

April 2009

The Application of Disciplinary Punishment And it's Legal Justification

Aa'ad Hamoud Al Qaisi

Dubai Police Academy - Department of Legal Sciences and the Police, aalkaissi@sharjah.ac.ae

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [Administrative Law Commons](#)

Recommended Citation

Al Qaisi, Aa'ad Hamoud (2009) "The Application of Disciplinary Punishment And it's Legal Justification," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2009 : No. 38 , Article 4.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2009/iss38/4

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Journal Sharia and Law by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

The Application of Disciplinary Punishment And it's Legal Justification

Cover Page Footnote

Prof. Aa'ad Hamoud Al Qaisi• Head, Department of Law-General - Dubai Police Academy - Department of Legal Sciences and the Police

أ.د. اعاد حمود القيسي

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

(في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية وديوان المحاسبة الإماراتي) *

إعداد

أ.د. أعاد حمود القيسي •

ملخص البحث

يستهدف هذا البحث دراسة وتحليل الجهة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ.

ويدور محتوى البحث حول محورين أساسيين هما: الاختصاص الاستثنائي لجهة الإدارة بتطبيق الجزاء التأديبي على المخالفة المالية وفقاً لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

ويتناول المحور الثاني شرعية أثر المخالفة المالية المبررة لاتخاذ الجزاء التأديبي، ويقوم ديوان المحاسبة كجهة رقابية بدوره في تحديد ورسم معالم المخالفة المالية وتشخص عناصرها ومدى خطورتها على أن يترك لجهة الإدارة حقها في ولاية التأديب رغم إصباح المخالفة بالصبغة المالية، وتبقى الإدارة صاحبة الاختصاص الأصلي بتوقيع الجزاء وهي وحدها المرخص لها قانوناً بتنفيذه بغض النظر عن طبيعة السلوك المؤتم، ويبقى دور ديوان المحاسبة في

- أجاز للنشر بتاريخ ٢٠٠٨/٥/١٥ م.
- رئيس قسم القانون العام - أكاديمية شرطة دبي - إدارة العلوم القانونية والشرطية القيادة العامة لشرطة دبي

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

المجال الجزائي محدوداً واستثنائياً وفقاً لنصوص قانون الخدمة المدنية وقانون ديوان المحاسبة الإماراتي.

تمهيد:

يقنصر تطبيق الجزاء التأديبي على فئة المخالفين الذين تربطهم بالإدارة رابطة وظيفية بمقتضاها تنشأ لجهة الإدارة سلطة شرعية في إنزال العقاب على من يخل بواجباته الوظيفية أو بأحد مقتضياتها. ذلك أن خصوصية الرابطة الوظيفية هي التي تمثل السند القانوني لتطبيق الإدارة المعنية للجزاء التأديبي بحق الموظف المخالف^(١).

وقد اعترف المشرع الإماراتي في المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١ للإدارة بسلطة توقيع بعض الجزاءات التأديبية^(٢) عن السلوك الآثم يستوي أن يتمثل في فعل أو امتناع، غاية الأمر أن يمثل خرقاً لنص قانوني، أو إخلالاً بواجبات وظيفته أو بأحد مقتضياتها^(٣)، أيًا كانت المخالفة التي يرتكبها الموظف، سواءً إدارية أو مالية.

ولا تثريب على المشرع في أن يعترف لسلطة الإدارة، ويعهد إليها بفرض الجزاء طالما كان ذلك في نطاق امتيازاتها، وحتى تكفل تنظيم سير عمل المرفق^(٤)، إلا أن عليها أن تقوم بهذه المهمة في نطاق لايمس حقوق الموظف^(٥) وضماناته المكفولة

(١) De CORAIL (J.) : Administrative et section: reflexions sur la fondement du pouvoir administratif de représsin Mél: chapus. Paris. Motchrestien. 1992. P. 106 – 107..

(٢) المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١.

(٣) من الجدير بالملاحظة أنه يوجد إلى جانب الجزاء التأديبي الجزاء التعاقدية، ويستلزم الأخير قيام رابطة خاصة بين الإدارة وبين مايقوع عليه. فالجزاء التعاقدية يقوم على رابطة تعاقدية بحثة تقوم بين الإدارة والتعاقد معها تبرر لها حال إخلاله بأحد التزاماته التعاقدية أن توقع عليه أحد الجزاءات المقررة قانوناً أو المنصوص عليها في العقد الإداري. وإلى جانب هذه الجزاءات يوجد الجزاء الإداري الذي يتصف بالعمومية، لا يقتصر على فئة معينة أو رابطة محددة، وتمتد سلطة الإدارة بتوقيعه على جميع الذين يخالفون النص القانوني المخاطبين به، أو القرار الإداري. للتفصيل انظر:-

- DELMAAS – MARTY (M.) et autre: punir sans juer de la repression administrative au droit administrative penal, Paris. Economica 1992. p. 55.

- HUBRECHT (H. G.) : La nation de sanction administrative L. P. A. 1990. No. 8. P. 6.

(٤) C. C. 26 Juillet 1989. p. 365.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

من اختياره للعقوبة التأديبية من جهة ثانية.

وتنتظر الإدارة من الفقه الإداري المالي أن يدلي بدلوه في هذا الموضوع موضعاً ما للديوان وما عليه في مجال تشخيص المخالفات المالية واختيار العقوبة التأديبية، دون أن ينال من الاختصاص التأديبي للإدارة، وما عليها من مهام تستلزم من الإدارة القيام بها عند اكتشاف المخالفة المالية، وتستوجب عليها التعامل معها وفقاً للشرعية الموضوعية والإجرائية باتخاذ الجزاء.

مهمتنا إذن تدور حول ما لجهة الإدارة - كسلطة معنية - في اتخاذ الجزاء التأديبي وفقاً لأحكام المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية، وما على ديوان المحاسبة - كجهة رقابية - من دور في إرساء شرعية السبب المبرر لاتخاذ الجزاء التأديبي وفقاً للوصف الوارد للمخالفات المالية في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٧ لسنة ١٩٧٦. وهناك تلازم بين المهمتين وتلاحم بين أداء وظيفة الجهتين، ونجد مبرر ذلك في أمرين أساسيين: - أولهما أن سلطة اتخاذ الجزاء التأديبي في الأصل هي من اختصاص الإدارة باعتبارها سلطة شرعية ينعقد لها ولاية التأديب وفقاً للمادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي، ولاتملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص، وفي الشكل الذي حدده لها، لما في ذلك من ضمانات قدر المشرع أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع^(٨).

إضافة إلى ذلك، واستناداً إلى الرابطة الوظيفية بين الإدارة والموظف المخالف، والتي بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزال العقوبة على من يخل بواجباته الوظيفية، إدارية كانت أو مالية، وأن هذه الشرعية تلزم الإدارة أن تقيم الموازين بالقسط في توقيع الجزاء بين المصلحة المالية للدولة ومصلحة الموظف، تحول دون أن تجري

(٨) انظر في اتجاه مشابه حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ٥٦٩٩ لسنة ٤٣ ق - جلسة ٢٠٠١/٨/٣٠ - مبدأ ٣٢٥.

أ.د. اعاد حمود القيسي

سلطتها في هذا النطاق على غير النهج المرسوم في قانون ديوان المحاسبة وقانون الخدمة المدنية.

وأما الآخر، فإن الإدارة لا يمكن أن تقرر من الجزاءات إلا ما كان ضرورياً، ولا يمكن اتخاذها إلا بناء على نص مؤتم للمخالفة يحكم شرعية السبب المبرر لاتخاذ الجزاء، وبما أن المشرع المالي وفقاً للمادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة اكتفى بالنص على بعض الأفعال التي تعتبر مخالفات مالية، دون أن يحددها بشكل واضح ودقيق، كما فعل زميله المشرع الجنائي، بل ترك لديوان المحاسبة تحديد أوصاف المخالفة وعناصرها، الأمر الذي يستلزم قيام الديوان - فقط - بتقدير خطورة الأفعال المؤتممة، والتأكد من توافر أركان المخالفة التي تبرر لاحقاً شرعية إنزال الجزاء من جهة الإدارة. وبهذا فإن ديوان المحاسبة يقتصر دوره على أنه جهة منوط بها تحديد أركان الفعل المؤتم وعناصره فحسب، من خلال قيامه بالتحقيق في واقعة المخالفة وفقاً للوصف الوارد للمخالفات في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة، وأيضاً على ضوء ما ترتبه واقعة المخالفة من أثر إيجابي بتأثير سلوك الموظف يتولى الديوان مطالبة جهة الإدارة بفرض العقوبة التي يراها مبررة لتلك المخالفة وفقاً للمادة ٢٠ منه.

إن الفكرة التي ننتقل بها في هذا الإطار هي البحث عن نقطة حدود غائبة تفصل بين حق جهة الإدارة - كسلطة تأديبية - تستأثر وحدها باختيار العقوبة على من يخل بواجبات الوظيفة أياً كانت طبيعة ونوع المخالفة، إدارية أو مالية، وفقاً للمادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١، ذلك من خلال أداء دورها الردعي في معاقبة الموظف المخالف عند أدائه عمله المالي أو الإداري، وذلك استناداً للرابطة الوظيفية والتي تنشأ بمقتضاها للإدارة سلطة شرعية في إنزال العقوبة واختيارها على من يخل بواجباته الوظيفية، إدارية كانت أو مالية، وبين سلطة ديوان المحاسبة بمطالبة جهة الإدارة المعنية بتنفيذ العقوبة التأديبية التي يراها الديوان وفقاً للمادة ٢٠/٢

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

من قانون ديوان المحاسبة. ذلك باعتبار أن سلوك الموظف المخالف فيه اعتداء على مصلحة مالية للدولة، وينطوي فعله على خطورة تستأهل أن يقوم الديوان - كجهة رقابية مالية - بفرض العقوبة التي يراها مناسبة لتلك المخالفات المالية.

