

جزاء إخلال الإدارة بالتزامها القانوني المتعلق بتسبب 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

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 contemporary guarantee for 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

الملخص:

يعالج هذا البحث جزاء اخلال الادارة بالالتزام القانوني القاضي بضرورة تسبب 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 تسبب 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 ضمانته التسبب من أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري في ممارسة رقابته على مشروعية القرار التأديبي الصادر بفرض العقوبة التأديبية، فمن خلالها يكون بإمكانه الكشف عن العيوب التي قد تلحق بالعناصر الأخرى للقرار التأديبي.

فضلاً عن ذلك فإن ضمانته التسبب عناصر وشروط يجب على السلطة التأديبية إلتزامها لأن تخلفها يجعل قرارها مشوباً بعدم المشروعية وبالتالي يعرضه الى جزاء للإلغاء والمطالبة بالتعويض كنتيجة حتمية لعدم التزام الادارة بضمانته تسبب العقوبة التأديبية.

سواء في المحاكمات الجنائية او التأديبية بغض النظر عن وجود نص يقرها أم لا. فالتسبب في القرار التأديبي يعد إجراءً وضمنًا شكلية لا بد من توافرها في القرار الإداري، وذلك استثناء من القاعدة العامة التي تمنح الإدارة حرية تسبب ما تصدره من قرارات، إذ إن الإدارة كأصل عام غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية إلا إذا ألزمها القانون بذلك، فإذا ما أصدرته مسببا امتثالا لحكم القانون أو تبرعا منها فانه يكون من حق الطاعن مناقشة هذه الأسباب، كما يكون من حق القاضي الإداري فرض رقابته عليها.

أهمية الموضوع:

لموضوع تسبب العقوبة التأديبية أو الانضباطية العديد من المزايا كونه من أهم الضمانات التأديبية في مجال الوظيفة العامة، فهي الضمانة التي كفلت حق للموظف في مساءلة تأديبية عادلة وتحميه من أي إجراء أو تصرف غير قانوني صادر من الإدارة مهما كانت ذريعتها فيه، وتجعل الموظف المحال على التأديب على يقين من أن تأديبه سيكون وفقا للقانون حتى وإن كانت الإدارة صاحبة السلطة هي الخصم والحكم في نفس الوقت. فضلا عن ذلك تعزى أهمية التسبب للقرار التأديبي أو الانضباطي من أنه يطمئن الموظف المتهم تأديبيا أو انضباطيا إلى أنه قد جوزي عن الأخطاء التي نسبت إليه وأبدي دفاعه عنها، إذ أنه 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 مبنيا على الاقتناع به وهو ما يحقق هدف الجزاء بالوسائل المقررة. كما للتسبب 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 الأفراد الذين يأملوا أن يكون القرار التأديبي أو الانضباطي الصادر بحقهم قد تم تسببه ليتسنى لهم الوقوف على الوقائع التي

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 الأهمية إلى كون اعتبار الإدارة الأداة الأكثر فعالية التي من خلالها تحقق الدولة أهدافها وسياساتها. ومن أجل ضمان احترام قواعد النظام الوظيفي وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرافق العامة في الدولة، لا بد من وجود وسائل تلزم كل الهيئات والأفراد باحترام كل القوانين والتعليمات النافذة. فمن الناحية الإدارية، يعد التأديب أحد تلك الوسائل الذي بدوره يعد إجراء تنظيمي خاص بالوحدات الإدارية ناشئ ومرتب عن العلاقة القائمة بين الموظف والمرفق العام الذي ينتمي إليه. ومن بين الضمانات المعاصرة والملازمة لصدور العقوبة التأديبية هي ضمانات تسبب العقوبة التأديبية أو الانضباطية، والتي تعد من الضمانات الجوهرية في المجال التأديبي، فمن خلالها يطمئن الموظف العام من أسباب ادانته ويتأكد من أوجه الاتهام التي تمت مواجهته بها جميعاً وتحقيق دفاعه بما يحول دون انحراف أو تعسف الجهة الإدارية المختصة في ممارسة سلطتها التأديبية، وتعتبر هذه الضمانة من ضمن الأمور التي تملئها العدالة المجردة وضمير الانصاف والاصول العامة في المحاكمات، كما انها تستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات

بتحليل النصوص القانونية والقرارات القضائية للوقوف على اهم الاسباب والدوافع لتسبب العقوبة التأديبية، كما قمنا بتوظيف اسلوب المقارنة لإجراء مقارنة بين ما ذهب اليه التشريعات فيما يخص موضوع بحثنا. وسيتم تناول موضوع البحث وأهميته في ثلاث مباحث وكالاتي : .

المبحث الأول

التعريف بالعقوبات التأديبية^(١)

لبيان مفهوم العقوبات التأديبية لابد من تعريفها وبيان انواعها في الانظمة الادارية المقارنة، فزي 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 التأديبية وانواعها في الانظمة الادارية المقارنة بشكل مختصر، والهدف الاساسي من تعريفها هو لتمكين القارئ من الحصول على فكرة كاملة عن العقوبة التأديبية ومن خلالها لماذا يتم تسببها، ثم نخرج في المطلب الثاني لبيان الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها .

وجدير بالذكر ان المسؤولية التأديبية أو الانضباطية تقوم تجاه الموظف عند توافر الأركان الآتية^(٢) :
أولاً: ثبوت ارتكاب الموظف العام للخطل 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 الأدبي أو المالي أو انهاء علاقته بالوظيفة العامة في الدولة.

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

هدف البحث:

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

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

مشكلة البحث:

لضمان صيانة واحترام الادارة لمبدأ المشروعية عند قيامها باصدار عقوبات تأديبية لابد من ان يكون هنالك جزاء يفرض عليها في حال مخالفتها للنصوص القانونية الخاصة بالتسبب، ويعد جزاء الالغاء من وسائل ردع الادارة عن مخالفتها للمشروعية القانونية، فلا بد من المشرع ان يتبنى موقف صريح بفرض العقوبة على الادارة في حال اغفالها عن تسبب قراراتها المتعلقة بالعقوبة التأديبية، لكن في الواقع قد اغفل المشرع عن ادراج نصوص صريحة يبين فيها عقوبة الالغاء والتعويض كجزاء لمخالفة شرط التسبب ، في هذه الدراسة نسعى الى ايجاد الوسيلة الامثل التي من خلالها يمكن اجبار الادارة على الالتزام بالتسبب ، نظرا لافتقار الموقف التشريعي عن افراد عقوبة خاصة لاغفال الادارة عن تسبب العقوبة التأديبية 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

المقارنة، فقد نصت المادة (٤١) من نظام خدمته المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام (٢٠١٣) المعدل على انه "إذا ارتكب الموظف العام مخالفته تأديبية للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في قوانين الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على تصرف أو عمل من شأنه الإخلال بالصلاحيات والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة 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 التأديبية إلا انّ 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، إلا 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 ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين الأخرى النافذة".

الفرع الثاني

مفهوم العقوبة التأديبية في القضاء الاداري

لم يتخلف القضاء الاداري المصري بموقفه تجاه العقوبة التأديبية في تقديم تعريف صريحاً في العديد من المناسبات كونه الجهة المختصة بفرض هذه العقوبات والاكثر درايه باساليب فرضها وتطبيقها، فوضع القضاء الإداري المصري من خلال المحكمة الإدارية العليا مفهوماً للعقوبات التأديبية^(٦): فقي حكمها في الطعن رقم (٣) لسنة ١٩٩٩ ق، الصادر في: ١٩/ تشرين الثاني/ ١٩٧٩، أكدت المحكمة على إنه: "من المسلم به إن مناهج المسؤولية التأديبية هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية إيجاباً أو سلباً

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 والأنظمة 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 الأمر منا بيان مفهومها في التشريعات المقارنة في ومن ثم بيان مفهومها في القضاء الاداري ونعرج أخيراً على بيان أنواع العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف العام في الدول محل البحث.

الفرع الأول

مفهوم العقوبة التأديبية في التشريع

هنالك عجزاً تشريعياً واضحاً في موقف المشرع في العديد من الأنظمة القانونية في افراد تعريفاً خاصاً للعقوبة التأديبية، ففي مصر وبالرغم من أهمية موضوع العقوبة التأديبية فإنه لم يحضى بتعريف محدد من قبل المشرع المصري، بل تعددت التعاريف باختلاف النصوص القانونية التي تناولت موضوع العقوبة التأديبية، فقد بينت المادة (٨٣) من القانون رقم (٢١٠) لعام (١٩٥١) الملغى على إن: "كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها بموجب هذا القانون أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يعاقب تأديبياً"^(٣٣). في حين عرفته المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية 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

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 رده مع غيره ضمناً لسير المرفق العام بانتظام وباضطراد)).^(١٢) أي أن العقوبة التأديبية توقع على الموظف الذي ارتكب خطأ وظيفياً، وتكون على مركزه الوظيفي وليس على حرته الشخصية، كما هو بطبيعة الحال في فرض العقوبة الجنائية كالحبس والسجن والاعدام.

