الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب

م. فاضل جبير

كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة القادسية

الملخص :

أن الطعن القضائي باعتباره ضمانة هامة من ضمانات الموظف في مواجهة سلطات التأديب ، وتقتضي دراسة هذا الموضوع تحديد جهة الاختصاص بالنظر في الطعن القضائي على قرار فرض العقوبة التأديبية وشروط هذا الطعن وأسبابه لهذا تم تقسيم هذا البحث إلى المباحث التالية :-

المبحث الأول :- الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي وشروطه .

المبحث الثاني :- أسباب الطعن القضائي على القرارات والأحكام التأديبية .

Summary:

That the judicial appeal as an important guarantee of guarantees in the face of employee disciplinary authorities, and requires consideration of this matter select a jurisdiction to hear the appeal on the judicial decision to impose disciplinary punishment and conditions of this appeal and the reasons for this division of this research was to detectives the following: -

The first section: - the competent authority into judicial appeal and conditions.

The second topic: - The reasons for judicial appeal of the decisions and disciplinary provisions.

المقدمة :-

للتأديب في الوظيفة دور هام في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توافره لتمكن الإدارة من القيام بالمهام المناطة بها لتحقيق الصالح العام ، فهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف العام جزاء لما أرتكبه من أفعال تشكل مخالفات تأديبية وبغرض مواجهة سلوك منحرف يمثل خروجاً على مقتضيات الواجبات الوظيفية وتهديداً لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

وإذا كان مبدأ فاعلية العقوبة التأديبية يتجه نحو تقوية سلطات الجهة التأديبية تحقيقاً لمصالح الجهاز الإداري في الدولة فأن ذلك ينبغي الأ يكون على حساب ضمانات الموظفين الذين يمارس التأديب في مواجهتهم . حيث تشكل تلك الضمانات حقوقاً للموظف تقابل سلطات الإدارة الواسعة ومن ثم يتعين على السلطات التأديبية أن توازن ما بين مبدأي الفاعلية والضمان دون انحياز أو تفريط فكلاهما جدير بالرعاية والاهتمام . فإذا كانت حاجة المواطنين في تسيير المرافق العامة تقتضي تقوية السلطات التأديبية وزيادة سلطات الرئيس الإداري ، فأن ذلك لا ينبغي أن يكون انتقاصاً من الضمانات التي يتعين توفيرها للموظفين في مواجهه سلطات التأديب ، الأمر الذي يفقدهم الطمأنينة في العمل الوظيفي .

وهذه الضمانات منها ما هو متصل بقرار فرض العقوبة التأديبية ، فهذه العقوبة في النظامين الرئاسي والمختلط للتأديب تصدر بقرار إداري ، وهذا القرار يجب أن يستكمل عناصره الخمسة المعروفة ، الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية فيجب أن يصدر من السلطة التأديبية المختصة ، كما يجب أن يستوفي القرار الشكليات التي نص عليها القانون وأهمها أن يكون مكتوباً ومسبباً ، و أن تتاح للموظف فرصة الدفاع عن نفسه ومناقشة شهود الإثبات وأن تكون

هناك مخالفة من جانب الموظف ترتقي إلى مستوى الجريمة التأديبية كما يجب أخيراً أن تبتغي الإدارة من إصدار القرار بفرض العقوبة ضمان حسن سير المرفق العام والعمل فيه بانتظام واطراد ، فلا تقصد الإساءة إلى الموظف أو الانتقام منه بل إصلاحه كي يكون عنصراً نافعاً في المرفق العام .

ومن الضمانات ما هو لاحق لقرار فرض العقوبة التأديبية وتتمثل بالاعتراض (الطعن الإداري) والطعن القضائي . حيث يعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي اعترفت بها الدساتير للأفراد ومنها الدستور العراقي الذي أقر في المادة ١٩ البند ثالثا منه بأن التقاضي حق مصون ومكفول للجميع ، وحق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب ، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيده ونزاهة ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار فرض العقوبة التأديبية ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجود عدم مشروعيه قد تلحق بقرار فرض الجزاء .

لهذه المبررات اخترنا دراسة الطعن القضائي باعتباره ضمانة هامة من ضمانات الموظف في مواجهة سلطات التأديب ، وتقتضي دراسة هذا الموضوع تحديد جهة الاختصاص بالنظر في الطعن القضائي على قرار فرض العقوبة التأديبية وشروط هذا الطعن وأسبابه لهذا تم تقسيم هذا البحث إلى المباحث التالية :-

المبحث الأول :- الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي وشروطه .

المبحث الثاني :- أسباب الطعن القضائي على القرارات والأحكام التأديبية .

المبحث الأول
الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي وشروطه

سنقوم بدراسة موضوع الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي على القرارات والأحكام التأديبية وشروطه في مطلبين نخصص الأول منهما لدراسة الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي ، أما الثاني فنبحث فيه شروط الطعن القضائي على القرارات والأحكام التأديبية .

المطلب الأول
الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي

لابد من معرفة الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي على القرار أو الحكم التأديبي في فرنسا ومصر والعراق . وذلك من خلال النقاط التالية :-

(١)

أولاً :- الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي في فرنسا :-

أن الاختصاص بنظر الطعن القضائي في فرنسا موزع بين المحاكم الإدارية في فرنسا ومجلس الدولة ، فالمحاكم الإدارية تفصل في الطعون المقدمة من الموظفين بشكل عام ، عدا الموظفين المعينين بمرسوم جمهوري فأن مجلس الدولة هو الذي ينظر في طعونهم ، وهذا الاختصاص أنعقد منذ التعديل بالمرسوم في ١٩٥٣/٩/٣٠ وأصبح مجلس الدولة محكمة ذات اختصاص محدد ، وتنظر هذه الطعون كمحكمة أول وأخر درجة . ويختص مجلس الدولة – كقاضي أستئناف بالنسبة للقرارات التأديبية التي تتضمن عقوبات أشد من تلك التي اقترحها مجلس التأديب " اللجنة الإ دارية المشتركة " ويكون

المجلس الاعلى للوظيفة قد أقر عدم مشروعيتها .ويشترط في هذا الطعن :-

أ_ أن يكون لمقدم الطعن مصلحة تبرر هذا الطعن.

ب- أن يقدم الطعن خلال شهرين من تاريخ اعلان القرار التأديبي .

