مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: جزاء إخلال الإدارة بالتزامها القانوني المتعلق بتسبب العقوبة التأديبية
اسم الكاتب: م.م. ميثاق قحطان حامد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/755
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 12:44 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جزاء إخلال الإدارة بالتزامها القانوني المتعلق بتسبيب العقوبة التأديبية

The sanction for the administration's breach to its legal obligation of declaring a reason for the disciplinary action

م.م ميثاق قحطان حامد

Methaq Qahtan Hamid

رئاسة جامعة الانبار/ قسم الشؤون القانونية

methaq.qah@gmail.com

07700020075

الملخص:

يعالج هذا البحث جزاء اخلال الادارة بالالتزام القانوني القاضي بضرورة تسبيب القرار التأديبي الصادر بحق الموظف العام والذي يعتبر من الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي أو الانضباطي، فقد إستقر القضاء الإداري في الدول مدار البحث على وجوب تسبيب القرار التأديبي حتى في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة بذلك.

فمن خلال ذكر السلطة التأديبية لأسباب قراراتها يتمكن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار في وقت إطلاعهم عليه، كما تعد ضمانة التسبيب من أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري في ممارسة رقابته على مشروعية القرار التأديبي الصادر بفرض العقوبة التأديبية، فمن خلالها يكون بامكانه الكشف عن العيوب التي قد تلحق بالعناصر الأخرى للقرار التأديبي.

فضلاً عن ذلك فإن لضمانة التسبيب عناصر وشروط يجب على السلطة التأديبية إحترامها لأن تخلفها يجعل قرارها مشوبا بعدم المشروعية وبالتالي يعرضه الى جزاء للإلغاء والمطالبة بالتعويض كنتيجة حتمية لعدم التزام الادارة بضمانة تسبيب العقوبة التأديبية.

Abstract

This research addresses the breach of the legal obligation to declare written reasons for the disciplinary decisions issued against the public employee. Reasoning the disciplinary decisions is considered a contemporaryguaranteefor disciplinary or disciplined punishment. The administrative judiciaries in the selected countries have taken a position that the disciplinary action should be made even if there are no provisions can be based on. By elaborating the reasons for its disciplinary decisions, the parties will be aware of the basis on which the administration has relied on in its the decisions. the process of reasoning method is considered one of the most important means on which the administrative judge depends on in exercising the power of review over the legitimacy of the disciplinary decision. In addition, the process of

reasoning method has elements and conditions which must be respected by the disciplinary powers. This is due the fact that the failure of the administration to declare the written reasons in its decisions, gives rise to the illegitimacy of these decisions, and thus restoring to the sanction of cancellation and compensation as an inevitable consequence for the administration's failure to comply with its obligation to declare the written reason for disciplinary decisions.

المقدمة:

يعد موضوع التأديب في الوظيفة العامة من ضمن المواضيع الحيوية في الوقت الراهن، ترجع تلك الاهمية الى كون اعتبار الادارة الاداة الاكثر فعالية التي من خلالها تحقق الدولة اهدافها وسياستها. ومن اجل ضمان احترام قواعد النظام الوظيفي وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرافق العامة في الدولة، لابد من وجود وسائل تلزم كل الهيئات والافراد باحترام كل القوانين والتعليمات النافذة. فمن الناحية الادارية، يعد التأديب احد تلك الوسائل الذي بدورة يعد اجراء تنظيمي خاص بالوحدات الادارية ناشئ ومترتب عن العلاقة القائمة بين الموظف والمرفق العام الذي ينتمي اليه.

ومن بين الضمانات المعاصرة والملازمة لصدور العقوبة التأديبية هي ضمانة تسبيب العقوبة التأديبية أو الانضباطية، والتي تعد من الضمانات الجوهرية في المجال التأديبي، فمن خلالها يطمئن الموظف العام من اسباب ادانته ويتأكد من اوجه الاتهام التي تمت مواجهته بها جميعاً وتحقيق دفاعه بما يحول دون انحراف او تعسف الجهة الادارية المختصة في ممارسة سلطتها التأديبية، وتعتبر هذه الضمانة من ضمن الامور التي تمليها العدالة المجردة وضمير الانصاف والاصول العامة في المحاكمات، كما انها تستلهم من المبادئ الاولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواء في المحاكمات الجنائية او التأديبية بغض النظر عن وجود نص يقرها أم لا.

فالتسبيب في القرار التأديبي يعدُّ إجراءً وضمانة شكلية لابد من توافرها في القرار الإداري ، وذلك استثناءاً من القاعدة العامة التي تمنح الإدارة حرية تسبيب ما تصدرهُ من قرارات، إذ إن الإدارة كأصل عام غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية إلا إذا ألزمها القانون بذلك، فإذا ما أصدرته مسبباً امتثالاً لحكم القانون أو تبرعاً منها فانه يكون من حق الطاعن مناقشة هذه الأسباب، كما يكون من حق القاضي الإداري فرض رقابته عليها.

اهمية الموضوع:

لموضوع تسبيب العقوبة التأديبية أو الانضباطية العديد من المزايا كونه من اهم الضمانات التأديبية في مجال الوظيفة العامة، فهي الضمانة التي كفلت حق للموظف في مساءلة تأديبية عادلة وتحميه من اي اجراء او تصرف غير قانوني صادر من الادارة مهما كانت ذريعتها فيه، وتجعل الموظف المحال على التأديب على يقين من ان تأديبه سيكون وفقاً للقانون حتى وان كانت الادارة صاحبة السلطة هي الخصم والحكم في نفس الوقت.

فضلاً عن ذلك تعزى أهمية التسبيب للقرار التأديبي او الانضباطي من انه يطمئن الموظف المتهم تأديبيا أو انضباطياً إلى انه قد جوزي عن الأخطاء التي نسبت إليه وأبدى دفاعه عنها ، إذ انه في النهاية يبين لصاحب الشأن ما انتهت إليه السلطة التأديبية ومدى أخذها بما أبداه من دفاع، ومدى التزامها بالاعتبارات القانونية بتوقيع الجزاء ، بحيث يكون قبول الموظف للجزاء بعد ذلك مبنياً على الاقتناع به وهو ما يحقق هدف الجزاء بالوسائل المقررة.

كما للتسبيب دور فعال في تحقيق العدالة وحماية الأفراد من تعسف الإدارة، ذلك لكونه يمثل ضمان لحقوق الأفراد من جهة ويسهل مهمة الرقابة القضائية على القرارات الصادرة من الهيئات الإدارية المختصة ومن ثم تصان حقوق الإفراد الذين يأملوا ان يكون القرار التأديبي أو الانضباطي الصادر بحقهم قد تم تسبيبه ليتسنى لهم الوقوف على الوقائع التي

أستند إليها القرار، وبالتالي اتباع الوسيلة الامثل سواء كان رفع التظلم حولها أم رفع دعوى قضائية على الإدارة بعد استنفاذ مدة التظلم.

هدف البحث:

ان الغاية الاساسية من البحث هو حث المشرع على النص بشكل صريح على ادراج نصوص تشريعية تلزم الادارة تسبيب قراراتها وفرض عقوبة على الادارة في حال عدم التزامها بالتسبيب.

كما نود الاشارة هنا ان موضوع جزاء مخالفة التسبيب في العقوبة التاديبية بشكل خاص لم يحضى بالاهتمام كاف من قبل الفقة القانوني، مما دفعنا الى ابراز دراسة خاصة تتناول موضوع الجزاء المترتب على مخالفة التسبيب في العقوبة التاديبية، حيث أن اغلب الفقهاء تناولوا مسالة التسبيب كركن من اركان الشكل في القرار الاداري لكن لا توجد دراسة متخصصة حول موضوع جزاء مخالفة التسبيب في العقوبة التاديبية.

مشكلة البحث:

لضمان صيانة واحترام الادارة لمبدا المشروعية عند قيامها باصدار عقوبات تاديبية لابد من ان يكون هنالك جزاء يفرض عليها في حال مخالفتها للنصوص القانونية الخاصة بالتسبيب، ويعد جزاء الالغاء من وسائل ردع الادارة عن مخالفتها للمشروعية القانونية، فلابد من المشرع ان يتبنى موقف صريح بفرض العقوبة على الادارة في حال اغفالها عن تسبيب قرارتها المتعلقة بالعقوبة التاديبية، لكن في الواقع قد اغفل المشرع عن ادراج نصوص صريحة يبين فيها عقوبة الالغاء والتعويض كجزاء لمخالفة شرط التسبيب ، في هذه الدراسة نسعى الى ايجاد الوسيلة الامثل التي من خلالها يمكن اجبار الادارة على الالتزام بالتسبيب ، نظرا لافتقار الموقف التشريعي عن افراد عقوبة خاصة لاغفال الادارة عن تسبيب العقوبة التاديبية فاننا نود ان نطرح فكرة اللجوء الى تطبيق القواعد العامة.

المنهج المتبع:

تعتمد هذه الدراسة على المنهج التحليلي الوصفي كمنهج اساسي للدراسة طبقا لطبيعة الموضوع التي تفرض علينا ان نقوم بتحليل النصوص القانونية والقرارات القضائية للوقوف على اهم الاسباب والدوافع لتسبيب العقوبة التأديبية، كما قمنا بتوظيف اسلوب المقارنة لإجراء مقارنة بين ما ذهبت اليه التشريعات فيما يخص موضوع بحثنا.

وسيتم تناول موضوع البحث وأهميته في ثلاث مباحث وكالآتي :.

المبحث الأول

التعريف بالعقوبات التأديبية[١]

لبيان مفهوم العقوبات التاديبية لابد من تعريفها وبيان انواعها في الانظمة الادارية المقارنة، ففي هذا المبحث ، سنتناول في مطلبين، العقوبات التأديبية التي تفرض بحق الموظف العام في حالة إخلاله بواجباته ، بما يتنافى وأحكام القانون النافذ ، وذلك بغية تحديد العقوبات المنهية للعلاقة الوظيفية التي تفرض على الموظف العام، وسنتولى في هذا المبحث بيان العقوبة التاديبية وانواعها في الانظمة الادارية المقارنة بشكل مختصر، والهدف الاساسي من تعريفها هو لتمكين القارئ من الحصول على فكرة كاملة عن العقوبة التاديبية ومن خلالها لماذا يتم تسبيبها، ثم نعرج في المطلب الثاني لبيان الطبيعة القانونية للعقوبه التأديبيه والمبادئ التي تحكمها .

وجدير بالذكر إن المسؤولية التأديبية أو الانضباطية تقوم تجاه الموظف عند توافر الأركان الآتية[٢]:

أولاً: ثبوت ارتكاب الموظف العام للخطا التأديبي .

ثانياً: وجود العقوبة التي تفرض على الموظف العام المخالف أو المخطئ ، تمس مزايا الوظيفة ، بحيث يحرم منها بصورة مؤقتة أو دائمة.

ثالثاً: قيام الرابطة السببية بين الركنين السالفي الذكر .وفي حالة توفر تلك الأركان ، يكون من حق سلطة التأديب فرض العقوبة المناسبة على الموظف العام.

المطلب الأول

مفهوم وأنواع العقوبات التأديبية

العقوبة التأديبية جزاء يقرره القانون لمعاقبة الموظفين مرتكبي المخالفة التأديبية ممن تتقرر مسؤوليتهم التأديبية عنها، والتي من شأنها التأثير على الوضع ألادبي أو المالي أو انهاء علاقته بالوظيفة العامة في الدولة.

ففي النظم الوظيفية والعقابية يحرص المشرع على خلاف المخالفات التأديبية على تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز للسلطة المختصة القيام بتوقيع عقوبة على الموظف المخالف للقوانين والانظمة والتعليمات لم ترد في القانون ، اذ يعد ذلك مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة.

ويلاحظ على التشريعات الوظيفية المختلفة التي تعالج موضوع التأديب، أنها تكاد تخلو من تعريف محدد للعقوبة التأديبية أو الانضباطية، حيث اقتصر دور المشرع في المجال هذا على وضع نصوص قانونية بالعقوبات التأديبية ويحددها على سبيل الحصر.

ولبيان مفهوم العقوبة التأديبية التي تفرض على الموظف العام يتطلب الامر منا بيان مفهومها في التشريعات المقارنة في ومن ثم بيان مفهومها في القضاء الاداري ونعرج أخيرا على بيان أنواع العقوبات التاديبية التي تفرض على الموظف العام في الدول محل البحث.

الفرع الأول

مفهوم العقوبة التاديبية في التشريع

هنالك عجزاً تشريعاً واضحاً في موقف المشرع في العديد من الأنظمة القانونية في افراد تعريفاً خاصاً للعقوبة التاديبية، ففي مصر وبالرغم من اهمية موضوع العقوبة التأديبية فانه لم يحضى بتعريفا محددا من قبل المشرع المصري، بل تعددت التعاريف باختلاف النصوص القانونية التي تناولت موضوع العقوبة التاديبية، فقد بينت المادة(٨٣) من القانون رقم (٢١٠) لعام (١٩٥١) الملغي على إن:''كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها بموجب هذا القانون او يخرج عن مقتضى الواجب في اعمال وظيفته يعاقب تأديبياً ،،[٣٣]. في حين عرفته المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدني المصري رقم (٨١) لسنة (٢٠١٦) عندما نصت على إن:''كل عامل أو موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال والمساس بكرامة الوظيفة يجازي تأديبياً،،[٤].

وقد سلك المشرع الأردني الموقف نفسه من خلال تجنبه وضع تعريفاً محدداً للعقوبات التأديبية واكتفى ببيان الحالات التي يطبق فيها العقوبة التأديبية كما هو الحال في الأنظمة القانونية المقارنة، فقد نصت المادة (٤١) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام (٢٠١٣) المعدل على انه "إذا أرتكب الموظف العام مخالفه تأديبية للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في قوانين الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على تصرف أوعمل من شأنه الاخلال بالصلاحيات والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفه العامة وواجبات الموظف وسلوكه، فتفرض بحقه إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها بموجب هذا النظام".

وفي العراق ايضا وعلى الرغم من وفرة القوانين العراقية المنظمة للعقوبة التاديبية الا ان المشرع العراقي قد عجز عن إفراد تعريفاً محدداً للعقوبات التأديبية في التشريعات المتعاقبة[٥].فقد بينت المادة (الرابعة) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة (١٩٣٦) الملغى ، الواجبات الملقاة على عاتق الموظف والأفعال المحظورة عليه، إلاّ إنه لم يحددها على سبيل الحصر بسبب الصعوبات العملية التي تواجه عملية حصر المخالفات الانضباطية.

ونصت المادة (السابعة) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل على إنه :''إذا خالف الموظف العام واجباته الوظيفية أو قام بعمل من الأعمال المحظور عليه القيام بها فيعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون و لا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين الاخرى النافذة،،.

الفرع الثاني

مفهوم العقوبة التأديبية في القضاء الاداري

لم يتخلف القضاء الاداري المصري بموقفه تجاه العقوبة التادبية في تقديم تعريفا صريحا في العديد من المناسبات كونه الجهة المختصة بفرض هذه العقوبات والاكثر درايه باساليب فرضها وتطبيقها، فوضع القضاء الإداري المصري من خلال المحكمة الإدارية العليا مفهوما للعقوبات التأديبية[٦]: ففي حكمها في الطعن رقم (٣) لسنة ١٩ ق ، الصادر في : ١٩/تشرين الثاني/١٩٧٩ ، أكدت المحكمة على إنه : ''من المسلم به إن مناط المسؤولية التأديبية هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفيه إيجاباً أو سلباً

أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرم عليه القيام به، فكل موظف عام يخالف الواجبات التي نصت عليها القوانين أو الانظمة واللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الاداريين الصادرة بحدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من دقة وحيطة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ ويبرر تأديبه... ،،.

وفي الاردن، وضع القضاء الإداري الأردني من خلال محكمة العدل العليا مفهوماً للعقوبات التأديبية: ففي حكمها الصادر في ١٩٧٥/١/١ أكدت المحكمة على إن (القرار أو الحكم التأديبي هو الذي يصدر عن الهيئات المختصة لمحاكمة الموظفين أو بعض الطوائف والجماعات على ما يرتكبونه من أعمال تكون ماسة بوظائفهم او بشرف مهنتهم).[٧]

وفي العراق، عرف مجلس الانضباط العام العقوبات التأديبية في قراره رقم (٣٠) الصادر في ١٩٧٢/٣/٢٩،على إن: '' الموظف يؤاخذ تأديبياً في حالة إخلاله بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضى الواجب و إخلاله بكرامتها...،،[٨].

وعرفها المجلس المذكور أيضاً في قراره رقم (١٦١) الصادر في :٢١/تموز/١٩٧٣،على إنها : '' إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه عن مقتضياتها وعدم مراعاة التعليمات والانظمة والقواعد الحسابية وتقصيرة في أداء واجباته يكون سببا ومبررا لمعاقبته تأديبياً،،[٩].

الفرع الثالث

مفهوم العقوبات التاديبية في الفقه

ففي مصر لعب الفقه دورا بارزا في بيان مفهوم العقوبة التاديبية من خلال افراد بعض التعاريف لها. فقد تم تعريفها على أنها : ((تلك الجزاءات التي نص عليها المشرع وحددها على سبيل الحصر والتي توقعها السلطات المختصة على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية للعلاقات الوظيفية))[١٠]. كما عرفها آخرون على إنها: ((جزاءات يقررها القانون لمعاقبة الموظفين العموميين مرتكبي المخالفات التأديبية ممن تتقرر مسؤوليتهم التأديبية عنها ومن شأنها التأثير على الوضع الأدبي أو المالي للموظف ، أو إنهاء علاقته بالسلطة الإدارية))[١١].

وعرفها آخرون على انها ((تلك العقوبة التي نص عليها المشرع وأجاز للسلطة التأديبية المختصة توقيعها على الموظف عند ثبوت إخلاله بواجبات وظيفية أو خروجه على كرامتها بفرض ردعه مع غيره ضماناً لسير المرفق العام بانتظام وباضطراد)).[١٢] أي أن العقوبة التأديبية توقع على الموظف الذي ارتكب خطأً وظيفياً، وتكون على مركزه الوظيفي وليس على حريته الشخصية، كما هو بطبيعة الحال في فرض العقوبة الجنائية كالحبس والسجن والاعدام.

من خلال التعاريف اعلاه فقد اضفى الفقه المصري اهتمام خاص للعقوبة التاديبية من خلال السعي وراء بيان طبيعتها ووصف ماهيتها.

وفي الاردن، نظرا لافتقار وجود تعريف للعقوبة التاديبية في جل التشريعات الوظيفية ، لذا استفاض الفقه في ذلك، فقد عرف بعض الفقهاء العقوبة التأديبية بأنها ((الجزاءات التي توقع على الموظف بقصد تاديبة بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية)).[١٣] وعرفها آخرون بانها ((عدم التزام الموظف العام بالأسس التنظيمية والأخلاقية أثناء تأدية الوظيفة وخارجها)).[١٤] في حين عرفها آخرون بأنها ((الجزاء التي يوقع على مرتكب المخالفة التأديبية من الموظفين، وتحدد هذه العقوبات على سبيل الحصر في التشريعات التي تتناول الموظفين، وبالتالي لا يمكن إيقاع أي عقوبة غير واردة في هذه التشريعات، وقد تكون هذه العقوبات إما ذات طبيعة مالية أو أدبية أو منهية للعلاقة الوظيفية))[١٥]، وكما قال أنها ((كل فعل أو امتناع إرادي يأتيه الموظف يخالف واجبات الوظيفة او مقتضياتها ويصدر من تتوافر فيه صفة الموظف العام)).[١٦]

وفي العراق قدم الفقه العديد من التعاريف للعقوبات التأديبية ، فقد عرفت على إنها ((عقوبة تفرض على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة العامة)) [١٧].وعرفها آخرون بأنها ((إن عدم قيام الموظف بالواجبات التي نص عليها القانون يكون خطأً تأديبياً))[١٨]. كما عرفت بأنها : ((التكييف القانوني لظاهرة إهمال الموظف وتقصيره في أداء واجباته أثناء الخدمة وبسببها ،، [١٩] .وعرفت بأنها : ((إخلال الموظف بواجباته الوظيفية مما يستوجب مسؤوليته الانضباطية)) [٢٠] كما تم تعريفها على أنها

((إجراء ينص عليه القانون تتخذه السلطة المختصة بالتأديب إزاء الموظف الذي يخلً بواجب أو أكثر من واجبات وظيفته، ويمس مركزه الوظيفي ، ويرتب آثاراً تنتقص من حقوقه الوظيفية)) [٢١].