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

وفي الاردن، نظرا لافتقار وجود تعريف للعقوبة التأديبية في جل التشريعات الوظيفية، لذا استفاض الفقه في ذلك، فقد عرف بعض الفقهاء العقوبة التأديبية بأنها ((الجزاء التي توقع على الموظف بقصد تاديبه بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية)).^(١٣) وعرفها آخرون بانها ((عدم التزام الموظف العام بالأسس التنظيمية والأخلاقية أثناء تاديبه الوظيفية 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 منهيّة للعلاقه 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 خطأ تأديبياً))^(١٨). كما عرفت بأنها: ((التكليف 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

أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرم عليه القيام به، فكل موظف عام يخالف الواجبات التي نصت عليها القوانين أو الأنظمة واللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الإداريين 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: فقي 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 يؤخذ تأديبياً في حالة إخلاله بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضى الواجب وإخلاله بكرامتها...،^(٨) وعرفها المجلس المذكور أيضاً في قراره رقم (١٦١) الصادر في ٢١/٢١/١٩٧٣، على إنها: ” إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه عن مقتضياتها وعدم مراعاة التعليمات والأنظمة والقواعد الحسابية وتقصيرة في أداء واجباته يكون سبباً ومبرراً لمعاقبته تأديبياً،^(٩)

الفرع الثالث

مفهوم العقوبات التأديبية في الفقه

ففي مصر لعب الفقه دوراً بارزاً في بيان مفهوم العقوبة التأديبية 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 منهيّة للعلاقات الوظيفية))^(١٠). كما عرفها آخرون على إنها: ((جزاءات يقررها القانون لمعاقبة الموظفين العموميين مرتكبي المخالفات التأديبية ممن تنقرر مسؤوليتهم التأديبية عنها ومن شأنها التأثير على الوضع الأدبي أو المالي

((إجراء ينص عليه القانون تتخذه السلطة المختصة بالتأديب إزاء الموظف الذي يخلّ بواجب أو أكثر من واجبات وظيفته، ويمس مركزه الوظيفي، ويرتب آثاراً تنتقص من حقوقه الوظيفية))^(٣١).

ومن خلال استعراض ما أبداه 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 التأديبية بشكل ادق فلا بد من استعراض انواعها، ويُعد النظام المصري من ضمن الانظمة الادارية التي اعترفت للادارة بحق فرض العقوبة التأديبية على موظفيها من خلال العديد من العقوبات، تحددت تلك العقوبات الانضباطية والتأديبية في نص المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ وعلى النحو الآتي:

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 لا تتجاوز 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- خفض الى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة.
٦- خفض 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 الأدنى، فإن توقيع الجزاءات على الدرجات العليا قد يكون ماساً بكرامة الموظف مما يفقده مكانته وكرامته أمام الرؤوسين. وعلى ذات النهج سار المشرع الفرنسي أيضاً.

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- الخصم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر .

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 بالاحف 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 المشرع المصري والأردني والعراقي، لم يضع تعريفاً محدداً للعقوبات التأديبية في تشريعاتهم المتعاقبة، إلا أنهم 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 نعرض في الثاني لبيان المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية.

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 لا تتجاوز عقوبة الإنذار والتنبيه، وأناط بالمدير إيقاع العقوبات التي لا تتجاوز الحسم من الراتب، وأناط بالأمين إيقاع العقوبات التي لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة، وأناط بالوزير إيقاع العقوبات التي لا تتجاوز الزيادة السنوية لمدة سنتين، إما بالنسبة لعقوبات 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 الموظفين 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 توظيفه 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

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، جزاء له على فعله المنحرف.^(٢٢)

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

ليس هناك إجماع بين الأنظمة القانونية المختلفة على تحديد طبيعة واحدة لهذه العلاقة، بل يختلف تكييف هذه العلاقة في الدولة الواحدة من فترة زمنية إلى أخرى، 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 التأديبية إلا أنها نذهب إلى تأييد الرأي القائل بأن العقوبة التأديبية أو الانضباطية تجسد في مضمونها جزءاً إدارياً 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 الإداري يخشى من تكرار الخطأ لكي يتجنب فرض العقوبة بحقه، فهذا يعد حافزاً لعدم الوقوع في الخطأ أو المخالفة، وبذلك تقوم العقوبة التأديبية أو الانضباطية بوظيفه ردعيه لقمع أي تقصير أو إخلال بنظام العمل.

ما نود الإشارة إليه هنا ان العقوبة التأديبية أو الانضباطية لها ذاتيتها الخاصة التي تميزها عن العقوبة الجنائية، في أنها لا تمس حياة الموظف

أو حريته أو ماله وإنما تمس فقط مزايا وظيفته، وبهذه المثابة فإنها تعتبر ذات طبيعة وظيفية فضلاً عن طابعها الإداري، وهي فوق هذا وذاك تعد عقوبة ذات طبيعة 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، إلا أن هذه التقدير يجب ألا يؤدي إلى 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، وإنما 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، فإن هذه السلطة ليست امتيازاً تحكيمياً بل تخضع إلى 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، إلا أنها تشترك مع العقوبات الجنائية بكونها تخضع للمبدأ العام القائل (لا عقوبة الابنص)، بحيث لا تملك السلطات التأديبية ان تفرض عقوبة تاديبية غير تلك العقوبات المحددة من قبل المشرع، وإلا كان قرارها معيباً بعيب مخالفة القانون، فلا يجوز

الفقرة (و) المذكورة ليس من بينها مجرد التفوه بكلام بذيء او مخالف لآداب 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 ((معاينة الموظف بجزء 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 لا يجوز فرض عقوبة لم تقرر بنص وبالتالي لا يمكن معاقبة شخص عن فعل غير مجرم قانوناً.^(٣٤)

ثانياً: مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة:

يعد مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة ثاني اهم المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية 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 تنايب العقوبة مع المخالفة التأديبية 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

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

ويقصد بمبدأ مشروعية العقوبة بوجه عام هو أن المشرع وحده الذي يحدد العقوبات، (وفقاً لمبدأ لا عقوبة الا بنص)، ومن ثم فإنه لا يجوز قانوناً لإدارة توقيع عقوبة لم يرخص لها المشرع بتوقيعها^(٣٥)، كما لا يجوز لها توقيع عقوبة غير العقوبات المنصوص عليها والا وقعت في مخالفة مبدأ لا عقوبة الا بنص وبالتالي عدم مشروعية قرارها لمخالفتها لمبدأ دستوري صريح، لذلك تبنت بشكل صريح الدساتير في الدول محل البحث على وجه الخصوص مسألة ادراج مبدأ لا عقوبة الا بقانون أو بناءً على قانون^(٣٦)، 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 المكنع) وخير مثال عليه هو ان تقصد السلطة الإدارية إنذار موظف معين فتتخذ ذلك تحت ستار (النقل المكاني او التخطي في الترفيع او الحرمان من الندب أو الإعارة) إذ تعتبر العقوبة المكنعة في مثل هذه الحالات معيبة لخروجها على التعداد القانوني للعقوبات التأديبية أو مبدأ (مشروعية العقوبة التأديبية)^(٣٧).

شهد القضاء الاداري العديد من المناسبات التي من خلالها أكد على خضوع العقوبة التأديبية لمبدأ المشروعية، ومنها ما ذهب اليه القضاء الإداري المصري بتأكيد مبدأ 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.^(٣٨)

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 (٤/١٩٧٠) الصادرة من وزير التربية والتعليم لمجرد (تفوهه بكلمات غير لائقة بحق أستاذه) مخالف لهذه التعليمات، لان الأفعال المبينة في

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 الغائها وفقاً لاحكام القانون)). وهي صور تحقق الرقابة على مبدأ التناسب في المجال التأديبي وفق هذا القانون، فالمجلس لا يستطيع بحال من الاحوال أن يصدر قراره في الطعن بتشديد العقوبة التأديبية محل القرار المطعون فيه لأن ذلك يعدّ أخلاقياً 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 تبني القضاء الاداري العراقي متمثلاً ((بالهيئة العامة)) لمجلس شوري الدولة تطبيق مبدأ التناسب، ففي قرار حديث لها بتاريخ ٢٠١٢/٣/١٥ جاء فيه أنه ((...لدى التدقيق والمداولة من قبل الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة وجد أن المعترضة قد طعنّت 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 الدائمة 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 لانتناسب مع المخالفة المرتكبة والمنسوبة الى المعترضة وقرر تخفيضها الى عقوبة ((لغت النظر)) بما للمجلس من سلطة تقديرية مقررّة بموجب البند (أولاً) من المادة (١٥) من

الذنب أو الخطأ الإداري وما يتناسب معه من جزاء دون غلو. والتناسب في القانون العام أو 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 مسألت الملائمة بين جسامة المخالفة ومقدار العقوبة المفروضة.^(٣٦) فالمحكمة الادارية العليا في مصر، قد أكدت في قضائها على ضرورة توافر مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية التي أوقعتها جهة الادارة على الموظف والمخالفة المرتكبة التي سببها تم توقيع هذه العقوبة، كشرط لمشروعية قرار العقوبة، وقد تجلّى هذه الاتجاه بمناسبة دعوى قرار بفضل 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 الإفراط أو الغلو في العقوبة باعتباره الأكثر وقوعاً، وإنما امتدت لتشمل الجانب الآخر 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 الغائها وفقاً لاحكام قانون انضباط

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 بالأثر الرجعي أيضاً تنفيذاً للأحكام القضائية الصادرة بالالغاء، على أساس 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. نظراً لمكانته باعتباره من ضمن الأعمدة الذي يقوم عليها النظام العام.

فقد قضت بعض المحاكم الإدارية بمبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية ومنها المحكمة الإدارية المصرية بحكمها المؤرخ في ٢٠١١/٣/١١ 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 لمجلس 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).

