماسة بالوظيفة ذاتها سواء بصفة دائمة أو مؤقتة^(٥٠).

(٤٨) د. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، دار أبو المجد للطباعة، الهرم، ١٩٩٦، ص ٢٣٠.

(٤٩) محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع تطبيق على ضباط الشرطة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٢، ص ٢٨٠.

(٥٠) محمود عبد المنعم فايز، المسئولية التأديبية لضباط الشرطة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٤، ص ٢١٠.

ويذهب جمهور في الفقه الإداري إلي تبني التقسيم الثلاثي لتقدير فرض العقوبة التأديبية، أي إلي مخالفات ضئيلة الجسامه، ومتوسطة، وشديدة الجسامه، غير أن معظم الفقه حصر العقوبات التأديبية في قسمين، وهي أما أن تكون عقوبات أدبية خالصة، كالإنذار واللوم المفروضين في مختلف قوانين التوظيف، أو أن تتعلق بالحرمان المؤقت والنهائي من مزايا الوظيفة كعقوبات الخصم من المرتب والوقف عن العمل، وتأجيل العلاوة أو الحرمان منها، وخفض المرتب، وخفض الوظيفة، أو خفض المرتب والوظيفة معاً^(٥١).

ومؤدي ذلك فإن المخالفات البسيطة أو الضئيلة لا يجوز أن توقع السلطة التأديبية بمناسبةها إلا العقوبات المندرجة في الطائفة الأولى أي العقوبات الأدبية، وإن المخالفات ذات الدرجة المتوسطة الجسامه لا يمكن أن توقع بمناسبةها إلا إحدى العقوبات المتوسطة الجسامه، أما المخالفات التأديبية شديدة الجسامه فيمكن أن توقع السلطة المختصة العقوبات الشديدة الجسامه^(٥٢).

ويذهب العميد الطماوي إلي بيان أهمية التقسيم الثلاثي للعقوبات التأديبية القائم على أعمال مبدأ الجسامه في أنه يمكن الاستفادة من ذلك التقسيم من خلال الربط بين الطوائف المختلفة الجسامه من المخالفات التأديبية، والطوائف الثلاث السابقة للعقوبات التأديبية، مما يسهم في تحقيق الهدف النهائي للقانون التأديبي الخاص بتحقيق مبدأ الشرعية بشقيه المتعلقين بالجريمة والعقوبة في المجالين التأديبي، أما الأهمية الثانية في أنها تكمن في استخلاص تسمية هامة هي عدم جواز ترتيب أي نوع من أنواع العقوبات التبعية المتمثلة في الحرمان من الترقية أو العلاوة على توقيع العقوبات الأدبية الخالصة الضئيلة الجسامه^(٥٣).

(٥١) د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٢٣.

(٥٢) مصطفى عفيفي فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦، ص ٢٢٢، ٢٢٣، وأيضاً د. نوفان منصور عقيل العقيل، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الاردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ٢٨٧.

(٥٣) د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٢٢.

وإنه من المهام التي يمكن أن يحققها التقسيم الثلاثي هو تقييد السلطة المختصة بتوقيع مختلف العقوبات التأديبية المندرجة في القوائم الثلاث بحيث لا يسمح للسلطة التأديبية المختصة الرئاسية سوى بتوقيع عقوبات الطائفة الأولى أو على الأكثر أقل العقوبات التأديبية المندرجة في الطائفة الثانية من حيث الجسامه على أن يترك للسلطة التأديبية الجماعية والقضائية إمكانية توقيع مختلف أنواع العقوبات التأديبية ذات الدرجات المختلفة في الجسامه^(٥٤).

ويلاحظ من موقف الفقه في مختلف التشريعات الوظيفية الأجنبية منها أو العربية أنها سارت على هذا النحو من الاتجاه إلى تفريد العقوبات بصورة تصاعدية تدريجياً وفقاً لدرجة جسامتها بحيث تبدأ كل قائمة بأدنى درجات العقوبة التأديبية جسامه، وهي الإنذار واللوم، وتنتهي بأقصى درجة في الجسامه، وهي العقوبات المؤدية لإنهاء رابطة التوظيف بصفة نهائية كالعزل والإحالة إلى المعاش^(٥٥).

