دور القاضي الاداري في تحضير الدعوى واستيفائها دراسة مقارنة مصر والجزائر، العراق

The role of the administrative judge in preparing and completing the case Comparative study of Egypt and Algeria, Iraq

علي غانم حسن

جامعة الانبار/ كلية القانون والعلوم السياسية/ قسم القانون

lns2ali@gmail.com

٠٧٨٠٣٧٠٦٥١٦

الكلمات الافتتاحية :

القاضي الاداري ، تحضير الدعوى ،استيفاء الدعوى ، مصر ،الجزائر، العراق

Keywords :

role , administrative judge , preparing , completing , case Comparative study , Egypt , Algeria, Iraq

Abstract: There is no doubt that the administration represents the state in the modern era, and it has the right to intervene in all areas of life to organize the affairs of citizens and satisfy their needs. Thus, it enjoys many privileges to achieve its goals, but that does not mean that it behaves as it wants and then its actions or actions are not subject to the provisions of the law. The law, when the administration deals with the employee, the latter is considered a weak party, in contrast, the administration is the stronger party, after which it is an official body. What is held before the administrative judiciary is between the employee and the administration, but these two opponents are not equal in legal positions. Here comes the role of the administrative judge to restore balance

الملخص

لا ريب أن جهة الادارة تمثل الدولة في العصر الحديث، ولها أن تتدخل في جميع مجالات الحياة لتنظيم شؤون المواطنين ولإشباع حاجاتهم، بذلك فهي تتمتع بالعديد من الامتيازات لتحقيق أهدافها، بيد أن ذلك لا يعني أن تتصرف كما تشاء من ثم عدم خضوع تصرفاتها أو أعمالها لأحكام القانون، فالإدارة عندما تتعامل مع الموظف فأن هذا الاخير يُعد طرفاً

ضعيفاً بالمقابل تكون الادارة هي الطرف الاقوى بعدها جهة رسمية، نتيجة لذلك برزت الحاجة الى قضاء متخصص لمقاضاة الادارة في حالة تعسفها أو الخرافها عن تحقيق المصلحة العامة وهذا القضاء يعرف بالقضاء الاداري، أن الدعوى الانضباطية التي تقام أمام القضاء الاداري تكون بين الموظف والادارة لكن هذان الخصمان غير متساويين في المراكز القانونية، هنا يأتي دور القاضي الاداري لأعادة التوازن بين حرية الموظف وتحقيق مصلحته الخاصة وبين هدف الادارة في تحقيق المصلحة العامة ودوام سير المرفق العام بأنتظام وأطراد عن طريق تكليف الخصوم بتقديم المستندات الادارية للوصول الى الحقيقة والبت في الدعوى الانضباطية.

المقدمة:

بعد أن تستكمل جميع اجراءات أقامة الدعوى الانضباطية ويتأكد القاضي الاداري من شروط اقامتها سواء كانت شكلية او موضوعية تأتي مرحلة أثبات موضوع الدعوى الانضباطية، ولا يمكن التوصل الى هذه الغاية مالم تقدم مجموعة من الوسائل والادلة سواء كانت بطلب من القاضي الاداري او بطلب من طرفي الدعوى والتي تهدف في مجموعها الى اقناع القاضي بمدى أحقية كل خصم في الدعوى وبغير تلك الادلة لا يمكن التوصل الى الحقيقة المبتغاة، عليه فأن وسائل الاثبات المتعلقة بتحضير الدعوى واستيفائها يباشرها القاضي الاداري بناءً على طلب أما من احد طرفي النزاع او من تلقاء نفسه حسب قناعته وتقديره للمستندات الادارية الضرورية اللازمة لأثبات حقيقة النزاع، لذا يقوم القاضي الاداري بتكليف طرفي النزاع بتقديم المستندات والاوراق من اجل الوصول الى الحقيقة وإظهارها، لأجل الاحاطة بالموضوع من كافة الجوانب لا بد من تناول ما يأتي:

أولاً: أهمية الدراسة: تبرز أهمية الدراسة من خلال ألقاء الضوء على دور القاضي الاداري في تحضير الدعوى الانضباطية واستيفائها، خاصة وأنها تُعد من أهم الضمانات الممنوحة للموظف، أذ من خلالها يستطيع اللجوء الى القضاء المختص والمطالبة بإلغاء عقوبة انضباطية غير مشروعة، من خلال هذا البحث سنتعرف على دور القاضي الاداري في تحضير الدعوى الانضباطية.

ثانياً: مشكلة الدراسة: مما لا مراء فيه تكمن مشكلة الدراسة في أن تحقيق العدالة في مجال القضاء الاداري تتطلب وجود أجراءات فعالة تتفق مع طبيعة الدعوى الانضباطية التي يقيمها الموظف بهدف ألغاء قرار فرض العقوبة، بيد أنه بالرغم من أهمية هذه الاجراءات كونها تتطلب الدقة، الأ أن النصوص القانونية التي تعالج هذا الموضوع قليلة ولا تتناسب مع أهميته.

ثالثاً: منهجية الدراسة: سوف تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المقارن لملائمته لأهداف البحث بصدد استجلاء ملامح دور القاضي الاداري في تحضير الدعوى واستيفائها، للوصول الى أهمية الدراسة واهدافها.