رابعاً: مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية:

العقوبات التأديبية شأنها شأن العقوبات الجنائية محكومة بمبدأ عدم تعدد العقوبات والذي يقصد به انه لا يجوز معاقبة الموظف عن

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

وقد اكد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ في المادة (٤٠/٤/٤) هذا المبدأ الذي عدّه 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 التأديبية 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 المبدأ 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 المبادئ الواجب اتباعها ضمناً نظراً لأهميته 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، ويعد هذا المبدأ اساسه وسنده القانوني في العديد من النصوص الدستورية^(٤٥). وبالتالي لا يجوز للمشرع نفسه أن يبيح هذا الخروج بالنص على انسحاب أثر الجزاء الى الماضي، لأن هذا المبدأ ملزم للمشرع ليس فحسب بالنسبة للجزاءات الجنائية، بل وبالنسبة لجميع الجزاءات ذات الطبيعة العقابية.^(٤٦)

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 لذنوب إداري جسيم، فان آثار الفصل

أفعال نسببت اليه...عليه قرر تعديل العقوبات المفروضة على المعترض وجعلها واحدة فقط وهي اعضاءه 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، واستنفاد العقوبة التأديبية للإجراءات القانونية بحيث تصبح العقوبة نهائية).^(٤٩)

المبحث الثاني

مفهوم تسبب القرار التأديبي

بعد ان انتهينا من التعريف بالعقوبة التأديبية حري بنا في هذا المبحث ان نتناول ماهية مفهوم تسبب القرار الاداري والذي عد من الضمانات المعاصرة التي يجب توافرها في كل مسألة يوجب تسببها وأن لم ينص عليها. فإذا كان الاصل بالقرار الإداري هو عدم تسببه إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبب، 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 محكمة القضاء الاداري المصرية تقول فيه (إنه إذا كان الاصل في القرار الاداري عدم تسببه إلا إذا نص القانون على وجوب التسبب 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 بتسبب قرارها التأديبي.

ومن أجل الوقوف على معنى التسبب لا بد من بيان مفهومه، وسوف يتم تناوله في ثلاث مطالب، الأول في تعريف التسبب، والثاني في أهمية التسبب وشروطه، والثالث في الأساس القانوني للتسبب.

الفاعل الواحد بعقوبتين تأديبيتين أصليتين ما لم يرد نص صريح يسمح بذلك، كان يعاقب الموظف المخالف بلفت النظر، ويعاقب أيضاً عن ذات المخالفة بانقاص 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.^(٥٢) ذلك أن نفس الخطأ لا يمكن أن يرتب عليه ازدواج في الجزاء التأديبي.

قد تم تبني هذا المبدأ من قبل كل من المشرع والقضاء الاداري، فقد نص نظام الخدمة الأردنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ في المادة (٣/١٤٠) صراحة على هذا المبدأ بالقول ((لا يجوز فرض أكثر من عقوبة تأديبية واحدة على المخالفة المسلكية 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 ((لا يجوز 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 الإدارية العليا بأنه (لا يسوغ معاقبة العامل تأديبياً عن ذات الأفعال غير مرة واحدة، ولا يسوغ للسلطة التأديبية ولا لسلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء التأديبي عن ذات الجرائم التأديبية لذات الفعل الذي سبق عقابه ومجازاته.....).^(٥٣)

وقد طبق ذلك أيضاً 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 ارتكبه المعترض لا يتناسب مع هذه الشدة في فرض العقوبات، لذا يرى المجلس بان العقوبة الاولى وهي اعضاءه من منصب معاون مدير عام كافيها لما نسب اليه من أفعال، وتنزيل درجته درجة واحدة وعدم تسلمه أي مسؤولية إدارية أو مالية لا تتناسب مع ما قام به من

المطلب الأول

تعريف التسبب

يرجع الفضل الاول لولاده مصطلح التسبب 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 بالاسباب الضرورية التي ادت الى وجودها.^(٥٢)

ومن هذه النواة قد تم تناول التسبب 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 بالتسبب أيضا بأنه بيان الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي بنت عليها المحكمة حكمها.^(٥٤)

كما يقصد بتسبب 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 التسبب 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 بتسبب القرار التأديبي بأنه 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 التسبب هو إفصاح الإدارة عن سبب قرارها الإداري وكذلك تبرير العقوبة التأديبية أو الانضباطية من خلال كتابة المبررات في صلب القرار التأديبي.

المطلب الثاني

فائدة التسبب وشروطه

بيان أهمية وفائدة التسبب يقتضي بنا البحث تقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الاول فائدة التسبب للعقوبة التأديبية ثم

نعرج في الثاني لبيان شروط التسبب العقوبة التأديبية.

الفرع الأول

فائدة التسبب

يرجع السبب الرئيسي من تبني الكثير من التشريعات الوظيفية لأدراج شرط التسبب بنصوصها التشريعية الى الأهمية التي يحوزها التسبب في مجال الضمانات التأديبية للموظف، وتبرز الأهمية الكبيرة للتسبب من حيث توفير الطمأنينة لدى المتقاضين من جهة، ولأعمال رقابة جهات القضاء العليا من جهة أخرى^(٥٨)، تلك الأهمية اعتبرت من اهم الأسباب التي دفعت المشرع الى سحب ضمانه التسبب إلى القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب استثناء من الأصل العام الذي يعفي جهات الإدارة من تسبب قراراتها حيث اشترط المشرع في جميع قوانين العاملين الحكوميين أو في القطاع العام أن ((يكون القرار الصادر بفرض العقوبة التأديبية مسبباً))^(٥٩).

ويعد التسبب من أهم الضمانات المهمة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم^(٦٠)، بحيث يعد التسبب شكلية جوهرية 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 التسبب عنصرا من العناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من ناحية الشكل).^(٦١)

وكما يساهم التسبب بشكل مباشر في توفير الضمانة الهامة في مجال المحاكمة والمساءلة التأديبية، حيث ان تسبب القرار الانضباطي والتأديبي من شأنه طمأننة الموظف بأنه 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 قانونا.^(٦٤)

في صحة الأسباب التي استندت عليها الإدارة عند فرض العقوبة التأديبية على الموظف العام، وإلغائها إذا تبين عدم صحتها.^(٦٧)

٢- يجب أن يكون التسبب كافياً^(٦٨)، يعني هذا الشرط انه يجب أن تكون الأسباب واضحة وكافية بحيث يحقق التسبب 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 الإدارية العليا المصرية تقول فيه ((يشترط لصحة القرار التأديبي ان يرد التسبب في صلبه وان يكون سائغاً ومستخلصاً من أصول موجودة اثبتتها السلطة التأديبية)).^(٧٠)

٤- يجب أن يكون التسبب معاصراً للقرار^(٧١)، وذلك تأكيداً على أن الإدارة كانت على بينة من أمرها عند إصداره، كما إن التسبب اللاحق فيه شبهة على الإدارة تتمثل في اختلاقتها أسباب أخرى للقرار.

٥- يجب أن يكون التسبب واضحاً بدرجة يمكن تفهمه ورقابته، فالتسبب الناقص حكمه حكم عدم التسبب^(٧٢). أي أن يحمل القرار الصادر بفرض العقوبة التأديبية في ذاته أسباب فرض العقوبة على الموظف العام وبصورة محددة وصریحة 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 أجلها اتخذ ذلك القرار أعتبر بحكم القرار الخالي من ضمانات التسبب.

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

ومن جهة ثانية، فإن التزام السلطة التأديبية ببيان اسباب القرار التأديبي، 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 متفكته وحكم القانون غير مشوبة بما يعرضها للبطلان او الالغاء.^(٧٥)

بالإضافة الى ذلك فإن التسبب يفتح الطريق لضمانة هامة أخرى وهي (الرقابة القضائية)، إذ ان بيان الاسباب يتيح للأفراد الطعن على اساسها، ويسهل بطبيعة الحال للقضاء المختص عملة بالرقابة على صحة القرار التأديبي.^(٧٦)

من كل ذلك نستخلص أهمية وفائدة تسبب القرارات في نواحي متعددة فالتسبب مهم للأفراد والإدارة أو الاثنين معاً، فضلاً عن فائدته بالنسبة للقاضي الإداري، لهذا فان تسبب القرار أو 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 أو 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 تسبب العقوبة التأديبية

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

١- أن يكون التسبب مكتوباً ويفي بالغرض، لذلك يستبعد القرار الشفوي من نطاق تطبيق التسبب. فالغاية من كتابة التسبب هي إعطاء الفرصة للموظف (الذي له مصلحة في الطعن بالقرار) وكذلك إفساح المجال للقاضي للنظر

المطلب الثالث

الاساس القانوني لضمانة تسبب العقوبة التأديبية

في هذا المطلب نود طرح تساؤل مهم حول الاساس الذي تستند عليه الادارة في تسبب قراراتها؟ فمعرفة الاساس القانوني لاي عمل قانوني يضي عليه الصفة القانونية والالزامية، كما قدمنا سابقا بان الأصل العام او القاعدة العامة بشأن تسبب القرار الاداري هو ان الادارة غير ملزمة بهذا التسبب عند إصدارها لقراراتها الإدارية ما لم 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 دائما ان سبب القرار هو المصلحة العامة، وتطبيقا لهذه القاعدة فان الادارة حرة في الادلاء بأسباب قراراتها.

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

ففي مصر: نصت التشريعات المصرية المتعاقبة الخاصة بالوظيفة العامة على ضرورة تسبب القرارات الانضباطية والتأديبية، اذ تجد ضمانة تسبب القرار التأديبي اساسها في قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ حيث نص على وجوب ان يكون القرار الصادر بفرض الجزاء مسببا حيث نصت المادة (٥٦) من القانون على انه ((لا يجوز توقيع اي جزاء بحق الموظف الا بعد اجراء التحقيق معه كتابة وسماع اقواله وتحقيق دفاعه ويجب ان يكون القرار الصادر بفرض الجزاء مسببا)). ويمكن الاستنتاج من خلال هذا النص بان تسبب القرار التأديبي امر وجوبي سواء كان مصدر القرار محكمة تأديبية او سلطة رئاسية، لان النص ورد شاملا 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 والمحاکمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ في المادة (٢٨) منه نص على وجوب والزامية تسبب القرارات الصادرة عن المحاكم التأديبية على وجه الخصوص.

وقد أوضحت المحكمة الادارية العليا في مصر ضرورة الالتزام بضمانة التسبب للجزاء التأديبي وان لم يتم النص عليها قانونا، باعتبارها تمثل الحد الأدنى 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 تسبب 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 انعقاد أول جلسة، ويجب ان يكون القرار متضمنا للعلل والاسباب التي بني عليها، كما نصت على ان يتضمن تسبب 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 تسبب القرارات التأديبية الصادرة من قبل المجالس التأديبية، فيما خلت من اي نص قانوني يلزم السلطات التأديبية الرئاسية بتسبب قراراتها الصادرة بفرض عقوبة تأديبية على الموظف.