ومن خلال استعراض ما ابداه الفقهاء من تعريفات للعقوبة التأديبية، يمكننا أن نستخلص تعريفاً لها نوجزه بمأنها ((جزاء مادي أو معنوي منصوص عليه قانوناً يصيب المركز القانوني للموظف المخل بواجباته الوظيفية وهو ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية للعلاقات الوظيفية)).

مما تقدم يمكن القول ان هذه التعريفات كلها تنظر الى العقوبة التأديبية بوصفها أداة بيد السلطة الادارية تستخدمها بناءً على نص في القانون، لغرض مواجهة مرتكبي المخالفات التأديبية من أجل المحافظة على الاحترام الواجب للقواعد المطبقة في المرافق العمومية. فالعقوبة التأديبية بهذه المثابة تعتبر مشروع لردع الجاني وزجره واصلاحه ومنعه من العودة الى ارتكاب الجريمة مرة أخرى.

الفرع الرابع

أنواع العقوبات التأديبية في النظام الإداري

لكي يتسنى لنا فهم العقوبة التاديبية بشكل ادق فلا بد من استعراض انواعها، ويُعد النظام المصري من ضمن الانظمة الادارية التي اعترفت للادارة بحق فرض العقوبة التاديبية على موظفيها من خلال العديد من العقوبات، تحددت تلك العقوبات الانضباطية والتأديبية في نص المادة (٦٠) من قانون الخدمه المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ وعلى النحو الاتي:

أولاً- العقوبات التأديبية التي يتم فرضها على العاملين المدنيين بالدولة (الموظفين) من غير شاغلي الوظائف العليا، وتتدرج تلك العقوبات من حيث الشدة والمخاطر ، كما يلي :

١-الإنذار.

٢- الخصم من الأجر لمدة لاتتجاوز ستين يوماً في السنة.

٣- الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل.

٤- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على السنتين.

٥- الخفض الى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة.

٦- الخفض الى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر الى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.

٧- الإحالة إلى المعاش .

٨- الفصل من الخدمة .

ثانياً-العقوبات التأديبية لشاغلي الوظائف العليا:وهي:

١-التنبيه. ٢-اللوم. ٣- الإحالة إلى المعاش. ٤- الفصل من الخدمة.

يلاحظ على المشرع المصري بموجب القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، قد قلص من عدد العقوبات التأديبية التي كانت تفرض على الموظف العام بموجب المادة (٨٠) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي، حيث كان عدد العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف (١١) عقوبة، بينما في ظل القانون الجديد حصرها بـ (٨) عقوبات فقط.أما بالنسبة للعقوبات التي تفرض على شاغلي وظائف الادارة العليا والادارة التنفيذية فلم يطرأ عليها أي تعديل.

ويلاحظ على التشريع المصري انه ذهب الى التمييز بين طوائف العاملين أو الموظفين، سواء من حيث الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف العام أو من حيث طبيعة الوظيفة ذاتها، وبنى هذه التفرقة تأسيساً على ان معيار المخالفة التأديبية معيار شخصي، فقد يقبل تصرف ما من موظف في درجة دنيا ولكنه لا يقبل من شاغلي الدرجات العليا، واذا كان من المقبول أن توقع جزاءات معينة على الدرجات الادنى ، فأن توقيع الجزاءات على الدرجات العليا قد يكون ماساً بكرامة الموظف مما يفقده مكانته وكرامته أمام المرؤوسين. وعلى ذات النهج سار المشرع الفرنسي ايضاً.

وفي الاردن حدد المشرع الأردني بموجب المادة (٤١/أ) من نظام الخدمة المدنية العقوبات الجائز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظفين على سبيل الحصر وهذه العقوبات فيما يلي:

١- التنبيه. ٢-الإنذار ٣- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر .

٤-حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.

٥-حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين.

٦- الاستغناء عن الخدمة . ٧-العزل .

ويلاحظ أن المشرع الأردني وزع الصلاحيات في توقيع هذه العقوبات حسب خطورتها وجسامتها، فأناط بالرئيس المباشر إيقاع العقوبات التي لاتتجاوز عقوبة الإنذار والتنبيه، وأناط بالمدير إيقاع العقوبات التي لا تتجاوز الحسم من الراتب، وأناط بالأمين إيقاع العقوبات التي لاتتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة، وأناط بالوزير إيقاع العقوبات التي لا تتجاوز الزيادة السنوية لمدة سنتين، إما بالنسبة لعقوبتي الاستغناء عن الخدمة والعزل فلا صلاحية لأي رئيس باستخدام هذا العقاب مباشرة، بل توكل إلى مجلس تأديبي يشكل من ثلاثة أعضاء.

وفي العراق نلاحظ ان المشرع لم يجعل في قانون الانضباط العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل هذه العقوبات تختلف بالنسبة لطبيعة الوظيفة العامة ومكانة شاغلها، كما هو الحال في قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥، ولكن الملاحظ ان العقوبات الجائز توقيعها على القضاة وأفراد القوات المسلحة تختلف بطبيعة الحال عن التي يجوز توقيعها على الموظفيين العموميين. ويمكن إجمال العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف العام وفقاً لاحكام المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، بما يأتي:

أولاً-لفت النظر. ثانياً-الإنذار.

ثالثاً-قطع الراتب. رابعاً- التوبيخ.

خامساً- إنقاص الراتب. سادساً-تنزيل الدرجة.

سابعاً-الفصل : ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة لمدة تحدد بموجب قرار الفصل ويتضمن الأسباب الموجبة التي استوجبت فرض العقوبة عليه .

ثامناً-العزل : ويكون بتنحية الموظف من الوظيفة نهائياً، وعدم جواز إعادة توظيفة في دوائر الدولة كافة، وذلك بموجب قرار مسبب من الوزير بالحالات التي تستوجب فرض تلك العقوبة .

ويلاحظ على التشريعات العقابية والخدمة المدنية في العراق والاردن اتجهت على العكس ما سار عليه المشرع المصري والفرنسي الى تحديد العقوبات التأديبية بصورة موحدة تسري على كافة العاملين أو الموظفين العموميين في الجهاز الاداري في الدولة دون تمييز.

وجدير بالذكر يلاحظ على السياسة التي ينتهجها المشرع الوظيفي بهذا الخصوص، هو انه يورد قائمة بالعقوبات التأديبية ويحددها على سبيل الحصر ويرتبها نوعاً ما بطريقة التدرج حسب شدتها تبدأ بالاخف عقوبة ومنتهيا بالاشد دون ان يتم تخصيص عقوبة تأديبية معينة لكل مخالفة تأديبية، حيث أنه لم يربط بين العقوبة التأديبية والمخالفة خلافاً لما معمول به بالتشريع الجنائي، وبهذا يكون قد ترك للسلطة التأديبية المختصة سلطة تقديرية في حرية اختيار العقوبة التأديبية التي تراها ملائمة للمخالفة التي تم ارتكابها من بين العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون.

وهكذا نلاحظ من خلال ما تقدم في هذا المطلب أن كلاً من المشرِّع المصري والأردني والعراقي، لم يضع تعريفاً محدداً للعقوبات التأديبية في تشريعاتهم المتعاقبة ، إلاّ إنهم أوضحوا أهم المخالفات التي تكون سبباً في فرض العقوبة على الموظف العام . وقدم كل من الفقه المصري والأردني والعراقي ، العديد من التعاريف للعقوبات التأديبية ، والتي أكدت على مساءلة الموظف العام عن الأفعال والأعمال والمخالفات وفق ما نص عليه القانون الخاص بفرض العقوبات التأديبية على الموظف العام . ووضع كل من القضاء المصري والأردني والعراقي ، تعريفاً محدداً للعقوبات التأديبية، أكدت على إن الموظف المخالف لواجبات وظيفته يرتكب ذنباً إدارياً يستوجب مساءلته عنه.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها

لبيان الطبيعة القانونية لعقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها يقتضي بنا البحث تقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الاول الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية ثم نعرج في الثاني لبيان المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية.

الفرع الاول

الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية

أذا تأكد اخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية أو خرج على مقتضياتها فإن ذلك يحتم على السلطة التأديبية توقيع العقوبة الانضباطية أو التأديبية المناسبة، جزاءا له على فعله المنحرف.[٢٢]

ولكن ما هو الاساس القانوني الذي ترتكز عليه هذه السلطة ، أو ما هي الطبيعة القانونية التي تكمن في هذه السلطة وعلى اساسها تنساب احكامها؟ تلك مسألة بالغة الدقة ثار بشأنها خلاف في الفقة والقضاء الاداريين حول تحديد اساس السلطة التأديبية المقررة للدولة على الموظف العام، والطبيعة القانونية لهذه السلطة.

ليس هناك إجماع بين الانظمة القانونية المختلفة على تحديد طبيعة واحدة لهذه العلاقة، بل يختلف تكييف هذه العلاقة في الدولة الواحدة من فترة زمنية إلى اخرى، نجد أن تحديد هذه الطبيعة لم تثبت على واحدة بل تتطور بتطور الطبيعة القانونية للدولة وفلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمذهبية...وهكذا.[٢٣]

على الرغم من تعدد النظريات التي توصف الطبيعة الخاصة بالعقوبة التاديبية الا اننا نذهب الى تأييد الراي القائل بإن العقوبة التأديبية او الانضباطية تجسد في مضمونها جزاءً إداريا نابعاً من التنظيم الوظيفي على اعتبار أنها لاتصيب الموظف العام إلا بمركزه الوظيفي، فهي بذلك تعتبر وسيلة الإدارة في تسيير موظفيها للمرافق العامة في الدولة باطراد وانتظام، وبذلك فهي تعتبر ذات طبيعة إدارية، كما إنها تعتبر من الحوافز السلبية في الوظيفة العامة لتضمنها نوعاً من الزجر والردع، فالعقاب يجعل الموظف الاداري يخشى من تكرار الخطأ لكي يتجنب فرض العقوبة بحقه، فهذا يعد حافزا لعدم الوقوع في الخطأ او المخالفة، وبذلك تقوم العقوبة التأديبية او الانضباطية بوظيفه ردعيه لقمع أي تقصير او إخلال بنظام العمل.

ما نود الاشارة اليه هنا ان العقوبة التأديبية او الانضباطية لها ذاتيتها الخاصة التي تميزها عن العقوبة الجنائية، في أنها لا تمس حياة الموظف او حريته او ماله وإنما تمس فقط مزايا وظيفته،وبهذه المثابة فإنها تعتبر ذات طبيعه وظيفيه فضلاً عن طابعها الإداري، وهي فوق هذا وذاك تعد عقوبة ذات طبيعه قانونية، لاتقرر ولا تنشأ إلا بمقتضى أداة قانونية، مما يجعلها والحالة هذه وسيلة الإدارة الفعالة لردع موظفيها وزجرهم عند الإخلال بواجبات وظيفتهم أو خروجهم على مقتضيات الوظيفة ، لكفالة حسن سير المرفق العام وانتظامه، وذلك بالحدود المنصوص عليها قانوناً.[٢٤]

الفرع الثاني

المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية

تتمتع جهة الادارة أو القاضي التأديبي بسلطة تقديرية في تكييف المخالفة التأديبية وأختيار ما يناسبها من جزاء، الا أن هذه التقدير يجب ألا يؤدي الى تجاوز حد المشروعية، فثمة مبادئ قانونية عامة تقيد السلطة التأديبية إدارية كانت أم قضائية، لذا وجب عليها ان تخضع لذات المبادئ التي حكم العقوبات الجنائية باعتبار أنها تنتمي للأسرة العقابية[٢٥]

وهذا ما أكد عليه المجلس الدستوري الفرنسي حين قرر أن ((هذه المبادئ لا تتعلق فحسب بالعقوبات التي يحكم بها القضاء الجزائي فحسب، وانما يلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذي طبيعة ردعية حتى لو عهد المشرع بسلطة اتخاذه إلى جهة غير قضائية.[٢٦]

وإذا كانت السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية في تكييف المخالفات التأديبية واختيار ما يناسبها من جزاء، فان هذه السلطة ليست امتيازا تحكميا بل تخضع الى مجموعة من القيود والمبادئ التي تحكم اختيار وتوقيع العقوبات التأديبية تتمثل تلك المبادئ بالاتي:

أولاً: مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية:

على الرغم إن المخالفات التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر كما هو الحال بالنسبة للجرائم الجنائية المنصوص عليها حصراً في قانون العقوبات، الا انها تشترك مع العقوبات الجنائية بكونها تخضع للمبدأ العام القائل (لا عقوبة الا بنص) ، بحيث لا تملك السلطات التأديبية ان تفرض عقوبة تاديبة غير تلك العقوبات المحددة من قبل المشرع، وإلا كان قرارها معيباً بعيب مخالفة القانون، فلا يجوز

مثلاً حرمان الموظف من الإجازة أو من الترقية أو نقله كعقوبة تأديبية على مخالفة ارتكبها.

ويقصد بمبدأ مشروعية العقوبة بوجه عام هو أن المشرع وحده الذي يحدد العقوبات،(وفقاً لمبدأ لاعقوبة الا بنص)، ومن ثم فأنه لا يجوز قانوناً للادارة توقيع عقوبة لم يرخص لها المشرع بتوقيعها[٢٧]، كما لا يجوز لها توقيع عقوبة غير العقوبات المنصوص عليها والا وقعت في مخالفة مبدأ لاعقوبة الا بنص وبالتالي عدم مشروعية قرارتها لمخالفتها لمبدا دستوري صريح، لذلك تبنت بشكل صريح الدساتير في الدول محل البحث على وجه الخصوص مسالة ادراج مبدأ لا عقوبة الا بقانون أو بناءً على قانون[٢٨]، ضمن الوثيقة الدستورية، وهذا الحكم ينصرف الى العقوبات عموماً جنائية كانت أم أدبية.

ويقتضي هذا المبدأ بعدم مشروعية أي قرار يصدر في حق الموظف يكون غير عقابي في ظاهره ولكنه يخفي في طياته عقوبة تأديبية، وهو ما يسمى (بالعقاب المقنع) وخير مثال عليه هو ان تقصد السلطة الإدارية إنذار موظف معين فتنفذ ذلك تحت ستار (النقل المكاني او التخطي في الترفيع او الحرمان من الندب أو الإعارة) إذ تعتبر العقوبة المقنعة في مثل هذه الحالات معيبة لخروجها على التعداد القانوني للعقوبات التأديبية أو مبدأ (مشروعية العقوبة التأديبية)[٢٩].

شهد القضاء الاداري العديد من المناسبات التي من خلالها اكد على خضوع العقوبة التاديبية لمبدأ المشروعية، ومنها ما ذهب اليه القضاء الإداري المصري بتأكيد لمبدأ مشروعية العقوبة التأديبية اعتبار القرار التأديبي الصادر بمجازاة عضو هيئة تدريس في الجامعة بإبعاده عن أعمال التدريس والبحث العلمي-وهو جزاء غير وارد في نظام تأديب أعضاء هيئة التدريس- قرار مخالف للقانون لأنه قضى بعقوبة لم يتضمنها القانون.[٣٠]

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية السابقة لهذا المبدأ ما قضت به في هذا المجال من إن (فصل المستدعي من الكلية بمقتضى الفقرة (و) من المادة (١٢) من التعليمات رقم (١٩٧٠/٤)الصادرة من وزير التربية والتعليم لمجرد (تفوهه بكلمات غير لائقة بحق أستاذه) مخالف لهذه التعليمات، لان الأفعال المبينة في الفقرة (و) المذكورة ليس من بينها مجرد التفوه بكلام بذيء او مخالف للآداب العامة...).[٣١]

وبدوره مجلس الانضباط العام أكد على مبدأ الشرعية في الكثير من قراراته على أن تلتزم السلطات التأديبية في المادة (الثامنة) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، التي حددت العقوبات التأديبية على سبيل الحصر والتي يجوز توقيعها على الموظف المخالف، وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الانضباط العام بأنه (...يكون قرارها هذا مخالفاً لنص القانون ولا يستند الى اساس قانوني، حيث ان اللجنة التحقيقية قد منحت نفسها صلاحيات هي لا تملكها....).[٣٢] كما قضى ذات المجلس بأن ((معاقبة الموظف بجزاء انقاص الراتب بنسبة ٢٠٪ من راتبه الشهري غير جائز، وذلك لتجاوزه النصاب القانوني المقرر وهو ١٠٪ من الراتب).[٣٣]

هذا وقد طبق القضاء الاداري مفهوم الشرعية في أحكام كثيرة تأكيداً على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، فوفقاً لمبدأ الشرعية لايجوز فرض عقوبة لم تقرر بنص وبالتالي لا يمكن معاقبة شخص عن فعل غير مجرم قانوناً.[٣٤]

ثانياً: مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة:

يعد مبدا تناسب العقوبة مع المخالفة ثاني اهم المبادى التي تحكم العقوبة التاديبية والذي يقتضي هذا المبدأ بضرورة فرض الإدارة للعقوبة التأديبية التي تتناسب مع المخالفة التي ارتكبها الموظف وان لا تغالي في معاقبته. فللسلطة التأديبية سواء كانت قضائية أم رئاسية أن تختار من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قوانين العقاب العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية المرتكبة، وهذا يخضع للسلطة التقديرية لهذه السلطة فهي تقدر تناسب العقوبة مع المخالفه التاديبية المرتكبة.

وترجع أهمية مبدأ التناسب الى كونه من أهم الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام المستمدة من المبادئ القانونية العامة ،بحيث يتعين على السلطة التأديبية ان تقدر الجزاء التأديبي على أساس التدرج تبعاً لمدى خطورة

الذنب أو الخطأ الأداري وما يتناسب معه من جزاء دون غلو. والتناسب في القانون العام او القانون الإداري هو صفة لعلاقة منطقية تربط بين عنصرين أو أكثر من عناصر القرار الإداري أو العمل القانوني العام، بحيث يتعين على مصدر القرار الإداري عدم إغفالها والخروج عليه نزولاً على دواعي مبدأ المشروعية.[٣٥]

فالأصل إن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة التي تفرضها على الموظف المخالف من بين العقوبات التي يقررها المشرع، إلا إن القضاء الإداري من خلال العديد من احكامه قد استقر على ان ممارسة هذه السلطة تبقى تحت رقابته ليتأكد من مسألة الملائمة بين جسامة المخالفة ومقدار العقوبة المفروضة.[٣٦] فالمحكمة الاداريه العليا في مصر، قد أكدت في قضائها على ضرورة توافر مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية التي أوقعتها جهة الادارة على الموظف والمخالفة المرتكبة التي بسببها تم توقيع هذه العقوبة، كشرط لمشروعية قرار العقوبة، وقد تجلى هذه الاتجاه بمناسبة دعوى قرار بفصل موظف لاعتدائه على أحد رؤسائه ، فلما طعن الموظف على هذا الاعتداء باعتباره ذنباً إدارياً يستوجب المساءلة فإنها خلصت الى الغاء القرار المطعون فيه حينما تبين لها عند بحث كافة ظروف إصداره وجود عدم تناسب صارخ.[٣٧]

ولم تجعل المحكمة الادارية العليا رقابتها على التناسب في المجال التأديبي مقصورة من حيث نطاقها الموضوعي على جانب واحد من جوانب تقدير العقوبة التأديبية وهو جانب الافراط أو الغلو في العقوبة باعتباره الاكثر وقوعاً، وانما أمتدت لتشمل الجانب الاخر وهو جانب التهاون أو التساهل في العقوبة . ففي حكم لها بتاريخ ١٩٩٣/٥/١٤ وقعت فيه المحكمة عقوبة أشد على المتهم الذي جاء فيه ((...نظراً لخطورة المخالفات المالية ولما تنطوي عليه من مساس بمال الدولة، وواجب الامانة الذي ينبغي أن يكون عليه شعار القائمين على المرافق العامة فقد رأت المحكمة تشديد العقاب على المتهم)).[٣٨]

بينما نجد ان سلطة مجلس الانضباط العام العراقي عند النظر بالطعن المقدم اليه أما ان تكون بالمصادقة على القرار أو أن يقوم بتخفيض العقوبة أو الغاءها وفقاً لاحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اذ نصت المادة (١٥/أولاً) منه على أن ((يختص مجلس الانضباط بما يأتي: أولاً- النظر في الاعتراضات المشار اليها في البند (٥) من المادة (١١) من هذا القانون وله أن يقرر المصادقة على القرار أو أن يتولى تخفيض العقوبة المفروضة أو الغاءها وفقاً لاحكام القانون)). وهي صور تحقق الرقابة على مبدأ التناسب في المجال التأديبي وفق هذا القانون، فالمجلس لايستطيع بحال من الاحوال أن يصدر قراره في الطعن بتشديد العقوبة التأديبية محل القرار المطعون فيه لان ذلك يعد أخلالاً بالمبدأ المستقر عليه في مجال الطعن بصورة عامة والقاضي بأنه (لا يجوز أن يتضرر الطاعن من طعنه) وبهذا يكون القضاء الاداري متمثلاً بمجلس الانضباط قد تميز عن نظيره المصري بهذا الصدد.