فقد تغمض الحدود، ويصعب بيانها للتمييز بين أداء الجهتين، ديوان المحاسبة كجهة رقابية، والإدارة - كسلطة تأديبية -، وأن غياب هذا التمييز لا يعود للإنصاف إلى عدم اكتراث الجهتين واهتمامهما بهذه الظاهرة التي باتت تشكل إرباكاً لتلك الجهتين في تشخيص المخالفات الإدارية والمالية من جهة، وانتهاكاً من جهة الديوان للاختصاص التأديبي لجهة الإدارة، اعتقاداً منه بدوره المنفرد في تحديد واقعة المخالفة المبررة لاتخاذ الجزاء من جهة أخرى، وإنما مرجعه إلى ضعف التفات الفقه الإداري والمالي إلى أن يدلوه بلوه بشأن هذه الظاهرة لتأخذ مكانها كغيرها من موضوعات القانون الإداري - المالي^(٩). وعليه لزاماً أن يعمل الفقه جاهداً على إيجاد حدود واضحة تفصل ما للإدارة من حق في ممارسة سلطتها الردعية وما عليها؛ وما لديوان المحاسبة من واجب في أداء مهمته الرقابية، وفي تحديد معالم وعناصر المخالفة المالية المبررة لاتخاذ الجزاء. فلا تتساهل الإدارة في سلطتها الردعية، فتغتال حقوقاً مالية للدولة مصونة ومحمية بقانون ديوان المحاسبة، مما يفضي إلى استهانة الموظف المخالف بالقانون، وعدم اكترائه لحرمة المال العام، ولا أن يبالغ الديوان بدوره الرقابي، فيعتدي على الاختصاص التأديبي لجهة الإدارة من خلال الاعتراف له بفرض العقوبة التأديبية، في الوقت الذي فيه تقتصر مهمته على بيان شرعية الأثر الإيجابي للمخالفة المالية في كونها واقعة صالحة من الناحية القانونية لاتخاذ الجزاء، وحالئذ يكون لزاماً على الديوان أن يلائم بين الجزاء الذي يراه ويقترحه على جهة الإدارة وخطورة المخالفة المالية.

(٩) MODERNE (F.) s'actions administratives et justice constitutionnelle, Paris, Economica. 1993. p. 183 et suiv.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

الجزاء وفرضه، وهي المعنية بتطبيقه^(١١).

بيد أن ديوان المحاسبة لا يمكن أن يختار العقوبة التأديبية إلا في نطاق محدود وضيق، وبشروط لازمة ألا تعلق على اختصاص سلطة الإدارة في الردع لتظل ممارسته في دائرة الاستثناء، وبموافقة جهة الإدارة، فمن اللحظة التي حدد المشرع في قانون الخدمة المدنية السلطة المعنية باتخاذ الجزاء التأديبي، برز تساؤل آخر يتعلق بما نص عليه المشرع في المادة ٢٠ من قانون ديوان المحاسبة، والتي يتولى بموجبها الديوان "التحقيق في المخالفة المالية وفرض العقوبة التأديبية التي يراها على المخالف، وإحالة أوراق المخالفة لجهة الإدارة لتنفيذ هذه الأخيرة العقوبة التي يراها الديوان ويطلب بفرضها"، والتساؤل هو عن مدى نطاق ما يلعبه ديوان المحاسبة من دور - استثنائي - بمطالبة جهة الإدارة في إنزال الجزاء التي يراه مناسباً في شأن المخالفة المالية التي تولى التحقيق فيها.

هذا على أي حال ما سنعرض له على التعاقب في المطلبين التاليين:-

- ١- اختصاص جهة الإدارة بتوقيع الجزاء ومدى مشاركة الديوان في اختياره .
- ٢- المخالفة المالية سبب لاستنهاض الاختصاص الاستثنائي لديوان المحاسبة باختيار الجزاء التأديبي.

(١١) وقد عبرت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة في أحد أحكامها بقولها "أنه من المقرر أن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه وكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية ... أو يخرج عن مقتضيات الواجب في أعمال وظيفته، إنما يرتكب ذنباً يسوغ تأديبه وتوقيع جزاء عليه.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

- ٢- إن هدف العقوبة التأديبية - من الناحية الغائية - الردع عن سلوك آثم ينطوي على اعتداء على مصلحة يحميها قانون أياً كان، قانون الخدمة المدنية أو قانون ديوان المحاسبة، بغض النظر عن طبيعة تلك المصلحة، إدارية أو مالية.
- ٣- يستلزم تطبيق الجزاء التأديبي قيام رابطة وظيفية بين الإدارة ومن يوقع عليه الجزاء^(١٦).

أولاً: جهة الإدارة - وحدها - هي المرخص لها قانوناً بتطبيق الجزاء التأديبي:

تستلزم طبيعة الجزاء التأديبي باعتباره عقوبة تنزل على الموظف المخالف، أن تتخذ الجهة الإدارية المعنية العقوبة المنصوص عليها في القانون. فيحظر على أي جهة - عدا الإدارة - إتيانها لتصرف لا يقره نص من دستور أو قانون^(١٧). وإذا قامت بغير ذلك، فإن عملها يعد تدخلاً في اختصاص المشرع، وانتهاكاً لسلطته الاستثنائية بتحديد السلطة المعنية باتخاذ الجزاء. وبذلك فإن اختيار العقوبة هو اختصاص محجوز قانوناً للجهة الإدارية التي يعمل فيها الموظف مرتكب المخالفة، أي كانت طبيعتها إدارية أو مالية. فالإدارة أكثر علماً من أي جهة أخرى، وأفضل دراية باختيار الجزاء المنتج الذي يردع المخالف، فجهة الإدارة تقوم كسلطة مختصة، باتخاذ الجزاءات وتوقيعها على الموظفين الخارجين على أحكام قانون الخدمة المدنية وقانون ديوان المحاسبة معاً، حيث يتعين عليها اختيار الجزاء المناسب وفقاً لمدى خطورة الذنب، وتبعاً لأثر المخالفة، وحسب موضوعية الجزاء ومعقولية اختياره^(١٨). تلك هي الحكمة التي اقتضت إنفاذ الجزاء التأديبي بالجهة الإدارية على كل من يخالف التزاماً قانونياً، أو لايمتثل للوائح وقرارات الإدارة أو ديوان المحاسبة، وإذا ما قامت جهة أخرى - كديوان المحاسبة - باتخاذها، عد ذلك عملاً من أعمال الغصب، لقيامه بعمل يدخل أصلاً في

(١٦) DE CORALL (J. L.) : op. cit. P. 106 - 107.

(١٧) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.) Droit administrative, Paris. Thémis. P. U. F. 1988. P. 152.

(١٨) د. محمد زكي أبو عامر: "قانون العقوبات، القسم العام"، إسكندرية ١٩٩٣، صفحة ٤٤٥.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

فقد لزم القول بأن أداء هذه الوظيفة تتجلى في قيام الإدارة بتطبيق الجزاءات التي عهد إليها المشرع بتوقيعها على الموظفين المخالفين لأحكام مانقوم على تنفيذه من القوانين، فإنه يمثل وسيلة سريعة لفاعلية مهمتها في أداء وظيفتها التنفيذية^(١٩). حيث إن إناطة فرض العقوبة التأديبية واختيارها على مرتكب المخالفة المالية تبقى مرهونة بجهة الإدارة وليس بجهة ديوان المحاسبة - كما يعتقد البعض - ووفقاً لما يوحي إليه نص المادة (٢/٢٠) من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي للأسباب الآتية:-

١- إن المشرع الإماراتي في المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية لم يشر من قريب أو بعيد إلى إسناد فرض العقوبة التأديبية إلى جهة أخرى غير جهة الإدارة المرخص لها القيام به، بل إن المشرع أناط الاختصاص التأديبي بجهة الإدارة على كل موظف يرتكب ذنباً وظيفياً، وقد استقر الرأي في القضاء المقارن بأن ولاية التأديب لا تملكها سوى جهة الإدارة وبالشكل الذي حدده المشرع^(٢٠).

٢- إن انعقاد الاختصاص للإدارة بتوقيع الجزاءات التأديبية أمر يستوجب منطوق الأشياء، فهو يمثل أحد مستلزمات أداء دورها الدستوري في تنفيذ قانون الوظيفة العامة. وقد عهد المشرع الإماراتي بموجب قانون الخدمة المدنية الإماراتي تطبيق الجزاءات على الموظفين في سلوكهم الآثم في مجال أداء وظائفهم الإدارية أو المالية، أياً كانت طبيعة المخالفة، سواءً كانت تأديبية أو مخالفة مالية، أو أي مخالفة بوجه عام لأحد الالتزامات القانونية أو اللاتحوية^(٢١). فالإدارة عندما تمارس سلطتها الجزائية لا يُعد عملها تدخلاً في شؤون ديوان المحاسبة وأعماله، ولم تلج بفعلها مجالاً محظوراً عليها ارتياده، فهي من ناحية تجعل لنفسها سلطة التأديب بناءً على ما قرره لها قانون الخدمة المدنية

(١٩) Vedel (G.) et DELVOLLE (P.): op. cit p. 787.

(٢٠) انظر، حكم المحكمة الاتحادية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ٥٦٩٩ لسنة ٤٣ ق - جلسة ٢٠٠١/٨/٣٠ - مبدأ ٣٢٥.

(٢١) C. E. 24 November 1982minister de Transports C/chèritiers Malonda. R. D. P. 1983. P. 1676.

أ.د. اعاد حمود القيسي

من فرض الجزاءات وفقاً للرابطة الوظيفية، وتعترف لذاتها بحث ملاءمة الجزاءات^(٢٢) التي يراها الديوان مع واقعة المخالفة وعناصرها.

ويظل لجهة الإدارة دورها الاستثنائي في اتخاذ الجزاءات، وإن كان المشرع في قانون ديوان المحاسبة قد اعترف - استثنائياً - لديوان المحاسبة بقدر محدود من المشاركة في اختيار العقوبة التأديبية، وآية ذلك أن المادة ٢/٢٠ منه صرحت للديوان بأن يقترح الجزاء الذي يراه لمواجهة واقعة المخالفة، ولإدارة أن تغض الطرف عنه إذا ما تحققت من عدم عدالته، أو وجدت من المبررات القانونية التي تدعوها لعدم إصدار قرارها التأديبي من خلال سلطتها الاستثنائية بهذا الشأن، وعليه لا يمكن أن يتخذ ديوان المحاسبة من هذا النص أساساً لقانونية انعقاد الاختصاص له بإيقاع الجزاء التأديبي، باعتبار أن لديوان المحاسبة مجاله المحجوز في واقعة المخالفة المالية. فلم ينص المشرع في قانون ديوان المحاسبة أو يقرر لديوان المحاسبة سلطة توقيع الجزاءات على الموظف المخالف، ولا يمكن أن يعهد بها إلى ديوان المحاسبة حتى ولو اعتبرت الواقعة التي تنقرر عنها من قبيل المخالفات المالية التي تدخل في النطاق المحجوز لديوان المحاسبة^(٢٣). ولذا فإن المشرع المالي لم يفوض الديوان سلطة تطبيق الجزاءات، بل أبقى أمر تنفيذ العقوبات المطبقة على الموظف المخالف في نطاق اختصاص جهة الإدارة، وأن هذه الأخيرة مقيدة بإبلاغ الديوان بطبيعة العقوبة ونوعها التي اتخذتها في شأن المخالفة المالية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار الإدارة بشأن العقوبة^(٢٤)، وللديوان الاعتراض على القرار التأديبي للإدارة.