وهذا يعني ان اعمال ضمانة شكلية التسبب مقصوره وفقا 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 بالتسبب من تلك التي تصدر عن المجالس التأديبية اتقاء لتعسف تلك السلطات عند إصدارها للقرارات التأديبية، خاصة وان الضمانات المتاحة في

العام وذلك بموجب قرار مسبب من قبل الوزير وفي إحدى الحالات المنصوص عليها في هذه المادة.

والحقيقة ان التسبب لا يقتصر على عقوبات الفصل والعزل في ظل القانون أعلاه وإنما أصبح إلزامياً 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 تسبب 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 تسبب هذه التوصيات فانه من باب أولى أن يوجب تسبب 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 لا يمكن الطعن فيها، وبالتالي فان كل قرار يخضع للطعن يجب أن يصار إلى بيان الأسباب التي أدت إلى إصداره.

وحسنا فعل المشرع بإلغاء كل ما يتعلق بجعل قرار مصدر العقوبة باتاً، نظراً للأثار السلبية التي تترتب على العقوبات الباتة المفروضة بحق الموظف، وذلك من أجل فسح المجال أمام الموظف المعاقب بالطعن أمام محكمة قضاء الموظفين في القرار الانضباطي الصادر بحقه. ونؤيد الاتجاه الذي جاء به المشرع بضرورة التسبب 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 لا تقل عن (٣) سنوات اذا كان في الأماكن الاعتيادية، وبمدة لا تقل عن سنة ونصف في الأماكن التي يستحق فيها تناول

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 بتسبب قراراتها فيماكانها 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 بتسبب القرار التأديبي ما لم يوجد نص في التشريع يلزمها القيام بذلك، وبالتالي فانه لا تعتبر القرارات الادارية بما فيها القرارات التأديبية الغير مسببة قرارات غير مشروعة اذا لم يكن هناك نص قانوني يلزمها صراحة بوجوب التسبب.^(٧٦)

وفي العراق : هناك العديد من النصوص القانونية المتفرقة في النظام القانوني للدولة العراقية نجدها تلزم الإدارة بوجوب تسبب قراراتها، إلا إن ما يهمنا بهذا الصدد هو بيان الأساس القانوني للتسبب في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة (١٩٣٦) الملغى 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 (الملغى) لم ينص المشرع بموجب هذا القانون على وجوب تسبب القرار الانضباطي بشكل مباشر مما يوحي بان جميع القرارات والأحكام الانضباطية لايلزم تسببها، 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 تسبب 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 نهائياً عن الوظيفة العامة ولا يجوز إعادة توظيفه في جميع دوائر الدولة والقطاع

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

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

٢- وفي قرار آخر قرر ((...ان عقوبة العزل لايجوز إيقاعها الا بقرار من الوزير المختص وعلى ان يكون القرار مسبباً...))^(٨٢).

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

المبحث الثالث

جزاء عدم احترام الإدارة الالتزام القانوني

بتسبب العقوبة التأديبية

لبيان مشروعية والزامية الإدارة بتسبب قراراتها المتعلقة بالعقوبة التأديبية، يدفعنا الى اثاره تساؤل مهم وهو هل هنالك جزاء يمكن ان يترتب على الإدارة جراء مخالفتها بعدم تسببها للعقوبة التي تفرضها؟ وهل يعتبر اغفالها عن شرط التسبب يشكل مخالفة إدارية وبالتالي يؤثر على مشروعية القرار المنظم للعقوبة التأديبية؟ 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 كتابته المشهور (مفهوم القانون) عام ١٩٦١ والذي ميز

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 قيد أكد على ضمانته التسبب في المادة ٥٩/اولاً، حينما نصت على انه (لمجلس العدل إنهاء خدمة القاضي من الصنف الرابع او نقله الى 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 التسبب 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 التسبب في المواد (١٥-٧٢) وكذلك الحال بالنسبة لقانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ أيضاً اشترط التسبب في العديد من مواده.^(٨٠)

نستنتج مما تقدم أن المشرع انتهج السبيل الذي يذهب إلى إن الإدارة غير ملزمة بالتسبب 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 للتسبب في العراق، إضافة إلى القوانين الخاصة بالسالف 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.

والقانوني وصحة تكييفها وأحياناً مدى ملاءمتها للقرار، فإذا أهملت الإدارة تسبب القرار كان معيباً في الشكل يستوجب الإلغاء.^(٨٤) وان تسبب 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 يضيف الاطمئنان إلى نفسه والاستقرار في عمله. بالإضافة الى أن التسبب 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 بتسبب قراراتها إلا إذا اوجب القانون عليها ذلك، فان تسبب 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 تسبب 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 إذ 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 انعقاد أول جلسة لهذه الغاية، متضمناً بيان العلة والأسباب التي بني عليها مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها). وكذلك الحال في مصر إذ تجد ضمانات تسبب القرار التأديبي أساسها في قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ حيث نص على وجوب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً.

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

فيه بين القواعد القانونية التي تحمل صفة الالتزام والتي تسمى الاولية وبين القواعد القانونية الخاصة بالعقوبة والتي توصف ثانوية كونها تطبق في المرحلة الثانية عندما يتم خرق القواعد الاولية فعلاً^(٨٦) فالنصوص القانونية التي تلزم الإدارة بتسبب قراراتها المتعلقة بالعقوبة التأديبية تعتبر قواعد اولية او اساسية في حين القواعد التي تنظم الجزاء على الإدارة في حال اخلالها بعدم استثناء شرط التسبب تعتبر قواعد ثانوية، لكي تكتمل عملية التعاقب الدائم للقواعد القانونية لابد من وجود نصوص تفرض جزاء على مخالفة الإدارة للمشروعية القانونية بمخالفتها للنصوص التي تفرض عليها التسبب في اعمالها الادارية.

حيث أن وقوف الإدارة في اعمالها 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 استحققت اعمالها هذه الإلغاء أو البطلان وبالتالي التعويض، مما 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 كجزء يترتب على مخالفة الإدارة لأحكام التسبب 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 تسبب القرار التأديبي او الانضباطي الذي يشكل ضمانات للأفراد من حيث إخضاع الأسباب المصرح عنها لرقابة القضاء من حيث صحة وجودها المادي

العلياء في مصر قرار مجلس تأديب حينما استبان لها خلوه من التسبب حيث اعتبرته عاريا من السند القانوني^(٨٩).

وفي قرار لمجلس الانضباط العام العراقي جاء فيه (.. إن القرار الصادر بفرض عقوبة العزل كان مشوباً بعيب آخر من العيوب الشكلية هو وجوب صدره معللاً ومسبباً^(٩٠)) وفي قرار آخر يقول ((لقد ظهر للمجلس إن القرار جاء خالياً 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 المشكوك منه لمخالفته للنظام العام وعدم مراعاته للشكل الذي رسمه المشرع بموجب نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي لإصداره وهو التسبب، الأمر الذي يتعين إلغاؤه، وهو اتجاه قضائي صائب لأنه يؤكد على عناصر التسبب في القرارات الباطلة، بل يصبح ذلك أمراً قضائياً يبطل القرار بعيب عدم مراعاة الشكل بعبارة واضحة ومحددة^(٩٢))).

لذلك أصبح عنصر التسبب 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 مسبباً.

كما نود الإشارة هنا أن موضوع جزاء مخالفة التسبب في العقوبة التأديبية بشكل خاص لم يحظى باهتمام كاف من قبل الفقه القانوني، مما دفعنا إلى إبراز دراسة خاصة تتناول فيها موضوع الجزاء المترتب على مخالفة التسبب في العقوبة التأديبية، أغلب الفقهاء تناولوا مسألة التسبب كركن من أركان الشكل في القرار الإداري لكن لا توجد دراسة متخصصة حول موضوع جزاء مخالفة التسبب في العقوبة التأديبية.

ويبرر الفقه إن الجزاء المترتب على إغفال شكلية التسبب للعقوبات التأديبية يرجع إلى أهمية التسبب كضمانة تكفل للأفراد ممارسة حقوقهم وحررياتهم، كما أنه يؤثر على فحوى ومضمون القرار، لأن التسبب يعني التطرق لكل حالة على حدة وهو دليل على أن القرار صدر بعد التفكير المطلوب، لذلك فالتسبب يعتبر من

التأديبي الذي يوقع على الموظف وتحميه من تعسف الإدارة، وهذا التسبب أمر تملية المبادئ القانونية العامة حتى لو لم يرد نص خاص يقره لأن القرار التأديبي ذو صبغة قضائية ويفصل في موضوع يختص به القضاء أصلاً لذا يجب أن يكون مسبباً^(٨٦).

ولضمان صيانة واحترام الإدارة لمبدأ المشروعية عند قيامها بإصدار عقوبات تأديبية لا بد من أن يكون هنالك جزاء يفرض عليها في حال مخالفتها للنصوص القانونية الخاصة بالتسبب، يعد جزاء الإلغاء من وسائل ردع الإدارة عن مخالفتها للمشروعية القانونية، فلا بد من المشرع أن يتبنى موقف صريح بفرض العقوبة على الإدارة في حال اغفالها عن تسبب قراراتها المتعلقة بالعقوبة التأديبية، لكن في الواقع قد اغفل المشرع عن إدراج نصوص صريحة يبين فيه عقوبة الإلغاء كجزء لمخالفة شرط التسبب، في هذه الدراسة نسعى إلى إيجاد الوسيلة الأمثل التي من خلالها يمكن إجبار الإدارة على التزام بالتسبب، نظراً لافتقار الموقف التشريعي عن أفراد عقوبة خاصة لأغفال الإدارة عن التسبب العقوبة التأديبية فأننا نود أن نطرح فكرة اللجوء إلى تطبيق القواعد العامة.

