أثر العفو عن العقوبة على الموظف العام
دراسة مقارنة بين أحكام القضاء الإداري المصري والسعودي

الأستاذ الدكتور/ شعبان عبد الحكيم عبدالعليم سلامه*

الملخص:

يتناول هذا البحث تعريف الموظف العام في القانون الإداري والجنائي، لأن هناك مخالفات يرتكبها الموظف العام تمثل جرائم تأديبية وجنائية في الوقت نفسه، وقد يصدر الحكم بحق الموظف العام بالإدانة لارتكابه جريمة جنائية والتي تمثل في الوقت ذاته جريمة تأديبية.

إلا أنه قد يلحق العقوبة الجنائية، عفو بسيط من ولي الأمر عن العقوبة، وذلك يكون بقرار إداري، وقد يصدر قانون بالعفو الشامل عن العقوبة، ويدور البحث حول أثر العفو عن العقوبة على الموظف العام، وهل يترتب على العفو البسيط أو الشامل مساءلته تأديبيا في حالة ما إذا كان الحكم الجنائي الصادر بحقه لا يستوجب فصله من الخدمة.

كما يُجب البحث عن أثر العفو بنوعيه عن العقوبة على الموظف إذا كان الحكم الجنائي الصادر بحقه يستوجب فصله بقوة القانون.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام – الجريمة التأديبية – الحكم الجنائي – العفو البسيط – العفو الشامل.

---

*أستاذ القانون العام بكلية الشريعة والقانون – جامعة الأزهر.

The Effect of Forgiveness on the Public Employee
A Comparative Study between
Egyptian and Saudi Administrative Judiciary Rulings

Prof. Shaaban Abdel hakim Abdelalim salama*

Abstract:

This research defines the public employee according to the administrative law and criminal law because the public employee may violate law which include disciplinary actions and/ or criminal actions during doing his tasks, and the employee may be convicted with a crime that is gong to be a disciplinary crime .

However, the president or the king may issue a simple pardon or a comprehensive or full pardon .

The research will be about the effect of pardon on the public employee, and would be the violating public employee subjected to any consequent disciplinary or accountability if the criminal judgment does not necessitate dismissing the public employee from his job?

The research also answers the effects of both types of pardons on public employees if the criminal judgment against them requires dismissal by law.

Keywords: Public Employee - Disciplinary Crime - Criminal Judgment - Simple Pardon or Forgiveness - Comprehensive Pardon or Forgiveness.

---

*Professor of Public Law, Faculty of Sharia and Law, Al-Azhar University.

المقدمـــة

الحمد لله رب العالمين، حبب إلينا الإيمان وزينه في قلوبنا وكره إلينا الكفر والفسوق والعصيان، وجعلنا من عباده الراشدين، والصلاة والسلام على نبينا محمد – صلى الله عليه وسلم – وعلى آلة وصحبه ومن اهتدي بهداة إلى يوم الدين، وبعد...

فإن الموظف العام هو أداة الدولة التي تنفذ قوانينها، وترسم سياساتها، ويتمتع الموظف العام بحقوق معينة، وفى مقابل ذلك يفرض عليه واجبات وظيفية، يؤدى الإخلال بها إلى تعرضه للمسؤولية والتي قد تكون جنائية وتأديبية في الوقت نفسه، وتحرك الدعوى ضده هذه المسؤولية وفقاً للقانون، ورغم استقلال الجريمتين التأديبية والجنائية، حيث إن النظام التأديبي له ذاتيته المستقلة التي تجعل له أحكاما خاصة به، والتي بمقتضاها لا يكون فرعاً من فروع قانون العقوبات، إلا أنه ليس معنى ذلك أنه لا علاقة بينهما؛ حيث أن الفعل المنسوب للموظف قد يستوجب تحريك كلاً من المسؤولية الجنائية والتأديبية في ذات الوقت، ومن ثم يكون لكل من السلطة المختصة توقيع العقوبة التي تختص بها.

فأغلب الأحكام الجنائية التي تصدر بحق الموظف العام يترتب على صدورها بالإدانة إنهاء العلاقة الوظيفية كعقوبة تبعية أو تكميلية، وذلك في حالة ارتكاب جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة سواء كانت جناية أو جنحة، والعبرة هنا بالعقوبة وليس بوصف الجريم، في حين أن إنهاء العلاقة الوظيفية " العزل " كعقوبة تكميلية لابد من النص عليها صراحة في الحكم الصادر بالعقوبة في غير حالة الحكم بعقوبة جناية، وقد يرتكب الموظف جريمة جنائية (غير مخلة بالشرف والأمانة)، فإذا ما رأت السلطة التأديبية التي يتبعها الموظف أن سلوكه ينطوي على إخلال بمقتضيات الوظيفة وواجباتها، فإنها تخضعه للمساءلة التأديبية تمهيداً لتوقيع الجزاء التأديبي المناسب، إلا أن تنفيذ الموظف للعقوبة الصادرة ضده في حكم جنائي قد يلحقه عفو عن العقوبة، وهو إما عفو بسيط أو عفو شامل، ومن ثم يجدر بنا أن نتعرض لمدى تأثير العفو عن

العقوبة على الموظف العام، وهو يختلف في حالة العفو البسيط عن العفو الشامل، كما يختلف في حالة ما إذا كانت العقوبة الجنائية لا تستوجب الفصل من العقوبة عن حالة ما إذا كانت تستوجب ذلك.

أهمية الموضوع:

يعد دراسة أثر العفو عن العقوبة أمرا ذا أهمية كبيرة؛ وذلك نظرا لما يترتب عليه من آثار بالنسبة للموظف العام، في جانب مدى جواز مساءلته تأديبيا من عدمه، إذا كان العقوبة الموقعة تجاه الموظف لا تستوجب فصله من الخدمة، كذلك مدى جواز فصله من الخدمة، إذا كانت العقوبة الموقعة اتجاه الموظف تستوجب فصله، وذلك في حالتي العفو البسيط والعفو الشامل.

مشكلة البحث:

تتمثل إشكالية البحث في التفرقة بين العفو البسيط والعفو الشامل؟ كذلك بيان الأداة التي يصدر بها كل منهما؟

وأيضا بيان أثر العفو البسيط عن العقوبة على الموظف العام؟

وبيان أثر العفو الشامل عن العقوبة على الموظف العام؟ ومدى تأثير العفو بنوعيه على الحقوق المدنية للمجني عليه؟

الدراسات السابقة:

وقفت على بعض الدراسات التي تناولت الموضوع وهي كالآتي:

١- دور العفو في علاج الأخطاء القضائية، لزكريا العروسي، وهو مقالة منشورة في المجلة المغربية للقانون الجنائي والعلوم الجنائية، المجلد ٤، العدد ٥ السنة ٢٠١٧، في ثماني صفحات.

٢- مؤسسة العفو في النظام القانوني المغربي وانعكاساتها القانونية والاجتماعية، لمحمد منيوي مشكوري، بحث منشور في مجلة الأعمال، العدد ٧٠، يونيو ٢٠٢٢، ويقع في خمسة عشر صفحة.

٣- الرأي والرأي الآخر في أثر العفو الملكي على مسار الدعوى العمومية، ليوسف قجاج، باحث في العلوم الجنائية، منشور بمجلة منازعات الأعمال، العدد ٥٣، نوفمبر ٢٠٢٠؛ إلا أن هذا البحث المنشور عبارة عن مقالة في أربع صفحات، دون أي توثيق، وقد تناول فيها الباحث باختصار الآراء الفقهية في أثر العفو الملكي عن العقوبة على سير الدعوي العمومية من الناحية الجنائية، ورجح فيها الرأي القائل بأن العفو الملكي لا يحول دون بت المحكمة في جوهر القضية، وليس فيه ما يتناول أثر العفو عن العقوبة عن الموظف العام.

٤- العفو وأثره في عقوبة التعزير، للدكتور /رائد بن حمدان الحازمي، نشر مجلة الجمعية الفقهية السعودية، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، سنة ٢٠٢٢، وهو بحث شرعي بحت.

منهج الدراسة:

تلتزم الدراسة بالمنهج الاستقرائي التحليلي، وهو المنهج الذي يتفق مع طبيعة الدراسات القانونية، وسيتم من خلال هذا المنهج تحليل القواعد القانونية والتشريعية المتعلقة بجزئيات البحث، مسترشداً في ذلك بآراء الفقهاء وأحكام القضاء.

خطة البحث:

رأيت بعد الاستعانة بالله عز وجل أن أتناول هذا الموضوع تحت عنوان: أثر العفو عن العقوبة على الموظف العام، دراسة مقارنة بين أحكام القضاء الإداري المصري والسعودي).

وينقسم إلى مطلب تمهيدي ومبحثين:

المطلب التمهيدي: وهو في مفهوم الموظف العام بين القانون الإداري والجنائي.

المبحث الأول: مدى تأثير العفو البسيط عن العقوبة على الموظف العام طبقا لأحكام القضاء الإداري المصري والسعودي.

وينقسم إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: مفهوم العفو البسيط عن العقوبة.

المطلب الثاني: مدى تأثير العفو البسيط عن العقوبة على الموظف العام طبقا لأحكام القضاء الإداري المصري.

المطلب الثالث: مدى تأثير العفو البسيط عن العقوبة على الموظف العام طبقا لأحكام القضاء الإداري السعودي.

المبحث الثاني: مدى تأثير العفو الشامل عن العقوبة على الموظف العام طبقا لأحكام القضاء الإداري المصري والسعودي.

وينقسم إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: مفهوم العفو الشامل عن العقوبة.

المطلب الثاني: مدى تأثير العفو الشامل عن العقوبة على الموظف العام طبقا لأحكام القضاء الإداري المصري.

المطلب الثالث: مدى تأثير العفو الشامل عن العقوبة على الموظف العام طبقا لأحكام القضاء الإداري السعودي.

الخاتمة وأهم نتائج البحث.

المطلب التمهيدي

مفهوم الموظف العام بين القانون الإداري والجنائي

تمهيد: قد تمثل الجريمة الجنائية التي ارتكبها الموظف جريمة تأديبية، ومن ثم تتحرك المسؤولية الجنائية والتأديبية ضد الموظف في الوقت ذاته، وهذا يتطلب أن أعرف الموظف العام أولاً، ثم أبين الأفعال التي تقع من الموظف وتمثل جرائم تأديبية وجنائية.

لذا سوف أتناول هذا المطلب في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

مفهوم الموظف العام

لم يضع المشرع تعريفاً عاماً للموظف العام، إذ يحجم المشرع دائماً عن وضع تعريف جامع مانع للمصطلحات على أساس أن ذلك ليس من مهمته، إنما هي مهمة الفقه والقضاء؛ لذلك حاول الفقه والقضاء وضع هذا التعريف.

وللموظف العام مدلول في القانون الجنائي يختلف عنه في القانون الإداري، فغالباً ما يحدد المشرع طوائف الموظفين الذين يسرى عليهم القانون الجنائي[١] .

