

جامعة قطر

كلية القانون

ضمانات المساءلة التأديبية للعسكريين في التشريع القطري

طبقاً لقانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (31)

لسنة 2006 ولائحته التنفيذية لرجال الشرطة

إعداد

عايض مطيع عبدالله الحبابي

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يناير 2021م/1442هـ

© 2021. عايض مطيع عبدالله الحبابي. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالب/ة عايض مطيع عبدالله الحبابي بتاريخ 8 ديسمبر 2020م، وُوفِّقَ عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور اسمه أعلاه. وحسب معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون جزء من امتحان الطالب.

الدكتور / إسلام إبراهيم شيحا

المشرف على الرسالة

أ.د. مهند نوح

مناقش

أ.د. عبدالحفيظ الشيمي

مناقش

تمّت الموافقة:

الدكتور محمد بن عبد العزيز الخليفي، عميد كليّة القانون

المُلخَص

عايض مطيع عبدالله الحبابي، ماجستير في القانون العام:

يناير 2021م.

العنوان: ضمانات المساءلة التأديبية للعسكريين في التشريع القطري

المشرف على الرسالة: الدكتور/ إسلام إبراهيم شيحا

تتناول هذه الدراسة موضوع ضمانات المساءلة التأديبية للعسكريين في التشريع القطري لا سيما تلك المتعلقة بالشرطيين كنموذج للدراسة- حيث أتشرف بالانتساب إليها، والعمل بها - والتي تشكل حقوقاً يتعين على السلطة المختصة بالتأديب احترامها، والتأكيد على تطبيقها لكافة المحالين إلي المساءلة دون تمييز، بغية تحقيق العدل والإنصاف وذرع الثقة لدي المخالف من العسكريين بأن القانون يكفل له من الضمانات ما يحقق له مسائلة تأديبية عادلة، وإلا جاز له اللجوء للقضاء إذا خالفت جهة الإدارة أحكام القانون.

وعلى ذلك، تتناول هذه الدراسة بداية في الفصل الأول التحقيق الإداري كضمانة سابقة لتوقيع الجزاء على العسكريين، وما يتفرع عنه من ضمانات سواء شكلية، كضرورة صدور قرار بالإحالة للتحقيق، والإخطار بموعده، والرتبة الوظيفية الأعلى للمحقق، وكتابة التحقيق، أو موضوعية كمواجهة العسكري بالتهم الموجهة إليه، وتمكينه من مباشرة حق الدفاع، وعدم وقفه عن العمل إلا لمصلحة التحقيق، وضرورة توافر الحيطة والموضوعية لدي القائم بالتحقيق.

ثم نتطرق في الفصل الثاني لبحث الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية على للعسكريين من خلال تسليط الضوء على تشكيل مجالس التأديب واختصاصاتها، و ضمانات

المحاكمة أمامها لا سيما تحقق مبدأ شرعية العقاب في تأديب العسكريين، وضرورة تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ التأديبي، وتسبب القرار الصادر بالعقوبة التأديبية، وسرية جلسات مجالس التأديب .

وفي الفصل الثالث والأخير، نتناول الضمانات اللاحقة على محاكمة العسكريين، والتي تشمل أولاً التظلم الإداري ضد القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية على العسكريين، حيث نستعرض مفهوم التظلم الإداري وطبيعته وشروطه والأثر المترتب عليه.

كما تشمل هذه الضمانات اللاحقة الطعن القضائي ضد القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية على العسكريين، وسوف نبين فيها المحكمة المختصة بنظر الطعون في القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين، وميعاد الطعن بالإلغاء وأسبابه، وآثر الحكم الصادر بالإلغاء.

شكر وتقدير

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ﴾

(162) سُورَةُ الْمُجَادَلَةِ

أتقدم بخالص الشكر والتقدير والعرفان لكلية القانون - جامعة قطر، كما أتقدم بخالص تقديري وشكري لسعادة الدكتور/ محمد عبد العزيز الخليفة عميد كلية القانون. وإلى أساتذتي أعضاء هيئة التدريس؛ وذلك لدعمهم الدائم والمستمر لي في مسيرتي العلمية. وأتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان لسعادة العميد الدكتور/ محمد عبد الله المحنا المري مدير عام كلية الشرطة؛ وذلك لما قدمه لي من دعم مهني ومعنوي والذي كان له كبير الأثر في إنجازي للبحث.

ولا يسعني في هذا الموقف إلا الاعتراف بالفضل العظيم الى الدكتور/ إسلام إبراهيم شيحا، الذي شرفني بالإشراف على رسالتي على كل ما قدمه لي من توجيه ومساعدة خلال مراحل إنجازي للرسالة.

ولا أنسى في شكري وتقديري كل من ساندني في اخرج هذا العمل سواء بالنصح أو الخبرة أو الدعم المعنوي من أهلي وأصدقائي وزملائي.

الإهداء

أهدي هذا العمل

إلى من ألبسني ثوب العلم ببركة أنفاسه ودعمه اللامحدود والذي.

وإلى من خضت دروب العلم والحياة بفضل تراتيل دعائها والدتي.

وإلى عنوان الإخاء وجذور الإخلاص إخوتي وفقهم الله.

وإلى سكن الحياة وعوني في مسيرتي زوجتي حفظها الله.

وإلى بذور المستقبل ومخاض علمي أولادي رعاهم الله.

فهرس المحتويات

ج	شكر وتقدير	ج
ح	الإهداء	ح
1	المُقَدِّمة	1
2	أ - مشكلة الدراسة:	2
3	ب - أهمية الدراسة وأهدافها:	3
4	ج - نطاق الدراسة:	4
5	د - فرضيات الدراسة:	5
6	و- منهج البحث:	6
7	الفصل الأول: التحقيق الإداري كضمانة سابقة لتوقيع الجزاء على العسكريين	7
7	تمهيد وتقسيم:	7
10	المبحث الأول: الضمانات الشكلية للتحقيق	10
10	تمهيد:	10
10	المطلب الأول: صدور قرار بالإحالة للتحقيق	10
17	المطلب الثاني: الأخطار بموعد التحقيق	17
23	المطلب الثالث: السلطة المختصة بالتحقيق والرتبة الوظيفية للمحقق	23
25	المطلب الرابع: كتابة التحقيق	25
36	المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية للتحقيق	36
36	تمهيد وتقسيم:	36

36.....	المطلب الأول: مواجهة العسكري بالتهم الموجهة إليه
41.....	المطلب الثاني: تمكين العسكري من مباشرة حق الدفاع
47.....	المطلب الثالث: عدم وقف العسكري عن العمل إلا لمصلحة التحقيق
58.....	المطلب الرابع: الحيطة والموضوعية لدى القائم بالتحقيق
63.....	الفصل الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية على للعسكريين
63.....	تمهيد وتقسيم:
64.....	المبحث الأول: تشكيل مجالس التأديب واختصاصاتها
64.....	المطلب الأول: تشكيل مجالس التأديب
69.....	المطلب الثاني: اختصاصات مجالس التأديب
73.....	المبحث الثاني: ضمانات المحاكمة أمام مجالس التأديب
73.....	المطلب الأول: مبدأ شرعية العقاب في تأديب العسكريين
78.....	المطلب الثاني: تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ التأديبي
84.....	المطلب الثالث: تسبيب القرار الصادر بالعقوبة التأديبية
92.....	المطلب الرابع: سرية جلسات مجلس التأديب
94.....	الفصل الثالث: الضمانات اللاحقة على محاكمة العسكريين
94.....	تمهيد وتقسيم:
	المبحث الأول: التظلم الإداري ضد القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية على العسكريين
95.....	
95.....	تمهيد وتقسيم:
95.....	المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري

المطلب الثاني: طبيعة التظلم من القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية.....	98
المطلب الثالث: شروط التظلم.....	104
المطلب الرابع: الأثر المترتب على التظلم الإداري.....	110
المبحث الثاني: الطعن القضائي ضد القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية على العسكريين	
.....	115
تمهيد وتقسيم:.....	115
المطلب الأول: المحكمة المختصة بنظر الطعون في القرارات التأديبية الصادرة بشأن	
العسكريين.....	116
المطلب الثاني: ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين	
.....	120
المطلب الثالث: أسباب الطعن القضائي في القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين	
.....	124
المطلب الرابع: آثار الحكم بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين	134
الخاتمة.....	138
أولاً: النتائج.....	138
ثانياً: التوصيات:.....	141
المراجع.....	144

المُقدِّمة

يُعد موضوع ضمانات المساءلة التأديبية للعسكريين في التشريع القطري من الموضوعات التي تحتل الصدارة ليس فقط في الوسط العسكري داخل المؤسسات العسكرية، وإنما لدى كافة المعنيين - سواء أكاديميين أو مهنيين - بتطبيق أحكام ونصوص القانون العسكري، ودراسته وتفسيره والحكم بما تمليه نصوصه في إطار من العدل والإنصاف.

فالعسكري وباعتباره موظفًا عامًّا هو أداة الإدارة في تحقيق أهدافها، المتمثلة في إشباع الحاجات العامة للجماعة من المحافظة على الصحة والسكينة العامة والنظام داخل البلاد والزود عنها ضد أي عدوان خارجي، فضلاً عن تنفيذ القوانين واللوائح في مواجهة الأفراد.... إلى غير ذلك من المهام الموكلة إليه.

ويمثل التأديب في الوظيفة العامة للعسكريين حيزًا كبيرًا وهامًا في إرساء الانضباط الواجب توافره داخل وخارج المؤسسة العسكرية، فهو بمثابة وسيلة لعقاب العسكري عما اقترفه من مخالفات تأديبية أو سلوكيات منحرفة مما يشكل خروجًا على مقتضيات الواجب الوظيفي وتهديدًا لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وإذا كان مبدأ فعالية العقوبة التأديبية لا ينبغي أن يكون على حساب الضمانات السابقة والمعاصرة واللاحقة على تأديب العسكريين، حيث تشكل تلك الضمانات حقوقاً يتعين على السلطة التأديبية احترامها، كما يتعين على السلطة القضائية التيقن من تطبيقها ضد جور وتعسف جهة الإدارة متي حادت عن جادة الصواب.

وامتدادًا للدور الخلاق للقضاء الإداري في إرساء دعائم المشروعية، فقد قام بجهدٍ كبيرٍ لتوفير ضمانات تأديب الموظفين بصفة عامة، باستخلاصها من المبادئ العامة للقانون، سدًا للنقص التشريعي في هذا الشأن، كما كان للقضاء جهداً محموداً في هذا الصدد منصباً على الضمانات المقررة - ولا سيما تلك التي لم ينص عليها المشرع باعتبارها من المبادئ العامة للقانون - بالنسبة للمحال إلى المساءلة التأديبية، لمواجهة ما نُسب إليه من مخالفات، وتمكينه من إبداء دفاعه حيالها، وتكليلاً لتلك الضمانات فإن بوسع من صدر ضده قرارٌ تأديبيٌّ أن يتظلم منه إدارياً وأن يطعن عليه قضائياً.

أ . مشكلة الدراسة:

تعد ضمانات المساءلة التأديبية الأداة التي يقاوم بها الموظفون العموميون، ولاسيما العسكريين منهم تجاه جور الإدارة وتعسفها في إصدار قراراتها وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم، ولقد نص المشرع القطري في المرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 2006 في شأن الخدمة العسكرية، ولائحته التنفيذية على الضمانات التأديبية بالنسبة للعسكريين سواء كانت سابقة أو معاصرة أو اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، وعلى الرغم من خطورة هذه الضمانات وأهميتها، إلا أننا لم نجد من الباحثين من تعرض لها بالفحص والدراسة والتعقيب كدراسة بحثية.

وإذا كان كثير من هذه الضمانات تتشابه مع تلك الواردة في قانون الموارد البشرية القطري رقم(15) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية، إلا أن ذلك لا يمنع أن يكون للمخالفات والجرائم التأديبية في مجال المساءلة التأديبية للعسكريين بل وللعقوبات أيضاً طبيعة قانونية خاصة، وحتى بالنسبة للقانون الأخير لم نحصل سوى دراسة واحدة فقط ناقشت ضمانات واحدة من ضمانات

المساءلة التأديبية الواردة في قانون الموارد البشرية القطري حيث أنصبت على التحقيق الإداري مما يمثل إشكالية في ندرة المؤلفات وآراء الفقه تجاه تفسير وشرح القوانين القطرية محل الدراسة.

ب . أهمية الدراسة وأهدافها:

تشكل دراسة الضمانات التأديبية للعسكريين في التشريع القطري مجالاً خصباً للبحث والتنقيب كدراسة تحليلية تعود بالفائدة على الزملاء العسكريين كافة وكل من يعمل في الحقل القانوني عامة في حصر ومعرفة أحكام تلك الضمانات وإجراءاتها القانونية، والأثر القانوني المترتب عليها في حالة تحققها - بالشكل الذي حدده المشرع - أو تخلفها وإهدارها، لما ثمنه من أهمية بالغة ولا سيما للمحاليين إلى التحقيق أو المحاكمة .

وما يميز دراستنا أنها تعد من الدراسات الأولى التي تتناول ضمانات المساءلة التأديبية للعسكريين في التشريع القطري طبقاً لقانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 ولائحته التنفيذية، فضلاً عن بيان اتجاهات القضاء القطري وتطبيقاته في هذا الصدد، الأمر الذي يقتضي بسط تلك الضمانات والتعرض لها بشكل تفصيلي، وذلك سعياً إلى تحقيق الأهداف التالية:

1- تسليط الضوء على النصوص القانونية التي تحكم الدراسة وشروط أو ضوابط تطبيقها، وإيضاح النتائج والأفكار الثابتة في هذا الشأن والراجح منها فقهاً وقضاءً، كلما تطلب الأمر.

2- تحديد الضمانات الشكلية والموضوعية المتفرعة عن التحقيق الإداري في مجال مساءلة العسكريين بوجه عام ولا سيما تأديبياً في التشريع القطري.

3- تحديد ماهية التظلم الإداري من قرارات تأديب العسكريين وإجراءاته وضوابطه .

- 4- تحديد ماهية الطعن القضائي على قرارات تأديب العسكريين، ونظامه القانوني.
- 5- بيان رأي الباحث في اصطلاح المفاهيم القانونية محل الدراسة، والمسائل القانونية التي تعترضها والمثارة بشأنها.
- 6- وضع المقترحات والتوصيات التي يمكن إستخلاصها وبيان مدي أهميتها، وإلي أي مدي يمكن أن تكون مجدية مستقبلاً في تعديل بعض مواد المرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 2006 في شأن الخدمة العسكرية، ولأئحته التنفيذية.

ج - نطاق الدراسة:

يتعلق جوهر رسالتنا بالمساءلة التأديبية لرجال الشرطة، وفي هذا الصدد، نبدي ملاحظتين رئيسيتين:

أولاً: أنه بالرغم من أن المرسوم بقانون رقم 31 لسنة 2006 يتعلق بمحاكمة العسكريين، وهو ما يعني أولئك العاملين بالقوات المسلحة وقوات الشرطة، إلا أننا سوف نقتصر في دراستنا على العاملين بقوات الشرطة.

ثانياً: يقتصر نطاق دراستنا على ضمانات المساءلة التأديبية، حيث نتناول فيها الضمانات السابقة، والمعاصرة واللاحقة على تأديب العسكريين. لذا يخرج عن نطاق دراستنا معالجة أحكام المسؤولية الانضباطية، وهي تلك التي تشمل صوراً تمثل إخلالاً بقواعد الضبط والربط العسكري، وتملك جهة الإدارة سلطة تقديرية بشأنها.

حيث تضم ضمانات المساءلة التأديبية التحقيق الإداري كضمانة سابقة لتوقيع الجزاء على العسكريين وما يتفرع عنه من ضمانات سواء شكلية أو موضوعية، وكذلك بحث ضمانات المحاكمة أمام مجالس التأديب كضمانات معاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية، وأخيراً التظلم

الإداري، والطعن القضائي ضد القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية على العسكريين كضمانات لاحقة على محاكمة العسكريين.

د - فرضيات الدراسة:

تقوم فرضية هذه الدراسة على البحث المتعمق في ضمانات المساءلة التأديبية للعسكريين في التشريع القطري طبقاً لقانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 ولائحته التنفيذية وذلك من خلال بحث تحليلي مدعوماً بوجهة نظرنا لماهية وأثار تلك الضمانات، وذلك فيما يتعلق بمجموعة من التساؤلات والأفكار الرئيسية أبرزها ما يلي:

1- ما هي الضمانات السابقة وكذلك المعاصرة على توقيع الجزاءات التأديبية على العسكريين التي نص عليها المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 ولائحته التنفيذية سواء المتعلقة بالتحقيق أو المحاكمة؟

2- ومن ناحية أخرى ما هي الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي على العسكريين؟ وإذا كان التظلم الإداري يعد أهم الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاءات التأديبية، فما هي ماهيته، وطبيعته، وشروطه، والأثر المترتب على التظلم الإداري؟

3- وأخيراً يعد التظلم القضائي في حالة تعنت جهة الإدارة أهم الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي على العسكريين، فيجدر بنا التعرض لتحديد الجهة القضائية المختصة بنظر الطعون في قرارات العسكريين، وميعاد الطعن بالإلغاء في هذه الطعون، وأسباب الطعن فيها، والآثار المترتبة عليه؟

و- منهج البحث:

ينتهج الباحث أساليب وأهداف المنهج التحليلي الوصفي في هذه الدراسة، من خلال الاعتماد على النصوص القانونية المطبقة حالياً في دولة قطر ويأتي في مقدمتها قانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006، ولائحته التنفيذية، المتعلقة بالعسكريين من رجال الشرطة، وكذلك قانون المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007، والتعديلات اللاحقة عليه، فضلاً عن الأحكام القضائية المتعلقة بالموضوع، ولا سيما العسكرية منها، وأراء الفقه في هذا الصدد، ورأيي الشخصي في الموضوع، مما يؤهلني إلى التوصل للنتائج وإبداء الاقتراحات والتوصيات المناسبة في هذا الصدد.

الفصل الأول: التحقيق الإداري كضمانة سابقة لتوقيع الجزاء على

العسكريين

تمهيد وتقسيم:

أن السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات أياً كانت لا تستطيع توقيع أي جزاء تأديبي قبل أن يسبقه إجراء تحقيق مع الموظف المنسوب إليه خطأ محدد، حتى يتمكن فيه المتهم من دفع الاتهام عن نفسه بعد مواجهته بما نسب إليه، وإتاحة الفرصة له لمناقشة أقواله وأدلة الاتهام وسماع الشهود، وتأسيساً على ذلك فإن مرحلة التحقيق تشمل الإجراءات والقواعد التي تتبع من قبل الجهات المختصة قبل توقيع الجزاءات التأديبية، ونظراً لأهمية التحقيق باعتباره الوسيلة الفضلى لاستبيان الحقيقة في الاتهام الموجه للعسكري الذي يخضع للمساءلة التأديبية، من خلال إتباع الإجراءات والضمانات التي أوجبها قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 ولائحته التنفيذية والقرارات الوزارية ذات الصلة وما استقرت عليها أحكام القضاء، لذا يجب أن يراعى في التحقيق الإداري أمرين في وقت واحد، هما الفاعلية والضمان⁽¹⁾.

والجدير بالذكر أن قانون الخدمة العسكرية سالف الذكر وكذلك لائحته التنفيذية لم يتعرضا لوضع تعريف للتحقيق الإداري، وذات الأمر بالنسبة للقرارات الوزارية ذات الصلة وإنما أنصب جل اهتمامهم على بيان الضمانات التي يجب الالتزام بها لمباشرة التحقيق والتي يترتب

(1) انظر الدكتور/ أحمد أنور رسلان، التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999م،

على تخلفها أو إغفالها البطلان ، ليس فقط بطلان التحقيق، بل وبطلان الجزاء الناتج عن هذا التحقيق أيضاً.

هذا وقد تصدى الفقه والقضاء لتعريف التحقيق الإداري، حيث عرف بعض الفقه (1) التحقيق في مجال القانون بصفة عامة بأنه مجموعة القواعد والإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث، بهدف البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة (2).

وفي ذات الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأن التحقيق الإداري مناطه، تحرى الحقيقة في الاتهام الموجّه للمخالف مع تمتعه بضمانات أساسية لبث الطمأنينة في نفسه وتأمين عدالة الجزاء التأديبي (3).

كما تطرقت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى تعريف التحقيق الإداري بأنه " الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق

(1) د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، طبعة 1978، ص 106.

(2) انظر الدكتور/ على عبد القادر القهوجي، والدكتور / فتوح عبد الله الشاذلي، مبادئ أصول المحاكمات الجزائية اللبناني، الدار الجامعية، 1992، ص 315 .، كما عرفه اللواء د. محمد ماجد ياقوت بأنه " مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها، وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها وإقامة دليل على اتهامه أو سلامة موقفه "، شرح الإجراءات التأديبية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، طبعة 2007، ص 113.

(3) حكم محكمة التمييز القطرية، جلسة 19 من نوفمبر سنة 2013 الطعن رقم 151 لسنة 2013 تمييز مدني.

بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة⁽¹⁾.

وتمشياً مع خطورة التحقيق باعتباره الإجراء الأول في المساءلة التأديبية، فقد أحاطه المشرع القطري - كضمانة مساءلة للمساءلة التأديبية السابقة لتوقيع الجزاء على العسكريين - بالعديد من الضمانات سواء الشكلية أو الموضوعية التي تهدف في جملتها إلى الوصول للعدالة المجردة. ويأتي في مقدمة الضمانات الشكلية ضرورة صدور قرار بالإحالة للتحقيق، ويليها الأخطار بموعده التحقيق، ثم الرتبة الوظيفية للمحقق، وأخيراً ضرورة كتابة التحقيق.

أما بخصوص الضمانات الموضوعية فيمكننا إجمالها في ضرورة مواجهة العسكري بالتهم الموجهة إليه، وتمكينه من مباشرة حق الدفاع، وعدم وقفه عن العمل إلا لمصلحة التحقيق، وأخيراً ضرورة توافر الحيطة والموضوعية لدي القائم بالتحقيق.

وفي ضوء ما تقدم يمكننا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين، على النحو التالي؛

- المبحث الأول: الضمانات الشكلية للتحقيق.
- المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية للتحقيق.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا لمصرية الصادر بجلسة 15/3/1989م لسنة 32 قضائية عليا، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1989م، ص 976، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم 1912 لسنة 53 ق، جلسة 27/6/2009م.

المبحث الأول: الضمانات الشكلية للتحقيق

تمهيد:

مما لا شك فيه أن تحقق الضمانات الشكلية ينعكس بالإيجاب على سلامة التحقيق، والقرارات المبنية عليه، وذلك طبقاً لقانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 ولائحته التنفيذية والقرارات الوزارية ذات الصلة⁽¹⁾، وفي ضوء ذلك، يمكننا تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب رئيسية، نتناول فيها الضمانات الشكلية للتحقيق، وذلك على النحو التالي:

- المطالب الأول: صدور قرار بالإحالة للتحقيق.
- المطالب الثاني: الأخطار بموعد التحقيق.
- المطالب الثالث: الرتبة الوظيفية للمحقق.
- المطالب الرابع: كتابة التحقيق.

المطلب الأول: صدور قرار بالإحالة للتحقيق

يقصد بالإحالة للتحقيق، على حد تعريف بعض الفقه، تلك الوسيلة الإجرائية التي يقصد بها البدء في إجراءات التحقيق مع الموظف لوجود احتمال قوي بارتكابه مخالفة تأديبية⁽²⁾. كما يري آخرون⁽¹⁾، بأنها عبارة عن إجراء تمهيدي سابق على مباشرة التحقيق الإداري مع الموظف المنسوب إليه المخالفة أو الجريمة التأديبية، بهدف الكشف عن الحقيقة والتثبت من صحة إسناد الواقعة إليه أو تبرئته منها.

⁽¹⁾ قرارات وزير الداخلية راجع في ذلك رقم (7) ورقم (9) لسنة 2006، و رقم (12) لسنة 2007، و رقم (5) لسنة 2008 والقرار رقم (1) لسنة 2009.

⁽²⁾ د/عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2003 ص 9.

ومن جانبنا نرى أن الإحالة إلى التحقيق عبارة عن إجراء قانوني سابق على التحقيق يتعين على السلطة المختصة اتخاذه توطئة للشروع الفعلي في مباشرة التحقيق مع الموظف المنسوب إليه المخالفة، بغية الكشف عن الحقيقة.

ويعد قرار الإحالة إلى التحقيق أول إجراءات التحقيق الجوهرية والضمانة الأولى التي كفلها المشرع للمحال إلى التحقيق وذلك قبل البدء فيه، ويتعين ضرورة إصداره من الشخص أو الجهة صاحبة الاختصاص والمخولة قانوناً بإصداره أخذة في الاعتبار مبررات إصداره.

وقد أشار المشرع القطري صراحة في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 إلى إجراء الإحالة للتحقق باعتباره إجراء جوهري سابق على توقيع الجزاء التأديبي، إذ نصت الفقرة الثانية من المادة (74) على أنه "... ويحال العسكري المخالف لجهة التحقيق بأمر من السلطة المختصة أو من تفوضه، للتحقيق معه حول ما نسب إليه من مخالفة...".

وما يهمنا في هذا المقام تحديد السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق... وبالرجوع إلى المادة الأولى من القانون سالف الذكر، الواردة في فصل التعاريف والأحكام العامة، نجد أن مفهوم السلطة المختصة يعني في هذا الصدد وزير الدفاع أو وزير الداخلية أو رئيس جهاز أمن الدولة أو رئيس جهاز الاستخبارات العسكرية أو أي جهاز عسكري آخر، أو قائد قوة الأمن الداخلي أو أي عسكرية أخرى، بحسب الأحوال.

وفي بيان واضح للسلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق نصت المادة الثانية من قرار وزير الداخلية رقم (7) لسنة 2006 على أنه " تكون إحالة الضباط للتحقيق من قبل

(1) نجوي رمضان عوض، التحقيق الإداري كضمانة لتوقيع العقوبة التأديبية في القانون القطري، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة قطر، 2020، صفحة 12

الوزير، ويفوض مديرو الإدارات بإحالة العسكريين من الرتب الأخرى والموظفين المدنيين والعمال والحراس وحرس المنشآت إلى إدارة الشؤون القانونية للتحقيق معهم حول ما هو منسوب إليهم من مخالفات، وفقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم 31 لسنة 2006 ."

والملاحظ أن النص سالف الذكر قد غاير في شأن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق بين طائفتين من العسكريين:

الأولي: كل من يشغل إحدى الرتب العسكرية من الضباط، وهؤلاء تتمركز السلطة المختصة صاحبة الاختصاص في إصدار قرار الإحالة إلى التحقيق في يد الوزير.
والثانية: كل من يشغل إحدى الرتب العسكرية الأخرى من غير الضباط، إضافة إلى الموظفين المدنيين والعمال والحراس وحرس المنشآت، وهؤلاء تتمركز السلطة المختصة صاحبة الاختصاص في إصدار قرار الإحالة إلى التحقيق في يد مديري الإدارات بناء على تفويض سابق من قبل الوزير.

ويستفاد من هذا النص أن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق في القانون العسكري القطري تنحصر في شخص الوزير فقط كأصل عام، فيما يتعلق بإحالة الضباط⁽¹⁾ إلى التحقيق وهذا الأمر يتفق مع حجم وثقل المسؤوليات والواجبات الملقاة على عاتقهم، إلا أن الواقع العملي والمنطق القانوني يجيز للأصيل صاحب الاختصاص التفويض في قرار الإحالة، وأساس ذلك نص المادة (74) ذاته، حيث نصت الفقرة الثانية منها على أنه "... ويحال العسكري المخالف لجهة التحقيق بأمر من السلطة المختصة أو من تفوضه، للتحقيق معه حول ما نسب إليه من

(1) الضابط: كل من يشغل رتبة ملازم فما فوق، وذلك وفقاً لنص المادة الأولى من قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 الواردة في فصل التعاريف والأحكام العامة.

مخالفة...". مع مراعاة شروط وضوابط التفويض المقررة في هذا الشأن، ولا سيما الشخص المفوض إليه - كأن يشترط القانون أن يكون التفويض قاصراً على من يليه في الدرجة أو الرتبة مباشرة.

ويرى البعض من الفقه احتفاظ الأصل باختصاص مواز أو مشارك لاختصاص المفوض إليه، بحيث يكون في وسعه أن يباشر ذات الاختصاص الذي فوض فيه (1)، وإن كان يرى أنه إذا باشر المفوض إليه الاختصاص المفوض فيه، فإن الأصل لا يملك بعد ذلك التعقيب عليه، لأن المفوض إليه يصبح بالتفويض صاحب اختصاص أصيل يستمد سلطاته التي فوض فيها من القانون مباشرة، فهو يرتفع إلى مرتبة المفوض وغير ملزم بتعليماته وأوامره.

ومن جانبنا نرى أنه إذا كانت القاعدة أنه ليس لمن حُول الاختصاص في إصدار قرارات الإحالة إلى التحقيق بناء على قرار صادرا إليه من المفوض ذو السلطة الأصلية المختصة بالتفويض أن يستأثر أو حتي يزاحم هذا الأخير في إصدار قرار الإحالة، إذ يملك الأصل في أي وقت مباشرة هذا الإجراء، دون اعتراض من قبل المفوض إليه، ومن ثم يملك الوزير إحالة الرتب العسكرية من غير الضباط، إضافة إلى الموظفين المدنيين والعمال والحراس وحرس المنشآت إلى التحقيق، إذ أن اختصاص مديري الإدارات في إصدار قرار الإحالة إلى التحقيق بالنسبة للرتب العسكرية من غير الضباط، إضافة إلى الموظفين المدنيين والعمال والحراس وحرس المنشآت، يمثل استثناء مشروط أو مقيد مفاده ضرورة وجود تفويض سابق من قبل

(1) انظر الدكتور/ عبد الفتاح حسن،، التأديب في الوظيفة العامة، 1964م، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ص 192.

الوزير،، بيد أنه لا يجوز للسلطة المفوضة أن تفوض سلطة أدنى منها في ذلك الأمر، عملاً بالقاعدة القائلة (أنه لا يجوز التفويض في الأمور المفوض فيها) (1) .

وبناء على ذلك لا يملك مديرو الإدارات سلطة الإحالة إلى التحقيق إذا لم يكن قرار التفويض قد صدر من قبل الوزير وساري المفعول، فمما تجدر الإشارة إليه أن قرار التفويض مؤقت بطبيعته لمد زمنية معينة (مدة التفويض)، وينبغي على صاحب الاختصاص الاصيل تحديد الفترة الزمنية التي يمكن فيها للمفوض اليه ممارسة الاختصاصات المفوضة والحكمة من ذلك تتحصر في عودة الاختصاص المفوض الى الاصيل بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض.

ومن ثم يكون قرار مديري الإدارات بالإحالة إلى التحقيق باطلاً في الحالات الآتية:

الحالة الأولى: إذا تمت الإحالة دون صدور قراراً من الوزير بالتفويض.

الحالة الثانية: إذا تمت الإحالة بعد صدور قراراً من الوزير بالتفويض متجاوزاً مدة مباشرة

الاختصاص (مدة التفويض).

وفي هذا الصدد يثار التساؤل، هل الإجازة اللاحقة من قبل الوزير تصحح البطلان الوارد

على قرار الإحالة الصادر من مديري الإدارات دون تفويض سابق منه؟

ما نعتقد بصحته أن الإجازة اللاحقة من قبل الوزير لا تصحح البطلان الوارد على قرار

الإحالة الصادر من مديري الإدارات دون تفويض سابق منه، إذ يبقى هذا القرار على حاله باطلاً

(1) انظر الدكتور/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، التفويض في الاختصاصات التأديبية، دراسة مقارنة 1996م، دار النهضة العربية، ص 327 وما بعدها، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 189 و ص 192.

وذلك تأسيساً لصدوره من شخص غير مختص وقت إصداره، حيث يعد ركن الاختصاص متعلقاً بالنظام العام ومن ثم يبطل الاتفاق على مخالفة أحكامه (1).

ومن ناحية أخرى أن قيد أو شرط التفويض السابق يعد في حد ذاته ضماناً ضد أي تعسف أو جور من قبل مديري الإدارات باستخدام قرار الإحالة إلى التحقيق سوطاً مسلطاً على رقاب العسكريين في غير الهدف الذي خصص من أجله، ألا وهو البحث عن الحقيقة المجردة في أتهام أو مخالفة ما زال صاحبها بريء حتى تثبت إدانته.

وفي ذات الشأن يثار تساؤل آخر، هل يجوز الطعن بالإلغاء في قرار الإحالة إلى التحقيق استقلالاً؟

ذهب رأي في الفقه (2) إلى أن قرار الإحالة إلى التحقيق يعد قراراً إدارياً، ومن ثم يمكن الطعن عليه استقلالاً عن القرار الصادر من السلطة التأديبية، وحثه في ذلك أن الإحالة إلى التحقيق وإن كانت تعد إجراءً تمهيدياً، إلا أن من شأنها إحداث أثر قانوني هو وضع الموظف في مركز قانوني ينسحب عليه ما يرتبه القانون على هذه الإحالة من آثار، فقرار الإحالة إلى التحقيق ينتج عنه آثار قانونية كإمكانية الوقف عن العمل.

بيد أن غالبية الفقه والشرح (3) يرون أن أمر الإحالة إلى التحقيق ليس قراراً يجوز فيه الطعن استقلالاً عن القرار التأديبي، أي كانت الآثار المترتبة عليه، ومن ثم لا يجوز الطعن فيه

(1) انظر الدكتور/ سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية (رسالة دكتوراه) القاهرة، دار الفكر العربي، 1987م، ص 511، وكذلك الدكتور/ محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب المصرية بيروت، طبعة 1970م، ص 1152.

(2) د/ عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، مرجع سابق، 2003م، ص 133.

(3) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي (وخصاماته ورقابته)، مرجع سابق، ص 420، وكذلك انظر اللواء/ محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 213، ولذات المؤلف، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 172 وما بعدها، وكذلك نجوى رمضان، مرجع سابق، ص 18 وما يليها

استقلالاً، قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة القابل وحده للطعن، فضلاً عن عدم جدوى الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق الذي يستغرق نظره فترة أطول بكثير من الفترة التي يستغرقها التحقيق ذاته.