ففي رقابة التناسب كان مجلس الانضباط العام يقوم بفحص دقيق للوقائع المنسوبة الى الموظف ومدى وجودها حقيقة ومدى خطورتها، ثم يقيم العقوبة التي فرضتها الادارة، وهل هي متناسبة مع فعل الموظف ام لا ، أو بعبارة أخرى فإن المجلس يحل محل الادارة في تقدير العقوبة.

وفي مناسبات عديدة قد تبنى القضاء الاداري العراقي متمثلاً ((بالهيئة العامة)) لمجلس شورى الدولة تطبيق مبدا التناسب، ففي قرار حديث لها بتاريخ ٢٠١٢/٣/١٥ جاء فيه أنه ((....لدى التدقيق والمداولة من قبل الهيئه العامة لمجلس شورى الدولة وجد أن المعترضة قد طعنت بالحكم....ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون، ذلك أن المعترضة تعترض على عقوبة (الانذار) المفروضة بحقها بالامر المرقم ٣٠٣٧ في ٢٠١٠/١٢/١٣ بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية الدائمية الثالثة لعدم قيام المعترضة باتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة أمام المحاكم المختصة للمطالبة بقيمة الغرامات التأخيرية المترتبة بذمة أحد الناقلين أو تطبيق قانون التضمين رقم (١٢) لسنة (٢٠٠٦) المعدل، وقد وجد مجلس الانضباط العام ان العقوبة المفروضة شديدة لاتتناسب مع المخالفة المرتكبة والمنسوبة الى المعترضة وقرر تخفيضها الى عقوبة ((لفت النظر)) بما للمجلس من سلطة تقديرية مقررة بموجب البند (أولاً) من المادة (١٥) من

قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل..).[٣٩]

وقد اكد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ في المادة (٤٠/أ/٤) هذا المبدأ الذي عده من الضمانات التي يجب مراعاتها من قبل الجهات المختصة بالتأديب ، وشدد على عدم التساهل أو المغالاة بالإجراءات التأديبية التي يتم اتخاذها بحق الموظف المحال للمساءلة التأديبية، اذ نصت على وجوب ((التناسب بين العقوبة التاديبية المفروضة بحق الموظف وطبيعة المخالفة التي ارتكبها وعدم المغالاة أو التساهل بالإجراءات التأديبية المتخذة في حق الموظف)).

على الرغم من اغفال المشرع العراقي على ادراج صراحة هذا المبدا ضمن نصوص قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، والحال نفسه بالنسبة المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ الا انه اعتبر من ضمن المبادى الواجب اتباعها ضمنيا نظرا لاهميته كضمانه اساسية للمخالفة الوظيفية.

ثالثاً: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية:

من المبادئ القانونية المستقرة انه لا يجوز معاقبة شخص على فعل لم يكن مجرماً وقت ارتكابه، وهذا المبدأ ينطبق تماماً على العقوبات التأديبية كما ينطبق على العقوبات الجنائية .

ويعد مبدأ عدم الرجعية في العقوبة التأديبية من النتائج المهمة المترتبة على الاخذ بمبدأ الشرعية، ويجد هذا المبدأ اساسه وسنده القانوني في العديد من النصوص الدستورية[٤٠] . وبالتالي لا يجوز للمشرع نفسه أن يبيح هذا الخروج بالنص على انسحاب أثر الجزاء الى الماضي، لان هذا المبدأ ملزم للمشرع ليس فحسب بالنسبة للجزاءات الجنائية، بل وبالنسبة لجميع الجزاءات ذات الطبيعة العقابية.[٤١]

فهذا المبدأ يعني ان النتائج التي ترتبها العقوبة التأديبية او الانضباطية لا يكون لها أي اثر على وضعية الموظف العام الإداري إلا ابتداءً من تاريخ إقرار الجزاء التأديبي، بحيث لا ترد إلى تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية. الا انه هناك استثناءات ترد على هذا المبدأ نلخصها بالاتي:

١- في حالة توقيف الموظف العام عن العمل بسبب ارتكابه لذنب إداري جسيم ، فان أثار الفصل تمتد إلى تاريخ توقيف الموظف، على شرط أن توافق لجان التأديب على فصل الموظف العام.

٢- يسمح بالأثر الرجعي بجميع الحالات التي يكون فيها للموظف مصلحة.

٣- يسمح بالاثر الرجعي أيضاً تنفيذاً للاحكام القضائية الصادرة بالالغاء، على اساس أن هذه القرارات هي قرارات كاشفة وليس منشئة.

ولم يتضمن قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، ولا قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل، ولا نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ ،نصاً صريحاً يلزم السلطة التأديبية بهذا المبدأ، حيث يطبق هذه المبدأ في ميدان التأديب دون حاجة لوجود نص تشريعي صريح يفرض احترامه على السلطات التأديبية، لكونه مبدأ عام تقتضيه العدالة وضرورة استقرار المراكز القانونية، واحترام قواعد توزيع الاختصاص من حيث الزمان. نظرا لمكانته باعتباره من ضمن الاعمدة الذي يقوم عليها النظام العام.

فقد قضت بعض المحاكم الادارية بمبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية ومنها المحكمة الادارية المصرية بحكمها المؤرخ في ٢٠٠١/٣/١١ التي قضت فيه بأن ((العبرة بتوقيع الجزاء في لائحة الجزاءات المطبقة وقت صدور الجزاء التأديبي وليس باللائحة السابقة على صدور قرار الجزاء ولو كانت المخالفات قد وقعت في تاريخ سابق على صدور لائحة الجزاءات الموقعة).[٤٢]

وكذلك محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكم لها تقول أنه ((...لا يجوز قانوناً أن يكون للقرارات الإدارية الصادرة بفصل الموظفين اثر رجعي...)).[٤٣]

وعلى نفس النهج ذهب مجلس الانضباط العام مجلس الانضباط العراقي من خلال تبنيه هذا المبدأ في إحدى قراراته والذي جاء فيه "لا تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي إذا اكتسب ذوو العلاقة بها حقاً وأصبحت لهم مراكز قانونية ثابتة بعد مضي مدة الطعن القضائي بالقرار الإداري"[٤٤].

رابعا: مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية:

العقوبات التاديبية شانها شان العقوبات الجنائية محكومة بمبدا عدم تعدد العقوبات والذي يقصد به انه لا يجوز معاقبة الموظف عن

الفعل الواحد بعقوبتين تأديبيتين أصليتين ما لم يرد نص صريح يسمح بذلك، كان يعاقب الموظف المخالف بلفت النظر، ويعاقب أيضاً عن ذات المخالفة بإنقاص الراتب ، فالقرار التأديبي هنا يكون معيباً لمخالفته لهذا المبدأ.

إن قاعدة عدم جواز العقاب على الفعل مرتين من أهم النتائج التي رتبها الفقه على تطبيق مبدأ الشرعية في المجال التأديبي، وهذه القاعدة معمول بها في المجال الجنائي، وتعني في أبسط صورها عدم جواز الجمع بين الجزاءات تجاه المخالفة الواحدة.[٤٥] ذلك أن نفس الخطأ لا يمكن أن يرتب عليه أزدواج في الجزاء التأديبي.

قد تم تبني هذا المبدأ من قبل كل من المشرع والقضاء الاداري، فقد نص نظام الخدمة الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ في المادة (١٤٠/أ/٣) صراحة على هذا المبدأ بالقول ((لايجوز فرض أكثر من عقوبة تاديبية واحدة على المخالفة المسلكيه الواحدة التي يتم ارتكابها من قبل الموظف)). ونص على هذا المبدأ أيضاً قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ في المادة (٢٠) منه بالقول ((لايجوز فرض أو توقيع أكثر من عقوبة انضباطية واحدة بموجب هذا القانون عن فعل واحد)).

وعلى ذلك سار القضاء الاداري المصري على عدم جواز الجمع بين العقوبات بسبب نفس المخالفة، فقد قضت المحكمة الادارية العليا بأنه (لا يسوغ معاقبة العامل تأديبياً عن ذات الافعال غير مرة واحدة، ولا يسوغ للسلطة التأديبية ولا لسلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء التأديبي عن ذات الجرائم التأديبية لذات الفعل الذي سبق عقابه ومجازاته.....).[٤٦]

وقد طبق ذلك ايضاً مجلس الانضباط العراقي، حيث أكد في العديد من احكامه على عدم جواز معاقبة الموظف عن الجرم مرتين، ففي قرار له بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/١٢ جاء فيه (...وقد نفذت تلك التوصيات بالامر الاداري المطعون فيه، حيث ان الامر الوزاري تضمن ثلاث عقوبات احداها فقط وفق قانون انضباط موظفي الدولة. وحيث أن ما أرتكبه المعترض لا يتناسب مع هذه الشدة في فرض العقوبات، لذا يرى المجلس بان العقوبة الاولى وهي اعفاؤه من منصب معاون مدير عام كافيه لما نسب اليه من أفعال، وتنزيل درجته درجة واحدة وعدم تلسمه أي مسؤولية أدارية أو مالية لاتتناسب مع ما قام به من افعال نسبيت اليه....عليه قرر تعديل العقوبات المفروضة على المعترض وجعلها واحدة فقط وهي اعفاؤه من منصب معاون مدير عام وإلغاء بقية العقوبات المفروضة عليه بالامر الوزاري المطعون فيه وهي تنزيل درجته درجة واحدة وعدم تسلمه لأي مسؤولية إدارية).[٤٧]

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بهذا السياق بأنه ((إذا عاقب عميد كلية الحقوق المستدعية على المخالفة الصادرة عنها، فيمتنع على اللجنة التأديبية أن تعاقبها على ذات المخالفة)).[٤٨]

ويتطلب تطبيق هذا المبدأ توافر شروط معينة هي (وحدة المخالفة التأديبية، ووحدة النظام القانوني الذي يحكم المخالفين، ووحدة السلطة التأديبية، واستنفاذ العقوبة التأديبية للإجراءات القانونية بحيث تصبح العقوبة نهائية).[٤٩]

المبحث الثاني

مفهوم تسبيب القرار التأديبي

بعد ان انتهينا من التعريف بالعقوبة التاديبية حري بنا في هذا المبحث ان نتناول ماهيه مفهوم تسبيب القرار الاداري والذي عُد من الضمانات المعاصرة التي يجب توافرها في كل مسألة يوجب تسبيبها وأن لم ينص عليها. فإذا كان الاصل بالقرار الإداري هو عدم تسبيبه إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبيب، فإن القرار الانضباطي والتأديبي على النقيض من ذلك لأنه قرار ذو صبغة قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً الأمر الذي يجب معه أن يكون مسبباً[٥٠]. ففي قرار لمحكمة القضاء الاداري المصرية تقول فيه (إنه إذا كان الاصل في القرار الاداري عدم تسبيبه إلا إذا نص القانون على وجوب التسبيب فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك يجب أن يكون مسبباً).[٥١] ففي مجال التأديب نلاحظ ان الادارة ملزمة دائماً بذكر السبب الذي دفعها لاتخاذ قرارها التأديبي سواء نص القانون على ذلك ام لم ينص، وهذا استثناء من الاصل وهو الزام الادارة بتسبيب قرارها التأديبي.

ومن أجل الوقوف على معنى التسبيب لابد من بيان مفهومه ، وسوف يتم تناوله في ثلاث مطالب، الأول في تعريف التسبيب ، والثاني في أهمية التسبيب وشروطه، والثالث في الأساس القانوني للتسبيب.

المطلب الأول

تعريف التسبيب

يرجع الفضل الاول لولاده مصطلح التسبيب للنظام الإداري في فرنسا التي اعتبرت الموطن الاصلي الذي منه تم تبنيه في العديد من الانظمة الادارية، وكان الظهور الاول لهذا المصطلح لغويا خلال القرن الثامن عشر، وكان يقصد به تضمين الاحكام القضائية بالأسباب الضرورية التي ادت الى وجودها.[٥٢]

ومن هذه النواة قد تم تناول التسبيب بالتعريف فقد عرف ((بأنه التزام قانوني تعلن بمقتضاه الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه)).[٥٣]

ويقصد بالتسبيب أيضا بأنه بيان الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي بنت عليها المحكمة حكمها[٥٤].

كما يقصد بتسبيب حكم أو قرار العقوبة التأديبية بيان أو ذكر الأسباب التي قام عليها القرار التأديبي وهو من الضمانات الشكلية الواجب ذكرها في القرار أو الحكم التأديبي[٥٥].

كما يُعرف التسبيب بأنه ذكر وتحديد الأسباب التي كونت سلطة التأديب عقيدتها بفرض العقوبة الانضباطية وفقا للقانون بصورة صريحة وواضحة ، بما يمكن الموظف المعاقب من تفهم تلك الأسباب بمجرد قراءة القرار، ويمكن القضاء من أعمال مراقبته عليها[٥٦].

كما يقصد بتسبيب القرار التأديبي بانه ذكر المبررات التي لأجلها صدر لإحاطة الموظف به بالوقائع التي عوقب لأجلها.[٥٧]

نستخلص من ذلك أن كل هذه التعريفات لها نفس المدلول وتصب في معنى واحد هو أن التسبيب هو إفصاح الإدارة عن سبب قرارها الاداري وكذلك تبرير العقوبة التأديبية أو الانضباطية من خلال كتابة المبررات في صلب القرار التأديبي.

المطلب الثاني

فائدة التسبيب وشروطه

لبيان أهمية وفائدة التسبيب يقتضي بنا البحث تقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الاول فائدة التسبيب للعقوبة التأديبية ثم نعرج في الثاني لبيان شروط التسبيب العقوبة التأديبية.

الفرع الأول

فائدة التسبيب

يرجع السبب الرئيسي من تبني الكثير من التشريعات الوظيفية لادراج شرط التسبيب بنصوصها التشريعية الى الأهمية التي يحوزها التسبيب في مجال الضمانات التاديبية للموظف، وتبرز الأهمية الكبيرة للتسبيب من حيث توفير الطمأنينة لدى المتقاضين من جهة، ولاعمال رقابة جهات القضاء العليا من جهة أخرى[٥٨]، تلك الأهمية اعتبرت من اهم الأسباب التي دفعت المشرع الى سحب ضمانه التسبيب إلى القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب استثناءا من الأصل العام الذي يعفي جهات الإدارة من تسبيب قراراتها حيث اشترط المشرع في جميع قوانين العاملين الحكوميين أو في القطاع العام أن ((...يكون القرار الصادر بفرض العقوبة التأديبية مسببا))[٥٩].

ويعد التسبيب من أهم الضمانات المهمة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم[٦٠]، بحيث يعد التسبيب شكلية جوهريه يترتب على عدم اتباعها بطلان القرار الإداري، وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بقولها (وحيث ان من المسلم به إن الادارة ليست ملزمة بان تذكر سبب تدخلها إلا حيث يحتم عليها القانون ذلك فيصبح التسبيب عنصرا من العناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من ناحية الشكل).[٦١]

وكما يساهم التسبيب بشكل مباشر في توفير الضمانة الهامة في مجال المحاكمة والمساءلة التأديبية، حيث ان تسبيب القرار الانضباطي والتأديبي من شأنه طمأنة الموظف بانه قد جوزي عن الاخطاء التي نسبت اليه وابدى دفاعه بشأنها، بالتالي يتحقق اعمال رقابة الموظف على صحة القرار التأديبي، بما يشتمل عليه هذا القرار من وقائع وادلة واستخلاصات مما قد يحمل الموظف على الاقتناع بقرار الجزاء، ويساعد في تحقيق الغاية منه.[٦٢] ويؤدي الى تقليل دعاوي تجاوز حدود السلطة.[٦٣] اما اذا لم تكن الاسباب مقنعة للموظف فيكون له ان يطعن في قرار الجزاء بالوسائل المقررة قانوناً.[٦٤]

ومن جهة ثانية ، فان التزام السلطة التأديبية ببيان اسباب القرارالتأديبي، يؤدي من شأنه اعمال الرقابة الذاتية لتلك السلطة من خلال التريث وعدم التسرع بإصدار القرارات، وقيامها بواجب البحث والتدقيق وامعان النظر قبل اصدار القرار التأديبي، وهذا بطبيعة الحال من شأنه ان ينزل قرارها منزلة الاحترام ويسلمه من مظنة التحيز والاستبداد او التأثر بعاطفة، الامر الذي يساعد على اصدار القرارات التأديبية متفقة وحكم القانون غير مشوبة بما يعرضها للبطلان او الالغاء.[٦٥]

بالإضافة الى ذلك فإن التسبيب يفتح الطريق لضمانة هامة أخرى وهي (الرقابة القضائية)، اذ ان بيان الاسباب يتيح للأفراد الطعن على اساسها، ويسهل بطبيعة الحال للقضاء المختص عملة بالرقابة على صحة القرار التأديبي.[٦٦]

من كل ذلك نستخلص أهمية وفائدة تسبيب القرارات في نواحي متعددة فالتسبيب مهم للأفراد والإدارة أو الاثنين معاً، فضلاً عن فائدته بالنسبة للقاضي الإداري، لهذا فان تسبيب القرار او الحكم الصادر بالعقاب على الموظف مثلاً يدفع الجهة الإدارية إلى التبصر والتأني حين تقوم بتحديد المخالفات التي تثبت بحقه ويحثها على التأمل قبل إصدار قرار الجزاء كما انه من ناحية أخرى يؤدي إلى علم الموظف بما نسب إليه وعوقب من أجله وهو أمر توجبه ضرورة تمكين الجهة المختصة بنظر الطعن في الحكم او في القرار من ممارسة اختصاصها على الوجه السليم، وتمكن القاضي الإداري عند تعرضه للقرار الإداري بمناسبة دعوى الإلغاء أو التعويض التي تعرض عليه من أحكام رقابته وتركيزها عليه.

الفرع الثاني

الشروط الواجب توافرها في تسبيب العقوبة التأديبية

هنالك عدة شروط يجب توافرها في تسبيب العقوبة التأديبية لعل من أهمها:

١- أن يكون التسبيب مكتوباً ويفي بالغرض ، لذلك يستبعد القرار الشفوي من نطاق تطبيق التسبيب. فالغاية من كتابة التسبيب هي إعطاء الفرصة للموظف (الذي له مصلحة في الطعن بالقرار) وكذلك إفساح المجال للقاضي للنظر في صحة الأسباب التي استندت عليها الإدارة عند فرض العقوبة التأديبية على الموظف العام ، وإلغائها إذا تبين عدم صحتها.[٦٧]

٢- يجب أن يكون التسبيب كافياً[٦٨]، يعني هذا الشرط انه يجب أن تكون الأسباب واضحة وكافية بحيث يحقق التسبيب الغرض منه، فلا يكفي أن يتضمن القرار أسباباً، بل يجب أن تكون هذه الأسباب كافية لحمله، وإلا كانت معيبة بالقصور.

٣- يجب أن يحتوي القرار على أسبابه في صلبه حتى يخرج القرار حاملاً بذاته كل أسبابه.[٦٩]، إذ من الضروري أن يتضمن القرار التأديبي الأسباب التي أدت إلى حدوث النتيجة التي توصل إليها بشرط أن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار التأديبي حتى يكون من السهل معرفتها والرقابة على مدى صحتها. ففي قرار للمحكمة الادارية العليا المصرية تقول فيه ((يشترط لصحة القرار التأديبي ان يرد التسبيب في صلبه وان يكون سائغا ومستخلصاً من أصول موجودة اثبتتها السلطة التأديبية)).[٧٠]

٤- يجب أن يكون التسبيب معاصراً للقرار[٧١]، وذلك تأكيداً على إن الإدارة كانت على بينة من أمرها عند إصداره ، كما إن التسبيب اللاحق فيه شبهة على الإدارة تتمثل في اختلاقها أسباب أخرى للقرار.