(٢٢) DELVOLVE (P.): EXITE – T- il un controle de L'opportunité dans le conseil constitutionnel et conseil d'Etat. Paris. L. G. D. J. et Monehrestine 1988. P. 288.

(٢٣) حرص المجلس الدستوري الفرنسي وهو يعرض لبحث دستورية الجزاءات الإدارية حين أكده قرر بأنه لا تشرب على المشرع أن يعهد لأي جهة إدارية بسلطة الردع طالما كانت مقررة في نطاق ما لها من امتيازات السلطة العامة، انظر: C. C. 26 juillet 1989. Rec. C. C. C. p. 365.

(٢٤) مادة رقم (٢/٢٠) قانون ديوان المحاسبة الإماراتي رقم ٧ لسنة ١٩٧٦.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذها

٣- إن انعقاد الاختصاص الإداري بفرض الجزاء التأديبي تتطلبه خصوصية الرابطة الوظيفية، فالإدارة تتولى وفقاً لذاتية الاختصاص اتخاذ الجزاء بنفسها، وإن حسن ممارسة هذا الاختصاص في نطاق الجزاءات اتصاف المختص بالموضوعية والحيادة، وأن يتحقق له الأمن ضد تعسف أو انحراف سلطة الديوان بفرض العقوبة، ولعل ما يفسر أهمية تلك الضمانة أنها كانت السبب في إبقاء الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية إلى جهة الإدارة^(٢٥)، لما في ذلك من ضمانات قدر المشرع الإماراتي في قانون الخدمة المدنية أنها لا تتحقق إلا بالشكل الذي حدده، وبالجهة التي تملك توقيع الجزاء ذلك أن المشرع عند تحديده للاختصاصات لا يندرج فقط تحقيق الضمانات، وإنما يستهدف كذلك تقابل مسؤوليات من يمارس الاختصاص، وأن ينهض كل من أوتي اختصاصاً بمباشرته وهو أمر يمثل حجر الزاوية في مجال تنظيم العمل^(٢٦).

٤- إن تاريخ الجزاء التأديبي في دولة الإمارات لا يرتبط بظهور ديوان المحاسبة، ولم يكن يوماً حكراً على المخالفات المالية، وإلا لكان معنى ذلك أن الجزاءات التي توقعها الإدارة في المجال الوظيفي والإداري تعد لغواً لا أساس لها من الواقع أو القانون، على اعتبار أن الجهات الإدارية التي تقوم على اتخاذ هذه الجزاءات جهات إدارية بحتة لا علاقة لها بمجال العمل المالي. وهذا ما لا يمكن التسليم به؛ لأن عمل الإدارة وهي تقوم بسلطانها الردعية، يمثل أحد مستلزمات أداء دورها الردعي في تنفيذ قوانين لها علاقة بالأداء الوظيفي، بغض النظر عن طبيعة المرفق أو الجهة التي ارتكبت فيها المخالفة، وبغض النظر عن طبيعة المخالفة، تأديبية كانت أو إدارية أو مالية.

(٢٥) MOURGEON (J.): La repression administrative. Paris. L. G. D. J. 1967. P. 449.

(٢٦) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ١٨٨٣ لسنة ٢٧ ق مجموعة المبادئ - السنة ٣٠ - العدد الثاني - ص ١٢٧٠ - مبدأ ١٨٦.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

ثالثاً- يستلزم تطبيق الجزاءات التأديبية قيام رابطة وظيفية بغض النظر عن طبيعة السلوك المؤثم :

بالرغم من اتصاف الجزاء بالعمومية من حيث تطبيقه على كل من يخالف نص قانون، فإن توقيع الجزاء التأديبي يقتصر على فئة الموظفين، وتمتد سلطة الإدارة بتوقيعه استناداً لقيام الرابطة أو الصلة الوظيفية بين الإدارة ومن يوقع عليه، وعلى ذلك وبموجب هذه العلاقة بين الموظف والإدارة، نشأت بمقتضاها للإدارة سلطة شرعية في إنزال العقوبة على كل موظف يخل بواجباته الوظيفية أو بأحد مقتضياتها، وسواءً كان هذا الإخلال نتيجة لعمل مالي أو سلوك إداري يستأهل هذا الموظف الجزاء على سلوكه الآثم. فنقوم الإدارة بإنزال الجزاء المناسب على الموظف المخالف على ضوء الرابطة الوظيفية التي تبرر للإدارة، وتمثل السند القانوني لها بتوقيع الجزاء^(٣٠) على مرتكب المخالفة المالية أو الإدارية.

ويبقى تمتع الإدارة باختصاصها الاستثنائي محصوراً في توقيع الجزاء التأديبي، ومحدوداً في نطاق المخالفات، وهذا مادعا إليه المشرع في قانون الخدمة المدنية وقانون ديوان المحاسبة من إناطة توقيع الجزاءات الأخرى بمجلس التأديب على المخالفات الجسيمة، أو التي لها خصوصية تتعلق بصفة معينة من الدرجات الوظيفية، وحصر اتخاذها بمجلس التأديب، كالمخالفات التي يكون العدوان فيها جسيماً أو واقعاً على مصالح خطيرة لزمت مواجهتها بعقوبات تأديبية أشد، أما إذا تعلق الأمر بحالات جنائية، كسرقة مال عام أو غيرها، فإنها تخرج من نطاق الجزاء التأديبي إلى دائرة الجزاء الجنائي.

وصفوة القول أن مبدأ الشرعية في حكمه للجزاء التأديبي يتحدد أعماله بعنصرين: يمثل أحدهما قاعدة ضابطة لمحلّه، فلا يمكن لمقتضاه أن يتقرر الجزاء إلا بناءً على

(٣٠) DE CORAIL (J. L.) : op. cit. P. 107.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

الذي استوجب تدخله على هذا النحو، استلزم في ذات الوقت أن يكون هناك حد لتدخله، بحيث لا يبالغ، فتحويل مطالبته بفرض الجزاء إلى تكبير دور جهة الإدارة في اتخاذ الجزاء التأديبي، ولا ينفلت، فيصبح دوره الرقابي عبثاً، وإنما لابد له أن يكون عوناً يساعد جهة الإدارة في تشخيص عناصر واقعة المخالفة معها ويتحرك جنباً إلى جنب، وتزويدها بالوصف السليم لواقعة المخالفة، ليقنع جهة الإدارة عند اتخاذ الجزاء بمصادقية تشخيصه للواقعة، فيسهل عليها اتخاذ الجزاء.

ولذا فإن التنسيق بين الجهتين - الإدارة والديوان - بات لازماً في نطاق التعاون المتبادل لاتخاذ الجزاء التأديبي وتطبيقه على نحو لا ينال الديوان من اختصاص الإدارة إلا بقدر ما يناله الاستثناء من القاعدة، ولإضفاء الشرعية على هذا الاستثناء، فقد استلهم ديوان المحاسبة أساساً له تجلّى في المادة ٢٠ من قانون الديوان، والتي جعلت من اختيار العقوبة التي يراها، اختصاصاً استثنائياً لها محدوداً في نطاق العقاب بجوار الاختصاص الاستثنائي لجهة الإدارة، والدليل على ذلك أن المشرع المالي في المادة ٢٠ منه قد ميز بين نوعين من الحالات:-

١- حالات يتجلّى فيها دور ديوان المحاسبة باختيار العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة على الموظف المخالف، وهو دور مقيد بغاية معينة يستوجب إعماله في نطاق محدد لا يتعداه، وهذه الغاية حماية الحقوق المالية للدولة بعد التحقق من وقوع العدوان على الحقوق المالية للدولة، والتأكد من ارتكاب المخالفة وتوافر عناصرها وترتيب نتائجها، ومن ثم إحالة أوراق المخالفة لجهة الإدارة المعنية مصحوبة باختيار الديوان للعقوبة، وعلى جهة الإدارة إصدار قرارها التأديبي بهذا الشأن. وبذلك يلزم لمشروعية العقوبة ضرورة موافقة جهة الإدارة، بحيث إن عدم صدور القرار التأديبي يفضي إلى عدم تنفيذها. ولهذا فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (٢٠) منه على إحالة الأوراق إلى جهة الإدارة لفرض العقوبة التأديبية التي يراها الديوان على المخالف، إذا كان توقيع هذه

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

ومن دلائل الاختصاص الاستثنائي لديوان المحاسبة أيضاً أن جهة الإدارة ينقذ لها الاختصاص المطلق كأصل عام في تحديد الإجراءات المتعلقة بتوقيع الجزاءات التأديبية، وأن ما يمارسه الديوان وفقاً للمادة ٢٠ يتعلق فقط بإجراء التحقيق بنفسه، دون أن يكون له حق تنظيم إجراءات تطبيق الجزاءات وطرق الطعن فيها - التي نظمها قانون الخدمة المدنية - حتى وإن كانت تلك الجزاءات مقررة عن وقائع تعدّ مخالفات مالية، يستأثر الديوان بسلطة فرضها، فلا يجوز له التذرع باختصاصه المالي، لكي يعطي نفسه حق تنفيذ ما يقرره من عقوبة تأديبية دون إرادة المشرع في ذلك.

٢- حالات تنعدم فيها مشاركة ديوان المحاسبة في إنزال العقوبة التأديبية على الموظف مرتكب المخالفة، فلا يكون له أدنى دور سوى مجرد رفع الدعوى أمام مجلس التأديب بعد تولي الديوان التحقيق في المخالفة المالية، وذلك وفقاً للفقرة الثالثة من المادة أعلاه، والتي تنص على أن يتم "رفع الدعوى أمام مجلس التأديب ... للفصل فيها بمراعاة القواعد والإجراءات الواردة في هذا القانون، وقانون الخدمة المدنية ... ويعتبر مجلس التأديب، محكمة القانون العام، وذلك أي كانت الجهة التي يتبعها مرتكب المخالفة". ويتبين من هذا النص أن عمل ديوان المحاسبة يقتصر على رفع الدعوى أمام مجلس التأديب فيما يتعلق بارتكاب مخالفات موظفي حلقات معينة. وكذلك ينعدم دور الديوان في المشاركة باختيار الجزاء التأديبي، وينحصر دوره فقط بإجراء التحقيق في المخالفة وإحالة أوراقها إلى النيابة العامة لاتخاذ مآثره مناسباً في حالة وجود جريمة جزائية^(٣٣).

