رقابة القضاء الاداري على التناسب في العقوبة الانضباطية

((دراسة تحليلية مقارنة))

بحث مستل من رسالة ماجستير في جامعة النيلين / جمهورية السودان

أ.د. يس عمر يوسف

نبذة عن الباحث :
استاذ في القانون العام، حاصل على شهادة الدتوراه . تدريسي في كلية القانون جامعة النيلين ومن المؤسسين . له عدد من المؤلفات في القانون الاداري والقانون الدستوري والقانون الجنائي . رئيس احدى لجان الامم المتحدة . نقيب المستشارين بديوان النائب العام فى السودان

زياد طارق خضير عباس

نبذة عن الباحث :
طالب ماجستير في جامعة النيلين / جمهورية السودان

Administrative control of proportionality in disciplinary punishment ((Comparative analysis study))

مقدمة

ان الاصل عندما يراقب القاضي الاداري القرارات الادارية تكون رقابته رقابة مشروعية أي بمعنى ان يراقب القاضي الاداري مدى انطباق وتوافق القرار الاداري مع القانون ، بيد ان هذا الاصل يرد عليه استثناء والاستثناء يكون في ميدانين ، الاول هو العقوبات التأديبية (الانضباطية في العراق) فيراقب القاضي الاداري هنا مدى تناسب وتلاؤم العقوبة الانضباطية المفروضة بحق الموظف المخالف مع المخالفة المرتكبة من قبله، والميدان الآخر هو القرارات المقيدة للحرية (قرارات الضبط الاداري) فيراقب القاضي الاداري هنا مدى تناسب الاجراء الضبطي المتخذ من قبل الادارة مع الواقعة محل الضبط، ومدار بحثنا هنا هو رقابة القضاء الاداري على التناسب في العقوبة الانضباطية بعده أستثناءً على الاصل العام المذكور آنفاً ، لذا سنقوم بتقسيم هذا البحث على مطلبين ، سنتناول في المطلب الاول منه الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ، وسنفرد المطلب الثاني منه لدراسة الرقابة القضائية على المشروعية بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ، وعلى النحو الآتي:-

المطلب الاول: الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة الانضباطية

ان السلطة التقديرية للإدارة كانت سابقاً لا تخضع لرقابة القضاء الاداري لذا درجت احكام القضاء الاداري في فرنسا على الامتناع عن مراجعة الادارة في تقديرها لأهمية وخطورة المخالفة المنسوبة للموظف ومدى التناسب بينها وبين العقوبة الانضباطية ، إذ ان القاضي الاداري في دعوى الالغاء يجب ان يقتصر على فحص مشروعية القرارات الادارية دون ان يتعرض الى تقدير ملاءمتها وذلك للاعتقاد الذي كان سائداً بتناقض فكرتي الملاءمة والمشروعية الا ان التطورات اللاحقة اكدت عدم وجود تناقض بين هاتين الفكرتين ، بل تتداخل هاتان الفكرتان احياناً ، فلا بد من قيام اعتبارات الملاءمة على قدم المساواة مع اعتبارات المشروعية في اطار تحقيق العدالة العقابية [١].

وقد بدأ تحول مجلس الدولة الفرنسي من مرحلة الامتناع عن بسط رقابته على الوقائع المبررة لاتخاذ القرار والمكونة لركن السبب فيه الى فرض رقابته على الوقائع في حكم (مونود) الصادر سنة ١٩٠٧ ، والذي تتلخص وقائعه في صدور قرار أداري بإحالة الطاعن الى المعاش بناءً على طلبه وقيام الاخير بإمكان تقديمه لهذا الطلب ، ومع ذلك لم يحكم المجلس بإلغاء هذا القرار لأن الادارة أوضحت ان قرارها اتخذ بناءً على مخالفات صدرت من الطاعن لم ترغب في كشفها ، اذ يعد هذا الحكم نقطة انطلاق مجلس الدولة الفرنسي في البحث في صحة وجود الوقائع التي يقوم عليها القرار الاداري وأن لم يقرر المجلس الحكم بالإلغاء ، لاكن مع ذلك فالمفهوم ان الخطأ في صحة وجود الوقائع يمكن ان يؤدي بالقرار الاداري الى عدم الشرعية في الحالات الاخرى[٢].