٥- يجب أن يكون التسبيب واضحاً بدرجة يمكن تفهمه ورقابته ، فالتسبيب الناقص حكمه حكم عدم التسبيب[٧٢].أي أن يحمل القرار الصادر بفرض العقوبة التأديبية في ذاته أسباب فرض العقوبة على الموظف العام وبصورة محددة وصريحة ومباشرة ، بما يمكن الشخص العادي من فهم واستيعاب الأسباب الواقعية والقانونية الحقيقية التي حملت مصدر القرار على إصداره، فإذا اكتفى القرار الانضباطي والتأديبي بترديد حكم القانون فقط دون توضيح الأسباب التي من اجلها اتخذ ذلك القرار أعتبر بحكم القرار الخالي من ضمانة التسبيب.

ففي قرار لمحكمة العدل العليا الأردنية السابقة جاء فيه (إن مبادئ الفقه الإداري قد استقرت على انه كلما ألزم الشارع جهة الإدارة تسبيب قراراتها وجب عليها أن تذكر الأسباب بصورة واضحة وجلية وإلا فيكون القرار مجافياً للقانون وباطلاً).[٧٣]

المطلب الثالث

الاساس القانوني لضمانة تسبيب العقوبة التأديبية

في هذا المطلب نود طرح تساؤل مهم حول الاساس الذي تستند عليه الادارة في تسبيب قراراتها؟ فمعرفة الاساس القانوني لاي عمل قانوني يضفي عليه الصفة القانونية والالزامية، كما قدمنا سابقاً بان الأصل العام او القاعدة العامة بشأن تسبيب القرار الاداري هو ان الادارة غير ملزمة بهذا التسبيب عند إصدارها لقراراتها الإدارية مالم يلزمها المشرع بذلك، ونتيجة لذلك تتمتع الادارة بقدر كبير من الحرية في عدم التصريح بأسباب قراراتها طالما لا يوجد نص قانوني يلزمها بذلك، اذ يفترض دائماً ان سبب القرار هو المصلحة العامة، وتطبيقاً لهذه القاعدة فان الادارة حرة في الادلاء بأسباب قراراتها.

ولكن تبقى الآراء حول وجوب او عدم وجوب تسبيب العقوبة التأديبية متباينة ومختلفة حسب كل منظومة قانونية.

ففي مصر: نصت التشريعات المصرية المتعاقبة الخاصة بالوظيفة العامة على ضرورة تسبيب القرارات الانضباطية والتأديبية، اذ تجد ضمانة تسبيب القرار التأديبي اساسها في قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ حيث نص على وجوب ان يكون القرار الصادر بفرض الجزاء مسبباً حيث نصت المادة (٥٦) من القانون على انه ((لا يجوز توقيع اي جزاء بحق الموظف الا بعد أجراء التحقيق معه كتابة وسماع اقواله وتحقيق دفاعه ويجب ان يكون القرار الصادر بفرض الجزاء مسبباً)). ويمكن الاستنتاج من خلال هذا النص بان تسبيب القرار التأديبي امر وجوبي سواء كان مصدر القرار محكمة تأديبية او سلطة رئاسية، لان النص ورد شاملاً لكل قرار تأديبي.

كما نصت المادة ٤٣ من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) عن المبدأ نفسه بقولها ((لا يجوز تأجيل النطق بالحكم أكثر من مرة وتصدر الأحكام مسببة..)). كما نجد ان قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ في المادة (٢٨) منه نص على وجوب والزامية تسبيب القرارات الصادرة عن المحاكم التأديبية على وجه الخصوص.

وقد أوضحت المحكمة الادارية العليا في مصر ضرورة الالتزام بضمانة التسبيب للجزاء التأديبي وان لم يتم النص عليها قانوناً، باعتبارها تمثل الحد الادنى من الضمانات الواجب توافرها في كل محاكمة تأديبية والذي تمليه العدالة المجردة وضمير الانصاف والاصول العامة في المحاكمات ، ولكونها من المبادئ الاولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات، سواء في المحاكمات الجنائية او التأديبية، كما اعتبرت ان القضاء التأديبي هو قضاء عقابي عندما يتعلق الامر بالمخالفات الادارية، لذلك يجب تسبيب القرار التأديبي بما يزرع الاطمئنان في نفس الموظف الى صحة وثبوت الوقائع التي تم اتهامه بها[٧٤].

وفي الاردن: نصت المادة (١٥٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي بان (على المجلس التأديبي أن يصدر القرار النهائي بأي دعوى تأديبية احيلت اليه، خلال مدة لا تتجاوز ((٩٠)) يوما من تاريخ أنعقاد أول جلسة، ويجب ان يكون القرار متضمناً العلل والاسباب التي بني عليها، كما نصت على ان يتضمن تسبيب القرار التأديبي بيان الواقعة والوقائع المستوجبة للعقوبة، بحيث بإمكان الموظف المتهم معرفة اسباب القرار الذي صدر ضده من خلال قراءة القرار وهذا ما يسهل عليه الطعن بالقرار التأديبي بالإلغاء).

ويلاحظ على التشريعات الاردنية المتعاقبة الخاصة بالوظيفة العامة ، انها قد أوجبت تسبيب القرارات التأديبية الصادرة من قبل المجالس التأديبية ، فيما خلت من اي نص قانوني يلزم السلطات التأديبية الرئاسية بتسبيب قراراتها الصادرة بفرض عقوبة تأديبية على الموظف.

وهذا يعني ان اعمال ضمانة شكلية التسبيب مقصوره وفقاً لهذا النظام على القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية، فهي بالتالي لاتشمل قرارات التأديب الصادرة عن الرؤساء الاداريين، وهو امر انتقده بعض الفقهاء[٧٥]، لكون القرارات الانضباطية والتأديبية الصادرة من قبل السلطات التأديبية الرئاسية أولى بالتسبيب من تلك التي تصدر عن المجالس التأديبية اتقاءاً لتعسف تلك السلطات عند اصدارها للقرارات التأديبية، خاصة وان الضمانات المتاحة في

التأديب الرئاسي اقل من مثيلاتها في التأديب القضائي او شبه القضائي.

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الاردنية السابقة على انه اذا لم يلزم المشرع الادارة بتسبيب قراراتها فبإمكانها ان لا تذكر تلك الاسباب، وعدم ذكرها للأسباب لا يؤدي الى بطلان القرار ، وهذا بناءً على المبدأ العام المعمول به في الاردن الذي لا يلزم السلطة التأديبية بتسبيب القرار التأديبي ما لم يوجد نص في التشريع يلزمها القيام بذلك، وبالتالي فانه لا تعتبر القرارات الادارية بما فيها القرارات التأديبية الغير مسببه قرارات غير مشروعة اذا لم يكن هناك نص قانوني يلزمها صراحة بوجوب التسبيب.[٧٦]

وفي العراق : هناك العديد من النصوص القانونية المتفرقة في النظام القانوني للدولة العراقية نجدها تلزم الإدارة بوجوب تسبيب قراراتها، إلا إن ما يهمنا بهذا الصدد هو بيان الأساس القانوني للتسبيب في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة (١٩٣٦) الملغي وقانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل.

فبشأن قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ (الملغي) لم ينص المشرع بموجب هذا القانون على وجوب تسبيب القرار الانضباطي بشكل مباشر مما يوحي بان جميع القرارات والأحكام الانضباطية لايلزم تسبيبها، إلا إن المشرع قد تلافى النقص التشريعي الذي صاحب قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ بإصداره. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١[٧٧]. إذ اتجه بشكل واضح إلى إلزامية تسبيب القرارات الانضباطية فقد نصت المادة ٨/سابعاً على أنه....وتكون (...بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل متضمناً الأسباب والعلل التي استوجبت فرض العقوبة عليه). كذلك نص المادة ٨/ثامناً على ان (العزل يكون بتنحية الموظف...وذلك بقرار مسبب من الوزير...). فعقوبة العزل في القانون العراقي هي تنحية الموظف نهائيا عن الوظيفة العامةولا يجوز إعادة توظيفه في جميع دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بموجب قرار مسبب من قبل الوزير وفي إحدى الحالات المنصوص عليها في هذه المادة.

والحقيقة ان التسبيب لا يقتصر على عقوبتي الفصل والعزل في ظل القانون أعلاه وإنما أصبح إلزاميا في فرض العقوبة الانضباطية ولكل العقوبات فقد اوجب القانون ضرورة ان تقوم الإدارة بذكر فعل الموظف عند معاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية وهذا يعني ضرورة ووجوب ذكر سبب القرار التأديبي أو الانضباطي أي تسبيب القرار ولجميع العقوبات وهذا ماورد في المادة (٨) بجميع فقراتها.

كما نصت المادة (١٠/ثانياً) من القانون أعلاه على انه (تتولى اللجنة التحقيقية التحقيق تحريرياً مع الموظف...وتحرر محضر بذلك تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما تم سماعه من أقوال مع توصياتها المسببة).

ومن المعروف إن المشرع إذا تطلب تسبيب هذه التوصيات فانه من باب أولى أن يوجب تسبيب قرار فرض العقوبة سواء كانت خفيفة أم شديدة.

حيث إن المشرع في تعديل قانون انضباط موظفي الدولة أجاز الطعن أمام مجلس الانضباط العام على كافة العقوبات التي تم النص عليها وذلك بموجب نص المادة (٨) من هذا القانون[٧٨]، بعد ان كانت العقوبات الثلاثة الأولى ((لفت النظر- الإنذار- قطع الراتب)) باتة لايمكن الطعن فيها، وبالتالي فان كل قرار يخضع للطعن يجب أن يصار إلى بيان الأسباب التي أدت إلى إصداره.

وحسناً فعل المشرع بالغاءه كل ما يتعلق بجعل قرار مصدر العقوبة باتاً، نظراً للآثار السلبية التي تترتب على العقوبات الباتة المفروضة بحق الموظف ، وذلك من أجل فسح المجال أمام الموظف المعاقب بالطعن أمام محمكة قضاء الموظفين في القرار الانضباطي الصادر بحقه. ونؤيد الاتجاه الذي جاء به المشرع بضرورة التسبيب كونه يشكل خطوة إلى الإمام في مجال الضمانات التي يطمح إليها الموظف.

أما بما يتعلق بقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل) فقد نصت المادة (٣٦) منه على انه ((لا يتم ينقل الموظف من محل وظيفته الا بعد قضائه فترة لاتقل عن (٣) سنوات اذا كان في الأماكن الاعتيادية، وبمدة لا تقل عن سنة ونصف في الأماكن التي يستحق فيها تناول

المخصصات المحلية، ولايجوز نقله قبل ذلك الا بمقتضى المصلحة العامة او ضرورة صحية ويجب ان تستند مقتضيات المصلحة العامة الى أسباب معينة تذكر في أمر النقل...)).

ومما يجب التنويه إليه بهذا الصدد ان قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة (١٩٧٩) المعدل قد أكد على ضمانة التسبيب في المادة ٥٩/اولاً، حينما نصت على انه (لمجلس العدل إنهاء خدمة القاضي من الصنف الرابع او نقله إلى وظيفة مدنية بناء على قرار مسبب بعدم أهليته للقضاء ويتم ذلك بمرسوم جمهوري).

وكذلك قانون أصول المحاكمات الجزائية لقوى الأمن الداخلي فقد وردت نصوص عديدة أشارت إلى التسبيب منها ما نصت عليه المادة ٦٠/ثالثاً ((يجب ان يتضمن قرار التجريم... وان يتضمن الوقائع المتحققة كعناصر للجرم والأسباب الموجبة للحكم...))[٧٩].

أما العقوبات المفروضة على العسكريين في الجرائم المعاقب عليها بموجب أحكام قانون العقوبات العسكري رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٧ فقد استوجب التسبيب في المواد (١٥-٧٢) وكذلك الحال بالنسبة لقانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ أيضاً اشترط التسبيب في العديد من مواده[٨٠].

نستنتج مما تقدم أن المشرع انتهج السبيل الذي يذهب إلى إن الإدارة غير ملزمة بالتسبيب إلا حيث يوجد نص صريح يلزمها بذلك وهذا النص موجود في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الذي يعد بالتأكيد هو الأساس القانوني للتسبيب في العراق، إضافة إلى القوانين الخاصة السالفة الذكر، ونود الإشارة إلى انه لم نجد إثناء بحثنا قانون للإجراءات الإدارية في العراق إذ يتم الرجوع إلى قوانين أخرى مثل قانون المرافعات المدنية وقانون أصول المحاكمات الجزائية لذا نرى ضرورة أن يقوم المشرع تشريع قانون إجراءات إدارية يوضح الطريق الذي تسير عليه إجراءات فرض العقوبات الانضباطية والضمانات التي يتمتع بها الموظف وبذلك نكون خلقنا شيئاً من الاطمئنان لدى الموظف بسلامة القرارات والإحكام التي تصدر ضده، وبالتالي نشرنا جو من الثقة بين الموظفين مما له أثر واضح على إنتاجيتهم.

ومن القرارات الصادرة عن مجلس الانضباط العام بشأن التسبيب ما يأتي:

١- ففي قرار للمجلس جاء فيه (.. ولدى وقوف المجلس على عقوبة العزل المفروضة بحق المعترض وجد انه لم يراعِ في فرضها تطبيق القانون تطبيقاً صحيحا ..... وحيث ان قرار العزل الذي جاء بهذا الشكل قد كان معيباً لعدم مراعاته الشكلية القانونية في إصداره وافتقاره الى التسبيب المنصوص عليه في المادة رقم ٨ الفقرة ثامناً من القانون، لذا قرر المجلس الغاء عقوبة العزل...)[٨١].

٢- وفي قرار أخر قرر ((...ان عقوبة العزل لايجوز إيقاعها الا بقرار من الوزير المختص وعلى ان يكون القرار مسببا...))[٨٢].

مما تقدم نستطيع القول ان اتجاه القضاء العراقي قد استقر على المبدأ العام في التسبيب وهي إن لا تلزم الإدارة في تسبيب قراراتها إلا أنها في بعض الحالات وفي حالة وجود نص صريح يلزمها بتسبيب قراراتها الإدارية استلزم أن تكون القرارات والأحكام مسببة، وهذا حسبما نعتقد منهج سليم ويوفر ضمانة مهمة للموظف والسلطة المختصة بالعقاب معاً.

المبحث الثالث

جزاء عدم أحترام الإدارة الالتزام القانوني بتسبيب العقوبة التأديبية

لبيان مشروعية والزامية الادارة بتسبيب قرارتها المتعلقة بالعقوبة التاديبية، يدفعنا الى اثاره تساؤل مهم وهو هل هنالك جزاء يمكن ان يترتب على الادارة جراء مخالفتها بعدم تسبيبها للعقوبة التي تفرضها ؟ وهل يعتبر اغفالها عن شرط التسبيب يشكل مخالفة ادارية وبالتالي يؤثر على مشروعية القرار المنظم للعقوبة التاديبية؟ هذه التساؤلات بدورها تحتاج الى اجابه والتي سوف نجيب عليها من خلال هذا المبحث، كما معلوم لدينا أن مبدأ المشروعية يوجب على الإدارة أن تخضع لأحكام القانون وأن تظل ممارساتها ضمن حدود دائرته، حتى إذا خالفته اعتبرت أعمالها غير مشروعة مادام وأنها تحللت من الالتزام بأحكام القواعد القانونية، هذا ما اكده الفقيه هارت في كتابة المشهور(مفهوم القانون) عام ١٩٦١ والذي ميز

فيه بين القواعد القانونية التي تحمل صفة الالزام والتي تسمى الاولية وبين القواعد القانونية الخاصة بالعقوبة والتي توصف ثانوية كونها تطبق في المرحلة الثانية عندما يتم خرق القواعد الاولية فعلا(٨٣) فالنصوص القانونية التي تلزم الادارة بتسبيب قراراتها المتعلقة بالعقوبة التاديبية تعتبر قواعد اولية او الاساسية في حين القواعد التي تنظم الجزاء على الادارة في حال اخلالها بعدم استفاء شرط التسبيب تعتبر قواعد ثانوية، لكي تكتمل عملية التعاقب الدائم للقواعد القانونية لابد من وجود نصوص تفرض جزاء على مخالفة الادارة للمشروعية القانونية بمخالفتها للنصوص التي تفرض عليها التسبيب في اعمالها الادارية.

حيث أن وقوف الإدارة في أعمالها عند أحكام القانون والتزامها بمقتضياته هو الذي يخرجها من دائرة الحكم الاستبدادي ويعدها في مصاف الحكم القانوني ، وعليه لابد من ترتيب الأثر القانوني على كل تصرف تخالف فيه الإدارة أحكام القانون أو تخرج عن مقتضياته أو تتجاوز حدود سلطتها، فأن هي فعلت ذلك استحقت أعمالها هذه الإلغاء أو البطلان وبالتالي التعويض، عما ينجم عن هذه الأعمال من أضرار.

لذا فأن الأساس الذي تقوم عليه دعاوى الإلغاء والتعويض يتمثل في مبدأ المشروعية ويرتبط بهذا المبدأ وجوداً وعدماً . لذلك سنتناولهما في مطلبين كجزاء يترتب على مخالفة الإدارة لأحكام التسبيب وكما يأتي :-

المطلب الأول : إلغاء القرار التأديبي.

المطلب الثاني :التعويض عن القرارات التأديبية.

المطلب الأول

إلغاء القرار التأديبي

أن الغرض من تنظيم الإجراءات التأديبية بقواعد قانونية يضعها المشرع هو حماية مصالح مهمة، ومن اجل تحقيق ذلك رتب القانون جزاء على مخالفة تلك القواعد، وغالباً ما يكون الجزاء هو إلغاء العمل المخالف لأحكام القانون، ومن ذلك لزوم تسبيب القرار التأديبي او الانضباطي الذي يشكل ضمانة للأفراد من حيث إخضاع الأسباب المصرح عنها لرقابة القضاء من حيث صحة وجودها المادي والقانوني وصحة تكييفها وأحياناً مدى ملاءمتها للقرار، فإذا أهملت الإدارة تسبيب القرار كان معيباً في الشكل يستوجب الإلغاء.(٨٤)

وان تسبيب القرار التأديبي يعتبر من قبل الضمانات المهمة التي تكفل عدالة العقوبة التأديبية، فهو فضلاً عن انه يحقق المصلحة العامة من خلال تأديب الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة المنوطة به، فانه يحقق أيضاً المصلحة الخاصة للموظف المعاقب تأديبياً من حيث ضمان عدالة العقوبة التي توقع عليه، وحمايته من جور وتعسف سلطة التأديب، وكل ذلك يضفي الاطمئنان إلى نفسه والاستقرار في عمله. بالاضافة الى أن التسبيب يمكن السلطات التأديبية من تحري أسباب القرار والوقائع التي تبرر توقيع العقوبة التأديبية والأسباب القانونية التي استندت إليها سلطة التأديب في إصداره، مما يتيح للقضاء بالتالي أعمال رقابته على ذلك من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام.(٨٥)

وإذا كان الأصل الذي استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين إن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا اوجب القانون عليها ذلك، فان تسبيب القرار التأديبي ضرورياً وواجباً ولو لم يشترط القانون ذلك بحيث يحتوي القرار التأديبي في صلبه على أسبابه.ومن هنا يستوجب قانون الخدمة المدني العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١. إذ اتجه بشكل واضح إلى إلزامية تسبيب القرارات والعقوبات الانضباطية. وكذلك الحال بالنسبة لقانون الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ استوجب أن يكون القرار التأديبي الصادر من المجلس التأديبي مسبباً اذ نصت المادة ١٥٢ منه (على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على (٩٠) يوماً من تاريخ أنعقاد أول جلسة لهذه الغاية، متضمناً بيان العلل والأسباب التي بني عليها مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها). وكذلك الحال في مصر اذ تجد ضمانة تسبيب القرار التأديبي أساسها في قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ حيث نص على وجوب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً.

ويعتبر تسبيب القرار التأديبي بهذا المعنى من الضمانات الهامة التي تكفل عدالة الجزاء

التأديبي الذي يوقع على الموظف وتحميه من تعسف الإدارة، وهذا التسبيب أمر تمليه المبادئ القانونية العامة حتى لو لم يرد نص خاص يقرره لان القرار التأديبي ذو صبغة قضائية ويفصل في موضوع يختص به القضاء أصلاً لذا يجب أن يكون مسببا.[٨٦]

ولضمان صيانة واحترام الادارة لمبدا المشروعية عند قيامها باصدار عقوبات تاديبية لابد من ان يكون هنالك جزاء يفرض عليها في حال مخالفتها للنصوص القانونية الخاصة بالتسبيب، يعد جزاء الالغاء من وسائل ردع الادارة عن مخالفتها للمشروعية القانونية، فلابد من المشرع ان يتبنى موقف صريح بفرض العقوبة على الادارة في حال اغفالها عن تسبيب قراراتها المتعلقة بالعقوبة التاديبية، لكن في الواقع قد اغفل المشرع عن ادراج نصوص صريحة يبين فيه عقوبة الالغاء كجزاء لمخالفة شرط التسبيب ، في هذه الدراسة نسعى الى ايجاد الوسيلة الامثل التي من خلالها يمكن اجبار الادارة على التزام بالتسبيب ، نظرا لافتقار الموقف التشريعي عن افراد عقوبة خاصة لاغفال الادارة عن التسبيب العقوبة التاديبية فاننا نود ان نطرح فكرة اللجوء الى تطبيق القواعد العامة.