رابعاً: هيكلية الدراسة: تعكس خطة البحث اهتمامات هذه الدراسة ومراميها، لذا قد أثرنا تقسيم موضوع بحثنا الى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الاول: تكليف الادارة بتقديم المستندات، أما الفرع الثاني نوضح فيه ألزام الموظف بتقديم المستندات، أما الفرع الثالث نبين فيه أجراءات التحقيق التي يقوم بها القاضي الأداري كالآتي:

الفرع الأول : تكليف الادارة بتقديم المستندات : من المتعارف عليه أن الادارة بعدها سلطة عامة تتمتع بامتيازات عديدة من أهمها امتياز التنفيذ المباشر، أذ بمقتضاه تقوم الادارة بتنفيذ قراراتها بحق الافراد دون حاجة الى اللجوء للقضاء، كما تتمتع بامتياز حيازة الاوراق الادارية فهي تحتفظ بجميع السجلات والملفات وجميع المحررات التي تثبت فيها الوقائع المتعلقة بالعمل الاداري، أذ تعد تلك المستندات الوسائل الرئيسية امام القضاء الاداري[١]. في ضوء ما تقدم يكون الموظف في الدعوى الانضباطية[٢]في موقف ضعيف لكونه في مركز المدعي مع تجرده من المستندات اللازمة لأثبات حقه، وفي المقابل تكون الادارة الطرف الاقوى كونها في مركز المدعى عليه فضلاً عن حيازتها للمستندات المتعلقة بموضوع الدعوى، بيد ان هذه الخصومة غير متكافئة بين طرفيها هنا يأتي دور القاضي الادري بتحقيق التوازن ويكون ذلك بنقل عبء الاثبات على عاتق الادارة من حيث تكليفها بتقديم المستندات التي تحوزها، غير أن هذا الدور الايجابي للقاضي الاداري قد ثار حوله الخلاف بين الفقهاء بين مؤيد ومعارض لهذا الدور أذ انقسموا الى أتجاهين كالآتي:

الاتجاه المعارض: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن طلب القاضي الاداري من الجهة الادارية بتزويده بالأوراق والمستندات يعد أنتهاكاً لمبدأ الفصل بين القضاء الاداري والادارة هذا من جانب ومن أخر فأن قرار الاتهام كبقية القرارات الادارية يصدر صحيحاً بالاستناد الى قاعدة صحة التصرفات الادارية، ومن ثم فأن الموظف هو الذي يقع عليه عبء أثبات براءته فهو في موقع المدعي لأن الاصل أن ذمته غير بريئة أذا ما أتهمته الادارة بأرتكاب مخالفة فعليه يقع عبء اثبات براءته[٣]. الاتجاه المؤيد: يذهب المؤيدون لهذا الاتجاه الى حق القاضي في طلب المستندات من الادارة على اعتبار أن الاخيرة تحوز هذه المستندات، وبناءً على الدور الاستيفائي للقاضي الاداري وحقه في اكمال إضبارة الدعوى في ضوء الملابسات المتعلقة بها، كذلك مراعاة لحقوق الدفاع بين طرفي الدعوى، فضلاً على ذلك أن هذا الطلب ليس فيه مساس باستقلال الادارة[٤]. هذا من ناحية ومن أخرى فأن عبء الاثبات في المجال الاداري هو نفسه في مجال القانون الجزائي فالمتهم بريء حتى تثبت أدانته، أي بمعنى أن عبء الاثبات يقع على عاتق الادارة فهي التي تدعي عدم البراءة الذي يعتبر على خلاف المبدأ العام، لذلك فأنه يقع عليها عبء اقامة الدليل على صحة ما تدعيه[٥]. بناءً مما تقدم بدورنا نؤيد الرأي الاخير، ذلك لأن القاضي الاداري لا وسيلة له سوى تكليف الادارة بتقديم تلك المستندات لحسم موضوع النزاع، علماً أن هذا التكليف لا يكون بصيغة الامر وأنما هو من متطلبات حسم النزاع كما لا يتضمن مساس بأستقلال الادارة، من الجدير بالملاحظة أن