اما قبل صدور حكم (مونود) فقد كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض مد رقابته على الوقائع (الملاءمة بين المخالفة والعقوبة الانضباطية) في خصوص دعوى مجاوزة السلطة ، قاصراً هذه الرقابة على الجانب القانوني للنزاع[٣].

وبعد حكم (ليبون) الفرنسي نقطة التحول في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بالرقابة على ملاءمة العقوبة التأديبية (الانضباطية) وفيها استخدم مجلس الدولة الفرنسي تارة اخرى نظرية الخطأ البين بغية مد نطاق رقابته على السلطة التقديرية ، وتتلخص وقائع القضية المذكورة في ان احد المدرسين في اكاديمية (تولوز) وجه اليه اتهام بقيامه بتوجيه إشارات وحركات غير مؤدبة الى فتيات صفه ، وقد خلص المجلس (مجلس الدولة الفرنسي) الى ان هذا الفعل يشكل خطأ يبرر توقيع عقوبة العزل عليه وان هذه العقوبة لم تتصف بأي خطأ بين في التقدير[٤].

والملاحظ على احكام مجلس الدولة الفرنسي ان المجلس قد ترك له حرية تقدير العقوبة المتناسبة مع الخطأ التأديبي المرتكب من قبل الموظف العمومي ، اذ ان مهمة القاضي الاداري في اية دولة كانت في مجال العقوبات الانضباطية هو الرقابة على التناسب والملاءمة بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية (الانضباطية).

اما بالنسبة للرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة الانضباطية في مصر فلقد القضاء الاداري المصري نظرية الفرنسي في مجال الرقابة على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية انشأ القضاء الاداري المصري نظريته الخاصة بهذا الصدد وهي نظرية (الغلو) التي انشأتها المحكمة الادارية العليا في حكمها الشهير في عام ١٩٦١ ، اما قبل هذا التاريخ فقد كانت محكمة القضاء الاداري المصري تسير على قاعدة مفادها ان لا رقابة للقضاء على مقدار العقوبة الانضباطية المفروضة ومدى ملاءمتها للمخالفة المرتكبة ، يعد ان هذا الامر من اطلاقات الادارة التي لا رقابة للقضاء عليها ، شأنها في ذلك شأن القضاء الاداري الفرنسي ، الا ان محكمة القضاء الاداري الفرنسية لم تلتزم بهذه القاعدة على اطلاقها بل استثنت منها (الطوائف ، العمد ، المشايخ ، الطلبة) ومن ثم توسعت المحكمة الادارية العليا بهذا الاستثناء وجعلت منه القاعدة في حكمها المذكور انفاً[٥].

اذ استقر قضاء مجلس الدولة المصري على ضرورة التحقق من قيام الوقائع المكونة للذنب الاداري ، وقيام المجلس بإلغاء القرار التأديبي في كل حالة تثبت فيها عدم صحة الوقائع المنسوبة الى الموظف التي استندت اليها سلطات التأديب في توقيع الجزاء ، ويبدو ها واضحاً فيما تقرره المحكمة الادارية العليا :((القرار التأديبي شأن أي قرار اداري اخر يجب ان يقوم على سبب يسوغ تدخل الادارة لأحداث اثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء للغاية التي استشهد فيها القانون وهي الحرص على سير العمل ولا يكون ثمت سبب للقرار الا اذا قامت حالة واقعية تسوغ التدخل ، والقضاء الاداري في حدود رقابته القانونية ان يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني))[٦].

وبعد انشاء المحكمة الادارية العليا في مصر وقيامها بممارسة رقابتها على القرارات التأديبية سرعان ما هالها عدم التناسب الظاهر بين المخالفات والعقوبات الموقعة بصددها ، ومن ثم وجدت صعوبة في الاعتراف بشرعية قرار الجزاء لمجرد تقييده بالتعداد التشريعي بالعقوبات رغم مغالاة السلطة التأديبية في التجريم ، لذا فقد عدلت عن قضائها السابق وتبنت القضاء الاستثنائي الذي سبق لمحكمة القضاء الاداري ان طبقته بشأن تأديب العمد والمشايخ والطلبة وجعلت منه قضاءها العام[٧].