لنرى إذن تفاصيل ماسبق من خلال الفرعين التاليين:-

(٣٣) مادة ٢٦، قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

هي أن مهمة كفالة تنفيذ الجزاءات التأديبية تبقى من اختصاص جهة الإدارة وحدها، ولن يوكلها قانون ديوان المحاسبة إلى الديوان، وإلا عد ذلك افتئاتاً على سلطة الإدارة، وتدخلاً في شؤونها. وعليه فإن إسناد اختيار العقوبة التأديبية للديوان يستقر في دائرة الاستثناء، وإن الاعتراف له باختيار الجزاء التأديبي الذي يراه الموظف المخالف موقوف على شرط قيام الجهة الإدارية بأن تصدر قرارها النهائي بالجزاء، ويلزم لمشروعية الجزاء وتنفيذه ضرورة موافقة الجهة الإدارية بصدور قرارها التأديبي وفقاً لاختصاصها التأديبي.

ومن هنا صار الاعتراف للديوان باختيار العقوبة لاينتج أثره القانوني إلا بصدور القرار التأديبي من جهة الإدارة المعنية، ذلك أن فرض الجزاء لا بد أن تفره جهة الإدارة نفسها، حتى وإن كانت المخالفة مالية، ولايمثل اعتراف المشرع للديوان بهذه السلطة تدخلاً في عمل سلطة الإدارة وشؤونها، طالما كانت جهة الإدارة هي صاحبة السلطة في توقيع العقوبة التأديبية بشكل نهائي^(٣٥).

ودون ذلك لايمكن القول: إن تدخل ديوان المحاسبة في اختيار العقوبة تدخل غير مشروع، أو تعدد للديوان لحدود أقالمها المشرع لاختصاصه في المادة (٢/٢٠) منه، ولايعد سلباً لاختصاص جهة الإدارة أو ولوجه مجالاً محظوراً عليه ارتياده، وإن ما أسند للديوان لن يتجاوز اتخاذ مايلزم ريثما توتي جهة الإدارة إصدار قرارها النهائي بحق مرتكب المخالفة، وتبقى جهة الإدارة صاحبة الاختصاص المطلق - كأصل عام - باتخاذ الجزاءات التأديبية، فهو اختصاص محجوز لها وفقاً لنص المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١، وتلك من الأمور التي لايجوز تفويض سلطة غير الإدارة في تطبيقها، ولو كان ديوان المحاسبة هو الجهة المعنية برقابة المخالفات المالية.

(٣٥) TEITGEN (C.): sanction administratives et autorités admin... indépendents. L. P. A. 1990 No. 8. P. 25.

أ.د. اعاد حمود القيسي

وعليه فإذا كانت الحكمة اقتضت قيام الديوان بفرض العقوبة التي يراها لاعتبارات متعددة: تلك المتعلقة بطبيعة المخالفة المالية وأركانها، وكون الديوان أكثر علماً ودراية بها من الإدارة بحكم اتصاله اليومي بالعمل المالي للإدارة، وأن عمله في مجال واقعة المخالفة أكثر حكمة في الوقوف على مثالبها، وأدق في العلم بمجالات وقوعها وحالة ارتكابها، وأقدر على اكتشافها والتعامل معها بالإجراء الناجح، وفي اختيار العقوبة المنتجة في ردع المخالف، فصار له دوره في مشاركة سلطة الإدارة في تحديد واختيار العقوبة التأديبية، دون أن يمثل ذلك تعدياً على سلطة جهة الإدارة، أو اقتحاماً لمجال جهة الإدارة واختصاصها الردعي المحجوز لها.

وبذلك يبقى دور ديوان المحاسبة محصوراً في تحديد واقعة المخالفة المالية التي تستلزم بطبيعتها تدخل الديوان بنفسه، ليس باعتباره أقرب صلة من الإدارة بالموظف، وإنما باعتباره جهة رقابية تعمل على حماية الحقوق المالية للدولة، من خلال قيامه بالإجراءات الضابطة لكل من عنصر المشروعية والملاءمة في النشاط المالي بما فيها مجال ملاءمة الجزاء لواقعة المخالفة المالية.

صفوة القول إذن، إن الديوان إذا كان يتمتع باختصاص ما في فرض الجزاء التأديبي الذي يراه مناسباً للمخالفة المالية، فإن هذا الاختصاص محدود في نطاق ضيق، وينبغي أن لا ينطوي قيامه بهذا العمل على مناط انعقاد الاختصاص التأديبي له، حيث إن مقتضى مبدأ شرعية الجزاء التأديبي أن هناك سلطة مشرعة تقرره - قانون الخدمة المدنية - وأخرى مطبقة - جهة الإدارة - تجري تنفيذه على الوقائع المخالفة لقانون ديوان المحاسبة أو قانون الخدمة المدنية.

فالمشروع لم يرخص لديوان المحاسبة بالجزاء مطلقاً، وإنما عهد به إلى الإدارة، فيحظر على ديوان المحاسبة اتخاذه، وإلا عد ذلك عملاً من أعمال الغصب، لا يقره نص

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

من دستور أو قانون^(٣٦)، ويبقى فرض الجزاء عملاً يدخل أصلاً في اختصاصات الإدارة، ولعل هذا ما دعا المشرع المالي إلى أن يشترط في شرعية العقوبة التأديبية أن تصدر بقرار من جهة الإدارة المعنية، وتطبيقاً لذلك ماذهب إليه مصرف الإمارات المركزي بخصوص عدم تنفيذ قرار الديوان رقم ١٣٣ لسنة ٢٠٠٣ في القضية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٢ بشأن واقعة الاختلاس في المصرف المذكور، حيث امتنع الأخير عن تنفيذ العقوبة المقترحة من الديوان لعدم قناعته بها، فقد جاء تصرفه سليماً ومطابقاً للقانون، حيث إن المصرف قد اعتبر عمل الديوان في شأن تقدير العقوبة ليس عملاً تقريرياً يلزم المصرف بتنفيذه، وفعلاً قام المصرف بموجب القرار رقم ٢٠٠٣/٥/١٣٠ المؤرخ في ٢٠٠٣/٧/٩م بمراجعة تقرير الديوان، ولعدم قناعته بالجزاء الذي يراه الديوان، تم تشكيل لجنة لملاءمة العقوبة المقترحة من الديوان مع المخالفة المرتكبة، وأن تقترح اللجنة العقوبة المناسبة لذلك.

ثانياً - الاختصاص الجزائي لمجلس التأديب :

هناك من المخالفات المالية التي ينعدم فيها مظاهر دور ديوان المحاسبة باختيار العقوبة التأديبية، ويقنصر دورها فحسب على رفع الدعوى أمام مجلس التأديب^(٣٧). فلا يكون له أدنى دور سوى أن المشرع رخص للديوان بعد توليه التحقيق في المخالفة من رفع دعوى أمام مجلس التأديب، الأمر الذي يعني أن هناك مخالفات قد تكون من درجة الجسامه محجوز الفصل فيها إلى مجلس التأديب، لكون السلوك المؤثم الموجب للعقوبة ينطوي على اعتداء على مصلحة جوهرية يحميها القانون، بلغت أهميتها وخطورة الاعتداء عليها في نظر المشرع حداً يستوجب مواجهتها بجزاء المشرع، ومن جهة تأديبية مختصة، أو قد يكون مرتكب المخالفة من حلقة وظيفية معينة تستوجب إحالته إلى

(٣٦) VEDEL (G.) et DELVILVE (P.): op. cit. P. 152.

(٣٧) المادة (٣/٢٠)، قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

أ.د. اعاد حمود القيسي

مجلس تأديب، ومن هنا فإن المنطق الذي قاد المشرع في الفقرة الثالثة من المادة ٢٠ والمادة ٢١ منه، وهو يتعرض إلى رفع الدعوى أمام مجلس التأديب بخصوص فرض الجزاء التأديبي لايعني جهة إنزال الجزاء التأديبي، وإنما يفيد أن النص قد حدد من ينزل به الجزاء، أو الذي يكون محلاً للعقاب، وهو أن يكون من موظفي الحلقات الأولى والثانية والثالثة، أو من تدخل رواتبهم في مربوطها^(٣٨).

وبذلك فإن المادة ٢١ منه اهتمت بفئة معينة من الموظفين من مرتكبي المخالفات، لامتد إليهم سلطة الإدارة أو الديوان بفرض الجزاءات، وإنما سلطة مجلس التأديب، الأمر الذي يعني أن المشرع جعل من الدرجة الوظيفية مظهراً للتباين بين جهات التأديب، بغض النظر عن الجهة التي يتبعها مرتكب المخالفة، وأياً كانت درجة جسامة السلوك المؤثم، أو العقوبة ونوعها، وبذلك يتولى مجلس التأديب محاكمة موظفي الحلقات الأولى والثانية والثالثة وممن يدخل راتبه في مربوطها.

وعلى ذلك يبدو من نص المادة (٢١) منه أن ديوان المحاسبة يتولى التحقيق في المخالفة المالية، وفهم وقائع المخالفة، ثم يتخذ رئيس الديوان القرار اللزم: إما بإحالة الأوراق إلى جهة الإدارة لفرض العقوبة التأديبية التي يراها إذا كان توقيع العقوبة يدخل ضمن اختصاصها، وإما برفع دعوى أمام مجلس التأديب ليتولى هذا الأخير محاكمة موظفي الحلقات أعلاه، ومن ثم يبلغ المجلس قراره في المخالفة المالية إلى الديوان، وإما إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة العامة إذا ما أسفر التحقيق في المخالفة عن وجود جريمة جزائية.

ونتيجة لذلك، فإذا كان للديوان دور في المشاركة في اختيار العقوبة وتقديرها في الحالة الأولى، فإنه ليس له هذا الدور في الحالتين الثانية والثالثة، ويظل بعيداً عن التدخل

(٣٨) المادة (٢١)، قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذها

في تقرير وتقدير الجزاء التأديبي، ويكتفي بإحالة أوراق التحقيق المتعلق بمثل هذه الحالات إلى مجلس تأديبي، أو النيابة العامة حسب طبيعة وجسامته المخالفة.