ج_ أن يراعى الإجراءات المقررة أمام مجلس الدولة ، لاسيما فيما يتعلق برفعه عن طريق محام في بعض الحالات ٠

ويكون مجلس الدولة كامل السلطة على الأحكام المطعون فيها من ناحية الوقائع والقانون ، إذ أن مقتضى رفع الاستئناف نقل النزاع إلى مجلس الدولة – كمحكمة أستئناف- للفصل فيه من جديد من حيث الوقائع والقانون . ويصدر المجلس حكمه إما بتأييد أو إلغاء أو بتعديل الحكم المطعون فيه ، ولا يترتب على الاستئناف وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ما لم يأمر المجلس بذلك ، فتستطيع الإدارة أن تنفذ الحكم المطعون فيه ولكنها تفعل ذلك على مسؤوليتها ويختص كذلك مجلس الدولة كقاضي نقض بنظر الأحكام الصادرة من بعض المجالس التأديبية ذات الصفة القضائية التي لا يجوز استئنافها ، أما المجلس الأعلى للقضاء والمجالس التأديبية لهيئات التدريس والطعن بالنقض هو طريق القانون العام ، أي أن رقابة مجلس الدولة بالنقض تنتج من المبدأ العام للقانون وتوجد هذه الرقابة ولو كانت النصوص التشريعية تقضي بأن القرار الصادر لا يخضع لأي نقض . ولا تختلف أوجه الطعن بالنقض عن أوجه الطعن بالإلغاء التي تختص بها المحاكم الإدارية وهي عيب عدم الاختصاص ، ومخالفة القاعدة القانونية وعيب الانحراف وعيب السبب وأخيراً عيب الخطأ الظاهر ، وسلطة قاضي النقض تمتد إلى الوقائع ولمجلس الدولة الحكم ببطلان

الجزاء التأديبي في حالة ثبوت عدم مشروعيته ، ورفض طلب النقض حال ثبوت مشروعية الجزاء .

ثانياً :- الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي في مصر:-

القرار التأديبي في مصر قد يصدر عن جهة إدارية فيكون قرار إداري – والجهة الإدارية المختصة بتأديب العاملين في مصر هي السلطات الرئاسية – وقد يصدر عن جهة قضائية كالمحاكم التأديبية فهنا نكون أمام حكم قضائي ، وتختلف الجهة المختصة بنظر الطعن بالقرار التأديبي تبعاً لاختلاف الجهة المصدرة للقرار وعلى النحو التالي :-

١- الطعن على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية :-

تختص المحاكم التأديبية بالنظر في الطعون التي تقام ضد القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية ، وقد تأكد ذلك بنص المادة (١٥) قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والتي نصت على أنه " تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون المقدمة من الموظفين العموميين بطلب إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو بالتعويض عن هذه القرارات ". [٢]

لذا فالمحاكم التأديبية تختص بنظر الطعون المقدمة في القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الرئاسية وذلك إلى جانب سلطتها الأصلية بتوقيع الجزاء . [٣]

على أن يراعى في ذلك الاختصاص الوظيفي والمحلي للمحاكم التأديبية حيث يقوم الاختصاص الوظيفي على تحديد طوائف الموظفين الخاضعين لاختصاصها ، ولا يخرج من هذا الاختصاص سوى العاملين المدنيين الذين تنظم شؤون تأديبهم قوانين خاصة تجعل

الاختصاص بهذا الشأن منعقداً بمجالس تأديب تنعقد لهذا الغرض ، وكذلك يخرج عن اختصاص المحاكم التأديبية العاملين بالقطاع الخاص الخاضعين لإحكام قانون العمل من غير أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية والذين يتم تأديبهم من خلال المحاكم التأديبية . (٤) وتحديد الاختصاص المحلي يكون من خلال مراعاة مقر وظيفة المتهم حيث انتهت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن الاختصاص يتحدد بين المحاكم التأديبية وفقاً لمكان وقوع المخالفة . (٥)

٢- الطعن على قرارات المحاكم التأديبية :-

تختص المحاكم الإدارية العليا بالنظر في الطعون على قرارات المحاكم التأديبية سواء تلك الصادرة منها أبتداءاً أو باعتبارها جهة طعن ، وقد نصت المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن " أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية العليا في الأحوال المبينة في القانون ". (٦)

ثالثاً :- الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي في العراق :-

أن سلطة التأديب في النظام العراقي تمارس من خلال السلطات الإدارية – سواء على شكل فرد (رئيس إداري) ويطلق على ذلك " التأديب الرئاسي " أو على صورة لجنة أو مجلس ويطلق على هذه الصورة با "التأديب االمجلسي" . (٧)

أما الرقابة القضائية في العراق فانه يمارسها مجلس الانضباط العام وهو يستمد اختصاصه من مصدرين أثنين ، أولهما قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل وثانيهما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل ، هذا ولقد كان مجلس الانضباط العام في ظل نفاذ قانوني الانضباط لسنتي

(١٩٢٩) و(١٩٣٦) الملغيين سلطة تأديبية مبتدئة يستطيع فرض العقوبات على الموظفين ، وجهة اعتراض (طعن) على بعض العقوبات التي يصدرها الرئيس الإداري . الا أن القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ جاء ليقلص اختصاصات المجلس في هذا المجال ويجعل منه جهة اعتراض (طعن) على العقوبات الانضباطية التي تصدر بحق الموظف حسب ، وفي هذا تغليب لمبدأ فاعلية الإدارة وترجيح للنظام الرئاسي في التأديب .[٨]

حيث بصدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والذي انشأ لأول مرة في العراق قضاءاً إدارياً مستقلاً إلى جانب القضاء العادي ينبثق عن مجلس شورى الدولة ، ويتمثل كخطوة أولى بمجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري . [٩]

وإذا كان قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة قد أعاد تشكيل مجلس الانضباط العام [١٠] . وجعل منه هيئة قضائية ، يمارس مجلس شورى الدولة من خلاله ومن خلال محكمة القضاء الإداري دوره في مجال القضاء الاداري إلى جانب دوره الاستشاري ، الإ أن هذا القانون لم يتطرق إلى بيان اختصاصات مجلس الانضباط بتشكيله الجديد . وهذا يعني أن هذا القانون أقر نفس الاختصاصات المحددة سابقا لمجلس الانضباط العام .

ومعروف أن اختصاصات مجلس الانضباط العام محددة على سبيل الحصر – عند صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة – في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ وقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاتهما .

وبعد صدور قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١الذي حل محل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى ، أصبحت اختصاصات مجلس الانضباط العام

محددة – كما أسلفنا- بقانون الانضباط الجديد وقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة١٩٦٠ المعدل . [١١]

وما يهمنا هنا هو اختصاص مجلس الانضباط العام في المجال الانضباطي ، باعتباره الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي على قرارات فرض العقوبة الانضباطية على الموظفين في الدولة والقطاع العام . [١٢]) حيث أجازت المادة (١١/خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل قبل تعديل القانون المذكور بموجب قانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨ للموظف المعاقب بعقوبات التوبيخ وإنقاص الراتب وتنزيل الدرجة والفصل والعزل ، الطعن على قرار فرض العقوبة لدى مجلس الانضباط العام خلال مدة ثلاثين يوماً من تأريخ تبلغه بالقرار الإ أن المادة (١٥/ثانياً) من القانون نفسه اشترطت قبل تقديم الطعن بقرار فرض العقوبات لدى المجلس التظلم لدى الجهة التي أصدرته وذلك في غضون ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقةً أو حكماً . [١٣] وبعد صدور التعديل المذكور الذي حذف الفقرتان رابعا وخامسا من المادة (١١) من القانون أصبحت جميع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) غير باتة ويستطيع الموظف المعاقب بأي منها الاعتراض أمام مجلس الانضباط العام على الوجه الذي سنفصله لاحقا ٠