غير أن المشرع وهو بصدد تحديد العقوبات التأديبية وأنواعها كان يضع نصب عينيه تبني معيار درجة جسامه العقوبة دليلاً ومرشداً في بناء الدرجات المختلفة للهرم العقابي التأديبي من أخفها إلى أشدها، وأفاد هذا السلم التدريجي للعقوبات كل من السلطة التأديبية رئاسية كانت أم قضائية، (فردية وجماعية)، والعاملين المعنيين بالعقوبة والعدالة العقابية^(٥٦).

ويمكن استقادة السلطة التأديبية من خلال إرشاد هذه السلطة بالسلم التدريجي للعقوبات عند توقيعها للعقوبات المختلفة، إذا ثبت لديها ارتكاب مخالفة تأديبية ذات درجات متفاوتة في الجسامه، أن تستعين بمعيار الجسامه في تحديد العقوبة، حيث انه يقلل من فرص الوقوع في الخطأ بسبب عدم إعمال مبدأ الشرعية بشقيه المتعلقين

(٥٤) د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٢٦.

(٥٥) د. عبد القادر الشخيلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، دار الفرقان، عمان، الأردن، ١٩٨٣، ص ١٨٩.

(٥٦) د. مصطفى عفيفي فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦، ص ٢٢٥.

بالجريمة والعقاب، وخاصة بعدم وجود الارتباط الوثيق بين المخالفة والعقوبة التأديبية^(٥٧).

كما أن دور معيار الجسامة يساعد على وضع الضوابط المحددة للاختصاص التأديبي، إذ من المعلوم أن السلطة التأديبية المختصة تختلف باختلاف درجة جسامة الجزء المراد توقيعه، فتخص السلطة الرئاسية بتوقيع عقوبة الطائفة الأولى، وفي المقابل تختص مجالس التأديب والمحاكم التأديبية بتوقيع عقوبات الطائفتين الثانية والثالثة الواقعة في منتصف السلم التدريجي العقابي^(٥٨).

ويمكن للموظف أيضاً الاستفادة من معيار الجسامة فتمثل الاستفادة في عدم إمكان السلطة المختصة في إيقاع عقوبات شديدة الجسامة في مواجهتهم عن جرائم التأديب الموازية لجسامة العقوبة مع مراعاة ما يتوفر لهؤلاء الموظفين من ظروف مخففة للعقاب، ويلزم على السلطة التأديبية المختصة تمكين الموظف من كافة الضمانات المقررة له من خلال تمكينه من الإطلاع على ملفه، وأخذ رأي مجالس التأديب بالإضافة إلي الضمانات المقررة له من أعمال المبادئ العامة المستندة للقانون في مجال العقاب، ومن ضمنها كفالة حقوق الدفاع، وهو ما لا يمكن حدوثه عند توقيع إحدى العقوبات الضئيلة الجسامة كالإنذار واللوم^(٥٩).

كذلك يوفر مبدأ معيار الجسامة استفادة للعدالة العقابية في جزئين أساسيين يتعلق الجزء الأول في ضمان عدم وقوع عقوبة غير مناسبة للخطأ المرتكب، حيث تكون العقوبة مناسبة للخطأ من دون نقص أو زيادة، أما الجزء الثاني فيتعلق بأعمال الرقابة القضائية التي تختلف شدتها باختلاف درجة جسامة الجزء التأديبي الموقع، حيث تكون الرقابة أكثر بعداً وعمقاً في حالات توقيع العقوبات الشديدة الجسامة عنها في حالات توقيع العقوبات التأديبية الضئيلة^(٦٠).

(٥٧) د. عبد الله صالح محمد حمدان، الأحكام التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٥٢.

(٥٨) د. عبدالوهاب البدرائي، العقوبات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون سنة طبع، ص ١٨١.

(٥٩) د. عبد الوهاب البدرائي، الجزاءات التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، المطبعة العالمية، من دون سنة طبع، القاهرة، ص ٢١١.

(٦٠) خالد محمد عبد الفتاح، طبيعة العلاقة بين نظام العقاب التأديبي والجنائي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩١، ص ١٨٥.