ويعتبر القرار الإداري غير المسبب قراراً غير مشروع وعرضة للإلغاء إذا طعن بعدم مشروعيته استناداً لهذا العيب الشكلي أمام القضاء الإداري^(٨٧). ففي قرار لمحكمة قضاء الموظفين بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٢ جاء فيه ((إن تسبب قرار فرض العقوبة الانضباطية أو التأديبية شكلية يستوجبها القانون يترتب على عدم مراعاتها بطلان والغاء قرار فرض العقوبة^(٨٨))).

ولكون تسبب 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 التسبب ضمانة مقررة للموظف المعاقب فإنه يكون شكلاً جوهرياً يترتب على تخلفه بطلان القرار أو الحكم التأديبي الذي خلا منه، ويمتد هذا البطلان ليشمل أيضاً كل حكم أو قرار تأديبي شابه قصور في التسبب، هذا الموقف تم تبنيه من قبل القضاء الإداري في أكثر من مناسبة، فقد ألغت المحكمة الإدارية

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 ضمانات كبيرة لهم مقابل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة وبذلك تصان حقوقهم وتحترم حرياتهم.

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

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

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

أما بخصوص القصور في التسبب فان القاضي المصري، إذا ما ظهر له بان القرار الإداري المعروض أمامه والمطعون فيه قاصر في تسببيه فإنه يقضي بإلغائه لعيب في الشكل.

غير إن إلغاء القرار الإداري من قبل القضاء في مثل هذه الحالة لا يحول 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 تسببيه بحكم قضائي فأعدت 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 لأعضاء المدعيّة من وظيفتها خلافاً للقانون والذي تضمن بان الطريق الذي سلكه المدعي عليه بأمره الإداري المطعون فيه

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 ضمانات للأفراد، وان إهمالها يؤدي إلى المساس بهذه الضمانات المقررة للمصالح العام أيضاً، فان القضاء الإداري أخذ يخفف من حدة هذه القاعدة فلم يعملها على إطلاقها حتى لا يغرق الإدارة في خصم الشكليات، لاسيما إذا ما كانت مصلحة الأفراد لم تهدر نتيجة لعدم احترام الشكليات^(٩٤).

ولكن إذا كان الهدف من تقرير القواعد الشكلية هو الحفاظ على مصلحة الأفراد والمصلحة 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 تهاوته^(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 لضمائنه حرص المشرع على توفرها لمصالح الموظفين))^(٩٧).

وبذلك يعتبر عيب الشكل والإجراءات سبباً من أسباب الإلغاء للقرار أياً كان نوعه وذلك عند تجاوز السلطة الإدارية الإجراءات والشروط التي توجب المبادئ العامة أو القوانين إتباعها في إصدار قراراتها. وان المحكمة من تقرير قواعد الشكل والإجراءات التي تحكم القرارات الإدارية تتمثل في تحقيق مصلحتين: أحدهما: مصلحة عامة إذ إن تلك القواعد تهدف إلى الصالح العام من خلال تجنب الإدارة التسرع والارتجال في

المقررة للموظفين، إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار وتدارك الخطأ الذي شابه وذلك عن طريق الطعن فيه .

وإن تسبب القرار الإداري يعني إحاطة الإدارة المخاطب القرار بدوافع إصداره، وإن كانت الإدارة غير ملزمة به كأصل عام، إلا إن المشرع ألزمها بتسبب بعض قراراتها كالتقارير التأديبية، فإن 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 وإن تلزم الإدارة في حاله رفض التظلمات التي يقدمها الأفراد بأن يكون قرارها معللاً ومسبباً لأن 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 التسبب 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 ثبتت من خلالها الاتهام وبذلك يجعل قراره باطلاً للقصور الشديد في التسبب. كما اعتبرت المحكمة انه لا يكفي لصحة العقوبة التأديبية ان يكون التسبب قائماً، وإنما اشترطت فيه ان يكون كاملاً، لأنه إذا كان ناقصاً اعتبر كأنه لم يكن وبالتالي فمصيره يكون البطلان.^(١٤)

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

وتجدر الإشارة 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

بإنهاء علاقة المدعية من وظيفتها ليس له سند من القانون، وإن 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^(١٥).

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 المعارض عليه... وقرار اللجنة الذي استند إليه الأمر المعارض عليه وإعادة القضية إلى الجهة المختصة للنظر فيها مجدداً^(١٦).

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^(١٧).

ومن خلال هذا الحكم يتضح لنا مخالفة الإدارة لبعض القواعد الشكلية المطلوبة لإصدار القرار الإداري بالفصل وهو وجوب التسبب، حيث ان قراراتها 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 تسبب الإدارة لقراراتها التأديبية وإلا كانت غير مشروعة اذ نصت على أنه (إذا كان القرار المطعون فيه مشوباً بقصور بالتسبب والتعليل بما يحول بين المحكمة وبسط رقابتها عليه فتكون أسباب الطعن واردة عليه ويتعين إلغاؤه)^(١٨).

نستخلص من ذلك أن تسبب القرار عندما يستوجب القانون هو إجراء شكلي جوهري يترتب على إغفاله بطلان القرار، إذ إن التسبب يعتبر في الحالة هذه من الضمانات الأساسية

إذا 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 والعدل 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 الآتي:

الفرع الاول

شروط المطالبة بالتعويض عن القرار التأديبي

لقبول دعوى التعويض عن الاضرار الناتجة عن القرارات التأديبية 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 لا تقوم 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

التأديبي لعييب في الشكل أو الإجراءات أو الإختصاص، فإن سلطة التأديب تكون حرة في ممارسة إختصاصها من جديد قبل الموظف الذي ألغيت العقوبة الموقعة عليه، لأن حجبة 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 أخرى.^(١٠٥)

والأصل أنه إذا الغي القرار التأديبي لمخالفته للقانون، كان للموظف المتضرر من عدم احترام الالتزام القانوني بتسبب القرار التأديبي أن يطلب التعويض عن الأضرار المادية والمعنوية التي أصابته نتيجة غياب التسبب 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، إذ المقرر ان لكل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه .

فاذا كانت دعوى تجاوز السلطة تهدف الى الحكم بإلغاء 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 اصابتها 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 بإلغاء القرار التأديبي.

مسؤولية الإدارة على حالة الانحراف بالسلطة وأساءة استعمالها أو الى ما يقاربه من خطأ جسيم وفقاً لما هو مقرر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بل يكفي لتقرير هذه المسؤولية أن يصدر القرار الإداري 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 فقدرت (استقر الاجتهاد على إن اختصاص القضاء الإداري بقضايا التعويض عن القرارات الإدارية منوط بإصدار قرار إداري بالمعنى الصحيح لهذا الاصطلاح، كما إن القضاء الإداري لا يحكم 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 اعتبار كل عيب مهما كان نوعه أساساً للمسؤولية، حيث أخذ يفرق بين أنواع هذه العيوب، واعتبر أن العيب المؤدي لقيام المسؤولية هو عيب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة، أي أن القضاء اعتمد في تقريره لقيام المسؤولية هذين العيبين مصدرين للمسؤولية، دون عيوب الشكل والاختصاص، تطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بمسؤولية وزارة التربية والتعليم عن الأضرار التي أصابت ناظر مدرسة بسبب قرارات إدارية صدرت مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة. (١١١).

وعلى ذلك فإن القرار المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة يمثل ركن الخطأ الموجب للتعويض إذا ترتب عليه ضرر. والقرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة يترتب المسؤولية الإدارية لكونه ينطوي على خطأ جسيم، لا تستهدف الموظف غرضاً بعيداً عن المصلحة العامة.

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

السلطة الادارية عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها، وان يحيط بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر...)). (١١٢) 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 يترتب 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 الإدارة بأداء التعويض للمضرور والرجوع بقيمة ما أدته على الموظف المسؤول بخطئه عن احداث الضرر، كما قد يكون الخطأ مرفقياً وهو مدار بحثنا المتمثل باخلال الإدارة بالتزامها القانوني المتمثل بتسبب العقوبة التأديبية وفي هذه الحالة تتحمل الإدارة عبء هذا التعويض.

وتجدر الإشارة أن العيوب التي تصيب القرار الإداري والتي تبرر للقضاء الاداري أن يقضي بإلغاءه والتعويض عنه، هي عيب الشكل وعيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة. وقد استقر الفقه والقضاء على أن عيوب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة من العيوب التي تستلزم التعويض عند تحققها، بينما استقرا على أن عيب عدم الاختصاص او عيب الشكل الذي قد يشوب القرار الإداري فيؤدي الى الغاءه لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار.

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

وأما إذا كان القرار معيباً وترتب على تنفيذه ضرر، كان للفرد المطالبة بالتعويض أياً كان نوع هذا العيب، وهذا ما أخذت به محكمة القضاء الإداري المصري حيث قررت أنه ((لا يجوز قصر

وقد أخذت بهذا الاتجاه أيضاً محكمة العدل العليا في الأردن فأستقرت على أن الغاء القرار الإداري لعيب شكلي لا ينهض 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 الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة هذا الخطأ وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، في حين لا تحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض لمجرد الغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون مخالفة جسيمة أو عيب الأنحراف ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري وتؤدي الى الغائه لاتصلح ان تكون اساساً مبرراً للتعويض بشكل تلقائي، انما لا بد من توفر الشروط الأخرى لترتيب استحقاق التعويض، وأهم هذه الشروط التثبت من جسامته مخالفة الإدارة للمشروعية^(١١٥).

ومن ذلك يتبين أن اتجاه محكمة القضاء الإداري 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.

وبعد 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 الإدارة لقراراتها وتم اصدار القرار بدون تسبيب، ففي هذه الحالات يبطل القرار وتترتب مسؤولية الإدارة 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 الإدارة بالتعويض.^(١١٦)

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

أركان ثلاثية 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 كافياً بذاته لتقرير الغاءه. إلا أنه ليس من المحتم أن يكون مصدراً للمسؤولية وسبباً للحكم بالتعويض إذا ما ترتب على تنفيذ القرار ضرر للفرد، ولا يجوز المطالبة بتعويض عن قرار إداري إذا كان قد صدر مخالفاً للقانون أو مشوباً بسوء استعمال السلطة^(١١٧).