المطلب الثاني
شروط الطعن القضائي بإلغاء القرارات والأحكام التأديبية

المقصود بشروط قبول الطعن ، الشروط الواجب توافرها حتى تستطيع المحكمة قبول الدعوى ومن ثم البحث في موضوع الطعن ، فإذا كان الطعن مفتقراً لأي من هذه الشروط حكمت المحكمة برده

دون التطرق إلى البحث في موضوعه ، حتى لو كان الطعن مرفوع بالفعل ضد قرار إداري أو حكم قضائي مخالف للقانون ، ومن ناحية أخرى فأن قبول الطعن إذا توافرت شروطه لا يعني الامر إجابة الطاعن لطلباته ، إذ يتوقف ذلك على قانونية القرار أو الحكم. ومن ثم تحكم المحكمة بطلبات المدعي أذا ثبت مخالفة القرار أو الحكم المطعون فيه للقانون ، والإ حكمت المحكمة برفض الدعوى أو ردها . ويعتبر الطعن بإلغاء القرار أو الحكم التأديبي من الوسائل الهامة لحماية مبدأ المشروعية وضمانة أساسية لحماية الموظف من أخطاء السلطات التأديبية وتعسفها الإ أن لهذا الطعن شروط ينبغي احترامها لضمان قبول الطعن وعدم رده ، ومن هذه الشروط أن يكون لمقدم الطعن مصلحة في تقديمه ، وأن يقدم الطعن في المواعيد المقررة قانوناً . [١٤] وسنتناول هذه الشروط تباعا وعلى النحو الاتي :

أولا :- المصلحة :-

من المبادئ المستقرة في فقه القانون وفي مجال التقاضي أنه لا دعوى بغير مصلحة . فالمصلحة هي مبرر وجود الدعوى بالنسبة لصاحبها . وقد استقرت أحكام القضاء وكذلك التشريعات المختلفة سواء المدنية والتجارية أو الإدارية على الإ تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية . فالمشرع المصري في قانون المرافعات في المادة الرابعة يقرر "لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة يقرها القانون .." وهي القاعدة ذاتها المقررة في الفقرة الثانية من المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري والتي تمنع قبول الطلبات " المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية " . وتنص المادة (٦) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل على أنه " يشترط في الدعوى أن يكون المدعي له مصلحة معلومة وحاله وممكنة ومحققة ومع ذلك فالمصلحة

المتحملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن ويجوز كذلك الإدعاء بحق مؤجل على أن يراعى الأجل عند الحكم به وفي هذه الحالة يتحمل المدعي مصاريف الدعوى". أما قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ فقد أشترط في المادة السابعة منه ، أن يكون الطعن المقدم إلى محكمة القضاء الإداري من " ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذي الشأن". ويبدو من هذه النصوص أن المصلحة شرط أساسي لقبول جميع الدعاوى سواءً رفعت إلى المحاكم القضائية المدنية أو إلى القضاء الإداري . وهذه المصلحة باعتبارها مناط الدعوى وأساس قبولها لا يتعين أن تتوافر عند رفع الدعوى فحسب، بل ينبغي استمرار قيامها ما بقيت الدعوى قائمة ولحين الفصل فيها نهائياً"[١٥]

ثانياً / مواعيد الطعن بالإلغاء على القرارات والأحكام التأديبية :-

القرار التأديبي قد يكون قراراً إدارياً وقد يكون حكماً قضائياً ، لذا ينبغي التمييز بين القرارات التأديبية والأحكام القضائية . نظراً لما قد يترتب على اختلاف طبيعة كل منهما من أثار ومن ضمنها اختلاف مواعيد الطعن في هذه القرارات . وسوف يتضح هذا التمييز عند التعرض للنظام المصري باعتباره النظام الوحيد في هذه الدراسة يتبنى أسلوب التأديب من خلال المحاكم التأديبية إلى جانب التأديب الرئاسي . بينما لاحظنا أن النظام العراقي في ظل نفاذ قانوني انضباط موظفي الدولة لسنة (١٩٢٩) و(١٩٣٦) الملغيين يجعل من السلطة التأديبية سلطة تأديبية مبتدئة تستطيع فرض العقوبات على الموظفين ، وجهة اعتراض على بعض العقوبات التي يصدرها الرئيس الإداري

. الإ أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل النافذ قلص اختصاصات مجلس الانضباط العام في هذا المجال وجعل منه جهة طعن على العقوبات التي يصدرها الرئيس الإداري .

لذلك كان لابد من دراسة مواعيد الطعن في القرارات التأديبية في كل من النظام القانوني المصري والنظام القانوني العراقي وعلى النحو التالي :-

١- مواعيد الطعن على القرارات والأحكام التأديبية في النظام القانوني المصري :-

القرارات التأديبية في النظام المصري قد تأخذ طبيعة القرارات الإدارية عند صدورها عن السلطات الرئاسية التأديبية ، كما يمكن أن تصدر عن المحاكم التأديبية فتأخذ الصبغة القضائية ومن هنا ينبغي التمييز بين المواعيد المقررة للقرارات والأحكام التأديبية وفقاً لطبيعة كل منها:

أ- مواعيد الطعن على القرارات التأديبية باعتبارها قرارات إدارية :-

لما كانت دعوى الإلغاء يتجسم فيها أكبر خطر يتهدد القرارات الإدارية ، وبالتالي استقرار الحياة الإدارية ، فقد حرص المشرع المصري على أن يقيدها بنطاق ضيق فيما يتعلق بمدتها. ولهذا نص في المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢على أن " ميعاد رفع الدعوى أما المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تأريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن فيه ". وتقابل هذه المادة – المادة ٤٩ من أمر٣١ تموز سنة

١٩٤٥ الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة الفرنسي إذ جعل مدة رفع الدعوى شهرين من تأريخ نشر القرار أو إعلانه".[١٦]

ومع أن نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ قد أوضح كيف يكون النشر ، الإ انه لم يبين متى يلجأ للنشر ومتى يلجأ إلى الإعلان الفردي . ولذلك فقد تصدت المحكمة الإدارية العليا لهذه المسألة قائلة ". رغم أنه تقرر بنص القانون أن يكون النشر كلإعلان وسيله لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه ، الإ أنه لا من الثابت مع ذلك أن هذه المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة ، إذ لا زال الإعلان بالقرار هو الأصل ، وأما النشر فهو الاستثناء بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكناً " ولكن أذا حدث ولم يتم نشر القرار الإداري أو إعلانه لذوي الشأن حسب الأصول ، فأن مدة الطعن فيه تظل قائمة إلى مالا نهاية وهذا الوضع لا يستقيم مع المنطق ولا مع ضرورة استقرار المراكز الوظيفية ، ولذلك فقد أخذ القضاء المصري بان العلم اليقيني يقوم مقام النشر والإعلان في بدء سريان الميعاد ويتحقق ذلك إذ تأكد علم صاحب الشأن بالقرار الإداري علماً يقينياً بكافة محتوياته . بحيث يستطيع تحديد مركزه القانوني منه " . [١٧]