وقد ظهر هذا الاتجاه في حكم المحكمة الادارية العليا في مصر لأول مرة في ١٩٦١/١١/١١ الذي قررت فيه: ((...أنه ولأن كانت للسلطات التأديبية ، ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الاداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك ، الا ان مناط مشروعية هذه السلطة ـ شأنها شأن اية سلطة تقديرية اخرى ـ ان لا يشوب استعمالها غلو ، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الاداري وبين نوع الجزاء ومقداره ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تبناه القانون في التأديب ، والهدف الذي توخاه القانون في التأديب بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة ولا يتأتى هذا التأمين اذا انطوى الجزاء على مفارقة صادقة ، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي الى احجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض الى هذه القسوة المعنة في الشدة ، والافراط المسرف في الشفقة يؤدي الى استهانتهم في اداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين ، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة ، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى اليه القانون من التأديب وعلى ها الاساس يعد استعمال تقدير الجزاء في هه الصورة مشوباً بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية ، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة ، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وانما هو معيار موضوعي قوامه ان درجة خطورة الذنب الاداري لا تتناسب البته مع نوع الجزاء ومقداره ، وغني عن البيان ان تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع ايضاً لرقابة هذه المحكمة))[٨].

ويتضح مما سبق ذكره ان مجلس الدولة المصري قد بسط رقابته على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة الانضباطية غالباً نظيره الفرنسي عن طريق نظرية خاصة به وهي نظرية الغلو المكورة انفاً بالرغم من ان الامر استتب لدى كلا المجلسين برقابة الملاءمة في القرارات الانضباطية التأديبية ، الا ان اتجاههما ليس موحداً ، اذ تقف حدود رقابة مجلس الدولة الفرنسي عند حد الغاء العقوبة اذا ما اقترنت بخطأ ظاهر بالتقدير دون ان يتصدى بنفسه لإيقاع العقوبة المناسبة ، في حين ان مجلس الدولة المصري يقوم بإلغاء العقوبة غير الملاءمة ويوقع العقوبة الانضباطية التي يراها اكثر ملاءمة.

اما بالنسبة للرقابة القضائية على الملائمة بين المخالفة والعقوبة الانضباطية في العراق[٩]. رقابته على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ومن احكامه الحديثة في ذلك ان العقوبة يقتضي ان تتناسب مع جسامة الفعل المرتكب ومسؤولية الموظف المباشرة عن المخالفة. : ((لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وجد ان الطعن التميزي مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر

عن القرار المميز وجد ان المدعي (المميز) يعمل بوظيفة مدير فرع الشركة العامة للتجهيزات الزراعية . الانبار قد تسلم قوائم بالاسماء حصلت قسم منها موافقة المدعى عليه . اضافة لوظيفته . وزير الزراعة على تجهيزهم بالسماد الكيمياوي كما تسلم المدعي عدة كتب محفوظة في اضبارة الدعوى موجهة من دائرة الزراعة في محافظة الانبار مرفق بها قوائم بأسماء بعض المزارعين والفلاحين لتجهيزهم بالأسمدة الكيمياوية لتعرض محافظة الانبار الى عمليات ارهابية وحرمان الفلاحين من الحصول على المستلزمات الزراعية وخاصة الاسمدة وحيث ان دائرة الزراعة المذكورة التابعة للمدعى عليه . اضافة لوظيفته هي الجهة المختصة بالتأييد كون مقدمي الطلبات هم فلاحين ومزارعين وعما اذا كانوا مستغلين اراضيهم للزراعة وحين ان المدعي (المميز) قد فاتح مديرية زراعة الانبار بالكتاب المرقم (١٥٨٤ في ٢٠٠٨/١١/٥) يطلب فيه اعلامه عما اذا كان مقدمو الطلبات مستحقين التجهيز واراضيهم ضمن الخطة الزراعية وحيث ان مهمة المميز (المدعي) باعتباره مدير فرع الشركة تنحصر بالتجهيز بناءً على طلب دائرة الزراعة المختصة وحيث ان (عقوبة العزل) المفروضة بحقه لا تتناسب والفعل المرتكب كون التجهيز بالسماد بناءً على موافقة وتأييد الجهة المختصة (دائرة الزراعة) عليه قرر الراتب الحكم المميز فيما يتعلق بالفقرة الحكمية الخاصة بالعقوبة وتخفيضها الى عقوبة انقاص الراتب بنسبة (١٠٪) لمدة ستة اشهر مع احتفاظ المدعى عليه اضافة الى وظيفته وزير الزراعة بما اتخذته من اجراءات وفقاً للقانون بحق المدعي وتحميل المميز الرسم التمييزي....)[١٠].