وعلى خلاف ذلك، لم يُحل ديوان المحاسبة أوراق بعض المخالفين من شاغلي الحلقة الأولى في وزارة الصحة في القضيتين رقم ٦٠ و ٢١٧ لسنة ١٩٩٣ إلى المجلس التأديبي، واعتبر أن "مسألة الإحالة إلى مجلس التأديب من عدمها أمر متروك لتقدير رئيس ديوان المحاسبة وفقاً لظروف وملابسات كل قضية، ومدى أهمية المخالفة وانعكاساتها السلبية على المرفق العام ... ورأى أنه ليس من الحكمة السير في الإجراءات التي حددتها الفقرة الثالثة في المادة (٣٠) من قانون الديوان، لعدم ضرورة ذلك بالنسبة للموظفين شاغلي الحلقة الأولى، واعتبر أن مجرد نعت نظرهم إلى خطورة مثل هذه المخالفات يعتبر كافياً ... وهذا هو منطلق الديوان، وقد سار على هذا النهج في العديد من القضايا التي تعرض لها منذ نشأته وحتى اليوم، وذلك تقديراً من الديوان بأن الهدف الأساسي في المساءلة التأديبية هو المساهمة في تحقيق الإصلاح المالي والإداري للمرافق العامة وتنبيه الموظف العام للخطأ الذي ارتكبه حتى لا يقع فيه مستقبلاً..."^(٣٩). إلا أن وزارة الصحة قد اعترضت على قرار الديوان الذي اتخذته بالبت في هذه المخالفة، ورأت عرض الموضوع على دائرة الفتوى والتشريع، وجاء رأي الدائرة المذكورة بؤيد رأي وزارة الصحة التي أرتأت إحالة القضية إلى مجلس التأديب^(٤٠)، وفعلاً فقد استجاب الديوان لرغبة وزارة الصحة بإحالة المخالفين إلى مجلس التأديب المختص^(٤١).

إن الحكم الذي توصل إليه الديوان منتقد من عدة أوجه : فمن ناحية أنه يخالف نص المادة (٢١) من قانون ديوان المحاسبة والتي تقضي "بأن يتولى موظفي الحلقة الأولى فما فوقها ... مجلس تأديب يشكل برئاسة أحد أعضاء المحكمة الاتحادية العليا

(٣٩) قرار ديوان المحاسبة رقم ص/٣٢٩/٨ في ٢٩ يناير ١٩٩٤، صفحة ٢، ٣.

(٤٠) كتاب وزارة الصحة رقم ٢٨/٣ - ١٣٩٤/١ في ١/٤/١٩٩٤ مشار إليه في قرار ديوان المحاسبة أعلاه، ص ١.

(٤١) قرار ديوان المحاسبة أعلاه، صفحة ٣.

المبحث الثاني

شرعية أثر المخالفة المالية المبررة لاتخاذ الجزاء التأديبي

يتحدد إعمال مبدأ الشرعية في حكمه للمخالفات المالية بعنصرين: - أولهما شرعية نشأة المخالفة، فلا يكون منشأ المخالفة مشروعاً إلا إذا صاغها المشرع بنص أو استقر وجودها بناءً عليه، أي بمعنى ضرورة تأييم المشرع للسلوك المالي المخالف^(٤٣). وقد أتم المشرع المالي بأوصاف عامة في المادة ١٩٥ من قانون ديوان الخدمة المدنية بعض المخالفات. والآخر شرعية أثر المخالفة، ومفاده أن تكون المخالفة قائمة بمختلف أركانها وموجودة بتوافر عناصرها، لإحداث أثرها وترتيب نتائجها من الناحية القانونية^(٤٤).

لذلك سنقوم بتفصيل ما سبق من خلال التعرض بداية لشرعية نشأة المخالفة المالية، باعتبارها سلوكاً آثماً يعاقب عليه القانون بجزاء تأديبي، ثم نعرض بعد ذلك شرعية أثر المخالفة المالية، باعتبارها المسوغ القانوني لاتخاذ الجزاء، وذلك من خلال المطالبين التاليين:-

المطلب الأول

شرعية نشأة المخالفة المالية

جوهر المخالفة سلوك آثم يعاقب عليه القانون بجزاء تأديبي، وبذلك فإنه لا بد من نص قانوني، أو بناء عليه لتأيم المخالفة كأساس لشرعيتها من ناحية، ووجوب تحديد معالم طبيعة المخالفة في قالب نصي واضح لا يشوبه إيهام، ولا ينتابه غموض من ناحية أخرى حتى يكون الجزاء عن جرم ويقين لاعتدال حدس وتخمين.

(٤٣) Delmas Marty (M.) et autre: Punir sans juger. De la repression administrative au droit penal Paris. Economica. 1992. P. 56 et 63

(٤٤) د. محمد باهي أبو يونس: "الرقابة على شرعية الجزاءات الإدارية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠، صفحة ٩٢ - ٩٣.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة على أن تعتبر مخالفة مالية، في تطبيق أحكام هذا القانون ما يأتي:-

١- مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في الدستور والقوانين والأنظمة واللوائح.

٢- مخالفة أحكام الميزانية العامة للدولة وكذلك الميزانيات الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة الديوان.

٣- كل تصرف أو إهمال أو تقصير يترتب عليه أن تصرف بغير حق مبالغ في الأموال التي تشملها الرقابة، أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو إهدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو إلحاق ضرر بالأموال.....

٤- اختلاس الأموال التي تشملها الرقابة، أو إساءة استعمال الائتمان عليها.

٥- الارتباط بنفقات غير ضرورية ولاقتضيتها المصلحة العامة.

٦- عدم موافاة الديوان بالحسابات والمستندات.....

٧- عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مراسلاته....

٨- التأخر، دون مبرر، في إيلاغ الديوان، خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر بما تتخذه جهة الإدارة المختصة من عقوبات في شأن المخالفات المالية التي يبلغها الديوان إليها أو تقاعسها دون عذر مقبول عن اتخاذها....

ولعل قراءة متأنية لما جاء أعلاه يلاحظ من ظاهر النص أن المشرع الإماراتي لم يرتب المخالفات المالية على أساس طبيعتها أو نوعها من جهة، ولم يفرق بين المصالح المالية على أساس درجتها وأهميتها، ومن جهة أخرى لم يبين المشرع درجة المصالح

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

المخالفات البسيطة التي تصطبغ بالصبغة الإدارية، قد لا تؤدي بالضرورة إلى ضياع حق مالي للدولة، وإن كان المشرع المالي وفقاً لنص الفقرات ٧، ٨ من المادة ١٩ منه قد اعتبرها مخالفات مالية^(٥٠). لا شك أن الموظف في مثل هذه المخالفات يمثل بتصرفه بغياً على مصلحة الديوان في إدارة شؤونه، ويعوق سير عمله بانتظام، إلا أن تصرفه في ذات الوقت يؤدي إلى عدوان على مصلحة إدارية بحتة، وليست مصلحة مالية بالمعنى الدقيق والصحيح لما تحتويه واقعة المخالفة المالية من أركان أو عناصر، فالقيام بمثل هذا التصرف لا يؤدي بالضرورة - مباشرة - إلى ضياع حق مالي للدولة، ذلك أنها تدخل ضمن مجال المخالفات الإدارية وليست المالية^(٥١).

إضافة إلى ذلك فإن المشرع في قانون الخدمة المدنية في المادة ٦٥ قد اعتبر أن أي إخلال بواجبات الوظيفة يعرض الموظف للمسألة التأديبية، فحالة عدم الرد على ملاحظات الديوان أو التأخير في إبلاغه عن المخالفات المالية... تُعد تصرفات متصلة بأعمال الوظيفة، وأن القيام بها وارتكابها تشكل أيضاً مخالفات وظيفية أو إدارية، وتتوافر فيها أركان وعناصر المخالفة الإدارية، وأن أمر تكيفها مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة وما تراه من تكيف للواقعة المنسوبة للموظف، ولذا ليست كل مصلحة تستوجب تدخل ديوان المحاسبة لحمايتها واعتبارها من ضمن المخالفات المالية التي تدخل في نطاق رقابته، وإنما فحسب المصالح التي تمثل حقاً مالياً للدولة. يضاف إلى ذلك أنها في كلتا الحالتين محمية بالجزاء التأديبي، سواء كيفها الديوان على أنها مصلحة مالية، أم كيفتها الإدارة على أنها مصلحة إدارية تتعلق بنشاط الإدارة وأداء وظيفتها، فما دام مثل هذا السلوك مؤثماً بنص قانوني يستأهل مواجهته تأديبياً، وأن القيام به يمثل بغياً فعلياً على

(٥٠) وفي نفس الاتجاه، فإن المشرع المصري قد اعتبر عدم الرد على ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات أو التأخير وعدم موافاة بغير عذر مقبول، بالمحاسبات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيد لها مخالفات مالية، وأن لا تؤدي بالضرورة إلى ضياع حق مالي للدولة، د. صلاح العنفي: "المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات"، ١٩٧٨، صفحة ٨٩، وانظر كذلك نص الفقرات ٧، ٨ من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي.

(٥١) د. سليمان الطماوي: "القانون الإداري"، الطبعة الخامسة، ١٩٦٣م، صفحة ١٦.

أ.د. اعاد حمود القيسي

مصلحة جديرة بالحماية، فلا مانع من قيام جهة الإدارة التي تملك - قانوناً - سلطة التأديب بغرض الجزاء.

ب - أن يمثل السلوك الآثم للموظف تعدياً على مصلحة مالية للدولة:

أن يمثل السلوك المخالف بغياً فعلياً على المصلحة المالية للدولة، يكون على درجة من الجسامة تستأهل مواجهته تأديبياً أو جنائياً. ولعل جسامة السلوك المؤثم تمثل معياراً مميزاً بين السلوك المحظور الذي يواجه بالجزاء الجنائي، وذلك الذي يردع بالجزاء التأديبي^(٥٢). فيصير إلى الجزاء الجنائي عندما يكون سلوك الموظف المخالف سلوكاً على درجة بالغة من الجسامة كما في حالة سرقة أموال الدولة أو اختلاسها أو التزوير^(٥٣). في حين أن الجزاء التأديبي يكون كفيلاً بمواجهة السلوك الأقل جسامة كما في حالة مخالفة قاعدة مالية دون قصد، أو حالة عدم الرد على ملاحظات الديوان ومراسلاته، أو أن يجيب الموظف على مراسلات الديوان وملاحظاته إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية، فمثل هذه المخالفات ذات طبيعة وظيفية تتعلق بأداء الموظف المالي لواجباته الوظيفية، فهي تستأهل عقاباً تأديبياً. وبذلك فإن جسامة السلوك تمثل معياراً مميزاً بين السلوك المحظور الذي يواجه بالجزاء الجنائي، وذلك الذي يردع بالجزاء التأديبي.