وهكذا يوفر مبدأ معيار الجسامة استفادة وخدمة لكل من السلطة التأديبية، والموظفين، والعدالة العقابية في تحديد تقدير العقوبة على وفق جسامتها، ودراسة المخالفات بصورة دقيقة حتى تقدر أنسب العقوبة للذنب المرتكب.

هذا ويرتبط توقيع العقوبة التأديبية بإلحاق ضرر بالمركز الوظيفي للموظف استناداً إلى الطبيعة الذاتية المتعلقة بنوع العقوبة الموقعة على الموظف، وذهب بعض الفقه إلى تقسيم العقوبة التأديبية إلى طوائف ثلاث يطلق على الأولى العقوبات التأديبية الخالصة، لأنها لا تنطوي على إضرار بالحقوق المالية للوظيفة، ويطلق على الثانية تسمية العقوبات المادية، لأنها تمس المركز المالي للموظف، ويترتب على توقيعها الحرمان من بعض المزايا الشخصية للموظف، وهو ما يجد تطبيقاً في الدولة الاشتراكية بصورة خاصة، والنظم التأديبية العسكرية لمختلف الدول بصورة عامة^(١١).

ويذهب جانب من الفقه إلى أن هذا التقسيم يهدف إلى التطبيق العادل للمبادئ القانونية العاملة في مجال التأديب العقابي، وخاصة ما يتصل منها بمبدأ شخصية العقوبات والمساواة بين الموظفين، فنجد بالنسبة لهذا المبدأ الأخير أن الدول الأخذة بالتقسيم الثلاثي السابق للعقوبات الأدبية، والسالبة للحرية في تشريعات الدول المتبنية الأخذ بهذا النوع الدول الاشتراكية وغيرها، وتطبق هذا المبدأ بصورة منضبطة، وهو ما لا يمكن أن يتحقق بالنسبة لطائفة العقوبات الماسة بالمزايا الوظيفية، حيث لا يمكن أن تمتد الآثار الضارة لعقوبة الحرمان من الحرية الشخصية إلى غير مرتكبيها في حين نرى أن كثير من العقوبات المالية تمتد إلى أشخاص غير مرتكبي المخالفات إضافة إلى أن مبدأ شخصية العقوبة طبق في كثير من التشريعات الوظيفية التي ذهب معظمها إلى سياسة التفرقة بين العاملين وفقاً للدرجات والوظائف التي شغلوها في السلم الإداري، وهو غير موجود في تشريعات الدولة الأجنبية^(١٢).

(١١) د. مصطفى عفيفي فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦، ص ٢٢٨.

(١٢) د. مصطفى عفيفي فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦، ص ٢٣٠، وأيضاً د. أشرف إبراهيم مصطفى سليمان، التحريات كأساس لإصدار قرارات الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٢٦.

وتتضح أهمية ذلك التقسيم أكثر في ما ينطبق بسياسة تفريد العقوبات في المجال التأديبي إذ يهدف إلي تحقيق فكرة أساسية هي أن العقوبة التي يتم توقيعها يجب أن يتحقق فيها أمران.

الأول هو أن يتم توقيعها على الموظف مرتكب المخالفة، وتحمله آثارها الضارة، ولا يمكن تطبيقها على غيره والأمر الثاني يجب أن تكون من بين العقوبات التي لا يحتمل أن يكون نشأ تطبيقها أو بعد تطبيقها نزاع بين الموظف والجهة الإدارية التابع لها. ويذهب جانب من الفقه إلي أن كلاً الأمرين له فائدته المُحققة، فتوقيع العقوبة طبقاً للقانون، وبشكل مجرد ومن دون مراعاة الظروف الشخصية والمحيطية بالخطأ المرتكب يؤدي إلي إهدار التحليل الواقعي للظروف المخففة والمشددة المقترنة بتلك العقوبات. ومن أجل ذلك يلزم التطبيق القانوني للعقوبات التأديبية بشكل غير منفصل أو متجرد عما يلبسه أو يقترن به، والأمر يرى أن عدم المنازعة من العاملين في ما تم توقيعها عليهم من العقوبات التأديبية هو أمر مستحسن في ضوء اعتبارات السياسة العقابية الداعية للإصلاح من جانب تحقيق مستلزمات العدالة علماً أن نجاح الأول يهدف إلي نجاح الأمر الثاني^(٦٣).