وقد وافق مجلس الدولة المصري مجلس الدولة الفرنسي في تحديد العلاقة بين عدم مشروعية القرار الإداري ومسؤولية الإدارة التي أصدرته على أساس جسامته عدم المشروعية اي جسامته الخطأ الذي تمثله كعنصر من عناصر المسؤولية، وقد اعتبر هذا الخطأ جسيماً دائماً إذا 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 الإدارة^(١١٨). اما بالنسبة لأوجه عدم المشروعية الأخرى فلا وجود لمثل هذا التلازم.

اما بالنسبة لعيب الشكل والأختصاص فالمنهذب السائد في الفقه والقضاء هو أن عيب الشكل والأختصاص وأن كانا يؤديان الى الغاء القرار المطعون فيه، إلا أنهما لا يؤديان بصفة حتمية الى المسؤولية الإدارية وبالتالي الى التعويض. وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر الى القول بأن ((من المبادئ المسلمة في القانون الإداري والتي أستقر عليها قضاء مجلس الدولة أن مجرد العيب الشكلي وحده لا يترتب حقا في التعويض، وعلى ذلك فمتى كانت الأسباب التي قام عليها حكم محكمة القضاء الإداري بالنسبة لبطلان تشكيل لجنة الخبرة الأستئنافية وأن صلحت أساساً لإلغاء هذا القرار لمخالفته القانون من حيث الشكل إلا انها لاتصلح سنداً للمدعي في مطالبته بالتعويض عن مخالفة هذا القرار للقانون))^(١١٩)

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 نظرا 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) .^(١١٣) 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 ما ينهض أساسا للمطالبة بالتعويض جراء صدور قرار اداري معيب بهذه العيوب ، خلافا لعيب الشكل أو الأختصاص الذي لا يصلح أن يكون أساسا للمطالبة بالتعويض وذلك في نطاق ماسبق بيانه من أن العيب الثانوي أو البسيط كعيب الشكل لا يصلح أساسا للمطالبة بالتعويض وأما العيب الجوهري والمؤثر له فهو ما يكون عماده أساسا لهذه المطالبة .

وبما أن التسبيب من الشكليات الجوهرية فأن القرار الاداري المعيب بسبب عدم تسببيه أو بسبب القصور في هذا التسبيب لا يكون محلا للتعويض عنه اذا ما ترتب عليه ضرر للفرد صاحب الشأن

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 تدراكه والثاني ان يكون العيب قد بلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهراً^(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 وجوهراً والأ فلا يقوم به الخطأ المعني في دعوى التعويض...)).^(١١٨) ، أما المحكمة الإدارية العليا فقد سارت على ذات النهج الذي سارت عليه محكمة القضاء الاداري بأن عيب الشكل الذي يشوب القرار الاداري لا يصلح أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار ويظهر ذلك في احكامها ومنها ما قضت به بأن ((عيب الشكل الذي قد يصيب القرار فيؤدي الى الغائه لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة رغم مخالفة قاعدة الشكل فإنه لا يكون 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 الإداري على أن مسؤولية الإدارة عن التعويض عن أعمالها الغير مشروعة لا تتحقق بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص وتحقق الضرر في جميع الحالات ، ذلك لان عيب الاختصاص أو الشكل قد يشوب القرار الاداري فيؤدي إلى إلغائه ، الا انه لا ينهض للحكم بالتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار وجوهراً...)).^(١٢٠)

الأفراد لا يكون محلاً للتعويض لأنه يعتبر من الأعباء 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 بالإشارة أن التعويض في القانون الإداري لا يكون التقديماً، حيث أن التعويض العيني غير جائز على خلاف المعمول به في القانون المدني.

ثالثاً: ركن العلاقة السببية لقيام مسؤولية السلطة التأديبية:

لا يكفي لقيام مسؤولية الإدارة أن يكون هناك خطأ من جانبها وأن يكون هناك ضرر أصاب صاحب الشأن، وإنما يشترط بالإضافة إلى ذلك توافر الركن الثالث لقيام مسؤولية الإدارة وهو علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

أي بمعنى أن يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر في وقوع الضرر، وبذلك فإن علاقة السببية تعد ركناً أساسياً في المسؤولية الإدارية، بحيث لا يتصور انعقاد تلك المسؤولية بدونها، وبقع على المضرور (الموظف العام) عبء اثبات قيام علاقة السببية بين خطأ الإدارة المتمثل في عدم تسببها للقرار الإداري المتضمن عقوبة تأديبية ضد الموظف العام والضرر الذي لحقه بسبب هذا القرار الذي لم يبنى على أسباب تبرر إصداره.

الآن جهة الإدارة يمكنها نفي علاقة السببية بين الخطأ والضرر، ومن ثم فلا مسؤولية عليها إذا ما كان وقوع الضرر مرجعه سبباً اجنبياً عن الإدارة سواء تعلق ذلك بفعل الغير أو بفعل المضرور ذاته أو قوة القاهرة.^(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

وأن كان محلاً لدعوى الألغاء مالم يكن معيباً في جوانب أخرى. بمعنى أنه إذا لم ينل عيب الشكل أو الإجراء من جوهر القرار أو مضمونه ولم تكن المخالفة من الجسامته بمكان بحيث أنها لم تؤثر عليه أو تغير من القرار في ذاته كان العيب ثانوياً أو غير جوهرياً.

ثانياً: ركن الضرر في مسؤولية السلطة التأديبية:

أن الخطأ في حق الجهة الإدارية لا يمكن 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 أن تكون المصلحة مادية أو أدبية.

ويعتبر الضرر العنصر الأساس في قيام المسؤولية الإدارية وبدونه لا توجد مسؤولية ولا تعويض، فالضرر مناط كل منهما يدور معها وجوداً وعدمياً. والضرر على صورتين فهو إما أن يكون مادياً وأما أن يكون معنوياً وكلاهما ي كافٍ للقضاء بالتعويض. وحتى يؤدي الضرر إلى قيام المسؤولية الإدارية فإنه يتعين أن يتوافر فيه الشروط الآتية:

١- أن يكون الضرر محققاً: يجب أن يكون الضرر محقق الوقوع حتى يمكن التعويض عنه، سواء وقع فعلاً أم سيقع ولكنه محتم الوقوع. أما الأضرار الاحتمالية فلا يمكن التعويض عنها، ومثال ذلك، أن يحدث أحد الأشخاص خللاً في منزل جاره فهذا الخلل ضرر محقق يسأل عنها، أما احتمال تهدم المنزل فهو ضرر غير محقق لا يسأل عنه الجار إلا إذا وقع فعلاً.

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

٣- أن يكون الضرر خاصاً: أي أن الضرر الذي يترتب عليه المسؤولية الإدارية يجب أن يكون خاصاً، بمعنى أن يصيب فرداً معيناً أو أفراداً محددين على وجه الخصوص. لذلك فإن الضرر الذي يصيب عدداً غير محدود من

أما بشأن اختصاص محكمة القضاء الاداري بدعاوى التعويض فقد نصت المادة (٧) الفقرة (٧/ب) من قانون مجلس شوري الدولة على أنه ((عند عدم البت في التظلم او رفضه من قبل الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكماً 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 دائماً بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الادارية والتأديبية، ولما كان مجلس الدولة ينعقد اختصاصه بنظر دعوى إلغاء القرار الاداري أو التأديبي، فانه يكون صاحب الاختصاص بنظر دعوى التعويض عنه اعمالاً 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 (العاشرة) منه دون غيرها. ولكنه يمتد ليشمل كافة طلبات التعويض عن غيرها من القرارات ما دام النزاع فيها من قبيل المنازعة الادارية التي يختص

التأديبية ضد الموظف العام والتي صدرت دون مراعاة الاصول القانونية الخاصة بالتسبب. 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 والاجال القانونية لها ومن ثم بيان طبيعة التعويض الذي يتضمنه قرار القاضي وتقديره.

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

إذا 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 إقامة 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 الهمال من قبل المشرع العراقي، كونه لم يشر البتة الى اختصاص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في دعاوى التعويض المرفوعة من قبل الموظفين من جراء العقوبات التأديبية بصفة اصلية أو تبعية عند عرض اختصاصات المحكمة في قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل وذلك يعد اسقاط مهين لاهم الضمانات التي يظفر بها الموظف في مواجهة تعسف الادارة وجورها.

يؤدي فقط الى سقوط إجراءات وشكليات الدعوى ومن ثم بمقدور الموظف المتضرر من رفع دعوى التعويض من جديد في نطاق شكليات واجراءات جديدة وفي ميعاد جديد ومن شأن ذلك توفير ضمانات 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.^(١٣٦)

ثانياً: تحديد طبيعة التعويض في المسؤولية الادارية أو التأديبية:

تنص المادة (٢/٢٠٩) من القانون المدني العراقي والمادة (٢/١٧١) من القانون المدني الاردني 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 أن يحكم بآداء 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 أمراً لادارة بعمل شيء أو الامتناع عن عمل شيء، أو بوجه نواهي لادارة بهذا الخصوص والا كان في ذلك إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات والذي لايجوز للقاضي أن يعطي أوامر لادارة، ومن ثم فان التعويض الذي يتقرر على جهة الادارة أداؤه لا يكون الا نقداً بغض النظر عن نوعه سواء كان مادياً أو أدبياً.^(١٣٧) الا ان الادارة قد تلجأ طواعية الى التعويض العيني اذا رأت أن ذلك يحقق المصلحة العامة.