وعليه، فإنه من الطبيعي أن يكون الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق عنصراً من عناصر الطعن في القرار التأديبي نفسه، وبالتالي فإن قرار الإحالة إلى التحقيق ما هو إلا إجراء تمهيدي أو تحضيري للقرار التأديبي، وما الآثار التي رتبها القانون على الإحالة إلى التحقيق إلا آثاراً يتعلق مصدرها بالتصرف في التحقيق.

ومن جانبنا نرى عدم جواز الطعن في هذا القرار، تأسيساً على أنه لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تمهيدياً سابقاً على تقرير الجزاء، ومن ثم لا يقبل الطعن فيه استقلالاً قبل صدور القرار النهائي بتوقيع جزاء من السلطة التأديبية المختصة، فضلاً عن أن التحقيق قد ينتهي إلى براءة الموظف المتهم بالمخالفة، ومن ثم يصبح الطعن غير قائم على أساس، وليس للطاعن مصلحة في استمرار نظره.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى عدم جواز الطعن في هذا القرار، تأسيساً على أنه لا يعدو أن يكون إجراء تمهيدياً سابقاً على المحاكمة، فلا يقبل الطعن فيه استقلالاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة⁽¹⁾.

⁽¹⁾ انظر حكم قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 996 الصادر في 13/5/1984، س 35 ق. منشور لدي د/ عبدالله صالح محمد هران، الأحكام التأديبية في الشرطة اليمنية، رسالة دكتوراه، أكاديمية مبارك للأمن كلية الدراسات العليا، القاهرة، طبعة 2005، ص 219؛ أنظر كذلك حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 3/5/1954م، في الدعوى رقم (1363)، لسنة (8) ق، ص 1263، وحكمها في ذات المعنى الصادر بجلسة 12/3/1958م، في الدعوى رقم (87)، لسنة (12) ق، والمنشور في المجموعة، ص 87 .

وختلاصة القول في هذا الصدد أن صدور قرار - من الجهة المختصة قانوناً - بإحالة العسكريين للتحقيق يعتبر إجراءً جوهرياً، أشرتفه المشرع قبل مباشرة التحقيق وللتأكد من أن الإجراءات تمت بشكل صحيح، وبناء على ذلك فإن إغفال صدور قرار الإحالة كليةً أو صدوره من غير مختص يترتب عليه وقوع عيب شكلي في الإجراءات يؤدي إلى بطلان التحقيق.

المطلب الثاني: الأخطار بموعد التحقيق

تكمّن الحكمة من وجوب الإخطار بموعد التحقيق في أن يتصل علم الموظف بضرورة مثوله لدى جهات التحقيق في موعد معين.

والأخطار بموعد التحقيق إجراء جوهري واجب الاتباع، لمباشرة سلطة التحقيق لعمليها، مفاده دعوة المحال للتحقيق واستدعائه للمثول أمام السلطة المختصة المنوط بها مباشرته.

فإذا كانت مقتضيات المواجهة أن يتم استدعاء العسكري المتهم لحضور التحقيق، وإعلانه بالمخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه وفق الإجراءات القانونية المقررة في هذا الشأن، فإن هذا لا يتحقق إلا عن طريق الإخطار والذي يشترط لصحته أن يكون محددًا، وأن يبين فيه بصورة واضحة وصريحة أن العسكري مطلوب للتحقيق معه، حتى يشعر بخطورة الموقف، ويأخذ الأمر على محمل الجد ويوليه الأهمية التي يستحقها.

ويجب أن يتم إخطار العسكري وإعلانه في موطن عمله إذا كان مستمرًا به، أو على عنوانه الثابت في ملف خدمته إذا كان موقوفًا أو منقطعًا عن العمل.

وعليه نزي أن إخطار العسكري المتهم وإعلانه للمثول أمام جهة التحقيق يشكل ضماناً لصالحه يترتب على إغفالها بطلان التحقيق، ومن ثم بطلان قرار الجزاء المستند إلى هذا التحقيق⁽¹⁾.

إلا أن ما تقدم لا يحول دون مساءلته تأديبياً ومجازاته إذا امتنع أو تخلف عن حضور التحقيق لإبداء دفاعه، بالرغم من إعلانه بالتهمة واستدعائه للتحقيق وفق الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، إذ تكون الجهة الإدارية في هذه الحالة في حل من توقيع الجزاء على الموظف بما يتوافر لديها من أدلة في الاتهام الموجه إليه⁽²⁾.

وفي ذلك قضت محكمة التمييز القطرية في أحد أحكامها بأنه يجب أن تتوافر للتحقيق كل مقوماته القانونية وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استدعاء المخالف للتحقيق معه وسؤاله ومواجهته كتابياً بما هو منسوب إليه بوجه رسمي وإحاطته علماً بالتصرفات الآثمة وبمختلف الأدلة التي تثبت وقوعها ونسبتها إليه حتى يستطيع الدفاع عن نفسه وتوضيح وإظهار الظروف التي دفعته للقيام بها⁽³⁾.

والحقيقة أن المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 ولائحته التنفيذية والقرارات الوزارية ذات الصلة لم ينص على إخطار العسكري المحال إلى التحقيق أمام إدارة الشؤون القانونية بالوزارة، ومن ثم يثار التساؤل عن كيفية وألية الاستدعاء للتحقيق في هذه الحالة؟!

⁽¹⁾ انظر في ذات المعنى د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، طبعة 2008، 206.

⁽²⁾ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1974/6/29م، في الطعن رقم (264) لسنة (9) ق المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً، مرجع سابق.

⁽³⁾ الطعن رقم 151 لسنة 2013 تمييز مدني، جلسة 19 من نوفمبر سنة 2013.

وذلك على الرغم أن المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية سالف الذكر قد أشار إلى ضرورة إخطار العسكري المحال إلى التحقيق أو المحاكمة أمام مجالس التأديب، وليس إدارة الشؤون القانونية رغم أن العلة أو الحكمة واحدة، سواء كانت الإحالة للتحقيق أمام الشؤون القانونية أو المجالس التأديبية، وهي كفالة الفرصة أمام العسكري المحال للتحقيق لإعداد أوجه دفاعه ودفعه للتصدي للاتهام ودفعه عن نفسه في سبيل برأته.

حيث نصت المادة (81) من قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 على أنه " يصدر بإحالة العسكري إلى مجلس التأديب قرار من السلطة المختصة أو من تفوضه، يتضمن بيان التهم المسندة إليه وأدلتها، ويجب إخطار المحال كتابة بقرار الإحالة قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انعقاد المجلس".

والملاحظ أنه وعلى الرغم من وجوب إخطار المحال كتابة بقرار الإحالة قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انعقاد المجلس طبقاً لما نصت المادة (81) إلا أنها مدة قصيرة جداً لا تفي بالغرض أو الهدف المرجو من وجوب إخطار المتهم استعداداً لدفع الاتهام.

كما نصت المادة (84) من ذات القانون سالف الذكر، على أنه " تكون جلسات مجلس التأديب سرية، ويحضر المحال جميع مراحل إجراءاته"، وللمجلس دائماً إخطاره بحضور جلساته...."

والمتأمل لنص المادتين (81)، (84) سالف الذكر يوقن حرص المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 على التأكيد على إخطار العسكري المحال للتحقيق أمام مجلس التأديب بقرار الإحالة، مما يعكس أهميته كضمانة قانونية أساسية للمتهم.

والواقع أن إخطار المتهم وإعلانه بالتهم المنسوبة إليه يعتبر ضماناً جوهرياً في المساءلة التأديبية بوجه عام حتى ولو لم يوجد نص بذلك لأنه يعتبر من المبادئ العامة للقانون، ومن ثم يجب

على سلطة التأديب الالتزام بهذا المبدأ وضرورة إعلان وإخطار المتهمين بالتهمة المنسوبة إليهم وإلا كان الإجراء باطلاً⁽¹⁾.

ويجد ما تقدم سنده في قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016، حيث نص صراحة وجوب الإخطار⁽²⁾ لما له من أهمية بالغة تكمن إدراك المتهم أنه بصدد تحقيق في أتهام محدد وفي حالة إدانته قد تكون العواقب وخيمة، ومن ثم يبدأ للاستعداد في تحضير أوجه دفاعه ودفعه المختلفة اللازمة لدفع الاتهام عن نفسه، لذا نأمل أن يأخذ المشرع القطري باقتراحنا سالف الذكر.

وعلي ذلك نقترح على المشرع القطري ضرورة تضمين قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 نصاً يوجب إخطار العسكري المحال للتحقيق بقرار الإحالة، وليكن النص المقترح كالآتي:

"يجب إخطار العسكري المحال للتحقيق أمام إدارة الشؤون القانونية بميعاد الحضور وبتاريخ الجلسة المحددة للمثول أمامها ومساءلته، وذلك قبل انعقادها بخمسة عشر يوماً على الأقل، وذلك بموجب إخطار كتابي يسلم إليه شخصياً بمقر عمله، وإذا تعذر تسليمه الإخطار، يتم إخطاره بكتاب مسجل على عنوانه الثابت بملف خدمته أو إخطاره بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة."

(1) د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، 1967م، كلية الحقوق . جامعة القاهرة، ص 269.

(2) حيث نصت المادة (94) من اللائحة التنفيذية من القانون رقم (15) لسنة 2016م بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية القطري للتحقيق من قبل الشؤون القانونية، على أنه " يجب إخطار الموظف بميعاد الحضور للتحقيق معه، وذلك بموجب إخطار كتابي يسلم إليه شخصياً بمقر عمله، وإذا تعذر تسليمه الإخطار، يتم إخطاره بكتاب مسجل على عنوانه الثابت بملف خدمته أو إخطاره بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة " .

كما نري أن مدة الخمسة عشر يوماً المشار إليها في الاقتراح تمثل من وجهة نظرنا أدنى مدة زمنية يمكن من خلالها للمتهم المحال إلى التحقيق الاستعداد في تحضير أوجه دفاعه ودفوعه المختلفة اللازمة لدفع الاتهام عن نفسه، تحقيقاً لهذه الضمانة القانونية⁽¹⁾.

وعلي ذلك نري أنه على إدارة الشؤون القانونية بوزارة الداخلية أن تمهد لإجراء التحقيق في فترة لا تزيد على خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامها لقرار الإحالة من خلال ما يلي:

أ- إعلان المتهم بأمر الإحالة.

ب- استدعاء المتهم بوثيقة استدعاء تشتمل على البيانات الآتية:

- 1- اسم المتهم المحال للتحقيق رابعياً ولقبه ورتبته.
- 2- اسم الوظيفة التي يشغلها ومجموعته وفئته الوظيفية.
- 3- موضوع المخالفة أو التهمة المنسوبة إليه.
- 4- اسم السلطة الأمرة بالتحقيق وصفقتها وتاريخ الأمر.
- 5- تحديد موعد بدء التحقيق ومكانه على ألا تتجاوز الفترة الزمنية لبدء التحقيق خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام جهة التحقيق لأمر الإحالة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع القطري لم ينص على الجزاء المترتب على امتناع

العسكري المحال إلى التحقيق عن الحضور أمام إدارة الشؤون القانونية بالوزارة، حيث لا يحول موقفه هذا دون السير في إجراءات التحقيق.

⁽¹⁾ كما نص المشرع المصري على هذه الضمانة في القانون رقم 109 لسنة 1971، في شأن هيئة الشرطة، حيث نصت المادة (58) على أنه " ...يخطر الضابط بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول أو عن طريق رياسته مع توقيعه على الإخطار بالعلم وذلك قبل التاريخ المحدد لانعقاد المجلس بـ15 يوماً على الأقل".

وذلك رغم أن المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية في نص المادة (77) من القانون سالف الذكر، أكد على وجوب حضور الشاهد، وقرر جزاءً لعدم الحضور بغير عذر مقبول وتقرير مسأله تأديبياً، وكان الأولي مخاطبة العسكري المتهم بمثل هذا النص.⁽¹⁾

كما يلاحظ أن المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية قد أكد على حضور العسكري المتهم المحال إلى التحقيق أو المحاكمة أمام مجالس التأديب في كافة الجلسات، مقررًا جزاء إصدار القرار في غيابة بعد التحقق من صحة إخطاره.

وفي ذلك نصت المادة (84) من القانون على أنه "تكون جلسات مجلس التأديب سرية، ويحضر المحال جميع مراحل إجراءاته، ... وللمجلس دائماً إخطاره بحضور جلساته، وإذا لم يحضر شخصياً أو لم ينبأ أحداً عنه، جاز إصدار القرار في غيابة بعد التحقيق من صحة إخطاره...".

لذا نقتراح على المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 أو لائحته التنفيذية ضرورة النص على الجزاء المترتب على غياب العسكري المتهم المحال إلى التحقيق أمام إدارة الشؤون القانونية، متى تم الإخطار على نحو قانوني صحيح، وليكن النص المقترح كالآتي:

إذا رفض العسكري المحال للتحقيق تسلم الإخطار أو إذا لم يحضر في الموعد المحدد رغم إخطاره، ودون عذر مقبول، جاز لسلطات التحقيق السير في إجراءات التحقيق. في غيابة - بعد التحقق من صحة إخطاره، ودون الإخلال بمسأله تأديبياً⁽²⁾.

(1) راجع نص المادة (77) من قانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006.

(2) يلاحظ أن المادة (94) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 تنص على أنه "وإذا رفض الموظف تسلم الإخطار أو إذا لم يحضر في الموعد المحدد رغم إخطاره بأي من الوسائل المشار

المطلب الثالث: السلطة المختصة بالتحقيق والرتبة الوظيفية للمحقق

الجدير بالذكر أنه فيما يتعلق بالسلطة المختصة بالتحقيق نص المشرع القطري في الفقرة الأولى للمادة (74) من قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 إلى أنه " تحدد بقرار من السلطة المختصة الجهة التي تتولى التحقيق مع العسكريين".

وبالرجوع إلى قرار وزير الداخلية رقم (7) لسنة 2006 بتحديد الجهة التي تتولى التحقيق مع العسكريين والموظفين المدنيين والعمال وحراس المنشآت، تضمنت المادة الأولى تحديد الجهة المنوط إجراء التحقيق مع العسكريين، حيث عهدت بهذه المهمة إلى إدارة الشؤون القانونية بالوزارة .

على أن إجراءات التحقيق السالف الإشارة إليها، لا تمنع مجالس التأديب حال إحالة العسكريين إليها لمحاكمتهم من معاودة إجراء التحقيق.⁽¹⁾

ولعل من أهم الضمانات الشكلية في هذا الخصوص، ما تطلبه المرسوم بقانون رقم 31 لسنة 2006 إلى الدرجة أو الرتبة التي يجب توافرها في المحقق، حيث تطلب ضرورة أن تكون رتبة المحقق أعلى من رتبة المحال للتحقيق معه، وفي ذلك نصت الفقرة الثانية من المادة (74)

إليها في الفقرة السابقة، جاز إجراء التحقيق في غيبته وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون الموارد البشرية المدنية وهذه اللائحة". كما نصت المادة (98) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم(15) لسنة 2016 على أنه "يجوز للهيئة التأديبية مساءلة الموظف غيابياً وتوقيع الجزاء المناسب عليه، إذا تخلف عن حضور جلسات المساءلة دون عذر مقبول رغم إخطاره بذلك كتابة".

(1) أنظر نص المادة (82) على أنه "يتولى تأديب العسكريين مجلس تأديب يصدر بتشكيله قرار من السلطة المختصة ويتكون من ثلاثة أعضاء من الضباط، يكون أحدهم على الأقل مجازاً في القانون، ويصدر بتسميتهم قرار من السلطة المختصة أو من تفوضه. ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور جميع أعضائه، ويتولى مباشرة الدعوة التأديبية أمام المجلس أحد الضباط."؛ أنظر كذلك نص المادة (83) على أنه "لمجلس التأديب أن يستوفى التحقيق أثناء انعقاده، وأن يستجوب المتهم حول ما نسب إليه وأن يسمع الشهود بعد تحليفهم اليمين، وله أن يندب أحد أعضائه للتحقيق في مسألة أو لاستجواب شاهد أو للاطلاع على أوراق أو أدلة أخرى متعلقة بالدعوى".

على أنه "... ويحال العسكري المخالف لجهة التحقيق بأمر من السلطة المختصة أو من تفوضه، للتحقيق معه حول ما نسب إليه من مخالفة، ويجب أن تكون رتبة المحقق أعلى من رتبة المحال للتحقيق معه".

والملاحظ أن المشرع في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 كان أكثر توفيقاً بتبنيه معيار " الرتبة الأعلى" ⁽¹⁾ الواجب توافرها في المحقق مقارنة برتبة المحال للتحقيق معه، حيث تكمن الحكمة من وراء هذه الضمانة في حماية الشخص المحال للتحقيق نفسياً، وعدم تعرضه لإكراه أو إيذاء معنوي أو أدبي إذا ما أجري التحقيق من قبل محقق أقل منه في الرتبة أو حتى مساو له فيها.

فالحقيقة أن الضرر النفسي يطال المحال للتحقيق معه في كلتا الحالتين - ولا سيما في مجال تأديب العسكريين - في حالة الأقل رتبة، والترتب المتساوية، وذلك على عكس من يعتقد بانقائه حال مباشرة التحقيق من قبل محقق يتساوى في المرتبة مع المحال للتحقيق، ولذا يفترض عدم إخضاع المحال للتحقيق لإجراء التحقيق بمعرفة من هم دونه في الرتبة وإلا ترتب على ذلك بطلان التحقيق وبطلان قرار الجزاء المستند عليه.

فالمشرع تعمد مخاطبة السلطة المختصة في المادة (74) بقاعدة أمره بنصه على أنه "... ويجب أن تكون رتبة المحقق أعلى من رتبة المحال للتحقيق معه". ومن ثم تعتبر هذه القاعدة من النظام العام، ويترتب على مخالفة الحكم الوارد فيها بطلان التحقيق والقرار الإداري

⁽¹⁾ تجدر الإشارة أن المشرع القطري لم يأخذ بذات المعيار في قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 حيث تطلب فقط ضرورة ألا تقل الدرجة الوظيفية للمحقق عن درجة الموظف المُحال للتحقيق، حيث نصت المادة (83) منه على أنه "... وفي جميع الأحوال، يجب ألا تقل الدرجة الوظيفية للمحقق عن درجة الموظف المحال للتحقيق"

المبني عليه، ومن ثم يبطل التحقيق الذي يجريه أكثر من محقق أحدهما أقل أو متساوٍ في المرتبة مع المحال للتحقيق، حتى ولو أبدى المحقق معه موافقته على أن يتم التحقيق ممن هم دونه في المرتبة.

كما يعد التحقيق باطلاً كذلك في حالة إجرائه من قبل محقق أقل أو متساوٍ في المرتبة مع المحال للتحقيق حتى بعد التصديق عليه أو اعتماده من محقق أعلى في المرتبة معني ابتداءً بمباشرة، ومما لا شك فيه أن البطلان الذي يلحق بهذا التحقيق يستقيم مع المنطق القانوني وأبسط قواعد الاستنتاج العقلي السليم، حتى وإن لم نجد بعد قضاء في هذا الشأن أو تعليقاً فقهياً- وذلك لإهدار الضمانة وانتفاء العلة التي ابتغاها المشرع من وجوب أن يكون التحقيق من قبل محقق أعلى في المرتبة من المحقق معه، وذلك مستفاد من مفهوم المخالفة للنص الوارد في المادة (74) سالفه الذكر، حتى لا يتعرض لإكراه أدبي إذا ما أجري التحقيق من قبل محقق أقل منه في الرتبة أو مساوٍ له فيها.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه أن وجود كاتب للتحقيق مع المحقق الأعلى لا يفسد التحقيق مهما كانت مرتبة الكاتب، فالأخير لا يعدو أن يكون مدوناً للأسئلة والأجوبة وما يؤتمر بكتابته في محضر التحقيق.

المطلب الرابع: كتابة التحقيق

اعتنق المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 منذ البداية مبدأ تدوين إجراءات التحقيق حيث نصت المادة (74) منه على أن "...ويكون التحقيق كتابي في محضر أو محاضر مسلسلة، تشتمل على البيانات الأساسية لمحضر التحقيق، وتذييل كل أوراقه بتوقيع المحقق، وتوقيع من جرى التحقيق معه. ويجوز أن يتم الاستجواب بمذكرة كتابية يوجهها

المحقق إلى المطلوب استجوابه يوضح فيها المخالفة المنسوبة إليه، وللمستجوب أن يرد عليها
بمذكرة".

ويتضح من هذا النهج أن المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة
2006 كان واضحاً ومحددًا لموقفه من مبدأ كتابة التحقيق، إدراكاً منه لأهمية وخطورة هذا
الإجراء وما يوفره من ضمانات حقيقية للمتهم في مواجهة السلطة التأديبية، إذ أن التحقيق المكتوب
يتيح الفرصة للموظف في إبداء دفاعه بشكل موثق. كما أنه يسمح له بالاطلاع على ملف
الدعوى لإعداد دفاعه من واقع أوراق التحقيق والمستندات التي يحتوي عليها الملف، لتكون تحت
بصر السلطة التأديبية المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي⁽¹⁾.

فمن صياغة هذه المادة يتضح اهتمام المشرع بذكر التفاصيل والبيانات التي يجب أن
يحتوي عليها محضر التحقيق، تأكيداً منه لمبدأ كتابة إجراءات التحقيق إدراكاً منه لأهميتها
باعتبارها من مقتضياته، إذ أن التحقيق ليس غاية في حد ذاته بقدر ما هو وسيلة يقصد منها
كشف الحقيقة، بحيث تعرض إجراءاته ونتائجه بعد الانتهاء منه على السلطة التأديبية المختصة،
لإصدار القرار التأديبي، وهذا الأمر يقتضي بداهة إثبات إجراءات التحقيق في محاضر مكتوبة
يتكون منها ملف الدعوى التأديبية، وذلك حتى لا تضيع معالم الظروف والملابسات التي يجري
التحقيق في ظلها، وتكون حجة للموظف الذي يخضع للمساءلة أو حجة عليه⁽²⁾.

⁽¹⁾ في ذات المعنى انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته القضائية)، مرجع سابق، ص
433، حيث يري أن التحقيق المكتوب من شأنه أن يبين للسلطة التأديبية جميع الملابسات والظروف التي ارتكب فيها
الخطأ.

⁽²⁾ انظر الدكتورة/ مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 302.

فضلاً عن أن التحقيق يستهدف البحث عن الأدلة التي تيسر للسلطات التأديبية سبل الكشف عن وجه الحقيقة بالنسبة لهذه المخالفات (1).

لذا فقد تطلب المشرع القطري ضرورة أن يكون التحقيق كتابي، على أن يرد التحقيق في محضر أو محاضر مسلسلة، تشتمل على البيانات الأساسية لمحضر التحقيق، وتذييل كل أوراقه بتوقيع المحقق، وتوقيع من جرى التحقيق معه، وبديهيّاً أن تحقق تلك المتطلبات لا يتأتى إلا بكون التحقيق مكتوب.

وبما أن التحقيق ضرورة لازمة في أي نظام عقابي باعتباره الوسيلة الفضلى للكشف عن الحقيقة، لذا فإن تدوين إجراءات التحقيق يُعد - بلا ريب - أفضل طريقة للإثبات على الإطلاق. وتعتبر الكتابة الأكثر شيوعاً في الواقع العملي في الوقت الحالي (2)، حيث لا محل للاعتماد على ذاكرة المحقق التي لا بد وأن تخونه بعد فترة من الزمن، لذا لا بد أن تكون إجراءات التحقيق مسجلة في محضر يعد لهذا الغرض، بهدف التدليل على حصول الإجراءات أمام سلطة التحقيق عملاً بالقاعدة القائلة بأن الإجراء غير المكتوب في حكم العدم، إعمالاً لمبدأ (ما لم يكتب لم يحصل) (3).

وبدراسة ما يجري عليه الواقع العملي يلاحظ أن قاعدة كتابة التحقيق باتت هي الأكثر شيوعاً والمعمول بها في التحقيقات الإدارية، حتى في حالة الجزاءات البسيطة، وهذا أمر منطقي،

(1) انظر الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضمانتها لأعضاء هيئة التدريس، مرجع سابق، ص 143.

(2) انظر الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان، التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 161، وما بعدها.

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، طبعة 1970م، ص 92، وكذلك الدكتور/ ماهر عبد الهادي، المرجع السابق، ص 267.

إذ أن إجراء التحقيق يسبق القرار التأديبي بغض النظر عن نوع ومقدار الجزاء الذي سيكون محل ذلك القرار⁽¹⁾.

ومن جانبنا نرى أن مسلك المشرع القطري في اشتراط كتابة التحقيق هو مسلكاً إيجابياً يحمد عليه، إذ أن التحقيق المكتوب يوفر - بلا ريب - ضمانات حقيقية، وذلك من خلال إتاحة الفرصة كاملة للمتهم الذي يخضع للمساءلة التأديبية في دفع وتنفيذ التهمة أو التهم الموجهة إليه، ومناقشة مدى توافر أركان الخطأ التأديبي، والرد على كل ذلك، إذ أن التحقيق المكتوب من شأنه أن يهدئ من نفس المتهم الذي يخضع للتحقيق، ويطمئنه على تحقيق دفاعه وأنه سجل في محضر التحقيق.

فضلاً عن أنه يتيح له الفرصة الكافية في مناقشة الشهود، وإثبات كل ما لديهم من ملاحظات حول تلك الشهادة، كما يسمح له بتقديم شهود النفي، وإثبات كل دفوعه ودفاعه بشأن الاتهام المنسوب إليه، ويمكنه من إثبات حججه وأسانيده في تنفيده لأدلة الاتهام وغير ذلك من أوجه دفاعه⁽²⁾.

كما أن التحقيق المكتوب من شأنه أن يبين للسلطة التأديبية جميع الملابسات والظروف التي ارتكب فيها الخطأ⁽³⁾، مما يكون له الأثر في تقرير المسؤولية التأديبية من عدمها، أو عند اختيار الجزاء المناسب للخطأ، كما أنه يمنع نسيان التفاصيل التي قد تكون لها أهمية معينة لدى الجهة التأديبية.

(1) انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، سنة 2003م، دار الفكر الجامعي، ص 106 وما بعدها.

(2) انظر الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 110.

(3) انظر المستشار الدكتور/ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته القضائية)، مرجع سابق، ص 433.

كما أن التحقيق المكتوب من شأنه تيسير مهمة القضاء الإداري عند إعمال رقابته على القرارات التأديبية في حالة الطعن عليها، كما سوف نرى في موضع آخر من هذا البحث، فضلاً عن أن كتابة التحقيق يُعد من المبادئ العامة التي تحكم أي تحقيق يتم بقصد توقيع جزاء سواء في المجال الجنائي أو التأديبي⁽¹⁾.

وبناء على ما تقدم فإن جزاء إغفال شكلية كتابة التحقيق - كأجراء جوهري أستلزمه المشرع - بطلان التحقيق، حيث إن الإجراء منصوص عليه قانوناً ومقررًا لمصلحة الفرد، ذلك أن الغاية منه هي المحافظة على مصلحة المحال إلى التحقيق. كما يمتد هذا البطلان إلى الجزاء المستند إلى ذلك التحقيق، حيث إن التحقيق المكتوب من شأنه أن يمكن الموظف الذي يخضع له من دفع الاتهام عن نفسه بشكل موثق.

وفي ذلك قضت محكمة التمييز القطرية بأن "من المقرر - أنه يجب أن تتوافر للتحقيق كل مقوماته القانونية...، فالقاعدة هي وجوب استدعاء المخالف للتحقيق معه ومواجهته كتابياً بوجه رسمي حسبما سلف القول، والاستثناء أن يكون هناك محضر مدون به مضمون الاستجواب والمواجهة وتحقيق دفاع المخالف، فيجب أن يكون التحقيق مفصلاً وكاملاً وغير مخل بسبب الإيجاز"⁽²⁾.

(1) انظر الدكتور/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، المرجع السابق، ص 264، وص 265، وكذلك الأستاذة / شيماء عبد الغني محمد عطا الله، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، طبعة 2002م، بند 118، مدى وجوب تدوين التحقيق الإداري مقارنة بالتحقيق الجنائي، ص 177 وما بعدها.

(2) الطعن رقم 151 لسنة 2013 تمييز مدني قطري، جلسة 19 من نوفمبر سنة 2013.

ومن الفقه⁽¹⁾ من يشاطرنا الرأي السابق، حيث يري إنه إذا خالفت السلطات التأديبية هذه القاعدة حيث أوجب المشرع أعمالها، فإن إجراءات التأديب - بما في ذلك القرار الصادر بالجزاء - تعتبر كلها إجراءات باطلة، ذلك أن شرط كتابة التحقيق وإن كان شرطاً شكلياً، إلا أنه يعد بمثابة إجراء جوهري يترتب على مخالفته البطلان.

وهنا يثور التساؤل هل يؤدي ضياع أو فقد أوراق التحقيق إلى سقوط الخطأ التأديبي الذي قام على تلك الأوراق؟

يتنازع الإجابة على هذا التساؤل اتجاهين رئيسيين في الفقه والقضاء، يذهب الجانب الأول منهما إلى أن ضياع أوراق التحقيق أو فقدها، لا يترتب عليه مطلقاً سقوط المخالفة التأديبية التي بُنيت على محاضر التحقيق، متى قام الدليل على وجود هذه المحاضر أو الأوراق قبل فقدها، كما يمكن الاستدلال على محتويات هذه المحاضر والأوراق المفقودة من أوراق أخرى وثيقة الصلة بها⁽²⁾.

وفي هذا الصدد، قضت محكمة التمييز القطرية بأن "ضياع أوراق التحقيق لا يعني مطلقاً سقوط الذنب الإداري الذي أنبنى على تلك الأوراق متى قام الدليل أولاً على وجودها ثم فقدها، وأما عن محتواها فيستدل عليها بأوراق صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها⁽³⁾.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها أنه: "لا يؤثر ضياع أو فقد أوراق التحقيق، إذا كانت الواقعة التي أنبنى عليها توقيع العقوبة لها أصل ثابت في أوراق أخرى تظمن إليها

(1) د. عادل الطبطبائي: الشروط الشكلية والموضوعية في التحقيق الإداري، بحث مقدم إلى برنامج الدورات التدريبية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 2002م، ص 12، وكذلك د. رمضان بطيخ: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 308.

(2) د/عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة ط1، 2000م، ص58 وما بعدها.

(3) الطعن رقم 151 لسنة 2013 تمييز مدني قطري، جلسة 19 من نوفمبر سنة 2013.

المحكمة، فما كان فقد أوراق التحقيق بمضيق للحقيقة ذاتها، ما دام من المقدر الوصول إلى هذه الحقيقة بطرق الإثبات الأخرى وبوجود عناصر تكميلية تقيد في مجموعها مع باقي القرائن والشواهد ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة على تكوين الاقتناع بالنتيجة التي يمكن أن ينتهي إليها الحكم، فإذا لم تتوفر هذه العناصر والأدلة فلا تنهض قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري وحدها سنداً كافياً لتحصنه من الطعن فيه بالإلغاء، لأن هذه القرينة ليست قاطعة، بل إنها تقبل الدليل العكسي..⁽¹⁾

وقضت في حكم آخر لها ⁽²⁾: "... أن ضياع أوراق التحقيقات لا يعني مطلقاً سقوط الذنب الإداري الذي أنبنى على هذه الأوراق حتى قام الدليل على وجود هذه الأوراق، من أوراق أخرى لها صلة وثيقة بالأوراق التي فقدت، خاصة أن ضياع أوراق التحقيقات بل وضياع سند الحق ذاته ليس مضيعاً للحقيقة ذاتها في شتى مجالاتها، سواء كانت مدنية أو جنائية أو إدارية، ما دام في المقدر الوصول إلى هذه الحقيقة بطرق الإثبات الأخرى، مع وجود عناصر تكميلية تقيد في مجموعها مع باقي القرائن والشواهد ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة على تكوين الإقناع بالنتيجة التي يمكن أن ينتهي إليها الحكم في شأن النزاع المطعون فيه ."

في حين يذهب الاتجاه الثاني ⁽³⁾ إلى عكس ذلك، إذ يرى أن تقدير الأمر يحتاج إلى مراجعة موضوعية لأوجه الثبوت البديلة، إذا كان ما فقد من المستندات مما لا نظير له، ولجهة التحقيق أن تتبع في هذا الأمر شتى السبل بما فيها إعادة التحقيق نفسه، إذ أن التحقيق وسيلة للاستدلال على الحقيقة، واستيفاء التحقيق أو تكملته أو إعادته تعد ضماناً، ولا تعد إهدار لأي حجية.

(1) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 2000/2/2م، طعن رقم 411، السنة 34ق، وأنظر حكمها في الطعن رقم (1568)، جلسة 1988/3/29م.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن (1153) 8ق، جلسة 1963/1/5، مجموعة أحكام مجلس الدولة.

(3) انظر الدكتور/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 272 - 273.

ومن جانبنا نرجح هذا الرأي الأخير لقيامه على منطق سليم يتفق واعتبار التحقيق أمر لازم لصحة الجزاء التأديبي لا سيما إذا كان ما فقد من المستندات مما لا نظير له، أو نسخة أصلية من الأوراق لا ترتقي غيرها من الأوراق لتأكيد مضمونه، فضلاً عن أن وجود أوراق التحقيق في ملف الدعوى التأديبية، يساعد القضاء الإداري على بسط رقابته على مشروعية القرار التأديبي الذي استند على ذلك التحقيق.

وفي هذا الصدد يثار التساؤل حول جواز النص على التحقيق الشفوي كاستثناء من قاعدة التحقيق المكتوب؟

ما نعتقد بصحته في هذا الصدد أن النص على التحقيق الشفوي كاستثناء من قاعدة التحقيق المكتوب الواردة في المادة (74) من قانون الخدمة العسكرية القطري رقم (31) لسنة 2006 جائز شريطة أن يرد النص على ذلك في ذات القانون، أو أن القانون يحيل تنظيم هذه المسألة إلى أداة تشريعية أخرى يسميها.

والواضح وكما سبقت الإشارة أن المادة (74) من قانون الخدمة العسكرية القطري سابق الذكر لم يرد بها ما يفيد اتجاه نية المشرع لا تصريحاً ولا ضمناً إلى إقرار أو إجازة التحقيق شفاهة، وإنما على العكس نص صراحة على وجوب كون التحقيق مكتوب، كما لم يرد في ذات القانون ما يفيد إحالته تنظيم هذه المسألة إلى أداة تشريعية أخرى.