وسيلة تكليف الادارة بتقديم المستندات وفق التشريع المصري تكون وفق ما أوجبه قانون مجلس الدولة المصري، أذ نص(على الجهة الادرية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ٣٠ يوماً من تاريخ اعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والاوراق الخاصة بها...)[٦]، كذلك لمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات واوراق، كذلك لرئيس المحكمة القيام بتكليف الادارة لما يراه ضرورياً من ايضاحات[٧]، وفي هذا الصدد أن وسيلة تكليف الادارة بتقديم المستندات من قبل المفوض او القاضي تتم بطريقة المراسلات او المكاتبات التي توجه مباشرة الى الجهة الادارية، وهذه المستندات يجب أن تكون منتجة في الدعوى وتساهم في تكوين عقيدة القاضي وقناعته، أذ لا جدوى من ارفاق المستندات التي لا تتعلق بموضوع الدعوى، وفي هذا الاطار أشار القضاء الاداري المصري في أحد أحكامه على التزام الادارة بتقديم المستندات، فقد جاء حكم المحكمة الادارية العليا بالقول(... من المبادئ المستقرة في المجال الاداري أن الادارة تلتزم بتقديم سائر الاوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في اثباته ايجاباً او نفياً متى طلب منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة او من المحاكم...)[٨]. أما في الجزائر فقد جاءت المادة(٨٤٤) من قانون الاجراءات المدنية والادارية لسنة ٢٠٠٨ لتسمح للقاضي المقرر بتكليف أطراف النزاع بتقديم المستندات اللازمة للفصل في النزاع المعروض، وهذه من سمات الدور الايجابي للقاضي الاداري لتحقيق التوازن بين أطراف الدعوى أذ جاء في تلك المادة(...يعين رئيس تشكيلة الحكم القاضي المقرر الذي يحدد بناءً على ظروف القضية الاجل الممنوح للخصوم من أجل تقديم المذكرات الاضافية والملاحظات.. ويجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تفيد في فض النزاع)، كذلك نص المادة(٨٥١) التي جاء فيها(أذا لم يقدم المدعي عليه رغم أعذاره أية مذكرة يعتبر قابلاً بالوقائع الواردة في العريضة)، أما المشرع العراقي فقد أجاز للمحكمة أن تطلب من الجهات الادارية بتقديم ما لديها من معلومات و وثائق لازمة للفصل في الدعوى كلما رأى أن ذلك لا يضر بالمصلحة العامة، أن واقع التطبيق العملي فيما يخص وسيلة تكليف الادارة بتقديم المستندات أمام القضاء الاداري، أذ يتم أبتداءً بعد تحديد موعد للمرافعة تبليغ الجهة الادارية بالحضور أمام المحكمة سواء كانت محكمة قضاء الموظفين او محكمة القضاء الاداري والاجابة على ما جاء بعريضة الدعوى المقدمة من قبل المدعي، وبعد حضور ممثل الدائرة(الموظف القانوني) يقدم المستندات التي تؤيد دفاعه، أذا كان الاصل أن يتم تكليف الادارة بتقديم المستندات المتعلقة بالقرار المطعون به بشكل مباشر بواسطة وكيلها الحاضر في الدعوى، بيد أن هناك أجراء أخر يتمثل بمفاتحة الدائرة المعنية بأرسال المستندات المطلوبة الى المحكمة وهذا الاجراء نص عليه قانون الاثبات العراقي النافذ، بهدف الحصول على المعلومات والوثائق اللازمة للفصل في الدعوى[٩]. نخلص مما سبق أن الادارة تلتزم بتقديم المستندات عندما يطلب منها ذلك، كما ينبغي عليها عدم التعنت لما كلفت به من مستندات بأعتبارها خصماً شريفاً ليس له التنصل من الالتزامات المفروضة عليها، فضلاً عن ذلك أن الملفات الادارية لا تعد ملكاً لخصم، بل أنها مرجع لا يمكن منع صاحب الحق من اللجوء

أليه لأضهار الحقيقة. بعد أن بينا الوسيلة التي يباشرها القاضي الاداري لتحضير الدعوى واستيفائها والمتمثلة بتكليف الطرفين بتقديم المستندات، التي يباشرها القاضي بناءً على طلب من احد الطرفين في الدعوى او من تلقاء نفسه حسب قناعته وتقديره للمستندات اللازمة لأثبات حقيقة النزاع، في هذا الصدد يثار تساؤل ما هي الطرق الواجبة الاتباع في حالة مبادرة أحد اطراف النزاع أما القاضي الاداري بالادعاء بالتزوير بالنسبة للمستندات؟ للأجابة على هذا التساؤل: من البديهي أن القاضي الاداري يعتمد في عملية الاثبات على ما هو مرفق بإضبارة الدعوى، أذ يكون حكمه مبنياً على الاوراق الصحيحة في حالة أذا كانت المستندات حقيقية، بيد أن الامر يختلف في حالة الادعاء بالتزوير وأن كان الغرض منه تقويض حجية المستند الذي يحتج به، الا أن هذا الطريق له صلة وثيقة بطرق الاثبات وبالتالي تتوقف عليه عملية الاثبات لأن نتيجة الفصل في هذا الادعاء من شأنه أن تؤدي الى اعتبار المستند حجة بما يتضمنه من بيانات وبالتالي الاستمرار في الاخذ به امام القضاء الاداري، او طرحه جانباً أذا ثبت تزويره ومن ثم استبعاده من عملية الاثبات فهو يعد وسيلة دفاع في ذات موضوع الدعوى، لذا من البديهي ان لا يتصور سير المرافعة واصدار الحكم قبل التعرف على مدى صحة المستند من خلال الفصل في أمر التزوير[١٠]، عليه فأن البت في صحة المستندات تحتاج الى اجراءات معينة، فالنسبة للمشرع المصري لم يبين في قانون مجلس الدولة الاجراءات الواجب اتباعها في حالة الطعن بالتزوير في المستندات والاوراق المقدمة امام القضاء الاداري، غير أن النهج الذي اتبعه مجلس الدولة منذ تشكيله واستمر عليه في الوقت الحاضر هو قيامه بالفصل في اي ادعاء بالتزوير دون احالته الى القضاء العادي عملاً بالقاعدة التي تقضي بأن قاضي الفرع يتبع الاصل في تحديد الاختصاص هذا من جانب ومن جانب أخر لا يوجد نص قانوني يمنع مجلس الدولة من النظر بالطعن بالتزوير وفي هذا الصدد هناك حكم للمحكمة الادارية المصرية جاء فيه(... يختص القضاء الاداري بتحقيق الطعن بالتزوير فيما يقدم من مستندات او اوراق في الدعوى الادارية وعدم ايقاف سير الدعوى بسبب الادعاء بالتزوير الذي يعتبر من الدفوع الموضوعية المتفرعة عن الدعوى الاصلية وأن خلت نصوص قانون مجلس الدولة من احكام للفصل في الطعن بالتزوير فأنه يرجع في ذلك للقواعد المعمول بها امام القضاء العادي الواردة في قانون الاثبات... بأعتبارها قواعد تتلاءم مع طبيعة الدعوى الادارية...)[١١]، أما المشرع الجزائري فقد بين الاجراءات الواجبة الاتباع لممارسة حق الادعاء بالتزوير الفرعي لأثبات حق او مركز قانوني يتعين بشأنها مراعاة القواعد الاجرائية، وذلك بإيداع مذكرة امام القاضي الذي ينظر في الدعوى الاصلية من قبل مدعي التزوير، هذا الاجراء يعد اول خطوة يقوم بها المدعي، فالادعاء بعدم صحة الكتابة او الوقائع التي اشتمل عليها المحرر لا تكفي للأدعاء بتزوير المحرر، كما اوجب القانون ان تتضمن هذه المذكرة الاوجه التي يستند اليها المدعي لأثبات ادعائه، التزوير الوقائع والقرائن والظروف التي تشهد على ادعائه، ويترتب على عدم تحديد اوجه الادعاء التي يستند عليها لأثبات التزوير عدم قبول هذا الادعاء[١٢]. اما في العراق فأن الجهة الادارية تقوم بالتأكد او التحقق من صحة صدور المستندات والاوراق الخاصة بطبيعة عملها وذلك بطلب صحة صدورها