وسوف أتناول تعريف الموظف العام في القانون الإداري والجنائي على النحو الآتي:

أولاً- مفهوم الموظف العام في القانون الإداري:

لم يتفق الفقه والقضاء على تعريف دقيق وشامل للموظف العام فعرفه البعض بأنه: "كل من يولى وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر "[٢]، كما عرف أيضاً بأنه (كل شخص تعينه السلطة العامة في وظيفة دائمة ينقطع لخدمتها على سبيل الدوام في مرفق عام يدار عن طريق الاستغلال المباشر) [٣].

أما بالنسبة إلى تعريف القضاء للموظف العام، فقد عرفته المحكمة الإدارية العليا بأنه: "كل من تناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق إحدى السلطات الثلاث متى كان تقليده هذا العمل قد تم بالأداة القانونية الصحيحة وبصفة دائمة وليس بصفة عارضة سواء أكان يؤدى عمله داخل البلاد أو خارجها "[٤].

---

[١] د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، ط ٢٠٠٤ منشأة المعارف بالإسكندرية، ص٢٤٩.

[٢] د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، ط ١٩٨٧ دار المطبوعات والمعرفة الجامعية بالإسكندرية، ص٢٢٧.

[٣] د. علي شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، عام ١٤٢٢هـ، ص٢٧٧.

[٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٤ لسنة ٤٢ ق. عليا، جلسة ١٩٩٧/٥/٣، البوابة

ويتضح من خلال هذا الحكم أنه يشترط لاكتساب صفة الموظف العام الشروط الآتية:

١- أن يتم تعيينه بأداة قانونية صحيحة أي بقرار إداري.

٢- أن يشغل الوظيفة العامة بصفة دائمة لا عارضة.

٣- أن يناط به إحدى الوظائف العامة في إحدى السلطات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، وبهذا يظهر بجلاء اتفاق الفقه والقضاء في شروط اكتساب صفة الموظف العام.

ثانياً- مفهوم الموظف العام في القانون الجنائي:

للقانون الجنائي ذاتيته المستقلة عن باقي فروع القانون الأخرى، وهذا ناتج عن وظيفته في المجتمع حيث يقع على عاتقه عبء المحافظة على الكيان الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة من الأفعال التي تشكل اعتداء على مصالح الجماعية الأساسية، ويترتب على ذلك أن المصطلح الذي يستخدمه المشرع الجنائي يجب تفسيره على هدى المصالح التي يستهدف المشرع تقرير حماية جنائية لها.

ومن ثم فإن مصطلح الموظف العام في القانون الإداري له مفهوم ضيق لا يكفي لضمان الحماية اللازمة للمصلحة التي يبتغى المشرع الجنائي حمايتها.

ويترتب على ذلك أن يكون لهذا المصطلح مفهوماً واسعاً في مجال القانون الجنائي، حتى تكون حمايته للمصالح التي يستهدف حمايتها فعالة ومحققة لأغراضها.

وقد حدد قانون العقوبات المصري المفهوم الجنائي للموظف العام باعتماده مبدأ ذاتية القانون الجنائي بصفة نسبية، فلم تتضمن نصوصه تعريفاً عاماً ومجرداً للموظف العام يطبق في جميع المسائل أو الوقائع التي تثور فيها تلك الصفة فأعد بعض فئات معينة

القانونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية، لا دس ٢٠١٠، قاعدة رقم ١٠٣ ص٩٥١.

موظفين عموميين بناء على نظرة موضوعية للوظائف التي يقومون بها بالنسبة إلى جميع الجرائم، فإذا كان الجاني أو المجني عليه من هؤلاء الأشخاص أو الطوائف فإنه ينطبق عليه وصف الموظف العام، ويسرى عليه أحكامه في جميع المسائل الجنائية دون استثناء[٥].

ولما كان مفهوم الموظف العام في القانون الإداري لا يكفي في مجال الجرائم المتصلة بالوظيفة العامة كجرائم الرشوة، فقد نصت المادة (١١١) من قانون العقوبات المصري سالف الذكر رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل بالقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣، والمعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٢١ على أنه: "يعد في حكم الموظفين في تطبيق نصوص هذا الفصل:

١- المستخدمون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها.

٢- أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء كانوا منتخبين أو معينين.

٣- المحكمون أو الخبراء ووكلاء النيابة والمصفون والحراس القضائيون.

٤- ..... ملغاه.

٥- كل شخص مكلف بخدمة عمومية.

٦- أعضاء مجالس إدارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تسهم في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت.

وقد سار على نفس النهج قانون مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية الصادر سنة ١٤١٢هـ، حيث نص على أنه: "يعد في حكم الموظف العام في تطبيق هذا النظام:

---

[٥] راجع نص المادة (١١٩) من قانون العقوبات المصري الصادر سنة ١٩٣٧م، المعدل بالقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣، والقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٢١.

١-كل من يعمل لدي الدولة أو لدي أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.

٢-المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة أو أي هيئة لها اختصاص قضائي

٣- كل مكلف من جهة حكومية أو سلطة إدارية أخري بأداء مهمة معينة.

٤- كل من يعمل لدي الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بأداء وتشغيل المرافق العامة أو صيانتها أو تقوم بمباشرة خدمة عامة، وكذلك كل من يعمل لدي الشركات المساهمة أو الشركات التي تسهم الحكومة في رأس مالها والشركات أو المؤسسة الفردية التي تزاول الأعمال المصرفية.

٥- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة"[٦].

ويلاحظ أن نظام الرشوة في المملكة العربية السعودية، لم يقصر أحكام الرشوة على الموظف العام، بل شمل فئات من العاملين كالمستخدمين في الحكومة أو المصالح أو الهيئات العامة التابعة لها، واعدهم في حكم الموظفين العموميين، سواء شغلوا معينين بصفة دائمة أو مؤقتة.

وقد عرفت محكمة النقض المصرية الموظف العام بذات التعريف المقرر في القانون الإداري، واعدت أن مستخدمي الشركات التي تسهم الدولة أو إحدى الهيئات العامة في مالها بنصيب ما – في حكم الموظفين العموميين.

حيث قررت في أحد أحكامها أن " الموظف العام هو الذى يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لهذا المرفق وكان الشارع حكما قد رأى اعتبار العاملين في

---

[٦] قانون مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م /٣٦ وتاريخ ١٤١٢٠/١٢/٢٩هـ.

شركات القطاع العام في حكم الموظفين في موطن ما أورده نصا كالشأن في جرائم الرشوة واختلاس الأموال الأميرية والتسبب بخطأ جسيم في الحاق ضرر جسيم بالأموال وغيرها من الجرائم الواردة في البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، حين أضاف بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ إلى المادة (١١١) من قانون العقوبات، والتي نصت على أنه " يعد في حكم الموظفين العموميين في تطبيق نصوص الجرائم المشار إليها مستخدمو الشركات التي تسهم الدولة أو إحدى الهيئات العامة في مالها بنصيب ما بأي صفة كانت، تجعل هؤلاء العاملين في حكم الموظفين العموميين في هذا المجال فحسب دون سواه، فلا يجاوزه إلى مجال الفقرة الثالثة من المادة ٦٣ من قانون الإجراءات الجنائية، فيما أسبغته من حماية على الموظف أو المستخدم العام... "[٧].

ومن الجدير بالذكر أنه لا عبرة بالعيوب التي تشوب علاقة الموظف العام بالدولة، طالما أنه له صفة رسمية في نظر جمهور الناس.

الفرع الثاني

الأفعال التي تقع من الموظف العام وتمثل جرائم تأديبية وجنائية

قد يقع من الموظف العام جرائم تمثل جرائم تأديبية، وهي كما عرفها البعض: "إتيان العامل بإرادته فعلاً إيجابياً أو سلبياً يكون من شأنه مخالفة الوظيفة أو ارتكابه المحظورات المنهى عنها في القانون، أو في الواقع أو الإخلال بمقتضى الواجب الوظيفي المنوط به تأديته، أو أن يكون من شأن الفعل أن يحط من كرامة الوظيفة

---

[٧] انظر: حكم محكمة النقض فى الطعن رقم ١٢٨٩٨ لسنة ٦٤ ق جلسة ٢٠٠٠/٦/١٤ قاعدة رقم ٩٩ ص٥٠٧، ٥٠٨ البوابة القانونية لأحكام محكمة النقض، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية، لا دس ٢٠١٠.

واعتبارها واعتبار شاغلها"[٨].

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا (الجريمة التأديبية) في أحد أحكامها أنها: ".. الجريمة التأديبية بوجه عام هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديبها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه، وهذا الذنب هو سبب القرار التأديبي، فتتجه إرادة الإدارة إلى توقيع جزاء عليه بحسب الشكل والأوضاع المرسومة قانوناً وفى حدود النصاب المقرر"[٩].

كما قد يقع منه أفعالاً تمثل جرائم جنائية، وهي: "فعل غير مشروع صادر عن إرادة جنائية يقرر له القانون عقوبة أو تدبيراً احترازياً"[١٠].

أي أن الأفعال التي تكون جرائم جنائية هي كل فعل أو امتناع يصدر عن الموظف العام وليس له علاقة بعمله الوظيفي، ويترتب عليه الإخلال بواجب قانوني يحدده النص طبقا لقاعدة "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص".

وقد يصدر من الموظف أحياناً أفعالاً تمثل جرائم تأديبية وجنائية تثير مساءلته جنائياً وتأديبياً:

---

[٨] د. زكى محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، الطبعة الثانية ١٩٨٦ الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص١٤، ١٥.

[٩]حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٣٣ لسنة ٢ ق. عليا، جلسة ١٩٥٨/١/٢٥، البوابة القانونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، قاعدة رقم ٧٢ ص٦٣٥، ٦٣٦، وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم ١٧٤ / ٢ في ١٩٧١/٦/١٦م مجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، الجزء الثاني ص٦٨٣.

[١٠] د. محمد سيد أحمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، ط ٢٠٠٨، دار الفتح بالإسكندرية، ص١٠٥.

ويمكن القول بأن الجريمة التأديبية مثل الجريمة الجنائية تحمي مصالح الجماعة ممثلة في حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد عن طريق العقاب على كل فعل أو امتناع عن فعل يضر بمصالح الجماعة، ويمثل اخلالاً بمقتضيات الوظيفة، وقد يشترك السلوك المكون للجريمتين في حالة ارتكاب الموظف بعض الجرائم بمناسبة أدائه لعمله كالاختلاس أو الرشوة أو السرقة أو خيانة الأمانة، أو التزوير في أوراق رسمية، وهذه الجرائم تؤدي إلى الفصل بقوة القانون، وغير ذلك من الأفعال التي تشكل إخلالاً بشرف الوظيفة العامة [١١].

وتختلف الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية في الآتي:

١- الجريمة الجنائية مقيدة بقاعدة "لا جريمة إلا بنص"، أي أنها محددة على سبيل الحصر مقدماً، بعكس الجريمة التأديبية فلا تقع تحت حصر، وانما يتم عقاب الموظف بناءً على ارتكاه فعلا أو امتناعاً عن عمل، لا يتفق مع مقتضيات وظيفته سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص، ومن ثم يتم توقيع الجزاء المناسب عليه[١٢] .