فإذا كان المشرع المالي الإماراتي في المادة ١٩ منه لم يرتب ويصنف جسامة السلوك الآثم، ودرجة خطورته على المصلحة المالية للدولة، فعلى ديوان المحاسبة كجهة رقابية أن يلتزم بالتعاون مع الإدارة بتقدير خطورة السلوك الآثم وفق ضوابط ومعايير يتفق عليها معاً. ذلك بأن ترتب وتقسّم المخالفات المالية وفقاً لمدى خطورتها وأهميتها لتشمل كافة المخالفات التي وردت في المادة ١٩ منه، والعمل على إدراجها في لوائح

(٥٢) DELMAS. MARTY (N.) : Punir... op. cit. p. 56.

(٥٣) مادة (١٩) قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذها

وأنظمة، تيسيراً لتطبيقها وتحديد معالمها، باعتبارها بوصلة للاسترشاد بها عند الضرورة. وبذلك يسهل الأمر لجهة الإدارة في التعامل معها عند تطبيق الجزاءات وفقاً للمادة ٢٠ منه، قد عهد للإدارة بالتعاون مع الديوان توقيع الجزاء وأن يشترك الاثنان في تبني معايير واضحة تميز بين المخالفات الإدارية والمالية خشية من تداخل اختصاصات بينهما في مسألة أو موضوع تشخيص المخالفة وطبيعتها.

ومن جهة أخرى فإن التزام ديوان المحاسبة وفقاً للمادة (٢/٢٠). بتقدير خطورة الأفعال التي تستوجب تدخله في تشخيص واقعة المخالفة من ناحية، وفي اختيار العقوبة التأديبية التي يراها على الموظف المخالف يستلزم حسن تقديره خطورة السلوك الآثم، حتى يأتي تقدير الإدارة بعيداً عن ظلم يجنح به عن جادة الموضوعية.

إن ما أسلفناه ليعني - رضانا - بأن يقوم ديوان المحاسبة باختيار العقوبة التأديبية ويطلب من جهة الإدارة على ضوء ما يراه إصدار قرارها بالجزاء التأديبي، فيحدد من خلالها ما إذا كانت المخالفة المالية تستأهل هذا الجزاء دون ذلك الجزاء. ونرى في ذلك تعدياً على الاختصاص التأديبي لجهة الإدارة، الذي عهد به إليها المشرع في قانون الخدمة المدنية. ذلك يعد تدخل الديوان في هذه الحالة تدخلاً في عمل من أهم وظائف الإدارة في وظيفتها الجزائية، حيث لم يتوقف تدخل ديوان المحاسبة عند حد التحقيق في المخالفة وتكييفها ورسم معالمها والتأكد من توافر عناصرها، بل تجاوز الأمر ذلك للقيام بسلطة التأديب من خلال فرض العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة لواقعة المخالفة. وهذا ولا ريب يمثل - في اعتقادنا - انتهاكاً صارخاً لمبدأ شرعية الجزاء أو المخالفة، فالأصل أن اختيار العقوبة التأديبية يبقى من سلطات الإدارة وفقاً لقانون الخدمة المدنية الإماراتي وللقواعد والإجراءات الواردة في لوائحه.

لذلك فإن وظيفة الديوان وفقاً للمادة ٢٠ منه، هي أن يتولى التحقيق في واقعة المخالفة، ويقوم بتأنيث الفعل من الناحية المالية، ويشخص عناصر وأركان المخالفة

أ.د. اعاد حمود القيسي

المالية، بشكل كافٍ يسهل معه للإدارة الوقوف على اتخاذ الجزاء التأديبي. فالغاية - في اعتقادنا - من وراء نص المادة (٢/٢٠) منه، أن يقترح الديوان العقوبة الملاعبة للمخالفة المالية على نحو لا يخرج معه عن إرادة المشرع في قانون الخدمة المدنية الإماراتي، حيث لا يمكن أن يسند إلى الديوان التحقيق في الواقعة من ناحية، وإزالة الجزاء من ناحية أخرى، وهو في قيامه بذلك يكون خصماً وحكماً. مما يجافي بتصرفه قواعد العدالة. لذا فإن الديوان يلتزم فحسب بتحديد الأفعال المؤثمة في المجال المالي، ويترك لسلطة الإدارة - جهة التأديب - أن تمارس اختصاصها في اختيار الجزاء المناسب للموظف المخالف.

إننا لاننكر أن للمخالفة المالية طابعها المميز عن المخالفة الإدارية وخصوصيتها، باعتبار أن أثرها يمس مصلحة مالية بحته للدولة، وأن يعهد للديوان بتحديدتها، إلا أن ارتكابها يترتب عليها جزاء تأديبي، وهذا هو المنطق الذي كان وراء أن يعهد للإدارة فرض الجزاء على المخالفة المالية؛ لأنها أدري وأعلم بشؤون أعمال موظفيها من ديوان المحاسبة، فضلاً عن الرابطة الوظيفية البحتة بين الإدارة وموظفيها تبرر فرض هذا الجزاء^(٥٤).

وتأسيساً على ذلك، فإن الديوان وهو يقوم بوظيفته الرقابية يتعرض لملاعبة الجزاء الذي أصدرته جهة الإدارة، فإن قدر أنه ملأئم للذنب المقترف وافق عليه، وإن قدر عدم ملاعته فإن من حق الديوان الاعتراض عليه^(٥٥).

وتستوقفنا هنا فقرة أخرى في المادة (٣/٢٠) جديرة بالاهتمام، تدور حول قيام ديوان المحاسبة برفع دعوى أمام مجلس التأديب - محكمة القانون العام - للفصل في

(٥٤) انظر حول شرعية المخالفات التأديبية، د. ماجد الحلوي: "القانون الإداري"، إسكندرية، المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤، صفحة ٣٤٢.

(٥٥) انظر ما أخذ به الجهاز المركزي للمحاسبات المصري وما نصت عليه المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية وكذلك القانون ١٢٩ لسنة ١٩٦٤، وأيضاً المادة ٥٨ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م، مشار إليه د. صلاح العطيقي: "المخالفات المالية"، مرجع سابق، صفحة ١٠٥، ١٨٤.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

المخالفات المالية التي يرتكبها موظفو الحلقات الأولى والثانية والثالثة دون غيرهم من بقية الدرجات الوظيفية، في حين أن المشرع لم يفعل ذات الشيء عن الأفعال الآثمة الأخرى لموظفي بقية الدرجات! الأمر الذي يعني أن المشرع في قانون ديوان المحاسبة فرق بين سلطة اتخاذ الجزاء على أساس درجة الموظف المخالف، وليس على أساس جسامة المخالفة وخطورتها، أو طبيعة ونوع المصلحة المحمية قانوناً، ولاشك أن تقدير المشرع في اتخاذ الجزاء انطوى على تفرقة تعصف بكل اعتبارات العدالة حين أخضع المخالفات المالية المرتكبة من موظفي الدرجات حتى الدرجات الثلاثة لسلطة تأديبية مختلفة عن مرتكبي المخالفات من موظفي الدرجات الأخرى. فكان الأجدر بالمشرع أن يحسن تقدير أمر اتخاذ الجزاء بسلطة جزائية متخصصة كفيلة بمواجهة السلوك الآثم، وأن تتغير تلك السلطة حسب درجة السلوك الآثم وخطورته، ووفقاً لأهمية المصلحة المحمية قانوناً، وليس على أساس الدرجات الوظيفية، فالعبرة هي حماية المال العام ومعاقبة مرتكب المخالفة أياً كانت الدرجة الوظيفية للمخالف، فعندما يكون العدوان الواقع على مال الدولة بسيطاً يكون الجزاء البسيط بمواجهة السلوك الآثم الأقل جسامة، وعندما يكون العدوان أكثر جسامة يكون الجزاء أشد من قبل مجلس التأديب^(٥٦). وحالئذ يكون لزاماً على ديوان المحاسبة تقدير خطورة الأفعال التي تستوجب إحالتها إلى الجهة التأديبية لاتخاذ الجزاء وفقاً لمعايير موضوعية دقيقة تتعلق بجسامة الإثم وبأهمية المصلحة المحمية قانوناً، وإلا انطوت تفرقة المشرع ما بين الفقرة الثانية والفقرة الثالثة في المادة ٢٠ منه على عدم المعقولية في اختيار السلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي إذا ما رسمها وفق الدرجة الوظيفية، ذلك أن الغاية أن يقيم الموازين القسط بين أمور عدة: خطورة المخالفة، ومدى ما حققه المخالف من منفعة نتيجة اقتراف المخالفة، ومقدار ما

(٥٦) GAUTHIER (J.): les problemies juridique et pratiques poses la difference entre Le droit criminel et Le droit administrative penale. R. Inter. Dr. Pén. 1988. P. 404.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

وخطورتها، وبحسب معايير موضوعية علمية يستطيع من خلالها أن يتدخل لتأثير الفعل وتقدير جسامة خطورته، وأن لا يجعل من تدخله أن يحل محل المشرع. بل إن عمله مقيد بقيدتين :- أن يرسم معالم طبيعة المخالفة وأركانها بشكل عادل يستبان من خلالها الفعل المؤثم بأركانها وعناصره من جهة، وأن يترك للجهة التأديبية أن تتولى سلطة اتخاذ الجزاء التأديبي المناسب، على أن يخضع الجزاء لرقابة الملاءمة التي يقوم بها الديوان. فإذا كانت المخالفة من المخالفات البسيطة اكتفى بالتحقيق فيها وإحالة الأوراق إلى جهة الإدارة المعنية بفرض العقوبة التي يراها الديوان على المخالف، أما إذا كانت المخالفة من الجسامة أحالها إلى النيابة لاتخاذ مايلزم.

ثانياً - تحديد المخالفة المالية كأساس لشرعيتها :

تتماثل المخالفة المالية باعتبارها سلوكاً آمناً يعاقب عليه القانون بجزاء تأديبي مع الجريمة الجنائية التي لاتخرج في مفاهيمها عن هذا المعنى في الخضوع لمبدأ شرعية الجرائم.