من الجهات ذات العلاقة، منها الجهة الادارية التي قامت بإصدار السند اذا كان رسمياً، او مديرية الادلة الجنائية اذا كان عادياً. فإذا ما ثبت للقاضي تزوير السند المطعون بصحته عندئذ يقوم بإحالة الشخص المتهم بالتزوير الى محكمة التحقيق المختصة لغرض انجاز التحقيق الجنائي، كذلك يقوم القاضي باعتبار الدعوى مستأخرة لحين البت في موضوع التزوير، ذلك أستناداً الى نص المادة ٨٣ من قانون المرافعات المدنية العراقي[١٣]، والمادة(٣٦/ اولاً) من قانون الاثبات العراقي[١٤].

الفرع الثاني : ألزام الموظف بتقديم المستندات : من المتعارف عليه ان الموظف دائما يقف في مركز المدعي في الدعوى الانضباطية، وهذا راجع إلى ان الموظف لا يملك وسيلة للحصول على حقه الا بمقاضاة الادارة بوسيلة الدعوى، حيث يلجأ الى القضاء الاداري طلباً لحمايته من جور الادارة، وتعسفها، ووقوف الموظف في مركز المدعي لم ينص عليه بطبيعة الحال في التشريعات وانما استخلص من المبادئ الاساسية للقانون الاداري، وكذلك من مبادئ واصول التقاضي امام القضاء الاداري[١٥]، وبما ان الموظف هو المبادر في تحريك الدعوى لذا وقع عليه عبء الاثبات ابتداءً عملا بالقاعدة العامة البينة على من أدعى، فاذا نجح في اثبات ما يدعيه انتقل عبء الاثبات الى الطرف الآخر في الخصومة الذي يستطيع بدوره ان ينفي ادعاءات خصمه وهكذا ينتقل عبء الاثبات بين الطرفين حتى ينتهي الى الطرف الذي يعجز عن الاثبات فيخسر الدعوى[١٦]. بناءً مما سبق نصت المادة(٢٤) من قانون الاثبات المصري رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ على أنه(أذا لم يقم الخصم بتقديم المحرر في الموعد الذي حددته المحكمة او امتنع من حلف اليمين المذكورة اعتبرت صورة المحرر التي قدمها خصمه صحيحة مطابقة لأصلها، فأن لم يكن خصمه قد قدم صورة من المحرر جاز الاخذ بقوله فيما يتعلق بشكله وبموضوعه). أما المشرع الجزائري فقد نصت المادة(٨٣٨) من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري لسنة ٢٠٠٨ على أنه(.. يتم التبليغ الرسمي لعريضة افتتاح الدعوى عن طريق محضر قضائي ويتم تبليغ المذكرات ومذكرات الرد مع الوثائق المرفقة بها الى الخصوم عن طريق امانة الضبط تحت اشراف القاضي المقرر). أما موقف المشرع العراقي فقد جاء في فحوى المادة(٩) من قانون الاثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ على أنه(للقاضي ان يأمر أياً من الخصوم بتقديم دليل الاثبات الذي يكون بحوزته فأن أمتنع عن تقديمه جاز أعتبار أمتناعه حجة عليه). تأسيساً على ما تقدم يقوم القاضي الاداري بموجب دوره الايجابي بتحضير الدعوى الانضباطية وتهيئتها للفصل فيها بعدة وسائل، أولهما: التكليف بإيداع المستندات ويتصل بها طلب أحد الطرفين الزام الطرف الاخر بتقديم مستند تحت يده، ثانيهما: الأمر ببعض التحقيقات التي يجريها القاضي بنفسه او التي يأمر بأجرائها تحت أشرافه[١٧]. بذلك فأن هذه الوسيلتين تعبران عن الدور الايجابي للقاضي الاداري في تحضير الدعوى، أذ تؤدي هذه الوسائل في جملتها الى تكوين الملف الذي يعتمد عليه القاضي للفصل بالدعوى بما يتضمنه من مستندات واوراق متنوعة، تختلف قوتها في الاثبات وفقاً لطبيعتها، وقد يحتاج الامر الى التحقق من صحتها والاطمئنان لسلامة بياناتها. تتميز الدعوى الانضباطية عن الدعوى العادية من حيث وجود هيئة تتولى التحضير لها قبل نظرها من قبل القاضي الاداري أذ تسمى هذه