وعلى الرغم من ذلك يلاحظ أن قرار وزير الداخلية رقم (12) لسنة 2007 بشأن المخالفات والجزاءات الانضباطية قد أجاز في المادة (5) منه على استثناء التحقيق شفاهة والتي جري نصها على ما يلي:

"لا يجوز توقيع أي من الجزاءات الانضباطية المنصوص عليها في هذا القرار، إلا بعد التحقيق مع المخالف كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجوز بالنسبة لجزاءات التنبيه واللوم والإنذار والخصم من الراتب مدة لا تجاوز ثلاثة أيام، أن يكون التحقيق شفاهة، على أن يُثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجراء، ويجب أن يكون القرار مسبباً".

وقد تضمن قرار وزير الداخلية رقم (1) لسنة 2009 بشأن المخالفات والجزاءات الانضباطية للموظفين المدنيين والعمال بوزارة الداخلية ذات الحكم السابق، حيث أجاز في المادة (5) منه على استثناء التحقيق شفاهة، والتي نصت: "لا يجوز توقيع أي من الجزاءات الانضباطية المنصوص عليها في هذا القرار، إلا بعد التحقيق مع المخالف كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه. كما يجوز أن يكون التحقيق شفاهة، إذا كان الجراء الخصم مدة لا تجاوز ثلاثة أيام، على أن يكون قرار توقيع الجراء مسبباً، ويثبت فيه مضمون التحقيق".

علماً بأن هذين النصين لاحقين في الإصدار والنفاز على قانون الخدمة العسكرية القطري رقم (31) لسنة 2006 ذاته.

ولما كانت القاعدة المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن ثمة تدرج في أنواع القواعد القانونية من حيث قوتها أو مرتبتها القانونية والتي تشمل بالترتيب من الأعلى إلى الأدنى القواعد الدستورية، ثم القواعد التشريعية، يليها القواعد اللائحة، وأخيراً القرارات الوزارية.

ومعروف أنه لا يجوز لمن هو في مرتبة أدنى أن يضمن نصوصه ما يخالف نصاً وارداً في قاعدة قانونية تسبقه في الترتيب، مما يستتج معه والحال هكذا أن قرار وزير الداخلية رقم (12) لسنة 2007 بشأن المخالفات والجزاءات الانضباطية، وقراره رقم (1) لسنة 2009 بشأن المخالفات والجزاءات الانضباطية للموظفين المدنيين والعمال بوزارة الداخلية واللذان نصا فيهما

على جواز أن يكون التحقيق شفاهة يخالفا نص المادة (74) من قانون الخدمة العسكرية القطري رقم (31) لسنة 2006.

ولا يشفع في ذلك اختلاف وصف الجزاء تأديبياً أو انضباطياً طالما ورد الجزاء على ذات المحل المكون لأركان المخالفة التأديبية، بل أن الملاحظ أحياناً ومما يدعو للدهشة، ورود المخالفة- في القرارات الوزارية سالف الذكر- بذات الألفاظ الواردة في قانون الخدمة العسكرية القطري رقم (31) لسنة 2006.

والملاحظ عند بحثنا لهذه الجزئية - وما يؤكد صحة اعتقادنا - أن قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 قد أجاز بصريح النص التحقيق شفاهة، وذلك كاستثناء من قاعدة التحقيق المكتوب والتي تعد القاعدة أو الأصل العام في الفقرة الثانية من المادة (84) والتي جري نصت على:

"... ويجوز بالنسبة لتوقيع جزائي الإنذار والخصم من الراتب مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام على أحد شاغلي وظائف الدرجات من الرابعة فما دونها أو ما يعادلها من الراتب أن يكون التحقيق شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء، ويصدر قرار الجزاء في هذه الحالة من مدير الإدارة التي يتبعها الموظف".

علماً بأن المشرع القطري قد أشرط ضرورة كتابة التحقيق كإجراء شكلي واجب الاتباع، وذلك بموجب نص الفقرة الأولى من نص المادة (84) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 والتي جري نصها على أنه " لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق أوجه دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

والمستفاد أن قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 قد جمع في ذات نص المادة (84) على القاعدة والاستثناء وكان الامثل أن ينتهج قانون الخدمة العسكرية القطري رقم (31) لسنة 2006 ذات النهج.

المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية للتحقيق

تمهيد وتقسيم:

يقصد بها تلك الضمانات المتعلقة بموضوع التحقيق الإداري، حيث تلامس تلك الضمانات موضوع التهمة المنسوبة للموظف، وتتجلى أهم تلك الضمانات في مواجهة العسكري بالتهم الموجهة إليه، وتمكين العسكري من مباشرة حق الدفاع، عدم وقف العسكري عن العمل إلا لمصلحة التحقيق، والحيادة والموضوعية لدى القائم بالتحقيق.

وبناء عليه، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب رئيسية نتناول فيها الضمانات الموضوعية على النحو التالي:

- المطالب الأول: مواجهة العسكري بالتهم الموجهة إليه .
- المطالب الثاني: تمكين العسكري من مباشرة حق الدفاع.
- المطالب الثالث: عدم وقف العسكري عن العمل إلا لمصلحة التحقيق.
- المطالب الرابع: الحيادة والموضوعية لدى القائم بالتحقيق.

المطلب الأول: مواجهة العسكري بالتهم الموجهة إليه

على الرغم من عدم نص المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 أو لائحته التنفيذية والقرارات الوزارية ذات الصلة - صراحة- على ضمانات مواجهة العسكري المحال إلى التحقيق بالتهم الموجهة إليه، فإن هذه الضمانات مستمدة من المبادئ العامة للقانون.

وعليه فإنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن تتحلل من هذه الضمانة، وإنما عليها أن تراعيها

بوصفها من المبادئ الأساسية العامة التي تحكم عملية التحقيق، ومقتضيات حق الدفاع⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد تواترت أحكام محكمة التمييز القطرية حيث قضت بأنه "من المقرر أن

حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات ومنها حتمية مواجهة العامل بما هو

منسوب إليه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويعتبر ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني

حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وبالأدلة التي يقوم عليها الاتهام، وذلك

حتى يستطيع الدفاع عن نفسه⁽²⁾.

كما حددت المحكمة الإدارية العليا في مصر المقصود بمبدأ المواجهة، حيث ذكرت في

أحد أحكامها أن "مبدأ المواجهة من الضمانات الجوهرية في التحقيق مع العامل، وذلك بإيقاف

العامل على حقيقة التهمة المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكاب

المخالفة، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، فإذا افتقد التحقيق هذه الضمانة، يكون قرار

الجزاء الصادر بناءً عليه باطلاً لغيب في إجراءات التحقيق، وحتى يتحقق مبدأ المواجهة يجب

أن يواجه المتهم باتهام محدد، سواء من حيث نوع المخالفة أو تاريخ ارتكابها"⁽³⁾.

⁽¹⁾ وقد استند القضاء الإداري إلى المبادئ العامة للقانون لكفالة الضمانات للموظف في التأديب في حالة عدم النص، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا مقررة: (... أن إغفال إيراد قاعدة تنظيمية لما يجب أن يراعى من أوضاع ويتبع من إجراءات في شأن التحقيق والمحاكمة التأديبية التي يتولاها هذا المجلس، لا يعني أن سلطة المجلس في هذا الصدد مطلقة لا تخضع لقيود ولا تعرف لمداها حداً، وأن سير المحاكمة يجري على غير أصول أو ضوابط، إذ أن ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وأن لم يرد عليه نص ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة للإجراءات في المحاكم الجنائية والتأديبية)

⁽²⁾ الطعن رقم 113 لسنة 2013 تمييز مدني، جلسة 18 من يونيو سنة 2013.

⁽³⁾ المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1989/2/25م، طعن رقم (900)، السنة 32ق.

وعلي ذلك يُقصد بالمواجهة تمكين الموظف وإحاطته علماً بما هو منسوب إليه من تهم ومخالفات، فيصبح محيطاً بها علماً، وعلى معرفة كاملة بظروفها والأدلة التي تثبت وقوع هذه المخالفات ونسبتها إليه، بما يمكنه من الدفاع عن نفسه، فيستطيع نفي التهمة عنها وتبرئة ساحته مما نسب إليه.⁽¹⁾

وتقوم المواجهة على ضرورة إحاطة الموظف المتهم بالمخالفة أو المخالفات التي يخضع للتحقيق من أجلها، وبمختلف الأدلة التي تثبت وقوعها ونسبتها إليه، ومن ثم يجب أن تتم المواجهة على نحو يستشعر معه الموظف المتهم بأن الإدارة في طريقها لتوقيع جزاء عليه إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته، حتى يكون على بيّنة من خطورة موقفه، فينشط للدفاع عن نفسه⁽²⁾.

ومن مقتضيات المواجهة إذاً، أن يتم استدعاء الموظف المتهم لحضور التحقيق، وإعلانه بالمخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه وفق الإجراءات القانونية المقررة في هذا الشأن، ويشترط لصحة الاستدعاء أن يكون محدداً، وأن يبيّن فيه بصورة واضحة وصريحة أن الموظف مطلوب للتحقيق معه، حتى يشعر بخطورة الموقف، ويأخذ الأمر على محمل الجد ويوليه الأهمية التي يستحقها، وتأكيداً لأهمية الإعلان بالتهمة قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر ببطلان التحقيق الإداري الذي بنى عليه القرار التأديبي، بسبب أن الاستدعاء الموجه إلى الموظف قد جاء خالياً من بيان أنه مطلوب للتحقيق⁽³⁾، ويجب أن يراعى في الاستدعاء حالة الموظف

⁽¹⁾راجع في ذلك د. عبد العزيز خليفه، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، 2003م، ص 127،
⁽²⁾ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1992/1/25م، في الطعن رقم (1124) لسنة (23) ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء (29)، ص 474.
⁽³⁾ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1983/11/22م، في الطعن رقم (1315) لسنة (28) ق، مشار إليه في مؤلف المستشار / ممدوح طنطاوي الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 432 وما بعدها.

وموطنه، وأن يتم الإعلان في موطن عمله إذا كان مستمراً به، أو على عنوانه الثابت في ملف خدمته إذا كان موقوفاً أو منقطعاً عن العمل.

ومن ثم فالمواجهة تعني إحاطة العسكري المتهم بالخطأ أو الأخطاء المنسوبة إليه بالاستناد إلى أدلة أو شواهد ثبوت وقوعها، لتمكينه من إعداد أوجه الدفاع، وتمثل المواجهة الحد الأدنى من الضمانات الأساسية التي يجب توفيرها للموظف المتهم، سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة، وعليه يتعين على السلطة القائمة بالتحقيق تمكين المتهم الذي يخضع للتحقيق من الوقوف على المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه، ومواجهته بمختلف الأدلة بما في ذلك الشهود - وفي مواجهته - ما لم تقتض مصلحة التحقيق غير ذلك.

كما يتعين على الجهة التي تباشر التحقيق أن تثبت كل ما يتقدم به الموظف من أقوال أو أوراق أو مستندات أو وقائع من شأنها أن تدحض الاتهام الذي يجري التحقيق بشأنه، ويترتب على عدم إثبات تلك الأدلة أو المستندات في التحقيق أو إغفالها، بطلان القرار الصادر بالاستناد على هذا التحقيق.

وترتيباً على ذلك، يجب على السلطة التي تباشر التحقيق أن تسمح للموظف المتهم بإبداء دفاعه والرد على الاتهام بكل ما يراه لدفع التهمة عنه، وعليها سماع أقواله ودفاعه، والتحقق من صحة المعلومات الواردة بملف التحقيق، وسماع أقوال الشهود في مواجهة الموظف كلما أمكن ذلك.

لذا يتعين على الجهة التي تقوم بالتحقيق أن تواجه المتهم بالأدلة المتوافرة لديها، فلا يجوز لها أن تحتفظ بهذه الأدلة كي تعرضها على السلطة التأديبية، دون أن تطلب من الموظف الرد عليها، لعله يستطيع تنفيذها بما يخفف عنه أدلة الإدانة، فالإدانة التي تبني على نتيجة

تحقيق لم تتوافر فيه للموظف المتهم ضمانات تحقيق أوجه دفاعه ودفعه، تكون مبنية على أساس فاسد لا يصلح لبناء الاتهام عليه⁽¹⁾.

ومما تجدر الإشارة إليه في نهاية حديثنا عن هذه الضمانة، أن المادة 74 من قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006، لم تكفل كما قد يتبادر إلى ذهن البعض مواجهة العسكري بما هو منسوب إليه، وإنما أجازت فقط " أن يتم الاستجواب بمذكرة كتابية يوجهها المحقق إلى المطلوب استجوابه يوضح فيها المخالفة المنسوبة إليه، وللمستجوب أن يرد عليها بمذكرة".

وتختلف المواجهة عن الاستجواب، فالأخير هو إجراء من إجراءات التحقيق، يقصد به قيام المحقق - بعد التأكد من شخصية المتهم - بإعلامه على وجه الدقة بكافة الاتهامات المنسوبة إليه والأدلة القائمة ضده ومناقشته فيها تفصيلاً وتحقيق أوجه دفاعه من خلال طرح الأسئلة عليه⁽²⁾.

وعليه نقترح إضافة نص في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 يكفل للعسكريين الحق في مواجهتهم بالتهمة المنسوبة إليهم، وليكن النص المقترح كالآتي:
"يجب إيقاف المتهم المحال للتحقيق على حقيقة التهمة المسندة إليه، وذلك بتقديم كافة أدلة الإثبات التي تشير إلى فعلته في مواجهته حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه."

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (2124، 2126)، لسنة (32)، بجلسة 19/5/1990م، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة، مرجع سابق، ص 465 .

(2) د/ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص 487.

والحقيقة أن أول ما يتعلق بحق الدفاع ضرورة إيقاف المتهم المحال للتحقيق على حقيقة التهمة المسندة، حتى يتسنى له معرفة وجه المخالفة أو التهمة المنسوبة إليه، وترتيباً على ذلك يتعين على الجهة التي تقوم بالتحقيق وقبل أن تشرع في إجراءاته أن تحيط الموظف الذي يخضع للتحقيق بالمخالفة المنسوبة إليه وذلك بوقت كافٍ، حتى يتمكن الموظف من الرد على التهمة الموجهة إليه.

المطلب الثاني: تمكين العسكري من مباشرة حق الدفاع

من المتفق عليه فقهاً وقضاً أن تمكين الموظف العام ولا سيما العسكري من مباشرة حق الدفاع عن نفسه، يعد من أبسط الضمانات التأديبية وأهمها على الإطلاق، باعتباره حق طبيعي معترف به لكل متهم، ويتفرع من قاعدة الأصل في الإنسان البراءة⁽¹⁾.

وتمكين العسكري من مباشرة حق الدفاع يجد سنده الأساسي في نص الدستور قبل نص القانون حيث نصت المادة (39) من الدستور القطري علي أن "المتهم بريء حتى تثبت إدانته أمام القضاء في محاكمة توفر له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع".

والقاعدة هي تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه بالرد على الاتهام المنسوب إليه بما يراه من أوجه دفاع، فالأصل إذن أن يحضر المتهم بنفسه إجراءات التحقيق الذي يجري معه، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يتم في غيبته وهذا هو الاستثناء، ومن المتفق عليه أن الاستثناء لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه. ومن ثم فإن حق حضور المتهم بنفسه لإجراءات التحقيق هو أمر

¹⁾ انظر الدكتور/ سعد حماد القبائلي، ضمانات حق المتهم في الدفاع أمام القضاء الجنائي، مرجع سابق، ص 43، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 283 وما بعدها.

تمليه اعتبارات العدالة وتقرره المبادئ العامة للقانون، حتى مع عدم وجود النص القانوني⁽¹⁾، وبالتالي يجب أن لا يصادر هذا الحق تحت أي سبب أو مسوغ⁽²⁾ .

وبالرغم من أهمية هذا الحق، فإن المشرع القطري لم يكفله صراحة في قانون الخدمة العسكرية أو لائحته التنفيذية، وإنما كفل بعض مظاهر هذا الحق في مجموعة متفرقة من نصوص قانون الخدمة العسكرية، منها نص المادة (75)، والتي نصت على " وللمحال إلى التحقيق حضور جميع إجراءات التحقيق، ما لم تقض مصلحة التحقيق غير ذلك، ومع ذلك يحق له الاطلاع على جميع محاضر التحقيق والمستندات المتعلقة بمدوناتها..."

فضلاً عما أشارت إليه الفقرة الأخيرة من المادة (74) والتي نصت على أنه " ... ويجوز أن يتم الاستجواب بمذكرة كتابية يوجهها المحقق إلى المطلوب استجوابه يوضح فيها المخالفة المنسوبة إليه، وللمستجوب أن يرد عليها بمذكرة "

كذلك تضمنت المادة (84) بعض ما يتفرع عن ضمانات تمكين العسكري من مباشرة حق الدفاع، وذلك أثناء جلسات مجلس التأديب، وفي مرحلة لاحقة على التحقيق من قبل إدارة الشؤون القانونية حيث أجاز للمتهم حضور جميع مراحل وإجراءات التحقيق، وأن يقدم دفاعاً مكتوباً أو شفاهة أو ينيب عنه أحد الضباط المجازين في الحقوق للدفاع عنه⁽³⁾.

⁽¹⁾ انظر الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع السابق، ص 299 وما بعدها.

⁽²⁾ انظر الدكتور/ سعد حماد صالح القبائلي، ضمانات حق المتهم في الدفاع أمام القضاء الجنائي، مرجع سابق، ص 61.

⁽³⁾ راجع نص المادة (84) والتي جري نصها على أنه " تكون جلسات مجلس التأديب سرية، ويحضر المحال جميع مراحل إجراءاته، وله أن يقدم دفاعاً مكتوباً أو شفاهة أو ينيب عنه أحد الضباط المجازين في الحقوق للدفاع عنه، ويكون المحال آخر من يتكلم، وللمجلس دائماً إخطاره بحضور جلساته، وإذا لم يحضر شخصياً أو لم ينيب أحداً عنه،

وتبدو أهمية تقرير هذا الحق في مرحلة التحقيق والمحاكمة أيا كانت الجهة التي تتولي التحقيق، إذ لا يوجد ثمة مبرر للفرقة بين وضع المتهم في مرحلة التحقيق والمحاكمة أمام مجالس التأديب التي يسمح له فيها بالاستعانة بمحام، ومرحلة التحقيق أمام إدارة الشؤون القانونية بالوزارة، فالمساءلة أمام أي منهما يمكن أن تنتهي ببراءة المتهم من الأفعال المنسوبة إليه.

كما أن إتاحة الفرصة للمتهم بالاستعانة بمحام خلال مرحلة التحقيق من شأنه أن يساعد جهة التحقيق ذاتها في الوقوف على الحقيقة في الأخطاء التي يخضع للتحقيق من أجلها، بالإضافة إلى أنه يساعد المتهم في إبداء أوجه دفاعه، الذي قد يؤدي إلى إقناع جهة التحقيق بهذا الدفاع، مما ينتهي الأمر بالتوصية بحفظ التحقيق، أو التوصية بتوقيع جزاء بسيط، بدلاً من أن يحال المتهم إلى مجلس التأديب (1).

والملاحظ أن المشرع العسكري -بموجب نص المادة 84 - قد أقر للمتهم إبداء الدفاع كتابة أو شفاهة، ولهذا الأخير وحده حرية اختيار الأسلوب الذي يتخذه في درء الاتهام عن نفسه. فإذا كان حق الدفاع مقرر لمصلحة المتهم فإن له اختيار وسيلة التعبير عن هذا الحق، ولئن كان الأصل أن يبدي المتهم أقواله كتابة إلا أن بوسعه إبدائها شفاهة على أن يتم إثباتها في محضر التحقيق الابتدائي أو الجلسة على حسب الأحوال (2).

جاز إصدار القرار في غيابة بعد التحقيق من صحة إخطاره ويكون قرار المجلس بأغلبية آراء أعضاء المجلس، ويجب أن يكون مسبباً وموقعاً من رئيس المجلس وأعضائه".

(1) في ذات المعني انظر الدكتور / عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 319.

(2) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 220.

كما أجاز المشرع العسكري للمتهم كذلك - وبموجب نص المادة 84 - أن ينيب عنه أحد الضباط المجازين في الحقوق للدفاع عنه.

إلا أننا لا نتفق مع ما ذهب إليه المشرع في هذا الصدد من قصر حق الدفاع بالإنبابة على أحد الضباط المجازين في الحقوق للدفاع عنه، وكان الأولي ترك المجال للمتهم في حرية الاختيار والاستعانة بمحام سواء ممن ينتمون أو لا ينتمون للمؤسسة العسكرية. والحقيقة أن حق المتهم في الاستعانة بمحام سواء من الضباط المجازين في الحقوق أو المحامين من غير الضباط يمثل امتداداً طبيعياً لحقه في الدفاع عن نفسه بالطريقة التي يراها مناسبة، ودرء أي شبهة قد تعتري نزاهة ومصداقية المدافع وحيادته في حال كونه ينتمي إلى المؤسسة العسكرية.

ولا ريب أن حضور المحامي مع موكله أثناء التحقيق ضماناً لسلامة الإجراءات، ويضمن عدم استعمال الوسائل غير المشروعة مع الموظف المتهم أثناء التحقيق، فضلاً عن أنه يهدئ من روع المتهم ويساعده على الاتزان والهدوء في هذه المرحلة الدقيقة من مراحل المساءلة⁽¹⁾. فالموظف المتهم مهما كان مثقفاً أو ملماً بالقانون فقد يعجز أحياناً الإلمام بكل نصوص القانون، خاصة منها النصوص الإجرائية، وبسبب عدم استعانتة بمحام قد يحكم عليه بالإدانة بالرغم من عدم اقترافه للمخالفة⁽²⁾، حيث ثبت من الناحية العملية أن الموظف المتهم حتى ولو كان خبيراً بالقانون، إلا أنه قد يخفق في الدفاع عن نفسه، وذلك لما للاثهام من رهبة تجعل الموظف المتهم غير قادر على الحفاظ على توازنه، وضبط أعصابه واستجماع قدراته وإعداد

⁽¹⁾ انظر الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان، التحقيق الإداري، مرجع سابق، 186 .

⁽²⁾ انظر الدكتور/ ناصر بن سيف الشامسي، الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني، مرجع سابق، ص

دفاعه على الوجه الأكمل، مما يتحتم معه تقرير حقه في الاستعانة بمتخصص هادئ النفس والطباع، يتولى القيام بمهمة الدفاع عنه وفق خطة مدروسة بشيء من الهدوء والتروي⁽¹⁾. وفي هذا السياق أو جب المشرع في المادة 31 من قانون المحاماة القطري⁽²⁾. على الجهات التي يزاول المحامي مهنته أمامها، أن تقدم له التسهيلات التي يقتضيها حق الدفاع، ويأتي في مقدمتها الحضور في التحقيق والاطلاع على أوراق الدعوى، والحصول على صورة كاملة من الأوراق ما لم تتطلب مصلحة التحقيق غير ذلك، بل وأجاز له التظلم في حالة رفض أي من هذه الطلبات.

وهو الأمر الذي يدل بما لا يدع مجالاً للشك على حرص المشرع القطري على تقنين هذه الضمانات وتفعيلها لما تمثله من حق أصيل يعتبره غالبية رجال الفقه القانوني من المبادئ العامة للقانون التي تجسد قواعد العدل والإنصاف.

ونظراً لأهمية هذا الحق نقترح تعديل النص الحالي - المادة 84 - على النحو التالي:

للمتهم الحق في أن يوكل من يراه مناسباً ممن يملك القدرة للدفاع عنه أثناء التحقيق أو المحاكمة، ويكفل لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم.

ويعتبر حق إطلاع المتهم على جميع محاضر التحقيق - الذي أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة (75) من القانون سالف الذكر - من مقتضيات حق الدفاع الجوهرية، حيث يعتبر إطلاع الموظف على ملفه وعلى أوراق الدعوى رافداً أساسياً لإحاطته بالتهمة المسندة إليه وأدلتها، توطئةً للاستعداد للدفاع عن نفسه.

⁽¹⁾ انظر الدكتور/ فتوح الشاذلي، المساواة في الإجراءات الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة 1990م، ص 69 .

⁽²⁾ قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم (23) لسنة 2006، المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2018 .

ويقتصر هذا الحق على الاطلاع وقد يمتد إلى أخذ نسخة من الأوراق، على أن القرار التأديبي لا يبطل إذا كان عدم الاطلاع على الملف يعود إلى الموظف نفسه، بأن رفض الاطلاع على الملف.

ويعتبر الموظف في هذه الحالة متنازلاً عن تلك الضمانة، باعتباره قد فوت الفرصة على نفسه بعدم الاستفادة من هذا الإجراء، وبالتالي يجب أن يتحمل كافة النتائج التي ترتبت على قراره.

ولكي تؤدي هذه الضمانة فائدتها فإن توقيت هذا الإجراء يجب أن يتم في وقت مناسب يستطيع المتهم من خلاله الاستفادة من هذا الإجراء لترتيب دفاعه.

وبخصوص هذا الشأن أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على حق الموظف في الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية، إذ قضت في حكم لها بأنه: "... طالما أن الثابت من الأوراق أنه قد ووجه المتهم بما هو منسوب إليه، وأبدى دفاعه بشأنه أمام مجلس التأديب، فلا تشريب على المحقق إذا ما هو استكمل التحقيق في بعض جوانبه في غيبة المتهم، ولم يطلع على أقوال شهود الإثبات، طالما أنه لم يرد بأقوالهم نسبة اتهامات جديدة إلى المتهم لم يسبق مواجهته بها وتمكينه من الرد عليها، وأنه بعد انتهاء التحقيق قد تم تمكينه على نحو لا يجحده من الاطلاع على جميع أوراق التحقيق بعد إتمامه، وذلك لإبداء دفاعه أمام مجلس التأديب المحال عليه للرد على أية أقوال وردت على لسان هؤلاء الشهود".⁽¹⁾

⁽¹⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 646 لسنة 32ق، الصادر بجلسة 1988/11/5م، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة خلال الفترة من 1985 - 1993 إعداد الدكتور نعيم عطيه والأستاذ حسن الفكهاني 1994م، 1995م، ص455.

تأسيساً على ما تقدم نخلص إلى أن تقرير حق المتهم في الاستعانة بمحام في مرحلة التحقيق يتولى الدفاع عنه، فضلاً عن حقه في الإطلاع على جميع محاضر التحقيق أمر يعد من مقتضيات حق الدفاع، وإن الإخلال بهذه الضمانات يستوجب القضاء ببطلان التحقيق وما يسفر عنه من إجراءات تأديبية مترتبة على هذا التحقيق، والقول بخلاف ذلك فيه مصادرة حقيقية بدون مسوغ لحق الدفاع ومشتملاته، بل يؤدي إلى إفراغ حق الدفاع من مضامينه وغاياته، والتي تدور في فلك تمكين المتهم من دفع الاتهام عن نفسه بالطريقة التي يراها مناسبة، ومنها حقه في الدفاع عن نفسه بالوكالة أو الإطلاع على ملف التحقيق .

المطلب الثالث: عدم وقف العسكري عن العمل إلا لمصلحة التحقيق

يعد الوقف الاحتياطي عن العمل من أهم وأخطر الآثار التي تترتب على التحقيق مع العسكري، ولذا فقد أحاطه المشرع بسياج من القيود والضمانات يتعين على السلطات التأديبية مراعاتها والنقيد بها عند اتخاذ قرار الوقف بوصفه إجراء احتياطي مؤقت.

هذا ويلزم ابتداءً التفرقة بين عدة أنواع من الوقف الذي يتعرض له الموظف العام ولا سيما العسكري أثناء حياته الوظيفية، فهناك الوقف الاحتياطي أو الوقف المؤقت لصالح التحقيق وهو محل اهتمامنا، وهناك الوقف كعقوبة أصلية توقع على الموظف العام، وأخيراً الوقف بقوة القانون نتيجة لحبس الموظف احتياطياً وتنفيذاً لحكم جنائي.

وبناء عليه سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين، على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم الوقف الاحتياطي وطبيعته القانونية.

الفرع الثاني: ضوابط الوقف الاحتياطي طبقاً لقانون الخدمة العسكرية.

الفرع الأول: مفهوم الوقف الاحتياطي وطبيعته القانونية

إزاء خلو التشريعات الوضعية من تعريف الوقف الاحتياطي، اختلف الفقه حول تعريف

موحد للوقف الاحتياطي.

فعرفه بعض الفقه بأنه (إجراء احتياطي تقوم به جهة الإدارة مستهدفة إبعاد الموظف

مؤقتاً عن أعمال وظيفته لصالح التحقيق الذي يجري معه) (1) .

وقد عرفه جانب آخر من الفقه بأنه: (إجراء قانوني يقصد به إبعاد الموظف المتهم عن

عمله بصفة مؤقتة، أي إسقاط ولاية الوظيفة عنه مؤقتاً بحيث يكف عن مباشرة المهام الموكول

إليه القيام بها إذا ما تطلبت ذلك مصلحة التحقيق الذي يجري معه، ويستوي في ذلك أن يكون

التحقيق جنائياً يتم بمعرفة النيابة العامة أو أن يكون إدارياً يتم بمعرفة السلطات التأديبية

المختصة) (2) .

كما عرفه جانب ثالث من الفقه بأنه: إجراء مؤقت تتخذه الإدارة بهدف إبعاد الموظف عن

المرفق العام، وبالتالي يتمتع عليه ممارسة أعمال وظيفته طيلة مدة الوقف (3).

وعرفه جانب رابع من الفقه بأنه: أحد إجراءات التحقيق الوقائية التي تهدف إلى غل يد الموظف

عن مباشرة أعباء ومهام وظيفته لمدة مؤقتة، وذلك بمناسبة ما يجري معه من تحقيق، بغية نقاء

التحقيق من أي مؤثرات قد تعوقه، ورغبة في كشف حقيقة الاتهام المنسوب إليه (4).

(1) د. محمد أنس جعفر: الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 257.

(2) د. رمضان بطيخ: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 229.

(3) د/ عبد الفتاح محمد النجار، النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة د. ت، ص 52.

(4) نجوي رمضان عوض، التحقيق الإداري كضمانة لتوقيع العقوبة التأديبية في القانون القطري، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة قطر، 2020، صفحة 32.

ومن جانبنا نرى أن الوقف الاحتياطي عن العمل بالنسبة للعسكري يقصد به إسقاط ولاية الوظيفة العامة عنه إسقاطاً مؤقتاً، بتجريدّها منه وكف يديه عنها، وذلك بمناسبة تحقيق يجري معه ولصالح هذا التحقيق حتى يتم بعيداً عن سلطانه ونفوذه.

وعن الأثر المترتب علي وقف العسكري عن العمل بالنسبة للراتب الأساسي والعلاوة الاجتماعية فقد أجاز المشرع الاستمرار في صرف راتبه الأساسي والعلاوة الاجتماعية ، مع وقف صرف العلاوات والبدلات الأخرى ابتداء من تاريخ الوقف ، فإذا تقرر حفظ التحقيق أو بريء أو عوقب بالتبنيّه أو الإنذار ، صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من العلاوات والبدلات المذكورة .

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن الوقف الاحتياطي لا يؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية بشكل دائم، إذ يتسم بطبيعة وقتية لذا يبقى الموظف الموقوف عن العمل احتياطياً خاضعاً للواجبات الوظيفية المفروضة عليه خارج نطاق العمل، بحيث يمتنع عليه فقط ممارسة الواجبات المتعلقة بأداء الوظيفة⁽¹⁾، ومن ثم فأى خطأ يرتكبه خلافاً للواجبات التي عليه التقيد بها خارج الوظيفة يكون مدعاة لمساءلته تأديبياً عنها، فهو لا يتحلل إلا من الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة⁽²⁾.

وبناء علي ذلك يجب على العسكري الموقوف عن العمل الالتزام بما يلي :

1-الولاء التام للأمير .

(1) د/ محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام مقارنة بأنظمة التأديب الأخرى، دون ناشر، 1972م ص167.

(2) د/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 164، ص 165.

المستشار/ جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء قضاء محكمتي النقض - الإدارية العليا، المكتب الحديث، الطبعة الثانية، 2003م، ص 229.

2-المحافظة على مصالح الوطن.

3-مراعاة القوانين واللوائح والنظم المعمول.

4-المحافظة على سرية المعلومات المتعلقة بطبيعة العمل .

كما يحظر عليه ما يلي :

1-الاشتغال بالسياسة أو الانضمام لأي حزب أو جمعية أو منظمة ذات مبادئ أو ميول

سياسية أو عقائدية أو العمل لحسابها أو الاشتراك في الدعاية لها .

2-إفشاء أي معلومات تتعلق بعمله ، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد انتهاء خدمته .

3-الإفشاء بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك

من وسائل الإعلام والنشر دون إذن كتابي من جهة العمل .

4-الاحتفاظ لنفسه بأي نسخة من الأوراق الرسمية أو نزع أي ورقه من الملفات

المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً .

5-الاشتراك بطريق مباشر أو غير مباشر في تحرير الصحف أو المجلات أو إدارتها

دون إذن كتابي من جهة العمل.

6-الاحتفاظ بأية أموال أو عهد عسكرية أو البطاقة العسكرية بعد انتهاء خدمته .

7-توزيع مطبوعات أو نشرات سياسية أو التوقيع على عرائض أو رسائل من شأنها النيل من

سمعة الدولة أو الجهة العسكرية التي يعمل بها .

8--أداء أي عمل للغير بأجر ، ويستثنى من ذلك أعمال الوصاية أو القوامة أو الوكالة عن

الغائبين أو المفقودين ، فيجوز أداؤها بأجر إذا كانت تربطه بالقاصر أو المحجور عليه أو

الغائب أو المفقود ، صلة قربي أو نسب حتى الدرجة الرابعة ، وكذلك أعمال الحراسة على

الأموال التي يكون شريكاً أو ذا مصلحة فيها أو تكون مملوكة لمن تربطه به صلة قرابة أو نسب

حتى الدرجة الرابعة ، وفي جميع الأحوال يجب على العسكري الحصول على موافقة من جهة العمل ، وإيداع ما يفيد الموافقة في ملف خدمته .

9-الالتحاق بخدمة دولة أخرى أثناء الخدمة ، أو خلال الخمس سنوات التالية لانتهاؤ خدمته ، دون موافقة السلطة المختصة .