واستناداً لذلك المعيار القائم على تقسيم العقوبة وفقاً لطبيعتها ومضمونها وأنواعها، نجد أن العقوبات الأدبية الخالصة يجب قصر نطاق تطبيقها على العاملين المبتدئين حديثي العهد بالخدمة، أي الذين ينضمون في أدنى درجات السلم الوظيفي بينما لا يمكن تطبيق هذه العقوبة على موظفي الدرجات العليا، ويمكن تطبيق العقوبات المالية على الموظفين الذين يحتلون الدرجات العليا في التدرج الوظيفي دون صغارهم على أن هذا لا يقصد به عدم تطبيق عقوبة أشد في مواجهة صغار الموظفين، فالقصد من ذلك هو إقامة نوع من التدابير التأديبية التي تفوق جسامتها وآثارها الأثر المترتبة على توقيع العقوبات الأدبية الخالصة؛ وذلك من أجل الفاعلية في المجال التأديبي^(٦٤).

ونخلص من ذلك أن المشرع المصري أخذاً بنظام التقسيم الثلاثي في تقسيم العقوبات سواءً كان وفقاً لمعيار الجساماة في تقدير العقوبة المفروضة من ناحية السلطة

(٦٣) د. محمد عصفور، مذاهب المحكمة الإدارية في الرقابة والتقدير والابتداع، الجزء الأول، من دون دار نشر، ١٩٥٧، ص ٢١٥.

(٦٤) د. مصطفى عفيفي فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦، ص ٢٣٣.

المختصة، أو بناءً على تقديرها من ناحية مضمونها، أو بناءً على طبيعة العمل ونوع العقوبة.

وهذا الاتجاه قد تبناه في ذلك المشرع الفرنسي عندما أورد التقسيم الثلاثي، وتصدي له بعض الفقه بالنقد والتحليل عندما أورد التقسيم الثنائي الذي مزج من خلاله العقوبات الماسة بالمركز المالي للوظيفة مع العقوبات المُنهية للوظيفة، غير أن هذا التقسيم لم يلاقِ استحساناً على مستوى كل من الفقهين الفرنسي والمصري، ومن الفقه المعارض لذلك الدكتور الطماوي، وأيد بذلك التقسيم الثلاثي بما يتناسب والمجال التأديبي المعمول به في التشريعات الوظيفية المطبقة في البلدان العربية، وما يتضمنه من إجراءات وتقسيمات تكاد تكون شبه مستقرة لدى معظم التشريعات الوظيفية^(٦٥).

وإذا كان للعقوبة حدين (أعلى وأدنى)، فينبغي مراعاة هذه الحدود في تقدير العقوبة، وعدم الخروج عليها، ويلزم في تقدير العقوبة مراعاة سلم العقوبات التأديبية، وأن تُحصَر العقوبة بين حدين أدنى وأعلى، وتُخفف العقوبة إلي ما دون ذلك الحد الأدنى أو تشدها إلي الحد الأقصى، وهي تعمل ذلك في ضوء السلطة التقديرية الواسعة المرخصة لها من قبل المشرع لتحقيق الفاعلية في المرفق العام، وتحقيق المصلحة العامة، وتلتزم الإدارة عند تقديرها للعقوبة أن تكون ملائمة للموظف المُذنب، ومتوافقة أيضاً مع الظروف الشخصية والاجتماعية، أي أنها تراعي الطريق الأنسب في إيقاع العقوبة، فالغاية من مضمون العقوبة هو أن تنصبُ على حق معين للموظف كأن يكون الانتقاص من حقوقه المالية أو المركز الوظيفي له، ويجب على السلطة المختصة مراعاة ذلك عند تقدير العقوبة التأديبية وفرضها.