الهيئة بهيئة مفوضي الدولة أو مفوضي الحكومة، من الدول التي أخذت بهذه الفكرة هي مصر أذ نص قانون مجلس الدولة المصري على اعتبار تلك الهيئة من ضمن القسم القضائي لمجلس الدولة، تتجلى مهامها في تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة والاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات واوراق، واستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى المفوض لزوم تحقيقها، وإيداع تقرير في الوقائع والمسائل التي يثيرها النزاع، عليه فأن هذه الهيئة تمارس مهامها بموجب القانون الغرض منها تهيئة الدعوى امام مجلس الدولة[١٨]، أما في العراق فأن تشكيلات مجلس الدولة تخلو من وجود هيئة تقوم بتحضير الدعوى، أذ لم ينص قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على تشكيل هيئة مفوضي الدولة، على الرغم من الدور المهم الذي تقوم به تلك الهيئة، في أطار ما تقدم بما أن الموظف يقف دائماً في مركز المدعي في الدعوى الانضباطية، لذا يجب عليه تقديم المستندات وفي هذا الاطار ألزم قانون مجلس الدولة المصري بأن على المدعي أن يقدم مع عريضة الدعوى المستندات المؤيدة للطلب مع صورة او ملخص من القرار المطعون فيه، كذلك منح القانون لمفوض الدولة اثناء قيامه بتحضير الدعوى أن يطلب من ذوي الشأن تقديم المستندات والمذكرات وفق أجل يحدد لذلك، فضلاً عن ذلك لرئيس المحكمة مباشرة هذه السلطة عندما تحال اليه الدعوى من قبل هيئة مفوضي الدولة[١٩]، وفي هذا الصدد هناك حكم لمحكمة القضاء الاداري المصري جاء فيه(... أن أثبات شروط قبول الدعوى يقع على عاتق صاحب الشأن(المدعي) والا كانت الدعوى بالنسبة له غير مقبولة لعدم توفر شروط قبولها..)[٢٠]، نلاحظ مما تقدم أن المدعي يلزم بتقديم وسيلة الاثبات ولا يمكن نقلها على عاتق جهة الادارة، ويعزو السبب في ذلك أن الحق المطالب به من قبل المدعي قد يكون بحكم طبيعته من الحقوق الذاتية او الحقوق المتعارف عليها أن يتم اثباتها من قبل الموظف. أما في العراق فأن ما يجري العمل به امام القضاء الاداري بخصوص دور المدعي بتقديم المستندات، أذ يقوم المدعي أبتداءً بأثبات دعواه وذلك بأرفاق كافة الادلة الثبوتية المتوفرة لديه مع عريضة الدعوى أو في اول جلسة للمرافعة وفقاً لما نص عليه قانون المرافعات المدنية أذ نص(يجب أن تشتمل عريضة الدعوى على البيانات الاتية...(٦) وقائع الدعوى وادلتها وطلبات المدعي واسانيدها..)[٢١]، بعد ذلك يأتي دور القاضي الاداري أثناء نظره الدعوى للتأكد من توافر الشروط الشكلية والموضوعية لرفع الدعوى، فالنسبة للشروط الشكلية من حيث تقديم التظلم والالتزام بالمدد القانونية يقع عبء أثباتها على عاتق المدعي، أما الشروط الموضوعية كالعيوب التي تشوب القرار الاداري التي اشار اليها قانون مجلس الدولة العراقي، في سبيل التوصل اليها يقوم القاضي الاداري بتكليف المدعي ابتداءً بتقديم المستندات الضرورية المتعلقة بموضوع الدعوى، فاذا اوضح المدعي أن المستندات لا توجد بحوزته عندئذ يقوم القاضي بنقل عبء الاثبات على عاتق الادارة وذلك بتكليفها بتقديم المستندات التي يحتاجها لإظهار الحقيقة[٢٢]. نخلص مما سبق يتبين لنا بأن القاضي الاداري يلزم المدعي في حالات معينة بتقديم وسيلة الاثبات، ولا يمكن نقلها الى جهة الادارة وهذا ما اخذ به المشرع المصري مستنداً على اعتبار الحق المطالب به من قبل المدعي قد يكون بحكم طبيعته من

الحقوق الذاتية او الحقوق المتعارف عليها التي يتم اثباتها من قبل الموظف، أما في العراق فأن القاضي الاداري يلزم المدعي(الموظف) بتقديم المستندات الضرورية المتعلقة بموضوع الدعوى، أما اذا عجز الموظف عن تقديمها كونه لا يملك نسخ من المستندات عندئذ يقوم القاضي الاداري بنقل عبء الاثبات الى جهة الادارة وذلك لغرض الوصول الى الحقيقة واظهارها.