ويعتبر القرار الاداري غير المسبب قراراً غير مشروع وعرضةً للالغاء اذا طعن بعدم مشروعيته استنادا لهذا العيب الشكلي امام القضاء الاداري.[٨٧] ففي قرار لمحكمة قضاء الموظفين بتاريخ٢٠١٧/٧/٢٢ جاء فيه ((ان تسبيب قرار فرض العقوبة الانضباطية أو التأديبية شكلية يستوجبها القانون يترتب على عدم مراعاتها بطلان والغاء قرار فرض العقوبة)).[٨٨]

ولكون تسبيب القرار الانضباطي والتأديبي ينطوي في ركن الشكل للقرار فتسري بشأن بطلانه القواعد العامة التي تحكم بطلان الشكل في القرارات الإدارية بصفة عامة، والتي تقضي ببطلان القرار إذا كان ما تم إغفاله شكل جوهري، ولما كان التسبيب ضمانة مقررة للموظف المعاقب فانه يكون شكلاً جوهرياً يترتب على تخلفه بطلان القرار أو الحكم التأديبي الذي خلا منه ، ويمتد هذا البطلان ليشمل أيضا كل حكم أو قرار تأديبي شابه قصور في التسبيب ، هذا الموقف تم تبنيه من قبل القضاء الاداري في اكثر من مناسبة ، فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرار مجلس تأديب حينما استبان لها خلوه من التسبيب حيث اعتبرته عاريا من السند القانوني[٨٩].

وفي قرار لمجلس الانضباط العام العراقي جاء فيه (.. إن القرار الصادر بفرض عقوبة العزل كان مشوباً بعيب أخر من العيوب الشكلية هو وجوب صدروه معللاً ومسبباً..)[٩٠] وفي قرار أخر يقول ((لقد ظهر للمجلس إن القرار جاء خاليا من الأسباب والعلل والأسانيد القانونية في الرفض، وعليه قرر المجلس نقض القرار).[٩١]

كما ذهبت في ذلك محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في إحدى قراراتها إلى إلغاء القرار التأديبي المشكو منه لمخالفته للنظام العام وعدم مراعاته للشكل الذي رسمه المشرع بموجب نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي لإصداره وهو التسبيب، الأمر الذي يتعين إلغاؤه، وهو اتجاه قضائي صائب لأنه يؤكد على عناصر التسبيب في القرارات الباطلة، بل يصبح ذلك أمراً قضائياً يبطل القرار بعيب عدم مراعاة الشكل بعبارة واضحة ومحددة...)).[٩٢]

لذلك أصبح عنصر التسبيب في العقوبات ذات الصبغة الإدارية أمراً مطلوباً من الناحية القانونية، فجميع القوانين التي نظمت العقوبات التأديبية سواء في مصر أو العراق أو الأردن اشترطت أن يكون القرار التأديبي أو الانضباطي مسببا.

كما نود الاشارة هنا ان موضوع جزاء مخالفة التسبيب في العقوبة التاديبية بشكل خاص لم يحضى باهتمام كاف من قبل الفقة القانوني، مما دفعنا الى ابراز دراسة خاصة تتناول فيها موضوع الجزاء المترتب على مخالفة التسبيب في العقوبة التاديبية، اغلب الفقهاء تناولوا مسالة التسبيب كركن من اركان الشكل في القرار الاداري لكن لا توجد دراسة متخصصة حول موضوع جزاء مخالفة التسبيب في العقوبة التاديبية.

ويبرر الفقه إن الجزاء المترتب على إغفال شكلية التسبيب للعقوبات التأديبية يرجع إلى أهمية التسبيب كضمانة تكفل للأفراد ممارسة حقوقهم وحرياتهم ، كما انه يؤثر على فحوى ومضمون القرار، لان التسبيب يعني التطرق لكل حالة على حدة وهو دليل على ان القرار صدر بعد التفكير المطلوب، لذلك فالتسبيب يعتبر من

أفضل الضمانات الممنوحة للأفراد، لأنه يسمح لهم وللقضاء بمراقبة مشروعية القرار الصادر عن الإدارة، لذلك فان أفضل جزاء على عدم التقييد به هو إلغاء القرار الذي لا يكون مسبباً.[٩٣]

ومما تجدر الإشارة إليه انه إذا كان الأصل أن مخالفة الإجراءات الشكلية تؤدي إلى بطلان القرار الإداري بحسبان أن هذه الشكليات تمثل ضمانة للأفراد، وان إهمالها يؤدي إلى المساس بهذه الضمانة المقررة للصالح العام أيضاً، فان القضاء الإداري أخذ يخفف من حدة هذه القاعدة فلم يعملها على إطلاقها حتى لايغرق الإدارة في خصم الشكليات ، لاسيما إذا ما كانت مصلحة الأفراد لم تهدر نتيجة لعدم احترام الشكلية[٩٤].

ولكن إذا كان الهدف من تقرير القواعد الشكلية هو الحفاظ على مصلحة الأفراد والمصلحه العامة على السواء، فان الإمعان في تقرير العديد من هذه القواعد يؤدي الى تعقيد أعمال الإدارة وبطء سيرها وانجازها، الأمر الذي يؤدي الى إلحاق الضرر بالمصلحتين العامة والخاصة على السواء ، فيكون من المفيد أن لا تقضي المحاكم الإدارية بإلغاء القرار الإداري لمجرد انطوائه على اي عيب شكلي مهما كان ضئيلاً أو عيب إجرائي مهما بلغت درجة تفاهته[٩٥]. إلا إذا كان الإجراء الذي خولف جوهرياً[٩٦].

هذا ما أشارت اليه محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأن ((...القرار الإداري يجب ان يصدر وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له حتى إذا نأى عن ذلك وخولفت قواعد الشكل والإجراءات ترتب البطلان على القرار الصادر لأن ذلك من شأنه الإخلال لضمانة حرص المشرع على توفرها لصالح الموظفين))[٩٧].

وبذلك يعتبر عيب الشكل والإجراءات سبباً من أسباب الالغاء للقرار أياً كان نوعه وذلك عند تجاوز السلطة الإدارية الإجراءات والشروط التي توجب المبادئ العامة أو القوانين إتباعها في إصدار قراراتها . وان الحكمة من تقرير قواعد الشكل والإجراءات التي تحكم القرارات الإدارية تتمثل في تحقيق مصلحتين: **أحداهما**: مصلحه عامة إذ إن تلك القواعد تهدف إلى الصالح العام من خلال تجنب الإدارة التسرع والارتجال في إصدار قراراتها مما يحملها على التروي والتدبر وبحث مختلف وجهات النظر ، وهذا يؤدي الى حسن إصدار جهة الإدارة القرارات الإدارية وبالتالي يظهر أثره على حسن سير المرافق العامة[٩٨].

وثانيهما: مصلحة خاصة، إذ ان احترام الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات يحقق مصالح الأفراد بتوفير ضمانة كبيرة لهم مقابل ماتتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة وبذلك تصان حقوقهم وتحترم حرياتهم .

فالفرد صاحب الشأن يستطيع لمعالجة حالة القصور في التسبيب أي عدم صدور القرار مسبب أو النقص في هذا التسبيب عندما يكون هذا التسبيب واجباً ، أن يتظلم لدى مُصدر القرار او لدى السلطة الرئاسية الأخرى .

فإذا لم تستجب الإدارة لهذا التظلم فيكون لهُ رفع الدعوى أمام القاضي الإداري طالباً فيها إلغاء القرار الإداري الذي قد يكون ماساً بمركزه القانوني.

واستناداً لذلك وبخصوص إلغاء القرار الإداري غير المسبب، فالتسبيب عندما يكون واجباً فانه يعتبر من الأشكال الجوهرية في القرار الإداري حيث ان تخلفه يعيب القرار ويؤدي إلى إلغائه قضاءً.

أما بخصوص القصور في التسبيب فان القاضي المصري ، إذا ما ظهر لهُ بان القرار الإداري المعروض أمامه والمطعون فيه قاصر في تسبيبه فانه يقضي بإلغائه لعيب في الشكل.

غير إن إلغاء القرار الإداري من قبل القضاء في مثل هذهِ الحالة لايحول بين الإدارة وبين إصدارها لقرارها من جديد مستوفياً لشكله القانوني الصحيح أي مسبباً وعلى ذلك يؤكد القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامه، ومنها إن موظفاً عوقب بالخصم من المرتب لمدة خمسة أيام بموجب قرار إداري غير مسبب في ١٩٦٦/١/١ وتوصل الموظف إلى إلغاء هذا القرار لعدم تسبيبه بحكم قضائي فأعادت الإدارة إصدار القرار مسبباً في ١٩٦٦/٦/١[٩٩].

وفي قرار لمجلس الانضباط العام قرر فيه إلغاء قرار مدير عام مصرف الرافدين المتضمن إصدار أمراً إدارياً لإعفاء المدعية من وظيفتها خلافاً للقانون والذي تضمن بان الطريق الذي سلكه المدعى عليه بأمره الإداري المطعون فيه

بإنهاء علاقة المدعية من وظيفتها ليس لهُ سند من القانون ، وان الأسباب التي استند عليها لاتبرر إعفاءها من وظيفتها (تنسيق الملاك، إعادة هيكلية المصرف وعدم الحاجة لخدماتها) مما يكون الأمر الإداري المطعون فيه قد صدر خالياً من أسبابه القانونية عليه قرر المجلس إلغاء القرار وإعادة المدعية إلى وظيفتها[١٠٠].

وفي قرار آخر لمجلس الانضباط العام جاء فيه ان المجلس وجد إن قرار لجنة احتساب الخدمات العمالية والاستخدامية والعسكرية... لم يبين الأسباب والعلل التي حدت باللجنة إلى إلغاء قرارها السابق وإعادة تحديد راتب المدعي ،كما لم يبين أسباب عدم احتساب خدمة المدعي العسكرية التي يطالب فيها ، المقضية في مسلك الشرطة في ظل شهادة الدراسة الابتدائية، فعليه ولما تقدم قرر المجلس إلغاء الأمر الوزاري المعترض عليه...وقرار اللجنة الذي أستند اليه الأمر المعترض عليه وإعادة القضية إلى الجهة المختصة للنظر فيها مجدداً[١٠١] .

وفي قرار لمحكمة تمييز العراق ذهبت فيه الى رد دعوى المدعي المميز القاضي بفصل المميز عليها التي تعهدت بخدمة الحكومة مدة دراستها وتدريبها بعد تخرجها بالشروط والراتب المعينين في القوانين والأنظمة...دون ان تفصح عن أسباب الفصل[١٠٢] .

ومن خلال هذا الحكم يتضح لنا مخالفة الإدارة لبعض القواعد الشكلية المطلوبة لإصدار القرار الإداري بالفصل وهو وجوب التسبيب ، حيث ان قرارها المذكور جاء خالياً من الأسباب والمبررات التي حدت بها إلى إصدار قرار الفصل وهو ما يجعل قراراتها في هذا الشأن باطلة.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في احد أحكامها على لزوم تسبيب الإدارة لقراراتها التأديبية وإلا كانت غير مشروعة اذ نصت على أنه (إذا كان القرار المطعون فيه مشوباً بقصور بالتسبيب والتعليل بما يحول بين المحكمة وبسط رقابتها عليه فتكون أسباب الطعن واردة عليه ويتعين إلغاؤه).[١٠٣]

نستخلص من ذلك أن تسبيب القرار عندما يستوجبه القانون هو إجراء شكلي جوهري يترتب على إغفاله بطلان القرار،إذ إن التسبيب يعتبر في الحالة هذه من الضمانات الأساسية المقررة للموظفين، إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار وتدارك الخطأ الذي شابه وذلك عن طريق الطعن فيه .

وإن تسبيب القرار الإداري يعني إحاطة الإدارة المخاطب القرار بدوافع إصداره، وان كانت الإدارة غير ملزمة به كأصل عام، إلا إن المشرع ألزمها بتسبيب بعض قراراتها كالقرارات التأديبية، فان صدور القرار متجاهلاً تلك الشكلية ترتب على ذلك بطلانه.

وبذلك يتضح لنا إن إلزام الإدارة بذكر أسباب تدخلها يعد من أفضل الضمانات للأفراد وحقوقهم وحرياتهم، ويسهل مهمة القضاء الإداري في رقابته على مشروعية أعمال الإدارة، ونحن مع سياسة التوسع في هذا الإلزام وان تلزم الإدارة في حاله رفض التظلمات التي يقدمها الأفراد بأن يكون قرارها معللاً ومسبباً لان في ذلك تحقيقاً لصالح المرفق العام والأفراد على حد سواء ويضيق من أعمال النوازع الشخصية من حب وكره وكيد وانتقام.

ولقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية ان التسبيب ليس ضرورياً فقط لصحة الحكم التأديبي، فهو ضروري أيضاً لصحة القرارات التأديبية التي تصدر في مجال التأديب، واعتبرت ان القول بان النيابة العامة أجرت تحقيقاً في الموضوع ثبتت من خلاله الواقعة على العامل وعدم ذكر مجلس التأديب في قراره الوقائع التي ثبت من خلالها الاتهام وبذلك يجعل قراره باطلاً للقصور الشديد في التسبيب. كما اعتبرت المحكمة انه لايكفي لصحة العقوبة التأديبية ان يكون التسبيب قائماً، وإنما اشترطت فيه ان يكون كاملاً، لأنه إذا كان ناقصاً اعتبر كأنه لم يكن وبالتالي فمصيره يكون البطلان.[١٠٤]

مما تقدم يمكن القول إن عدم مشروعية القرار التأديبي تتحقق إما لغياب التسبيب الكلي أو لعدم كفاية ووضوح التسبيب الوارد في صلب القرار التأديبي، وإما لعدم احترام شروط صحة التسبيب كالتسبيب المبهم أو الغامض.

وتجدر الاشارة هنا بأن إلغاء القرار أو الحكم التأديبي، لا يمنع بكل الأحوال السلطات التأديبية، من إعادة مساءلة الموظف ومعاقبته تأديبياً ، وإنما يتحدد ذلك وفقاً لسبب إلغاء القرار التأديبي، فإذا الغي القرار أو الحكم

التأديبي لعيب في الشكل أو الإجراءات أو الإختصاص ،فإن سلطة التأديب تكون حرة في ممارسة إختصاصها من جديد قبّل الموظف الذي ألغيت العقوبة الموقعة عليه، لأن حجية الحكم في هذه الحالة لا تنصرف إلى أن الموظف بريء مما نسب إليه .أما في حال إلغاء القرار أو الحكم التأديبي لسبب موضوعي، كعدم ارتكاب الموظف للخطأ المنسوب إليه، أو أن ما نسب إليه بفرض وقوعه لا يشكل ذنباً إدارياً، أو لأنه قد سبق وعوقب على المخالفة المنسوبة إليه، ففي هذه الحالات وأمثالها تطوى صفحة التأديب نهائياً، ولا يجوز إعادة مساءلة الموظف لنفس المخالفة أمام أية جهة تأديبية أخر[١٠٥].

والأصل أنه إذا الغي القرار التأديبي لمخالفته للقانون، كان للموظف المتضرر من عدم أحترام الالتزام القانوني بتسبيب القرار التاديبي أن يطلب التعويض عن الأضرار المادية والمعنوية التي أصابته نتيجة غياب التسبيب أو عدم كفايته، وهذا ما سنتطرق اليه في المطلب التالي.

المطلب الثاني

التعويض عن القرارات التأديبية

من المسلم به ان القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالألغاء، أذ المقرر ان لكل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه .

فاذا كانت دعوى تجاوز السلطة تهدف الى الحكم بالغاء القرار التأديبي غير المشروع، فإن دعوى التعويض تهدف الى اصلاح وتغطية الاضرار التي لحقت بالموظف العام نتيجة للقرار التأديبي الذي صدر بحقه وهو غير مستند الى سبب يبرر اصداره.

فالسلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التأديبية (الادارة) في اصدار قراراتها الادارية والمتضمنة عقوبات تأديبية ضد الموظف العام، فهذا الاخير يتمتع بالحق بالمطالبة بالتعويض عن الاضرار التي اصابته بسبب القرار التأديبي الذي صدر بحقه. ويكون هذا التعويض عن طريق دعوى قضائية يرفعها صاحب الشأن ضد الادارة لمطالبتها بالتعويض وجبر الضرر الذي اصابه، وهذا على خلاف دعوى الالغاء التي يهدف منها الحصول على حكم بالغاء القرار التأديبي.

اذاً فدعوى التعويض هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها اصحاب الصفة والمصلحة الشخصية امام الجهات القضائية المختصة وفقاً للشكليات والاجراءات المقررة قانوناً للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل لاصلاح الاضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الاداري.[١٠٦]

فالتعويض عن القرار التأديبي يخضع لمجموعة من الشروط التي يجب على الموظف اتباعها حتى يكتمل النظام القانوني لقيام المسؤولية الادارية للسلطة التأديبية وبالتالي إقرار تعويض وجزاء لذلك. وهذا ما سنتولى بيانه تباعاً وفق الاتي:

الفرع الاول

شروط المطالبة بالتعويض عن القرار التأديبي

لقبول دعوى التعويض عن الاضرار الناتجة عن القرارت التاديبية الصادرة ضد الموظف العام امام الجهات القضائية المختصة لا بد من توفر مجموعة من الشروط المقررة قانوناً لقبولها.

لقد اقر المشرع مجموعة من الشروط للفصل في دعوى التعويض، وهي كقاعدة عامة تعد الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض التي سنتولى بيانها تباعاً، بالاضافة لشرط الموظف العام رافع دعوى التعويض الرامية لترتيب المسؤولية الادارية عن القرار التأديبي الصادر بحقه.

لذلك فان شروط انعقاد المسؤولية الادارية للسلطة التأديبية عن قراراتها الادارية لاتقوم الا بتوافر ثلاثة اركان والمتمثلة في ركن الخطأ وركن الضرر الموجب للمسؤولية الادارية اضافة لركن العلاقة السببية ما بين الخطأ والضرر الذي نتج عنه قرار السلطة التأديبية.

أولاً: ركن الخطأ في مسؤولية السلطة التأديبية:

يعرف الخطأ بأنه (العمل الضار غير المشروع أي العمل الضار المخالف للقانون).[١٠٧] وثبوت الخطأ من جانب الادارة هو الركن الاول في مسؤوليتها عن القرارات الادارية بوجه عام والقرارات التأديبية بوجه خاص.

وفي هذا الصدد تقول المحكمة الادارية المصرية في العديد من احكامها ((ان أساس مسؤولية

السلطة الادارية عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها، وان يحيط بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر...)).[١٠٨] ولم يضع قضاء مجلس الدولة المصري تعريفاً لخطأ الموجب للمسؤولية عن التعويض الاداري مكتفياً بتقرير أنه أساس تلك المسؤولية تاركاً للقضاء سلطة تقديره مسترشداً في ذلك بالنسبة للقرارات الادارية بما يتخذه الخطأ من صورة واضحة ملموسة هي صورة عدم المشروعية التي قد تكون اصابت القرار الاداري المطعون فيه.

والخطأ الذي يرتب المسؤولية قد يكون خطأً شخصياً، وفي هذه الحالة يتحمل الموظف مصدر القرار عبء التعويض عن هذا الضرر من ماله الخاص بصورة مباشرة أو غير مباشرة بأن تقوم الادارة بأداء التعويض للمضرور والرجوع بقيمة ما أدته على الموظف المسؤول بخطئه عن احداث الضرر، كما قد يكون الخطأ مرفقياً وهو مدار بحثنا المتمثل باخلال الادارة بالتزامها القانوني المتمثل بتسبيب العقوبة التأديبية وفي هذه الحالة تتحمل الادارة عبء هذا التعويض.

وتجدر الاشارة أن العيوب التي تصيب القرار الاداري والتي تبرر للقضاء الاداري أن يقضي بإلغائه والتعويض عنه، هي عيب الشكل وعيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة. وقد أستقر الفقه والقضاء على أن عيوب مخالفة القانون والأنحراف بالسلطة من العيوب التي تستلزم التعويض عند تحققها، بينما أستقرا على أن عيب عدم الأختصاص او عيب الشكل الذي قد يشوب القرار الأداري فيؤدي الى الغاءه لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض مالم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار.