هذا ويلاحظ أن كلاً من المشرع الفرنسي، والمصري، والعراقي الحق العقوبات الجنائية بعقوبات تبعية أو تكميلية تلحق الشخص في حرمانه من الحقوق والمزايا، وكذلك من الوظائف العامة التي كان يتقلدها وحرمانه أيضاً من بعض الوظائف السياسية الهامة طول مدة الحكم عليه، وأخيراً فإن على السلطة الإدارية مراعاة حدود العقوبة في مضمونها وجسامتها، وهي أقدر على تحقيق ذلك بسبب السلطة التي منحها لها المشرع في تقدير الأخطاء التي يقوم بشأنها الموظف المُذنب، والتقييد بتقسيم

(٦٥) د. محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، دراسة معمقة في التأديب، من دون سنة طبع ودار نشر، ص ١٥٢.

العقوبات المطبقة على الموظف في الجرائم البسيطة، والمتوسطة والشديد الجسامية، حيث عليها أن تراعي ذلك جيداً في العقاب^(٦٦).

ولعلّ من المفيد أن نذكر أنّ الأصل والمبدأ العام الحاكم في التشريع العقابي سواءً كان جنائياً أو تأديبياً هو أن المسؤولية شخصية وكذلك العقوبة شخصية.

إذاً فما هو الموقف في حالة شيوع الإتهام بين الموظف وغيره من الموظفين فكيف تتم المسائلة التأديبية؟؟

يجب أن ننوه في هذا الشأن أن المسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية، مسؤولية شخصية ويتعين لإدانة الموظف ومجازاته إدارياً في حالة شيوع التهمة بينه وبين غيره من الموظفين أن يثبت انه قد وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد يُعدّ مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية، حتى يتحقق الركن المادي لثبوت المخالفة التأديبية في حقه، ومن ثمّ فإذا انعدم المآخذ على السلوك الإداري للموظف العام، ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة مخالفة إدارية، وبالتالي فلا محل لتوقيع جزاء تأديبي، وإلا كان قرار الجزاء فاقداً لركن السبب^(٦٧).

هذا ويرى الباحث حقاً وصدقاً أنّ كل سلوك غير لائق يصدر من الموظف العام ويجافي واجبات وظيفته، ويتعارض مع القوانين واللوائح والتعليمات والعرف الإداري المعمول به، يُعدّ فساداً، وبالتالي فإن العقوبة التأديبية تنطبق عليه في ضوء كون سلوك الفساد ذاته من السلوك المُخل بواجبات الوظيفة العامة مما يستدعي تشديد العقاب التأديبي.

الخاتمة

انتهينا من دراسة المسؤولية التأديبية كأحد وسائل مقاومة الفساد الإداري دراسة مقارنة، وحيث أننا خضنا في جولة عميقة في هذه الدراسة وجدنا خلالها العديد من

(٦٦) د. علي حسين خلف؛ د. سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، من دون نشر، ١٩٨٢، ص ٤١٣؛ د. عبد الغفار إبراهيم موسى، الدفوع الإدارية، الجزء الثاني، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٩، ص ٢١٤.

(٦٧) لمزيد من التفاصيل راجع د. مصطفى عبد المقصود سليم، مسؤولية الموظف عند تنفيذ أوامر رؤسائه إدارياً وجنائياً ومدنياً، دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ١٩٨٨م.

النتائج فضلاً عن وجود بعض المعوقات حاولنا في ثنايا دراستنا التصدي لها وإجلاء الغموض الذي أحاط بها وإتامن لهذا سوف نختم دراستنا بأهم النتائج والتوصيات التي من خلالها يمكن السير على الطريق المستقيم وصولاً إلى نظام قانوني يزيد من فاعلية المسئولية التأديبية كأحد وسائل مقاومة الفساد الإداري والوقوف على أوجه الخلل والثغرات التي لا بد من تداركها حتى تكون مواجهة الفساد أثراً بالغاً وتحقق الفاعلية المرجوة منها.

أولاً: النتائج:

إن ثمة علاقة طردية بين تقدم الدولة وإزدهارها وحسن الأداء لجهازها الوظيفي لذلك اهتم كل مشرعي الدول بالجهاز الإداري والموظف العام ومن ذلك الاهتمام وضع نظام تأديبي خاص بهم وتوفير ضمانات للموظف أثناء تأديبه.