10- قبول الهدايا والإكراميات والمنح سواء أكان ذلك مباشرة أو بالواسطة .

11- شراء أو استئجار أي مال تطرحه جهة عمله للبيع عن طريق المزاد العلني.

12- الاشتغال بالتجارة .

13- الزواج من أجنبية بالمخالفة لأحكام القانون واللوائح المعمول بها في هذا الشأن .

14-الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للجهة

العسكرية التابع لها ، أو لأي من أجهزة الدولة .

15- إهانة الرتبة الأعلى أو تهديدها .

16- إساءة معاملة الرتبة الأدنى أو تهديدها .

وفي هذا الصدد يثار التساؤل حول الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي، هل يعد قراراً

إدارياً نهائي يختص القضاء الإداري بإلغائه أم مجرد قرار تحضيري يمهد للمساءلة التأديبية،

وبالتالي لا يختص القضاء الإداري بإلغائه؟

أجابت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا التساؤل حيث قضت بأن " قرار الوقف

الاحتياطي الصادر من السلطة الرئاسية التي أولاهها المشرع هذا الاختصاص، هو قرار إداري

نهائي لسلطة تأديبية وذلك لأنه إفصاح من جانب الجهة الإدارية المختصة عن إرادة ملزمة بما

لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون، بقصد إحداث أثر قانوني معين لا يحدث إلا بهذه الأوضاع⁽¹⁾.

ومن جانباً نرجح ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن، وما ذهب إليه الرأي الغالب من الفقه⁽²⁾، حيث إن وقف الموظف احتياطياً إنما يتم بموجب أداة قانونية تصدر من السلطة التأديبية المختصة التي أناط بها المشرع سلطة الوقف، وعليه يعد بهذه المثابة قراراً إدارياً لأنه إفصاح من هذه السلطة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني يتمثل في إبعاد الموظف عن عمله مع ما يترتب على هذا الإبعاد من آثار قانونية.

الفرع الثاني: ضوابط الوقف الاحتياطي طبقاً لقانون الخدمة العسكرية

أجازت المادة (75) قانون الخدمة العسكرية القطري رقم (31) لسنة 2006 الوقف الاحتياطي بنصها على أنه "... إذا اقتضت مصلحة التحقيق وقف من يجرى التحقيق معه عن عمله، وجب أخذ موافقة الجهة الأمرة بالتحقيق لإصدار أمرها بذلك ". ويتضح من هذا المادة، أن المشرع القطري اشترط لصحة الوقف الاحتياطي توافر ثلاثة ضوابط مجتمعة، نبينها فيما يلي: الضابط الأول: ضرورة أن يكون وقف العسكري احتياطياً مقررًا لمصلحة التحقيق.

يفترض هذا الضابط بداية وجود تحقيق مفتوح، وأن تقتضي مصلحة التحقيق وقف العسكري احتياطياً، والقول بغير ذلك يعد تجاوز ليس له مبرر، فضلاً عن حرفية النص ذاته، ومن ثم فإن الوقف الاحتياطي لا يجوز إلا إذا اقتضته مصلحة التحقيق.

¹⁾ انظر الدكتور/ نعيم عطية والأستاذ: حسن الفكهاني، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 530، الطعن رقم (2567)، لسنة (35) ق، جلسة 1993/7/27 م .

²⁾ انظر الدكتور / عمرو فؤاد بركات، الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، 1985م، المطبعة العالمية، ص 41 وما بعدها.

وينبني على ما سبق، أنه لا يجوز التوسع في تفسير عبارة مصلحة التحقيق، أو التوسع في تفسير علة الوقف الاحتياطي، لإقراره على سبيل المثال إذا اقتضته للمصلحة العامة، أو مصلحة الوظيفة التي يتقلدها الموظف الموقوف (1).

وتكمن الحكمة من اتخاذ هذا الإجراء في إبعاد الموظف عن عمله أثناء التحقيق، ليجري في جو خال من مؤثراته وبعيداً عن سلطاته حتى يسهل التوصل إلى الحقيقة في أمر الاتهام، ولا سيما إذا كان المتهم الخاضع للتحقيق يتمتع بسلطة أو نفوذ، ويخشى تبعاً لذلك في حالة استمراره في العمل أن يؤثر على سير التحقيق عن طريق إرهاب الموظفين الآخرين الذين قد يُستشهد بهم أو يُحقق معهم، أو عن طريق إخفاء الوثائق والمستندات الدالة على الاتهام، أو توجيه التحقيق وجهة مضللة، فيتمكن بذلك من الإفلات من العقاب، ففي مثل هذه الحالة تدعو مصلحة التحقيق إلى إقصائه مؤقتاً عن الوظيفة حتى يتم التحقيق بعيداً عن أي مؤثرات (2).

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "... لا يوجد في نصوص القانون ما يسوغ لجهة الإدارة اتخاذ هذا الإجراء لغرض آخر، ... وإنما يجب على الإدارة أن تلتزم الوسيلة التي نص عليها القانون والغرض الذي شرعت من أجله، وما دام المشرع قد أجاز الوقف الاحتياطي في أحوال معينة محددة على سبيل الحصر، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تلجأ إلى هذه الوسيلة في غير ما شرعت له، وإلا كان ذلك

(1) انظر الأستاذ / مصطفى بكر، تأديب العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 214 وما بعدها.

(2) د/ محمود أبو السعود حبيب، قضاء التأديب - دار النهضة العربية، طبعة 2004، دار الإيمان، القاهرة، ص 226.

خروجاً على حدود التنظيم الذي رسمه المشرع، وإهدار للحكمة التي استهدفها من تخصيص لكل حالة الإجراء الذي يناسبها" (1).

كما قضت ذات المحكمة في حكم آخر بأن " وقف الموظف احتياطياً عن العمل لا يسوغ إلا إذا كان هناك تحقيق يجرى مع الموظف، واقتضت مصلحة ذلك التحقيق هذا الإيقاف، ومن ثم إذا صدر قرار الوقف بعد انتهاء التحقيق الإداري الذي باشرته النيابة الإدارية، وبعد انتهاء التحقيق الذي باشرته النيابة العامة، وصدور الحكم الجنائي النهائي في الاتهام الذي أوقف المدعي بسببه، فإن قرار الوقف - والحال كذلك - يكون قد تم على غير ما يقضي به القانون، حيث لم يكن ثمة تحقيق يجري مع الموظف تقتضي مصلحته هذا الإيقاف، وإنما صدر القرار - على ما يبين من الأوراق - بمناسبة النظر في إنهاء خدمته للحكم عليه في الجناية المشار إليها، ومن ثم يكون قرار الوقف فاقداً للسبب الذي قام عليه مشوباً بالبطلان (2).

وبناء على ما تقدم يترتب على اتجاه القضاء في هذا الشأن نتيجتين هامتين:

أولاً: أنه لا يجوز وقف الموظف احتياطياً عن العمل لتحقيق غرض آخر غير مصلحة التحقيق، حتى وإن كان هذا الغرض مشروعاً.

ثانياً: أن مصلحة التحقيق هي الأساس الشرعي الوحيد لوقف الموظف احتياطياً عن العمل، تحقيقاً للغاية والحكمة التشريعية التي شرع من أجلها ذلك الإجراء الخطير.

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1991/5/25م، في الطعن رقم (1957)، لسنة (34) ق، المنشور في مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية، للدكتور/ نعيم عطية، والأستاذ/ حسن الفكهاني.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1970/1/17م، في الطعن رقم (925)، لسنة (13) ق، المنشور في المبادئ التي قررتها المحكمة، ص 858.

الضابط الثاني: أخذ موافقة الجهة الأمرة بالتحقيق لإصدار أمرها بالوقف.

اشترط المشرع لصحة قرار الوقف الاحتياطي ضرورة أخذ موافقة الجهة الأمرة بالتحقيق، أي السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق، والتي تختلف، كما بينا آنفاً، باختلاف الطائفة التي ينتمي إليها العسكري المحال للتحقيق؛ فتنحصر هذه السلطة في يد الوزير إذا كان العسكري المحال للتحقيق ممن يشغل إحدى الرتب العسكرية من الضباط، أما إذا كان المحال للتحقيق ممن يشغل إحدى الرتب العسكرية الأخرى من غير الضباط، أو الموظفين المدنيين والعمال والحراس وحرس المنشآت، فإن سلطة الإحالة للتحقيق في هذه الحالة تكون في يد مديري الإدارات بناء على تفويض سابق من قبل الوزير.

وبناء على ما تقدم يعد باطلاً قرار إدارة الشؤون القانونية الصادر بوقف المتهم المحال إليها للتحقيق دون أخذ موافقة مبدئية من الجهة الأمرة بالتحقيق.

ولكن يثار هنا تساؤل مهماً، هل يغني قرار التفويض، في حالة إحالة العسكريين من غير الضباط، عن أخذ رأي الجهة الأمرة بالتحقيق؟

نعتقد أن الإجابة على هذا التساؤل هي بالنفي، لأن الإحالة للتحقيق أو التفويض لجهة معينة بالتحقيق إنما يعني وجود مخالفة أو اتهام يعد السبب الدافع إلى صدور قرار "الإحالة" أو قرار "التحقيق"، بيد أن قرار الوقف يختلف سببه وزمان تحققه أو تكوينه عن القرارين السابقين، حيث يجد المحقق أن جدوى التحقيق مرهونة بضرورة وقف المتهم المحال إلى التحقيق، وذلك من واقع ما تسفر عنه مجريات التحقيق ذاته ومن ثم لا غني عن الرجوع إلى الجهة الأمرة بالتحقيق للموافقة على قرار الوقف.

ولكن يبدو أن ما يجري عليه العمل لم يأخذ بوجه النظر المتقدمة، حيث أجازت المادة رقم 1 من قرار وزير الداخلية رقم (7) لسنة 2006 تفويض إدارة الشئون القانونية بتوقيف المخالف احتياطياً - من غير الضباط - عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق⁽¹⁾ .

وبناء عليه يكون قرار وقف المتهم المحال إلى إدارة الشئون القانونية - من غير الضباط - للتحقيق مخول إليها بناء على تفويض صريح بموجب النص السابق، ومن ثم لا يحتاج صدور قرار الوقف إلى الرجوع لأخذ الموافقة من الجهة الأمرة بالتحقيق.

الضابط الثالث: عدم تجاوز المدة المحددة للوقف الاحتياطي عن العمل:

يتمثل الضابط الثالث لصحة القرار الصادرة بالوقف احتياطياً في عدم تجاوز مدة الوقف للمدة المنصوص عليها قانوناً، والتي حددها المشرع في نص المادة 79 من قانون الخدمة العسكرية بثلاثة أشهر.

وتأتي أهمية هذا الضابط بالنظر لخطورة هذا الإجراء والآثار المترتبة عليه بالنسبة للموظف المحال للمساءلة التأديبية، فقد أحاطه المشرع التأديبي القطري بقيد جوهري يجب على الجهة الإدارية مراعاته عند مباشرتها لهذا الإجراء، يكمن في ضرورة تأقيت مدة الوقف الاحتياطي بفترة زمنية محددة. حيث إنه إذا طالت مدته فإنه يتحول إلى نوع

¹⁾ والتي نصت على أنه " تتولى إدارة الشئون القانونية بالوزارة التحقيق مع العسكريين والموظفين المدنيين والعمال والحراس وحرس المنشآت، وتقوض بتوقيف المخالف احتياطياً - من غير الضباط - عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق وذلك وفقاً لأحكام المادتين (75، 79) من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 المشار إليه . "

من العزل من الوظيفة، أو العقوبة المقنعة، مع أنه يرد على موظف تفترض فيه البراءة إلى أن تثبت إدانته⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن العقوبة المقنعة تعد نوعاً من العقوبات التي توقعها الإدارة على الموظف دون اللجوء إلى الإجراءات التأديبية المنصوص عليها قانوناً، بغرض التخلص من الموظف بأيسر التكاليف، وحتى لا يتعرض قرارها للإلغاء من طرف القضاء الإداري، وما يترتب على الإلغاء من ضرورة إعادة الموظف إلى منصبه وتسوية وضعيته المهنية.

ومما لا شك فيه أن أي حالات يتم فيها التجاوز لمدة الوقف تعد خرق لمبدأ المشروعية، طالما أن القانون لا يجيز ذلك، كما أن من شأن ذلك حرمان العسكري العلاوات والبدلات أو وقف صرفها - دون راتبه الأساسي والعلاوة الاجتماعية - ابتداء من تاريخ الوقف، لحين انتهاء التحقيق⁽²⁾.

(1) د/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 320.

(2) حيث نصت المادة (79) من القانون على أنه " للسلطة المختصة أو من تفوضه، ولمجلس التأديب أثناء المحاكمة، أن يوقف العسكري احتياطياً عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المحاكمة ذلك، ولمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر. ويترتب على وقف العسكري عن عمله الاستمرار في صرف راتبه الأساسي والعلاوة الاجتماعية، وقف صرف العلاوات والبدلات الأخرى ابتداء من تاريخ الوقف، فإذا تقرر حفظ التحقيق أو بريء أو عوقب بالتنبيه أو الإنذار، صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من العلاوات والبدلات المذكورة. وإذا عوقب بأحد الجزاءات الأخرى، تقرر الجهة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن العلاوات والبدلات الموقوف صرفها " .

المطلب الرابع: الحيطة والموضوعية لدى القائم بالتحقيق

تُعد حيطة السلطة المكلفة بالتحقيق من أهم الضمانات التأديبية، سواء كان ذلك في مرحلة التحقيق أو المحاكمة، فمن مبادئ العدالة اطمئنان المتهم إلى حيطة الفرد أو الجهة التي تتولى التحقيق معه.

هذا ويعد الالتزام بالحيطة التزاماً مطلقاً، يلقي على كل جهة مختصة باتخاذها أو بالتحقيق الذي يجري بشأنه، كما أن الإخلال بمبدأ الحيطة يفضي إلى الطعن في قرار الجزاء بعبء الانحراف بالسلطة.⁽¹⁾

والحقيقة أن مبدأ الحيطة والموضوعية لدى القائم بالتحقيق يمكن استنتاجه من نص الدستور بصورة غير مباشرة باعتباره يدخل ضمن الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع حيث نصت المادة 39 من الدستور القطري علي أن "المتهم بريء حتى تثبت إدانته أمام القضاء في محاكمة توفر له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع " .

ويجب أن تتمثل حيطة المحقق في أن يرسخ في نفسه - المحقق - أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته.⁽²⁾ وأنه لا يجوز له ممارسة أي ضغط على المتهم أثناء التحقيق بما في ذلك الإكراه المعنوي كالتهديد؛ كأن يقوم المحقق بتهديد المتهم بوقفه عن العمل، حيث أن من شأن ذلك

(1) د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص 103.

(2) د/ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 424.

التأثير على إرادة المتهم فلا تكون إرادته حرة، وهو ما يعيب التحقيق حتى ولو توافرت شروط اتخاذ مثل هذا الإجراء.⁽¹⁾

إلا أن تقديم النصح للمتهم، بأن يعترف بصحة ما وجه إليه لا يعد تهديداً، أو تنكيهه بأن الاعتراف سيكون من مصلحته، طالما كان هذا النصح لا يشتمل على ألفاظ يراد منها التأثير في إرادة المتهم، كأن تكون مشمولة بصيغة الأمر، أو يشتم منها رائحة التهديد.

كما يجب على المحقق أيضاً الابتعاد عن إغراء المتهم، فالتأثير على إرادة المتهم قد يكون عن طريق الإغراء؛ ويتحقق ذلك عندما تخضع الأفعال التي يسأل عنها الموظف تأديبياً للعقاب الجنائي، فهنا لا يجوز للمحقق أن يعد المتهم بعدم محاكمته جنائياً، أو بالتدخل من أجل تخفيف العقاب عنه.⁽²⁾

وتقتضي الحيطة في المحققين في التأديب استقلالهم وعدم تبعيتهم للرؤساء في الجهاز الإداري، ويمكن القول إنه لا يمكن أن يتوفر الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة توقيع الجزاء بالنسبة للتأديب الرئاسي، وبالتالي فإن هذه الحيطة يصعب توافرها في حالات التأديب الرئاسي، لأن أعضاء إدارة الشؤون القانونية، هم موظفين يرتبطون تسلسلياً بالسلطة الرئاسية الأعلى التي تصدر قرار العقوبة.

ومن ثم يجب ألا يكون المحقق متحاملاً على المتهم، كما لا يجوز أن يكون الرئيس الإداري الذي وجه الاتهام إلى مرؤوسه هو نفسه الذي يتولى التحقيق، كما أنه لا يجوز أن

⁽¹⁾ د/ محمد سامي النبراوي، استجواب المتهم، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1986م، ص424.
⁽²⁾ تنص المادة (37) من تعليمات النيابة الإدارية في مصر على أنه: "لا يجوز لعضو النيابة أن يعد المخالف بالتدخل في تخفيف العقاب عنه وحفظ التحقيق بقصد الوصول إلى اعتراف منه".

يتعرض المتهم لأي ضغوط أثناء التحقيق سواء عن طريق الإكراه المادي أو الإكراه المعنوي حيث تنعدم إرادته.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية حين قضت بأنه: (ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى أيضاً على أنه يجب النظر إلى أن التحقيق الذي يتم مع العامل يعد من أهم عناصر الوصول للحقيقة، ولذا يفترض فيه حيده المحقق الذي يتولاه، وعدم إخضاع المحال للتحقيق لإكراه نفسي أو أدبي).⁽¹⁾

كما قضت ذات المحكمة في حكم آخر بأن " استظهار وجه الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلا لمن تجرد من أية ميول شخصية إزاء من يجرى التحقيق معهم، سواء كانت هذه الميول لجانبهم أو كانت في مواجهتهم، إذ إن هذا التجرد هو الذي يحقق الحيده والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار التحقيق في تجرد غايته الحق والحقيقة والصالح العام، الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكل من يمثل للتحقيق من أنه تجرد لوجه الحق والعدل والقانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق، بأن يكون موجهاً في اتجاه استظهار الحقيقة أيّاً كان موقعها لا ينبغي لها وجهة يرضاها سوى مرضاة الله ملتزماً تطبيق محايد وموضوعي للقانون " ⁽²⁾ .

ويثار التساؤل عن جواز رد المحقق عند افتقاره للحياد في حالة النظام التأديبي الرئاسي؟
يذهب بعض الفقه⁽³⁾ إلى عدم جواز ذلك على أساس أن حكم الرد مقصور على القضاة، والمحقق ليس بقاضٍ، إلا أننا نرى ضرورة أن يعطى المتهم حق رد المحقق، لأن ذلك يعد من

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 8230 لسنة 48ق، جلسة 2004/12/11م، قاعدة رقم 33 مجموعة مبادئ السنة 50 ج1، ص 217.

(2) حكمها في الطعن رقم 3285 لسنة 33 ق، جلسة 1989/5/13، مجموعة مبادئ السنة الرابعة والثلاثون، ص 970 وما بعدها.

(3) د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 246.

المبادئ التي تقتضيها العدالة دون حاجة إلى نص يقررها.

وفي هذا الصدد نقترح على المشرع القطري ضرورة النص صراحة على حق الموظف

المتهم في استبعاد المحقق بطلب مسبب، وإلزام الجهة المختصة بالاستجابة لهذا الطلب.

ونقترح أن تكون صياغة النص على النحو التالي: أن يتقدم بطلب مسبب باستبعاد أي

من المكلفين بالتحقيق، وعلى السلطة المختصة إجابة طلبه إذا اقتنعت بأسباب الرد.

والحقيقة أن أنه توجد من الأسباب ما تدعو بلا ريب في ضرورة رد المحقق - وإن كان

من الأفضل أن ينظمها المشرع العسكري في قانون الخدمة العسكرية القطري رقم (31) لسنة

2006 - والتي لا يثار بصدها أي مجال لأدنى شك ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

1- أن يكون المحقق قريباً أو صهراً للمتهم.

2- أن يكون للمحقق أو لزوجته خصومة قائمة مع المتهم المحال للتحقيق.

3- أن يكون المحقق وكيلاً للمتهم المحال للتحقيق في أعماله الخاصة أو وصياً عليه أو

قيماً أو مظنونة وراثته له.

كما نرجح رأي البعض⁽¹⁾، من جواز رد المحقق، قياساً على رد القاضي إذا قامت بشأنه

إحدى حالات الرد الخاصة بالقضاة الواردة في قانون المرافعات القطري⁽²⁾، وكذلك إذا استشعر

(1) نجوي رمضان عوض، التحقيق الإداري كضمانة لتوقيع العقوبة التأديبية في القانون القطري، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة قطر، 2020، صفحة 88

(2) حيث نص قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري رقم 13 لسنة 1990 في المادة (100) منه على أنه " يجوز رد القاضي لأحد الأسباب الآتية:

1- إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظره.

2- إذا وجدت له أو لزوجته خصومة مع أحد الخصوم أو زوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

الحرص من نظر التحقيق لأي سبب، أن يعرض أمر تنحيه على السلطة التي أناطت به مباشرة التحقيق (1).

ويمثل نظام مجالس التأديب في القانون العسكري القطري ضماناً هامة فيما يتعلق بالحيادة وذلك في عدم الجمع بين سلطة الاتهام والحكم. ولذلك يجب فيمن يقوم بالتحقيق ألا يشترك في عضوية مجلس التأديب.

وفي كل الأحوال نرى من جانباً ضرورة فصل سلطة الاتهام عن سلطة الحكم سواء أكان التحقيق يجري من قبل إدارة الشؤون القانونية أو مجالس التأديب، والغرض من ذلك تحقق ضماناً هامة هي مبدأ الحيادة والموضوعية لدى المحقق.

3- إذا كان لمطلقة التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته، ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.

4- إذا كان أحد الخصوم يعمل عنده، أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنته، أو كان تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعد رفعها.

5- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

(1) حيث نص قانون المرافعات المدنية والتجارية لقطري رقم 13 لسنة 1990 في المادة (102) منه على أنه: " يجوز للقاضي في غير أحوال الرد المذكورة، إذا استشعر الحرج من نظر الدعوى لأي سبب، أن يعرض أمر تنحيه على المحكمة في غرفة المشورة أو رئيس المحكمة للنظر في إقراره على التنحي.

الفصل الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية

على العسكريين

تمهيد وتقسيم:

تحدثنا فيما تقدم عن التحقيق الإداري كضمانة تأديبية سابقة على توقيع الجزاءات التأديبية على العسكريين، واستكمالاً لبحث الضمانات التأديبية التي يتمتع بها العسكري، نعالج في هذا المبحث الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاءات التأديبية على العسكريين، ألا وهي ضمانات المحاكمة.

فالجزاءات التأديبية ليس غاية في حد ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية مؤداها انتظام المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام، ومن ثم فإن الجزاء لا بد وأن يكون متناسباً مع الخطأ التأديبي دون إفراط أو تفريط، فضلاً عن ضرورة سرية جلسات مجلس التأديب، وتسبيب القرارات والأحكام التأديبية؛ التزام مبدأ الشرعية في تأديب العسكريين حتى يطمئن المحال إلى المحاكمة بعدالة السلطات التأديبية ومجالس التأديب، حيث سنتناول فيما يتعلق بهذه المجالس تشكيلها واختصاصاتها و ضمانات المحاكمة أمامها.

وعليه سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين، نتناول في الأول منهما تشكيل مجالس التأديب واختصاصاتها، وفي ثانيهما ضمانات المحاكمة أمام مجالس التأديب، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: تشكيل مجالس التأديب واختصاصاتها.

المبحث الثاني: ضمانات المحاكمة أمام مجالس التأديب.

المبحث الأول: تشكيل مجالس التأديب واختصاصاتها

تنقسم مجالس تأديب العسكريين في القانون القطري إلى مجلسين أحدهما ابتدائي والآخر استئنافي، وقد عهد المشرع لكلاهما باختصاصات محددة، ونمط معين في تشكيل أعضاء كل مجلس، وعليه يمكننا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين، نتناول في المطلب الأول تشكيل مجالس التأديب، بينما نتناول في المطلب الثاني اختصاصات مجالس التأديب، وذلك على النحو التالي:

- المطلب الأول: تشكيل مجالس التأديب.
- المطلب الثاني: اختصاصات مجالس التأديب.

المطلب الأول: تشكيل مجالس التأديب

أوجب المشرع القطري بموجب المواد (82) و(87) من قانون الخمة العسكرية إنشاء مجالس التأديب لمحاكمة العسكريين، حيث نصت المادة (82) على أنه "يتولى تأديب العسكريين مجلس تأديب يصدر بتشكيله قرار من السلطة المختصة ويتكون من ثلاثة أعضاء من الضباط، يكون أحدهم على الأقل مجازاً في القانون، ويصدر بتسميتهم قرار من السلطة المختصة أو من تفوضه، ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور جميع أعضائه.

كما نصت المادة (87) على أنه " ... ويحق لمن أدين، وللسلطة المختصة أو من تفوضه، الطعن في قرار مجلس التأديب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره حضورياً، ومن تاريخ إعلانه في حالة صدوره غياباً، ويكون الطعن أمام المجلس تأديب استئنافي يشكل من ثلاثة أعضاء من الضباط. يكون أحدهم على الأقل مجازاً في القانون. ويصدر بتشكيله وتسمية

أعضائه قرار من السلطة المختصة " .

ويلاحظ على تشكيل المجالس التأديبية سواء مجلس التأديب الابتدائي أو الاستئنافي طبقاً للمادتين السابقتين، أن هذا التشكيل تم بناء على نص القانون وليس بناء على قرار وزاري من الوزير، وبالتالي فإن أي تشكيل يخرج عما نص عليه القانون يعتبر باطلاً، باعتبار أن الاختصاص بالتأديب بما يتضمنه من تشكيل خاص يعتبر من النظام العام ولا يجوز الخروج عليه.

ويتضح من النصين السالفين أن المشرع قد اشترط ضوابط معينة بتعيين توافرها في شأن تشكيل المجالس التأديبية، سواء أكانت ابتدائية أم استئنافية، وتمثل هذه الضوابط فيما يلي:

1- تتكون المجالس التأديبية من ثلاثة أعضاء من الضباط:

كما بينا آنفاً، اشترط المشرع تشكيل مجالس التأديب العسكرية، سواء الابتدائية أم الاستئنافية، من ثلاثة ضباط، على أن المشرع لم يحدد صفاتهم أو مراتبهم الوظيفية، كما لم يحدد من تثبت له رئاسة المجلس ومن تثبت له صفة العضوية فيه.

وهذا ما نأخذه على المشرع القطري، حيث نعتقد أن تشكيل مجالس التأديب - وهي مجالس دائمة - يجب أن يكون محدداً بالمناصب الوظيفية أو رتب عسكرية معينة وليس بالأشخاص، فالأخيرين تملك السلطة الرئاسية تغييرهم من وقت إلى آخر، وقد يفسر ذلك أن وراء التغيير اتجاه سياسي معين لتوجيه المجلس نحو أحكام محددة، مما يفقد المجلس حيده ويشكك في مصداقية أحكامه.

وعلى الرغم من أنه ليس هناك في القانون العسكري ما يشير إلى اشتراط أن يكونوا الأعضاء في المجلس أعلى رتبة من المحالين للتأديب، إلا أننا نرى ضرورة ذلك، حيث تعد من أهم الضمانات الشكلية في هذا الخصوص، ضرورة أن تكون الدرجة أو الرتبة التي يجب توافرها في المحققين من أعضاء مجالس التأديب أعلى من رتبة المحال للتحقيق معه أو المساءلة أما هذه المجالس، وما يدعم هذه الوجهة من النظر أن المشرع تطلب ضرورة أن تكون رتبة المحقق أعلى من رتبة المحال للتحقيق معه، في نص الفقرة الثانية من المادة (74) حيث نصت على أنه "...ويجب أن تكون رتبة المحقق أعلى من رتبة المحال للتحقيق معه"، وتكمن الحكمة من وراء هذه الضمانة في حماية الشخص المحال للتحقيق أو المساءلة أمام مجالس التأديب من حمايته من التعرض لإكراه نفسي أو أدبي إذا ما أجري التحقيق من قبل محقق أقل منه في الرتبة أو حتى مساو له فيها.

وعليه يعد عدم وجود هذه الضمانة إخلال بضمانات المحاكمة للعسكريين أمام مجالس التأديب، على النحو السابق بيانه في المحققين⁽¹⁾.

وقد اشترط المشرع لصحة انعقاد المجالس التأديبية ضرورة حضور جميع أعضائها، ويكون قرار المجلس بأغلبية الآراء، ولا يشترط المشرع أن يكون الرئيس من بين الطرفين الذي يشكل الأغلبية.

(1) منعاً للتكرار ، راجع في هذا الصدد المطالب الثالث السلطة المختصة بالتحقيق والرتبة الوظيفية للمحقق

وكما سبقت الإشارة تطلب المشرع أن يكون المحقق ذو رتبة وظيفية أعلى من المحال للتحقيق، ومنعا للتكرار نحيل إلى ما سبق ذكره في هذا الشأن.

2- أن يكون أحد الضباط على الأقل مجازاً في القانون:

أما الضابط الثاني، فيتمثل فيما اشترطه القانون من ضرورة أن يكون على الأقل أحد أعضاء المجلس مجازاً في القانون.

وما نأخذه على هذا النص عدم اشتراطه هذا الشرط في خصوص جميع أعضاء المجلس التأديبي سوي عنصر قانوني واحد على الأقل، وهو الأمر الذي قد يترتب عليه أن تكون الغلبة في تشكيل مثل هذه المجالس لعناصر غير قانونية.

فالحقيقة أن وجود أكثر من عنصر قانوني - لاسيما إذا كان قضائياً - في عضوية مجالس التأديب يعد - من وجهة نظرنا - ضماناً رئيسه للعسكري الذي يخضع للمساءلة، لكونه وبحكم تكوينه يعد أقدر من غيره في الوقوف على مختلف جوانب المساءلة التأديبية، خاصة الجوانب والمبادئ القانونية منها، الأمر الذي يدعونا إلى مناقشة المشرع للتدخل بإعادة النظر فيما يتعلق بكيفية وأداة تشكيل مجلس التأديب.

وأخيراً يلاحظ كذلك أن مباشرة الدعوة التأديبية أمام المجلس عهد بها المشرع إلى أحد الضباط، ولا شك أن في ذلك مظنة للمجاملة والمحاباة من قبل من يكلف بمباشرة الادعاء لرأي جهة الإدارة، مما ينعكس سلباً على الضمانات التأديبية المقررة قانوناً، أو قد يؤدي على أقل تقدير إلى إعمالها بشكل لا يحقق الحكمة التشريعية من تقريرها، الأمر الذي قد يفوت على العسكري الذي يخضع للمساءلة التأديبية الفرصة التي منحها له القانون في الدفاع عن نفسه، ودفع التهمة الموجهة إليه بالطرق والإجراءات المقررة قانوناً.

لذا أقترح على المشرع التدخل بتعديل تشريعي من شأنه استحداث هيئة مستقلة تمارس الادعاء أمام المجالس التأديبية تحقيقاً للاعتبارات السابقة، ولا ريب أن تضمين تشكيل مجالس التأديب من يمثل الادعاء أمامه ينطوي على أهمية بالغة، نظراً لأهمية الدور الذي يمارسه الادعاء في إبراز الحقيقة أمام مجلس التأديب، ومتابعة الدعوى التأديبية في مراحلها المختلفة.

ومن الملاحظ في الواقع العملي أنه غالباً ما يعهد لأحد ضباط إدارة الشؤون القانونية بمباشرة الدعوة التأديبية وتوجيه الاتهام أمام المجلس، ومن ذلك ما جاء في أحد الدعاوي من أنه "وبتلاوة لائحة الاتهام على المتهم من قبل ممثل الاتهام بإدارة الشؤون القانونية أمام هيئة المجلس (أجاب بأنه غير مذنب) ... بعد تلاوة لائحة الاتهام وسماع طلبات الشؤون القانونية واستجواب المتهم والاطلاع على مذكرة دفاعه والاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً" (1).

ونري في ذلك توسع لا تبرره نصوص التشريعات للدور الحقيقي لإدارة الشؤون القانونية في إجراء التحقيق، حيث من المفترض أن يتوقف دورها عند رفع توصياتها ونتائج التحقيق للسلطة المختصة، والأولي، كما بينا، أن يُعهد بالادعاء إلى هيئة أو إدارة مستقلة.

4- أن يصدر بتسمية الأعضاء قرار من السلطة المختصة أو من تفوضه:

جدير بالذكر أن مفهوم السلطة المختصة في قانون الخدمة العسكرية ينصرف إلى وزير

(1) الدعوى رقم 2016/213 جلسة 2016/5/30

الدفاع أو وزير الداخلية أو رئيس جهاز أمن الدولة أو رئيس جهاز الاستخبارات العسكرية أو أي جهاز عسكري آخر، أو قائد قوة الأمن الداخلي أو أي عسكرية أخرى، بحسب الأحوال.

والملاحظ أن المشرع قد خول سلطة اختيار أعضاء المجلس لمحض إرادة السلطة المختصة ولم يأتي بتشكيل تشريعي محدد لأعضاء هذا المجلس، وفي ذلك لا شك إهدار للضمانة القانونية التي تتحقق عندما يتم تعيين الأعضاء بقوة القانون، وقد كان بوسع المشرع أن يحدد التشكيل قانوناً، وذلك بتعيين الأعضاء بصفاتهم الوظيفية، باعتبار أن تشكيل المجالس بهذه الطريقة من شأنه أن يضيف نوع من الضمانة القانونية، لما يتسم به التشكيل القانوني بهذه الكيفية من استقلالية عن السلطة المختصة وفي ذلك لا شك ضماناً للعسكري الذي يخضع للمساءلة التأديبية، وبالطبع فإن هذا يؤدي إلى استقرار واطمئنان العسكري المتهم الذي يتم مساءلته أمام مجالس التأديب.

المطلب الثاني: اختصاصات مجالس التأديب

تمهيد:

حدد المشرع القطري اختصاصات مجالس التأديب، والتي يمكن حصرها في وقف العسكري عن العمل احتياطياً لمصلحة التحقيق، أن يستوفى التحقيق أثناء انعقاده، وأن يستجوب المتهم حول ما نسب إليه، وأن يسمع الشهود بعد تحليقهم اليمين، وأن يندب أحد أعضائه للتحقيق في مسألة أو لاستجواب شاهد أو للاطلاع على أوراق أو أدلة أخرى متعلقة بالدعوى، فضلاً عن توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادتين (85)، (86) من قانون

الخدمة العسكرية، كما أجاز المشرع القطري للمجلس الاستئنافي نظر الطعون ضد قرارات المجلس الابتدائي.