٢- العقوبات الجنائية محددة قانونا في حدها الأقصى والأدنى لكل جريمة، وليس الأمر كذلك في العقوبات التأديبية فلا تحديد لحد أقصى وأدنى لكل جريمة تأديبية على حده، وإن كان ذلك لا يمنع سلطة التأديب من التدرج في توقيع العقوبات على المخالف بحسب ظروف وملابسات كل جريمة تأديبية.

٣- العقوبات الجنائية لا يجوز توقيعها إلا من قبل المحاكم الجنائية بأنواعها المختلفة، بخلاف العقوبات التأديبية فيجوز توقيعها من قبل السلطة الإدارية المختصة أو من قبل المحاكم التأديبية[١٣] .

---

[١١] د. سليمان الطماوى: قضاء التأديب، طبعة ١٩٧٩ دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٢٣٤.

[١٢] د. سليمان الطماوى: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٧٨، ٧٩.

[١٣] د.زكى محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام،مرجع سابق،ص٣٢.

٤- العقوبات الجنائية تلحق الموظف وغير الموظف في حياته العامة أو حريته الشخصية أو ماله، بينما العقوبات التأديبية لا تلحق إلا الموظف وفى حياته الوظيفية فقط مثل الفصل من الخدمة أو حرمانه من العلاوة الدورية، أو مجازاته بالخصم من المرتب ..... إلخ

٥- سبب العقوبات الجنائية هو الخروج على النصوص التشريعية التي حظر قانون العقوبات أو غيره من القوانين الخروج عليها، أما سبب العقوبات التأديبية هو إخلال الموظف بمقتضيات وظيفته[١٤] .

٦- مجال تطبيق القانون الجنائي يشمل كافة المقيمين على إقليم الدولة، مواطنين أو مقيمين، في حين أن العقاب التأديبي لا ينطبق إلا على فئة خاصة وهم الموظفون العموميون ومن في حكمهم[١٥] .

ومع تقرير الارتباط بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية إلا أن لكل من السلطتين التأديبية والجنائية أن تتخذ إجراءاتها في النطاق المحدد لها مستقلة عن الأخرى، وذلك لاختلاف أركان الجريمة التأديبية عن الجنائية، فقوام الجريمة التأديبية مخالفة الموظف لواجبات وظيفته وكرامتها، بينما الجريمة الجنائية قوامها ارتكاب الموظف فعلاً مؤثماً تنهي عنه القوانين الجنائية، ومن ثم فإن مباشرة الدعوى الجنائية لا يحول دون رفع الدعوى التأديبية ولو كان الفعل واحداً طالما أن هذا الفعل يشكل جريمة جنائية وتأديبية في نفس الوقت.

لكن جهة الإدارة لها سلطه تقديرية في ملاءمة انتظار نتيجة الفصل في المحاكمة

---

[١٤] راجع في ذلك: د. عبد اللطيف شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة دراسة تحليلية – تأصيلية فقهية مقارنة بما استقر عليه القضاء السعودي، ط١٤٢٧هـ / ٢٠٠٦م، الدار الهندسية. القاهرة، ص٩١.

[١٥] د. منصور العتوم: المسئولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى ١٩٨٤ مطبعة الشرق، عمان، الأردن، ص١٣٥.

الجنائية من عدمه، ومن البديهي أنها سوف تفعل ذلك لتعذر الفصل بين الجريمتين الجنائية والتأديبية ومن ثم يجب وقف الدعوى التأديبية حتى يتم الفصل في الدعوى الجنائي[١٦] .

وقد أوجب نص (م ١٢) من قانون تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ بتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ على جهة الادارة أن توقف الإجراءات التأديبية لحين صدور حكم في الواقعة الجنائية، وذلك إذا كانت الواقعة تكون جريمة جنائية وتأديبية في نفس الوقت، حيث توقف الإجراءات التأديبية حتى يحكم في الواقعة جنائيا ثم تعاد الاوراق الي هيئة الرقابة والتحقيق لتقرير ما يجب في حق الموظف وذلك لتعذر الفصل بين الجريمتين الجنائية والتأديبية.

وقد استقر الرأي على أن للحكم الجنائي حجيه أمام جهات التأديب فيما يتعلق بالوقائع التي فصل فيها الحكم على وجه القطع، وكذلك التكييف القانوني للواقعة.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن: "للحكم الجنائي حجية واجبة وثابتة قبل القضاء التأديبي في خصوص ارتكاب المتهم للجريمة الجنائية التي تمثل ذات الجريمة التأديبية المتهم بارتكابها، فإن ثبت جنائياً عدم ارتكاب المتهم للفعل المؤثم جنائياً والمقدم بسببه إلى المحكمة التأديبية وجب على المحكمة التأديبية أن تنزل عن مقتضى هذا الحكم وتنتهى إلى براءة المتهم من الفعل التأديبي المنسوب إليه ما لم يتضمن هذا الفعل التأديبي ما يجاوز الجريمة الجنائية بأن يتضمن أفعالاً وأوصافاً أخرى يمكن مجازاة العامل عنها، وفى هذه الحالة تقتصر البراءة على حدودها المرسومة بالحكم الجنائي .." [١٧].

---

[١٦] بتصرف من: د. زكى محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص٣٥.

[١٧] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٢٤١٥ لسنة ٤٨ق عليا، جلسة ٢٠٠٦/١/٢١، البوابة القانونية لمبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ع٥١ قاعدة رقم ٣٩، ص٣٠١.

ويستنتج من هذا الحكم أن للحكم الجنائي حجية أمام القضاء التأديبي لوحدة الواقعة في الدعويين، وذلك في إثبات أو نفى الواقعة المنسوبة إلى الموظف وصحة أو فساد إسنادها إليه.

فإذا كان الحكم صادراً بالإدانة فلا يجوز للسلطة التأديبية – إذا كان معاقبة الموظف ستتم من خلال قرار اداري للسلطة التأديبية – أو القضاء التأديبي – إذا كانت معاقبة الموظف عن طريق المحاكمة التأديبية – بحث ما فصل فيه الحكم الجنائي فيما يتعلق بثبوت الواقعة المنسوبة للموظف ، وإلا كان حكمه مخالفاً لحجية الأمر المقضي، حيث أن الأحكام التي حازت هذه الحجية تكون حجة فيما فصلت فيه من وقائع، فالحجية صفة من صفات الحكم وليست أثراً له، مع الأخذ في الاعتبار أن إدانة الموظف على أساس وقائع أخرى لا يمنع من مجازاته فيما لم يتعرض له الحكم من وقائع .

أما إذا كان الحكم صادراً بالبراءة المؤسسة على انعدام الوجود المادي للوقائع المؤثمة أي على انتفاء الواقعة المنسوبة للموظف فلا يجوز للسلطة التأديبية أو (القضاء التأديبي) مناقشة ما انتهى إليه الحكم الجنائي من جديد، وإلا كان ذلك مساساً بحجية الأمر المقضي.

أما تأسيس البراءة على أسباب أخرى مثل عدم كفاية الأدلة، أو غير ذلك فلا يمنع من مساءلة الموظف عما هو منسوب إليه[١٨] ، ولذلك من المقرر أنه لا حجية للحكم الصادر بالبراءة لعدم كفاية الأدلة أو الشك في حدوث الجريمة، أو عدم توافر أركانها أو لشيوع الاتهام أو لعيب في الشكل والإجراءات، فلا يحول حكم البراءة في هذه

---

[١٨] راجع في ذلك تفصيلاً: د. محمد ماهر أبو العينين: التأديب في الوظيفة العامة، ط دار أبو المجد بالهرم ١٩٩٩م،دار النهضة العربية بالقاهرة، ص٢١٩ وما بعدها.

وأيضاً: د. زكى محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص٤٨.

الحالات من محاكمة الموظف تأديبيا[١٩] .

وقد قضي ديوان المظالم في أحد أحكامه أن: ".. الأحكام الجنائية تبقي على حجيتها محمولة على أسبابها إلا أن ذلك لا يحجب الدائرة عن صلاحية المسائلة التأديبية وتكييف الجريمة لإيقاع العقوبة التبعية المناسبة انطلاقا من قناعتها بعد معاينة المتهم وسماع أقواله مجددا ومقارنة ذلك بما جاء في الأوراق ..... ما جوزي به المذكور يرقي إلى درجة الإخلال بالشرف والأمانة ولا ينال من ذلك كون الجريمة الجنائية لم تثبت عليه لعدم كفاية الأدلة، فإن ذلك لا يعني براءته مما نسب إليه.." [٢٠].

أما بخصوص التكييف القانوني للوقائع، فالقاعدة العامة أنه لا حجية للأوصاف الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، إلا أنه قد يكون للتكييف الجنائي حجية أمام القضاء التأديبي وذلك في حالة ما إذا كان عنصرا في المساءلة التأديبية، ومن ثم لا تلتزم السلطة التأديبية بالأوصاف الجنائية ما دامت تلك الأوصاف لاتعد عنصراً في المساءلة التأديبية ، فالسلطة التأديبية تبحث في مجال الجريمة التأديبية وعناصرها على أساس أنها إخلال بواجبات الوظيفة أو بكرامتها دون أن تتقيد بالوصف الجنائي حيث يوصف بهذا الوصف الجريمة الجنائية لا التأديبية، أما إذا كان التكييف الجنائي ليس عنصراً في المساءلة التأديبية فلا تتقيد به السلطة التأديبية في الأحكام الصادرة بالبراءة[٢١].

---

[١٩] د. محمد ماهر أبو العينين: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص٢١١ ،٢١٢.

[٢٠] حكم ديوان المظالم رقم ١٢/د ف لعام ١٤١٤ هـ فب القضية رقم ١/١١٦/ف لعام ١٤١٤هـ مؤيد بحكم دائرة التدقيق الثالثة رقم ١٣٩ وتاريخ ١٤١٤/٤/٢٠هـ غير منشور.

[٢١] د. زكى محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص٥٠، ٥١.

المبحث الأول

مدى تأثير العفو لبسيط عن العقوبة على الموظف العام

طبقا لأحكام القضاء الإداري المصري والسعودي

يقتضي الأمر، أن نتعرض أولاً لتعريف العفو البسيط عن العقوبة، ثم لمدى تأثير العفو البسيط على الموظف العام طبقاً لأحكام القضاء الإداري المصري، ثم نتعرض ثانيا لمدى تأثير العفو البسيط على الموظف العام طبقاً لأحكام القضاء الإداري السعودي، وذلك في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم العفو البسيط عن العقوبة

العفو في اللغة مصدر عفا يعفو عفواً، فهو عاف وعفو، وبالرجوع إلى معاجم اللغة ظهر أن لكلمة العفو معاني متعددة:

١- المحو والتطميس: يقال: عفت الرياح الآثار، إذا محتها ودرستها[٢٢].