ومن احكام مجلس الانضباط العام التي يراقب فيها ملاءمة العقوبة المفروضة للفعل المرتكب حكمها الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٣/١٥ ، القرار : ((لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وجد ان المعترضة قد طعنت بالحكم وسجل بالإضبارة (٣٤/انضباط/ تمييز /٢٠١٢) كما ان المعترض عليه الثاني قد طعن به ايضاً وسجل طعنه بالإضبارة (٣٥/انضباط/تمييز/٢٠١٢) ولتعلق الطعنين بموضوع واحد قرر قبولها شكلاً . ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك ان المعترضة تعترض على عقوبة الانذار المفروضة بحقها بالأمر المرقم (٣٠٣٧ في ٢٠١٠/١٢/١٣) بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية الدائمية الثالثة . لعدم قيام المعترضة باتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة امام المحاكم المختصة للمطالبة بقيمة الغرامات التأخيرية المترتبة بذمة احد الناقلين او تطبق قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ . وقد وجد مجلس الانضباط العام ان العقوبة المفروضة شديدة ولا تتناسب مع المخالفة المنسوبة الى المعترضة وقرر تخفيضها الى عقوبة (لفت النظر) بما للمجلس

من سلطة تقديرية مقررة بموجب البند (اولاً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز الرسم التمييزي ...))[١١].

والملاحظ ان محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط سابقاً) بعده جهة القضاء الاداري في العراق قد راقب الملاءمة بين العقوبة المفروضة والفعل المرتكب وقام بتخفيض العقوبات الى الحد الملاءمة مع جسامة الفعل والضرر الناتج للإدارة اذ ان الادارة قد تكون متعسفة باستخدام سلطتها الادارية لاسيما اذا لم يكن الفعل المنسوب الى الموظف قد اضر بالمرفق العام.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية بين المخالفة والعقوبة الانضباطية

تستمد العقوبة التأديبية جانباً مهماً من مشروعيتها باتفاقها مع ما يوجبه القانون من اجراءات واجبة الاتباع في حال تأديب الموظف العام فالقرار او الحكم التأديبي مهما بلغ ويتصف به من حيدة وعدالة لا يكون مسوغاً مشروعاً لتوقيع العقاب التأديبي الا اذا اتسمت اجراءات اصداره بالمشروعية . اذ ان هذه الاجراءات تشكل ضمانات مقررة لمصلحة الخاضع للتأديب يتعين على السلطة التأديبية رئاسية كانت ام قضائية احترامها . اذ يحدث في احيان كثيرة ان لا تلتزم السلطات التأديبية بما نص عليه القانون على النحو المطلوب ومن ثم يبرز هنا دور الرقابة القضائية اذ تعد حصن منيع يراقب المشروعية بين المخالفة والعقوبة الانضباطية[١٢].

ففي فرنسا اكد مجلس الدولة الفرنسي بعده جهة القضاء الاداري الفرنسي على امكانية ممارسة السلطة التأديبية بناءً على تفويض لسلطة التعيين صادر من المراجع المختصة مراعياً للأصول القانونية الحاكمة للك . اذ اوضحت المادة (١٩) من القانون الخاص بالنظام العام للموظفين الفرنسي رقم (١٩٨٣/٦٣٤) الاجراءات الواجب مراعاتها بصدد فرض العقوبات الانضباطية اذ وفقاً لهذه المادة يكون للسلطة التأديبية توقيع عقوبتي التنبيه واللوم دون الرجوع الى رأي جهة معينة . اما العقوبات الانضباطية الاخرى فلا يجوز للسلطة التأديبية الانضباطية توقيعها الا بعد استشارة اللجنة الادارية المشتركة . كونها تمثل مجلساً للتأديب (لجنة تحقيقية)[١٣].

ومن احكام مجلس الدولة الفرنسي الصادرة بصدد المشروعية بين المخالفة والعقوبة الانضباطية (حكم بلوتو) اذ قرر المجلس ان قيادة ضابط البوليس للسيارة تحت تأثير

المشروبات الكحولية مما نجم عن لك وقوع حادثة تصادم ، تعد اخطاء تأديبية تبرر توقيع عقوبة خفض درجته[١٤].