وفي ضوء ما تقدم يمكننا تقسيم اختصاصات مجالس التأديب إلى ثلاثة اختصاصات

رئيسية، على النحو التالي:

أولاً: سلطة المجالس التأديبية في إجراء التحقيق:

تتنوع الإجراءات التي تملكها مجالس التأديب بصدد سلطة في إجراء التحقيق خلال

مرحلة المحاكمة، وتشمل هذه الإجراءات، وفقاً لنص المادة (83) ما يلي:

- 1- أن يستوفى التحقيق أثناء انعقاده.
- 2- أن يستجوب المتهم حول ما نسب إليه.
- 3- أن يسمع الشهود بعد تحليقهم اليمين.
- 4- أن يندب أحد أعضائه للتحقيق في مسألة أو لاستجواب شاهد أو للاطلاع على أوراق أو أدلة أخرى متعلقة بالدعوى.

ثانياً: وقف العسكري عن العمل احتياطياً لمصلحة التحقيق:

سبقت الإشارة إلى أن المشرع القطري خول مجلس التأديب أثناء المحاكمة ذات السلطة

التي اعترف بها إلى السلطة المختصة أثناء إجراءات التحقيق، ألا وهي وقف العسكري احتياطياً

عن عمله، وذلك إذا اقتضت مصلحة المحاكمة ذلك.

ونظراً لخطورة هذا الإجراء والآثار المترتبة عليه بالنسبة للموظف المحال للمحاكمة

التأديبية، فقد حدد المشرع القطري حداً أقصى للوقف عن العمل احتياطياً، وذلك بثلاثة أشهر إذا

اقتضت مصلحة المحاكمة ضرورة وقف العسكري عن عمله، وبالتالي فإن زيادة فترة الوقف على ثلاثة أشهر لا يمكن تجاوزها مطلقاً، ومن ثم يبطل قرار الوقف إذا تخطت مدته ثلاثة أشهر.

ومنعاً للتكرار، نحيل إلى ما تم بيانه من مبررات وضوابط الوقف عن العمل في هذه الدراسة كأحد الضمانات الموضوعية للتحقيق

ثالثاً: سلطة المجالس التأديبية في توقيع العقوبات التأديبية:

لمجلسي التأديب توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادتين (85)، (86) من قانون الخدمة العسكرية.

أ- الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الضابط هي:

- 1-التنبيه.
- 2-اللوم.
- 3-الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الراتب شهرياً.
- 4-تأجيل موعد استحقاق العلاوة الدورية لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر.
- 5-الحرمان من العلاوة الدورية لمدة سنة.
- 6-الوقف عن العمل مع صرف الراتب الأساسي والعلاوة الاجتماعية لمدة لا تجاوز ستة أشهر.
- 7-خفض الرتبة بما لا يجاوز رتبة واحدة.
- 8-إنهاء الخدمة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من أي منهما في حدود الربع.

ب- الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على شاغلي الرتب الأخرى هي

1-التتبيه.

2-الإنذار.

3-الحجز في موقع العمل مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام مع صرف الراتب.

4-الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الراتب شهرياً.

5-تأجيل موعد استحقاق العلاوة الدورية لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.

6-الحرمان من العلاوة الدورية لمدة سنة.

7-الوقف عن العمل مع صرف الراتب الأساسي والعلاوة الاجتماعية لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.

8-الحجز المغلق مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر بدون راتب، ويعامل المتزوج وفقاً لحكم المادة (26) من هذا القانون.

9-خفض الرتبة بما لا يتجاوز رتبة واحدة.

10-إنهاء الخدمة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من أي منها في حدود الربع.

هذا وقد أجاز المشرع القطري للمجلس الاستئنافي نظر الطعون ضد قرارات المجلس الابتدائي:

حيث أجاز المشرع القطري لمن أدين، وللسلطة المختصة أو من تفوضه، الطعن في

قرار مجلس التأديب الابتدائي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره حضورياً، ومن تاريخ

إعلانه في حالة صدوره غياباً وذلك أمام مجلس التأديب الاستئنافي طبقاً لما ورد في نص المادة

(87) من القانون. للمجلس الاستئنافي عند نظر الطعن اتخاذ أي من الإجراءات الآتية:

1-عدم قبول الاستئناف شكلاً لرفعه بعد انقضاء ميعاده أو لانعدام صفة رافعه.

2-تعديل القرار المستأنف والجزاء المقضي به.

3-إلغاء القرار بالإدانة وتبرئة المستأنف.

4-إلغاء القرار الصادر بالبراءة وتوقيع الجزاء المناسب.

5-رفض الاستئناف وتأييد القرار المستأنف.

مع الإشارة إلى ضرورة أن يكون القرار مسبباً.

المبحث الثاني: ضمانات المحاكمة أمام مجالس التأديب

تتعدد ضمانات المحاكمة أمام مجالس التأديب، ولعل أهمها ضرورة مراعاة مبدأ شرعية

العقاب في تأديب العسكريين، وتناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ التأديبي، وتسبب القرار

الصادر بالعقوبة التأديبية، وسرية جلسات المساءلة، ، ويمكننا عرض هذه الضمانات في أربعة

مطالب على النحو التالي:

- **المطلب الأول:** مبدأ شرعية العقاب في تأديب العسكريين.

- **المطلب الثاني:** تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ التأديبي.

- **المطلب الثالث:** تسبب القرار الصادر بالعقوبة التأديبية.

- **المطلب الرابع:** سرية جلسات مجلس التأديب.

المطلب الأول: مبدأ شرعية العقاب في تأديب العسكريين

يعد مبدأ شرعية العقاب في تأديب العسكريين أحد أهم الضمانات التي يتمتع بها

العسكريين أمام مجالس التأديب، وقد اعتمد المشرع القطري مبدأ شرعية العقاب في المرسوم

بقانون رقم 31 لسنة 2006 بشأن الخدمة العسكرية، حيث حصر المشرع العقوبات التأديبية التي

يجوز توقيعها على العسكريين في المادة (85)، و(86) من قانون الخدمة العسكرية رقم (31)

لسنة 2006.

ويقصد بمبدأ شرعية العقاب في المجال التأديبي، عدم قدرة السلطة المختصة بفرض عقوبات تأديبية من غير العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة في مجال الوظيفة العامة تطبيقاً لمبدأ لا عقوبة إلا بنص⁽¹⁾.

فمن المعلوم أن العقوبة التأديبية ولا سيما للعسكريين ذات طبيعة خاصة باعتبارها جزاء قوامه الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، وتخضع العقوبة التأديبية في ذلك لمبدأ شرعية العقاب، أي لا عقوبة من دون نص، إذ يجد الجزاء التأديبي أصله في القانون العام من خلال تحديد المشرع للجزاءات التأديبية حصراً، وعدم قدرة السلطة التأديبية الخروج على ما حدده المشرع لها من جزاءات في هذا الصدد؛ وذلك بخلق جزاء لا وجود له في القانون.

وينبني على ما سبق أن العقوبات التأديبية التي توقعها السلطة المختصة لا تكون صحيحة ومشروعة إلا إذا كانت من بين العقوبات المحددة قانوناً.

ويختلف مضمون مبدأ شرعية العقاب في المجال التأديبي عن مضمونه في المجال الجنائي. ففي القوانين الجنائية، نجد المشرع يحدد العقوبات الجنائية يحدد لكل جريمة، سواء أكانت جنائية أو جنحة أو مخالفة، ويمنح القاضي الجنائي سلطة محصورة في نطاق الحديد الأدنى والأقصى للعقوبة المقررة لكل جريمة، أما في مجال التأديب، فإن المشرع يكتفي عادة

(1) د. فوزي حبش، مسؤولية الموظف العام التأديبي، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد الثاني، المجلد السادس، 1982، ص 32؛ أنظر كذلك في تعريف مبدأ شرعية العقاب د. ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001، ص 63 حيث عرفه بأنه "التزام السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبات المحددة على سبيل الحصر في قوائم العقوبات التأديبية بواسطة نص واضح ومحدد".

بتحديد قائمة العقوبات تاركاً للسلطة التأديبية بعد ذلك حرية اختيار العقوبة المناسبة للذنب الإداري من بينها⁽¹⁾.

ومن ثم فالسلطة التأديبية لا تمتلك أن تبتدع عقوبات جديدة لكون العقوبات محددة بموجب القانون، كما لا يجوز لها إعمال القياس لاستنباط جزاءات تأديبية، ويجب على سلطة التأديب الالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية التي حددها القانون على حدٍ سواء⁽²⁾.

فمن حيث الشكل عليها أن تتقيد بذات الاصطلاح أي اصطلاح العقوبة الذي أوردها المشرع أو ما يعرف بالتقييد اللفظي فإذا كان من بين العقوبات التي أوردها المشرع عقوبة الإنذار فيتعين حينئذ على سلطة التأديب استخدام ذات الاصطلاح، وعدم استبداله بغيره⁽³⁾، فإذا استخدمت اصطلاح آخر كالتببيه أو الإخطار، مع علمها بخلو قائمة العقوبات فإن هذا المسلك يعد تخريباً غير شرعي⁽⁴⁾.

أما من ناحية الموضوع فإن محل الجزاء التأديبي، المساس بمزايا الموظف العام⁽⁵⁾، ومن ثم إذا لجأت سلطة التأديب إلى المساس بكرامة الموظف، كالإهانة أو المساس بحريته كالحبس

(1) د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص238؛ عبد الفتاح عبد الحليم، المرجع السابق، ص334.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بأن "الأصل أنه لا عقوبة ولا جريمة إلا بناءً على قانون وهذا الأصل نصت عليه المادة 66 من الدستور يشمل المجال الجنائي وأيضاً المجال التأديبي"، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3101 لسنة 31، ق- ع، جلسة 1988/10/22، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 34، الجزء الأول، رقم 5، ص32، أشار إليه سعد نواف العنزي، مرجع سابق، ص264.

(3) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص265.

(4) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص69.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 2856، جلسة 1989/3/18 المجموعة، س34 ق، ص738، أشار إليه د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، مرجع سابق، ص84.

أو المساس بماله الخاص، فإن إجراءها في مثل هذه الحالات يخرج عن حد الشرعية⁽¹⁾، وإذا كانت عقوبة اللوم والإنذار والتنبيه لا تمس المزايا الوظيفية، إلا أنها تصبح ذات صفة خطيرة إذا تضمن القرار التأديبي الصادر منها ألفاظاً أو ملاحظات قاسية، فالقاعدة الأساسية أنه لا يمكن ابتداع أي عقوبة تعسفاً؛ ذلك لأن العقوبات يتعين تطبيقها وفقاً لما حدده القانون.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري لهذا المبدأ القرار التأديبي الصادر بمعاقبة عضو هيئة التدريس في الجامعة بأبعاده عن أعمال التدريس والبحث العلمي وهي عقوبة غير وإرادة في أنظمة التأديب الجامعية هو قرار مخالف للقانون؛ لأنه يقضي بعقوبة لم ينظمها القانون⁽²⁾.

كما أن تقيد السلطة التأديبية بمبدأ شرعية الجزاء يترتب عليه بالضرورة التزامها بالمدة المقررة للجزاء إذا اختارت توقيع جزاء مرتبط بتنفيذه بمدة معينة في القانون، بالإضافة إلى أنه لا يجوز للسلطة التأديبية استبدال الجزاء التأديبي المنصوص عليه في القانون بجزاء آخر، حتى لو كان أخف شدة ولو تم ذلك برضى الموظف المعاقب، لأن المركز الذي يرتبط به الموظف بالإدارة مركز تنظيمي مستمد من القانون ولا يجوز الاتفاق على خلاف ذلك، فضلاً عن أن ذلك الاستبدال يعد من قبيل ابتداع لجزاء لم يورده المشرع مما يوصم القرار التأديبي بالبطلان⁽³⁾.

ليس هذا فحسب، بل إن من مقتضيات مبدأ شرعية الجزاء التأديبي، أن يوقع الجزاء من قبل السلطة التي ناط بها المشرع حق توقيعه فقط، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية

(1) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص118.

(2) القضية رقم 166 لسنة 18 في 25 / 11 / 1972 المجموعة الخامسة، ص5، أشار إليه د. السيد محمد إبراهيم، قانون العاملين في الدولة المصرية، القاهرة، 1996، ص58.

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 271، وكذلك الدكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص 428 .

على هذا المبدأ بالقول بانعدام القرار التأديبي إذا صدر من غير الجهة التي حددها القانون لما في ذلك من اعتداء في الاختصاص⁽¹⁾.

كما يجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن من مقتضيات مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية، أنه لا يجوز اتخاذ إجراءات مقررة لأغراض غير عقابية بقصد التأديب، حيث إن الإدارة قد تلجأ إلى هذا الأسلوب بغرض إخفاء العقاب التأديبي، باتخاذها إجراء غير عقابي من إجراءات الإدارة الداخلية، وهو ما يعرف بالعقاب المقنع، حيث إن أصل مبدأ الشرعية في القانون التأديبي، هو تقييد السلطة التأديبية بالعقوبات الواردة في القانون على سبيل الحصر، فلا تملك تلك السلطة أن توقع عقوبة لم ينص عليها القانون، بسيطة كانت أم شديدة أو توقع عقوبة أشد من الحد المقرر لها.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن حظر المشرع القطري جواز توقيع أكثر من جزاء عن المخالفة الواحدة، ومن ثم فإن قيام مجالس التأديب بإنزال أكثر من عقوبة على العسكري عن ذات الفعل الذي يمثل مخالفة، فإن قرارها يعد مخالفاً للقانون ويمكن الطعن عليه بالإلغاء امام القضاء الإداري، حيث لا وجه لتكرار الجزاء عليه عن السلوك ذاته .

إلا أن هذا المبدأ يختلف عن المبدأ القاضي بعدم تعدد الجزاءات التأديبية عن الخطأ الواحد فالأخير يعني أنه لا يجوز للسلطة التأديبية معاودة استخدام حقها في التأديب مرة أخرى عن ذات الفعل.

¹⁾ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 13/6/1995م، في الطعن رقم (436) لسنة (35) ق، غير منشور.

ويستند مبدأ عدم التعدد إلى عدة اعتبارات متعلقة بالعدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تقتضي عدم المعاقبة على الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة تناسبه، وأن مسؤولية مرتكب هذا الخطأ يجب أن تتحدد في نطاق خطئه بحيث تطمئن نفسه إلى أنه لن يلحق به في المستقبل أي عقاب عن خطأ سبق أن ارتكبه وعوقب عليه، فضلاً عن أن عدم احترام هذا المبدأ يمثل اعتداء على نهائية العقوبات التأديبية الموقعة من السلطة المختصة.⁽¹⁾

وكذلك فإن السلطة التأديبية التي توقع الجزاء الأول تستنفذ ولايتها بفرض الجزاء، فالجزاء التأديبي الذي وقع أولاً - أي كانت طبيعته - يَجِبُ ما عداه مادام قد وقع طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة.⁽²⁾

المطلب الثاني: تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ التأديبي

سبق وأن أشرنا في المطلب المتقدم إلى أن مبدأ شرعية العقاب في مجال تأديب العسكريين تمنح السلطة المختصة بتوقيع الجزاء حرية الاختيار من بين العقوبات التأديبية أوردها المشرع حصراً في قانون الخدمة العسكرية.

على أن ما تقدم لا يعني أن هذه الحرية التي تملكها سلطة توقيع الجزاء هذه حرية مطلقة، لا قيود عليها، وإنما يرد عليها قيوداً هاماً يتمثل في ضرورة تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي. وهذا القيد في حد ذاته يعد أحد أهم المبادئ الأصولية في التأديب التي تضمن تحقيق التوازن بين مبدئي الفاعلية والضمان في النظام التأديبي، والذي يتأرجح بينهما أي نظام تأديبي،⁽³⁾ فليس

(1) د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1976م، ص 192.

(2) د. رمضان بطيخ: المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاً، دار النهضة العربية، 1999، ص 132.

(3) د/ فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، عالم الكتب، القاهرة، د.ت، ص 92.

من المصلحة العامة الإسراف في الشدة، أو الإمعان في الرأفة، لأن كلا الأمرين مجافٍ لعدالة الجزاء التأديبي⁽¹⁾. كما أنه يشكل ضماناً هامة للعسكريين ضد عسف أو غلو السلطة المختصة بتوقيع العقوبات عليهم⁽²⁾.

ويذهب الرأي الغالب في الفقه إلى تعريف التناسب بأنه: "تقدير أهمية السبب، ومدى توافق هذا السبب مع محل القرار، فالتناسب له عنصران (السبب والمحل) وهو أحد ملائمتين القرار الإداري، بل اعتبره البعض أهم عناصر الملاءمة في القرار الإداري⁽³⁾ .

وهذه الضمانة بالرغم من عدم نص المشرع القطري عليها صراحة في صلب القانون العسكري، إلا أنه يتعين على السلطات التأديبية مراعاتها عند ممارستها لاختصاصاتها بتوقيع

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته 1974/3/24م، في الطعن رقم (1082) لسنة (15) ق، المنشور في مجموعة السنة (19) ق، ص 231 .

(2) د/ محمد فريد الزهيري، رقابة القضاء الإداري على التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، 1989م، ص 208. أنظر في تأكيد ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 433 لسنة 33ق الصادر بجلسته 1988/2/28 "وما دام مناط مشروعية الجزاء التأديبي هو وجوب تناسبه مع الذنب الإداري، فإنه يجب أن تتدرج العقوبات المقررة للذنوب الإدارية بما يتلائم وهذه الذنوب. فقرار مجلس التأديب بفصل عامل من الخدمة تأسيساً على ما ارتأه من ثبوت جرمي التزوير والاختلاس في حقه ثم صدور الحكم الجنائي لاحقاً لقرار مجلس التأديب بنفي ثبوت هاتين الجريمتين وبرأته من التهم يقطع بما لا يدع مجالاً للشك بعدم ملائمة فإنه ثبت بغير شك عدم تلاؤم عقوبة الفصل في هذه الحالة مع الذنب الإداري، ويحق للقضاء الإداري تعديل الجزاء في حدود ما يتلاءم مع ما ثبت بصفة نهائية من ذنب إداري يستأهل المؤاخذة"؛ أنظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1018 لسنة 8ق الصادر بجلسته 1993/12/22 " وفي ذلك قضي بأنه "على الإدارة عند تقدير الجزاء أن تنظر إلى الظروف والملايسات المتعلقة بالعامل أو بالذنب الإداري الذي ارتكبه فإذا لم يقدّم دليل على أن العامل تعمد ارتكاب الذنب الذي ينسب إليه وإنما وقع فيه نتيجة عدم خبرته ودرايته بهذا العمل، فإن توقيع جزاء الفصل من الخدمة قد يبدو بعيداً عن التلاؤم مع الذنب الذي ارتكبه وبالتالي يشوبه الغلو على نحو يخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية".

(3) د/ محمد فريد الزهيري، الرقابة القضائية على التناسب، المرجع السابق، ص 19؛ أنظر كذلك د/ محمد حسنين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971م، ص 72، يعرف مبدأ التناسب بأنه "الملاءمة بين الجريمة (سبب القرار التأديبي) وبين العقوبة (محل القرار التأديبي) والنتيجة التي يؤدي إليها (الغاية من التأديب)

الجزاءات على العسكريين.⁽¹⁾ وقد أكد القضاء الإداري تمتع العسكريين بهذه الضمانة في الواقع العملي، بحسبانها من المبادئ المتصلة بالمشروعية والعدالة دون ما حاجة إلى النص عليه تشريعاً⁽²⁾، باعتبار أن هذه الرقابة هي التي تكفل وحدها التوخي والدقة في تقدير الجزاء التأديبي، حتى تتحقق غاية النظام التأديبي في الموازنة بين الفاعلية والضمان.

وتأكيداً لذلك استقر قضاء مجلس الدولة المصري على الأخذ بمبدأ الرقابة على الملاءمة، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا في قضائها الحديث نسبياً على هذا المبدأ، فبسطة رقابتها على تناسب الجزاء مع الخطأ التأديبي الذي أوقعته الإدارة على الموظف كشرط لمشروعية الجزاء في الكثير من أحكامها⁽³⁾. كما بينت ذات أن مبدأ عدم التناسب لا يعني فقط الإفراط في الشدة، وإنما يعني أيضاً الإسراف في الشفقة، وترتيباً على هذا المفهوم، قضت

(1) تجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى وجود اختلاف بين الفقه حول مدى جواز رقابة القضاء على مبدأ التناسب. للمزيد حول ذلك الموضوع أنظر انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص 74 وص 75؛ الدكتور/ مليكة الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 341 وما بعدها؛ فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1968م، ص 845، وكذلك ذات المؤلف، مبادئ في القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1956م، ص 142 وما بعدها، وكذلك مؤلفه رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الثانية، 1960م، دار النهضة العربية، ص 597، وانظر كذلك الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 282؛ الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، طبعة 1979م، ص 699 - 700؛ الدكتور / فؤاد العطار، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، 1968م دار النهضة العربية، ص 755؛ الدكتور/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 238؛ الدكتور/ سعاد الشراوي، المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة 1976م، ص 214؛ الدكتور/ السيد محمد إبراهيم، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات الإدارية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، مرجع سابق، ص 265؛ الدكتور/ عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 440 وما بعدها؛ الدكتور/ محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري (الأموال العامة والوظيفة العامة)، مرجع سابق، ص 358؛ د/ أنور أحمد رسلان، التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية، مرجع سابق، ص 120 .

(2) انظر المستشار/ عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص 74 وص 75 .

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1984/2/7م، في الطعن (415) لسنة (25) ق، المنشور في مجموعة السنة (29) ق، ص 613، وكذلك حكمها في ذات المعنى الصادر بجلسة 1990/5/19م، في الطعن رقم (205) لسنة (35) ق، وكذلك حكمها الصادر بجلسة 1995/6/13م، في الطعن رقم (3115) لسنة (35) ق .

بالغاء جزاء مخفف، شعرت أنه أقل مما كان يتعين توقيعه على المخالف بسبب خطورة ما ارتكبه من إثم، بحسبان أن الجزاء الموقع لا يتناسب مع الذنب الإداري الثابت بحقه⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية " بأن الأصل في تقدير الجزاء أن يقوم على أساس التدرج تبعاً لدرجة جسامة الذنب الإداري فانعدام التناسب الظاهر بين الذنب الإداري والجزاء الموقع عنه يخرج الجزاء من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة المحكمة، لما كان ذلك، وكان الحكم المطعون فيه انتهى إلى أن المخالفة المسندة إلى المحامي تعد من المخالفات الجسيمة باعتبار أن المحاماة مهنة حرة تهدف إلى تحقيق العدالة وتسهم مع القضاء في إرساء قواعدها وتعاون المتقاضين في الدفاع عن حقوقهم، وترتيباً على ذلك وللصالح العام المتعلق بإرساء التقاليد السامية لمهنة المحاماة، فإن الجزاء الموقع على المشكو في حقه لا يتناسب مع المخالفة المسندة إليه وطبقاً للقواعد السابق بيانها، فإنه يتعين توقيع جزاء أشد عليه وذلك بالإيقاف عن مزاوله المهنة ثلاثة أشهر، وكان الذي انتهى إليه الحكم المطعون فيه هو استخلاص سائغ وصحيح ومما يدخل في سلطة المحكمة التقديرية، ويضحي النعي لذلك قائماً على غير أساس⁽²⁾.

إلا أن الملاحظ على الحكمين السابقين، أن هناك مغالاة في بحث رقابة الملائمة على القرارات التأديبية، بما يمثل خروجاً عن الوضع المألوف لأصل رقابة الملائمة وهو التخفيف أو الإلغاء، فإذا كانت رقابة القضاء تمتد إلى بحث ملاءمة القرارات التأديبية، فالأصل أن تقدير مدى تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية هو مما تستقل به الجهة التي جعل لها القانون

¹⁾ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1974/1/19م، في الطعن رقم (368) لسنة (15) ق، المنشور في مجموعة السنة (19)، ص 95 .

²⁾ انظر حكم محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 109 لسنة 2009.

الاختصاص بتوقيع الجزاء، ومع ذلك فإن المبدأ الراسخ مؤداه خضوع ملاءمة الجزاء التأديبي للرقابة، وذلك إذا كان الجزاء الموقع من المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب يتسم " بالغلو " والشدة التي لا تتناسب مطلقاً مع المخالفة دون أن يمتد لتخطي هذا النطاق والحكم بعقوبة أشد وبناء عليه، فإن ما انتهى إليه الحكمين السابقين هو استخلاص غير صحيح.

وما يؤكد وجهة النظر السابقة أن محكمة التمييز القطرية قد عدلت عن قضائها السابق حيث قضت في حكم حديث نسبياً بأنه " جعل المشرع بموجب القانون رقم (7) لسنة 2007 ولاية الدائرة الإدارية في دعوى الإلغاء يقتصر -بعد القبول الشكلي- على الحكم إما برفض الدعوى أو القبول الموضوعي بإلغاء القرار غير المشروع لسبب من الأسباب التي حددها القانون وعلى المحكمة أن تقف في هذه الحالة عند حد الإلغاء إذ لا يمنحها القانون ولاية إيقاع جزاء تأديبي آخر بعد إلغاء قرار الجزاء الذي ارتأت أنه غير مشروع وتسترد بذلك الجهة الإدارية سلطتها في توقيع الجزاء المشروع. وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وساير الحكم الابتدائي فيما انتهى إليه من تعديل القرار المطعون فيه الصادر بمجازاة المطعون ضده بإغلاق عيادته وإلغاء ترخيصي مزاوله المهنة والمنشأة وتخفيض هذا الجزاء إلى الإيقاف عن مزاوله المهنة لمدة سنة واحدة. فإنه يكون معيباً بما يوجب تمييزه لهذا السبب دون حاجة لبحث باقي أسباب الطعن⁽¹⁾.

ومن صور الغلو في توقيع الجزاء عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة جسامه الذنب وبين نوع الجزاء ومقداره.

(1) حكم محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 65 لسنة 2015.

في ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية " بأن عدم التناسب الظاهر بين الجزاء والمخالفة يخرج الجزاء عن حد المشروعية ويبطله ويحق للقضاء الإداري الحكم بإلغاء القرار دون أن يؤثر ذلك على حق الجهة الإدارية في توقيع الجزاء المناسب بعد ذلك⁽¹⁾.

رأينا الخاص:

وبأنزال المبادئ والقواعد والأحكام القضائية سالفه الذكر على تأديب العسكريين، باعتبارهم في الأصل موظفون عموميون، فأننا نلاحظ ما يلي:

أولاً: أن مشروعية تقدير السلطة التأديبية للجزاء الموقع على العسكري مناطها ألا يكون هذا التقدير مشوباً بالغلو، كما أن تكييف الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية يجب أن يتم على أنها إخلال عسكري بواجبات الوظيفة أو الخروج عليها، وأساس ذلك أن الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية ليست محددة حصراً ونوعاً وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، وكل فعل لم يحدد له ما يناسبه من جزاء يترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية بحسب تقديرها لدرجة جسامة هذا الفعل وما يستأهله من جزاء وفقاً للسلطة المقررة.

ثانياً: أن تناسب العقوبة مع الخطأ التأديبي يتحقق كلما جاء سبب القرار التأديبي متوافقاً مع محله وموضوعه، أي وجد توافق بين أهمية الوقائع التي أدت إلى صدور القرار وبين الأجراء المتخذ حيال هذه الوقائع مما يرتبه من آثار قانونية.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 159 لسنة 10 الصادر بجلسة 1966/1/8؛ أنظر كذلك في بنفس الاتجاه حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2935 لسنة 35 ق جلسة 8 / 2 / 1992، أشار إليه، د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 84.

المطلب الثالث: تسبيب القرار الصادر بالعقوبة التأديبية

يُقصد بتسبيب قرار الجزاء التأديبي ضرورة اشتمال القرار على بيان الوقائع والأسباب الموجبة لتوقيع الجزاء التأديبي، بمعنى إظهار الأسباب التي بُني عليها القرار التأديبي في محتوى القرار ذاته، وهنا يتحول السبب كركن أساسي من أركان القرار إلى ركن شكلي يترتب على مخالفته البطلان.⁽¹⁾

فالتسبيب إذن هو إفصاح السلطة المختصة بإصدار الجزاء التأديبي في صلب القرار أو الحكم على الأسباب والدوافع التي دعته إلى اتخاذ قرارها بمجازاة الموظف، وهي الوقائع المادية المنسوبة إليه، والتي كونت الأساس الذي اعتمد عليه في إصدار الجزاء التأديبي.

وتتضح أهمية تسبيب القرار التأديبي في مظاهر متعددة نذكر منها ما يلي:

1- إن التسبيب يدلنا على حقيقة نية الإدارة ومدى اتفاقها مع الحالة القانونية والواقعة التي

استمد منها القرار التأديبي أسبابه، إذ إن الغاية من منح الإدارة لسلطة تأديب موظفيها

هو ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واستمرار وردع من يريد الخروج عن أحكام

الوظيفة وآدابها، وهو ما يستلزم أن يكون القرار التأديبي مستنداً إلى وجود مخالفة

وظيفية، وهكذا تتضح حقيقة اعتبار تسبيب القرار التأديبي كأداة لتوجيهه نحو تحقيق

حسن سير الإدارة ومراقبتها.

2- تسهل عملية تسبيب القرار التأديبي من رقابة القضاء الإداري على أسباب القرار

(1) د/ مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، ط1، 1984م، صفحة 110 وما بعدها، وكذلك د. نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات الصادرة عن جامعة مؤتة، المجلد السابع، العدد (6)، 1992م، صفحة 36.

التأديبي خصوصاً إذا تبين أن أسباب القرار غير صحيحة، ولو ظنت الإدارة - بحسن

نية - أنها صحيحة إذ يكون القرار التأديبي في مثل هذه الحالة فاقداً لأساسه القانوني.

3- تُراعى عملية تسبب القرار الإداري جانب الموظف المخالف وتسهل عليه مهمة دفاعه

عن حقوقه، إذ يُكمل التسبب ضماناً للمواجهة وبالتالي إثبات براءة الموظف من خلال

اطلاعه على الأسباب والوقائع التي يمكن أن ينازع فيها.

4- تتضح أهمية وضرورة التسبب فيما توفره للقضاء الإداري من ضمان رقابة التكيف،

فمن المعروف أن المخالفة التأديبية لا تخضع من حيث المبدأ للمبدأ الحاكم في المجال

الجنائي (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) وهو ما يعني أن للسلطة التأديبية الحرية في

عدّ فعل ما مخالفة تأديبية وبالتالي معاقبة الموظف. وهذه الحرية لم تجد ما يحد منها

إلا فيما يمارسه القضاء من رقابة على تكيف الأفعال التي عدتها سلطة التأديب

مخالفة تأديبية، وعليه كيف يتسنى للقضاء ممارسة هذه الرقابة إذا لم يتضمن القرار

التأديبي سببه والوقائع التي عوقب عنها الموظف؟

5- يستطيع القاضي الإداري من خلال التسبب رقابة التناسب في توقيع العقوبة التأديبية،

إذ لا يتبين للقضاء الإداري مدى التناسب بين العقوبة والجريمة إلا من خلال الأسباب

الواردة في صلب القرار التأديبي.⁽¹⁾

(1) تجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أنه في حالة قيام القرار التأديبي على عدة أسباب، فإن استبعاد أي سبب من هذه الأسباب لا يؤدي إلى بطلان القرار طالما أن الأسباب الأخرى تؤدي إلى نفس النتيجة. أنظر في هذا الخصوص حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1034 لسنة 34 ق، جلسة 1991/5/4م والذي قضت فيه "أنه لا إلزام على المحكمة أن تشير في أسباب حكمها إلى كل ورقة أو مستند يقدم إليها، حيث يكفي لصحة الحكم أن تشير فقط إلى ما تستند إليه في أسباب حكمها، كسبب فيما انتهى إليه قضاؤها، وللمحكمة حرية تقدير ما تأخذ به مما يقدم إليها من مستندات وما تطرحه منها لعدم تأثيره في النزاع المعروض عليها."

وعلي ذلك يُعد التسبب من الضمانات المهمة في المجال التأديبي للموظفين سواء أكانوا من العسكريين ام المدنيين، وذلك لما يكفله هذا التسبب من اطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة للجزاء الموقع، والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها، واستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة، بما يفيد توافر أركان الجريمة التأديبية، بل وما يتيح للقضاء من إمكانية إعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام.(1)

وأخذاً بالقاعدة الأساسية والتي تقضي بتسبب الأحكام القضائية والقرارات التأديبية، فقد اعتنق المشرع القطري هذه القاعدة في قانون الخدمة العسكرية القطري رقم (31) لسنة 2006، حيث نص على ضرورة تسبب القرار الصادر بالعقوبة التأديبية، سواء أكانت صادرة من المجلس التأديبي الابتدائي أم من المجلس التأديبي الاستئنافي. وبالتالي فإن خلو القرار التأديبي من ذكر الأسباب التي بنى عليها أو تناقضها مع منطوقه يجعله باطلاً.(2)

(1) د/ رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص324؛ انظر كذلك د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 248.