٢- التجاوز والترك، يقال: عفا عن الذنب، إذا صفح عنه وتجاوز، وكل من استحق عقوبة فتركته، فقد عفوت عنه[٢٣].

ويعرف العفو البسيط (الخاص) قانوناً بأنه: "إسقاط العقوبة المحكوم بها كلها أو

---

[٢٢] انظر: لسان العرب، محمد بن مكرم بن منظور المصري (ت ٧١١هـ) ج ١٥، ط ٣، ١٤١٤هـ، دار صادر بيروت، ص ٧٢.

[٢٣] انظر: لسان العرب، محمد بن مكرم بن منظور المصري (ت ٧١١هـ) ج ١٥، مرجع سابق، ص٧٢. وأيضاً: مقاييس اللغة أحمد بن فارس الرازي، (ت ٣٩٥ هـ) تحقيق: عبد السلام هارون، ج ١، دار الفكر ١٣٩٩هـ، ص٥٦.

بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها قانوناً في الحدود الواردة في قرار العفو[٢٤] أو بالمادة ٧٥ عقوبات[٢٥].

كما عرف بأنه: "العفو الذي يتم بانقضاء العقوبة كلها أو جزء منها أو استبدال العقوبة المحكومة بها بعقوبة أخف"[٢٦]، كما عرف بأنه: "تنازل المجتمع عن حقه في معاقبة المذنب وفق القوانين الجاري العمل بها، عن طريق حكم قضائي بات ونهائي وذلك لاعتبارات ترتبط بملاءمة العقوبة إما بإسقاطها بشكل كلي أو جزئي أو باستبدالها بعقوبة أخري أخف من العقوبة المحكوم بها"[٢٧]، ويصدر العفو عن العقوبة المحكوم بها بقرار من رئيس الجمهورية إذا كان سلوك المحكوم عليه سلوكاً حميداً أثناء تنفيذ العقوبة وألا يكون في الإفراج عنه خطراً يهدد الأمن العام والسلام الاجتماعي، وهذا أمر تقدره جهات الأمن المختصة.

ويختلف العفو البسيط (الخاص) عن العفو العام في أنه يصدر عن السلطة التنفيذية عن طريق شخص رئيس الدولة، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية، أو بحكم قضائي عن طريق السلطة القضائية، ويحقق العفو البسيط

---

[٢٤] د. محمد زكى أبو عامر: الإجراءات الجنائية، ط١٩٨٤ دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ص٥١٢.

[٢٥] تنص (م ٧٥) من قانون العقوبات المصري على أنه: (إذا صدر العفو بإبدال العقوبة بأخف منها تبدل عقوبة الإعدام بعقوبة السجن المؤبد، وإذا عفي عن محكوم عليه بالسجن المؤبد أو بدلت عقوبته وجب وضعه حتماً تحت مراقبة البوليس مدة خمس سنين والعفو عن العقوبة أو إبدالها إن كانت العقوبات المقررة للجنايات لا يشمل الحرمان من الحقوق والمزايا المنصوص عليها فى الفقرات الأولى والثانية والخامسة والسادسة من المادة (الخامسة والعشرين) من هذا القانون، وهذا كله إذا لم ينص فى العفو على خلاف ذلك).

[٢٦] أ. شريف الطباخ: الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، بحث منشور في موقع أسك زاد، نشر N/A|، ص٥١.

[٢٧] د. محمد منيوي مشكوري مؤسسة العفو في النظام القانوني المغربي وانعكاساتها القانونية والاجتماعية، بحث منشور في مجلة الأعمال العدد ٧٠، يونيو ٢٠٢٢، ص٨٢.

(الخاص) عدة مزايا، إذ يعد وسيلة لإصلاح الأخطاء القضائية التي تظهر بعد أن يصبح الحكم غير قابل للطعن بأي صورة من الصور، كما أنه يمكن من تخفيف العقوبة القاسية عن طريق تخفيفها أو استبدالها بعقوبة أخري أخف منها، كما يعد وسيلة لمكافأة المحكوم عليه علي حسن سلوكه داخل السجن[٢٨].

ويعد قرار رئيس الجمهورية بالعفو عن العقوبة المحكوم بها أو تخفيفها عملاً من أعمال السيادة ، وفى ذلك قضت محكمة النقض فى أحد أحكامها أن: "الالتجاء إلى رئيس الدولة للعفو عن العقوبة المحكوم بها هو الوسيلة الأخيرة للمحكوم عليه للتظلم من العقوبة الصادرة عليه، والتماس إعفائه منها كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها وصدور العفو عن العقوبة أيا ما كان قدر المعفو منها يخرج الأمر من يد القضاء، لما هو مقرر من أن العفو عن العقوبة في معنى المادة (٧٤) من قانون العقوبات هو عمل من أعمال السيادة لا يملك القضاء المساس به أو التعقيب عليه فيما صدر العفو عنه"[٢٩].

المطلب الثاني

مدى تأثير العفو البسيط عن العقوبة على الموظف العام طبقا لأحكام القضاء الإداري المصري

من المعلوم أن العفو البسيط عن العقوبة يتناول العقوبة فقط باعدها أثراً من الآثار المترتبة على الحكم النهائي، ولا يرفع عن الفعل وصفه الجنائي فلا يلغى الحكم وما يترتب عليه من آثار أخرى غير العقوبة المحكوم بها.

P. CONTE,P. MAISTRE du CHAMBON, « Procédure pénale », Ed. Masson, 4-éd. 2002, p.468 2-

[٢٩] حكم محكمة النقض الدائرة الجنائية في الطعن رقم ١٢٩٠ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٦٧/٣/٧، البوابة القانونية لأحكام محكمة النقض المصرية، مرجع سابق، قاعدة رقم ٦٨ ص٣٤١.

ومن تلك الآثار التي لا يشملها أثر العفو إنهاء خدمة الموظف المحكوم بحكم نهائي يستوجب إنهاء خدمته طبقاً لقوانين الخدمة المدنية، فإنهاء الخدمة يتم وفقاً لهذه القوانين متى قام موجبه وشروطه التي تختلف عما هو موجود في قانون العقوبات.

لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن: "المدعى لا يجديه نفعاً – بالنسبة إلى ما طلبه من ترقيته إلى الدرجتين الثالثة والثانية في المدة التي كان فيها مفصولاً وقائماً بتنفيذ عقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة الصادرة ضده – أن يستند إلى قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٨ لسنة ١٩٦٠ وهو على التحديد الوارد به لم يتناول النص على سقوط الآثار المدنية والإدارية الناشئة عن الحكم بالعقوبة المقضي بها في الجريمة المسندة إليه، ويؤكد القول بعدم إمكان مجازاة المدعى فيما يزعمه من إسقاط العفو المنصوص عليه بالقرار الجمهوري سالف الذكر لكافة الآثار والعقوبات التبعية ومن بينها الأثر الإداري المترتب على حكم محكمة الثورة، وهو قرار الفصل، إذ أن قرار العفو وهو مصدر حقه في تعيين هذه الآثار – لا ينصب بحسب الإطار الذى وضعه فيه رئيس الجمهورية وطبقاً للحدود التي رسمتها له المادتان (٧٤، ٧٥) من قانون العقوبات إلا على محو باقي العقوبة الأصلية [٣٠] والعقوبات التبعية [٣١] والآثار

---

[٣٠] العقوبة الأصلية " هي تلك العقوبات التي يقررها القانون للجرائم بصفة عامة، ويجوز الحكم بها بصفة أساسية أي منفردة، ولا توقع على المتهم إلا إذا قضى بها الحكم صراحة، ويمكن أن يقتصر عليها الحكم الصادر ضد المتهم لتحقيق الأهداف التي قصدها المشرع من العقاب.

انظر: مستشار: عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي. القاهرة، ص٢٥٩.

[٣١] العقوبة التبعية هي " عقوبات تتبع العقوبة الأصلية من تلقاء نفسها أي بقوة القانون، ولو لم ينص عليها القاضي في الحكم، وتكون في حالة الحكم بعقوبة جناية، وتقوم السلطة المختصة بتنفيذها من تلقاء نفسها سواء نص عليها في قانون العقوبات أو في قوانين أخرى.

انظر: د. خالد الظاهر: أثر الحكم الجزائي على الموظف العام في النظام السعودي، الطبعة الثانية ١٤٢٩/٢٠٠٨، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص ٨٧.

الجنائية المترتبة على الحكم بالعقوبة المعفو عنها وليس في هاتين المادتين أية إشارة إلى أن قرار العفو يجوز أن يتضمن الآثار المدنية أو الإدارية للحكم بالعقوبة المقضي بها بل لم يتضمن قرار العفو – وما كان له أن يتضمن – نصاً صريحاً قاضياً بسقوط الآثار المدنية أو الإدارية الناشئة عن الجرائم التي قضى فيها بإدانة من شملهم هذا القرار وتأسيساً على ذلك فإنه لا محيص عن التسليم بأن قرار العفو الذى يتمسك به المدعى لم يتعرض لقرار الفصل من الوظيفة، آية ذلك أن قرار العفو عن العقوبة يفترق عن العفو الشامل في أنه لا يميط عن الفعل وصفه الجنائي ولا يمحو معرة الجريمة، ومؤدى ذلك أن الحكم الصادر ضد المدعى لايزال يحوز الحجية الكاملة أمام القضاء الإداري فيما تناوله من ثبوت الجريمة عليه وثبوت الوقائع التي صدرت بشأنها تلك العقوبة وصحة اسنادها إليه، وأن العقوبة المقضية قبل صدور قرار العفو تظل مشروعة في سببها وآثار تنفيذها، أما الآثار الجنائية والعقوبات التبعية فهي التي تكفل قرار العفو عن العقوبة بمحوها دون غيرها..... لا وجه للقول بأن الإدارة بإعادة المدعى إلى الخدمة بالتطبيق لحكم المادة (٢٣) من قانون موظفي الدولة قد سحبت قرار الفصل إذ لم يتجه في الحقيقة قصدها إلى هذا السحب بدليل أنها مازالت تتمسك بأثره الحتمي وهو انقطاع خدمة المدعى وعدم اتصالها وأنها مازالت تصر على سلامة قرارها المنوه عنه تطبيقا للفقرة الثامنة من المادة (١٠٧) من نظام موظفي الدولة مما لا يتفق مع القول بانصراف نيتها إلى سحب القرار..."[٣٢].

ويستفاد مما سبق من أحكام أن العفو البسيط عن العقوبة لا يزيل الصفة الجنائية عن الجريمة، ولا يمحو الحكم الصادر بالإدانة، ومن ثم لا يترتب عليه سوى اسقاط العقوبة الأصلية أو ما تبقى منها، وكذلك العقوبة التبعية والآثار المترتبة على الحكم

---

[٣٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٧٨ لسنة ٨ ق. عليا، جلسة ١٩٦٥/١/١٠ قاعدة رقم ٤٣ ص٣٩٤، ٣٩٥ البوابة القانونية لأحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق.