وإذا كانت الإدارة مُصدرة القرار لم تقم بإعلانه أو نشره وادعت فوات ميعاد الطعن بالإلغاء لعلم المدعي بالقرار علماً يقينياً من تأريخ معين ، فيكون عليها أثبات ذلك ، ويكون لها اللجوء في هذا إلى الشأن إلى أية وسيلة من وسائل الإثبات وأن تستعين بأية واقعة أو قرينة تفيد حدوث العلم دون التقيد بوسيلة إثبات بعينها ، وللقضاء الإداري أعمالاً لرقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة، وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره وذلك حسبما تستبينه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال ، وعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد محسوباً من تأريخ

العلم اليقيني يعتبر من النظام العام، فللمحكمة التحقق من توافر هذا العلم أو عدم توافره من تلقاء نفسها بغير حاجة إلى الدفع به.[١٨]
وينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء في حالة القوة القاهرة حتى يزول أثرها ، كما أنه ينقطع بسبب التظلم الإداري ، وهو بالنسبة لهذا النوع من القرارات التأديبية تظلم وجوبي يجب تقديمه إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى السلطات الرئاسية خلال مدة الطعن القانونية وانتظار المواعيد القانونية المقرره للبت فيه . وكذلك ينقطع ميعاد الطعن على القرارات التأديبية عند تقديم الموظف لطلب المساعدة القضائية ويشترط في هذه الحالة أن يكون تقديم الطلب لمحكمة المختصة وأن يكون ذلك قبل انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء ، بالإضافة لما سبق فأن تقديم الطعن لمحكمة غير مختصة يقطع الميعاد ولا يبدأ من جديد الأ بعد صدور قرار من المحكمة بعدم الاختصاص . [١٩]
ومواعيد الطعن على القرارات التأديبية واجبة الاحترام بالنسبة للقرارات التأديبية المشوبة بالبطلان ، أما فيما يتعلق بالقرارات التأديبية المنعدمة فلا يتقيد الطعن فيها بميعاد . ويكون القرار باطلا أذا ما خالف مصدره احكام القانون المتعلقة بسببه أو شكله أو محله أو الغاية منه أو قواعد الاختصاص المتعلقة بإصداره ، دون الوصول إلى إهدار أركانه كلياً ، أما القرار المنعدم فهو القرار الذي تخلف فيه ركن من أو أكثر من أركانه . [٢٠]

ب- مواعيد الطعن على الأحكام التأديبية الصادرة عن المحاكم التأديبية :-

نصت المادة (٤٤) م قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن " ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يوما من تأريخ صدور الحكم المطعون فيه " .
ويلاحظ أن هذه المدة هي عين المدة المقررة للطعن بالقرارات الإدارية بالإلغاء ، الإ أن بدء الميعاد مختلف في كل منهما ، فهو يبدأ من تأريخ النشر أو إعلان صاحب الشأن بالنسبة لميعاد الطعن بالقرارات الإدارية ، بينما يكون بدء الميعاد بالنسبة للأحكام التأديبية من تأريخ صدور الحكم المطعون فيه . الإ أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قضت بعدم سريان الميعاد المذكور أعلاه في حق ذي المصلحة الذي لم يعلن بإجراءات محاكمته إعلاناً صحيحاً ، وبالتالي لم يعلم بصدور الحكم ضده ويقبل ميعاد الطعن بأحكام المحاكم التأديبية ما يقبله ميعاد رفع الدعوى من وقف أو انقطاع . ويمكن للميعاد أن يمتد وفقاً للأحكام المقررة في قانون المرافعات المدنية . (٢١)

٢- مواعيد الطعن فى القرارات التأديبية في النظام القانوني العراقي :-

لقد أجازت المادة (١٥) المعدلة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل .(٢٢) للموظف المعاقب بأية عقوبة من العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون المذكور الطعن في قرار فرض العقوبة أمام مجلس الانضباط العام خلال مدة ثلاثين يوماً من تأريخ تبلغه بقرار فرض العقوبة وقد اشترطت المادة (١٥) من القانون ذاته المعدلة قبل تقديم الطعن بقرار فرض العقوبة لدى مجلس الانضباط العام ، التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك في غضون ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بالقرار ، وعلى الجهة المذكورة البت في التظلم

خلال مدة ثلاثين يوماً من تأريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء المدة المذكورة فأن ذلك يعد رفضاً للتظلم . عليه يشترط أن يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقةً أو حكماً [٢٣] . وهذه المدة هي مدة سقوط ، فإذا لم يتظلم الموظف من قرار فرض العقوبة في غضونها ، فلا يقبل منه اعتراض أمام مجلس الانضباط العام . [٢٤]

فالتظلم الإداري أذن يعد شرطاً شكلياً لقبول الطعن والاعتراض أمام مجلس الانضباط العام ، فإذا لم يحصل ، فأن من حق المجلس رد الاعتراض شكلاً . [٢٥]

وإذا قدم التظلم خلال المدة المشار إليها ، فأن الإدارة أما أن تستجيب له فيسوى الخلاف على مستوى الإدارة ، وإما أن ترفض التظلم صراحةً وفي هذه الحالة يجوز للموظف الاعتراض أمام المجلس في غضون مدة الثلاثين يوماً من تأريخ تبليغه بالرفض أو أنها تلتزم جانب الصمت ، فيفسر ذلك على أساس أنه رفض للتظلم ، وبالتالي ينفسح المجال إمام الموظف للاعتراض على قرار فرض العقوبة أمام مجلس الانضباط العام خلال مدة ثلاثين يوماً من تأريخ انتهاء المهلة الممنوحة للإدارة . [٢٦] وإذا قدم الاعتراض أمام مجلس الانضباط العام فله أن يتخذ القرارات الآتية عند النظر في قرار فرض العقوبة اعتراضاً :-

- يصادق على القرار أو يخفف العقوبة .
- يقرر براءة الموظف من خلال إلغاء القرار بفرض العقوبة . [٢٧]

علماً أن من حق الطاعن في أن لا يضار بطعنه ، حيث لا يجوز لقاضي الطعن تشديد العقوبة المطعون فيها بأي شكل من الأشكال سواء بأن يضيف إليها جزاء أخر ، أو بأن يزيد في نفس الجزاء الموقع على الموظف . [٢٨] سوى ما نصت عليه المادة (٢٤) المعدلة

من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ من أنه " أذا ظهر للوزير أو رئيس الدائرة المخول من الوزير ، أو مجلس الانضباط العام أن في فعل الموظف المحال الى التحقيق أو في محتويات التهمة جرما نشأ من وظيفته أو أرتكبه بصفته الرسمية فتجب أحالته الى المحاكم المختصة ٠

وقد أجازت الفقرة الرابعة / ب من المادة (١٥) المعدلة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ الطعن بقرار مجلس الانضباط العام لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال (٣٠) يوماً تأريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً ، ويكون قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً .

المبحث الثاني
أسباب الطعن القضائي على القرارات والأحكام التأديبية

يقصد بأسباب الطعن ، مختلف العيوب التي تصيب القرار أو الحكم التأديبي فتجعله غير مشروع ، ومن ثم يمكن الاستناد إلى أي منها لطلب إلغائه ، أو إلغائه جزئياً ، أو تعديله أو طلب التعويض عنه إذا كان له مقتضى ، بعد التوصل إلى عدم مشروعيته استناداً إلى سبب أو أكثر من هذه الأسباب والعيوب . [٢٩]

وسنتناول هذا الموضوع بالدراسة من خلال مطلبين الأول نخصصه للبحث في أسباب الطعن على القرارات التأديبية والثاني نخصصه لدراسة أسباب الطعن على الأحكام التأديبية .