وبهذا ان الرقابة القضائية التي يفرضها مجلس الدولة الفرنسي على المشروعية بين المخالفة والعقوبة الانضباطية تقف عند حد الغاء العقوبة الانضباطية اذا ما اقترنت بخطأ ظاهر في تقدير الافعال المنسوبة الى الموظف والتي تشكل خطأً تأديبياً وبذلك يترك المجلس للسلطة التأديبية (الادارة) حرية اختيار العقوبة المتناسبة مع الخطأ المرتكب شريطة ان لا تكون هذه العقوبة هي ذاتها التي سبق وأن تم الغاها[١٥].

اما بالنسبة للرقابة القضائية على المشروعية بين المخالفة والعقوبة الانضباطية في مصر فلقد عرف النظام التأديبي في مصر اكثر من صورة من صور التأديب الوظيفي ، فتعددت تبعاً لذلك السلطات التأديبية التي تتولى سلطة فرض العقوبات الانضباطية[١٦].

ومن تطبيقات احكام القضاء الاداري في مصر حكم المحكمة الادارية العليا في مصر الصادر في ١٩٦٦/٢/٢٦ الذي ما نصه : ((ان ما بدر من الطاعن (وهو طبيب) من خروج على مقتضب واجبات وظيفته كان وليد عدم الرؤية والتبصر، ولم يصل فعله الى حد العمد ومن ثم معاقبته بخفض درجته الى الدرجة السادسة وخفض مرتبه الى اول مربوط هذه الدرجة يعتبر غلواً مبناه عدم المشروعية الظاهرة بين خطورة الذنب وبين نوع الجزاء... لذلك يتعين الغاء الحكم المطعون فيه والحكم بمجازاته بخصم شهرين من مرتبه...))[١٧].

والملاحظ على الرقابة القضائية على المشروعية في مصر انها انها تقتصر على فحص مشروعية القرارات الادارية وتقرير موافقتها او عدم موافقتها لقواعد القانون بالمعنى الواسع ، التي تشكل كتلة المشروعية الادارية ، وذلك من دون ان تمتد هذه الرقابة الى بحث مدى ملاءمة تلك القرارات ، لعدم جواز تدخل القاضي الاداري في جوانب الملاءمة المتروكة لتقدير الادارة ، بمعنى اخر انه ينبغي على القاضي الاداري الامتناع عن مراجعة الادارة في تقديرها لأهمية الحالة الواقعية التي استندت اليها كسبب لقرارها الاداري ومدى التناسب بين هذا السبب والاجراء المتخذ على اساسه اذ ان القاضي الاداري اذا فعل ذلك فأنه يكون قد مارس احد اختصاصات الادارة العاملة ويصبح هنا رئيساً اعلى للإدارة[١٨] .

اما ما يتعلق بالرقابة القضائية على المشروعية في السودان فنود البيان ابتداءً ان القضاء في السودان هو قضاء موحد وليس قضاء مزدوج خلافاً على ما هو معتمد ومقرر في كل من فرنسا ومصر والعراق ، أي ان القضاء في السودان سار على ذات النهج المتبع

في الدول الانكلوسكسونية ومنها (إنجلترا) ، وعوداً على بدء فمن التطبيقات القضائية في السودان حكم محكمة الاستئناف الإدارية / ولاية البحر الأحمر في قرارها المرقم (ط إ/٢/١٩٩٦م) القرار ((... وفي غياب ما يثبت ان جهة الإدارة رغم استيفائه أسس المنح حابت او افسدت بمنح المطعون ضده القطعة لايمكننا ان نقرر انها إساءة السلطة فالمحكمة الإدارية لا يفيدها ايهما الاحق بالقطع ولا تتدخل في السلطة التقديرية ، فالناحية التقديرية نفسها تنأى عن تدخل القضاء بها فلا يعرف القضاء أي المواقع انسب لأنشاء طريق رئيسي انسب او تخطيط منطقة سكنية... وانما يتدخل القضاء فيما هو محيط بهذه القرارات لضمان الالتزام بالقانون...))[١٩] .

والملاحظ على القرار أعلاه ان القضاء السوداني لم يتدخل هنا في موضوع التلاؤم وانما ترك السلطة التقديرية للإدارة نفسها تنأى عن تدخل القضاء بها وهذا من وجهة نظر الباحث يعد امراً قابلاً لحدوث التعسف في استخدام السلطة من قبل جهة الإدارة ، إذ ان القضاء اذا ناى عن التدخل في سلطة الإدارة التقديرية بصورة مطلقة فأن الامر برمته يعد اخلالاً بمبدأ المشروعية.