فالأصل أن عدم مشروعية القرار الأداري يعتبر أساساً لقيام مسؤولية الأدارة ، فاذا كان القرار المطعون فيه خالياً من العيوب التي تؤثر فيه فتلغيه أو تبطله فلا تترتب مسؤولية على الأدارة أياً كانت جسامة الضرر اللاحق بالفرد جراء تنفيذه .

وأما أذا كان القرار معيباً وترتب على تنفيذه ضرر، كان للفرد المطالبة بالتعويض أياً كان نوع هذا العيب، وهذا ما أخذت به محكمة القضاء الأداري المصري حيث قررت أنه ((لا يجوز قصر مسؤولية الإدارة على حالة الأنحراف بالسلطة وأساءة أستعمالها أو الى مايقاربه من خطأ جسيم وفقاً لما هو مقرر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ،بل يكفي لتقرير هذه المسؤولية أن يصدر القرار الأداري معيباً لأي وجه من تلك الأوجه وأن يترتب عليه ضرر دون تخصيص هذا الحكم بعيب إساءة استعمال السلطة وحده.[١٠٩])).

وقد سايرت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة هذه الاتجاه فقررت (استقر الاجتهاد على إن اختصاص القضاء الإداري بقضايا التعويض عن القرارات الإدارية منوط بإصدار قرار إداري بالمعنى الصحيح لهذا الاصطلاح ، كما إن القضاء الإداري لايحكم بالتعويض إلا إذا ثبت أن القرار الإداري الذي كان السبب في الضرر غير مشروع بان شابه وجه من وجوه عدم المشروعية كعيب مخالفة الشكل والاختصاص ومخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة).[١١٠]

ثم ما لبث القضاء الإداري المصري أن عدل عن مبدأ أعتبار كل عيب مهما كان نوعه أساساً للمسؤولية، حيث أخذ يفرق بين أنواع هذه العيوب ، واعتبر أن العيب المؤدي لقيام المسؤولية هو عيب مخالفة القانون والأنحراف بالسلطة ، أي أن القضاء أعتمد في تقريره لقيام المسؤولية هذين العيبين مصدرين للمسؤولية، دون عيوب الشكل والأختصاص، تطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الأداري بمسؤولية وزارة التربية والتعليم عن الأضرار التي أصابت ناظر مدرسة بسبب قرارات أدارية صدرت مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة[١١١] .

وعلى ذلك فان القرار المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة يمثل ركن الخطأ الموجب للتعويض اذا ترتب عليه ضرر. والقرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة يرتب المسؤولية الادارية لكونه ينطوي على خطأ جسيم، لا ستهداف الموظف غرضاً بعيداً عن المصلحة العامة.

أما بالنسبة لعيب مخالفة القانون يلاحظ أن مجلس الدولة المصري قد ذهب الى القول أن عدم مشروعية القرار الأداري أذا كان كافياً لألغاءه فأنه ليس دائماً كافياً لتقرير مسؤولية الإدارة عنه. وفي ذلك تقول محكمة القضاء الأداري أن ((مسؤولية الأدارة عن أعمالها غير التعاقدية التي تقوم على الخطأ تستلزم توافر

أركان ثلاثة هي :(أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة ، وأن يحيط بالفرد ضرر نتيجة ذلك الخطأ، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر).

ويدخل في معنى الخطأ العمل غير المشروع أو المخالف للقانون ،وتشتمل المخالفة أحد الأركان الخمسة للقرار وهي الأختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية، وأنه ولأن كان كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار كافيا بذاته لتقرير الغاءه . ألا أنه ليس من المحتم أن يكون مصدراً للمسؤولية وسبباً للحكم بالتعويض أذا ماترتب على تنفيذ القرار ضرر للفرد، ولايجوز المطالبة بتعويض عن قرار أداري الأ أذا كان قد صدر مخالفا للقانون أو مشوبا بسوء استعمال السلطة[١١٢].

وقد وافق مجلس الدولة المصري مجلس الدولة الفرنسي في تحديد العلاقة بين عدم مشروعية القرار الأداري ومسؤولية الأدارة التي أصدرته على أساس جسامة عدم المشروعية اي جسامة الخطأ الذي تمثله كعنصر من عناصر المسؤولية ، وقد أعتبر هذا الخطأ جسيما دائما أذا تعلق بعيب المحل أي مخالفة القانون . أو بعيب الغاية أي أنحراف السلطة ، بمعنى أن المجلس قد أخذ بمبدأ التلازم بين هذين الوجهين من أوجه عدم المشروعية وبين مسؤولية الأدارة[١١٣].اما بالنسبة لأوجه عدم المشروعية الآخرى فلاوجود لمثل هذا التلازم .

اما بالنسبة لعيب الشكل والاختصاص فالمذهب السائد في الفقه والقضاء هو أن عيب الشكل والأختصاص وأن كانا يؤديان الى الغاء القرار المطعون فيه ،الأ أنهما لايؤديان بصفة حتمية الى المسؤولية الأدارية وبالتالي الى التعويض . وقد ذهبت محكمة القضاء الأداري في مصر الى القول بأن ((من المبادئ المسلمة في القانون الأداري والتي أستقر عليها قضاء مجلس الدولة أن مجرد العيب الشكلي وحده لايرتب حقاً في التعويض ، وعلى ذلك فمتى كانت الأسباب التي قام عليها حكم محكمة القضاء الأداري بالنسبة لبطلان تشكيل لجنة الخبرة الأستئنافية وأن صلحت أساسا لإلغاء هذا القرار لمخالفته القانون من حيث الشكل الإ انها لاتصلح سنداً للمدعي في مطالبته بالتعويض عن مخالفة هذا القرار للقانون))[١١٤]

وقد أخذت بهذا الاتجاه أيضاً محكمة العدل العليا في الأردن فأستقرت على أن الغاء القرار الأداري لعيب شكلي لاينهض سبباً للحكم بالتعويض، ذلك أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالألغاء بل لكل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، كما أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها الغير مشروعة يستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الأدارة وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة هذا الخطأ وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر ، في حين لاتتحقق مسؤولية الأدارة عن التعويض لمجرد الغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل بخلاف أوجه عدم المشروعية الآخرى كمخالفة القانون مخالفة جسيمة أو عيب الأنحراف ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الأداري وتؤدي الى الغائه لاتصلح ان تكون اساسا مبررا للتعويض بشكل تلقائي،انما لابد من توفر الشروط الاخرى لترتيب استحقاق التعويض، وأهم هذه الشروط التثبت من جسامة مخالفة الإدارة للمشروعية[١١٥].

ومن ذلك يتبين أن اتجاه محكمة القضاء الاداري في مصر كانت في بادئ الأمر تذهب الى عدم صلاحية عيب الشكل كأساس للمطالبة بالتعويض، الا انها عدلت بعد ذلك عن هذا القضاء واتجهت الى التمييز بين الشكليات الجوهرية المؤثرة في موضوع القرار والشكليات الثانوية، فأنتهت الى صلاحية الشكليات الجوهرية كأساس للمطالبة بالتعويض دون الشكليات غير الجوهرية.

ويعد الشكل جوهرياً اذا بلغ تصرف الموظف مبلغ الخطأ الجسيم، كما اذا تطلب القانون أخذ رأي هيئة معينة قبل اصدار القرار ولم يتم أخذ رأي هذه الهيئة، وكما اذا تطلب ضرورة تسبيب الادارة لقراراتها وتم اصدار القرار بدون تسبيب، ففي هذه الحالات يبطل القرار وتترتب مسؤولية الادارة بالتعويض. ويكون الشكل غير جوهري اذا لم يؤثر في جوهر القرار ولم يكن من شأنه أن يغير القرار النهائي، ففي هذه الحالة لا يترتب على مخالفة هذه الاشكال بطلان القرار ولا تترتب مسؤولية الادارة بالتعويض.[١١٦]

من ذلك نستنتج أن محكمة القضاء الاداري في مصر عدلت عن اتجاهها نحو عدم التعويض اذا كانت عدم مشروعية القرار تعود لعيب في

الشكل وفرقت بين الشكليات الجوهرية فأمرت بالتعويض عند مخالفتها ، ورفضت التعويض اذا كانت مخالفة الشكل من قبيل مخالفات الشكليات الثانوية. وهذا ما أكدته هذه المحكمة في أحد أحكامها بان التعويض عن قرار اداري معيب شكلاً – مشروط بشرطين – الأول الا يكون في إمكان الادارة تداركه والثاني ان يكون العيب قد بلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهره[١١٧].

وقد قررت هذه المحكمة بأن ((العيب في شكل القرار الاداري، شأنه شأن غيره من العيوب التي تتعلق بالقرار وتكون ركن الخطأ في دعوى المسؤولية ، الأ أنه يشترط في هذا العيب بصفة خاصة أن يبلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهره والأ فلا يقوم به الخطأ المعني في دعوى التعويض...))[١١٨] ، أما المحكمة الإدارية العليا فقد سارت على ذات النهج الذي سارت عليه محكمة القضاء الأداري بأن عيب الشكل الذي يشوب القرار الأداري لايصلح أساساً للتعويض مالم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار ويظهر ذلك في احكامها ومنها ماقضت به بأن ((عيب الشكل الذي قد يصيب القرار فيؤدي الى الغائه لايصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض مالم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة رغم مخالفة قاعدة الشكل فأنه لايكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرت هذا القرار عنه والقضاء عليها بالتعويض لان القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت))[١١٩].

أما في الأردن فقد أقرت محكمة العدل العليا هذا الاتجاه بقولها (استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن مسؤولية الإدارة عن التعويض عن أعمالها الغير مشروعة لاتتحقق بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص وتحقق الضرر في جميع الحالات ، ذلك لان عيب الاختصاص أو الشكل قد يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى إلغائه ، إلا انه لاينهض للحكم بالتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار وجوهره...)[١٢٠].

وفي العراق ، على الرغم من ندرة الأحكام القضائية العراقية بخصوص موضوع الشكليات والاجراءات الجوهرية وغير الجوهرية التي لا تؤثر في مشروعية القرار الاداري ، والأخص بما يتعلق بالتسبيب ، الا اننا نستطيع ان نستخلص من إحدى قرارات محكمة تمييز العراق بان القضاء الاداري يقرر مشروعية القرار الاداري النهائي الذي تصدره الادارة رغم مخالفته لبعض الاجراءات الشكلية التي رسمتها القواعد القانونية نظراً لكون تلك الاجراءات غير مؤثرة في موضوع القرار او الغرض منه، وهذا ما يستفاد من خلاصة هذه القضية التي تذهب فيها المحكمة الى (إن عملية الاستملاك التي قامت بها الادارة والتي أنتهت بقرار إعلان الاستملاك والتي تتطلب القواعد القانونية المنظمة لها من الادارة اتخاذ اجراءات قانونية منها ما هو جوهري او أساسي كإجراءات التقدير ومنها ما هو غير جوهري او ثانوي كاجراءات التبليغ بقرار التقدير ، وبالتالي فانه اذا ما خالفت الادارة الاجراءات غير الجوهرية ، فان ذلك لا يعني عدم مشروعية قرار الاستملاك ، لان التبليغ بقرار التقدير يعتبر من الاجراءات غير الجوهرية او الأساسية والتي لا تؤثر في قرار الاستملاك) .[١٢١] ولم نجد في قرارات محكمة التمييز ومحكمة القضاء الاداري ومجلس الانضباط العام ما يشير الى التعويض جراء مخالفة القواعد الشكلية والاجرائية التي تنص عليها القوانين العراقية المختلفة والتي تؤثر في القرار .

والخلاصة من ذلك كله أن عيب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة هو ماينهض أساساً للمطالبة بالتعويض جراء صدور قرار أداري معيب بهذه العيوب، خلافاً لعيب الشكل أو الأختصاص الذي لايصلح أن يكون أساساً للمطالبة بالتعويض وذلك في نطاق ماسبق بيانه من أن العيب الثانوي أو البسيط كعيب الشكل لايصلح أساساً للمطالبة بالتعويض وأما العيب الجوهري والمؤثر له فهو مايكون عماده أساساً لهذه المطالبة.

وبما أن التسبيب من الشكليات الجوهرية فأن القرار الأداري المعيب بسبب عدم تسبيبه أو بسبب القصور في هذا التسبيب لايكون محلاً للتعويض عنه أذا ماترتب عليه ضرر للفرد صاحب الشأن

وأن كان محلاً لدعوى الألغاء مالم يكن معيباً في جوانب أخرى. بمعنى انه اذا لم ينل عيب الشكل او الاجراء من جوهر القرار او مضمونه ولم تكن المخالفة من الجسامة بمكان بحيث أنها لم تؤثر عليه او تغير من القرار في ذاته كان العيب ثانوياً او غير جوهرياً.

ثانياً: ركن الضرر في مسؤولية السلطة التأديبية:

أن الخطأ في حق الجهة الادارية لايمكن أن يثبت لقيام مسؤوليتها وبالتالي الحكم عليها بالتعويض، بل لابد أن ينجم عن الخطأ ضرر يصيب الموظف العام من جراء القرار التأديبي الصادر بحقه.

والضرر بصفة عامة هو اخلال بحق أو مصلحة للمضرور [١٢٢]، ويستوي في ذلك ان تكون المصلحة مادية أو أدبية.

ويعتبر الضرر العنصر الاساس في قيام المسؤولية الادارية وبدونه لا توجد مسؤولية ولا تعويض، فالضرر مناط كل منهما يدور معها وجوداً وعدماً. والضرر على صورتين فهو إما أن يكون مادياً وأما أن يكون معنوياً وكلاهما يكافِ للقضاء بالتعويض. وحتى يؤدي الضرر الى قيام المسؤولية الادارية فانه يتعين أن يتوافر فيه الشروط الاتية:

١- أن يكون الضرر محققاً: يجب أن يكون الضرر محقق الوقوع حتى يمكن التعويض عنه، سواء وقع فعلاً أم سيقع ولكنه محتم الوقوع. اما الاضرار الاحتمالية فلا يمكن التعويض عنها، ومثال ذلك، ان يحدث احد الاشخاص خللا في منزل جاره فهذا الخلل ضرر محقق يسأل عنها، اما احتمال تهدم المنزل فهو ضرر غير محقق لا يسأل عنه الجار الا اذا وقع فعلاً.

٢- أن يكون الضرر مباشراً: أي أن يكون الضرر نتيجة المباشرة لخطأ أو عمل الادارة الذي سببه، فاذا كان الضرر غير مباشر فلا تعويض.

٣- أن يكون الضرر خاصاً: أي ان الضرر الذي يترتب عليه المسؤولية الادارية يجب أن يكون خاصاً، بمعنى أن يصيب فردا معيناً أو أفرادا محددين على وجه الخصوص. لذلك فإن الضرر الذي يصيب عدداً غير محدود من الافراد لا يكون محلاً للتعويض لانه يعتبر من الاعباء العامة التي يجب على الجميع تحملها.

٤- أن يصيب الضرر حقاً مباشراً يحميه القانون: أي يجب أن يمس الضرر مركز الموظف الوظيفي الذي يحميه القانون.

٥- أن يكون الضرر قابلاً للتقدير بالمال: أي يجب أن يكون الضرر الذي وقع على الموظف العام ممكن تقديره بالمال لكي يمكن التعويض عنه. وجدير بالاشارة ان التعويض في القانون الاداري لا يكون الا نقدياً، حيث ان التعويض العيني غير جائز على خلاف المعمول به في القانون المدني.

ثالثا: ركن العلاقة السببية لقيام مسؤولية السلطة التأديبية:

لا يكفي لقيام مسؤولية الادارة أن يكون هناك خطأ من جانبها وأن يكون هناك ضرر أصاب صاحب الشأن، وأنما يشترط بالاضافة الى ذلك توافر الركن الثالث لقيام مسؤولية الادارة وهو علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

أي بمعنى أن يكون خطأ الادارة هو السبب المباشر في وقوع الضرر، وبذلك فان علاقة السببية تعد ركنا اساسيا في المسؤولية الادارية، بحيث لايتصور انعقاد تلك المسؤولية بدونها، ويقع على المضرور (الموظف العام) عبء اثبات قيام علاقة السببية بين خطأ الادارة المتمثل في عدم تسببها للقرار الاداري المتضمن عقوبة تأديبية ضد الموظف العام والضرر الذي لحقه بسبب هذا القرار الذي لم يبنى على اسباب تبرر اصداره.

الا أن جهة الادارة يمكنها نفي علاقة السببية بين الخطأ والضرر ، ومن ثم فلا مسؤولية عليها اذا ما كان وقوع الضرر مرجعه سبباً اجنبياً عن الادارة سواء تعلق ذلك بفعل الغير أو بفعل المضرور ذاته أو قوة قاهرة. [١٢٣]

الفرع الثاني

جزاء إقرار مسؤولية السلطة التأديبية عن قرارها التأديبي غير المسبب:

الهدف من أقرار المسؤولية التعويضية للسلطة التأديبية هو الحكم عليها بضرورة اصلاح الضرر الناجم عن تنفيذ العقوبة

التأديبية ضد الموظف العام والتي صدرت دون مراعاة الاصول القانونية الخاصة بالتسبيب.

فنلاحظ أن التعويض عن العقوبة التأديبية التي صدرت على الموظف العام ينجر عليه جزاء على السلطة التأديبية على ارتكابها الخطأ المحدث للضرر والمتمثل بالقرار التأديبي غير المسبب.

ونتيجة لحرص المشرع من أجل حماية المتضرر من نشاط الادارة العامة فقد أقر مسؤولية واجتماع الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي معاً.(١٢٤)

وعليه تتحمل الادارة العامة التعويض نتيجة خطأ الموظف المصدر للقرار التأديبي لتقوم بعد ذلك بالرجوع على الموظف المخطئ. ويقتضي بنا الامر بيان المحكمة المختصة بنظر دعوى التعويض والاجآل القانونية لها ومن ثم بيان طبيعة التعويض الذي يتضمنه قرار القاضي وتقديره.

أولاً: المحكمة المختصة والآجال القانونية لرفع دعوى التعويض عن القرار التأديبي غير المسبب:

أذا كانت الادارة تسأل عن القرار التأديبي غير المسبب الصادر ضد الموظف العام، فإن هذا الامر يستدعي النظر في الجهة المختصة بالحكم بالتعويض وخلال الميعاد القانوني المقرر لذلك.

فاذا ما تضرر الموظف العام من جراء القرار التأديبي الصادر بحقه كان له الحق في أقامة دعوى المسؤولية الادارية أمام الجهة القضائية المختصة للمطالبة بجبر الضرر الذي حل به من جراء العقوبة التأديبية الغير مسببة الصادر بحقه.

ففي العراق فان دعاوى التعويض في حقيقة الامر هي رهن الاهمال من قبل المشرع العراقي، كونه لم يشر البته الى اختصاص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في دعاوى التعويض المرفوعةمن قبل الموظفين من جراء العقوبات التأديبية بصفة أصلية أو تبعية عند عرض اختصاصات المحكمة في قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل وذلك يعد اسقاط مهين لاهم الضمانات التي يظفر بها الموظف في مواجهة تعسف الادارة وجورها.

أما بشأن اختصاص محكمة القضاء الاداري بدعاوى التعويض فقد نصت المادة (٧) الفقرة (٧/ب) من قانون مجلس شورى الدولة على أنه ((عند عدم البت في التظلم او رفضه من قبل الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكما وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولايمنع سقوط الحق في الطعن امامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه بالتعويض عن الاضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون)) . وبموجب نص المادة يكون المطالبة بالتعويض من ضمن اختصاص القضاء العادي وهذا ايضاً قصور واضح من قبل المشرع العراقي. الا انه اعطى محكمة القضاء الاداري الفصل في دعوى التعويض بصفة تبعية وذلك بموجب نص المادة (٧/٨/أ) التي نصت على انه ((تبت محكمة القضاء الاداري بالطعن المقدم اليها ، ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي)).

وفي مصر فقد نصت المادة (١٠/ عاشراً) من قانون مجلس الدولة على انه ((يختص المجلس بطلبات التعويض عن القرارات كافة سواء رفعت بصفة اصلية أو تبعية)).