(2) حيث نصت المادة (84) تكون جلسات مجلس التأديب سرية ، ويحضر المحال جميع مراحل إجراءاته ، وله أن يقدم دفاعاً مكتوباً أو شفاهة أو ينيب عنه أحد الضباط المجازين في الحقوق للدفاع عنه ، ويكون المحال آخر من يتكلم ، وللمجلس دائماً إخطاره بحضور جلساته، وإذا لم يحضر شخصياً أو لم ينب أحداً عنه ، جاز إصدار القرار في غيابة بعد التحقيق من صحة إخطاره ويكون قرار المجلس بأغلبية آراء أعضاء المجلس ، ويجب أن يكون مسبباً وموقعاً من رئيس المجلس وأعضائه .
كما نصت المادة (88) لمجلس التأديب عند نظر الطعن اتخاذ أي من الإجراءات المقررة لمجلس التأديب المنصوص عليها في هذا الفصل ، من تلقاء نفسه أو بناء على طلب المستأنف. ولمجلس التأديب الاستئنافي اتخاذ أي من الإجراءات الآتية :

- 1-عدم قبول الاستئناف شكلاً لرفعه بعد انقضاء ميعاده أو لانعدام صفة رافعه .
- 2-تعديل القرار المستأنف والجزاء المقضي به .
- 3-إلغاء القرار بالإدانة وتبرئة المستأنف .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم حديث لها أهمية ضمانة التسبيب، حيث قضت أن (تسبيب الأحكام هو أقوى الضمانات التي فرضها القانون على القضاة تحقيقاً للعدالة ومظهر قيامهم بما عليهم من واجب التدقيق والبحث وإمعان النظر للتعرف على الحقيقة التي يعلنونها فيما يفصلون فيه من قضايا، وبه وحده يسلمون من مظنة التحكم، وهو الدليل الذي يقدمونه بين يدي الخصوم والجمهور ويدعون به الجميع إلى عدلهم).⁽¹⁾

وفي حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا قضت بأنه: (من المبادئ العامة الأساسية للنظام العام القضائي ضرورة صدور الأحكام القضائية مسببة على نحو يرتبط معه منطوق الحكم بالأسباب المحددة الواضحة التي تحمل هذا المنطوق وتبرره من ناحية الواقع والقانون، بحيث يتمكن أطراف الخصومة من معرفة السند الواقعي والأساس القانوني الذي أقام عليه القاضي حكمه وفصله في النزاع على الوجه الذي أورده بمنطوق حكمه، وبالتالي يكون لكل منهم مباشرة حقه في الطعن على الحكم وإبداء دفاعه بشأن ما أورده من منطوق وما قام عليه من أسباب أمام محكمة الطعن، على نحو تتمكن معه من مباشرة ولايتها القضائية في مراجعة الأحكام المطعون فيها أمامها ووزنها بميزان الحق والعدل لما هو ثابت فيها من منطوق وأسباب محددة وواضحة، ويكون استخلاص محكمة الطعن لفهم القضاء الوارد بالحكم المطعون فيه بالرجوع إلى منطوق الحكم لأن القاضي في المنطوق يعبر عما حكم به بألفاظ صريحة

4-إلغاء القرار الصادر بالبراءة وتوقيع الجزاء المناسب .

5-رفض الاستئناف وتأييد القرار المستأنف .

وفي جميع الأحوال يجب أن يكون القرار مسبباً .

⁽¹⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 19 نوفمبر 2000م، الطعن رقم 4471، لسنة 44 ق، قاعدة رقم 3، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة 45، العدد الثاني، إبريل - يونية، سنة 2001م، ص192 وما بعدها؛ أنظر كذلك في تأكيد هذه الضمانة حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 21 مارس 1959م، الطعن رقم 207 لسنة 4 قاعدة رقم 85، مجموعة السنة الرابعة، ص 982.

وواضحة، أما أسباب الحكم فالمقصود منها في الأصل بيان الحجج التي أقنعت القاضي بما قضى به وجعلته يسلك في فهم الدعوى السبيل الذي ارتاح إليه، فهي تشمل الحجج القانونية والأدلة الواقعية التي بني عليها الحكم، ويتعين ارتباط الأسباب بالمنطوق ارتباطاً وثيقاً بحيث إذا وقع الحكم في تناقض ظاهر وجسيم بين السبب والمنطوق فإنه يغدو مخالفاً للقانون مما يعيبه قانوناً ويوجب القضاء بإلغائه...⁽¹⁾.

ولا يختلف موقف القضاء القطري في هذا الخصوص، حيث قضت محكمة التمييز القطرية أن "تسبب القرار الإداري يعني الإفصاح عن مجموع الحجج والمقدمات والاعتبارات والأسانيد الواقعية والفنية والقانونية التي شكلت قناعات جهة الإدارة بالنتيجة التي خلص إليها وبني على أساسها القرار، وقد يكون تسبب القرار اختيارياً، إذا ما أفصحت جهة الإدارة عن هذه الأسباب من تلقاء نفسها ودون التزام قانوني أو قضائي، أو يضحى واجباً، إذا فرض القاضي الإداري عليها الإفصاح عنها عند مراقبته لمشروعية القرار، أو التزام قانوني إذا ألزم المشرع جهة الإدارة به بموجب نص قانوني، وفي هذه الحالة الأخيرة يعتبر هذا التسبب شرطاً وركناً شكلياً لازماً لاستكمال شروط صحته، يستلزم معه أن يكون القرار مدوناً مكتوباً ومتضمناً في صلبه أسباب ومبررات صدوره، ويترتب على إهمال هذا الشرط فقدان القرار الإداري لأحد مظاهر مشروعيته الخارجية"⁽²⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4222 لسنة 42 ق، جلسة 26/5/2001م، مجموعة مبادئ السنة السادسة والأربعين، ص 1933 وما بعدها. انظر في نفس الاتجاه حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3627 لسنة 40ق، جلسة 9/12/1995م، وفي حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 189 لسنة 45ق، جلسة 20/6/1999م.

(2) الطعن رقم 254 لسنة 2018 إداري، جلسة 25 من سبتمبر سنة 2018

ولكي يحقق تسبب القرارات التأديبية هدفه، ويكون منتجاً في تحقيق الغاية من توافره كضمانة تأديبية فإنه يتعين أن تتوفر في القرارات التأديبية مجموعة من الضوابط،⁽¹⁾ نجملها فيما يلي:

أولاً، أن يكون التسبب مباشراً في القرار التأديبي: ويقصد بهذا الشرط أن يكون القرار التأديبي متضمناً في ذاته الأسباب القانونية والواقعية التي بُني عليها، وهو ما يفترض بدهاء ضرورة أن يكون القرار مكتوباً، وبذلك يُستبعد أن يكون القرار التأديبي شفويًا⁽²⁾.

وقد أكد القضاء الإداري في مصر على أهمية أن يكون التسبب في صلب القرار التأديبي، وعدم الاكتفاء بالإحالة، وأكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك حينما استبعدت التسبب بالإحالة في مجال التأديب في الوظيفة العامة، حيث قررت أنه لا يغني عن تسبب القرار الصادر من مجلس التأديب وجود تحقيق سابق عليه، والاقْتِصَار على الإحالة العامة إلى هذا التحقيق، أو الإشارة إلى حصول المداولة بين أعضاء مجلس التأديب في شأن موضوع المحاكمة جملة، وبالتالي فإن القرار المطعون فيه جاء خالياً من بيان الأسباب التي بُني عليها، وما انتهى إليه من إدانة ذوي الشأن مما أسند إليهم من وقائع.⁽³⁾

(1) وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على ضرورة تسبب قرار مجلس التأديب بنفس ضوابط تسبب الأحكام وإلا كان باطلاً. أنظر في هذا الخصوص حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم (4997)، السنة 46ق، جلسة 2001/12/9م، مشار إليه في كتاب د/ نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 373-374؛ أنظر كذلك د/ عبد المحسن السالم، العقوبات المقنعة، ط1، بغداد، 1986م، د. ن، ص 74.

(2) د. محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 129؛ د. محمود أبو السعود: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 320.

(3) د. عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 563. تجدر الإشارة إلى أنه يستثنى من هذا الأصل العام إذا كانت هناك دعويان مرتبطتان، ورأت المحكمة ضمهما لهذا الارتباط ليصدر فيهما حكم واحد، أو رأت المحكمة نظرهما على استقلال ولكن في جلسة واحدة مراعاة منها للارتباط بينهما، بحيث تصدر في كل منهما حكماً

ثانياً، أن يكون التسبب مصاحباً للقرار التأديبي: حتى يكون التسبب في القرار التأديبي معتبراً من الناحية القانونية، يجب أن يكون بيان الاعتبارات القانونية والواقعية متوفراً وقت إصدار القرار التأديبي، وهذا يستلزم الربط بين إصدار القرار والإفصاح عن الأسباب. إذ قد يترتب على عدم مصاحبة التسبب لصدور القرار التأديبي، فتح المجال أمام الإدارة إلى اصطناع أسباب أخرى إما لقرار محتمل أو تبريراً لقرار مفتعل.⁽¹⁾

ثالثاً، أن يكون التسبب كافياً للقرار أو الحكم التأديبي: لا يقصد بالتسبب الكافي للقرار التأديبي، ضرورة أن يشتمل على إيراد كل التفاصيل التي دفعت الإدارة أو المحكمة التأديبية إلى إصدار ذلك القرار، وإنما يقصد بالتسبب الكافي ضرورة أن تكون الأسباب الواردة في صلب القرار كافية وواضحة بالدرجة التي تمكن القاضي من أعمال رقابته على شرعية تلك الأسباب.

ومفاد ما تقدم أن يرد التسبب واضحاً وحاسماً، وهذا لا يتوافر في حالة إيراد عبارات عامة تشير إلى القانون بصفة عامة، إذ يجب إيراد النصوص أو المواد ولو بالإشارة إلى نصوص عامة في القانون، وبالإضافة إلى ذلك يلزم أن يتضمن القرار الأسباب المادية الحقيقية

مستقلاً بذاته، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنه: (للمحكمة استكمال أسباب حكمها في الدعوى الثانية بما أوردته من أسباب في حكمها بالدعوى الأولى، إذ إن الحكم الأول يعتبر على هذا الوجه جزءاً من الحكم الثاني ومتمماً له، وقد انتهت المحكمة تأسيساً على ذلك إلى عدم وجود قصور في التسبب في هذه الحالة. انظر في تأكيد ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 785 لسنة 23 ق، جلسة 1981/6/28م، القاعدة رقم 162، مجموعة مبادئ السنة 26، ص 1195.

(1) د/ محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 144.

للأمر الذي يتناوله القرار، ولا يكفي بمجرد الإشارة إلى الوقائع،⁽¹⁾ كما يجب تحديد الأفعال المنسوبة إلى الموظف المتهم بارتكاب المخالفة⁽²⁾، وتاريخ الواقعة ومكانها.

وفي هذا الخصوص تلخص محكمة القضاء الإداري في مصر عناصر التسبب الكافي في أحد أحكامها، حيث قضت أنه يكفي في تسبب القرار التأديبي الإيجاز، ولكن دون خلل أو إبهام، أو تجهيل أو غموض".⁽³⁾

رابعاً: أن يكون التسبب سائغاً ومتناسقاً: يُقصد بهذا الشرط أن تكون النتيجة التي انتهت إليها سلطة التأديب، أو الأسباب التي بُني عليها القرار التأديبي قد استخلصت من أصول موجودة من الأوراق وتنتجها مادياً وقانونياً، فإذا كانت هذه النتيجة منتزعة من أصول غير موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، فإن التسبب يكون غير سائغ ويكون القرار فاقداً لركن السبب.⁽⁴⁾

كما يجب أن يكون التسبب محدداً، ما يعني أن التسبب المبهم لا يؤخذ به، حيث لا يجوز أن يقوم مصدر القرار بالتسبب بمجرد استيفاء الشكل، وإنما يكون تنفيذ هذا الالتزام في ضوء الوظيفة التي يؤديها، وهي إحاطة صاحب الشأن بأسباب القرار حتى إذا ما اقتنع بها تقبلها، وإلا فله حق التظلم الإداري أو القضائي في حالة عدم اقتناعه.⁽⁵⁾

(1) د/ عبد الفتاح عبد البر، المرجع السابق، ص531.

(2) د/ محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص155.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 1948/11/17م، مجموعة السنة 3ق، ص43.

(4) د/ عبد الفتاح عبد الحليم، المرجع السابق، ص533.

(5) د/ محمود حلمي، القرار الإداري، ط2، دون دار نشر، القاهرة، 1985م، ص87.

وأخيراً يقتضي هذا الشرط ألا تتطوي الأسباب التي أوردها القرار في صلبه على تناقض مع النتيجة التي انتهى إليها في منطوقه. وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن إلى أنه: "يتعين ارتباط الأسباب بالمنطوق ارتباطاً وثيقاً بحيث إذا وقع الحكم في تناقض ظاهر وجسيم بين الحثيات والمنطوق فإنه يعدو مخالفاً للقانون مما يعيبه، حيث يبدو من العسير فهم القضاء الذي انتهى إليه، وما إذا كان قد حقق الغرض المنشود من إقامة الدعوى ووضع حد للنزاع القضائي من عدمه".⁽¹⁾

المطلب الرابع: سرية جلسات مجلس التأديب

من الضمانات الأخرى التي كفلها قانون الخدمة العسكرية القطري رقم (31) لسنة 2006 للعسكريين في مجال التأديب ضمانات سرية جلسات مجلس التأديب، حيث نصت المادة 84 على أنه " تكون جلسات مجلس التأديب سرية".

وتمثل سرية جلسات مجلس التأديب من هذه الوجهة إحدى الضمانات الإجرائية التي أوجب القانون العسكري اتباعها بخصوص محاكمة العسكريين أمام مجالس التأديب، وهي بهذه المثابة ضمانات، قد يترتب على تخلفها بطلان إجراءات المحاكمة، وما يستتبعها من جزاءات.

⁽¹⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا في طعن رقم 528 لسنة 41 ق، جلسة 1995/11/26م، حكمها في الطعن 1639 لسنة 34ق، جلسة 1998/3/7م، وحكمها في الطعن 4222 لسنة 42ق، جلسة 2001/5/26م.

ومبدأ سرية إجراءات محاكمة العسكريين، وإن كان يخالف مبدأ علانية المحاكمات، أيًا كانت طبيعتها سواء أكانت مدنية أو جنائية أو تجارية، إلا أنه يتفق مع الأصل العام في المحاكمات التأديبية والذي يقضي بضرورة سرية إجراءات جلسات المحاكمة.⁽¹⁾

ونعتقد أن مبدأ سرية إجراءات محاكمة العسكريين يجد ما يبرره الرئيسي في طبيعة الوظيفة العسكرية وما توجبه من واجبات وأوامر عسكرية غالباً ما تأخذ طابع السرية، وما تفرضه من التزامات وأسرار على عاتق العسكريين ليس فقط أثناء مدة خدمتهم بل تمتد إلى ما بعد انتهاء الخدمة، حيث تقترن هذه الواجبات والالتزامات بما يمس الأمن الوطني بمفهومه الواسع لدولة قطر، والمحافظة عليه تستوجب ضرورة أن تكون جلسات المجلس سرية.

وقاعدة وجوب أن تكون جلسات مجلس التأديب سرية تعد قاعدة أمرة من النظام العام،

وبالتالي لا يجوز مخالفتها.

(1) أنظر في هذا الخصوص نص المادة 97 من قانون الموارد البشرية القطري رقم 15 لسنة 2016، والتي تنص على تكون جلسات الهيئة التأديبية سرية. وتصدر الهيئة قرارها بعد سماع دفاع الموظف، ويكون الموظف آخر من يتكلم ويحضر الموظف بشخصه أمام الهيئة التأديبية.

الفصل الثالث: الضمانات اللاحقة على محاكمة العسكريين

تمهيد وتقسيم:

يعد التظلم الإداري بمثابة محاولة للصلح بين الفرد وجهة الإدارة أكثر منه افتتاح للمنازعة الإدارية - بمفهومها القانوني - بينهما، إذ يتيح الفرصة للفرد بأن يواجه الإدارة بما شاب قرارها من عيوب حتى تبادر لإصلاحه، قبل عرض النزاع على القضاء، فتقتنع الإدارة بالتظلم وترفع الظلم عن المتضرر أو تقنعه بخطأ موقفه، فالتظلم يؤدي إلى أعمال الرقابة الإدارية أولاً قبل الرقابة القضائية، ومن ثم لجهة الإدارة أن تفحص مدى مشروعية القرار وملاءمته ومناسبته. على أن التظلم الإداري، وإن كان يمثل على - نحو ما سبق بيانه - أحد الضمانات المقررة للعسكريين لتلافي توقيع العقوبة العسكرية عليهم أو تخفيفها، إلا أنه لا يعد وحده كافيًا لحماية العسكريين من جور أو ظلم الإدارة حال تعنتها أو رفضها للتظلم. ومن هنا تظهر أهمية ضمانات الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الصادرة بتوقيع الجزاءات على العسكريين، حيث تعد هذه الرقابة الضمانة الحقيقية والفعالة لمبدأ المشروعية، وتمثل من هذه الوجهة الملاذ الأخير للعسكري في حال لم تسعفه ضمانات التظلم.

وفي ضوء ما تقدم، يمكننا تناول هاتين الضمانتين في مبحثين رئيسيين على النحو التالي:

المبحث الأول: التظلم الإداري من القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية على العسكريين.

المبحث الثاني: الطعن القضائي ضد القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية على العسكريين.

المبحث الأول: التظلم الإداري ضد القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات

تأديبية على العسكريين

تمهيد وتقسيم:

تقتضي منا دراسة التظلم الإداري من القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية، أن نتعرض في البداية لمفهوم التظلم الإداري، ثم طبيعة هذا التظلم وما إذا كان من التظلمات الاختيارية أم الإجبارية، ثم شروط التظلم الإداري، وأخيرًا الأثر المترتب على تقديم هذا التظلم. وبناء عليه، فسوف نتناول هذه المسائل تباعًا في أربع مطالب رئيسية على النحو التالي:

- المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري.

- المطلب الثاني: طبيعة التظلم من القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية.

- المطلب الثالث: شروط التظلم الإداري.

- المطلب الرابع: آثار التظلم الإداري.

المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري

عرف البعض⁽¹⁾ التظلم الإداري بأنه: (طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة

النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون).

كما عرفه البعض الآخر بأنه⁽²⁾ "لجوء الفرد إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار طالبا

منها رفع الضرر الذي وقع عليه نتيجة لصدور القرار محل التظلم".

(1) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 318.

(2) د. صبري محمد السنوسي: الإجراءات أمام القضاء الإداري - دار النهضة العربية - 1998 - ص 13

وعرفه آخرون بأنه (1) " الإجراء الذي يقوم به صاحب الشأن ويعبر من خلاله عن عدم رضاه عن القرار الإداري، ويُقدّم للجهة الإدارية مُصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها بهدف حثها على إعادة النظر في ذلك القرار وتعديله أو إلغائه ".

ويعرف التظلم ايضاً بأنه: "لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار أصدرته يعتقد أنه معيب، ويطلب إلغاءه جزئياً أو كلياً"(2).

ومن جملة هذه التعريفات يمكننا تعريف التظلم الإداري بأنه إجراء قانوني يتقدم به ذو الشأن من المخاطبين بأحكام قرار إداري معين – أي من مس القرار مراكزهم القانونية – إلى جهة الإدارة بقصد إعادة النظر في هذا القرار.

والحكمة من وجود نظام التظلم الإداري هي أن الإدارة قد تقتنع بوجهة نظر مقدم التظلم، وتعترف بعدم مشروعية قرارها، فتقوم بسحبه أو تعديله فيمكن بذلك حل كثير من المنازعات بطريقة ودية دون تدخل القضاء. هذا بالإضافة إلى أن التظلم الإداري قد يدفع الإدارة إلى سحب قرارها أو تعديله لعدم الملاءمة، وهو ما لا يمكن إدراكه عن طريق القضاء الذي يقتصر دوره في الأصل على رقابة المشروعية.(3)

وعلى ذلك يؤدي التظلم لتعزيز مبدأ الشفافية والعدالة فيما يتعلق بحقوق الموظف، فضلاً عن فتح قنوات الاتصال الإيجابي وتعزيز الثقة بينه وبين جهة الإدارة ، كذلك يؤدي التظلم الإداري إلى تقليل الدعاوى والمنازعات الإدارية أمام الجهة القضائية، فإذا رأت الإدارة أن المتظلم

(1) د. فؤاد محمد عبد الكريم: التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم . دار النهضة العربية . 2004. ص 14

(2) د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، جامعة آل البيت، دار المسار للنشر والتوزيع، (2004)، ص 250.

(3) د. ماجد راغب الطلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 319.

على حق في تظلمه، فإنه يحق لها إنهاء المنازعة الإدارية في مراحلها الأولى، أما إذا رفضت التظلم أو لم تبت فيه خلال الزمن المحدد فيجوز للمتظلم اللجوء إلى الجهة القضائية.

وتتجلى أهمية التظلم الإداري في إتاحة المجال للإدارة للتأني والحيطة والموضوعية، كما أنه يشكل رقابة فعالة، للكشف عن مستوى أداء الموظفين لأعمالهم، وتحديد مسؤولياتهم، إذ أن كثرة التظلم من موضوع معين، أو من جهة إدارية بعينها، يُعد مؤشراً على وجود خلل ينبغي معالجته.

وفي هذا الصدد تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه (... علة تقديم التظلم الإداري لمصدر القرار أو لمن يعلوه في السلم الرئاسي، إنما هي احتمال تبين خطأ القرار والعدول عنه بسحبه في المدة القانونية، ولا شبهة في أن هذه العلة تنتفي عندما ينص القانون على نهائية القرارات الإدارية، ومادامت العلة تدور مع المعلول وجوداً وهدماً، ففي حكم عدم تظلم المدعي من قرار لجنة التأديب مادام القانون نص على أنه نهائي، ولا سلطات للجنة ولا لأية سلطة إدارية أخرى أعلى منها في أن تعيد النظر في القرار توطئة لتعديله أو سحبه...⁽¹⁾.

وعلى ذلك فإنه " كي يحدث التظلم الإداري أثره يجب أن ينصب على قرار معين بذاته، وأن يقدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، متضمناً الإشارة إلى القرار والمطاعن التي يوجهها المتظلم إليه وبصفة عامة كافة عناصر التظلم، وأن يكون هذا التظلم جدياً.

⁽¹⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1242، لسنة 43 ق، ع، جلسة 2001/11/20م، مجلة المحاماة، العدد الثاني، سنة 2003م، ص 295.

المطلب الثاني: طبيعة التظلم من القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية

من المعلوم أن التظلمات بوجه عام تنقسم من حيث مدى إلزاميتها إلى تظلمات اجبارية وتظلمات اختيارية، فيكون التظلم اجبارياً، حينما يتدخل المشرع ويتطلب صراحة تقديم التظلم من القرار الإدارية إلى الجهة الإدارية التي أصدرته أو الجهة الرئاسية لها. أما التظلم الاختياري، فهو ذلك التظلم الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية من أحد القرارات الماسة بمركزه القانوني دون أن يكون ملزم قانوناً بتقديم هذا التظلم، أي أن الفرد يقدم التظلم في هذه الفرضية الأخيرة طواعية واختياراً، وذلك كوسيلة يوفر بها على نفسه مشقة اللجوء للقضاء.⁽¹⁾

وتبدو أهمية التمييز بين هذين النوعين من التظلمات في خصوص تحديد شروط دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري. إذ بالرغم من اتفاقهما من حيث الأصل في الأثر المترتب عليهما، ألا وهو قطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء إلى حين أن تجيب الإدارة صراحة أو ضمناً على هذا التظلم، فإنهما يختلفان في كون التظلم الإجمالي شرطاً أساسياً لرفع دعوى الإلغاء، ومن ثم يترتب على تخلفه الحكم بعدم قبول الدعوى لعدم استيفاء شروط رفعها، أما التظلم الاختياري فتقديمه جوازي، ولا يعد شرطاً من شروط قبول دعوى الإلغاء، وهو ما يعني أن لصاحب الشأن سلطة تقديرية في تقديمه من عدمه، و يكون مخيراً حينئذ بين سلوك سبيل التظلم من القرار محل الطعن أو طريق التقاضي منه بشكل مباشر.⁽²⁾

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2014، ص.79.

(2) د. علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، ج 1، ط 1، دار الثقافة والنشر، الأردن، سنة 2004، ص 450 - 453.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الأصل العام في التظلمات هي التظلمات الاختيارية، والاستثناء هي التظلمات الاجبارية، فالتظلم لا يكون إجباريًا إلا عندما يتدخل المشرع ويتطلب صراحة التظلم من نوعية معينة من القرارات. أما في أحوال سكوت المشرع عن تنظيم مسألة التظلم، فإن هذا السكوت هو بمثابة قرينة على أن التظلم هو تظلم اختياري، ومن ثم يترك لصاحب الشأن حرية تقديمه من عدمه (1).

وفي ضوء ما تقدم يتعين علينا أن نناقش طبيعة التظلم من القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية، وما إذا كان هذا التظلم من التظلمات ذات طبيعة إجبارية أم طبيعة اختيارية. يتعين التنويه في هذا السياق قبل الرد على هذا التساؤل أن المشرع القطري قد ذهب صراحة في المادة 89 من المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية، عند الحديث عن نفاذ العقوبات التأديبية الصادرة من المجلس التأديبي الاستئنافي، على النص على أن "للأمير السلطة المختصة أو من تفوضه، بحسب الأحوال، عند نظر اعتماد القرار الصادر بالإدانة، الأمر بإلغائه، أو العفو عن الجزاء الصادر به، أو تخفيضه إلى الجزاء المناسب." (2)

ومفاد ما تقدم أن المشرع في قانون الخدمة العسكرية لم يجعل من قرارات مجالس التأديب الابتدائية أو الاستئنافية قرارات نهائية قابلة للطعن عليها مباشرة أمام القضاء، وإنما تتطلب لنفاذها وصيرورتها نهائية اعتمادها من السلطة المختصة التي تملك، كما أشرنا سلفًا، إلى

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 80.

(2) المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية، المادة 89.

إلغاء العقوبة أو تخفيضها، وهو الأمر الذي يجعل التظلم منصباً في هذه الأحوال على قرارات السلطة المختصة باعتماد قرارات الإدانة، لا قرار المجلس التأديبي.⁽¹⁾

وبالعودة إلى التساؤل الرئيسي المتعلق بطبيعة التظلم من القرارات الصادرة من سلطة الاعتماد بتوقيع عقوبات على العسكريين، نجد أنه يتنازع الإجابة على هذا التساؤل اتجاهين رئيسين، نبينهما فيما يلي:

الاتجاه الأول: ومؤدى هذا الاتجاه أن التظلم في القرارات التأديبية هو تظلم وجوبي، أي أنه يتعين على صاحب الشأن تقديمه قبل سلوك طريق الطعن القضائي، حيث يعد التظلم في هذه الحالة شرط رئيسي لقبول دعوى الإلغاء، ويترتب على تخلفه عدم قبول الدعوى لعدم سابقة الفصل فيها.

(1) أنظر في تأكيد وجهة النظر المتقدمة حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 41 لسنة 2013 تمييز مدني، جلسة 16 من أبريل سنة 2013، حيث قضت أنه لما كان القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية قد أورد في المادة الأولى منه تعريفاً للقرارات الإدارية النهائية على أنها «القرارات الإدارية الصادرة من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، وقرارات سلطة التصديق والاعتماد»، وكان النص في المادة العاشرة من ذات القانون على أنه « تسري على المنازعات الإدارية التي يجوز الطعن عليها وفقاً لأحكام هذا القانون، إجراءات التظلم ومواعيده المنصوص عليها في القوانين السارية، ولا يكون القرار الإداري الصادر في هذه الأحوال نهائياً جائزاً الطعن عليه بالإلغاء أو التعويض، إلا بعد استنفاد مراحل التظلم التي تحددها تلك القوانين»، بما مفاده أن القرار الإداري يكون نهائياً متى لم يحتاج نفاذه إلى تصديق أو اعتماد سلطة إدارية تعلو سلطة إصداره، وإلضفاء شرط النهائية على القرار الإداري فإنه يتعين أن يتوافر فيه شرطان أولهما: أن يقضى مُصدر القرار تحقيق أثره فور صدوره، وثانيهما ألا يعلق نفاذه على اعتماد سلطة رئاسية للسلطة التي أصدرته. وإذ كان ذلك، وكان مؤدي المواد (1)، (88)، (89) من المرسوم لقانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية أن قرارات مجلس التأديب الاستئنافي الصادرة بالإدانة يتعين اعتمادها من السلطة المختصة - وهو في هذه الحالة وزير الداخلية - ومن ثم يكون قرار الوزير بالتصديق وبعتماد قرار مجلس التأديب الاستئنافي هو قرار إداري نهائي ولم يرسم القانون رقم (31) لسنة 2006 المذكور طريقاً للتظلم منه، ومن ثم يجوز رفع دعوى إلغاء في الميعاد المقرر بموجب المادة السادسة من القانون رقم (7) لسنة 2007 سالف الذكر، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى بعدم قبول طلب الإلغاء لعدم سابقة التظلم فإنه يكون معيباً بما يوجب تمييزه بالنسبة لهذا الجزء من الحكم، دون الشق الآخر المتعلق برفض طلب التعويض والذي لم يكن محل طعن

فالتظلم في القرارات الصادرة من سلطة المختصة باعتماد قرارات الإدانة الصادرة من المجلس التأديبي، يجعل منها قرارات إدارية تأديبية نهائية يتعين التظلم منها قبل رفع دعوى الإلغاء.

ويجد هذا الاتجاه سنده الرئيسي في نصوص وأحكام القانون القطري. حيث نصت المادة (5) من قانون المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007 على عدم جواز قبول طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية، ومنها القرارات التأديبية، قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية، وانقضاء المواعيد المقررة للبت في التظلم، وقد اعتنقت هذا الاتجاه بعض أحكام الدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية.⁽¹⁾

الاتجاه الثاني: ومؤدى هذا الاتجاه أن التظلم من القرارات الصادرة من السلطة المختصة باعتماد قرارات الإدانة الصادرة من المجلس الاستئنافي هو تظلم اختياري وليس وجوبي، أي أن صاحب الشأن له مطلق الحرية في تقديم التظلم، أو اللجوء مباشرة إلى طريق الطعن القضائي. ويجد هذا الاتجاه سنده في أحكام قانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم بقانون رقم 31 لسنة 2006. حيث أغفل المشرع تمامًا مسألة تقديم التظلمات في القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية على العسكريين. ومؤدى هذا السكوت، أن المشرع قد اعتمد التظلمات الاختيارية في خصوص هذه النوعية من القرارات، الأمر الذي يضحى معه تقديم هذا التظلم جوازي

(1) القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، المادة 5. وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن الدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية قد اعتنقت هذا الاتجاه وانتهت تأسيسًا على ذلك إلى عدم قبول طلبات الإلغاء في قرارات سلطة الإعتقاد ما لم يتم التظلم منها مسبقًا. أنظر في هذا الخصوص حكم محكمة الاستئناف الدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية في الطعن رقم رقم 109 لسنة 2011، بتاريخ 24-12-2013.

لصاحب الشأن، إن شاء قدمه وإن لم يشأ كان له سلوك طريق الطعن القضائي مباشرة باعتباره ليس من شرطاً من شروط قبول الدعوي.

كما يجد هذا الاتجاه سنده في أحكام محكمة التمييز القطرية، والتي مالت إلى الأخذ بالطابع الاختياري للتظلم في أحكامها.

ويؤكد استقرار هذا الاتجاه في قضاء محكمة التمييز، ما قضت به عام 2012 عندما أكدت أن عدم تقديم التظلم في القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات تأديبية في الميعاد المحدد قانوناً لتقديمه يترتب عليه اعتبار التظلم كأن لم يكن ومن ثم لا يؤدي إلى انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء، حيث قضت أن الطاعن حضر أمام مجلس التأديب الاستئنافي بجلسته المنعقدة في 2008/6/12 وصدر القرار المطعون فيه في حضوره وتظلم منه بتاريخ 2008/8/28 - أي بعد الميعاد المقرر وفقاً لحكم المادتين (6)، (9) من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن المنازعات الإدارية - وبالتالي لا يعتد به، ومن ثم تكون الدعوى قد أقيمت دون سابقة التظلم من القرار المطعون فيه بالنسبة لطلب إلغاء القرار المطعون فيه وهو ما يتعين القضاء به»⁽¹⁾.

كذلك انتهت محكمة التمييز في إحدى سوابقها الحديثة إلى تمييز أحد الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية بعدم قبول طلب إلغاء القرار الصادر بتوقيع عقوبة تأديبية على العسكريين لعدم سابقة التظلم منها، واصفة إياه بالحكم المعيب والمخالف للقانون، فقضت بأن " مؤدي المواد (1)، (88)، (89) من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية أن قرارات مجلس التأديب الاستئنافي الصادرة بالإدانة يتعين اعتمادها من السلطة المختصة - وهو في هذه الحالة وزير الداخلية - ومن ثم يكون قرار الوزير

(1) الطعن رقم 18 لسنة 2012 تمييز مدني . إداري، جلسة 3 من أبريل سنة 2012

بالتصديق وباعتماد قرار مجلس التأديب الاستئنافي هو قرار إداري نهائي ولم يرسم القانون رقم (31) لسنة 2006 المذكور طريقاً للتظلم منه، ومن ثم يجوز رفع دعوى إلغاءه في الميعاد المقرر بموجب المادة السادسة من القانون رقم (7) لسنة 2007 سالف الذكر، وإن خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى بعدم قبول طلب الإلغاء لعدم سابقة التظلم، فإنه يكون معيباً⁽¹⁾.

وما نعتقد بصحته في هذا الشأن أن التظلم من قرارات سلطة الاعتماد هو تظلم اختياري وليس وجوبي، وسندنا في ذلك أن المشرع لم يرسم طريقاً خاصاً للتظلم من قرار سلطة الاعتماد في المرسوم بقانون رقم 31 لسنة بشأن الخدمة العسكرية، وهذا القانون الأخير يعد بمثابة الشريعة الخاصة ولا يخل بهذا الرأي أن المشرع قد أوجب لاحقاً من خلال القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية قد وضع القاعدة العامة بشأن جميع القرارات التأديبية حيث أوجب ضرورة التظلم من جميع القرارات التأديبية ولم يستثن منها شيئاً، لأن القاعدة أن الخاص يقيد العام وثم لا يتعين تطبيق ما ورد في هذا القانون الأخير تأسيساً على قاعدة النص اللاحق ينسخ النص السابق.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق ويؤكد صحة الرأي السابق، أنه بالنظر للطبيعة الاختيارية للتظلم التي اعتمدها القضاء في أحكامه فإن العسكري المدان بموجب قرار صادر من المجلس التأديبي الاستئنافي ومعتد من جانب السلطة المختصة، غير ملزم بالانتظار حتى تفصل سلطة الاعتماد في تظلمه، إذا له الحق في أن يقوم برفع دعواه أمام القضاء طالباً إلغاء

¹⁾ (الطعن رقم 41 لسنة 2013 تمييز مدني، جلسة 16 من أبريل سنة 2013

القرار الصادر من سلطة الاعتماد بتوقيع العقوبة المحكوم بها من قبل المجلس الاستئنافي عليه.⁽¹⁾

وعلي هذا النحو تواترت أحكام القضاء ، مؤكدة علي عدم جدية التظلم في هذه الحالة ، وذلك

كما سيأتي تفسيره لاحقاً .