اما بالنسبة للرقابة القضائية على المشروعية بين المخالفة والعقوبة الانضباطية في العراق ، ابتداً تختلف الجهات العقابية في العراق التي تتولى عملية تأديب الموظفين العموميين بحسب قوانين الانضباط التي صدرت في العراق[٢٠].

ومن القرارات القضائية في العراق التي تراقب جانب المشروعية بين المخالفة والعقوبة الانضباطية والتي قضى فيها المجلس مراعاة جسامة الفعل المرتكب مع العقوبة المفروضة ، القرار : ((لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة وجد ان الطعن التمييزي الاول قدم من (المدعى عليه) بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٢ والطعن التمييزي الثاني قدم من (المدعي) بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٧ وانهما من ضمن المدة القانونية ولتعلقهما بموضوع واحد قرر توحيدهما وقبولهما شكلاً ولدى عطف النظر في قرار الحكم المميز وجد ان مجلس الانضباط العام ذهب بقراره المطعون فيه الى ان عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة بحق (المدعي) كانت بسبب فعل لا ترتقي جسامته الى الافعال الخطيرة التي تستحقها العقوبة المفروضة وتكون تلك العقوبة غير منسجمة مع الفعل وقرر المجلس تخفيض عقوبة تنزيل الدرجة الى عقوبة (لفت النظر) ، ولدى تدقيق اضبارة الدعوى وجدت الهيئة العامة ان المدعي قد تم التحقيق معه من لجنة تحقيقية مشكلة وفقاً للقانون وثبتت المخالفات المنسوبة (للمدعي) وقد اقترنت توصياتها بمصادقة (المدعى علية) رئيس ديوان الوقف الشيعي فكان على مجلس الانضباط العام عند تخفيض العقوبة مراعاة ان يكون التخفيض للعقوبة منسجماً مع الافعال المرتكبة

ذلك ان من يشغل وظيفة سادن لمرقد شريف ان قدوة في الامانة والالتزام والاحترام وهذا عكس ما توصلت اليه اللجنة التحقيقية ، عليه قرر نقض قرار الحكم المطعون فيه واعادة اضبارة الدعوى الى مجلس الانضباط العام لتشديد العقوبة التي خفضها المجلس بحق المدعي استناداً للفقرة (أ/٣) من المادة (٢٥٩) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ على ان يبقى الرسم التمييزي خاضعاً للنتيجة ...))[٢١]

وكذلك جاء في قرار اخر للقضاء الاداري العراقي ، ان تخفيض مجلس الانضباط العام للعقوبة وجعلها لا تتناسب مع جسامة الفعل المرتكب تجعل قراره غير صحيح ، القرار : ((لدة التدقيق والمداولة من الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية تقرر قبوله شكلاً ، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون ، ذلك ان المميز عليه (المعترض) يطعن بالأمر المرقم (١٢٦) الصادر بالعدد (٢٣٢٧) في ٢٠١١/١٠/٣١ المتضمن فصله من الوظيفة وذلك لارتكابه فعلاً جنائياً يعاقب عليه القانون ، وقد بين محضر اللجنة التحقيقية المشكلة بالأمر الاداري المرقم (١١٦) الصادر بالعدد (٢٢١٩/٤) في ٢٠١١/١٠/١٨ بأن المميز عليه (المعترض) وبعد اخذه موظفي الدائرة بسيارة الهيئة المخصصة لهم قام باعتراض طريق المهندس (ع.ح) اثناء مغادرته الدائرة واعتدى عليه بعصى حديدية كان قد هيأها وأصابه في يده ورجله اضافة الى عدة اضرار اصابت السيارة التابعة الى الهيئة والتي كانت بعهدة (ع .ح) ، وحيث ان (أ) من الفقرة (سابعاً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ حددت شروط فرض عقوبة الفصل بمعاقبة (الموظف باثنتين من العقوبات التالية او احداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلاً يستوجب معاقبته بأحداها :(١- التوبيخ ، ٢- انقاص الراتب ، ٣- تنزيل الدرجة) وحيث ان هذه الشروط غير متوافرة في حالة المميز عليه (المعترض) غير ان مجلس الانضباط العام عند استخدام سلطته الممنوحة له في الفقرة (اولاً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة وخفض العقوبة من (الفصل) الى (التوبيخ) جعلت العقوبة المفروضة بحق المميز عليه (المعترض) لا تنسجم مع جسامة الفعل المرتكب منه وأن وقع الصلح بين المميز عليه (المعترض) وبين الموظف المعتدى عليه لا يعد سبباً لتخفيض العقوبة ذلك ان الغاية من فرض العقوبات الانضباطية هي لضمان سير المرافق العامة والتزام الموظف بالقانون كما ان حداثة الموظف بالوظيفة العامة وكونه شاب في مقتبل العمر لا يعد سبباً لتخفيض العقوبة الا ان كانت المخالفة مرتكبة بسببها ، اما فعل المميز عليه (المعترض) فلم يكن عن خطأ او قلة خبرة بل كان فعل مقصود ومهيأ له