الفرع الثالث : إجراءات التحقيق التي يقوم بها القاضي الإداري: من المسلم به أن القاضي الاداري يتمتع بالدور الايجابي، أذ يبادر باتخاذ أي أجراء يساعده في بناء حكمه في الدعوى المعروضة أمامه، حيث يقوم بفحص الادلة المقدمة أليه ويقدر مدى دورها في حسم النزاع، كما له دور مهم فيما يتعلق بإجراءات التحقيق في هذا الصدد نص مجلس الدولة المصري على أنه(أذا رأت المحكمة ضرورة أجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين)[٢٣]. أما المشرع الجزائري فقد بين في قانون الاجراءات المدنية والادارية على أنه(يمكن للقاضي بناءً على طلب الخصوم أو من تلقاء نفسه أن يأمر شفاهةً أو كتابة بأي اجراء من أجراءات التحقيق التي يسمح بها القانون)[٢٤]. كذلك نصت المادة(٦٧) من القانون أعلاه بأنه(يجوز الامر بأجراء التحقيق في أية مرحلة تكون عليها الدعوى). اما في العراق فأن سلطة فرض العقوبة الانضباطية والتحقيق مع الموظف هي من الصلاحيات المخولة للإدارة، ذلك لأن العراق أخذ بالنظام شبه القضائي، أي أن الادارة تملك سلطة فرض العقوبة على موظفيها من أجل ضمان حسن سير المرفق العام بأنتظام واطراد وتحقيق المصلحة العامة، لكن في المقابل وجود رقابة قضائية والتي تمتد لتصبح رقابة ملائمة في المجال الانضباطي على أعمال الادارة وتصرفاتها، في هذا الصدد بين قانون أنضباط موظفي الدولة أجراءات التحقيق بقوله(تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة، أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق او بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها)[٢٥]. تأسيساً مما تقدم أن المشرع العراقي أعطى للإدارة سلطة أيقاع العقوبة الانضباطية، بيد أن تلك السلطة لم تكن مطلقة بل قيدها وفق أجراءات تمثل ضمانة للموظف وحفاظاً على حقوقه، ومنعاً لتعسف الادارة عند استخدام سلطتها ومن هذه الضمانات ما هو سابق لقرار فرض العقوبة كالتبليغ بالإحالة على التحقيق، أما الضمانات اللاحقة لصدور القرار منها التظلم الاداري[٢٦] والطعن القضائي.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة بحثنا المعنون ب(دور القاضي الاداري في تحضير الدعوى واستيفائها) توصلنا الى عدة استنتاجات وتوصيات يمكن ان نعرضها في جملة من النقاط كلاتي:

أولاً: الاستنتاجات

١. من البديهي ان يقوم الموظف بتقديم المستندات والادلة كافة لان ذلك واجب عليه بمقتضى مركزه في الدعوى الانضباطية، فضلاً عن ذلك ان مصلحته كمبدأ عام تقتضي تقديم المستندات التي تساعده في الحصول على حقه الذي تم مصادرته من قبل الادارة والا خسر الدعوى في حالة عدم تقديمها.

٢. يقوم القاضي الاداري بموجب دوره الايجابي بتحضير الدعوى الانضباطية وتهيئتها للفصل فيها بعدة وسائل، أولهما: التكليف بإيداع المستندات ويتصل بها طلب أحد الطرفين الزام الطرف الاخر بتقديم مستند تحت يده، ثانيهما: الأمر ببعض التحقيقات التي يجريها القاضي بنفسه او التي يأمر بأجرائها تحت أشرافه، بذلك فأن هذه الوسيلتين تعبران عن الدور الايجابي للقاضي الاداري في تحضير الدعوى، أذ تؤدي هذه الوسائل في جملتها الى تكوين الملف الذي يعتمد عليه القاضي للفصل بالدعوى بما يتضمنه من مستندات واوراق متنوعة، تختلف قوتها في الاثبات وفقاً لطبيعتها، وقد يحتاج الامر الى التحقق من صحتها والاطمئنان لسلامة بياناتها.

٣. أن الادارة تلتزم بتقديم المستندات عندما يطلب منها ذلك، كما ينبغي عليها عدم التعنت لما كلفت به من مستندات بأعتبارها خصماً شريفاً ليس له التنصل من الالتزامات المفروضة عليها، فضلاً عن ذلك أن الملفات الادارية لا تعد ملكاً لخصم، بل أنها مرجع لا يمكن منع صاحب الحق من اللجوء أليه لأضهار الحقيقة.