المطلب الثالث: شروط التظلم

حتى ينتج التظلم الإداري أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء وانفتاح ميعاد جديد، فإنه لا

بد من توافر شروط معينة في هذا التظلم، نجلها فيما يلي:

أولاً: أن يكون القرار محل التظلم قراراً تأديبياً يتصف بالنهائية:

يجب أن ينصب التظلم على قرار إداري صدر بالفعل، وعلم به صاحب الشأن بأحد

الطرق المقررة قانوناً، وذلك حتى تتمكن الإدارة من إعادة النظر في قرار صدر فعلاً

واتضحت معالمه، فلا يمكن التظلم من قرار لم يصدر بعد.⁽²⁾

وفي رأينا يجب أن يرد التظلم الإداري بعد صدور القرار إذ لا معنى لرفع تظلم عن

قرار لم يصدر بعد، فالتظلم إنما يكون "من القرارات الإدارية النهائية، وهي التي يجوز

المطالبة بإلغائها، أما التظلم الذي يقدم عن قرارات إدارية غير نهائية فإنه لا يترتب عليه

أثر.

(1) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 323 وما بعدها.

(2) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 320.

والقرار النهائي هو الذي يصدر ويكون نافذاً دون حاجة إلى تصديق من سلطة إدارية أعلى، أما إذا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي فلا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار النهائي.⁽¹⁾

ويترتب على ما تقدم، أن التظلم في خصوص القرارات التأديبية بشأن العسكريين يتعين توجيهه ضد قرار سلطة المختصة باعتماد قرارات الإدانة الصادرة من المجلس الاستئنافي، على اعتبار أن هذه الأخيرة مهما طال الزمن بها، لا تعد قرارات نهائية، وإنما يتعين لاعتبارها نهائية، اعتمادها من قبل السلطة المختصة، والتي تملك كما بينا سلطة تعديلها أو إلغائها.

وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأن "القرار الإداري يكون نهائياً متى لم يحتاج نفاذه إلى تصديق أو اعتماد سلطة إدارية تعلو سلطة إصداره، ولإضفاء شرط النهائية على القرار الإداري فإنه يتعين أن يتوافر فيه شرطان أولهما: أن يقصد مُصدر القرار تحقيق أثره فور صدوره، وثانيهما ألا يعلق نفاذه على اعتماد سلطة رئاسية للسلطة التي أصدرته"⁽²⁾.

لذلك لا يجوز التقدم بتظلم إداري من قرار تأديبي لا زال نفاذ أثره يحتاج لتصديق سلطة أعلى لما في ذلك من استباق للأحداث، وربما تعدّله تلك السلطة أو تلغيه، مما التظلم منه لا معنى له.

(1) اللواء/ محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 1215، د. مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 320، د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 230.

(2) الطعن رقم 41 لسنة 2013 تمييز مدني، جلسة 16 من أبريل سنة 2013

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث قضت بأنه (... ليس يكفي لتوفر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادراً من صاحب الاختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مصدره تحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرةً بمجرد صدوره، وألا تكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي...⁽¹⁾).

ثانياً: يشترط في التظلم أن يكون واضحاً مستوفياً للبيانات المطلوبة بشأنه قاطعاً في معناه دون تعميم أو تجهيل وفقاً لما سبق تحديده.

حيث يشترط في التظلم أن يكون مستوفياً للبيانات المطلوبة بشأنه وفي ذلك حددت المادة (3) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2008 هذه البيانات⁽²⁾ حيث نصت على أنه: "يجب أن يتضمن التظلم البيانات التالية:

1. اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.
 2. تاريخ صدور القرار المتظلم منه، وتاريخ نشرة في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو تاريخ إعلان المتظلم بالقرار، أو تاريخ علمه اليقيني في حالة عدم نشر القرار أو الإعلان به.
 3. موضوع القرار والأسباب التي بُني عليها التظلم.
- ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 234 لسنة 9ق، ع جلسة 1966/11/20م، قاعدة رقم 24 مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 12، ص 260.

(2) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2008 بإجراءات التظلم من بعض القرارات الإدارية النهائية والتأديبية.

وتهدف هذه البيانات إلى أن يكون التظلم واضحاً في مدلوله (1) حتى يمكن الإدارة من معرفة القرار المتظلم منه ومعرفة المتظلم والأسباب التي بنى عليها تظلمه ومعرفة هدفه وذكر هذه البيانات يجعل التظلم صحيحاً، بالرغم من إغفال بعض البيانات الأخرى.

وذكر البيانات السابقة أمر ضروري لجعل التظلم صحيحاً، إلا أنه لا يشترط في المتظلم أن يذكر في تظلمه وجه العيب في القرار، بل يكفي أن يستعطف الإدارة لتعدل عن قرارها الضار بمركزه القانوني.

وعدم كفاية البيانات المذكورة في التظلم للدلالة على المتظلم أو على قصده تجعل التظلم مجهلاً ولا ينتج أثره فيما يتعلق بميعاد إقامة الدعوى، ولكن إذا اتبع المتظلم تظلمه ببيان كاف من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الإدارة، عندئذ يعتد بالتظلم من تاريخ وصول البيان إلى الإدارة، فإذا كان تالياً للميعاد المحدد قانوناً لتقديم التظلم فلا ينتج أثره. ثالثاً: أن يقدم التظلم إلى السلطة المختصة:

مفاد هذا الشرط أنه يتعين حتى ينتج التظلم أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء، أن يتم تقديمه إلى السلطة المختصة باعتماد قرارات الإدانة الصادرة من المجلس التأديبي الاستئنافي. وتتمثل هذا السلطة في فرضية دراستنا في وزير الداخلية أو من يفوضه في ذلك. (2)

ويعني ما تقدم أنه في أحوال صدور قرار الاعتماد من الوزير، فإنه يكون لذوي الشأن التظلم منه ولأثماً أمام الوزير باعتبار أن الوزير هو صاحب السلطة الرئاسية العليا في

(1) د. عبد الوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبية. دار الفكر العربي. ص 11
(2) أنظر في ذلك المادة 89 من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية

نطاق وزارته. أما في الأحوال التي يصدر قرار اعتماد الادانة ممن فوضهم الوزير، فإنه يحق لذوي الشأن في هذه الأحوال تقديم التظلم إما ولائياً لذات السلطة التي أصدرت القرار، وإما رئاسياً لوزير الداخلية باعتباره أعلى سلطة في نطاق وزارته كما أشرنا. رابعاً: أن يكون التظلم مجددياً:

ويقصد بهذا الشرط أن يكون القرار المتظلم منه قابلاً للسحب أو التعديل من جانب السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها.

ويتفق هذا الشرط مع الحكمة التي قام عليها استلزامه، ألا وهي الرغبة في تقليل المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريقة أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إذا رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه.

ولا وجه للنعي هنا بأنه لا يمكن الطعن في قرارات المجلس الاستئنافي بتوقيع العقوبة التأديبية على العسكرية باعتبار أن هذه الأخيرة قد استنفذت سلطتها بإصدار حكمها وأن التظلم لن يكون مجددياً في هذه الأحوال، ذلك أن المشرع في قانون الخدمة العسكرية لم يجعل من قرارات مجالس التأديب الابتدائية أو الاستئنافية قرارات نهائية قابلة للطعن عليها مباشرة أمام القضاء، وإنما تتطلب لنفادها وصيرورتها نهائية اعتمادها من السلطة المختصة التي تملك كما أشرنا سلفاً إلى إلغاء العقوبة أو تخفيضها، وهو الأمر الذي يجعل التظلم منصباً في هذه الأحوال على قرارات السلطة الإدارية المختصة باعتماد قرارات الإدانة، لا قرارات المجلس التأديبي.⁽¹⁾

(1) أنظر في تأكيد وجهة النظر المتقدمة، حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، تاريخ الجلسة 5 فبراير 1952، السنة السادسة ص. 427، مشار إليه في كتاب دكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 2015، ص. 632، حيث قضت بأن إذا كان قانون العمد قد نص على أن قرارات لجنة الطعون نهائية،

وينبني على ما سبق، أنه في أحوال إحجام سلطة الاعتماد عن قبول أي تظلمات أو إفصاحها عن إرادتها في عدم الاستجابة لأي من الطلبات المقدمة أو إعادة النظر فيها، فإن التظلم في هذه الأحوال يكون غير مجدئاً، ولا يترتب عليه بالتبعية انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء.⁽¹⁾

خامساً: أن يقدم التظلم من ذوي الشأن صاحب المصلحة:

ومن ثم يشترط في التظلم الإداري أن يكون من شأن القرار الإداري محل التظلم المساس بمصلحة المتظلم، أو مركزه القانوني، وذلك بأن يؤثر تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له أو من يمثله قانوناً، وبناء عليه لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية.

ويترتب على ما تقدم إنه إذا كان القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية قد تضمن توقيع العقوبة على أكثر من شخص، وقام احدهم دون الآخرين برفع التظلم، فإن الآخرين لا يستطيعون الاستناد إلى هذا التظلم للتحدي بانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء.⁽²⁾

سادساً: تقديم التظلم في الميعاد المحدد قانوناً:

ويقصد بذلك الشرط أن يقدم التظلم في نفس ميعاد دعوى الإلغاء، ألا وهو ستون يوماً من تاريخ إعلان أو علم صاحب الشأن بالقرار الصادر من سلطة الاعتماد، ذلك أنه بقوات هذا الميعاد يسقط الحق في الطعن القضائي ويتحصن القرار بالرغم من عدم

ومن ثم فلا يجوز لأية هيئة إدارية أن تنقضها، فقد كان من الواجب على المدعي أن يطعن في قرار اللجنة أمام هذه المحكمة عقب العلم به خلال ستين يوماً ... ولا عبء بالتظلم ما دام القرار لا يجوز التظلم منه إلى جهة إدارية".

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 85.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة عشرة، 2011، ص. 125.

مشروعيته، ومنعاً للتكرار نرجى تفصيل ذلك إلى المطلب الثاني في المبحث الثاني من هذا الفصل.⁽¹⁾

هذا وقد سبقت الإشارة إلي أن العسكري المدان بموجب قرار صادر من المجلس التأديبي الاستئنافي ومعتمد من جانب السلطة المختصة، غير ملزم بالانتظار حتى تفصل سلطة الاعتماد في تظلمه، إذا له الحق في رفع دعواه أمام القضاء طالباً إلغاء القرار الصادر من سلطة الاعتماد بتوقيع العقوبة المحكوم بها من قبل المجلس الاستئنافي عليه.

المطلب الرابع: الأثر المترتب على التظلم الإداري

بينما فيما سبق أن المشرع القطري لم يحدد نظاماً خاصاً للتظلم ضد قرارات المجلس الاستئنافي، ولكن انطلاقاً من أهمية هذه الوسيلة الرقابية التي تمارسها الإدارة على نفسها، فقد استقر العرف على الأخذ بالتظلم الإداري في قرارات السلطة المختصة باعتماد القرارات الصادرة بالإدانة من مجالس التأديب، وذلك بالرغم من إنشائه للدوائر الإدارية، وتخويلها سلطة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية، كوسيلة رقابية.

(1) أنظر في هذا الخصوص المادة 6 من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، حيث نصت على أن "ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً. وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية، ويجب أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسيباً. ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة، بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال."

ويهدف التظلم كما بينا من قبل في تمكين السلطة التأديبية من مراجعة نفسها عند تقديم التظلم إليها من الموظف الموقع عليه الجزاء، فإذا رأت أن المتظلم على حق في تظلمه، فتكفيه ونفسها عناء اللجوء إلى القضاء لما في ذلك من إطالة لأمد النزاع فيما بينهما، أما إذا رفضت الجهة الإدارية التظلم، أو لم تبت فيه خلال المدة المقررة - والتي تختلف حسب القرار المتظلم منه -، فيجوز للمتظلم اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغاء القرار، وهو ما يسمى بالتظلم القضائي (1).

وفي هذا الخصوص لا تقتصر رقابة سلطة الاعتماد بمناسبة فحصها للتظلمات على جوانب المشروعية فحسب، وإنما تمتد لتشمل كذلك جوانب الملائمة. ويحق لها حينئذ أن تقوم بسحب القرار المتظلم منه، أو إلغائه، أو تعديله، أو استبداله بغيره.

ويترتب على تقديم التظلم في الميعاد المحدد قانوناً ومستوفياً لشروطه قطع ميعاد دعوى إلغاء، على أن يبدأ ميعاد جديد في السريان، من تاريخ بت الإدارة فيه، صراحة أو ضمناً. ولكن يتعين التفرقة في هذا الخصوص بين ثلاث فرضيات ممكنة بمناسبة رد سلطة الاعتماد على طلب التظلم.

أولاً: قبول سلطة الاعتماد للتظلم:

إذا أجابت سلطة الاعتماد مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية خلال المهلة الزمنية المحددة قانوناً للمتظلم إلى الطلبة سواء بسحب أو تعديل القرار التأديبي محل التظلم، فإن ذلك يترتب عليه إنهاء النزاع التأديبي بأقصر الطرق، ولا يكون للمتظلم حاجة للالتجاء من خلال الدعوى القضائية إلى المحاكم للمطالبة بإلغاء القرار مادامت جهة

(1) حكم محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم 189 لسنة 2010، جلسة 4-1-2011.

الإدارة قد أجابته إلى طلبه.⁽¹⁾ والبت في التظلم لا يلزم شكلاً معيناً بل يكفي أن يوافق الرئيس الإداري المختص على المذكرة التي توضع في شأن التظلم.⁽²⁾

ثانياً: رفض سلطة الاعتماد الصريح للتظلم:

وتتحقق هذه الفرضية عندما تجيب سلطة الاعتماد على طلب التظلم برفضه، سواء بشكل كلي أو جزئي. ويترتب على هذا الرفض إنهاء أثر التظلم القاطع للميعاد، وتبدأ مدة طعن جديدة بعد ظهور موقف الإدارة من التظلم، أي من تاريخ صدور قرار الإدارة بالرفض الصريح وإعلان صاحب الشأن به.⁽³⁾

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى ان قانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية قد أوجب في المادة السادسة منه على ضرورة تسبيب القرارات الصريحة برفض التظلم. ولا يشترط أن ترد الأسباب في صلب القرار، بل يجوز أن تكون واردة في مذكرة خاصة ببحث التظلم وبحيث انتهت الأسباب الواردة بها إلى اقتراح رفض التظلم، ووافق الرئيس الإداري المختص بالبت في التظلم على هذه المذكرة.⁽⁴⁾

ثالثاً: الرفض الضمني للتظلم:

(1) د. مصطفى عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المطبعة الأهلية، دبي، 1998م، ص 210، اللواء/ محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 1214.

(2) اللواء/ محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 1218.

(3) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 322 وما بعدها.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 823 لسنة 3ق، جلسة 1958/3/8م، القاعدة رقم 102 مجموعة المبادئ القانونية في سنة 3، ص 920. (متى ثبت أن قرار الوزير الصادر برفض التظلم ثابت بتأشيرته منه مدونة على ذيل المذكرة المرفوعة إليه من مفوض مجلس الدولة لدى الوزارة بنتيجة فحص هذا التظلم والمتضمنة بياناً مفصلاً للأسباب والأسانيد التي انتهت منها المفوض إلى التوصية برفض التظلم المذكور والتي اعتنقها الوزير، إذ أخذ بنتيجتها، فلا وجه للنعي على هذا القرار أنه غير مسبب).

تتحقق أحوال الرفض الضمني في الأحوال التي تمتع فيها سلطة الاعتماد عن الإجابة على طلب التظلم خلال مدة 60 يوماً من تاريخ تقديمه، إذا رتب المشرع على سكوت الإدارة قرينة على وجود قرار صمني بالرفض، ويبدأ ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء في هذه الحالة من تاريخ انقضاء مدة 60 يوماً المقررة للبت في التظلم.⁽¹⁾

لكن مما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق، أن اتخاذ الإدارة جانب الصمت مدة ستين يوماً لا يعد دائماً وفي جميع الأحوال رفضاً ضمناً أو سلبياً، فقد استقر في القضاء الإداري على أن مرور هذه المدة إنما يمثل قرينة بسيطة على وجود هذا القرار الضمني أو السلبى، وهذه القرينة قد تنتفي بقرائن أخرى فينتفي معها قيام القرار الضمني بالرفض، وذلك من خلال مسلك الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً، وبذلك لا يلتزم المتظلم باللجوء إلى قضاء الإلغاء فور انتهاء مدة الستين يوماً، بل يمتد الميعاد على الرغم من عدم الرد خلال الستين يوماً ليرى قرار الإدارة النهائي ويحدد موقفه على أساسه.⁽²⁾

وهذا ما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا بالقول: (إنه وإن كان قانون مجلس الدولة قد نص على أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يعتبر بمثابة رفضه، أي أن القانون افترض في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الضمني من قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة على المتظلم، إلا أنه يكفي في تحقيق معنى الاستفادة المانعة من هذا الافتراض أن

(1) أنظر في هذا الخصوص المادة 6 من القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية؛ أنظر كذلك حكم محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم 189 لسنة 2010، جلسة 4-1-2011.

(2) د. صبري محمد السنوسي: الإجراءات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص16، د. رمضان بطيخ: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 331 وما بعدها.

يتبين أن السلطة الإدارية إذا استشعرت حق المتظلم فيه قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل استجابته ومن ثم يمتد ميعاد بحث التظلم في هذه الحالة حتى يصدر من الجهة الإدارية ما ينبئ عن عدولها عن هذا المسلك ويعلم به صاحب الشأن...⁽¹⁾.

وهناك فارق جوهري بين مسلك الإدارة الإيجابي (لبحث التظلم) ومسلكها الإيجابي (للاستجابة للتظلم)، فالمسلك الأول مهما طال أمده الزمني ليس من شأنه أن ينفي قرينة الرفض الضمني للتظلم، والمستفادة من فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون رد عليه، فمسلك الإدارة الإيجابي (لبحث التظلم) هو أمر طبيعي، وهو واجبها الذي يفترض قيامها به بالنسبة إلى أي تظلم يقدم إليها، ومن ثم فلا ينفي القرينة المذكورة، أما المسلك الإيجابي الواضح في سبيل الاستجابة للتظلم فمن شأنه نفي قرينة الرفض الضمني للتظلم مادام هذا المسلك قائماً وإلى أن يحسم بقرار.⁽²⁾

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3066 لسنة 31ق، ع جلسة 17/1/1988م، الموسوعة الإدارية الحديثة، جزء 33، ص 840.

(2) اللواء/ محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 1214.

المبحث الثاني: الطعن القضائي ضد القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات

تأديبية على العسكريين

تمهيد وتقسيم:

تعد الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة بحق العسكريين آخر وأهم الضمانات التي يلجأ إليها العسكري، إذا لم تسعفه الضمانات السابقة عليها ولا سيما التنظيم الإداري.

وتهدف الرقابة القضائية إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، فهي " تلك الرقابة التي تمارسها السلطة القضائية على أعمال الإدارة العامة القانونية والمادية كافة، باستثناء ما يخرج منها من نطاق تلك الرقابة بناءً على نص تشريعي أو لأسباب يقررها القضاء" (1).

وفي ضوء ما تقدم، فسوف نتناول من خلال هذا المبحث تحديد المحكمة المختصة بنظر الطعون في القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين، ثم نبين ميعاد الطعن في القرارات الصادرة بشأن العسكريين، ثم نستعرض أسباب الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين، وأخيراً، نعرض لآثار الحكم بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين. وبناء عليه فسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب رئيسية نتناول فيها هذه الموضوعات تباعاً على النحو التالي:

(1) د. توفيق حرز الله: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فلسطين "دراسة مقارنة"، جامعة بيرزيت، رام الله، 2015، ص 158.

- المطلب الأول: المحكمة المختصة بنظر الطعون في القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين.

- المطلب الثاني: ميعاد الطعن في القرارات الصادرة بشأن العسكريين.

- المطلب الثالث: أسباب الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين.

- المطلب الرابع: آثار الحكم بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين.

المطلب الأول: المحكمة المختصة بنظر الطعون في القرارات التأديبية الصادرة

بشأن العسكريين

إزاء سكوت المشرع القطري في المرسوم بقانون رقم 31 لسنة 2006 عن تحديد الجهة

القضائية المختصة بنظر الطعون في القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين، كان لزاماً علينا الرجوع للقواعد العامة في توزيع الاختصاص القضائي بين مختلف الدوائر الملحقة بالمحاكم القطرية.

وبالرجوع إلى القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، نجد

أن المشرع القطري قد عهد إلى الدوائر الإدارية باختصاص حصري للفصل في الطعون المقامة ضد القرارات التأديبية، غير أن القانون قد ميز بين القرارات التأديبية الصادرة من السلطة الرئاسية من ناحية، وتلك الصادرة من مجالس التأديب من ناحية أخرى. فعهد بالأولي للدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية، حيث نصت المادة الثانية (في البند الثاني) من القانون سالف الذكر على أن تختص الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التي

يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية التأديبية والنهائية الصادرة بشأنهم.⁽¹⁾ أما الطعون الخاصة بإلغاء قرارات مجالس التأديب وقرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فعهد المشرع بالطعون المتعلقة بها إلى الدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية، استناداً نص المادة الثامنة من ذات القانون.⁽²⁾

والحقيقة أننا نتفق تماماً واتجاه المشرع القطري فيما قرره من اختصاص الدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية بنظر الطعون الخاصة بإلغاء قرارات مجالس التأديب ، وليست الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية، إذ من جعل هذه الأخيرة صاحبة الاختصاص من شأنه إطالة أمد النزاع وتعطيل مصلحة المتقاضين في حصولهم علي حكم بات ، ويتخذ الطعن أربع درجات حيث إن قرار مجلس التأديب الابتدائي يتم الطعن فيه أمام مجلس التأديب الاستئنافي ابتداءً ، ثم درجات التقاضي أمام القضاء الإداري ، وهذا مما لا شك فيه يعد أمراً شاذاً.

ويثور التساؤل في هذا الخصوص عن الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة بإدانة وتوقيع العقوبة على العسكريين، وما إذا كانت مجرد قرارات تأديبية تستوجب الطعن عليها أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية، أم هي قرارات صادرة من مجالس تأديبية استنفذت سلطاتها بمجرد إصدارها لها، ومن ثم ينعقد الاختصاص بالفصل في الطعون المتعلقة بها للدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية.

وللإجابة على السؤال المتقدم، فإنه يتعين الرجوع إلى أحكام المرسوم بقانون رقم 31 لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية لتحديد الطبيعة القانونية لما يصدره المجلس

(1) أنظر في هذا الخصوص المادة 2 من القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية

(2) أنظر ذات القانون المادة رقم 8.

التأديبي الاستئنافي للعسكريين من قرارات، حيث يتبين لنا أن المرسوم لم يجعل من قرارات المجلس التأديبي الاستئنافي قرارات نهائية، مما يمكن وصفها بالأحكام التي لا تقبل التعديل أو الإلغاء من جانب سلطة أعلى، وإنما على العكس اشترطت المادة 89 من ذات المرسوم صراحة لنفاد هذه القرارات وصيرورتها نهائية ضرورة اعتمادها من جانب سمو الأمير والسلطة المختصة أو من تفوضه، بل ومنحت ذات المادة للسلطات المتقدمة سلطة تقديرية واسعة، عند نظر اعتماد القرار الصادر بالإدانة، الأمر بإلغائه، أو العفو عن الجزاء الصادر به، أو تخفيضه إلى الجزاء المناسب.⁽¹⁾

ومفاد ما تقدم أن الطعون بإلغاء العقوبات التأديبية الموقعة على العسكريين من مجلس التأديب الاستئنافي، إنما هي في حقيقتها طعون في قرارات السلطة المختصة باعتماد قرارات الإدانة الصادرة من المجلس التأديبي الاستئنافي، أي أن الطعن في هذه الحالة موجه إلى قرار إداري تأديبي وليس حكم تأديبي.

وقد أكدت محكمة التمييز القطرية في أحكامها ما تقدم، حيث قضت بأن "مؤدي المواد (1)، (88)، (89) من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية أن قرارات مجلس التأديب الاستئنافي الصادرة بالإدانة يتعين اعتمادها من السلطة المختصة - وهو في هذه الحالة وزير الداخلية - ومن ثم يكون قرار الوزير بالتصديق وباعتماد قرار مجلس التأديب الاستئنافي هو قرار إداري نهائي."⁽²⁾

(1) أنظر في ذلك المادة 89 من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية.

(2) حكم محكمة التمييز، الطعن رقم 41 لسنة 2013، جلسة 2013-04-16.

هذا وقد درجت أحكام القضاء القطري على الحكم باختصاص الدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية وحدها بنظر المنازعات المتعلقة بالطعون في القرارات الصادرة بإدانة العسكريين من قبل المجلس التأديبي الاستئنافي، عملاً بظاهر المادة الثامنة من القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية والذي عهد إلى الدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية بنظر الطعون في قرارات مجالس التأديب.

ولا شك أن قرارات المجلس التأديبي الاستئنافي في دولة قطر، هي قرارات غير نهائية بالتطبيق لصريح نص المادة 89 من المرسوم بقانون رقم 31 لسنة 2006، ومن ثم لا يمكن الطعن عليها استقلالاً ما لم يتم اعتمادها من السلطة المختصة، وبناء عليه يكون الطعن في هذه الحالة موجه إلى قرار السلطة الإدارية، لا قرارات المجلس التأديبي الاستئنافي، الأمر الذي يجعل القضاء الإداري وحده صاحب الاختصاص الأصلي في الفصل في هذه الطعون.

هذا وقد أكدت محكمة التمييز ذاتها، كما أشرنا سلفاً، عدم نهائية قرارات المجلس التأديبي الاستئنافي، وضرورة خضوعها للاعتماد من جانب السلطة المختصة. الأمر الذي يجعل قرار سلطة المختصة بالتصديق وبعتماد قرار مجلس التأديب الاستئنافي في هذه الأحوال قرار إداري نهائي.⁽¹⁾

ويؤكد وجهة النظر المتقدمة، والتي نعتقها، أنه في الأحوال التي تري فيها السلطة المختصة، تخفيف العقوبة أو استبدالها، فإن صاحب الشأن في هذه الأحوال، إذا أراد سلوك طريق الطعن القضائي، فإن لا يمكن له الطعن في قرار المجلس التأديبي لأنه ببساطة لم يتناول

(1) حكم محكمة التمييز، الطعن رقم 41 لسنة 2013، جلسة 16-04-2013.

العقوبة المطعون فيها، وإنما يتعين عليه الطعن في قرار سلطة الاعتماد بتوقيع العقوبة باعتباره قرار نهائي صادر من السلطة الرئاسية.

المطلب الثاني: ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية الصادرة بشأن

العسكريين

تضمنت المادة (6) من القانون القطري رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية ميعاد رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية النهائية، حيث نصت على أن " ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً ".

وإذا كان مفاد ما تقدم، أن وسائل العلم بالقرار الإداري في القانون القطري تتمثل في النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني بالقرار، إلا أنه في مجال تأديب العسكريين، وحيث لا يوجب القانون نشر هذه النوعية من القرارات، فإن ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة من سلطة الاعتماد بتوقيع عقوبات تأديبية على العسكريين لا يبدأ إلا من تاريخ إعلان ذوي الشأن بهذا القرار أو من تاريخ تحقق علمه اليقيني به.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المقصود بالقرار محل الإعلان أو العلم اليقيني هو - كما أشرنا سلفاً - قرار السلطة المختصة باعتماد قرار الإدانة الصادر من المجلس التأديبي الاستئنافي، وليس قرار هذا المجلس الأخير، ذلك أن قانون الخدمة العسكرية، كما بينا سلفاً، لم يجعل من قرارات مجالس التأديب الابتدائية أو الاستئنافية قرارات نهائية مما يمكن الطعن عليها

أمام القضاء، وإنما اشترط لصيرورتها نهائية اعتمادها من السلطة المختصة. ولما كان القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن المنازعات الإدارية يتطلب لرفع دعوى الإلغاء أن يتعلق الأمر بقرار إداري نهائي، فإن مفاد ذلك أن بداية ميعد الطعن يرتبط لزوماً بتاريخ اعتماد السلطة المختصة لقرارات المجلس التأديبي الاستئنافي، وليس تاريخ صدور قرارات المجلس.⁽¹⁾

وعلى أية حال، فسوف نحاول فيما بيان مفهوم الإعلان والعلم اليقيني اللذان يعتد بهما

في بداية حساب ميعد دعوى الإلغاء:

أولاً: سريان الميعاد من تاريخ تحقق الإعلان:

الإعلان هو إجراء بمقتضاه تقوم الإدارة بإخبار ذوي الشأن بالقرار الذي اتخذ بشؤونهم،

والذي تترتب آثاره بالنسبة له أو لهم وحدهم دون غيرهم.

و ينبغي - في نظرنا - لكي يكون الإعلان منتجاً تحقق ما يلي:

1- أن يكون موجهاً إلى صاحب الشأن شخصياً أو وكيله الاتفاقي.

(1) بالرغم من استقرار أحكام القضاء القطري على الأخذ بوجهة النظر السالفة (أنظر في هذا الخصوص على سبيل المثال حكم محكمة التمييز، الطعن رقم 41 لسنة 2013، جلسة 16-04-2013) إلا أن هناك بعض الأحكام القليلة التي اعتدت في بداية احتساب ميعد دعوى الإلغاء بتاريخ صدور قرار المجلس التأديبي الاستئنافي، دون اشتراط اعتماده من السلطة المختصة، ومن هذه الأحكام ما قضت به محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم 18 لسنة 2012 تمييز مدني . إداري، جلسة 3 من أبريل سنة 2012 من أن "الطاعن حضر أمام مجلس التأديب الاستئنافي بجلسته المنعقدة في 2008/6/12 وصدر القرار المطعون فيه في حضوره وتظلم منه بتاريخ 2008/8/28 - أي بعد الميعاد المقرر وفقاً لحكم المادتين (6)، (9) من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن المنازعات الإدارية - وبالتالي لا يعتد به، ومن ثم تكون الدعوى قد أقيمت دون سابقة التظلم من القرار المطعون فيه بالنسبة لطلب إلغاء القرار المطعون فيه وهو ما يتعين القضاء به».

2- أن يأتي محققاً العلم التام بمحتويات القرار ومضمونه، بحيث يمكن لذى الشأن التعرف على اسم الجهة مصدرة القرار ومضمونه بل وأسبابه - إذا كان واجب التسيب - وتقدير ذلك جميعه متروك للمحكمة.

ثانياً: سريان الميعاد من تاريخ ثبوت العلم اليقيني بالقرار

يقصد بالعلم اليقيني في مجال دعوى الإلغاء علم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري علماً يقينياً رغم عدم إعلان أو نشر هذا القرار بالوسائل المحددة قانوناً لهذا الغرض. ولذا فإن ميعاد الطعن بالإلغاء يسرى ابتداء من هذا العلم. فالعلم اليقيني بالقرار المطعون فيه يعد إذن بمثابة وسيلة تقوم مقام الإعلان أو النشر فيما يتعلق ببدء ميعاد الطعن بالإلغاء. وهذا يتفق في الواقع والمنطق القانوني، ذلك أنه إذا كان الإعلان أو النشر وهما وسيلتان لعلم صاحب الشأن بالقرار الإداري، يؤديان إلى بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، فإن تحقق هذا العلم بأية وسيلة أخرى يصلح كذلك كأساس لبدء سريان هذا الميعاد⁽¹⁾.

ولكن يشترط في العلم اليقيني الذي يأخذ حكم النشر أو الإعلان أن يكون حقيقياً وفعالاً لا ظنياً أو افتراضاً. وأن يكون هذا العلم اليقيني منصباً على كل عناصر القرار الإداري حتى يمكن لصاحب الشأن الإحاطة والتنبه لذلك.

هذا وقد قضت محكمة التمييز القطرية في هذا الصدد بانة " يقوم العلم اليقيني - بالقرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية - مقام نشر القرار اللائحى أو إعلان صاحب الشأن به

(1) د/ رمضان بطيخ: قضاء الإلغاء ضمانته للمساواة وحماية للمشروعية، دراسة تأصيلية في نظم القضاء الإداري المقارن،

إذا كان القرار فردياً، ويشترط للعلم اليقيني أن يتوافر به أمران أولاً: أن يكون يقينياً لا ظنياً، وألا يكون افتراضياً، فلا يكفي إذا لبدء ميعاد رفع الدعوى الأخذ بالظن أو الافتراض بعلم صاحب الشأن بالقرار بل يجب في العلم الذي يقوم مقام النشر أو الإعلان أن يكون إيجابياً ومؤكداً لا مستنتجاً من قرائن تقبل العكس.

كما قضت محكمة التمييز القطرية في حكم آخر بأن العلم اليقيني بالقرار الإداري الذي تبدأ به مواعيد التظلم أو الطعن عليه مقصودة علم صاحب الشأن بمضمون القرار وفحواه أيأ كان مصدر علمه، وتقدير ذلك من سلطة محكمة الموضوع دون معقب شريطة أن تكون الاعتبارات التي اعتمدها للتعرف على ثبوت هذا العلم مؤدية للنتيجة التي انتهت إليها⁽¹⁾.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه يقع على الإدارة عبء إثبات تحقق العلم اليقيني بالقرار، حيث انها هي التي تدعى تحقق هذا العلم حال دفعها بعدم قبول دعوى الإلغاء لرفعها بعد الميعاد. وبالتالي، فإنه في حالة عدم استطاعة الإدارة نفي ما يدعيه المدعى من علمه بالقرار في تاريخ معين يؤدي إلى سريان ميعاد الطعن بالإلغاء من هذا التاريخ وتكون دعواه مقبولة شكلاً متى لم يمض على علمه بالقرار ستين يوماً من التاريخ الذي يدعى علمه بالقرار فيه.

(1) الطعن رقم 230 لسنة 2013 تمييز مدني جلسة 3 من ديسمبر سنة 2013.

المطلب الثالث: أسباب الطعن القضائي في القرارات التأديبية الصادرة بشأن

العسكريين

بقصد بأسباب الإلغاء العيوب التي تصيب القرار التأديبي، فتجعل منه قرار عير مشروع، ومن ثم فإن الإلغاء لا يتم إلا إذا تحقق سبب من أسباب الإلغاء.