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

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 شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل وكذلك قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) لم يحدد 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 يوماً 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.^(١٣٥)

وفي هذا الصدد نؤكد بان دعوى التعويض لا تنتقيد 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 لا يؤدي الى تقادمها وإنما

فالقاعدة في تقدير التعويض هو أن يكون كاملاً بحيث يشمل ما فات الموظف المتضرر من القرار التأديبي من كسب وما لحقه من خسارة (كالترتب في حالة الفصل أو العزل من الخدمة) بحيث لا يتحمل الموظف المتضرر أي نسبة من الضرر ما دام لم يثبت أنه السبب في وقوع الخطأ، هذا على الأقل بالنسبة للاضرار المادية. أما الأضرار الأدبية فان التعويض عنها يكون رمزياً لارتباطه بالآلام 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 بالمضروب 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 لأن 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 الأضرار الأدبية 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 لا يمكن التسليم بهذا الاتجاه، والذي يقوم على التهوين والتبسيط من حجم الأضرار الأدبية الناتجة عن سلطة التأديب بالرغم من أهميتها وخطورتها على الموظف واستقرار أسرته وما يترتب عليها من تلوين سمعته، فالحكم بإلغاء القرار التأديبي لا يكون كافياً في أغلب الحالات لرد اعتبار الموظف وجبر آلامه النفسية أو المعنوية لاسيما عند الغاء العقوبات شديدة الجسام كالفصل أو العزل من الوظيفة. لذا يجب التعويض عن الأضرار الأدبية وعدم الاستهانة بها.

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.^(١٣٨)

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 يشمل على عنصرين جوهريين هما (ما لحق المضروب 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^(١٣٩)، ولا يجوز أن يزيد عليها ذلك لأن تعدد المسؤوليات لا يعني تعدد التعويضات.^(١٤٠)

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.

الخاتمة

من خلال العرض المتقدم نجد إن عملية تسبب القرارات التأديبية أو الانضباطية وجوبية بحكم القانون وعلى الإدارة أن تراعى 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 ونسجل بعض التوصيات التي نراها مهمة لتكتمل صورة هذا البحث وعلى النحو الآتي :

أولاً: النتائج:

- ١- ان الغاية الأساسية من البحث هو حث المشرع على النص بشكل صريح على ادراج نصوص تشريعية تلزم الادارة بتسبب قراراتها التأديبية وفرض جزاء على الادارة في حال عدم التزامها بالتسبب.
- ٢- تعد العقوبة التأديبية في مجملها جزءا مادي وأدبي وتصيب الموظف في وضعه الوظيفي ولا تصيب الموظف في شخصته أو حرته أو امواله الخاصة.
- ٣- إن تسبب القرارات التأديبية أو الانضباطية يعد من الضمانات الإجرائية المهمة للفرد والإدارة على السواء التي لا يمكن الاستغناء عنها في المجال التأديبي، ذلك لأن تسبب القرارات التأديبية يسهل على الأفراد الطعن بامعمال 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 والتأن في قراراتها ويقلل من شأن ما يرفع ضدها من تظلمات، وعليه لا يمكن تصور صدور قرار تأديبي متضمن لعقوبة تأديبية دون إن يتم تسببه.
- ٤- الأصل في تسبب القرارات التأديبية أو الانضباطية كسائر القرارات الإدارية الأخرى هو أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك، ففي هذه الحالة يصبح التسبب واجبا، ويتوجب على الإدارة ذكر وتحديد سبب

للقاضي 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 الأساسي في التعويض. ويتم تقدير التعويض من تاريخ وقوع الضرر أي من تاريخ صدور القرار التأديبي غير المسبب.

غير أنه لا يجوز للقاضي أن يحكم بما لم يطلبه المدعي أو بأكثر مما طلبه بحجة أن المضرور ليس على دراية كافية بالمبادئ القانونية أو لأنه ضعيف أمام الإدارة لأن ذلك يعد تجاوزا من القاضي لحدود صلاحياته. لكن للقاضي بطبيعة الحال أن يحكم للمدعي بأقل مما طلبه أو يرفض دعواه إذا لم يكن للتعويض سند قانوني.

وفي نهاية المطاف هنالك مسألة مهمة لا بد من التطرق إليها وهي انه قد تبين لنا بان كل من التشريعات والاحكام القضائية قد حصرت الجزاء المترتب على مخالفة الإدارة لتسبب 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 إلغاء القرارات الإدارية دون إعطاء الإدارة فرصة تصحيح قراراتها المشوبة بعيب عدم التسبب، ولتلافي كل هذه المعوقات، نقتراح في هذه الدراسة بمنح الإدارة التي اخلت بتسبب قراراتها الحق بالعدول عن قراراتها وتصويبها وفقا لما يتفق مع النظام التأديبي وبهذا يضمن عدم افلات الموظف المخل من الجزاء المناسب للإخلال الوظيفي الذي ارتكب من قبله.

بإصدار العقوبة، والشكل القانوني الذي حدده
المشروع بصراحة النص.

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

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

٦- ضرورة مراجعة التشريعات المنظمة للوظيفة
العامّة والتشريعات ذات الصلة بها من قبل السلطة
التشريعية وازالة ما يعترضها 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 بتسبب قراراتها التأديبية وفرض
عقوبة على الادارة في حال عدم التزامها بالتسبب.

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

القرار بصورة صريحة وواضحة بما لا يدع
مجالاً للشك والغموض.

٥- إن تسبب 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 تسبب القرار عندما يستوجب القانون هو
إجراء شكلي جوهرى يترتب على إغفاله إلغاء
القرار وذلك لكونه ضمانتة مقررة للموظف،
وان إلزام القانون للإدارة بتسبب قرارها
يجعل القرار في حالة إغفال التسبب معيباً
بعب شكلي يؤدي به إلى الإلغاء إذا جاء خلواً
منه، إلا إن عدم تسبب القرار الإداري لا
يجعله محلاً للتعويض عنه ما لم يكن معيباً
في جوانب أخرى.

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

ثانياً: التوصيات:

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

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

٣- تفعيل مراقبة تسبب القرار الصادر بفرض
العقوبة التأديبية، بالتحقق من عناصر التسبب
وشروط صحته حفاظاً على مصالح الموظفين
المشروعة، وذلك بعد الخوض في التحقق من
صدور القرار من قبل الجهة التي خصصها القانون

للموظيفة العامة - نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٥١.

(١٢) د. علي كامل، شرعية العقوبات التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة، ط١، مكتبة نانسى بدمياط، ٢٠١٧، ص ٢٧

(١٣) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ١٧٥.

(١٤) بشار جميل عبد الهادي، دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفرقان، الأردن، ص ٣١.

(١٥) حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، ط١، عمان، دار وائل للنشر، ٢٠١٠، ص ٣٣١.

(١٦) منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه جامعة دمشق، ط١، منشورات مطبعة المشرق، عمان، ١٩٨٤، ص ٨١.

(١٧) د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١، ص ٣٣.

(١٨) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، بغداد، ١٩٨٠، ط١، ص ٣٦٧.

(١٩) د. عبد القادر الشخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، دار الفرقان، عمان، ط١، ١٩٨٣، ص ١١.

(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 المقتنعة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة النهرين، ٢٠٠٢، ص ٥٠.

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

(٢٣) لمزيد من التفاصيل ينظر د. حسان عبد الله يونس الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، ط١، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٥، ص ٢٣٢.

(٢٤) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة ولجريمة في مجال التأديب، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٤٧-٤٨.

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

(١) إن المشرع العراقي استخدم منذ قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة (١٩٢٩) ولغاية الآن 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، ص ١٤-١٥.

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

(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، ص ٤٤-٤٥.

(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 الشخلي، 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، ص ٥٠٧.

(١٠) عبد السلام عبد العظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ط٢، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١١٤.

(١١) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية - التنظيم القانوني

(٤٤) - قرار مجلس الانضباط العام رقم (٤١) لسنة ٢٠٠٦ ، منشورات مجلس شوري الدولة ، ص ٤٢٨ .

(٤٥) 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 ١٢/١٢/٢٠٠٤ غير منشور.

(٤٨) قرار محكمة العدل العليا رقم ١٩٧٦/٦٧ ، مجلة نقابة المحامين ، سنة ١٩٧٧ ، ص ٦٢٣ .

(٤٩) د. نواف كنعان ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٨٧ .

(٥٠) حكم المحكمة الادارية العليا - مصر ، الصادر في ٢٤/٢٤/١٩٦٨ . مجموعة السنة الأولى ، ص ٦١٣ . نقلاً عن علي جمعة محارب (٢٠٠٤) التأديب الاداري في الوظيفة العامة ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص ٣٥٧ .

(٥١) حكم محكمة القضاء الاداري المصرية أشار اليه د. حمدي عطيه مصطفى عامر ، الاعمال القانونية لسلطة الادارية ، ط١ ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠١٥ ، ص ٨٤ .

(٥٢) بدري مباركة ، ضمانتة تسبب القرار التاديب في مجال الوظيفة العامة ، مجلة الدراسات القانونية ، العدد الثامن ، مجلة فصلية تصدر عن مركز البصرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية ، الجزائر ، ٢٠٠٨ ، ص ١٠٧ .

(٥٣) علي خطار شطماوي (١٩٩٥) تسبب القرارات الادارية في فرنسا والأردن ، بحث منشور في مجلة دراسات ، الجامعة الأردنية ، المجلد ٢٢ ، العدد ٦ ، ص ٣٩١ .

(٥٤) ممدوح طنطاوي (٢٠٠٣) الأدلة التأديبية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، الطبعة الثانية ، ص ٢٥٨ .

(٥٥) سعديّة عزيز دفار الزبيدي (٢٠١٠) الرقابة القضائية على تكييف الوقائع في مجال تأديب الموظفين ، رسالته ماجستير ، الجامعة المستنصرية ، ص ١٢٢ .

(٥٦) محمد سليم محمد أمين (٢٠١٤) تسبب 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 ، ص ٣٢٥ .

(٥٧) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، اجراءات تأديب الموظف العام ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ١٠٢ .