٤. تتميز الدعوى الانضباطية عن الدعوى العادية من حيث وجود هيئة تتولى التحضير لها قبل نظرها من قبل القاضي الاداري أذ تسمى هذه الهيئة بهيئة مفوضي الدولة أو مفوضي الحكومة، من الدول التي أخذت بهذه الفكرة هي مصر أذ نص قانون مجلس الدولة المصري على اعتبار تلك الهيئة من ضمن القسم القضائي لمجلس الدولة، تتجلى مهامها في تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة والاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات واوراق، واستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى المفوض لزوم تحقيقها، وإيداع تقرير في الوقائع والمسائل التي يثيرها النزاع، عليه فأن هذه الهيئة تمارس مهامها بموجب القانون الغرض منها تهيئة الدعوى امام مجلس الدولة.

٥. أن القاضي الاداري يلزم المدعي في حالات معينة بتقديم وسيلة الاثبات، ولا يمكن نقلها الى جهة الادارة وهذا ما اخذ به المشرع المصري مستنداً على اعتبار الحق المطالب به من قبل المدعي قد يكون بحكم طبيعته من الحقوق الذاتية او الحقوق المتعارف عليها التي يتم اثباتها من قبل الموظف، أما في العراق فأن القاضي الاداري يلزم المدعي(الموظف) بتقديم المستندات الضرورية المتعلقة بموضوع الدعوى، أما اذا عجز الموظف عن تقديمها كونه لا

يملك نسخ من المستندات عندئذ يقوم القاضي الاداري بنقل عبء الاثبات الى جهة الادارة وذلك لغرض الوصول الى الحقيقة واظهارها.

ثانياً: التوصيات

١.نوصي المشرع العراقي بتقنين قانون يعنى بوسائل الاثبات الادرية بدلاً من الرجوع الى وسائل الاثبات المتناثرة في ثنايا أكثر من قانون عند حدوث المنازعات الادارية.

٢. ندعو المشرع العراقي بالعمل الجاد على تشكيل محكمة قضاء موظفين في كل محافظة، لغرض أتاحة الفرصة أمام جميع الموظفين للطعن بالعقوبات الانضباطية التي تصدر بحقهم، ذلك من أجل حسم النزاع بأسرع وقت ممكن.

المصادر

اولاً: الكتب

١. د. احمد سلامة بدر: طرق الاثبات امام القضاء الاداري المصري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

٢. د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد: تسبيب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧.

٣. د. حابس ركاد خليف الشبيب: البيانات الخطية لأثبات عدم مشروعية القرار الاداري في دعوى الالغاء، ط١، دار حامد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١١.

٤. د. خميس السيد اسماعيل: قضاء مجلس الدولة واجراءات وصيغ الدعاوى الادارية، ط٢، ج١، القاهرة، ١٩٨٨.

٥. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرافعات الادارية(اجراءات رفع الدعوى الادارية وتحضيرها)، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧ .

٦. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى ألغاء القرار الاداري وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

٧. د. عبد العزيز خليل بديوي: الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الادارية واجراءاتها، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠.

٨. د. عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، ط٢، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٢.

٩. د. فائز ذنون جاسم: أدلة الاثبات في ضوء قانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ وتعديله رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٠، ط١، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠١٤.

١٠. د. محمد جابر عبد العليم: مفوض الدولة في القضاء الاداري، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧.

١١. نصير صالح بو شيحة: النظام القانوني للجزاءات التأديبية، المصرية للنشر والتوزيع، بلا مكان للنشر، ٢٠٢١.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

١. رعد حمود خلف: حجية وسائل الاثبات امام القضاء الاداري(دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، الجامعة الاسلامية، كلية الحقوق، لبنان، ٢٠٢٠.

٢. قدوري بودادس: الدور الايجابي للقاضي الاداري في ظل قانون الاجراءات المدنية والادارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجزائر، ٢٠١٧.

٣. ماهر عباس ذيبان: وسائل الاثبات في الدعوى الادارية(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥.

٤. وسام رزاق فليح: أجراءات التقاضي امام محكمة قضاء الموظفين، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤.

ثالثاً: القوانين

١.قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ النافذ.

٢.قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

٣.قانون الاثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ النافذ.

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

٥.قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري لسنة ٢٠٠٨.

رابعاً: الاحكام القضائية

١. حكم المحكمة الادارية العليا ،الطعن رقم ١٠٥٩، لسنة ٣٠، بتاريخ ١٢/٢/ ١٩٨٦.

٢. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣٦٧١ لسنة ٤٤ ق، الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/١/٩.

الهوامش

(١) د. حابس ركاد خليف الشبيب: البيانات الخطية لأثبات عدم مشروعية القرار الاداري في دعوى الالغاء، ط١، دار حامد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١١، ص ٢٥.

(٢) عرفت الدعوى الانضباطية بأنها(دعوى قضائية يرفعها اصحاب الشأن من الموظفين أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولة طالبين ألغاء قرار نهائي بفرض عقوبة نتيجة عيب قد أصاب هذا القرار وأثر في مشروعيته، وتتميز هذه الدعوى بأنها دعوى موضوعية، أي أن الموظف في الدعوى الانضباطية يخاصم التصرف القانوني للإدارة والمتمثل بالقرار الاداري وليس مصدر القرار، فهي تهدف الى حماية المشروعية عن طريق ألغاء القرار المخالف والحفاظ على حقوق وحريات الموظف، كما تتميز الدعوى الانضباطية بأنها تحقق مصلحة عامة وفي نفس الوقت تصون مصلحة خاصة، أذ ينظرها القضاء الاداري المختص لحماية مبدأ المشروعية ومنع الانحراف بالسلطة وذلك لتحقيق المصلحة العامة وضمان حقوق الافراد متى ما ظن أحدهم أنه مسلوب الحق وكان خصمه يتمتع بأمتيازات السلطة العامة كالإدارة). ينظر: نصير صالح بو شيحة: النظام القانوني للجزاءات التأديبية، المصرية للنشر والتوزيع، بلا مكان للنشر، ٢٠٢١، ص٨٨. ، وسام رزاق فليح: أجراءات التقاضي امام محكمة قضاء الموظفين، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤، ص٤٥.