بالنسبة إلى المستقبل فقط، ولا يترتب عليه أي أثر متعلق بإلغاء قرار إنهاء خدمة الموظف للحكم عليه في جناية، لأن إنهاء خدمته يقع مباشرة ترتيباً على الحكم الجنائي وبقوة القانون[٣٣]، كما أن من حق السلطة التأديبية من باب أولي توقيع العقوبة المناسبة تجاه الموظف إذا كان الحكم الجنائي لا يستوجب فصله من الخدمة، طالما أن ذلك الفعل المؤثم يتضمن خروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة أو إخلالا بكرامتها أو الثقة الواجب توفرها في الموظف العام.

المطلب الثالث

مدى تأثير العفو البسيط عن العقوبة على الموظف العام

طبقا لأحكام القضاء الإداري السعودي

تمهيد: بداية يمكن القول إن هناك نوعان من العفو.

أولهما: العفو القضائي وهو يصدر بموجب حكم تصدره السلطة القضائية تمتنع فيه المحكمة عن توقيع العقوبة على الحدث إذا رأت أنه لن يرتكب الجريمة مرة أخرى، وأنه سوف يلتزم السلوك المطابق للقانون مستقبلاً[٣٤].

ويخضع العفو القضائي لسلطة القاضي التقديرية، ويستفيد من هذا النظام الحدث في جميع الجنح بشرط عدم الحكم عليه في أية جريمة، أما البالغون فيستفيدون منه في بعض الجرائم دون الأخرى.

وهو شأنه شأن نظام وقف التنفيذ[٣٥] نظام عقابي سلبي يقتصر على مجرد حماية

---

[٣٣] راجع في ذلك د. سليمان الطماوى: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٢٥٥، ٢٥٦.

[٣٤] د. أحمد فتحي سرور: الاختبار القضائي، طبعة ١٩٦٩، دار النهضة العربية بالقاهرة، ص١٠٨، ١٠٩.

[٣٥] يقصد بوقف تنفيذ العقوبة" تعليق تنفيذها على شرط موقف خلال مدة محددة يحددها القانون أو الحكم الصادر من القاضي بوقف التنفيذ، د. فتوح الشاذلي: النظام الجزائي السعودي: محاضرات بقسم

الحدث من التأثر بحياة السجون، دون أن تقدم له أي مساعدة إيجابية، وتحذره من العودة إلى ارتكاب الجريمة مستقبلاً[٣٦].

ثانيهما: العفو القانوني وهو يتمثل في نزول المجتمع عن بعض أو كل الحقوق التي تترتب على ارتكاب الجريمة.

وهو نوعان: عفو شامل وعفو بسيط، أما العفو البسيط: فيكون عن العقوبة بإسقاطها كلها أو بعضها، أو إبدالها بعقوبة أخف منها في الحدود الواردة في قرار العفو[٣٧]، ويصدر العفو البسيط عن العقوبة المحكوم بها بقرار من رئيس الدولة إذا كان سلوك المحكوم عليه سلوكاً حميداً أثناء تنفيذ العقوبة، وألا يكون في الإفراج عنه خطراً يهدد الأمن العام والسلام الاجتماعي، وهذا أمر لجهات الأمن الخاصة سلطة تقديرية في شأنه، وترفع بذلك إلي رئيس الدولة لإصدار قرار العفو، والذي لا يجوز الطعن فيه باعتباره عملا من أعمال السيادة[٣٨].

القانون بكلية العلوم الإدارية جامعة الملك سعود عام ١٤٠٩هـ.

[٣٦] استحدث مشروع قانون العقوبات المصري الجديد لسنة ١٩٦٦ نظام العفو القضائي في الباب الخامس من القسم العام.

[٣٧] د. محمد زكى أبو عامر: الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص٥١٢.

[٣٨] تعرف أعمال السيادة بأنها: "طائفة من الأعمال والإجراءات الصادرة عن السلطة التنفيذية، ولا تقبل الطعن أمام المحاكم بأي مطعن ولا تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة القضائية ".

راجع في ذلك د. وحيد رأفت: رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة – رقابة التضمين، بدون ناشر، ط١٩٤٢، ص١٧٥.

كما عرفت بأنها: "طائفة من أعمال السلطة التنفيذية ولكنها لا تخضع لرقابة القضاء، وبالتالي لا تكون الدولة مسؤولة بالتعويض عن الأضرار المترتبة عليها " راجع في ذلك: د. اسماعيل البدوي: القضاء الإداري "دراسة مقارنة" الجزء الأول – مبدأ المشروعية، ط١، دار العالم العربية ١٩٩٢م، ص٩٢، ولمزيد من التفاصيل عن أعمال السيادة، راجع في ذلك: عبد الفتاح ساير داير: نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، بدون ناشر، ١٩٥٥م. وأيضاً: د. مصطفي أبو زيد فهمي: القضاء الإداري، بدون ناشر، ١٩٧٩م.

وبخصوص العفو البسيط عن العقوبة في النظام السعودي:

فقد نصت المادة (الثانية والعشرون) من قانون الإجراءات الجزائية السعودي علي أنه: تنقضي الدعوى الجزائية العامة في إحدى الحالات الآتية:

١ -..... ٢ - عفو ولي الأمر فيما يدخله العفو.... ولا يمنع ذلك من الاستمرار في دعوى الحق الخاص.

كما نصت المادة (الثالثة والعشرون) على أنه تنقضي الدعوى الجزائية الخاصة في إحدى الحالتين الآتيتين:

١ -..... ٢ - عفو المجني عليه أو وارثه.

ولا يمنع عفو المجني عليه أو وارثه من الاستمرار في دعوى الحق العام.

وواضح أن قانون الإجراءات الجزائية عرف العفو البسيط عن العقوبة والعفو الشامل عن الجريمة والعقوبة، ويلاحظ أن أمر العفو في القانون السعودي مرده إلى أحكام الشريعة الإسلامية التي تعد المصدر الرئيسي للنظام الأساسي للحكم (الدستور)، وهي الحاكمة على جميع أنظمة الدولة.

فالعفو البسيط هو سبب من أسباب سقوط العقوبة، إلا أنه يسقط العقوبة في بعض الجرائم دون البعض الآخر، فبالنسبة، إلى الجرائم الحدود لا يجوز العفو عن الجريمة وليس للعفو أثر على العقوبة سواء من المجني عليه أو ولي الأمر معا؛ لأن العقوبة في هذه الجرائم حق لله تعالي، أما في جرائم القصاص والدية فللمجني عليه أو ولي دمه حق العفو عن القصاص والدية، لكن هذا لا يؤثر علي حق ولي الأمر في إيقاع عقوبة تعزيرية على الجاني رغم العفو (الحق العام)، ومن الجدير بالذكر أن عفو المجني عليه عن القصاص أو ولي الأمر عن الحق العام إنما هو عفو عن العقوبة

وأيضاً: د. حافظ هريدي: أعمال السيادة في القانون المصري المقارن، الطبعة الأولي، بدون ناشر، ١٣٧١هـ- ١٩٥٢م.

فقط، لاعن الجريمة، وهذا هو العفو البسيط في القانون[٣٩].

أما عن مدى تأثير العفو عن العقوبة على العقوبة التكميلية[٤٠]: فقد قضت المحكمة الاستئنافية الجزائية في أحد أحكامها أنه: "...بعد دراسة الدائرة للاتهام وأسانيده وجواب المتهم عليه، فقد تبين أن المتهم تم شموله بتعليمات العفو فيما يتعلق بالعقوبة الأصلية المنصوص عليها بالمادة (٤٠) من نظام الاسلحة والذخائر، ومعلوم أن عقوبة المصادرة وفق نص المادة (٥٠) من النظام هي عقوبة تكميلية يحكم بها تبعاً للعقوبة الأصلية، ولما كان العفو قد صدر علي المتهم في العقوبة الأصلية فإنه لا مجال حينئذ لإيقاع العقوبة التكميلية عليه..."[٤١].

---

[٣٩] أ. عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي مقارنا بالقانون الوضعي، الجزء الأول، بدون سنة طبع، دار الكتاب العربي بيروت. لبنان، ص٧٧٤ وما بعدها.

[٤٠] العقوبة التكميلية هي: "العقوبات التي يقضى بها القانون زيادة على العقوبة الأصلية، فهي عقوبات ثانوية تكون تابعة للعقوبة الأصلية ولا يحكم بها على استقلال". والعقوبات التكميلية قد تكون وجوبية وقد تكون جوازيه، فالعقوبات الوجوبية هي التي يجب أن يشتمل عليها الحكم وإلا كان الحكم معيباً وقابلاً للطعن فيه، ولا توقع هذه العقوبة إذا لم ينص عليها في الحكم إلا بعد أن يتم إلغاء الحكم والنص عليها في الحكم الجديد. ومثالها العزل من الوظيفة الأميرية كما هو الشأن في جرائم الرشوة والاختلاس والتزوير والإكراه، إذ يجب على المحكمة أن تقضى بالعزل المؤقت الذي تتراوح مدته من سنه إلى ست سنوات. أما العقوبة التكميلية الجوازية فهي التي ترك المشرع للقاضي تقدير ملاءمة توقيعها من عدمه، فإذا لم يتم الحكم بها فلا توقع ويكون حكم القاضي صحيحاً طالما كان له سلطه تقديرية في توقيعها.

انظر: مستشار: عبد الوهاب البندارى: العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص٢٦١، وأيضاً: د. سليمان الطماوى: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٢٣٥: ٢٣٧. وأيضاً: د. سامح السيد جاد: مبادئ قانون العقوبات، ط١٤٠٧هـ / ١٩٨٧م، بدون دار نشر، ص٤٨٤، ٤٨٥.

[٤١] حكم الدائرة الاستئنافية الجزائية إس /ج /٤/١ لعام ١٤٣٥هـ، جلسة ١٤٣٥/١١/٨هـ في الحكم الابتدائي رقم ٣٨١/ج /١ لعام ١٤٣٥هـ، في القضية الابتدائية رقم ٤/١٧٥٤/ق لعام ١٤٣٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الجزائية، بوابة ديوان المظالم الالكترونية، ص٨٤٠ وما بعدها.

إلا أنه من الملاحظ أن هذا الحكم كان صادراً في ظل قانون الإجراءات الجزائية الصادر سنة ١٤٢٢هـ ولائحته التنفيذية، وقد صدر قانون الإجراءات الجزائية المعمول به حاليا سنة ١٤٣٥هـ، وصدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بالقرار رقم ١٤٢ وتاريخ ١٤٣٦/٣/٢١هـ، وقد نصت المادة (العاشرة) من اللائحة، بند (٣) على أن: (انقضاء الدعوي الجزائية العامة لا يمنع السير في إجراءات مصادرة ما تعد حيازته محلا للمصادرة) فأخذا بعموم لفظ انقضاء الدعوي الجزائية، حيث يعد العفو من أسباب انقضاء الدعوي الجزائية، يجوز إيقاع العقوبة التكميلية رغم العفو عن العقوبة الأصلية.