خلو جُل تشريعات الدول إن لم يكن كلها من تعريف العقوبة التأديبية كفرنسا ومصر وباقي الدول العربية رغم كونها أداة من أدوات السياسة العقابية الإدارية لتقويم أداء الموظف العام وردعه العام والخاص وهو ما ينتج عنه حسن الأداء الوظيفي وجودته.

ثمة ضمانات لمرحلة التحقيق الإداري مع الموظف العام مثل مرحلة المحاكمة التأديبية أو المجالس فضلاً عن ذلك فإن ثمة ضوابط لتوقيع العقوبة التأديبية ومبادئ قانونية يجب توافرها مثل مراعاة مبدأ التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية وكذلك عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية عن ذات للخطأ الإداري.

ثمة دور إيجابي للعقاب الإداري على التنمية الاقتصادية حيث أن العقاب الإداري يؤدي إلي الردع العام الإداري ومؤدى ذلك منع المخالفات التأديبية وبالتالي حسن الأداء الوظيفي، مما يؤثر بالإيجاب على التنمية الاقتصادية من حيث تمويلها وكذلك تهيئة مناخ حسن للاستثمار الأجنبي المصدر الأول والهام لتمويل التنمية الاقتصادية.

المسئولية التأديبية للموظف العام وسيلة هامة وأولى لمقاومة الفساد الإداري أحياناً قد تسبق المسئولية الجنائية وقد تكون مقدمة لتلك الأخيرة.

ينطوي الفساد الإداري على إساءة استعمال السلطة العامة وتسخيرها لتحقيق مصالح خاصة.

ثانياً: التوصيات:

قيام الدولة بتشكيل لجان إدارية تُعنى بمراجعة ورصد العقوبات التأديبية داخل المرافق العامة ودورها في حسن الأداء الوظيفي.

يوصى الباحث بتبني قانون خاص بتأديب الموظف العام يحقق معه ضمانات أكثر وعقوبات رادعة وإجراءات سليمة يسمى قانون انضباط موظفي الدولة توحيداً للعقاب على كل الموظفين وتحقيقاً للعدالة التأديبية.

اعتبار أن المخالفات التأديبية التي تؤثر على المناخ الاستثماري أو التنمية الاقتصادية ظرف مشدد في عقاب الموظف العام.

اعتبار أي مخالفة ناتجة عن نية الموظف العام في الفساد أو استغلال وظيفة ظرف مشدداً في عقابه.

تدريب الموظفين على القضايا والمسائل الاقتصادية وإبراز دورهم في تحقيق التنمية الاقتصادية في الدولة وذلك عن طريق عقد دورات بصفة منتظمة عن كيفية أداء الخدمات المرفقية المتعلقة بقضايا الاقتصاد القومي، وجعل لها الأولوية في التصدي لها.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

١. أحمد على صالح، تفويض الصلاحيات بين الضرورات والمحذورات، رسالة ماجستير، المعهد العالي للتطوير الأمني والإداري، عام ١٩٩٩.
٢. أشرف إبراهيم مصطفى سليمان، التحريات كأساس لإصدار قرارات الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨م.
٣. أحمد بن عبد الله بن مسعود الفارس، تجريم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة، دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، ٢٠٠٨م.
٤. أحمد رفعت خفاجي، جريمة الرشوة في التشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٧م.
٥. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م.
٦. السيد علي شتا "الفساد الإداري ومجتمع المستقبل" المطبعة المصرية، القاهرة، ٢٠٠٣م.
٧. بلال أمين زين الدين "التأديب الإداري" دراسة مقارنة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م.

٨. جورج شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، من دون دار نشر، ٢٠٠٥م.
٩. حمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، دراسة معمقة في التأديب، من دون سنة طبع ودار نشر.
١٠. خالد محمد عبد الفتاح، طبيعة العلاقة بين نظام العقاب التأديبي والجنائي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩١م.
١١. زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٤م.
١٢. سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
١٣. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ٢٠٠٧م.
١٤. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٠م.
١٥. سليمان عبد المنعم، القسم الخاص من قانون العقوبات، بدون دار ومكان نشر، ٢٠٠٣.
١٦. عادل السعيد أبو الخير، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
١٧. عبد القادر الشخيلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، دار الفرقان، عمان، الأردن، ١٩٨٣م.
١٨. عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من أفعال الفساد من جهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٣م.
١٩. عبد الله صالح محمد حمدان، الأحكام التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥م.
٢٠. عبد المجيد محمود عبد المجيد "الفساد" الجزء الأول، دار نهضة مصر للنشر، القاهرة، ٢٠١٤.
٢١. عبد الوهاب البدرابي، الجزاءات التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، المطبعة العالمية، من دون سنة طبع، القاهرة.