(٣) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، ط٢، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٢، ص ٤٢١.

(٤) د. خميس السيد اسماعيل: قضاء مجلس الدولة واجراءات وصيغ الدعاوى الادارية، ط٢، ج١، القاهرة، ١٩٨٨. ص ٣٤٥.

(٥) د. أشرف عبد الفتاح ابو المجد: تسبيب القرارات الادارية أمام قاضي الالغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٥٠١.

(٦) ينظر المادة(٢٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٧) ينظر المادة(٢٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٨) حكم المحكمة الادارية العليا ،الطعن رقم ١٠٥٩، لسنة ٣٠، بتاريخ ١٢/٢/ ١٩٨٦، نقلاً عن ماهر عباس ذيبان: وسائل الاثبات في الدعوى الادارية(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٤٧.

(٩) تنص المادة (٥٧) من قانون الاثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل على أنه (للمحكمة أن تأمر أو تأذن بإدخال الغير لإلزامه بتقديم دفتر او سند تحت يده ولها كذلك أن تطلب من الجهات الادارية ان تقدم ما لديها من المعلومات والوثائق اللازمة للفصل في الدعوى متى رأت المحكمة أن ذلك لا يضر بمصلحة عامة).

(١٠) د. عبد العزيز خليل بديوي: الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الادارية واجراءاتها، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٩٠.

(١١) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣٦٧١ لسنة ٤٤ ق، الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/١/٩، نقلاً عن د. احمد سلامة بدر: طرق الاثبات امام القضاء الاداري المصري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٤١.

(١٢) قدوري بودادس: الدور الايجابي للقاضي الاداري في ظل قانون الاجراءات المدنية والادارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجزائر، ٢٠١٧، ص ٩.

(١٣) تنص المادة(١/٨٣) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ على أنه(أذا رأت المحكمة أن الحكم يتوقف على الفصل في موضوع أخر قررت أيقاف المرافعة واعتبار الدعوى مستأخرة حتى يتم الفصل في ذلك الموضوع وعندئذ تستأنف المحكمة السير في الدعوى من النقطة التي وقفت عندها. ويجوز الطعن في هذا القرار بطريق التمييز).

(١٤) تنص المادة(٣٦/ أولاً) من قانون الاثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل على أنه(أذا أدعى الخصم تزوير السند وطلب التحقيق في ذلك ووجدت المحكمة قرائن قوية على صحة ادعائه اجابته الى طلبه والزمته أن يقدم كفالة شخصية أو نقدية تقدرها المحكمة لضمان حق الطرف الاخر. وعلى المحكمة في هذه الحالة احالة الخصوم على قاضي التحقيق للتثبت من صحة الادعاء، وعندها تقرر المحكمة جعل الدعوى مستأخرة لحين صدور حكم أو قرار بات بخصوص واقعة التزوير).

(١٥) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرافعات الادارية(اجراءات رفع الدعوى الادارية وتحضيرها)، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧ ، ص ١٠٧.

(١٦) د. فائز ذنون جاسم: أدلة الاثبات في ضوء قانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ وتعديله رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٠، ط١، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠١٤، ص ٢٦.

(١٧) رعد حمود خلف: حجية وسائل الاثبات امام القضاء الاداري(دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، الجامعة الاسلامية، كلية الحقوق، لبنان، ٢٠٢٠، ص ٦٨.

(١٨) د. محمد جابر عبد العليم: مفوض الدولة في القضاء الاداري، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧، ص ٩٠.

(١٩) ماهر عباس ذيبان: مصدر سابق، ص ٤١.

(٢٠) حكم محكمة القضاء الاداري المصري بتاريخ ٢٧/ ٥/ ١٩٦٩، السنة ٢٣، نقلاً عن د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد: مصدر سابق، ص ٥٨٣.

(٢١) ينظر المادة(٤٦/ ف ٦) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ النافذ.

(٢٢) ماهر عباس ذيبان: مصدر سابق، ص ٤٣.

(٢٣) المادة(٣٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٢٤) المادة(٧٥) من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري لسنة ٢٠٠٨.

(٢٥) المادة(١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢٦) يعتبر التظلم الاداري وسيلة يلجأ أليها الموظف المتضرر من العقوبة الانضباطية، وذلك بأن يقدم طلب الى الادارة سواء كانت الجهة الادارية مصدرة العقوبة الانضباطية او الجهة الرئاسية لها، يعترض فيه على العقوبة ويطالب بالغائها أو تخفيضها بما يتناسب مع الخطأ الذي أرتكبه. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى ألغاء القرار الاداري وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٤٦.