وبخصوص مدى تأثير العفو البسيط عن العقوبة – الصادر من ولي الأمر عن الحق العام – على الموظف العام طبقاً لأحكام أحكام القضاء الإداري السعودي: فبالنسبة إلى توقيع عقوبة أخرى غير الفصل من الخدمة، إذا كانت العقوبة الجنائية لا تستوجب الفصل، فقد نصت المادة (٣٨) من قانون تأديب الموظفين السعودي الصادر سنة ١٣٩١هـ والتي تنص على أنه: "مع مراعاة أحكام المواد (٩٦، ٢٢، ٢١) إذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن المخالفة لا تستوجب عقوبة الفصل تحيل الأوراق إلى الوزير المختص مع بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد واقتراح العقوبة المناسبة . وللوزير المختص توقيع هذه العقوبة أو اختيار عقوبة أخرى ملائمة من بين العقوبات التي تدخل ضمن اختصاصه"، ويستفاد من هذا النص أن هيئة الرقابة والتحقيق إذا رأت أن المخالفة التي ارتكبها الموظف لا تستوجب عقوبة الفصل فإنها تحيل الأوراق إلى السلطة التأديبية ممثلة في الوزير لتوقيع العقوبة المناسبة في حق الموظف.

أما عدم تأثير العفو البسيط عن العقوبة، فإنه طبقاً للقواعد العامة في العفو البسيط أنه لا يزيل الصفة الجنائية عن الجريمة، ولا يمحو الحكم الصادر بالإدانة، ومن ثم لا يترتب عليه سوى اسقاط العقوبة الأصلية أو ما تبقى منها، وكذلك العقوبة التبعية والآثار المترتبة على الحكم بالنسبة إلى المستقبل فقط، ولا يترتب عليه غل يد جهة

الإدارة عن توقيع العقوبة التأديبية المناسبة ضد الموظف حال كون الفعل الذي ارتكبه يمثل خروجا على مقتضيات الوظيفة.

وهذا يستنتج بداهة من نص المادة (٢٢٨) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، الصادرة سنة ١٤٤٠هـ، حيث نصت على أنه: "يفصل الموظف بقوة النظام ويعد الفصل لأسباب تأديبية في الحالات الآتية:

أ- إذا صدر بحقه حكم من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بثبوت ارتكابه موجب حد من الحدود الشرعية ومعاقبته بالجزاء حدا .

ب- إذا صدر بحقه حكم مكتسب للصفة القطعية بارتكاب موجب القصاص في النفس.

ج- إذا صدر عليه حكم من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بالإدانة والحكم بالعقوبة في الجرائم التالية: (الرشوة، والتزوير، والاختلاس، وتهريب المخدرات أو المسكرات أو ترويجها أو المتاجرة فيها.

د- إذا حكم عليه بعقوبة السجن لمدة تزيد على سنة".

ولا يؤثر وقف تنفيذ العقوبة الأصلية المحكوم بها أو صدور عفو من ولي الأمر عن العقوبة الأصلية على تطبيق حكم هذه المادة ما لم ينص في أمر العفو على خلاف ذلك، فإذا كان العفو البسيط لا يرتب أي أثر على فصل الموظف بقوة النظام، فعدم تأثيره على توقيع عقوبة تأديبية أخري أقل من الفصل من الخدمة من باب أولي، ويستفاد من أحكام ديوان المظالم أيضا أن العفو البسيط – حال كون الحكم الجنائي لا يوجب الفصل بقوة النظام – لا يمنع من مساءلة الموظف تأديبياً، إذا كان الفعل الذي أتاه يمثل خروجاً على مقتضيات الوظيفة.

فقد قضي ديوان المظالم في أحد أحكامه أن: ".. أصل الدعوي هو اتهام المدعية بالمشاركة في ارتكاب جريمة الاختلاس من خلال عدم متابعتها للعهد المسلمة والجرد والمحاسبة لها وتواطؤها بعدم الإبلاغ عن النقص في الأموال المسلمة وعدم إبلاغها

للمسؤولين مما سبب حدوث هذه الجريمة، كما يتضح من خلال الأوراق أن هيئة الرقابة والتحقيق تولت إقامة الدعوي الجزائية.....إلا أنه صدر الحكم بانقضاء الدعوي الجزائية العامة بعفو ولي الأمر.

إلا أن ذلك لا يعني عدم مساءلة المدعية تأديبياً، ومن ثم ينحصر البحث في المساءلة عن مدى مخالفة المدعية لواجباتها الوظيفية بحكم ما يملي عليها نظامها الوظيفي دون مساس بأصل الدعوي الجزائية أو إثارتها والتي صدر عنها الحكم الشرعي بانقضائها بناء على العفو الملكي، وبناء عليه فإنه من حيث وجود التهمة وتوجهها في عدم مراقبة العهد المسلمة وعدم الابلاغ عن ذلك رغم علم المدعية بذلك...فهذا دليل تقصير من المدعية يوجب المساءلة التأديبية ....."[٤٢].

ويتبين من هذا الحكم: أنه رغم صدور قرار العفو عن العقوبة من ولي الأمر إلا أن ذلك لا يمنع من مساءلة الموظف تأديبياً إذ رأت الجهة الإدارية أن ما أتاه الموظف يمثل إهداراً لكرامة الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها، لأن الجرائم التأديبية لا تقع تحت حصر ولا ينطبق عليها قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فهذه القاعدة تنطبق على جانب العقوبة التأديبية دون جانب الجريمة التأديبية.

أما بخصوص فصل الموظف من الخدمة حال ارتكابه ما يوجب الفصل بقوة القانون، وصدور العفو البسيط من ولي الأمر: فالعفو الصادر من ولي الأمر عن الحق العام لا يمنع من فصل الموظف – كقاعدة – أخذاً بما نصت عليه المادة (٢٢٨) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، الصادرة سنة ١٤٤٠هـ، حيث نصت على أنه: "يفصل الموظف بقوة النظام.

ويعد الفصل لأسباب تأديبية في الحالات الآتية:

---

[٤٢] حكم الاستئناف ٣/١٦٤ لعام ١٤٣٤هـ ،. جلسة ١٤٣٤/٤/٢٣هـ في الحكم الابتدائي رقم ٣/د/ت /أ /١ لعام ١٤٣٤هـ، في القضية الابتدائية رقم ١/٥٨٩٨/ق لعام ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية بوابة ديوان المظالم الإلكترونية، ص ٣٢٠٦ وما بعدها.

أ- إذا صدر بحقه حكم من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بثبوت ارتكابه موجب حد من الحدود الشرعية ومعاقبته بالجزاء حدا.

ب- إذا صدر بحقه حكم مكتسب للصفة القطعية بارتكاب موجب القصاص في النفس.

ج- إذا صدر عليه حكم من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بالإدانة والحكم بالعقوبة في الجرائم الآتية: (الرشوة، والتزوير، والاختلاس، وتهريب المخدرات أو المسكرات أو ترويجها أو المتاجرة فيها.

د- إذا حكم عليه بعقوبة السجن لمدة تزيد على سنة".

ولا يؤثر وقف تنفيذ العقوبة الأصلية المحكوم بها أو صدور عفو من ولي الأمر عن العقوبة الأصلية على تطبيق حكم هذه المادة ما لم ينص في أمر العفو على خلاف ذلك، ويفهم من العبارة الأخيرة أن فصل الموظف تأديبيا حال ارتكابه جريمة مماسبق بيانه يكون بقوة النظام دون أن يكون للعفو البسيط – الصادر من ولي الأمر- عن العقوبة أي أثر – مالم ينص في قرار العفو على غير ذلك، أي في حالة النص في قرار العفو على شموله العقوبات التأديبية.

كما نصت المادة (٢٢٩) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة سنة ١٤٤٠هـ على أنه: "إذا صدر على الموظف حكم بعقوبة من أي جهة مختصة أنيط بها نظاما هذه العقوبة موجبة للفصل بقوة النظام فيعرض الأمر على الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية لتقرر الجزاء التأديبي المناسب في حقه".

ومن ثم لا يمنع العفو البسيط الصادر من ولي الأمر من محاكمة الموظف تأديبياً وفصله من الخدمة، إذا كان الفعل الذي أتاه يمثل خروجاً على مقتضيات الوظيفة تحقيقاً للصالح العام.

المبحث الثاني

مدى تأثير العفو الشامل على الموظف العام

طبقاً لأحكام القضاء الإداري المصري والسعودي

المطلب الأول

مفهوم العفو الشامل

يعرف العفو الشامل بأنه: "رفع الصفة الإجرامية عن الفعل الذي وقع في تاريخ سابق على صدور القانون بالعفو الشامل إذ يعد وكأنه لم يكن جريمة وقت ارتكابه[٤٣]. كما عرف بأنه: "إزالة الصفة الجنائية عن الفعل الإجرامي بأثر رجعى فيصبح كما لو كان مباحاً"[٤٤]، كما عرف بأنه: "العفو الذي يمنع أو يوقف السير في إجراءات الدعوى ويعد به حكم الإدانة كأن لم يكن"[٤٥]، كما عرف بأنه: "الإجراء التشريعي الاستثنائي الهادف إلى نزع الصفة الإجرامية عن بعض الأفعال بصفة رجعية مما يجعل هذه الأعمال وكأنها لم تكن"[٤٦]، فالعفو عن الجريمة سبب من الأسباب المسقطة للعقوبة، ويعد بمثابة تنازل من الهيئة الاجتماعية (الشعب) عن حقها قبل الجاني، ولا يكون إلا بقانون طبقاً لنص المادة (١٥٥) من دستور مصر ٢٠١٤، وغيره من الدساتير السابقة

---

[٤٣] د. أمين مصطفى محمد: قانون العقوبات (القسم العام)، طبعة ٢٠١٣ دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ص ٥٤٤.

[٤٤] د. رؤف عبيد: مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، ط١٦، ١٩٨٥ دار الجيل للطباعة – مصر – دون دار نشر، ص١٥٦.

[٤٥] الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، أ. شريف الطباخ، مرجع سابق، ص٥١.

[٤٦] د. محمد منيوي مشكوري مؤسسة العفو في النظام القانوني المغربي وانعكاساتها القانونية والاجتماعية، بحث منشور في مجلة الأعمال العدد ٧٠، يونيو ٢٠٢٢، ص ٨١.

عليه، ويشترط في العفو الشامل أولاً أن يصدر بقانون أي عن طريق السلطة التشريعية باعتبارها نائبة عن الهيئة الاجتماعية (الشعب) وأن يكون عاماً أي محدداً بطريقة موضوعية بجرائم معينة بغض النظر عن الأشخاص المرتكبين لها[٤٧].

كما يشترط أيضاً ألا يمس بحقوق الغير حيث تحدد نطاقه بالآثار الجنائية للجريمة فقط دون الآثار المدنية، فالمادة (٧٦) من قانون العقوبات تقرر أن العفو الشامل لا يمس حقوق الغير إلا إذا نص القانون الصادر بالعفو على خلاف ذلك[٤٨].