فكان يجب اخذه بالشدة التي تتناسب مع فعله ، وحيث ان مجلس الانضباط العام لم يراع ذلك مما يجعل قراره غير صحيح ، لذا قرر نقض الحكم المميز وأعادة اضبارة الدعوى الى مجلس الانضباط العام للسير في الدعوى فيها وفقاً لما تقدم والحكم وفقاً لما يتراءى له على ان يبقى الرسم التميزي تابعاً للنتيجة ...))[٢٢].

وما تقدم ذكره من احكام قضائية صادرة من القضاء الاداري العراقي ومتعلقة برقابة التناسب على المشروعية يتضح بأن تقدير الجزاء في المجال التأديبي (الانضباطي) متروك الى حد بعيد لتقدير من يملك العقاب التأديبي ، غير ان هذه السلطة تجد حدها عند قيد عدم جواز أساءه استعمال السلطة والذي يتحقق عند ظهور عدم التناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الموقع عنها وهو ما يعبر عنه بالغلو في تقدير الجزاء الذي يصم الاجراء التأديبي بعدم المشروعية ويجعله واجب الالغاء وان تحري المحكمة لعدم التناسب يتعلق بتقدير حجم المخالفة ، وتحري المحكمة حجم المخالفة يكون بالنظر الى الفعل المؤثم في سياق الاحداث الملابسة التي انتجته وتحدد حقيقة حجمه ومدى ما ينم عنه تعمد واستهتار او استخفاف او ما يتداخل فيه من ردود فعل ملابسة وللمحكمة تقدير الظروف جميعها من ملابسات الواقعة وهي تملك الغاء قرار العقوبة اذا ما خلصت الى انه قد شابه عيب الغلو وعدم التناسب الكبير بين الخطأ وقسوة العقاب[٢٣].

الهوامش :

(١) حنان محمد مطلك القيسي ، الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون بجامعة بغداد، ١٩٩٤ ص٤٧.

(٢) للمزيد حول امتناع القضاء الاداري الفرنسي عن بسط رقابته على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة الانضباطية كمرحلة اولى ينظر حنان محمد مطلك القيسي المصدر السابق نفسه ، ص ٤٨ وما بعدها .

(٣) محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الاداري ودعوى الالغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة نشر، ص٥.

(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (ليبون) حزيران ، ١٩٧٨ ، مجلة القانون العام ، العدد الثاني ، ١٩٧٩ ، ص٢٠.

(٥) حنان محمد مطلك القيسي، مصدر سابق ، ص٦٦.

(٦) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم ٢/١٦٥٦ في ١٩٥٧/٢/١٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في مصر في ١٠ سنوات ، ص٥٤٦.

(٧) حنان محمد مطلك القيسي ، مصدر سابق ، ص٦٩.

(٨) الطعن المرقم ٧/٥٦٣ في ١٩٦١/١١/١١ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في مصر في عشر سنوات ص٢٧.

(٩) تغيرت تسمية مجلس الانضباط العام الى محكمة قضاء الموظفين بموجب التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٥ اذ حلت كلمة محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام اينما وردت في القوانين والاحكام القضائية بموجب التعديل المذكور.

(١٠) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم ١٣٦/انضباط/تمييز/ ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٤/٧ نقلاً عن د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الاداري، مبدأ المشروعية ـ قضاء التعويض مع احدث القرارات والفتاوى ، المجلد الثاني، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦، ، مصدر سابق ، ص٢٩٦ ـ ٢٩٧.

(١١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٣٥/٣٤/انضباط/تمييز/٢٠١٢ في ٢٠١٢/٣/١٥ نقلاً عن د. مازن ليلو راضي ، المصدر السابق نفسه، ص٢٩٧ ـ ٢٩٨.