فمجلس الدولة بهيئة قضاء اداري يختص دائما بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الادارية والتأديبية، ولما كان مجلس الدولة ينعقد اختصاصه بنظر دعوى ألغاء القرار الاداري أو التأديبي، فانه يكون صاحب الاختصاص بنظر دعوى التعويض عنه اعمالا لقاعدة قاضي الفرع هو قاضي الاصل على اعتبار ان طلب التعويض هو الوجه الاخر لطلب الالغاء.

ولا يقتصر اختصاص مجلس الدولة بنظر طلبات التعويض عن القرارات الادارية المنصوص عليه في المادة (العاشره) منه دون غيرها. ولكنه يمتد ليشمل كافة طلبات التعويض عن غيرها من القرارات ما دام النزاع فيها من قبيل المنازعة الادارية التي يختص

مجلس الدولة بنظرها طبقاً للبند (١٤) من المادة (١٠) التي نص فيها على اختصاص مجلس الدولة بسائر المنازعات الادارية، ويدخل من ضمنها المنازعات المتعلقة بالعقوبات التأديبية حسب البند (١٢) من نفس المادة.

وفي الاردن وبالرجوع لنص قانون القضاء الاردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ نجد انه نص في المادة (٥) البند (٩/ب) على انه ((تختص المحكمة الادارية العليا بالنظر في طلبات التعويض....اذا رفعت اليها تبعاً لدعوى الالغاء)).

وتجدر الاشارة الى ان دعوى التعويض لا تقبل عن القرار التأديبي الا برفعها من الموظف المتضرر خلال الميعاد المقرر لها. وبالرجوع لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل وكذلك قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) لم يحددا موعداً لرفع الدعاوى في المنازعات الادارية التي يختص كلا المجلسين بنظرها (الا ما يتعلق بدعوى الالغاء) ومن ثم فان غيرها من الدعاوى يجوز رفعها متى كان الحق المطالب به لم يسقط بالتقادم طبقاً لقواعد القانون المدني، ما دام لم يوجد نص قانوني يخالف تلك القواعد في قانون كلا المجلسين. وكذلك الامر بالنسبة لقانون القضاء الاداري الاردني.

ويرجع السبب في ذلك الى انه لا يترتب على نشر القرار الاداري أو اعلانه والذي يبدأ منه ميعاد الستين يوما المقرر لرفع دعوى الالغاء أي ضرر، بل إن الضرر يترتب على تنفيذ القرار.

كما أن الحكمة من قصر رفع دعوى الالغاء على ستين يوماً هي استقرار المراكز القانونية المترتبة على القرارات الادارية في اقصر وقت ممكن، تعد منعدمة بالنسبة لدعاوى التعويض عن تلك القرارات سواء رفعت بصفة اصلية أو تبعاً لدعوى الالغاء.[١٢٥]

وفي هذا الصدد نؤكد بان دعوى التعويض لا تتقيد بميعاد دعوى الالغاء بل يبقى رفعها جائزاً طالما ان الحق الذي تستند عليه ما زال قائماً ولم يسقط بالتقادم، وبالتالي فان انقضاء وفوات الميعاد المقرر لرفعها لايؤدي الى تقادمها وأنما يؤدي فقط الى سقوط أجراءات وشكليات الدعوى ومن ثم بمقدور الموظف المتضرر من رفع دعوى التعويض من جديد في نطاق شكليات واجراءات جديدة وفي ميعاد جديد و من شأن ذلك توفير ضمانة اكبر للموظف المتضرر .

ومن الجدير بالذكر أنه اذا تم رفع دعوى الغاء قرار اداري وقضى بعدم قبولها شكلاً لرفعها بعد الميعاد، وتحصن هذا القرار ضد الطعن بالالغاء بسبب ذلك أو غير ذلك من الأسباب، فان صاحب الشأن يستطيع رفع دعوى تعويض عما أصابه من ضرر من القرار الاداري أو التأديبي، وفي هذه الحالة تبحث المحكمة في ركن المشروعية لمعرفة مدى مشروعية القرار المطلوب التعويض عن الاضرار التي ترتبت عليه.[١٢٦] .

ثانياً:تحديد طبيعة التعويض في المسؤولية الادارية أو التأديبية:

تنص المادة (٢/٢٠٩) من القانون المدني العراقي والمادة (٢/١٧١) من القانون المدني المصري وكذلك المادة (٢/١٧٣) من القانون المدني الاردني على أن (التعويض يقدر بالنقد على أنه يجوز للقاضي تبعاً للظروف وبناء على طلب المضرور أن يأمر بإعادة الحال الى ما كانت عليه، أو ان يحكم باداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع وذلك على سبيل التعويض).

يتضح من هذا النص أن القاعدة العامة في التعويض في مجال القانون المدني أن يكون نقدياً أو أن يكون عينياً بحسب الاحوال.

الا ان الامر يختلف في المسؤولية الادارية حيث يكون التعويض نقدياً، ولا يتصور التعويض العيني لأنه يمتنع على القاضي أن يصدر أمرا للادارة بعمل شيء أو الامتناع عن عمل شيء، أو يوجه نواهي للادارة بهذا الخصوص والا كان في ذلك إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات والذي لايجيز للقاضي أن يعطي أوامر للادارة، ومن ثم فان التعويض الذي يتقرر على جهة الادارة أداؤه لا يكون الا نقدا بغض النظر عن نوعه سواء كان مادياً أو أدبياً.[١٢٧] الا ان الادارة قد تلجأ طواعية الى التعويض العيني أذا رأت أن ذلك يحقق المصلحة العامة.

وقد يقترح القاضي على الادارة أن تقوم بالتعويض العيني بإعادة الحال الى ماكانت

عليه، أو ان تدفع التعويض نقداً اذا رأى القاضي أن التعويض العيني أفضل للمتضرر من القرار التأديبي، فإذا وافقت الادارة على ذلك فإن القاضي يستطيع الحكم به ، ويجب على الادارة ان تلتزم بهذا الحكم ولا يعد ذلك من قبيل إصدار أوامر ملزمة للادارة.[١٢٨]

ثالثاً: تقدير التعويض عن القرار التأديبي غير المسبب:

تنص المادة (١٦٩) من القانون المدني العراقي وكذلك المادة (٢٢١) من القانون المدني المصري وكذلك المادة (٣٣٣) من القانون المدني الاردني على أنه (إذا لم يكن التعويض مقدراً ... فالمحكمة هي التي تقدره. ويشمل التعويض ما لحق الدائن من خسارة وما فاته من كسب بسبب ضياع الحق عليه او بسبب التأخر في استيفائه بشرط ان يكون هذا نتيجة طبيعية لعدم وفاء المدين بالالتزام او للتأخير في الوفاء به).

ويتبين من خلال ذلك أن التعويض مقياسه الضرر المباشر وهو يشتمل على عنصرين جوهريين هما (ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب) وهذان العنصران هما اللذان يقومهما القاضي بالمال.

ولا يكاد يختلف التعويض في المجال المدني عن التعويض في المجال الاداري، فإذا لم يوجد اتفاق على قدر التعويض ولم يوجد نص قانوني في هذا الشأن فإن تقدير التعويض يخضع لسلطة القاضي.

وتثير مسألة تحديد التعويض العديد من الاشكاليات من ذلك مدى التعويض الذي يستحقه الموظف نتيجة العقوبة التأديبية غير المسببة الصادرة بحقه. إلا أنه وبالرجوع للقواعد العامة الخاصة بالتعويض هو أن يغطي الضرر فقط[١٢٩]، ولا يجوز أن يزيد عليها ذلك لان تعدد المسؤوليات لا يعني تعدد التعويضات.[١٣٠]

ويطبق القاضي في تقديره للتعويض القواعد العامة في هذا الشأن، فيشمل التعويض الضرر المادي والضرر الادبي الذي اصاب الموظف المتضرر من القرار التأديبي غير المسبب الصادر بحقه.

فالقاعدة في تقدير التعويض هو أن يكون كاملاً بحيث يشمل ما فات الموظف المتضرر من القرار التأديبي من كسب وما لحقه من خسارة (كالمرتب في حالة الفصل أو العزل من الخدمة) بحيث لايتحمل الموظف المتضرر أي نسبة من الضرر ما دام لم يثبت أنه السبب في وقوع الخطأ، هذا على الاقل بالنسبة للاضرار المادية. أما الاضرار الأدبية فان التعويض عنها يكون رمزياً لارتباطه بآلام نفسية لحقت بالمشاعر والاحاسيس وهي أمور لاتقوم بمال.

وقد ذهب المحكمة الادارية العليا في هذا الشأن الى أن تقدير التعويض يشمل عنصرين جوهريين هما الخسارة التي لحقت بالمضرور والكسب الذي فاته حيث يقومهما القاضي بالمال وأن يكون هذا نتيجة طبيعية للقرار المعيب..[١٣١]

لذا فالموظف الذي ألغى قرار فصله فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر بأنه يستحق المرتب عن الفترة التي كان مفصولاً فيها بالرغم من عدم قيامه بالعمل لان لا دخل له في تلك الفترة، غير أن مجلس الدولة عدل عن هذا الموقف منذ حكم (Deberles) وقرر أن الموظف في هذه الحالة يستحق تعويضاً يراعي فيه تقدير الضرر الحقيقي الذي أصابه.[١٣٢]

وجدير بالملاحظة أن البعض يدعو الى عدم التوسع في تقرير التعويض عن ألاضرار الادبية في نطاق التأديب، لصعوبة تقديرها من ناحية، فضلاً على ما يترتب على الحكم بعد شرعية القرار وبطلانه ما يكفي لجبر ما مس المدعي من أضرار.[١٣٣]

ومن جانبنا نرى بأنه لايمكن التسليم بهذا الاتجاه، والذي يقوم على التهوين والتبسيط من حجم الاضرار الادبية الناتجة عن سلطة التأديب بالرغم من اهميتها وخطورتها على الموظف واستقرار أسرته وما يترتب عليها من تلويث سمعته. فالحكم بإلغاء القرار التأديبي لا يكون كافياً في أغلب الحالات لرد اعتبار الموظف وجبر آلامه النفسية أو المعنوية لاسيما عند الغاء العقوبات شديدة الجسامة كالفصل أو العزل من الوظيفة. لذا يجب التعويض عن الاضرار الادبية وعدم الاستهانة بها.

فللقاضي أن يراعي في تقدير التعويض حالة الموظف المتضرر من القرار التأديبي وظروفه وحالته المادية لأن ما يفوت على المضرور من كسب من جراء هذا القرار التأديبي هو العنصر الاساسي في التعويض. ويتم تقدير التعويض من تاريخ وقوع الضرر أي من تاريخ صدور القرار التأديبي غير المسبب.

غير أنه لايجوز للقاضي أن يحكم بما لم يطلبه المدعي أو بأكثر مما طلبه بحجة أن المضرور ليس على دراية كافية بالمبادئ القانونية أو لانه ضعيف أمام الادارة لان ذلك يعد تجاوزا من القاضي لحدود صلاحياته. لكن للقاضي بطبيعة الحال أن يحكم للمدعي بأقل مما طلبه أو يرفض دعواه أذا لم يكن للتعويض سند قانوني.

وفي نهاية المطاف هنالك مسالة مهمة لابد من التطرق اليها وهي انه قد تبين لنا بان كل من التشريعات والاحكام القضائية قد حصرت الجزاء المترتب على مخالفة الإدارة لتسبيب قراراتها التأديبية بالإلغاء والتعويض تطبيقاً للقواعد العامة، لكن من جانبنا اننا نرى ان حصرها بالإلغاء والتعويض قد يؤدي الى انعدام الغاية الأساسية من فرض النظام التأديبي والتي تتمثل بفرض العقوبة المناسبة على الموظف المخالف وضمان الردع الكافي للحفاظ على النظام الوظيفي من أي تجاوز، لكن حصر جزاء اخلال الإدارة بالإلغاء والتعويض قد يؤدي الى افلات الموظف المخل من العقاب اللازم والذي يعتبر الهدف الأساسي الذي من اجله قد شرع النظام التأديبي ، فضلا عن ضياع وقت وجهد من قبل الجهات الإدارية من خلال الغاء القرارات الإدارية دون إعطاء الإدارة فرصة تصحيح قراراتها المشوبة بعيب عدم التسبيب، ولتلافي كل هذه المعوقات ، نقترح في هذه الدراسة بمنح الإدارة التي اخلت بتسبيب قراراتها الحق بالعدول عن قرارتها وتصويبها وفقا لما يتفق مع النظام التأديبي وبهذا يضمن عدم افلات الموظف المخل من الجزاء المناسب للإخلال الوظيفي الذي ارتكب من قبله.

الخاتمة

من خلال العرض المتقدم نجد إن عملية تسبيب القرارات التأديبية أو الانضباطية وجوبية بحكم القانون وعلى الادارة أن تراعِ ذلك لتجنب نقض الحكم عند الطعن به أمام الجهات القضائية، ولقد آن لنا بعد إكمال مسيرة هذا البحث، أن نقف وقفة تأمل فيما ورد في مضاعيفه من أفكار شتى، لنضع بعض الاستنتاجات ولنسجل بعض التوصيات التي نراها مهمة لتكتمل صورة هذا البحث وعلى النحو الآتي :

أولاً: النتائج:

١- ان الغاية الاساسية من البحث هو حث المشرع على النص بشكل صريح على ادراج نصوص تشريعية تلزم الادارة بتسبيب قراراتها التأديبية وفرض جزاء على الادارة في حال عدم التزامها بالتسبيب.

٢- تعد العقوبة التاديبية في مجملها جزاء مادي وأدبي وتصيب الموظف في وضعه الوظيفي ولا تصيب الموظف في شخصة أو حريته أو امواله الخاصة.

٣- إن تسبيب القرارات التأديبية أو الانضباطية يعد من الضمانات الإجرائية المهمة للفرد والإدارة على السواء التي لا يمكن الاستغناء عنها في المجال التأديبي، ذلك لان تسبيب القرارات التأديبية يسهل على الأفراد الطعن بإعمال الإدارة إذا ما تبينوا عدم مشروعيتها، كما انه يساعد القضاء على توفير عناء الإثبات عندما تكون أسباب القرار مفصلة، وهو في الوقت ذاته يلزم الإدارة بالتبصر والتأني في قراراتها ويقلل من شأن ما يرفع ضدها من تظلمات، وعليه لا يمكن تصور صدور قرار تأديبي متضمن لعقوبة تأديبية دون إن يتم تسبيبه.

٤- الأصل في تسبيب القرارات التأديبية او الانضباطية كسائر القرارات الإدارية الأخرى هو أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك، ففي هذه الحالة يصبح التسبيب واجباً، ويتوجب على الإدارة ذكر وتحديد سبب

القرار بصورة صريحة وواضحة بما لايدع مجالا للشك والغموض.

٥- إن تسبيب القرار التأديبي يعني الكشف عن سبب إصداره في صلبه وهو إجراء شكلي قد يتطلبه القانون أو القضاء، وهو يختلف عن سبب القرار الإداري الذي هو مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تدفع رجل الإدارة على إصدار القرار.

٦- إن تسبيب القرار عندما يستوجبه القانون هو إجراء شكلي جوهري يترتب على إغفاله إلغاء القرار وذلك لكونه ضمانة مقررة للموظف، وان إلزام القانون للإدارة بتسبيب قرارها يجعل القرار في حالة إغفال التسبيب معيباً بعيب شكلي يؤدي به إلى الإلغاء إذا جاء خلواً منه، إلا إن عدم تسبيب القرار الإداري لا يجعله محلاً للتعويض عنه ما لم يكن معيباً في جوانب أخرى.

٧- إن المشرع العراق في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل لم ينص صراحة على وجوب تسبيب العقوبات التأديبية إلا في ثلاث عقوبات فقط وهي (التوبيخ ، الفصل، العزل).

ثانياً: التوصيات:

١- نقترح الأخذ بقاعدة التسبيب أصلا عاماً في القرارات الإدارية والقرارات التأديبية على حد سواء، لان قاعدة التسبيب تعد أفضل ضمانة إجرائية لحقوق أصحاب الشأن، فهي تتيح لهم الوقوف على مدى مشروعية التصرف، كما أنها ستكون في الوقت ذاته قيداً على الإدارة يلزمها بان تأتي تصرفاتها بعيدة عن التحكم والخطأ فتتجنب بذلك إصدار القرارات المعيبة المخالفة لمبدأ المشروعية وتحقق العدالة.

٢- ندعو المشرع إلى إحاطة الموظف بقدر أكبر من الضمانات التأديبية لكي لا يكون التأديب سوط عذاب مسلط على رأسه.

٣- تفعيل مراقبة تسبيب القرار الصادر بفرض العقوبة التأديبية ، بالتحقق من عناصر التسبيب وشروط صحته حفاظاً على مصالح الموظفين المشروعة ،وذلك بعد الخوض في التحقق من صدور القرار من قبل الجهة التي خصصها القانون بإصدار العقوبة ، والشكل القانوني الذي حدده المشرع بصراحة النص .

٤- نقترح على المشرع العراقي أن يحذو حذو المشرع الأردني والمصري وان ينص بصورة صريحة وواضحة على وجوب تسبيب جميع العقوبات الصادرة بفرض العقوبة التأديبية، وذلك من خلال إضافة عبارة تجعل التسبيب أمراً وجوبياً في جميع العقوبات التأديبية.

٥- من خلال بحثنا في تسبيب العقوبة التأديبية نرى بان مجرد النص على وجوب تسبيب العقوبة التأديبية لا يكفي لتحقيق الغرض المرجو من التسبيب، فكان لزاماً على المشرع ان ينص على تسبيب العقوبة التأديبية مع ذكر الشروط والعناصر التي يجب ان تتوافر فيه حتى يتحقق الغرض الذي من اجله تم النص على إلزامية التسبيب في العقوبات التأديبية او الانضباطية، وحتى لا تكون الجهة الإدارية ملزمة بمجرد التسبيب فقط .

٦- ضرورة مراجعة التشريعت المنظمة للوظيفة العامة والتشريعات ذات الصلة بها من قبل السلطة التشريعية وازالة ما يعتريها من نقص أو غموض حتى يتسنى للجهات الادارية المختصة تنفيذها على أكمل وجه بما يضمن العدالة وسهولة الاجراء، وخاصة فيما يتعلق بموضوع بحثنا والنص بشكل صريح على ادراج نصوص تشريعية تلزم الادارة بتسبيب قراراتها التأديبية وفرض عقوبة على الادارة في حال عدم التزامها بالتسبيب.

٧- يرى الباحث ان حصر جزاء اخلال الإدارة تسبيب العقوبة التأديبية بالإلغاء والتعويض قد يؤدي الى افلات الموظف المخل من العقاب اللازم والذي يعتبر الهدف الأساسي الذي من اجله قد شرع النظام التأديبي ، فضلا عن ضياع وقت وجهد من قبل الجهات الإدارية من خلال الغاء القرارات الإدارية دون إعطاء الإدارة فرصة تصحيح قراراتها المشوبة بعيب عدم التسبيب، ولتلافي كل هذه المعوقات ، نقترح في هذه الدراسة بمنح الإدارة التي اخلت بتسبيب قراراتها الحق بالعدول عن قرارتها وتصويبها وفقا لما يتفق مع النظام التأديبي وبهذا يضمن عدم افلات الموظف المخل من الجزاء المناسب للإخلال الوظيفي الذي ارتكب من قبله.

الهوامش:

(١) إن المشرع العراقي استخدم منذ قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة (١٩٢٩) ولغاية ألان مصطلح (انضباط الموظفين) ويطلق على اللجان الانضباطية وعلى المجلس الذي يتخصص بالضبط (مجلس الانضباط) وقد استقرت مصطلحات (النظام الانضباطي ، والجريمة الانضباطية، والعقوبة الانضباطية) في معظم كتابات فقه القانون العام وفي الثقافة القانونية عامة في العراق، وسنستخدم في هذا البحث مصطلحي (الانضباط او التأديب) كمترادفين لهما نفس المعنى.

(٢) علي احمد حسن اللهيبي ، أثر العقوبات وانقضائها على المركز القانوني للموظف – دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية الحقوق– جامعة النهرين ، ٢٠٠٣ ، ص١٤-١٥ .

(٣) المادة (٨٣) من قانون موظفي الدولة رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ الملغى.

(٤) لمزيد من التفصيل،أنظر :د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الثالث : قضاء التأديب –دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧ ،ص ١٢٦-١٢٩.

(٥)قوانين انضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٢٩ و لسنة ١٩٣٦ ، و لسنة ١٩٩١ .

(٦) حول أحكام أخرى ، أنظر :-عمار طارق عبد العزيز العاني ، مصدر سابق ، ص٤٤-٤٥.

(٧) قرار رقم ١٠٧/١٩٧٥، تاريخ ١/١/١٩٧٥، منشور على الصفحة ٨١٤ من العدد ٥ من مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٦.