كما تقرر المادة (٢٥٩) من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠، أن سقوط الدعوى الجنائية بعد رفعها لسبب من الأسباب الخاصة بها لا يؤثر في سير الدعوى المدنية[٤٩]، كما يشترط أيضاً أن تقتصر آثار العفو على الجرائم التي ورد النص عليها في قانون العفو مالم ينص القانون على غير ذلك[٥٠]، ومن الجدير بالذكر أن آثار العفو تقتصر على الأحكام الصادرة والدعاوى الناشئة عن الجرائم التي صدر العفو عنها والتي تكون قد تم ارتكابها قبل صدور قانون العفو، مالم ينص القانون على خلاف ذلك، وطبقاً لنص المادة (٧٦) من قانون العقوبات المصري، يمنع العفو الشامل السير في إجراءات الدعوى و يمحو حكم الإدانة إلا إذا نص القانون الصادر بالعفو على غير ذلك، فإذا صدر العفو قبل اتخاذ إجراءات الدعوى الجنائية،

---

[٤٧] د. محمد زكى أبو عامر: الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص ٥١٥.

[٤٨] تنص (م ٧٦) من قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ على أنه: "لمن لحقه ضرر من الجريمة أن يدعي بحقوق مدنية أثناء التحقيق في الدعوى....".

[٤٩] تنص (م ٢٥٩) من قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ على أنه: "...إذا انقضت الدعوى الجنائية بعد رفعها لسبب من الأسباب الخاصة بها فلا تأثير لذلك في سير الدعوى المدنية المرفوعة معها.....".

[٥٠] د. محمد زكى أبو عامر: المرجع السابق ص٥١٦، ٥١٧، وأيضاً: د / رؤف عبيد: مبادئ الاجراءات الجنائية في القانون المصري، مرجع سابق، ص١٥٦، ١٥٧.

فإنه يمتنع على النيابة العامة الاستمرار في الإجراءات، وإذا ما صدر أثناء المحاكمة فيجب على المحكمة أن تحكم بانقضاء الدعوى الجنائية، أما إذا صدر قبل تنفيذ العقوبة وبعد صدور الحكم البات، فإنه يمتنع تنفيذا لعقوبات أياً كان نوعها أصلية أو تبعية أو تكميلية، أما إذا صدر أثناء تنفيذ المحكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية فإنه يفرج فوراً عنه، وترد إليه الأشياء التي تم مصادرتها[٥١].

ويؤكد سلامة هذا النظر ما ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٧٨ لسنة ٨ قضائية أن قرار العفو عن العقوبة يفترق عن العفو الشامل في أنه لا يميط عن الفعل وصفه الجنائي، ولا يزال الحكم الصادر ضد المحكوم عليه يحوز الحجية الكاملة أمام القضاء الإداري فيما تناوله من ثبوت الجريمة عليه وثبوت الوقائع التي صدرت بشأنها تلك العقوبة وصحة إسنادها إليه، وأن العقوبة المقضي بها قبل صدور قرار العفو تظل مشروعة في سببها[٥٢].

ويستفاد من هذا الحكم: أن العفو الشامل يمحو عن الفعل وصفه الجنائي حتى ولو في رأى البعض بالنسبة للمستقبل، ويترتب عليه إلغاء العقوبة حتى ولو كانت بحكم نهائي ومن ثم يعتبر وكأنه حكم صادر بالبراءة المؤسسة على انتفاء الجريمة، وبناء عليه يمنع العفو الشامل من إنهاء خدمة الموظف سواء كأثر لقانون العقوبات أو قوانين الخدمة المدنية، كذلك يمنع من اتخاذ أي عقوبة تأديبية أخري غير الفصل من باب أولي.

---

[٥١] د. أمين مصطفى محمد: قانون العقوبات (القسم العام)، مرجع سابق، ص٥٤٥، ٥٤٦.

[٥٢] حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٧٨ لسنة ٨ ق عليا، جلسة ١٩٦٥/١/١٠، سبقت الإشارة إلى هذا الحكم.

المطلب الثالث

مدى تأثير العفو الشامل على الموظف العام

طبقًا لأحكام القضاء الإداري السعودي

سبق تعريف العفو الشامل بأنه: "رفع الصفة الاجرامية عن الفعل الذي وقع في تاريخ سابق على صدور القانون بالعفو الشامل إذ يعد وكأنه لم يكن جريمة وقت ارتكابه"[٥٣]، فالعفو عن الجريمة يعد بمثابة تنازل من الهيئة الاجتماعية (الشعب) عن حقها قبل الجاني، ويصدر العفو العام أو الشامل من السلطة التشريعية بقانون.

أما بخصوص العفو الشامل في النظام السعودي، فقد عرف قانون الإجراءات الجزائية السعودي العفو الشامل، وذلك بالنسبة إلى الجرائم التعزيرية، إذ أنها مفوضة للإمام في اختيار نوعها وقدرها، تبعاً لاختلاف نوع الجريمة الموجبة لها، ومن فلولي الأمر (جلالة الملك) حق العفو عن الجريمة والعقوبة معا، طالما كان في ذلك مصلحة، بشرط ألا يمس الحقوق الشخصية للمجني عليه.

فقد جاء في حاشية بن عابدين: " ...إن العفو فيه للإمام بمعني: تفويضه إلى رأيه، إن ظهر له المصلحة فيه أقامه، وإن ظهر عدمها أو علم بانزجاره بدونه يتركه.."[٥٤]، وجاء في المنح الشافيات: "...والتعزير يكون بالضرب والحبس والتوبيخ، .... وإن رأي الإمام العفو عنه جاز.. "[٥٥].

وهذا العفو أشارت إليه المادة (٢٢) من قانون الإجراءات الجزائية السعودي، حيث

---

[٥٣] د. أمين مصطفى محمد: قانون العقوبات " القسم العام "، مرجع سابق، ص٥٤٤.

[٥٤] رد المحتار على الدر المختار (حاشية بن عابدين) محمد أمين الشهير بابن عابدين (ت ١٢٥٥هـ) ج ٤، ط٢ ١٤١٢هـ، دار الفكر، بيروت، ص ٧٤.

[٥٥] المنح الشافيات، شرح مفردات الإمام أحمد، منصور بن يونس البهوتي، (ت ١٠٥١ هـ) تحقيق عبدالله المطلق، ج ٢، ط ١، ١٤٢٧ هـ، دار كنوز اشبيليا، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص ٧٣٥.

نصت على أنه: " تنقضي الدعوي الجزائية العامة في إحدى الحالات الآتية:

١-صدور حكم نهائي

٢-عفو ولي الأمر فيما يدخله العفو (أي في الجرائم التعزيرية).

٣-.....،٠..... ٤- .....

ولا يمنع ذلك من الاستمرار في دعوى الحق الخاص، ويستفاد من ذلك: أن عفو ولي الأمر فيما يدخله العفو (في الجرائم التعزيرية لا جرائم الحدود) وقد يكون العفو بسيطاً، وقد يكون العفو شاملاً، فلولي الأمر مخير في اختيار نوع العفو، ولا يمنع ذلك من الاستمرار في الحق الخاص، أي أن العفو لا يمس الحقوق الشخصية للمجني عليه أو ورثته من تعويض.

ويقصد بالعقوبات التعزيرية هنا هي العقوبات التعزيرية الواجبة حقا لله تعالي، بشرط أن يترتب على العفو مصلحة عامة، كما سلف القول، وعفو ولي الأمر في هذه الحالة لا يؤثر على حقوق المجني عليه بأي حال من الأحوال، وهذا بخلاف ما إذا عفا العبد عن حقه الخاص، فإن عفوه يجوز لكن هذا العفولايسقط حق الدولة في تعزير الجاني، ويكون لولي الأمر مراعاة حكم الأصلح بالعفو أو التعزير.

وهذا هو ما نصت عليه المادة (١٥١) من نظام الإجراءات الجزائية السعودي، حيث نصت على أنه: "تنقضي الدعوي الجزائية الخاصة في إحدى الحالتين الآتيتين:

أ- صدور حكم نهائي.

ب- عفو المجني عليه أو وارثه.

ولايمنع عفو المجني عليه أو وارثه من الاستمرار في دعوي الحق العام.

٢-لايكون لترك المدعي عليه بالحق الخاص دعواه تأثير عن الدعوي الجزائية العامة".

ويتبين من خلال النص أن عفو المجني عليه لا يمنع من الاستمرار في دعوي الحق العام، والذي يكون العفو عن هذا الحق من سلطة ولي الأمر.

وبخصوص مدى تأثير العفو الشامل –الصادر من ولي الأمر على الموظف العام – طبقاً لأحكام أحكام القضاء الإداري السعودي: فقد نصت المادة (٢٢٨) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، الصادرة سنة ١٤٤٠هـ، نصت على أنه: "يفصل الموظف بقوة النظام ويعد الفصل لأسباب تأديبية في الحالات الآتية:

أ- إذا صدر بحقه حكم من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بثبوت ارتكابه موجب حد من الحدود الشرعية ومعاقبته بالجزاء حدا.

ب-إذا صدر بحقه حكم مكتسب للصفة القطعية بارتكاب موجب القصاص في النفس.

ج- إذا صدر عليه حكم من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بالإدانة والحكم بالعقوبة في الجرائم الآتية: (الرشوة، والتزوير، والاختلاس، وتهريب المخدرات أو المسكرات أو ترويجها أو المتاجرة فيها.

د- إذا حكم عليه بعقوبة السجن لمدة تزيد على سنة.

ولا يؤثر وقف تنفيذ العقوبة الأصلية المحكوم بها أو صدور عفو من ولي الأمر عن العقوبة الأصلية على تطبيق حكم هذه المادة ما لم ينص في أمر العفو على خلاف ذلك.

ويستفاد من ذلك أن القاعدة هي فصل الموظف العام رغم العفو البسيط الصادر من ولي الأمر عن العقوبة، ولايوقف قرار فصله إلا إذا تضمن قرار العفو عن العقوبة ما يتضمن تطبيقه على العقوبة التأديبية (العفو الشامل) ومن ثم عدم فصل الموظف، إذا كان العفو شاملاً أي عن العقوبة وعن الجريمة معاً.

الخاتمـــة

يتضح مما سبق أهمية بحث موضوع (أثر العفو عن العقوبة على الموظف العام، دراسة مقارنة بين أحكام القضاء الإداري المصري والسعودي) حيث تناولته في مطلب تمهيدي ومبحثين:

وقد تناولت في المطلب التمهيدي مفهوم الموظف العام بين القانون الإداري والجنائي، إذ أن للموظف العام في القانون الإداري مفهوما ضيقا لا يكفي لضمان الحماية اللازمة للمصلحة التي يبتغى المشرع الجنائي حمايتها، على خلاف القانون الجنائي حيث أن له مفهوما واسعا، حتى تكون حماية القانون الجنائي للمصالح التي يستهدف حمايتها فعالة ومحققة لأغراضها.