٢٢. عبدالوهاب البدرائي، العقوبات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون سنة طبع.
٢٣. عصام عبد الفتاح عطر "الفساد الإداري"، أسبابه، ومظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١م.
٢٤. علي حسين خلف؛ وسلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، من دون نشر، ١٩٨٢م.
٢٥. فؤاد النادي، القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الحكام الإدارية، من دون دار نشر، ٢٠٠٧م.
٢٦. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٢.
٢٧. ماجد راغب الحلو، الاعتداء على مال القطاع العام، بحث ميداني، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، العدد ٢، سنة ١٩٧٧.
٢٨. محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١م.
٢٩. محمد خالد المهايبي، "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدولة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٣٠. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع تطبيق على ضباط الشرطة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٢م.
٣١. محمد عصفور، مذاهب المحكمة الإدارية في الرقابة والتقدير والابتداع، الجزء الأول، من دون دار نشر، ١٩٥٧م.
٣٢. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٣٣. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، دار أبو المجد للطباعة، الهرم، ١٩٩٦، ص ٢٣٠.
٣٤. محمود أبو السعود حبيب، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، من دون دار نشر.
٣٥. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٤م.

٣٦. مصطفى عبد المقصود، مسئولية الموظف عند تنفيذ أوامر رؤسائه إداريا وجنائيا ومدنيا، دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ١٩٨٨.
٣٧. مصطفى عفيفي فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦م.
٣٨. مصطفى عفيفي فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦م.
٣٩. مصطفى يوسف، المسئولية التأديبية للموظف العام، (حدودها وضماناتها)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠م.
٤٠. نائل عبد الرحمن صالح، الاختلاس، دراسة تحليلية، دار الفكر للطباعة والنشر، ط٢، ١٩٩٦م.
٤١. نجاتي سيد أحمد سند، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة (الرشوة، العدوان على المال، العدوان على العملة، التزوير، المخدرات)، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، طبعة ٢٠٠٦/٢٠٠٧.
٤٢. نوفان منصور عقيل العقيل، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الادرنى والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٥م.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية:

1. parwex farsan. "Administrive corruption in India" corruption and govenace in south asia. Institute, university of Heidelberg, 2007
2. Sam vaknin, crime and corruption, united pres international skopje, Macedonia, 2003, p.18.
- Kusary Ibrahim & El warhiq, kameir, corruption as a fith of production in the sudan development and pace, 1985, vol, 6p. 148.
3. Francois badie, la prevention de la corruption en france, rapport pour l'annee 2010 du service central de prevention de la corruption, paris, 2011, p7.

4. caiden and caiden administrative corruption public administration review, vol. 37, jan: 1977.
5. Art 1 de la loi n° n93-122 du 29 janvier 1993 relative a la prevention de la corruption, place aupres du minister de la justice, est charge de centralizer les informations necessaires a la detection et a la prevention des faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion, de prise illegal d'interets ou d'atteinte a la liberte et a l'egalite des candidats dans les marches public.
6. des atteintes a l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique. Art 432-1 a 432-17 du code penal.
7. Valerie, droit penal special, 3e ed, dalloz, 2007, p.
8. Art 432-12 du code penal dans les cas prevus par le present chapitre, peuvent etre prononcees, a titre complementaire, les painers suivantes.

ثالثاً: القوانين:

١. قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، وتعديلاته.
٢. قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠، وتعديلاته.
٣. قانون غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢، وتعديلاته بالقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٤.
٤. قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣.
٥. قانون هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ والمعدل بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧.
٦. قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
٧. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.