(٨) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٣٠) الصادر في : ١٩٧٢/٣/٢٩ ، مذكور لدى :-د. عبد القادر الشيخلي ، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي ، مصدر سابق ، ص ٤١-٤٢ .

(٩) قرار مجلس الانضباط العام رقم (١٦١) في : ١٩٧٣/٧/٢١، مجلة العدالة ، العدد (٢)، ١٩٧٥ ، ص٥٠٧ .

(١٠)عبد السلام عبد العظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ط٢، القاهرة،٢٠٠٤، ص١١٤.

(١١) سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري –تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية –التنظيم القانوني للوظيفة العامة – نظرية العمل الإداري ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٥١ .

(١٢)د. علي كامل ، شرعية العقوبات التأديبية للموظف العام-دراسة مقارنة، ط١، مكتبة نانسي بدمياط، ٢٠١٧، ص٢٧

(١٣) نواف كنعان ، القانون الإداري، الكتاب الثاني،دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص١٧٥.

(١٤) بشار جميل عبد الهادي، دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفرقان، الأردن، ص٣١.

(١٥) حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، ط١، عمان، دار وائل للنشر، ٢٠١٠، ص٣٣١.

(١٦) منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام،رسالة دكتوراه جامعة دمشق، ط١، منشورات مطبعة المشرق،عمان، ١٩٨٤، ص٨١.

(١٧) د.غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة ، بغداد ، ٢٠٠١ ،ص٣٣.

(١٨)د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، بغداد ، ١٩٨٠ ، ط١ ، ص٣٦٧ .

(١٩)د. عبد القادر الشيخلي ، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي ، دار الفرقان،عمان ، ط١ ، ١٩٨٣، ص١١ .

(٢٠)ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة ، دار الكتب للنشر والتوزيع ، الموصل ، ص ١٢٢.

(٢١) عبير عبد الإله عبد المجيد سعيد الخالدي ،العقوبات التأديبية المقنعة،رسالة ماجستير ، مقدمة إلى كلية الحقوق–جامعة النهرين،٢٠٠٢، ص٥٠.

(22) Duverger (Maurice): "Dorit public" 5e ed 1970 . p.301

(٢٣)لمزيد من التفاصيل ينظر د. حسان عبدالله يونس الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، ط١، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٥، ص٢٣٢.

(٢٤) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص٤٧-٤٨.

(25) Jacques Robert: "L'elternative enter les sancations penales et les sancations administratives" . A.J.D.A.2001,90.

([26]) Decision N'.93-325 DC du 13 Aout 1993.www.Conseilconstitutionnel.fr.com.

([27]) Rene' Chapus: "Droit administratif ge'neral " Montchrestien , paris, t.11,edition,1997,p104.

([٢٨]) أنظر نص المادة (٢/١٩) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ ويقابلها نص المادة (١٤) من الدستور المصري الجديد لسنة ٢٠١٤.

([٢٩]) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص١٨٤.

([٣٠]) حكم المحكمة الإدارية العليم في القضية رقم ١٦/٦ السنة ١٨ تاريخ ١٩٧٢/١١/٢٥، مجموعة احكامها، ص٥.

([٣١]) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٨٥/٤٢ مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٥ ، ص١٦٩٩.

([٣٢]) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٢١٧) في ١٩٩٩/١٠/١٣.

([٣٣]) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٢٨٦) في ١٩٦٦/١٢/١٨ غير منشور ، رقم الاضبارة (١٩٦٦/٢١٠).

([34])Emmanuelle Mignon: L'ampleur,le sens et la portee des guaranties en matiere de Sancation administrative, A.J.D.A ,2001.P.99.

([٣٥]) سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، ط١،منشأة المعارف،الإسكندرية،٢٠٠٥ ، ص٣٣٤-٣٣٥.

([٣٦]) د. محمد علي الخلايلة ، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠١٥، ص١٢٧.

([٣٧]) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (٢٠٥) لسنة ٣٥، جلسة ١٩٩٥/٥/١٩، وكذلك حكمها في الطعن رقم (٣١١٥) بجلسة ١٩٩٥/٦/١٣.

([٣٨]) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (٣٢٥) لسنة ٣٦ ق.ع، جلسة ١٩٩٣/٥/١٤ الموسوعة الادارية الحديثة لمبادئ المحكمة الادارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة.اشار اليه د. حسان عبد الله يونس الطائي، مصدر سابق، ص٥٢٠.

([٣٩]) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم (٣٥/٣٤/ انضباط/تمييز/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٣/١٥.

([٤٠]) انظر نص المادة (١٤) من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤، والمادة (٩/١٩) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. وكذلك الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ نص في المادة (٢/٩٣) على هذا المبدأ.

([٤١])د. حسان عبد الله يونس الطائي ، مصدر سابق، ص٢٦٣.

([٤٢]) حكم المحكمة الادارية العليا بالطعن رقم ٢٩٢٤ لسنة ٤٠ ق.ع، جلسة ٢٠٠١/٣/١١.

([٤٣]) قرار محكمة العدل العليا رقم ١٩٦٥/٤٥، مجلة نقابة المحاميين ، سنة ١٩٦٥، ص١٥٦٥.

([٤٤])- قرار مجلس الانضباط العام رقم (٤١) لسنة ٢٠٠٦ ، منشورات مجلس شورى الدولة ، ص٤٢٨ .

([45]) CE.23/4/1958, "Commune de petit-Quevilly", A.J, 11/1958, P383.

([٤٦]) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٠٤١ لسنة ٤١ ق.ع، جلسة ١٩٩٨/٥/٣١.

([٤٧]) قرار مجلس الانضباط العام بالعدد (٩/جزائية/٢٠٠٤) في ٢٠٠٤/١٢/١٢ غير منشور.

([٤٨]) قرار محكمة العدل العليا رقم ١٩٧٦/٦٧ ، مجلة نقابة المحامين ، سنة ١٩٧٧، ص٦٢٣.

([٤٩]) د. نواف كنعان ، القانون الاداري ، مصدر سابق، ص١٨٧.

([٥٠]) حكم المحكمة الإدارية العليا-مصر ،الصادر في ٢٤/نسيان/١٩٦٨. مجموعة السنة الأولى، ص ٦١٣. نقلاً عن علي جمعة محارب (٢٠٠٤) التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص٣٥٧.

([٥١]) حكم محكمة القضاء الاداري المصرية أشار اليه د. حمدي عطيه مصطفى عامر، الاعمال القانونية للسلطة الادارية، ط١، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، ص٨٤.

([٥٢]) بدري مباركة، ضمانة تسبيب القرار التاديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة الدراسات القانونية ، العدد الثامن، مجلة فصلية تصدر عن مركز البصرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، ٢٠٠٨، ص١٠٧.

([٥٣])علي خطار شطاوي (١٩٩٥) تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن ، بحث منشور في مجلة دراسات ،الجامعة الأردنية ، المجلد ٢٢، العدد٦، ص٣٠٩١

([٥٤]) ممدوح طنطاوي (٢٠٠٣) الأدلة التأديبية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، الطبعة الثانية ، ص٢٥٨.

([٥٥]) سعدية عزيز دفار الزيدي (٢٠١٠) الرقابة القضائية على تكييف الوقائع في مجال تأديب الموظفين، رسالة ماجستير،الجامعة المستنصرية ،ص١٢٢.

([٥٦]) محمد سليم محمد أمين (٢٠١٤) تسبيب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام في التشريع العراقي،بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ٣ ، الإصدار ٨ ، ص٣٢٥.

([٥٧]) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، اجراءات تأديب الموظف العام ،المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٠٢.

([٥٨]) محمد عصفور(١٩٧٢) تأديب العاملين في القطاع العام ، ط١ ، بدون دار نشر، ص٢٤٧.

([٥٩]) إن القضاء الإداري سواء في فرنسا او في مصر قد سحب ضمانة التسبيب إلى جميع القرارات الإدارية التي تمس الحرية حتى لو لم ينص المشرع صراحة على اشتراط التسبيب / التفاصيل في مؤلف الطماوي ، سليمان محمد (٢٠١٢) النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ص٢٦٥ وما بعدها.

(60) Michael W Spicer, 'Value conflict and legal reasoning in public administration' (2009) 31(4) *Administrative Theory & Praxis* 537.

(٦١) نقلاً عن المعمري، محمد بن مرهون بن سعيد الذيب (٢٠٠٢) تسبيب القرارات الإدارية ، عمان ، دار وائل للنشر ، ص١٢٢.

(٦٢) علي جمعة محارب، مصدر سابق، ص٣٥٨.

(٦٣) علي خطار شطناوي، القضاء الاداري الاردني -قضاء الالغاء، الكتاب الاول، ١٩٩٥، ص٥٧٩.

(٦٤) عمرو فؤاد احمد بركات، السلطة التاديبية-دراسة مقارنة، القاهرة، مكتبة النهضة العربية، ١٩٧٩، ص٣٢٢.

(٦٥) علي جمعة محارب، مصدر سابق، ص٣٥٨.

(٦٦) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص٤٩٢.

(٦٧) أنيس فوزي عبد المجيد (٢٠١٢) الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية في فرنسا ، بحث منشور بمجلة الشريعة والقانون ، كلية القانون ، جامعة الإمارات ،العدد (٥٠) ص٣٥١.

(٦٨)سليمان محمد الطماوي (٢٠١٥) القضاء الإداري ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ص٧٦٣ .

(٦٩)حمدي ياسين عكاشة (٢٠١٠) القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة،ج١، ص٥٠٠ .

(٧٠) قرار المحكمة الادارية بالطعن رقم ٣٤٥٤ تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٠، الدائرة الخامسة.

(٧١) بيداء إبراهيم قادر (٢٠٠٨) التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية ، مصدر سابق،ص٨٥.

(٧٢) سليمان محمد الطماوي (٢٠١٥) القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٧٦٢ .

(٧٣) نقلاً عن محمد بن مرهون بن سعيد الذيب المعمري (٢٠٠٢) تسبيب القرارات الإدارية ، عمان ، دار وائل للنشر ، ص٧٥.

(٧٤) حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٧، ص٢٢١.

(٧٥) نواف كنعان ، القانون الاداري الاردني ، الكتاب الثاني، الطبعة الاولى، الاردن ، ١٩٩٦، ص٢٠٩-٢١٠.

(٧٦) فيصل شطناوي، اجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الاردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث والعلو م الإنسانية، تصدر عن كلية القانون، جامعة جدارا، المجلد ٢٦، العدد ٧٩، ١٩الاردن، ٢٠١٢، ص١٥٤٧-١٥٤٨.

(٧٧) مما تجدر الإشارة إليه أن قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ قد عدل بموجب قانون التعديل الأول رقم(٥) لسنة ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية ضمن محتوى العدد (٤٠٦١) في ٢٠٠٨/٢/١٤ اذ أصبحت تسمية القانون أعلاه بموجب هذا التعديل (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١).

(٧٨) المادة -٨- من قانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨ – تعديل قانون انضباط رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٧٩) نود الإشارة إلى انه نصت على التسبيب المواد (٩-٧٩-٨٠ /ثانياً- م١٠٤ /ثانياً م١٠٨/ثالثاًم١١٣/اولاً).

(٨٠) المواد (١٠/خامساً، ٢٠/ثانياً، ٥٤، ٧٧/اولاً، ٨٥ /ثامناً ،٨٨/اولاً، ٩٦/ثانياً، ١٠١/رابعاً) من القانون أعلاه.

(٨١) قرار رقم ٩٧/٣٧٨ في ١٩٩٧/١/١٩. غير منشور.

(٨٢) قرار رقم ٩٦/١١ في ١٩٩٦/٢/٢١. غير منشور.

(83) Herbert LA Hart, 'The concept of law (1961)' (1994) *Chap. II* 9, 79.

(٨٤) وسام عقون،ضمانة تسبيب القرار التاديبي في مجال الوظيفة العامة،رسالة ماجستير،جامعة محمد خيضر بسكره،٢٠١٣، ص٦٢.

(٨٥) نواف كنعان ، القانون الاداري، مصدر سابق، ص٢٠٨.

(٨٦) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص٥١٣.

(87) G.Je'ze: Essai sur l'influence de'terminants,R.D.P,1992,P386.

(٨٨) قرار محكمة قضاء الموظفين/تمييز/٢٠١٣ ، تاريخ ٢٠١٣/٧/٢٢، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

(٨٩) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٩٨٩/٦/١٧ وكذلك حكمها بجلسة ١٩٩٣/٦/٢٧ بالطعن رقم ٥١٣ لسنة ٣٤ق (غير منشور)، أشار إليه عبد العزيز عبد المنعم خليفة (٢٠٠٣) ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، مصدر سابق ، ص ٢٣٧.

(٩٠) قرار رقم ٩٦/٢٤٧ في ١٩٩٦/٥/٨. غير منشور.

(٩١) قرار مجلس الانضباط العام رقم ١٩٧٧/٧٩١ تاريخ ١٩٧٧/١١/٢٨، منشور في مجلة العدالة، العدد الثالث، السنة ١٩٧٨، ص٤٣٦.

(٩٢) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠٠٨/٥٩٧ ، تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٥، منشورات مركز عدالة.

(٩٣) اشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريدات، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٣٤٨-٣٤٩.

(٩٤) سليمان محمد الطماوي(٢٠١٥) القضاء الإداري،قضاء الإلغاء،ص ٧٥١.

(٩٥) فهد عبد الكريم أبو العثم (٢٠١١) القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، مصدر سابق ، ص ٣٤٣.

(٩٦) زكي محمد النجار (١٩٩٨) القرار الإداري الضمني بالقبول (دراسة مقارنة) القاهرة ، دار النهضة العربية، ص٨٤-٨٥.

(٩٧) قرارها رقم ٩٤/١١٩ لسنة ١٩٩٤ ، نقلاً عن أبو العثم ، فهد عبد الكريم ، مصدر سابق ، ص ٣٤١.

(٩٨) نواف كنعان (٢٠١٢) القضاء الإداري الأردني ، مصدر سابق، ص٢٧٦..

(٩٩) عبد الفتاح حسن (١٩٦٦)التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ،العدد ٢،ص١٨٩-١٩٢.

(١٠٠) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٣، المنشور بمجلة مجلس شورى الدولة بالعدد ٤٤/مدنية/٢٠٠٣ في ٢٠٠٣/١٢/٢٥.

(١٠١) انظر قرار مجلس الانضباط العام المرقم ١٠/١٩٨٢ في ١٩٨٢/١/٢٧ المنشور بمجلة مجلس شورى الدولة- بالعدد ٤٤/مدنية/١٩٨٢ في ١٩٨٢/١٢/٢٠

(١٠٢) انظر قرار محكمة تميز العراق رقم ١٦٨٠ /حقوقية/١٩٦٧ في ١٩٦٧/١٢/٢٥، أشار إليه ليث حسن علي (١٩٨٣) النظام القانون للشكل والإجراءات في القرار الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، ص٢٤١.

(١٠٣) قرار محكمة العدل العليا رقم ٤٤٧ لسنة ٢٠٠٢،تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٢٣، منشورات مركز عدالة .

(١٠٤) عماد ملوخية ، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن،دراسة فقهية وقضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٣٤٦.

(١٠٥)سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، قضاء التأديب،الكتاب الثالث،دراسة مقارنة،دار الفكر العربي، ١٩٧٩.ص(٧٣٧، ٧٣٨).

(١٠٦) عمار عوابدي، (١٩٩٨) نظرية المسؤولية الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص٢٥٥.

(١٠٧) د. عبد الرزاق السنهوري (٢٠٠٧) الوسيط في شرح القانون المدني، تحديث المستشار احمد المراغى، ج١، نظرية الالتزام بوجه عام-مصادر الالتزام، ص٦٥٥، النقابة العامة للمحامين.

(١٠٨) حكم المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم ٤٣٨١ لسنة ٤٤ق. عليا جلسة ٢٠٠١/١/٢٧ مجموعة الاحكام الصادرة عن المحكمة الادارية العليا (الدائرة الاولى) لسنة ٤٧ ق، الجزء الاول، ص٢٨٣، طبعة مجلس الدولة.

(١٠٩) مجموعة محكمة القضاء الإداري،السنة ٧،ص ١٠٢٧،أشار إليه فؤاد العطار (١٩٦٨) القضاء الإداري، القاهرة،دار النهضة العربية،ص٥٦٦.

(١١٠) قرار محكمة العدل العليا رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٤ ، مجلة نقابة المحامين، ص٧٨٨.

(١١١) نقلاً عن فهد عبد الكريم أبو العثم (٢٠١١) القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٥٦٦.

(١١٢) القضية ١٢٢١ لسنة ٦ القضائية ، مجموعة المجلس ، السنة التاسعة ، ص ٣٥٠ ،وكذلك حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في القضية ٨٧٩ لسنة ١٢ القضائية بتاريخ ١٠ / ٤ / ١٩٧١ ، وفيه تؤكد المحكمة ان مناط مسؤولية الادارة عن القرارات الادارية هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار الاداري غير مشروع .

(١١٣) راجع حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم ١٣٤٥ لسنة ٩ القضائية ،مجموعة المجلس ، السنة العاشرة ، ص ٤٣١.

(١١٤) حكمها في الدعوى طعن رقم ٨/٦٥١٤ –جلسة ١٩٥٨/٣/٩ ،أشار إليه حمدي ياسين عكاشة (٢٠١٠) مصدر سابق، ص٥٥٤.

(١١٥) محمد بن مرهون بن سعيد الذيب المعمري (٢٠٠٢) تسبيب القرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص١١٩.

(١١٦) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٧٠٣٠لسنة ٤٦ ق عليا جلسة ٢٠٠٦/١٢/١٦ اشار اليه شعبان عبد الحكيم سلامة (٢٠١١) القرار الاداري السلبي-دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدية، ص٣٢١.

(١١٧) حكمها في الدعوى رقم ١/٧٣ – ١٩٦٠/٦/٣٠ أشار إليه حمدي ياسين عكاشة (٢٠١٠) موسوعة القرار الإداري، مصدر سابق ، ص ٥٥٥.

(١١٨) بيداء إبراهيم قادر (٢٠٠٨) التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية ، مصدر سابق،ص١٢٣.

(١١٩) نقلا عن شعبان عبد الحكيم سلامة (٢٠١١) القرار الاداري السلبي-دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدية، ص٣٢٠.

(١٢٠) قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٦٦ لسنة ١٩٩٤ ، مجلة نقابة المحامين ، لسنة ١٩٩٥ ، ص١٨٢٠.

(١٢١) نقلاً عن ليث حسن علي (١٩٨٣) النظام القانوني للشكل والإجراءات في القرار الإداري ،مصدر سابق ، ص ١٦٨.

(١٢٢) د. عبد الرزاق السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني، مصدر سابق، ص٨٢٧.

(١٢٣) شعباد عبد الحكيم سلامة (٢٠١١) القرار الاداري السلبي، مصدر سابق، ص٣٣٦.

(١٢٤) محمد بكر حسين (٢٠٠٧) مسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها ، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص١٥٤.

(١٢٥) د. احمد محمود جمعة (٢٠٠٥) منازعات التعويض في مجال القانون العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص٢١٤.

(١٢٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله (٢٠٠٨) القضاء الاداري ، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص٣١٨.

(١٢٧) عبد الله حنفي (٢٠٠٠) قضاء التعويض، القاهرة ، دار النهضة العربية، ص٣٩٨.

(١٢٨) د.محمد ماهر ابو العينين (٢٠٠٧) الموسوعة الشاملة في القضاء الاداري، مطبعة نقابة المحامين بالقاهرة، ص٣٨١.

(١٢٩) علي خطار شطناوي (٢٠٠٨) مسؤولية الادارة عن اعمالها الضارة، ط١، دار وائل للنشر، عمان ، ص٣٠٣.

(١٣٠) محمد بكر حسين (٢٠٠٧) مسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها، مصدر سابق، ص١٥٦.

(١٣١) حكم المحكمة الادارية في الطعن رقم ٣٥٠٨ لسنة ٤٨ ق. عليا جلسة ٢٠٠١/٤/١ المكتب الفني، السنة ٤٦، ص١٢٣٧، مكتبة احكام المحاكم العربية العليا ٢٠٠٤.

(١٣٢) سليمان محمد الطماوي (١٩٩٧) القضاء الاداري- الكتاب الثاني، القاهرة، دار الفكر العربي، ص٤٢٠.

(١٣٣) د. عبد العظيم عبد السلام ، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص٦٧٠.