فالأصل أن يلتزم المشرع بتحديد المخالفات المالية، ذلك أن المشرع هو الجهة المنوط بها التأثير في نص واضح لايشوبه إيهام، وأن هذا التحديد يمثل محوراً أساسياً في شرعيتها. وقد التزم المشرع الإماراتي في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة بتأثير بعض الأفعال نزولاً على مبدأ الشرعية، إلا أنه رسم معالم عامة لطبيعة المخالفة المالية دون أن يضعها في قالب نصي واضح لاينتابه غموض أو إيهام، ودون أن يحدد أركانها وعناصرها تحديداً كافياً، وفي عبارات واضحة ودقيقة، كما هو الشأن في تحديد أركان الجريمة أو المخالفة الجنائية، وذلك لمنع كل تحكم واستبداد^(٦٣).

(٦٣) C. C. 19 et Janvier 1981. A. J. 1981 P. 215. note Rivero.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذها

الحدود الفاصلة بينهما في تمييز المخالفات الإدارية عن المالية. وكذلك إلى صعوبة وضع معايير دقيقة للمخالفات المالية، تسهل للمراقب المالي إنجاز عمله وتحقيق أهدافه الرقابية دون المساس بالأعمال الإدارية، أو التجاوز على اختصاصاتها الوظيفية، والدخول في مجال سلطتها التقديرية.

وعلى ذلك، فإذا كان ديوان المحاسبة هو الجهة المختصة بتحديد واقعة المخالفة، فما هو القدر اللازم الذي يلتزم به ديوان المحاسبة بتحديد أركان المخالفة المالية؟ ومن ثم ما هو مدى تمتعه بسلطة تقرير العقوبة التي يراها مناسبة للمخالفة المبررة للجزاء؟

من أصول النظام العقابي، فإن المشرع الجنائي يلتزم بتحديد أركان الفعل الآثم بشكل كاف، إلا أن الأمور تختلف في مجال المخالفات المالية، فالمشرع المالي لم يلتزم بتحديد أركان المخالفة المالية في عبارات دقيقة وواضحة، الأمر الذي استوجب أن يترك أمر تحديد تفاصيلها لديوان المحاسبة أو الإدارة.

وبذلك يبقى ديوان المحاسبة الإماراتي - أصلاً - هو الجهة المعنية بتحديد عناصر المخالفة المالية، باعتبار أن هذه الأخيرة من أهم موضوعاته وأخصها، وهو الأدرى من الإدارة بتشخيصها. ذلك أن للمخالفة المالية طابعاً يميزها عن الجريمة الجنائية، سواء من حيث تعدد أنواعها، واختلاف طبيعتها، وكثرة عددها، وصعوبة حصرها، تبعاً لاختلاف الجهات الإدارية، ولكون ديوان المحاسبة أعلم بحقيقتها من المشرع بحكم اتصاله بالواقع المالي، وهذا هو ذاته المنطق الذي كان وراء أن يعهد لديوان المحاسبة بسلطة تحديد المخالفات المالية، وللإدارة بذات السلطة في تحديد المخالفات التأديبية والابتعاد بها عن الخضوع لمبدأ شرعية الجرائم^(١٤). الأمر الذي دفع بالفقه الإداري إلى ضرورة تقنين بعض المخالفات الإدارية وتحديدها تشريعياً، وأيضاً مادفع بكثير من المشرعين في

(١٤) MOUGEON (J.) : op. cit. P. 174.

أ.د. اعاد حمود القيسي

أوروبا إلى تحديدها وتقنينها كالقانون الإيطالي والفرنسي^(٦٥). وبالمقاييس على ذلك بالرغم من خطورة إنفاذ تحديد المخالفات المالية بديوان المحاسبة هذا الأخير بالتعاون مع الإدارات المشمولة برقابة الديوان من وضع وصف دقيق لبعض هذه المخالفات، إن لم يكن جميعها، خشية من الغرق في بحر من التفسيرات يؤدي الأمر في النهاية إلى أن يجعل من عمل المراقب المالي كسلطة تحكم واستبداد مطلقة في تحديد المخالفة واختيار الجزاء، وأن المطلوب من ديوان المحاسبة - كجهة رقابية - ذات معرفة ودراية في تحديد أركان المخالفة وفقاً لنص المادة ٢٠ من قانون المحاسبة، أن يضع ضوابط ومعايير واضحة في تشخيص المخالفة المالية، وإن كانت ليست بذات الدرجة والدقة المتناهية كما يفعل النص الجنائي، إلا أنها على الأقل تسهل للمراقب المالي والموظف الإداري الوقوف في فهم وضبط معاني وأبعاد المخالفة المالية، وأن لا يستبعد بسط رقابة القضاء^(٦٦) على بعض المخالفات المالية.

وعلى ذلك، فإذا كان المشرع المالي الإماراتي لم يحدد المخالفة المالية بصورة دقيقة وكاملة، فإن مهمة ديوان المحاسبة ستدوم بلا شك في رحاب التقدير لوقائع المخالفة وما يحيط بها من ظروف وملابسات، وما تحمله تلك المخالفات من انعكاسات سلبية على المرفق العام، مما يستلزم من الديوان وهو بصدد اختيار العقوبة، أن يراعي مبدأ التناسب في التقدير لوقائع المخالفة وما يحيط بها تناسب بين الجزاء والمخالفة المبررة له^(٦٧)، وعلى جهة الإدارة أن تلتزم عند إصدارها القرار التأديبي بالمعقولة في اختيار الجزاء^(٦٨).

(٦٥) SALON (S.): Delinquency et repression dans la fonction publique Paris. Thèse 1969. p. 110.

(٦٦) C. E. U. Mars 1960. Levy R. D. P. 1960. P. 1030. Note waline, aussi voir C. E. 22 Mars. 1963. Min. des Anciens combattants sieur Fringhian corée. Rec. p. 194.

(٦٧) RAUSSEAU (D.): le controle de la opportunité de l'action administrative par le juge administrative these paris 1939. P. 119.

(٦٨) C. C. 30 decembre 1987. Rec: P. 63. J. O. 31 decembre 1987 P. 15761

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذها

وبذلك فإذا كان لديوان المحاسبة سلطة تقدير واقعة المخالفة المالية، فإنه ليس له سلطة تقرير الجزاء، ولا يمكنه نتيجة لذلك أن يستبدل تقدير الإدارة وتقديرها للجزاء بتقريره هو، وإن كان له تقدير العقوبة التأديبية وفقاً لنص المادة (٢/٢٠) من قانون ديوان المحاسبة، فلا يحل في تقرير الجزاء محل الإدارة، إلا أنه يمكن أن يعمل على اختيار العقوبة وتقديرها، ذلك كونه جهة رقابية تعمل على حماية مال الدولة، وله من المعرفة والدراية في ملابسات القضية وظروفها أكثر مما لجهة الإدارة، وليس للديوان أن يقم نفسه على اختصاص سلطة الإدارة بفرض الجزاء، إلا حين ينطوي تقدير الإدارة على خطأ جسيم يخرج بكل المعايير على حدود المعقولية^(٦٩)، وعلى المصلحة المالية للدولة.

وعلى ذلك فإن القدر اللازم يلتزم به ديوان المحاسبة في اختيار العقوبة التأديبية يستند على وقائع تبرر من الناحية القانونية اتخاذها، ويكون في جميع الأحوال ملزماً بأن يقدر وقائع المخالفة بالشكل الصحيح والمناسب لتطبيق الجزاء، لذلك فإن تقدير العقوبة التأديبية يتغير تبعاً لمدى تحديد الواقعة وتوافر أركان المخالفة، فإذا كان المشرع قد رسم الخطوط الرئيسية للمخالفة ومعالمها الأساسية، فإن دور الجهة الرقابية - ديوان المحاسبة - يكون للتحقق والتثبت من ارتكاب المخالفة بشكل يبرر اتخاذ العقوبة^(٧٠)، فهي رقابة مشروعية وملازمة بين حالة واقعية وأخرى قانونية للتأكد من تطابقهما معاً^(٧١)، أما إذا كان المشرع قد حدد معالم المخالفة المالية بشكل مبترس وناقص، فهنا يكون لديوان المحاسبة وجهة الإدارة دور تقديري أوسع من الأول في تقدير وقائع المخالفة المالية.

(٦٩) C. E. 13 juillet 1967. sieur Allaretto. Rec. P. 315.

وانظر أيضاً ماذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي حين استوجب ضرورة أن يحدد النص التجريمي في مجال الإدارة المخالفة المستوجبة للجزاء بشكل واضح بعيداً عن استبداد أو تحكّم الإدارة.

C. C. 25 Février. 1992. R. F. D. Ad. 1992. P. 198.

وانظر أيضاً ماذهب إليه هيرج بشأن الجزاءات الإدارية العامة في مؤلفه:

HUBRECHT (H. G.) op. cit. P. 15

(٧٠) C. E. 18 mai 1973. Sieur Massot Res.p. 360.

(٧١) LONGE (m.): les grande P. 161.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

صالحة من الناحية القانونية لترتيب جزاء يتناسب مع خطورة الفعل المؤثم.

الأصل أن سلطة الجزاء التأديبي وفقاً لنص المادة ٧١ من قانون الخدمة المدنية الإماراتي هي جهة الإدارة، إلا أن المشرع المالي في المادة (٢/٢٠) قد أجاز لديوان المحاسبة أن يطالب جهة الإدارة بفرض العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة للمخالفة، الأمر الذي يعني أن على الديوان أن يحدد ما ترتبه المخالفة من آثار تكون صالحة من الناحية القانونية لتأسيس الجزاء عليها، وألا تفقد شرعيتها في ترتيب أثرها الردعي. وعلى ضوء ذلك فإن لديوان المحاسبة أن يقترح العقوبة التأديبية اللازمة لمواجهة المخالفة المالية، وأن يراعي في اختياره للجزاء حجم خطورة المخالفة على المصالح المالية للدولة، ومدى ما حققه المخالف من منفعة، ومقدار ما يناله من جزاء^(٧٥)، وغير ذلك من ضوابط الجزاء الموضوعية.

لذلك فعلى ديوان المحاسبة عندما يطالب جهة الإدارة بفرض عقوبة تأديبية معينة أن يلتزم بالمعقولية والتوازن في اختيار الجزاء، وأن لا يغلو في اختياره للعقوبة، وإنما عليه أن يتخير ما يكون على وجه اللزوم ضرورياً لمواجهة المخالفة المالية، وما يترتب على اقترافها من آثار، ولعل هذا ما قصده المشرع الإماراتي في المادة (٢٠) من قانون ديوان المحاسبة "بأن يتولى الديوان التحقيق في المخالفة المالية سواء كانت تلك المخالفة مما كشفه الديوان، أو كشفته جهة الإدارة ... وإحالة الأوراق إلى جهة الإدارة لفرض العقوبة التأديبية التي يراها الديوان على المخالف إذا كان توقيع هذه العقوبة مما يدخل ضمن اختصاص تلك الجهة، وعلى الجهة الإدارية أن تصدر قرارها.... بفرض العقوبة التي طالبها الديوان بفرضها ..."^(٧٦).