(٥٨) محمد عصفور (١٩٧٢) تأديب العاملين في القطاع العام ، ط١ ، بدون دار نشر ، ص ٢٤٧ .

(٥٩) إن القضاء الإداري سواء في فرنسا او في مصر قد سحب ضمانتة التسبب إلى جميع القرارات الإدارية التي تمس الحرية حتى لو لم ينص المشرع صراحة على اشتراط التسبب / التفاصيل في مؤلف الطماوي ، سليمان محمد (٢٠١٢) النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، ص ٢٦٥ وما بعدها .

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

(٢٧) 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 ، ص ١٨٤ .

(٣٠) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٦/٦ لسنة ١٨ تاريخ ١١/٢٥/١٩٧٢ ، مجموعة احكامها ، ص ٥ .

(٣١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٨٥/٤٢ مجلة نقابة المحامين ، سنة ١٩٨٥ ، ص ١٦٩٩ .

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

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

(٣٤) Emmanuelle Mignon: L'ampleur, le sens et la portee des garanties 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 ، ص ٣٣٤-٣٣٥ .

(٣٦) د. محمد علي الخلايلة ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ ، ص ١٢٧ .

(٣٧) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (٢٠٥) لسنة ٣٥ ، جلسة ١٩٩٥/٥/١٩ ، وكذلك حكمها في الطعن رقم (٣١١٥) بجلسته 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 ، ص ٥٢٠ .

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

(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 ، ص ٢٦٣ .

(٤٢) حكم المحكمة الادارية العليا بالطعن رقم ٢٩٢٤ لسنة ٤٠ ق.ع ، جلسة ٢٠١١/٣/١١ .

(٤٣) قرار محكمة العدل العليا رقم ١٩٦٥/٤٥ ، مجلة نقابة المحامين ، سنة ١٩٦٥ ، ص ١٥٦٥ .

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 التسبب المواد (٩-٧٩-٨٠ /ثانياً- م١٠٤م /ثانياً م١٠٨م /ثالثاً م١١٣م /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.

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

(٨٤) وسام عقون، ضمانات تسبب القرار التاديبي في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خير بسكرة، ٢٠١٣، ص ٦٢.

(٨٥) نواف كنعان، القانون الاداري، مصدر سابق، ص ٢٠٨.

(٨٦) د. علي جمعة محارب، التاديب الإداري في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ٥١٣.

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

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

(٨٩) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٧/٦/١٩٨٩ وكذلك حكمها بجلسته ٢٧/٦/١٩٩٣ بالطعن رقم ٥١٣ لسنة ٣٤٤ ق (غير منشور)، أشار إليه عبد العزيز عبد المنعم خليفة (٢٠٠٣) ضمانات التاديب في التحقيق الإداري والمحكمة التاديبية، مصدر سابق، ص ٢٣٧.

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

(٩١) قرار مجلس الانضباط العام رقم ١٩٧٧/٧٩١ تاريخ ٢٨/١١/١٩٧٧، منشور في مجلة العدالة، العدد الثالث، السنة ١٩٧٨، ص ٤٣٦.

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

(٩٣) اشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريدات، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٣٤٨-٣٤٩.

(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، ص ٨٤-٨٥.

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

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

(٦١) نقلاً عن العمري، محمد بن مرهون بن سعيد الذيب (٢٠٠٢) تسبب القرارات الإدارية، عمان، دار وائل للنشر، ص ١٢٢.

(٦٢) علي جمعة محارب، مصدر سابق، ص ٣٥٨.

(٦٣) علي خطر شطناوي، القضاء الاداري الاردني -قضاء الإلغاء، الكتاب الاول، ١٩٩٥، ص ٥٧٩.

(٦٤) عمرو فؤاد احمد بركات، السلطة التاديبية-دراسة مقارنة، القاهرة، مكتبة النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ٣٢٢.

(٦٥) علي جمعة محارب، مصدر سابق، ص ٣٥٨.

(٦٦) عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر، الضمانات التاديبية في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ٤٩٢.

(٦٧) أنيس فوزي عبد المجيد (٢٠١٢) الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في فرنسا، بحث منشور بمجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات، العدد (٥٠) ص ٣٥١.

(٦٨) سليمان محمد الطماوي (٢٠١٥) القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٧٦٣.

(٦٩) حمدي ياسين عكاشة (٢٠١٠) القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج، ص ٥٠٠.

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

(٧١) ببداء إبراهيم قادر (٢٠٠٨) التنظيم القانوني لتسبب العقوبات الانضباطية، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٧٢) سليمان محمد الطماوي (٢٠١٥) القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٧٦٢.

(٧٣) نقلاً عن محمد بن مرهون بن سعيد الذيب العمري (٢٠٠٢) تسبب القرارات الإدارية، عمان، دار وائل للنشر، ص ٧٥.

(٧٤) حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التاديب في الوظيفة العامة، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٧، ص ٢٢١.

(٧٥) نواف كنعان، القانون الاداري الاردني، الكتاب الثاني، الطبعة الاولى، الاردن، ١٩٩٦، ص ٢٠٩-٢١٠.

(٧٦) فيصل شطناوي، اجراءات وضمانات المساءلة التاديبية للموظف العام في التشريع الاردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث والعلوم الإنسانية، تصدر عن كلية القانون، جامعة جدارا، المجلد ٢٦، العدد ٧٩، الاردن، ٢٠١٢، ص ١٥٤٧-١٥٤٨.

(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 ١٤/٢/٢٠٠٨ إذ أصبحت تسمية القانون

(١١٤) نواف كنعان (٢٠١٢) القضاء الإداري الأردني، مصدر سابق، ص ٢٧٦.

(١١٥) عبد الفتاح حسن (١٩٦٦) التسبب كشرط شكلي في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد ٢، ص ١٨٩-١٩٢.

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

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

(١١٨) انظر قرار محكمة تميز العراق رقم ١٦٨٠/حقوقية/١٩٦٧ في ٢٥/١٢/١٩٦٧، أشار إليه ليث حسن علي (١٩٨٣) النظام القانوني للشكل والإجراءات في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ص ٢٤١.

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

(١٢٠) عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، دراسة فقهيّة وقضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٣٤٦.

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

(١٢٢) عمار عوايدي، (١٩٩٨) نظرية المسؤولية الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ٢٥٥.

(١٢٣) د. عبد الرزاق السنهوري (٢٠٠٧) الوسيط في شرح القانون المدني، تحديث المستشار احمد المراغي، ج ١، نظرية الالتزام بوجه عام- مصادر الالتزام، ص ٦٥٥، نقابة العامة للمحامين.

(١٢٤) حكم المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم ٤٣٨١ لسنة ٤٤٤ ق. عليا جلسة ٢٧/١/٢٠٠١ مجموعة الاحكام الصادرة عن المحكمة الادارية العليا (الدائرة الاولى) لسنة ٤٧ ق، الجزء الاول، ص ٢٨٣، طبعة مجلس الدولة.

(١٢٥) مجموعة محكمة القضاء الإداري، السنة ٧، ص ١٠٢٧، أشار إليه فؤاد العطار (١٩٦٨) القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٥٦٦.

(١٢٦) قرار محكمة العدل العليا رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٤، مجلة نقابة المحامين، ص ٧٨٨.

(١٢٧) نقلاً عن فهد عبد الكريم أبو العثم (٢٠١١) القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٥٦٦.

(١٢٨) 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 منوط مسؤولية الإدارة عن القرارات الادارية هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار الاداري غير مشروع.

(١٢٩) راجع حكم محكمة القضاء الإداري 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، ص ٥٥٤.

(١١٥) محمد بن مرهون بن سعيد الزبيد المعمر (٢٠٠٢) تسبب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ١١٩.

(١١٦) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٧٠٣٠ لسنة ٤٦ ق عليا جلسة ١٦/١٢/٢٠٠٦ اشار اليه شعبان عبد الحكيم سلامة (٢٠١١) القرار الاداري السلبي-دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ص ٣٢١.

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

(١١٨) ببداء إبراهيم قادر (٢٠٠٨) التنظيم القانوني لتسبب العقوبات الانضباطية، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(١١٩) نقلاً عن شعبان عبد الحكيم سلامة (٢٠١١) القرار الاداري السلبي-دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ص ٣٢٠.

(١٢٠) قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٦٦ لسنة ١٩٩٤، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٩٥، ص ١٨٢.

(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، ص ٨٢٧.

(١٢٣) شعيب عبد الحكيم سلامة (٢٠١١) القرار الاداري السلبي، مصدر سابق، ص ٣٣٦.

(١٢٤) محمد بكر حسين (٢٠٠٧) مسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص ١٥٤.

(١٢٥) د. احمد محمود جمعة (٢٠٠٥) منازعات التعويض في مجال القانون العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص ٢١٤.

(١٢٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله (٢٠٠٨) القضاء الاداري، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص ٣١٨.

(١٢٧) عبد الله حنفي (٢٠٠٠) قضاء التعويض، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٣٩٨.

(١٢٨) د. محمد ماهر ابو العينين (٢٠٠٧) الموسوعة الشاملة في القضاء الاداري، مطبعة نقابة المحامين بالقاهرة، ص ٣٨١.

(١٢٩) علي خطار شطناوي (٢٠٠٨) مسؤولية الادارة عن اعمالها الضارة، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ص ٣٠٣.

(١٣٠) محمد بكر حسين (٢٠٠٧) مسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها، مصدر سابق، ص ١٥٦.

(١٣١) حكم المحكمة الادارية في الطعن رقم ٣٥٠٨ لسنة ٤٨ ق. عليا جلسة ١/٤/٢٠٠١ المكتب الفني، السنة ٤٦، ص ١٢٣٧، مكتبة احكام المحاكم العربية العليا ٢٠٠٤.

(١٣٢) سليمان محمد الطماوي (١٩٩٧) القضاء الاداري- الكتاب الثاني، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٤٢٠.

(١٣٣) د. عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٦٧٠.