(١٢) د. تغريد محمد قدوري النعيمي ، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الاولى ،٢٠١٣، ص ٢٧٧ ـ ٢٧٨.

(١٣) د. تغريد محمد قدوري النعيمي ، المصدر السابق نفسه ، ص٣٨٣.

(١٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بقضية (بلوتو) في ١٩٨٠/١٢/٥ ، مجلة القانون العام ، العدد ٣، ١٩٨١ ، ص١٥٠٤.

(١٥) حنان محمد مطلك القيسي ، مصدر سابق ، ص٦١.

(١٦) للمزيد حول السلطات المختصة ينظر نص المادة (٨٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، اذ اعطت المادة المذكورة الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية ومحاكم متخصصة بهذا الصدد .

(١٧) الطعن رقم ١٧٤ لسنة ٨ق ـ جلسة ١٩٦٦/٢/٢٦ ـ نقلاً عن حنان محمد مطلك القيسي، مصدر سابق ، ص٧٢.

(١٨) د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب محاولة لرسم ملامح نظرية عامة لقضاء الغلو دراسة في القانون الاداري العربي المقارن، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ،٢٠٠٩، ص٣٧٣ـ ٣٧٤.

(١٩) حكم محكمة الاستئناف الإدارية / ولاية البحر الأحمر في قرارها المرقم (ط إ/٢/١٩٩٦م) أورده استاذنا د.يس عمر يوسف، مولانا محمد علي خليفة، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، الطبعة الأولى، بدون ذكر دار طبع او نشر، ٢٠٠٩، ص ٨٧٥ وما بعدها.

(٢٠) اذ ان اول قانون انضباط صدر رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ ومن ثم صدر بعده القانون المرقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغي والتي كانت السلطات التأديبية تنقسم فيه الى (السلطة الرئاسية ، اللجان الانضباطية ، مجلس الانضباط العام ، وكذلك القانون المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام فقد اخذ المشرع في النظام الاداري للتأديب حصر السلطة التأديبية بالادارة فقط ممثلة (الرئاسة ، مجلس الوزراء ، الوزير ، رئيس الدائرة ، الموظف المخول بفرض العقوبة).

(٢١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم ٢٨٢/٢٦٨/انضباط /تمييز/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/١٢/٣١ نقلاً عن د. مازن ليلو راضي ، موسوعة القضاء الاداري ، المجلد الثاني، مصدر سابق ، ص٢٩٨ ـ ٢٩٩.

(٢٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٦٢٩/ انضباط/ تمييز/ ٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٦ . نقلاً عن د. مازن ليلو راضي ، موسوعة القضاء الاداري المجلد الثاني ، ص٣٠٠ـ ٣٠١.

(٢٣) د. مازن ليلو راضي ، موسوعة القضاء الاداري ، المجلد الثاني ، المصدر نفسه ، ص ٢٩٥.

المصادر :

أولاً :- القرآن الكريم:

ثانياً:- الكتب القانونية:

١-محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الاداري ودعوى الالغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة نشر.

٢–د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الاداري، مبدأ المشروعية ـ قضاء التعويض مع احدث القرارات والفتاوى ، المجلد الثاني، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦.
٣–د. تغريد محمد قدوري النعيمي ، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الاولى ،٢٠١٣.
٤–د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب محاولة لرسم ملامح نظرية عامة لقضاء الغلو دراسة في القانون الاداري العربي المقارن، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ،٢٠٠٩.
٥–د.يس عمر يوسف، مولانا محمد علي خليفة، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، الطبعة الأولى، بدون ذكر دار طبع او نشر، ٢٠٠٩.

ثالثاً:– الرسائل والاطاريح الجامعية:

١– حنان محمد مطلك القيسي ، الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون بجامعة بغداد، ١٩٩٤.

رابعاً:– القوانين:

١– قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٥ اذ حلت كلمة محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام اينما وردت في القوانين والاحكام القضائية بموجب التعديل المذكور.
٢– قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .
٣– قانون الانضباط العراقي رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغى.
٤– قانون الانضباط العراقي ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغي.
٥– قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.

خامساً:– الاحكام القضائية والمجلات:

١– مجلة القانون العام ، العدد الثاني ، ١٩٧٩ .
٢– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في مصر في ١٠ سنوات.
٣– مجلة القانون العام ، العدد الثالث، ١٩٨١ .