(٧٥) RAUSSEAU (D.) : op. cit. p. 119.

(٧٦) HUBRECHT (H. G.): op cit. p. 11.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

جهة اختيار العقوبة - ديوان المحاسبة وجهة إنزاله - عناية كافية في تقدير الوقائع حتى لا يرتكب أياً منها شططاً في تقديره ولا في تقريره، ومن هنا تكون ضوابط الجزاء موضوعية، بقدر ما تكون واقعة المخالفة صالحة من الناحية القانونية لاتخاذها.

والأمر الذي لا يشك فيه أحد، ولا نريد أن نكرره، يكمن في أن رقابة الديوان - أصلاً - هي رقابة مشروعية وملاءمة على الأعمال المالية، ولا تخرج عن هذا الإطار. لذا تبقى سلطة تقدير الجزاء استثنائياً بيد الجهة الإدارية وفقاً للمادة (٧١) من قانون الخدمة الإماراتي، ومن الخطأ الفادح أن يعنف الديوان بأن مهمته الأصلية والأساسية في بسط رقابته تجيز له اقتحام سلطة جهة الإدارة في نطاق الجزاءات، والتعدي على الرابطة الوظيفية التي بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزال الجزاء على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية أو بأحد مقتضياتها.

فالمشرع المالي لا يريد لديوان المحاسبة أن يقتحم على السلطة التأديبية اختصاصها في هذا الشأن، ويحل محلها، بل إن مهمة الديوان تكمن في التحقق من واقعة المخالفة وما ترتبه من آثار صالحة لاختيار الجزاء المبرر له؛ لأن الديوان أدرى بمدى خطورة المخالفة وجسامتها آثارها، وأنه أعلم بما حققه المخالف من منفعة، وما يجب أن يناله من جزاء نتيجة اقترافه، لهذا الذنب، لذلك يظل ديوان المحاسبة بعيداً عن التدخل في نطاق سلطة اتخاذ الجزاء وتقريره، وقريباً بمهمته الرقابية من أموال الدولة وأموال الجهات الخاضعة لرقابته وفقاً لمبدأ المشروعية ومبدأ الملاءمة، وبذلك يتحقق الديوان من سلامة ومشروعية إدارة هذه الأموال وفقاً للمادة الأولى لقانونه.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

ومبرراً لاتخاذ الجزاء، حيث إن شرعية الجزاء لاتقوم إلا بشرعية المخالفة التي تستوجب أو تقتضي إزالته^(٨٣).

وإذ نبارك خطى ديوان المحاسبة الإماراتي في ممارسته لرقابة المشروعية والملاءمة على الأعمال المالية، باعتبارها الباعث الرئيس والمحرك للرقابة المالية، وإزالة وجه عدم المشروعية عند ثبوته في تلك الأعمال، وتحقيق الملاءمة ودراسة واقعة المخالفة بتأنٍ وتمحص بشكل دقيق حتى تكون بعيدة عن شوائب الظلم والتعدي، ونقدر له جهوده في متابعة وظيفته بكل مجالاتها، إلا أننا نأمل أن يضم إلى جهده المشهود للسنوات الثلاثين الماضية دوره في إرساء ركائز شرعية الجزاءات والمخالفات، وهو جهد أبرز ما يميزه أن يقيم التوازن بين وقائع المخالفة وفي مطالبته للجزاء الذي يراه مبرراً لواقعة المخالفة. وأن لا يقتحم حق الإدارة في تأدية اختصاصها التأديبي، وأن لا يجعل من غموض أوصاف المخالفة المالية وفقاً لنص المادة ١٩ منه سبباً للتوسع في استخدام سلطته الاستثنائية باختيار الجزاء، بل يقيها محدودة في إطار التحقيق في المخالفة ومواجهتها بالقدر الذي يناله الاستثناء من القاعدة، فمن المسلم به - كأصل عام - من أصول التأديب، أن مناط ولاية التأديب هو حق الإشراف على أعمال الموظف ورقابته وفقاً للرابطة الوظيفية، فحيث يكون ذلك تكون السلطة التأديبية.

وللديوان أن يراجع القرار التأديبي الذي اتخذته الإدارة بحق الموظف المخالف، وأن يلائم العقوبة مع المخالفة المالية المرتكبة، وفحص القرار والتصدي لمدى صحته، فإن بدا أقل من المخالفة وغير ملائم لواقعة المخالفة، فمن حق الديوان أن يطلب من جهة الإدارة تشديد الجزاء الصادر منها في حق المخالف، وللإدارة أن تستجيب أو لا تستجيب حسب ظروف كل واقعة أو حالة، أو أن يطالب الديوان إحالة المخالف إلى مجلس تأديبي لينال الجزاء المناسب.

(٨٣) LONGE (N.) et autres: Les grande arrêts de la juris prudence administrative. Paris. Sirey. 1993. P. 161.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

الإدارة، وأيضاً من أجل تحاشي خصوماته المستقبلية مع الإدارة.

وتبدأ بذلك مرحلة جديدة تطوي معها صفحة من ماضٍ اقتحم فيها الديوان الاختصاص التأديبي للإدارة، وأن يتعاون معها لاتخاذ مآثره مناسباً لتنفيذ الجزاءات التأديبية وفقاً لقانون الخدمة المدنية الإماراتي، وأن يقوم الديوان بدوره المنشود طبقاً لما حددته المادة الأولى منه في ضمان فاعلية تنفيذ أحكام قانونه في مجال الرقابة المالية ونطاقها في حماية أموال الدولة، والتحقق من سلامة ومشروعية إدارة هذه الأموال، وأن يترك أمر إنزال الجزاء وتنفيذه لجهة الإدارة؛ لأن الجزاء التأديبي يستلزم قيام رابطة خاصة بين الإدارة وبين من يوقع عليه. وهذه الرابطة هي رابطة وظيفية بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزالها على كل من يخل بواجباته الوظيفية ومقتضياتها، وإن خصوصية هذه الرابطة تمثل السند القانوني لتطبيق الإدارة للجزاء التأديبي^(٨٧).

(٨٧) DE CORAIL (J. L.) : Op. Cit. P. 107.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذ

(١٢) حول شرعية المخالفات التأديبية، د. ماجد الحلو: "القانون الإداري"، إسكندرية، المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤، صفحة ٣٤٢.

المراجع الفرنسية:

- (13) De CORAIL (J.) : Administrative et section: reflexions sur la fondement du pouvoir administratif: de représsin Mél: chapus. Paris. Motchrestien. 1992. P. 106 – 107..
- (14) DELMAAS – MARTY (M.) et autre: punir sans juer de la repression administrative au droit administrative penal, Paris. Economica 1992. p. 55.
- (15) HUBRECHT (H. G.) : La nation de sanction administrative L. P. A. 1990. No. 8. P. 6.
- (16) NUBY (j. m.): Les sanctions administrative en Matier de circulation automobile- D. 1952. P. 111.
- (17) MODERNE (F.): Sanctions administratives et protection des libertés inddividueelles. L. P. A. 1990. No 2. P. 15 et suv.
- (18) GENEVOIS (B.) : Réform du droit de la concurrence et respect des régles et principes du valeur constitionnelle. R. F. D. Ad. 1987. p. 287.
- (19) MODERNE (F.) sactions administratives et justice constitutionnelle, Paris, Economica. 1993. p. 183 et suv.
- (20) LUCHAIRE (F.) La protection constitutionnelle des droit et des libertés. Paris. Economica 1987. P. 398 et suv.
- (21) DE LAUBADERE (A.) et DE LVOLVE (P.): Droit public économique. Paris. Dalloz 1983. P. 566.
- (22) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.) Droit administrative, Paris. Thémis. P. U. F. 1988. P. 152.
- (23) C. E. 24 November 1982minister de Transports C/chèritiers Malonda. R. D. P. 1983. P. 1676.
- (24) DELVOLVE (p.) : EXITE – T- il un controle de L'oppertunité dans le consiel constitutionel et conseil d'Etat. Paris. L. G. D. J. et Monehrestine 1988. P. 288.
- (25) MOURGEON (J.): La repression administrative. Paris. L. G. D. J. 1967. P. 449.
- (26) HUBRECECHT (G. G.): La nation de sanction administrative. L. P. A. 1990. No. 8. P. 6.

أ.د. اعاد حمود القيسي

- (27) TEITGEN (C.): sanction administratives et autorités admin... indépendents. L. P. A. 1990 No. 8. P. 25.
- (28) Delmas Marty (M.) et autre: Punir sans juger. De la repression administrative au droit penal Paris. Economica. 1992. P. 56 et 63.
- (29) WEINBERGER (J.) et autre: société des infractions R. S. crim. 1967 P. 917.
- (30) LE CALVEZ (J.): Droit constitutionnel repressife J. C. Ad 1994 face. 1458 P. 4.
- (31) GAUTHIER (J.): les problemies juridique et pratiques poses la difference entre Le droit criminel et Le droit administrative penale. R. Inter. Dr. Pén. 1988. P. 404.
- (32) SALON (S.) : Deliquence et repression dans la fonction publique Paris. Thése 1969. p. 110.
- (33) RAUSSEAU (D.): le controle de la opportunité de l'action administrative par le juge administrative these Paris 1939. P. 119.
- (34) AUBY (J. H.) et DRAGO (R.): Les Santions administratives en matiere de circulation automobile. D. 1952. P. 403 etud.
- (35) LONGE (N.) et autres: Les grande arrêts de la juris prudence administrative. Paris. Sirey. 1993. P. 161.

جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذها

الاختصارات :

C . C	:	Conseil Constitutionnel.
D	:	Recueily Dalloz.
J . C . Ad	:	juris – classeur Administratif.
L . G . D . J	:	Librairie General de droit et jurisp predecence.
L . P . A	:	Les Petites Affiches.
R e c	:	Recueil Lebon des arrêts de conseil d’Etat.
R e c . C . C	:	Recueil des decisions du conseil constitutionnell.
R . D . P	:	Reuve du Droit public et de la sience – politi.
R . F . D . Ad	:	Reuve Française de droit Admi.