المطلب الأول

أسباب الطعن على القرارات التأديبية

القرار التأديبي شأنه كشأن كافة القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في إطار مبدأ المشروعية ، حيث ينبغي أن يصدر عن المختص به في الشكل الذي يقرره القانون قاصداً به تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي خصصه القانون لإصداره كما ينبغي أن يبني القرار على أسباب تبرره وأن يرد على كل محل ممكن وقائم ومشروع ، فإذا خالف القرار التأديبي تلك الضوابط التي تسير في كنفها كافة القرارات الإدارية كان قرار غير مشروع ، الأمر الذي يعرضه للإلغاء القضائي بما يتتبعه ذلك من إعدام له بالنسبة للكافة . (٣٠)

وسوف نتناول الأسباب التي لأجلها يبطل القرار التأديبي ، بالقدر الذي يقتضيه موضوع هذا البحث ، وعلى النحو التالي :-

أولاً :- عيب عدم الاختصاص :-

يكون القرار الإداري معيب بعيب عدم الاختصاص ، إذا صدر عن شخص أو هيئة لا تملك القدرة القانونية على إصداره ، طبقاً للقواعد القانونية المنظمة لاختصاص الهيئات العامة وما يتفرع عنها من أجهزة مختلفة . (٣١)

فالقرار الإداري عموماً والقرار التأديبي على وجه الخصوص يجب أن يصدر من قبل الشخص أو الهيئة التي منحها القانون الاختصاص بإصداره. ويندرج ضمن عيب عدم الاختصاص مخالفة الإدارة لقواعد توزيع الاختصاص من حيث الزمان كأن تصدر الجهة الإدارية قرارات ذات أثر رجعي يعود لما قبل توليها الاختصاص . كما يندرج ضمن هذا العيب تجاوز حدود الاختصاص كأن تتجاوز السلطة التأديبية ما أنيط بها من توقيعه من عقوبات ، أو مقدار هذه

العقوبات مثل أن يمنح الرئيس الإداري الاختصاص بمعاقبه موظفيه بالإنذار أو لفت النظر ، فيوقع عقوبة قطع الراتب ، فمع أن الرئيس الإداري في هذا المثال يملك الاختصاص بمعاقبة موظفيه بالإنذار الأ أن تجاوزه لنطاق اختصاصه يعيب القرار بعيب عدم الاختصاص . (٣٢)

وعيب عدم الاختصاص هو العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام ، ويستطيع القاضي – بل عليه – أن يتصدى لعيب الاختصاص من تلقاء نفسه ولو لم يثره طالب الإلغاء ولكنه وهو يفعل ذلك لا يستطيع أن يقضي بأكثر مما يطلبه الخصوم ، فلا يستطيع أن يلغي الجانب غير المطلوب إلغاؤه من قرار أصدرته سلطة غير مختصة . (٣٣)

ويمكن حصر صدور عدم الاختصاص بعدم الاختصاص الشخصي وعدم الاختصاص المكاني وعدم الاختصاص الموضوعي وعدم الاختصاص ألزماني .

وقد نصت الفقرة (هـ) من البند ثانياً من المادة السابعة المعدلة من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ على أنه " هـ - يعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي :-

١- .....

٢- أن يكون الأمر أو القرار صدر خلافاً لقواعد الاختصاص ....."

وقد تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر على إجازة تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص ، إذا ما تم اعتماده من السلطة التي كانت تختص بإصداره أبتداءاً ومن ثم يتحول هذا القرار من قرار باطل إلى قرار صحيح ويسري من تأريخ صدوره . وبشرط الأ يتضمن التصحيح تغييراً في مضمون القرار أو ملائمة إصداره . (٣٤)

ثانياً :- عيب مخالفة القرار التأديبي لشكل وإجراءات إصداره :-

يمكن تعريف عيب الشكل بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح ، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً . (٣٥)

" ولقواعد الشكل والإجراءات أهمية خاصة في مجال حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد ، وذلك من خلال تجنيب الإدارة مواطن الزلل والتسرع ، ومنحها فرصة معقولة للتروي والتدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة . مما يؤدي إلى التقليل من القرارات الطائشة أوالمبتسرة "(٣٦)

فإلزام الإدارة باستشارة بعض الهيئات قبل إصدار القرار التأديبي ، وأجرائها التحقيق الإداري المستوفي لكافة المقومات والضمانات ، أو تسبيب القرار ، أو إتاحة الفرصة للموظف المتهم لتقديم دفاعه تفتح المجال أمام جهة الإدارة للتروي وإمعان النظر والتحقق من كل التفاصيل مما يساعد على تجنب الوقوع في الخطأ ، وبالتالي تحقيق العدالة والأنصاف .

ثالثاً :- العيب المتصل بسبب القرار التأديبي :-

سبب القرار التأديبي بصفة عامة هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالإدارة إلى إصداره فهو حاله واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد أحداث أثر قانوني معين وهو محل القرار توصلاً لتحقيق غاية القرار وهو الصالح العام . (٣٧)

وللقرار التأديبي سبب عام هو ما أرتكبه الموظف من مخالفات تأديبية تستوجب عقابه ، حيث تشكل إخلالاً بالواجب الوظيفي ، أو إتيان الموظف لأعمال يحظر عليه إتيانها .

فإذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف، ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها ، فلا يكون ثمة مخالفة إدارية ، وبالتالي لا محل لمعاقبته تأديبياً ، لانعدام السبب القانوني .(٣٨)

رابعاً:- العيب المتصل بمحل القرار التأديبي (عيب مخالفة القانون) :-

وهذا العيب من أهم العيوب السابقة ، بل أنه أهم أوجه الإلغاء وأكثرها تطبيقاً في الواقع العملي ، فرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالاختصاص والشكل هي رقابة خارجية ، بعيدة عن فحوى القرار المطعون فيه . أما رقابته فيما يتعلق " بمخالفة القواعد القانونية " فإنها رقابة موضوعية تستهدف مراقبة محل القرار الإداري لأحكام القانون العام . (٣٩) ، ومحل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في الحالة القانونية القائمة وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو إلغاءه . وينبغي أن تتوافر في المحل الذي يقع عليه القرار الإداري شرطان :-

١- أن يكون محل القرار ممكناً ، فإذا لم يكن بالإمكان ترتيب هذا المحل ، أي استحالته ، كان القرار الإداري منعدماً .

٢- يجب أن يكون محل القرار جائز قانوناً ، أي يستند إلى أحكام القانون ، فإذا خالف أحكام القانون أصبح القرار غير مشروعاً ، وبالتالي يكون عرضه للإلغاء . (٤٠)

وهذا يتطلب أن تتوافر في العقوبة التأديبية التي تشكل محل القرار التأديبي كافة ضوابط الجزاء التي ينبغي التقيد بها ومراعاتها والالتزام بها عند فرض العقوبة ، كشرعية العقوبة وشخصيتها وملائمتها للمخالفة ، وعدم تعددها ، وعدم رجعيتها والمساواة في فرضها .