كما تناولت في المبحث الأول مدى تأثير العفو البسيط عن العقوبة علي الموظف العام طبقا لأحكام القضاء الإداري المصري والسعودي ، فمن المعلوم أن العفو البسيط عن العقوبة لا يزيل الصفة الجنائية عن الجريمة ولا يمحو الحكم الصادر بالإدانة، ومن ثم لا يترتب عليه سوى إسقاط العقوبة الأصلية أو ما تبقى منها، وكذلك العقوبة التبعية والآثار المترتبة على الحكم بالنسبة إلى المستقبل، ولا يترتب عليه إنهاء أي أثر متعلق بإلغاء قرار إنهاء خدمة الموظف للحكم عليه في جناية؛ لأن إنهاء خدمته يقع بقوة القانون ترتيباً على الحكم الجنائي.

كما تناولت في المبحث الثاني مدى تأثير العفو الشامل عن العقوبة على الموظف العام طبقا لأحكام القضاء الإداري المصري والسعودي، إذ أن العفو الشامل يترتب عليه إلغاء العقوبة حتى ولو كانت بحكم نهائي، ويشمل ذلك الآثار التي تترتب عليها كما هو الحال في حكم البراءة تماماً، ومن ثم يحول دون صدور قرار من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف طبقاً لقانون العقوبات، أو قوانين الخدمة المدنية.

وقد توصلت إلى النتائج الآتية:

أولاً- النتائج:

١- مفهوم الموظف العام في القانون الإداري لا يكفي في مجال الجرائم المتصلة

بالوظيفة العامة كجرائم الرشوة، لذا نصت المادة (١١١) من قانون العقوبات المصري على أنه يعد في حكم الموظف العام: المستخدمون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها وأعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء كانوا منتخبين أو معينين،... الخ. فمفهوم الموظف العام رهن القيام بأعباء الوظيفة العامة، ولا عبرة بالعيوب التي تشوب علاقته بالدولة طالما لم تجرده في نظر الجمهور من صفته الرسمية.

٢- استقر الرأي على أن الحكم الجنائي له حجيته أمام جهات التأديب فيما يتعلق بإثبات أو نفى الوقائع المنسوبة إلى الموظف، وصحة أو فساد إسنادها إليه، فإذا كان الحكم الجنائي صادراً بالإدانة فلا يجوز للسلطة التأديبية إعادة بحث ما فصل فيه الحكم الجنائي فيما يتعلق بثبوت الواقعة المنسوبة للموظف، وإلا كان هذا مخالفاً لحجية الأمر المقضي.

٣- إذا كان الحكم الجنائي صادراً بالبراءة المؤسسة على انتفاء الوقائع المنسوبة إلى الموظف، فلا يجوز للسلطة التأديبية مناقشة ما انتهى إليه الحكم، أما تأسيس البراءة على أسباب أخرى فلا يمنع من مساءلة الموظف تأديبياً عما هو منسوب إليه.

٤- تنقسم العقوبات الجنائية إلى عقوبات أصلية وتبعية وتكميلية، فالعقوبة الأصلية هي تلك التي يقررها القانون للجرائم بصفة عامة، ولا توقع إلا إذا نص الحكم عليها صراحة، ويمكن أن يقتصر عليها الحكم؛ لتحقيق الأهداف المتوخاة من العقاب، أما العقوبة التبعية فهي عقوبة تتبع العقوبة الأصلية بقوة القانون، ولو لم ينص عليها القاضي في الحكم، وتقوم السلطة المختصة بتنفيذها من تلقاء نفسها، أما العقوبة التكميلية فهي التي يقضى بها القانون زيادة على العقوبة الأصلية ولا يحكم بها على استقلال.

٥- العفو البسيط عن العقوبة لا يزيل الصفة الجنائية عن الجريمة ولا يمحو الحكم الصادر بالإدانة، ومن ثم لا يترتب عليه سوى إسقاط العقوبة الأصلية أو ما تبقى منها، وكذلك العقوبة التبعية والآثار المترتبة على الحكم بالنسبة إلى المستقبل، ولا يترتب

عليه إنهاء أي أثر متعلق بإلغاء قرار إنهاء خدمة الموظف للحكم عليه في جناية؛ لأن إنهاء خدمته يقع بقوة القانون ترتيباً على الحكم الجنائي.

٦- العفو الشامل يترتب عليه إلغاء العقوبة حتى ولو كانت بحكم نهائي، ويشمل ذلك الآثار التي تترتب عليها كما هو الحال في حكم البراءة تماماً، ومن ثم يحول دون صدور قرار من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف طبقاً لقانون العقوبات، أو قوانين الخدمة المدنية.

٧- عرف قانون الإجراءات الجزائية السعودي العفو البسيط عن العقوبة والعفو الشامل، ومرد هذا الأمر إلى أحكام الشريعة الإسلامية، فالعفو سبب من أسباب سقوط العقوبة، في بعض الجرائم دون البعض الآخر فبالنسبة إلى جرائم الحدود ليس للعفو عن الجريمة أثر؛ لأن العقوبة في هذه الجرائم حق لله تعالى. أما في جرائم القصاص والدية فمن حق ولي الأمر إيقاع عقوبة تعزيرية على الجاني رغم عفو ولي الدم، وله العفو عن العقوبة، وهذا هو العفو البسيط في القانون، طبقا لنص المادة (٢٣) من قانون الإجراءات الجزائية السعودي، كما أن له العفو الشامل عن العقوبة.

٨- بالنسبة إلى الجرائم التعزيرية فلجلالة الملك حق العفو عن الجريمة والعقوبة معاً، (العفو الشامل) طالما كان في ذلك مصلحة، بشرط ألا يمس الحقوق الشخصية للمجني عليه.

٩- القاعدة أن الموظف العام يتم فصله، رغم العفو الصادر من ولي الأمر عن العقوبة، ولا يوقف قرار فصله إلا إذا تضمن قرار العفو عن العقوبة عدم فصل الموظف – أي إذا كان العفو شاملا – أي عفو عن العقوبة وعن الجريمة معا.

ثانياً- التوصيات:

١- آمل من السلطة التشريعية (التنظيمية) في المملكة العربية السعودية أن تصدر قانوناً للعقوبات، كما أصدرت قانوناً للإجراءات الجزائية، وذلك أسوة بما هو سائد في جميع الدول المعاصرة، وتجمع فيه جميع القوانين المنظمة للعقوبات على جرائم الرشوة والتزوير والاختلاس وغير ذلك من الجرائم المضرة بالدولة من الخارج أو الداخل، حتى تجمع هذه القوانين في قانون واحد يجمع شتاتها ويسهل مهمة الرجوع إليها.

٢- ضرورة النص على نوعي العفو بوضوح في لائحة الموارد البشرية في نظام الخدمة المدنية السعودي، رفعاً للبس في مصطلح (عفو ولي الأمر) أو في قانون العقوبات المقترح إصداره.

المراجـــع

أولاً- معاجم اللغة:

- لسان العرب، محمد بن مكرم بن منظور المصري (ت ٧١١هـ)، ط ٣ ،١٤١٤ هـ دار صادر بيروت
- مقاييس اللغة أحمد بن فارس الرازي، (ت ٣٩٥ هـ) تحقيق: عبد السلام هارون، دار الفكر ١٣٩٩هـ.

ثانياً- المراجع الفقهية:

- رد المحتار على الدر المختار (حاشية بن عابدين) محمد أمين الشهير بابن عابدين (ت ١٢٥٥هـ)، ط٢ ١٤١٢هـ، دار الفكر، بيروت.
- المنح الشافيات، شرح مفردات الإمام أحمد، منصور بن يونس البهوتي، (ت ١٠٥١ هـ) تحقيق عبدالله المطلق، ط ١، ١٤٢٧ هـ، دار كنوز اشبيليا، الرياض، المملكة العربية السعودية.

ثالثاً- المراجع القانونية:

- د. أحمد فتحي سرور: الاختبار القضائي، طبعة ١٩٦٩ دار النهضة العربية بالقاهرة.
- د. اسماعيل البدوي: -القضاء الإداري "دراسة مقارنة" الجزء الأول – مبدأ المشروعية، ط١، دار العالم العربية ١٩٩٢
- د. أمين مصطفى محمد: قانون العقوبات (القسم العام) طبعة ٢٠١٣ دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية.
- د. خالد الظاهر: أثر الحكم الجزائي على الموظف العام في النظام السعودي، الطبعة الثانية ١٤٢٩/٢٠٠٨، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية

السعودية.

- د. رءوف عبيد: مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، ط١٦، ١٩٨٥ دار الجيل للطباعة – مصر – دون دار نشر.
- د. زكى محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام الطبعة الثانية ١٩٨٦ الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- د. سامح السيد جاد: مبادئ قانون العقوبات، ط١٤٠٧هـ / ١٩٨٧م، بدون دار نشر.
- د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، ط ٢٠٠٤ منشأة المعارف بالإسكندرية.
- د. سليمان الطماوى: قضاء التأديب، طبعة ١٩٧٩ دار الفكر العربي القاهرة.
- د. عبد اللطيف شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ،دراسة
- تحليلية – تأصيلية فقهية مقارنة بما استقر عليه القضاء السعودي ط١٤٢٧هـ / ٢٠٠٦م، الدار الهندسية. القاهرة .
- عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- د. علي شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، معهد الادارة العامة، عام ١٤٢٢ هـ.
- د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري،، ط ١٩٨٧ دار المطبوعات والمعرفة الجامعية بالإسكندرية.
- د. محمد زكى أبو عامر: الإجراءات الجنائية، ط١٩٨٤ دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية.
- د. محمد سيد أحمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، ط٢٠٠٨ دار الفتح بالإسكندرية.
- د. محمد ماهر أبو العينين: التأديب في الوظيفة العامة، ط دار أبو المجد بالهرم ١٩٩٩.نشر دار النهضة العربية بالقاهرة، دار المطبوعات القانونية شتات ،دار

الفكر العربى بالقاهرة ،منشأة المعارف بالإسكندرية.

- د. منصور العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى ١٩٨٤ مطبعة الشرق. عمان. الأردن.
- د/ وحيد رأفت: رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة – رقابة التضمين، بدون ناشر، ط ١٩٤٢.

رابعاً– أبحاث قانونية:

- أ. شريف الطباخ: الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، نشر دار آسك زاد.
- د. محمد منيوي مشكوري مؤسسة العفو في النظام القانوني المغربي وانعكاساتها القانونية والاجتماعية، بحث منشور في مجلة الأعمال العدد ٧٠، يونيو ٢٠٢٢.

خامساً– متفرقات:

- أ. عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي مقارنا بالقانون الوضعي، الجزء الأول، بدون سنة طبع، دار الكتاب العربي بيروت. لبنان.

سادساً– المراجع الأجنبية:

- P. CONTE, P. MAISTRE du CHAMBON, «Procédure pénale», Ed. Masson, 4-éd. 2002.

سابعاً– أحكام المحاكم:

- البوابة القانونية لمبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية، لا دس ٢٠١٠.
- البوابة القانونية لمبادئ أحكام محكمة النقض المصرية، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية، لا دس ٢٠١٠.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية – بوابة ديوان المظالم الالكترونية.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الجزائية، بوابة ديوان المظالم الالكترونية.