خامساً :- العيب المتصل بالغرض أو الغاية من القرار (إساءة استعمال السلطة) :-

أن إساءة استعمال السلطة هي وجه لعدم مشروعية القرار الإداري وهو متصل بغاية إصداره ويقع حينما يخالف القرار الإداري غاية تحقيق المصلحة العامة . كما في حالة استهداف رجل الإدارة مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة كاستعمال السلطة بقصد الانتقام أو بقصد

تحقيق مصلحة خاصة . ويقع هذا العيب أيضاً برغم تحقيق الإدارة بإصدارها للقرار الإداري ا لمصلحة العامة ، الإ أنها تخالف الهدف الذي حدده المشرع لإصدار هذا القرار . فلا يكفي لمشروعية القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة ، بل ينبغي أن يحقق إضافة إليها الهدف الذي حدده المشرع لإصداره . حيث أن قاعدة تخصيص الأهداف من شأن تجاهلها إبطال القرار الإداري . ويخضع القرار التأديبي للقاعدة أعلاه ، حيث ينبغي أن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في تحقيق مصلحة المرفق وضمان انتظام سيره إضافة إلى هدف تحقيق الردع العام ، فإذا كان هدف القرار التأديبي التنكيل بالموظف أو الانتقام منه ، عد قراراً باطلاً لكونه مشوباً بالانحراف بالسلطة ، حيث لم تمنح السلطة الرئاسية حق توقيع الجزاء لكي تجعل منه سيفاً مسلطاً على رقاب من يناوها من الموظفين ، لما يؤدي إليه ذلك من أشاعه للفوضى الإدارية ، وافتقاد الموظفين للثقة المفترض توافرها في رؤسائهم ، الأمر الذي ينعكس بالسلب على الأداء الوظيفي ، مما يؤثر على مصالح المتعاملين مع الإدارة .[٤١]

المطلب الثاني
أسباب الطعن على الإحكام التأديبية

حصرت المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ الأسباب التي لأجلها يتم الطعن بإلغاء الأحكام التأديبية الصادرة من محكمة القضاء الإداري ، أو من محكمة المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا والتي تتمثل في الأحوال الآتية :-

أولاً :- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله :-

تعتبر الرقابة على عيب مخالفة القانون من أهم أوجه الإلغاء - كما بينا – وأكثرها تطبيقاً في الواقع العملي ، لأنها رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار أو الحكم بما يخالف أحكام القانون ، ولم يعد هذا العيب مقصوراً على مخالفة أحكام القانون باعتباره قاعدة عامة مجردة ، وأنما أتسع مدلوله بحيث أصبح شاملاً لكل ما من شأنه الإخلال بالأوضاع والمراكز القانونية . ومن صور هذا العيب حالة الامتناع عن تطبيق القانون ، وحالة التفسير الخاطئ للقانون بإعطائه معنى يختلف عن قصد المشرع .(٤٢)

ثانياً :- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم :-

نظراً لعدم صدور قانون خاص بالإجراءات الإدارية فان المرجع في هذا الخصوص يكون إلى قانون المرافعات المدنية بما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية بالإضافة إلى ما ورد في قانون مجلس الدولة (٤٣) .

ومن الأمثلة على هذا الوجه من وجوه الطعن ،وجود بطلان في إجراءات تشكيل المحكمة كعدم تشكيلها تشكيلاً قانونياً صحيحاً ،أو قيام سبب من أسباب عدم الصلاحية بأحد أعضاءها ،أو الإخلال بحق الدفاع ، أو عدم تسبيب الحكم أو عدم النطق بالحكم بجلسة علنية .

ثالثاً :- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أم لم يدفع:-

ويتصل هذا السبب من أسباب الطعن بمخالفة حجية الشيء المقضي به ، فإذا صدر الحكم التأديبي خلافاً لحكمٍ أخر حاز حجية الشيء المقضي فيه – لاستنفاذ طرق الطعن أو لانقضاء مدة الطعن فأن هذا الحكم الأخير يكون قابلاً للإلغاء من خلال الطعن عليه لدى المحكمة الإدارية العليا بالاستناد لهذا السبب من أسباب الطعن .[٤٤]

الخاتمة

بحثنا فيما سبق من هذه الدراسة الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهات سلطات التأديب وقد وجدنا أن القانون قد أحاط قرارات فرض العقوبة الانضباطية بمجموعة من الضمانات منها ما هو متصل بقرار فرض العقوبة ، فهذه العقوبة في النظامين الرئاسي والمختلط للتأديب تصدر بقرار إداري ، وهذا القرار يجب أن يستكمل عناصره الخمسة المعروفة ، الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية ، ويجب أن يصدر من السلطة التأديبية المختصة ، كما يجب أن يستوفي القرار الشكليات التي نص عليها القانون وأهمها أن يكون مكتوباً ومسبباً وأن تتاح للموظف فرصة الدفاع عن نفسه ومناقشة شهود الإثبات ، وأن تكون هناك مخالفة من جانب الموظف ترتقي إلى مستوى الجريمة التأديبية ، كما يجب أخيراً أن تبتغي الإدارة من إصدار القرار بفرض العقوبة ضمان حسن سير المرفق العام والعمل فيه بانتظام واطراد ، فلا تقصد الإساءة إلى الموظف أو الانتقام منه ، بل إصلاحه لكي يكون عنصراً نافعاً في المرفق العام . ومن

الضمانات ما هو لاحق لقرار فرض العقوبة التأديبية وتتمثل بالطعن الإداري (التظلم) والطعن القضائي (موضوع البحث) وحق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطات التأديب ، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيدة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار فرض العقوبة ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجود عدم مشروعيه قد تلحق بقرار فرض الجزاء .

وقد رأينا في العراق لكي يستطيع الموظف الطعن أمام مجلس الانضباط العام بقرار فرض العقوبة فانه يجب قبل ذلك أن يتظلم أمام الإدارة مصدره القرار التأديبي بقصد فسح المجال للإدارة من إعادة النظر قي قراراها فعند أعادة النظر في قرارها فعندئذ تكون هناك فرصة للإدارة من تعديله أو سحبه أو الغائه . وهذا التظلم يجب أن يقدم خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الإدارة أن تبت به خلال تلك المدة وبخلافه يعد التظلم مرفوضاً حكماً . عندها يستطيع الموظف الطعن أمام مجلس الانضباط العام وخلال مدة ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغه برفض الإدارة لتظلمه حقيقةً أو حكماً . علماً أن هذه المدد في النظام القانوني العراقي هي مدد سقوط ، فإذا لم يتظلم الموظف من قرار فرض العقوبة في خلالها ، فلا يقبل منه تظلم أو طعن أما مجلس الانضباط العام . فهذه المدد لا تقف ولا تنقطع كما هو الحال في النظام القانوني المصري الذي فيه تنقطع وتقف هذه المدد بسبب القوة القاهرة وتقديم التظلم الإداري الوجوبي وطلب المساعدة القضائية وإقامة الدعوى أمام محكمة غير مختصة . والسند في القانون العراقي – كما نعلم – هو المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية التي قضت " بأن المدد المعنية لمراجعة طرق الطعن في القرارات حتمية يترتب على عدم مراعاتها وتجاوزها سقوط الحق في الطعن " وهذا ما أيده قرار الهيئة

العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم ١٩٩ |أنضباط |تمييز |٢٠٠٤ في ١٨ |١٠ |٢٠٠٤ الذي ورد فيه "مدد الطعن في الاحكام والقرارات تعتبر حتمية يترتب على عدم مراعاتها وتجاوزها سقوط الحق في الطعن أستنادا لاحكام المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣)لسنة ١٩٦٩ (٤٥) . كما رأينا أن قانون التعديل الأول رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ قد أجاز للموظف الطعن أمام مجلس الانضباط العام بجميع العقوبات الانضباطية الصادرة استناداً للمادة (٨) من القانون ، وللمجلس أن يقرر المصادقة على العقوبة أو تخفيفها أو إلغائها ، كما أن هذا التعديل قد أجاز الطعن بقرارات مجلس الانضباط العام أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وفقاً لأحكام المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ . ومجلس الانضباط العام والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة يراعيان عند النظر في الطعن أمامهما أحكام قانون أصول المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل إضافة إلى قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديله بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ وأن لم ينص صراحة على ذلك في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ الذي اكتفى كما رأينا بالنص في المادة (١٥/ خامساً) على وجوب مراعاة مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون ، لذلك نرى ضرورة تعديل المادة (١٥/خامساً) لتكون صريحة بوجوب مراعاة أحكام قانون المرافعات المدنية طالما لا يوجد قانون خاص بالإجراءات والمرافعات الإدارية في العراق . كما نرى وجوب أن تصبح مدد الطعن أمام القضاء الإداري العراقي هي

مدد انقطاع وليست سقوط كما هو الحال في النظام القانوني المصري لأن ذلك ينسجم مع قواعد العدالة .

وأخيراً أتمنى أن أكون قد وفقت في تناول هذا الموضوع الذي يعتبر موضوعاً هاماً في الوقت الحاضر خصوصاً بعد كثرة مخالفات الموظفين الوظيفية ووجوب تبصيرهم بأهم الضمانات المقررة لهم الأ وهي ضمانة الطعن القضائي لتمكينهم من مواجهة سلطات التأديب بشكل قانوني.

...والله ولي التوفيق ...

الهوامش :-

١- أنظر الدكتور علي جمعة محارب . التأديب الإداري في الوظيفة العامة . دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانكليزي . دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الطبعة الأولى . عمان . الأردن .٢٠٠٤ ص[٢٤٣- ٢٥٥] . وكذلك أضافة المصدر الجديد الدكتور أنظر الدكتور نوفان العقيل العجارمة٠سلطة تأديب الموظف العام " دراسة مقارنة" ٠دار الثقافة للنشر والتوزيع٠ الطبعة الاولى ٠عمان ٠ ٢٠٠٧ ٠ ص٢١٣ -٢١٥ ٠

٢- أنظر الدكتور عبد عزيز عبد المنعم خليفة . الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة . ضوابط صحة الجزاء التأديبي وضماناته في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء . دار الفكر والقانون . المنصورة . مصر .٢٠٠٤-٢٠٠٥ ص[٢٧٤] .

٣- أنظر أمجد جهاد نافع عياش . ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام . دراسة مقارنة رسالة ماجستير . جامعة النجاح الوطنية ٢٠٠٧ ص [٧٩] .

٤- المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٢٠٤٨ لسنة ٣٣ ق ، جلسة ١٩٨٩/١٢/٢ مشار إليه في الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة المرجع السابق . ص[٢٧٥]

٥- المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٢٤٩٩ لسنة ٣٤ ق ، جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٩ مشار ٣إليه في الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة . المرجع السابق ص [٢٧٥] .

٦- أنظر المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .

٧- أنظر الدكتور علي جمعة محارب ، المرجع السابق . ص[٣٨٤] .

٨- أنظر الدكتور غازي فيصل مهدي . شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ موسوعة القوانين العراقية . بدون سنة . ص[٨٢]

٩- أنظر الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور عبد المهدي السلامي . مبادئ وأحكام القانون الإداري . جامعة بغداد . كلية القانون ١٩٩٣ ص[٣٦٣] .

١٠- أنظر المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

١١- أنظر المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

١٢- أنظر الدكتور علي محمد بدير وآخرون . المرجع السابق . ص[٣٦٦] .

١٣- أنظر الدكتور علي محمد بدير وآخرون . المرجع السابق ص[٢٦٦-٣٦٧] والدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي . النظام التأديبي لموظفي الدولة . الطبعة الثانية ٢٠٠٧ ص [٩٠] والدكتور غازي فيصل مهدي . المرجع السابق . ص[٨٢-٨٤] .

١٤- أنظر امجد جهاد نافع عياش . . المرجع السابق . ص [٨٢-٨٣] .

١٥- أنظربحثنا.(شرط المصلحة في دعوى الإلغاء) . منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية . العدد الثاني – المجلد الأول . كانون الأول ٢٠٠٨ ص[١٥٨-١٨٥] .

١٦- أنظر الدكتور سليمان محمد الطماوي . القضاء الإداري . الكتاب الأول قضاء الإلغاء . دار الفكر العربي . ١٩٧٦ ص [٥٦٠ – ٥٦١] .

١٧- أنظر امجد جهاد نافع عياش . المرجع السابق . ص[٨٦] .

١٨- أنظر المحكمة الإدارية العليا . جلسة ١٩٥٧/٦/٢٢ . طعن رقم ٥٤٩ لسنة ٣ ق . . المحكمة التأديبية للصحة . طعن رقم ١٩

لسنة ٢٣ ق جسة١٩٩٠/٤/٢٢ . أوردها الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة . المرجع السابق ص[٢٨٦-٢٨٧] . وكذلك قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية الخاصة بقرارات مجلس الانضباط العام رقم ١٧٦ | انضباط | تمييز| ٢٠٠٦ في ٢٨ |٨ |٢٠٠٦ اورده صباح صادق جعفر الانباري ٠ مجلس شورى الدولة ٠ موسوعة القوانين العراقية ٠ الطبعة الاولى ٠ ٢٠٠٨ ص ٣٥٨ ٠

١٩- انظر تفصيلاً الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة المرجع السابق . ص [٢٨٨-٢٩٩]

٢٠- أنظرأمجد جهاد نافع عياش . المرجع السابق . ص[٨٧] .

٢١- أنظر المرجع نفسه ص [٨٨] .

٢٢- تم تعديل المادة ١٥ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ بموجب قانون التعديل الأول رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨ .

٢٣- أنظر الفقرة (ثالثاً) من المادة ١٥ المعدلة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

٢٤- أنظر قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٣٤ / ٢٠٠٠ في ٢٠٠٠/٢/٢٣ أورده الدكتور غازي فيصل مهدي . المرجع السابق ص[٨٤] . وكذلك قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية الخاصة بقرارات مجلس الانضباط العام في القرار رقم ١١ | انضباط | تمييز | ٢٠٠٤ في ٩ |٤ |٢٠٠٤ اورده السيد صباح صادق جعفر الانباري المرجع السابق ٠ ص ٢٥٠ ــ ٢٥١ ٠

٢٥- راجع قرارات مجلس الانضباط العام المرقمة ٢٠٠٠/١٣٩ و ١٤٦ /٢٠٠ ١٦٥ / ٢٠٠٠ المؤرخ في ٢٠٠٠/١١/٩ و٢٠٠٠/٩/١٠ و ٢٠٠٠/١١/١٩ أوردها الدكتور غازي فيصل

مهدي . المرجع السابق . ص [٨٤] .وكذلك راجع قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية الخاصة بقرارت محكمة القضاء الاداري في القرار رقم ١٢ | اداري |تمييز |٢٠٠٤ في ٣١ |٥ |٢٠٠٤ الذي نص على انه "يشترط قبل تقديم الطعن القضائي الى محكمة القضاء الاداري ان يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الادارية المختصة وعند عدم تقديم التظلم يجعل الدعوى واجبة الرد شكلا ٠ لان تقديم التظلم الزامي ٠ أورده السيد صباح صادق جعفر الانباري ٠ المرجع السابق ٠ ص

٢٦- أنظر الدكتور غازي فيصل مهدي . المرجع نفسه ص[٨٤] .

٢٧- أنظر الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي . مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري . مجلة العلوم القانونية . المجلد التاسع . العدد الأول والثاني . ١٩٩٠ . ص[١٣٩] .

٢٨- انظر الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي . المرشد العلمي في مهارات التحقيق الإداري . موسوعة القوانين العراقية . الطبعة الأولى ٢٠٠٨ . ص [١٥٨] .

٢٩- أنظر الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي . المرجع السابق . ص[١٦٩] .

٣٠- أنظر الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة . المرجع السابق . ص[٢٩٩] .

٣١- انظر الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة . المرجع السابق . ص [٣٠٠] .

٣٢- أنظرأمجد جهاد نافع عياش . المرجع السابق . ص[٩٢] .

٣٣- أنظر الدكتور سليمان محمد الطماوي . المرجع السابق . ص[١٨٠] وما بعدها .

٣٤- أنظر أحكام المحكمة الإدارية العليا التي أوردها الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة بهذا الخصوص . المرجع السابق . ص ٣٠٨ .

٣٥- أنظر الدكتور سليمان محمد الطماوي . المرجع السابق . ص٧٣٣ .

٣٦- انظر الدكتور سليمان الطماوي . القضاء الإداري . الكتاب الأول . . قضاء الإلغاء. القاهرة ، سنة ١٩٧٦ . ص١٥٣ . أورده امجد جهاد نافع عياش . المرجع السابق . ص٩٤ .

٣٧- انظر قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر ، طعن رقم ٢٥٧ لسنة ٢٦ ق . جلسة ١٩٨٢/٢/٢٧ ، طعن ١١٨٧ لسنة ٢٦ ق ، ، جلسة ١٩٨٢/٢/٢٤ أورده الدكتور عبد العزيز بد المنعم خليفة . المرجع السابق . ص٣٢٢ .

٣٨- أنظر الدكتور سليمان محمد الطماوي . المرجع السابق . ص ٧٩٥ .

٣٩- أنظر القرار ٢٩٧ |أنضباط |تمييز |٢٠٠٦ في ١٨ |١٢ |٢٠٠٦ الذي قرر" أن السبب ركن من أركان القرار ألاداري مما يتعين ذكره وألا كان القرار معيباً " أورده صباح صادق جعفر الانباري ٠المرجع السابق ٠ ص٣٨٧-٣٨٨ ٠

٤٠- أنظر امجد جهاد نافع عياش . المرجع السابق . ص٩٧ .

٤١- أنظر الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة . المرجع السابق . ص٣٢٩ -٣٣٠ .

٤٢- أنظر امجد جهاد نافع عياش . المرجع السابق . ص١٠٠ .

٤٣- نصت المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في فقرتها (الخامسة) بأنه يراعي مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول

المحاكمات الجزائية وبما يتلائم وأحكام هذا القانون وتكون جلساته سرية.

٤٤- نظر أمجد جهاد نافع عياش . المرجع السابق . ص ١٠٠-١٠١ .

٤٥- وفي هذا المجال قررت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية في أحد قراراتها الخاصة بقرارات مجلس الانضباط العام بأنه " يكون الحكم الصادر من المحاكم العراقية الحائز درجة البتات حجة بما فصل فيه من الحقوق و مانعا من سماع الدعوى مرة أخرى أذا أتحد أطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم و تعلق النزاع بذات الحق محلآ وسببآ أستنادآ للمادة (١٠٥) من قانون ألاثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ ٠أورده صباح صادق جعفر الانباري ٠ المرجع السابق ٠ ص ٣٤٣ ــ ٣٤٤ ٠

المصادر :-

أولا :- المراجع العلمية :-

١- لدكتور سليمان محمد الطماوي . القضاء الأداري . الكتاب الأول . قضاء الإلغاء . دار الفكر العربي . . القاهرة . ١٩٧٦ .

٢- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة . الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة . ضوابط صحة الجزاء التأديبي وضماناته في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء . دار الفكر والقانون . المنصورة . مصر . ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ .

٣- الدكتور علي جمعة محارب . التأديب الإداري في الوظيفة العامة . دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنكليزي . دار الثقافة للنشر والتوزيع . الطبعة الأولى . عمان . الأردن . ٢٠٠٤ .

٤- الدكتور علي محمد بدير وأخرون. مبادئ وأحكام القانون الإداري . جامعة بغداد كلية القانون. ١٩٩٣ .

٥- الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي . المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري . موسوعة القوانين العراقية . الطبعة الأولى . ٢٠٠٨ - النظام التأديبي لموظفي الدولة . الطبعة الثانية ٢٠٠٧ .

٦- الدكتور غازي فيصل مهدي . شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ . موسوعة القوانين العراقية . بدون سنة .

٧ – الدكتور نوفان العقيل العجارمة ٠سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة " دار الثقافة للنشر والتوزيع ٠ عمان ٠ الاردن ٠ ٢٠٠٧ ٠

ثانياً:- الرسائل الجامعية :-

- أمجد جهاد نافع عياش . ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام . . دراسة مقارنة رسالة ماجستير . جامعة النجاح الوطنية ٢٠٠٧ .

ثالثاً :- البحوث والمقالات :-

١- الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي . مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري . مجلة العلوم القانونية . المجلد التاسع . العدد الأول والثاني . ١٩٩٠ .

٢- فاضل جبير لفته . شرط المصلحة في دعوى الإلغاء . مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية . العدد الثاني . المجلد الأول ٢٠٠٨ .

رابعاً :- القوانين :-

١- الدستور العراقي ٢٠٠٥ .

٢- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١المعدل .

٤- قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٥- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل .

٦- قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

٧- قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ .

٨- قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ ٩- قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .
١٠- قانون " نظام العاملين المدنيين بالدولة " المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

خامساً:- مجموعة الأحكام
– السيد صباح صادق جعفر الانباري مجلس شورى الدولة ٠ موسوعة القوانين العراقية ٠ الطبعة الاولى ٠ ٢٠٠٨ ٠