وقد أشرط المشرع القطري في القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية أن يكون الطعن لقبول طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية مبنياً على أحد الأسباب التالية⁽¹⁾:

1- عدم الاختصاص

2- وجود عيب في الشكل.

3- مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها

4- إساءة استعمال السلطة.

وقد أضاف القضاء إلى هذه العيوب عيباً خامساً، ألا وهو عيب السبب.

وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأنه " المقرر-في قضاء محكمة التمييز

-أن القرار الإداري هو ذلك الذي تفصح به الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي

(1) المادة (4) يشترط لقبول طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المبينة في البندين (2)، (3) من المادة السابقة، أن يكون الطعن مبنياً على أحد الأسباب التالية:

1- عدم الاختصاص.

2- عيب في الشكل.

3- مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

4- إساءة استعمال السلطة.

ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض الجهات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.

يطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكنًا وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. ولسلامة هذا القرار يلزم توافر أركان خمسة هي الاختصاص والشكل والغاية والسبب والمحل " (1).

وسوف نعالج هذه الأسباب تفصيليًا فيما يلي:

أولاً: عيب عدم الاختصاص

عرفه البعض بأنه صدور القرار الإداري خلافاً لما يقرره القانون من قواعد الاختصاص⁽²⁾، فتلك القواعد هي التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك القدرة على إبرام التصرفات العامة⁽³⁾. أما محكمة القضاء الإداري في مصر، فعرفته بأنه: (عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر) (4).

وغني عن البيان أن تحديد قواعد الاختصاص من عمل المشرع، وعلى الجهات الإدارية أن تلتزم بهذا التحديد، ومن ثم فإنه لا يجوز لها أن تخرج على تلك القواعد، أو الاتفاق على تعديلها، لأنها تتعلق بالنظام العام⁽⁵⁾.

(1) الطعن رقم 217 لسنة 2018 إداري، جلسة 21 من مايو سنة 2018؛ الطعن رقم 353 لسنة 2017 إداري، جلسة 2 من يناير سنة 2018، حيث قضت المحكمة في حكم حديث لها بأن " المقرر أن رقابة القضاء على القرارات الإدارية هي رقابة يمارسها القضاء للتعرف على مدى مشروعية هذه القرارات من حيث مطابقتها للقانون من عدمه...."

(2) د. أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 515.

(3) انظر الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق 676، وانظر كذلك الدكتور/ طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، طبعة 1970م، بدون جهة نشر، ص 428، وكذلك الدكتور/ عثمان خليل عثمان، مجلس الدولة، طبعة 1956، بدون جهة نشر، ص 252 .

(4) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 27 من يناير 1957م، في الطعن رقم 1867 لسنة 8 ق، قاعدة رقم 114، مجموعة أحكام السنة 11، ص 172.

(5) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، طبعة 2000م مرجع سابق، 357 وما بعدها، وكذلك انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسته 1957/1/27م، في القضية رقم (1967) لسنة (8) ق، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، السنة الحادية عشر، مرجع سابق، ص 172.

كذلك فإن الخروج عن قواعد الاختصاص يختلف بحسب درجة هذا الخروج، فقد يكون بدرجة جسيمة كصدور قرار تأديبي من جهة ليست ذات اختصاص تأديبي، الأمر الذي يعد اغتصاباً للسلطة، ويصبغ القرار الإداري بصفة الانعدام - لا البطلان - مع ما يترتب علي ذلك من آثار أبرزها عدم التقيد بمواعيد الطعن ، وجواز الدفع بعدم الاختصاص في أي حالة تكون عليها الدعوى، ولا يسقط هذا الدفع بعدم إبدائه في مراحل معينة، وللمحكمة المختصة أن تقضي بعدم الاختصاص ولو لم يدفع به أحد الخصوم.

وفي ذلك قضت محكمة التمييز بأنه إذا انطوى القرار الإداري على مخالفة صارخة للقانون تتحدر به إلى مجرد العمل المادي المعدوم الأثر فإنه لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن عليه، ويجوز رفع الدعوى بشأنه دون التقيد بميعاد الطعن فيه⁽¹⁾.

كما قد يكون هذا الخروج بدرجة بسيطة، كصدر القرار من ذات الجهة الإدارية، ولكن من شخص غير الذي أناط به القانون سلطة إصداره، فإن العيب الذي يصيب القرار في مثل هذه الحالة يكون عيباً بسيطاً، ومن ثم يكون القرار قابلاً للإبطال⁽²⁾.

ثانياً: عيب مخالفة الشكل والإجراءات

يقصد بعيب مخالفة الشكل عدم مراعاة مصدر القرار للشكليات والإجراءات التي أوجبها القانون عند إصدار القرار الإداري.⁽³⁾ إذ يجب على جهة الإدارة أن تحترم القواعد المنظمة

(1) الطعن رقم 224 لسنة 2013 تمييز مدني . إداري، جلسة 21 من يناير سنة 2014.

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في القضية رقم (207) لسنة (1) ق، المنشور في مجموعة المجلس، السنة الثالثة، ص 317.

(3) انظر الدكتور/ فؤاد العطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 577؛ انظر الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر، الطبعة الأولى، 2000/2001م، ص 213.

للإجراءات والأشكال في القرار الذي تنوي إصداره، فإذا تنكرت لهذه القواعد أصيب القرار بعيب مخالفة الإجراءات أو الشكل⁽¹⁾.

وتتجلى أهمية قواعد الشكل في مجال القرارات الإدارية في كونها تعد وسيلة أساسية لحماية للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء، إذ أن إتباع السلطة الإدارية لهذه القواعد يجنبها مواطن الزلل والتسرع في اتخاذ القرارات، ويمنحها فرصة للتدبير والتروي ودراسة الموضوع من كافة جوانبه حتى لا تصدر قرارات متسرفة، وبالتالي تقل القرارات الإدارية غير المشروعة⁽²⁾.

والأصل أن السلطة الإدارية حرة - حسب الأصل - في اختيار الطريقة التي تصدر فيها قراراتها ما لم يلزمها القانون خلاف ذلك.

وركن الشكل في القرار الإداري يتضمن صور عديدة من الشكليات والإجراءات التي يجب مراعاتها عند إصدار القرار، وقد ميز الفقه بين نوعين مختلفين منها⁽³⁾:

النوع الأول: الإجراءات السابقة على صدور القرار وتشمل كافة الخطوات التي يلزم اتخاذها قبل إصداره وإلا أصبح القرار غير مشروع، ويطلق على هذا النوع اصطلاح الإجراءات، مثل إجراء التحقيق قبل توقيع الجزاء التأديبي أو الانضباطي وسماع أقوال صاحب الشأن في ذلك.

(1) انظر الدكتور/ الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة 1992م، ص 229 وص 230.

(2) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، طبعة 2000م، مرجع سابق، ص 375 وما بعدها.

(3) انظر الدكتور / مصطفى عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، طبعة أولى، طبعة 1990م، بدون جهة نشر، ص 49

النوع الثاني: الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار باعتباره وسيلة للتعبير عن إرادة السلطة الإدارية، أي الصورة التي يجب أن يفرغ فيها القرار عند إصداره، ويطلق على هذا النوع اصطلاح (الشكليات).

ويكتسب ركن الشكل أهمية خاصة في مجال تأديب العسكريين، حيث أوجب القانون مراعاة مجموعة من الإجراءات والشكليات في القرارات الصادرة بتوقيع عقوبة تأديبية على العسكريين. ومن قبيل هذه الإجراءات والشكليات التي سبق وأن بياناها في الفصلين السابقين، أن يسبق توقيع العقوبة التأديبية تحقيق مستوفي لكامل الضمانات والمقومات التي نص عليها القانون، ومنها كذلك ما يتعلق بضرورة تمكين المتهم من ممارسة حقوق دفاعه كاملة، ومنها ما يتعلق بسرية جلسات المحاكمة، ومنها ما يتعلق بتسبب القرارات الصادرة بإدانة العسكريين من مجالس التأديب.⁽¹⁾

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القضاء القطري يفرق في هذا الخصوص بين ما يعد من الإجراءات والشكليات الجوهرية من ناحية وبين ما يعد من الإجراءات والشكليات غير الجوهرية من ناحية أخرى، فيقضي بالبطلان حال تخلف أي من الإجراءات والشكليات الأولى دون الثانية. ويكون الاجراء أو الشكل جوهرياً، وفقاً لما هو مستقر عليه في قضاء محكمة التمييز "إذا نص

(1) أنظر في هذا الخصوص حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 254 لسنة 2018 إداري، جلسة 25 من سبتمبر سنة 2018، حيث قضت بأن " تسبب القرار الإداري يعني الإفصاح عن مجموع الحجج والمقدمات والاعتبارات والأسانيد الواقعية والفنية والقانونية التي شكلت قناعات جهة الإدارة بالنتيجة التي خلص إليها وبني على أساسها القرار، وقد يكون تسبب القرار اختيارياً، إذا ما أفصحت جهة الإدارة عن هذه الأسباب من تلقاء نفسها ودون التزام قانوني أو قضائي، أو يضحي واجباً، إذا فرض القاضي الإداري عليها الإفصاح عنها عند مراقبته لمشروعية القرار، أو التزام قانوني إذا ألزم المشرع جهة الإدارة به بموجب نص قانوني، وفي هذه الحالة الأخيرة يعتبر هذا التسبب شرطاً وركناً شكلياً لازماً لاستكمال شروط صحته، يستلزم معه أن يكون القرار مدوناً مكتوباً ومتضمناً في صلبه أسباب ومبررات صدوره، ويترتب على إهمال هذا الشرط فقدان القرار الإداري لأحد مظاهر مشروعيته الخارجية."

القانون صراحة على بطلانه أو إذا شابه عيب لم تتحقق بسببه الغاية من الإجراء ولا يحكم بالبطلان عليه إذا ثبت تحقق الغاية من الإجراء»⁽¹⁾ .

ثالثاً: عيب المحل

محل القرار الإداري (هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في المركز أو المراكز القانونية القائمة، بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم، أو إلغائه)، وبالتالي يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً وجائزاً قانوناً⁽²⁾

أما إذا كان محل القرار الإداري غير ممكن، أو كان مستحيلًا يصبح القرار منعماً⁽³⁾، كما يجب أن يكون محل القرار جائزاً أي مشروعاً، ومن ثم إذا خالف القرار النظام العام والآداب العامة أو حكم القانون، فإنه يكون غير مشروع ومستوجباً للإلغاء .

ويعتبر هذا العيب من أهم عيوب القرار الإداري وأكثرها شيوعاً في الواقع العملي، ذلك أن رقابة الاختصاص والشكل تعد رقابة خارجية لا تنصب على مضمون القرار وفحواه، بينما

(1) جلسة 18 من يونيو سنة 2013، الطعن رقم 113 لسنة 2013 تمييز مدني

(2) انظر الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 315.

(3) استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا أن انعدام المحل يترتب عليه انعدام القرار الإداري. في تأكيد ذلك أنظر الأحكام التالية انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسته 1992/5/3م، في الطعن رقم (4358) لسنة (37) ق، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة للأستاذ / حسن الفكهاني، الجزء (35)، مرجع سابق، القاعدة (280)، ص 822، وحكمها الصادر بجلسته 1993/2/28م، في الطعن رقم (3004 و 2648) لسنة (34) ق، المنشور في المرجع السابق، القاعدة (281)، ص 833 وما بعدها، حيث قررت : (يلزم في القرار الإداري أن يكون محله هو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه. أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته 1986/6/29م، في الطعن رقم (2074) لسنة (29) ق المنشور في المرجع السابق، الجزء (35) قاعدة رقم (516)، ص 939، وكذلك حكمها الصادر بجلسته 1984/12/9م، في الطعن رقم (675) لسنة (28) ق، المنشور في مجموعة المحكمة للسنة الثلاثين، الجزء الأول، بند (40)، ص 220، وكذلك حكمها الصادر بجلسته 1991/12/1م في الطعن رقم (1941) لسنة (33) ق، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، المرجع السابق، الجزء (35)، ص 1055 .

رقابة القضاء الإداري هي رقابة هدفها التأكد من احترام الإدارة للقواعد القانونية الموضوعية، وهي لصيقة بمحل القرار الإداري ومضمونه⁽¹⁾.

كما أن لهذا العيب أهمية خاصة في مجال توقيع العقوبات التأديبية، حيث يتطلب هذا الركن في العقوبة التأديبية الموقعة على العسكري توافر جميع ضوابط الجزاء التي ينبغي ومراعاتها والالتزام بها عند فرض العقوبة، ومنها على سبيل المثال "شرعية العقوبة وشخصيتها وملائمتها للمخالفة، وعدم تعددها، وعدم رجوعيتها والمساواة في فرضها."⁽²⁾

وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأنه "المقرر - أن للسلطات التأديبية- ومنها المحاكم التأديبية- سلطة تقدير درجة خطورة الذنب الإداري وما يناسبها من جزاء، حيث إن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو في تقدير الجزاء وأن تكون ملائمة بين درجة خطورة الذنب الإداري ومقداره، ولما كان قد ثبت للمحكمة أن المخالفة تشكل ذنباً إدارياً يكشف عن إصرار المخالف عما دأب عليه من إهمال وعدم اكتراث واحترام للوظيفة العامة التي يشغلها ولجهة عمله وتماديه في تكرار تلك المخالفة، وكان ذلك باعترافه سواء بالتحقيقات أو بمذكرات دفاعه، فإن مجازاته بما لحقه من جزاء يتناسب مع الذنب الإداري الذي اقترفه وحتى

(1) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 795 وما بعدها، وكذلك أستاذنا الدكتور/ محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام (القضاء الإداري)، طبعة 1987، بدون جهة نشر، ص 831 وما بعدها. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن عيب مخالفة القانون له صور متعددة، منها ما يتعلق بمخالفة تطبيق القانون، ومنها ما يتعلق بالخطأ في تطبيق القانون، ومنها ما يتعلق بالخطأ في تفسير القانون. للمزيد من أحكام محكمة التمييز حول صور عيب المحل أنظر حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 113 لسنة 2013 تمييز مدني، جلسة 18 من يونيو سنة 2013

(2) فاضل جبير، مردع سابق، ص 263.

يكون مثلاً واضحاً لكل من يخل بشرف وأمانة مقتضيات الوظيفة، ومن ثم يكون النعى بالغلو وعدم المساواة لا يصادف صحيح القانون⁽¹⁾

رابعاً: عيب الغاية أو إساءة استعمال السلطة

يقصد بعيب الغاية أو الانحراف بالسلطة، أو إساءة استعمال السلطة هو أن يمارس مصدر القرار الإداري السلطة التي خولها له القانون لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها له⁽²⁾، وترتيباً على ذلك فإن الغاية من القرار الإداري هي الهدف أو الغرض النهائي الذي تريده السلطة الإدارية من اتخاذ القرار، إذ أن القرار الإداري ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة مقررة لجهة الإدارة لتحقيق غرض معين هو المراد من اتخاذه⁽³⁾.

وفي النظام التأديبي يجب على السلطة التأديبية المختصة عند استخدام سلطتها التأديبية في إصدار القرار التأديبي، أن يكون رائدها في ذلك تحقيق المصلحة العامة من توقيع الجزاء، وهي الحفاظ على حسن سير العمل في المرافق العامة بانتظام واضطراد، وليس مجرد الاقتصار والتكامل بالموظف الذي يخضع للمساءلة التأديبية، وبمعنى آخر يجب عليها أن تسعى بما تصدره من قرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه من هذه القرارات، فإذا لم يحدد القانون هدفاً للقرار الإداري وجب على السلطة الإدارية، أن تهدف من إصدار القرار

(1) محكمة التمييز الطعن رقم 113 لسنة 2013 تمييز مدني، جلسة 18 من يونيو سنة 2013

(2) الدكتور/ ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، طبعة 2000م، مرجع سابق، ص 390 وما بعدها.

(3) انظر الدكتور/ محمود سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق ص 271.

إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة، أما إذا حادت عن ذلك وقصدت بتصرفها تحقيق هدف آخر وقع قرارها باطلاً مستحق الإلغاء⁽¹⁾.

وبطبيعة الحال، فإن الأهداف المحددة للوظيفة الإدارية تشكل في ذات الوقت حدوداً للسلطة الممنوحة لجهة الإدارة، بحيث يمكن القول في بعض الحالات أن جهة الإدارة قد انحرفت بأهدافها عن الأهداف المحددة لها، وهو ما يشكل عيب الانحراف بالسلطة⁽²⁾.

ويلاحظ أن فرصة الانحراف بالسلطة أمام مصدر القرار تزداد في مجال السلطة التقديرية، حيث يكون لجهة الإدارة أن تتدخل أو تمتنع وأن تحدد نوع تدخلها إذا هي قررت التدخل، غير أن ذلك لا يمنع من إمكانية وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص المقيد، لأنها تستطيع أن تؤول عمداً نص القانون فتصرفه عن المعنى الذي قصده المشرع، كما أنها تستطيع أن تدعي عدم توافر الشروط التي حددها القانون، أو أنها تسيء تكييفها، إلا أن هذا العيب في الاختصاص المقيد عادة يكون مقترناً إما بعيب المحل وإما بعيب السبب، لكنه يمكن تصوره منفرداً، إذ تستطيع الإدارة أن تؤخر إصدار القرار ليضر بمن تعلقت مصالحه بالقرار أو ليفوت عليه مراده⁽³⁾.

(1) انظر الدكتور/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، طبعة 2000م، مرجع سابق، ص 391 .
(2) وفي هذا الخصوص استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه " لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة، وإلا كان جزاءً تأديبياً صريحاً، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف، ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك فانحرفت بسلطاتها في القرار لتحقيق الغرض المستتر، فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع، ويكون عندئذ مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة الإدارية ومخالفاً للقانون. انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1956/6/23م، في الطعن رقم (141) لسنة (2) ق، المنشور في مجموعة الأستاذ / سمير أبو شادي، الجزء الثاني، مرجع سابق ص 2328- ص 2329.

(3) انظر أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، طبعة 1970م، بدون جهة نشر، ص 509.

خامسًا: عيب السبب

سبق وأن أشرنا إلى أن المشرع القطري لم ينص صراحة على عيب السبب من بين أوجه الإلغاء، وإنما استقر القضاء القطري على عد السبب من أركان القرار الإداري. ويقصد بالسبب الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع جهة الإدارة لإصدار القرار، أي أن السبب هو حالة موضوعية تحدث قبل إصدار القرار فتحمل جهة الإدارة على إصداره.

والسبب في القرار التأديبي هو الخطأ التأديبي الذي يدفع السلطات التأديبية إلى التدخل لإحداث أثر قانوني معين، هو الجزاء التأديبي الذي توقعه السلطة على الموظف ابتغاء مصلحة عامة هي حسن سير المرفق بانتظام واطراد، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها : (...أن القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري آخر، يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف، هو توقيع الجزاء للغاية التي استهدفها المشرع وهي الحرص على حسن سير العمل، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ التدخل، وللقضاء الإداري في حدود رقابته القانونية، أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، وهذا الرقابة لا تعني أن يحل القضاء الإداري نفسه محل السلطات التأديبية المختصة...)(1).

وعليه يتعين على القضاء الإداري أن يبحث في مشروعية السبب الذي اتخذت الجهة الإدارية القرار من أجله من حيث وجود هذه الوقائع، ومن حيث صحة تكييفها القانوني، ونسبتها إلى من صدر القرار التأديبي في حقه.

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1955/11/5م، في الطعن رقم (159) لسنة (1) ق، المنشور في مجموعة الأستاذ/ سمير أبو شادي، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 255.

وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأنه " المقرر أن صحة القرار الإداري تتحدد بالأسباب التي قام عليها ومدى سلامتها على أساس الأصول الثابتة في الأوراق وقت صدور القرار ومدى مطابقتها للنتيجة التي انتهت إليها، ولا يسوغ قيام القضاء الإداري مقام الإدارة في إحلال سبب آخر محل السبب الذي قام عليه القرار، إذ يقتصر دور القضاء على مراقبة صحة السبب الذي أسندت إليه جهة الإدارة قرارها (1) ".

المطلب الرابع: آثار الحكم بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة بشأن العسكريين

إذا ما صدر الحكم القضائي بإلغاء القرار التأديبي فإنه يترتب عليه اعتبار القرار كأن لم يكن، وبالتالي تزول جميع آثار القرار المطعون فيه من تاريخ صدوره، وتلتزم الجهة الإدارية في حالة إلغاء القرار الصادر بالجزاء، بأن تعيد إلى الموظف كافة الحقوق والامتيازات التي كان يتمتع بها قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه، مع عدم الإخلال بحق العسكري بالمطالبة بالتعويض عما لحقه من ضرر بسبب الجزاء المحكوم بإلغائه قضائياً، إلا ان التساؤل المثار هو ما مدي حجية الحكم بالإلغاء؟

وللإجابة على هذا التساؤل نذكر أن الحكم الصادر في الطعن بإلغاء القرار التأديبي يحوز على حجية في مواجهة الكافة، وتكون هذه الحجية مانعة من نظر أي دعوى ترفع بشأن القرار المحكوم بإلغائه، وذلك أعمالاً للأثر العيني لدعوى الإلغاء. فالقرار المحكوم بإلغائه يكون

(1) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 137 لسنة 2014 تمييز مدني . إداري، جلسة 17 من يونيو سنة 2014؛ أنظر في ذات المعنى حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 20 لسنة 2016 إداري، جلسة 3 من مايو سنة 2016.

معدوماً وكأنه لم يكن، ولكل ذي مصلحة ولو لم يكن من أطراف المنازعة أن يتمسك به، بحسبان أن حجية حكم الإلغاء تتعلق بالنظام العام، كونها تؤدي إلى تحقيق استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية، وهذا أكده القضاء الإداري من أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية دون جدال تقوم على مخاصمة القرار الإداري ذاته.

بيد أن الحجية المطلقة يشترط أن يكون المناط فيها قيام الحكم على عيب قانوني عام يشوب القرار المطعون فيه، أما إذا كان العيب القانوني الذي بني عليه الحكم بالإلغاء نسبياً، أي خاص بشخص معين بذاته أو أشخاص يمكن تعيينهم بذواتهم، فإنه لا يتوفر بالنسبة لغيرهم - كما هو الحال في القرارات الفردية التي يطلب إلغاؤها لعيوب قانونية أخرى خاصة به، إذ يتغير في هذه الحالة سبب الدعوى، ويسقط بذلك أحد الشروط الأساسية لقيام الحجية المانعة من نظر النزاع من جديد، وعلى العكس من ذلك فإن الأحكام الصادرة برفض دعاوى الإلغاء لا تكون لها إلا حجية نسبية بين أطراف الدعوى⁽¹⁾.

والإلغاء قد يكون كلياً أو جزئياً تبعاً لما إذا كان عدم المشروعية شاملاً للقرار التأديبي برمته، أو مقتصرًا على شق منه، فالإلغاء الكلي يعدم القرار في مجموعه وبكل آثاره ويعتبر كأن لم يكن اعتباراً من تاريخ صدوره. أما الإلغاء الجزئي فينصب على الجزء المعيب من القرار التأديبي المطعون فيه، حيث أن مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار، وهذا هو الإلغاء الكامل، وقد يقتصر الإلغاء على جزء منه فحسب، وهذا هو الإلغاء الجزئي.

(1) انظر الدكتور/ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته)، مرجع سابق، ص 757 - ص 758.

ومن الآثار المترتبة على الحكم بإلغاء القرار التأديبي أنه يتعين على جهة الإدارة تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار المطعون فيه، وذلك باتخاذ جميع الإجراءات لوضع هذا الحكم موضع التنفيذ، فلا يكفي مجرد وقف تنفيذ القرار التأديبي، بل يجب أن تزول بأثر رجعي جميع الآثار المترتبة عليه، بحيث تلتزم الإدارة إيجابياً باتخاذ جميع الإجراءات التي من شأنها إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي، كما تلتزم الإدارة بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء من شأنه تعطيل تنفيذ الحكم، أو ما يعتبر من قبيل التنفيذ الفعلي للقرار المحكوم بإلغائه⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد قرر المشرع القطري أكثر من عقوبة لمن يعرقل تنفيذ الأحكام القضائية يأتي في مقدمتها الحبس مدة لا تجاوز ثلاث سنوات، وقد تشدد العقوبة العزل من الوظيفة العامة.

وذلك بموجب نص المادة 182 من قانون العقوبات ، حيث نصت علي أنه "يُعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ثلاث سنوات، كل موظف عام استعمل سلطة وظيفته في منع تنفيذ حكم، أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو من النائب العام، بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ إنذاره رسمياً بالتنفيذ، متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاصه.

ويجوز الحكم على الجاني، فضلاً عن عقوبة الحبس، بالعزل من الوظيفة العامة."

بيد أن الحكم الصادر بإلغاء القرار التأديبي المشوب بعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل أو الإجراءات لا يمنع الجهة المختصة من إعادة النظر في تأديب الموظف وفقاً للقانون

(1) المرجع السابق، ص 858 - ص 859.

وتوقيع الجزاء المناسب عليه، متى كانت المخالفة المنسوبة إليه ثابتة في حقه، وذلك بقرار آخر يصدر بعد اتباع الإجراءات التي يقضي بها القانون⁽¹⁾.

الجدير بالذكر هنا أنه يجب على المشرع القطري تحديد آلية جيدة لتنفيذ أحكام الإلغاء، وذلك بإمكانية مساءلة الجهة الإدارية جنائياً ومدنياً عن عدم التنفيذ، إذا ما أخلت الإدارة بالتزامها بتنفيذ حكم الإلغاء حتى لا نكون أمام ثمة مشكلة في تنفيذ أحكام إلغاء القرار المطعون فيه، إذ يمكن إعمال هذه التدابير - بعد النص عليها قانوناً - في مواجهة الجهة الممتنعة عن تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء.

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1968/4/27م، في الطعن رقم (359)، لسنة (9) ق، المنشور في مجموعة السنة (13)، ص 823 .

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة ضمانات المساءلة التأديبية للعسكريين في التشريع القطري طبقاً لقانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 ولائحته التنفيذية لرجال الشرطة، ولسنا هنا بصدد تلخيص ما ورد في فيها، وإنما نود أن نشير إلى ما أسفرت عنه الدراسة من نتائج وتوصيات:

أولاً: النتائج

1. أن الإحالة إلى التحقيق عبارة عن إجراء قانوني سابق على التحقيق يتعين على السلطة المختصة اتخاذه توطئة للشروع الفعلي في مباشرة التحقيق مع الموظف المنسوب إليه المخالفة، بغية الكشف عن الحقيقة.
2. إن إغفال صدور قرار الإحالة كليةً أو صدوره من غير مختص يترتب عليه وقوع عيب شكلي في الإجراءات يؤدي إلى بطلان التحقيق.
3. إحالة الضباط للتحقيق تكون من قبل الوزير، أما إحالة كل من يشغل إحدى الرتب العسكرية الأخرى من غير الضباط، تكون لمديري الإدارات بناء على تفويض سابق من قبل الوزير.
4. أن أمر الإحالة إلى التحقيق ليس قراراً يجوز فيه الطعن استقلالاً عن القرار التأديبي، ولا يعدو أن يكون مجرد إجراء تمهيدياً سابقاً على تقرير الجزاء.

5. الأخطار بموعد التحقيق إجراء جوهري واجب الاتباع، لمباشرة سلطة التحقيق لعملها، ويشكل ضمانه لصالحه يترتب على إغفالها بطلان التحقيق، ومن ثم بطلان قرار الجزاء المستند إلى هذا التحقيق.

6. يجب أن تكون رتبة المحقق أعلى من رتبة المحال للتحقيق معه، سواء كان المحقق عضواً في إدارة الشؤون القانونية أو عضواً في مجالس التأديب، حيث أن مباشرة التحقيق من قبل محقق يتساوى في الرتبة مع المحال للتحقيق أو دونه في الرتبة يترتب عليه بطلان التحقيق وبطلان قرار الجزاء المستند عليه.

7. إن إغفال شكلية كتابة التحقيق - كأجراء جوهري أستلزمه المشرع - يترتب عليه بطلان التحقيق، كما أن ضياع أوراق التحقيق أو فقدها، لا يترتب عليه مطلقاً سقوط المخالفة التأديبية التي بُنيت على محاضر التحقيق، متى قام الدليل على وجود هذه المحاضر أو الأوراق قبل فقدها.

8. يقصد بالوقف الاحتياطي عن العمل بالنسبة للعسكري سقاط ولاية الوظيفة العامة عنه إسقاطاً مؤقتاً، بتجربتها منه وكف يديه عنها، وذلك بمناسبة تحقيق يجري معه ولصالح هذا التحقيق حتى يتم بعيداً عن سلطانه ونفوذه.

9. إن قرار الوقف الاحتياطي الصادر من السلطة المختصة، يعد قرار إداري نهائي، ويشترط لصحته، ضرورة أن يكون الوقف العسكري احتياطياً مقررراً لمصلحة التحقيق، وأخذ موافقة الجهة الأمرة بالتحقيق لإصدار أمرها بالوقف وأخيراً عدم تجاوز المدة المحددة للوقف الاحتياطي عن العمل.

10. إن مشروعية تقدير السلطة التأديبية للجزاء الموقع على العسكري مناطها ألا يكون هذا التقدير مشوباً بالغلو، كما أن تكييف الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية يجب أن يتم على أنها إخلال عسكري بواجبات الوظيفة أو الخروج عليها، وأساس ذلك أن الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية ليست محددة حصراً ونوعاً وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، وكل فعل لم يحدد له ما يناسبه من جزاء يترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية بحسب تقديرها لدرجة جسامة هذا الفعل وما يستأهله من جزاء وفقاً للسلطة المقررة.

11. إن تناسب العقوبة مع الخطأ التأديبي يتحقق كلما جاء سبب القرار التأديبي متوافقاً مع محله وموضوعه، أي وجد توافق بين أهمية الوقائع التي أدت إلى صدور القرار وبين الأجراء المتخذ حيال هذه الوقائع مما يرتبه من آثار قانونية.

12. يُقصد بتسبب قرار الجزاء التأديبي ضرورة اشتغال القرار على بيان الوقائع والأسباب الموجبة لتوقيع الجزاء التأديبي، ومن ثم يعد باطلاً القرار الصادر من مجلس التأديب الابتدائي أو الاستئنائي إذا صدر دون ذكر الأسباب التي بنى عليها.

13. التظلم الإداري إجراء قانوني يتقدم به ذو الشأن من المخاطبين بأحكام قرار إداري معين - أي من مس مراكزهم القانونية - إلى جهة الإدارة بقصد إعادة النظر في هذا القرار.

14. أن المشرع في قانون الخدمة العسكرية لم يجعل من قرارات مجالس التأديب الابتدائية أو الاستئنافية قرارات نهائية قابلة للطعن عليها مباشرة أمام القضاء الإداري، وإنما تتطلب لنفاذها وصيرورتها نهائية اعتمادها من السلطة المختصة.

15. استقرار أحكام القضاء القطري على أن الطعون بالإلغاء في القرارات التأديبية الصادرة بتوقيع عقوبات على العسكريين من اختصاص "الدائرة الإدارية الاستئنافية".

16. يترتب على صدر الحكم القضائي بإلغاء القرار التأديبي اعتبار القرار كأن لم يكن، وزوال جميع آثار القرار المطعون فيه من تاريخ صدوره، ويتعين على جهة الإدارة تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار المطعون فيه، وذلك باتخاذ جميع الإجراءات لوضع هذا الحكم موضع التنفيذ.

ثانياً: التوصيات:

نقترح على المشرع القطري ضرورة تضمين قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 نصاً يوجب إخطار العسكري المحال للتحقيق بقرار الإحالة وبوقت كاف، وليكن النص المقترح كالآتي:

"يجب إخطار العسكري المحال للتحقيق أمام إدارة الشؤون القانونية بميعاد الحضور وبتاريخ الجلسة المحددة للمثول أمامها ومساءلته، وذلك قبل انعقادها بخمسة عشر يوماً على الأقل، وذلك بموجب إخطار كتابي يسلم إليه شخصياً بمقر عمله، وإذا تعذر تسليمه الإخطار، يتم إخطاره بكتاب مسجل على عنوانه الثابت بملف خدمته أو إخطاره بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة".

1. نقترح على المشرع القطري في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 أو لائحته التنفيذية ضرورة النص على الجزاء المترتب على غياب العسكري المتهم المحال إلى التحقيق

أمام إدارة الشؤون القانونية، متي تم الإخطار على نحو قانوني صحيح النص المقترح كالاتي:

أ. إذا رفض العسكري المحال للتحقيق تسلم الإخطار أو إذا لم يحضر في الموعد المحدد رغم إخطاره، ودون عذر مقبول، جاز لسلطات التحقيق السير في إجراءات التحقيق في غيابة - بعد التحقق من صحة إخطاره، ودون الإخلال بمسألته تأديبياً .

ب. نقترح إضافة نص في قانون الخدمة العسكرية رقم (31) لسنة 2006 أو لائحته، يكفل للعسكريين الحق في مواجهتهم بالتهم المنسوبة إليهم، وليكن النص المقترح كالاتي:

"يجب إيقاف المتهم المحال للتحقيق على حقيقة التهمة المسندة إليه وذلك بتقديم كافة أدلة الإثبات التي تشير إلى فعلته في مواجهته حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه".

ج. نقترح على المشرع القطري تعديل نص المادة 4 على النحو التالي " للمتهم الحق في أن يوكل من يراه مناسباً ممن يملك القدرة للدفاع عنه أثناء التحقيق أو المحاكمة، ويكفل لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم".

2. كما نوصي المشرع القطري بالنص على جواز رد المحقق عند افتقاره للحيدة والموضوعية ونقترح أن تكون صياغة النص على النحو التالي: أن يتقدم بطلب مسبب باستبعاد أي من المكلفين بالتحقيق، وعلى السلطة المختصة إجابة طلبه إذا اقتنعت بأسباب الرد).

3. نوصي المشرع القطري فيما يتعلق بتشكيل مجالس التأديب أن يكون أعضائها محددتين بالمناصب الوظيفية أو رتب عسكرية معينة، وأن يغلب عليهم العنصر القانوني. كما نوصي بضرورة تضمين نص في القانون العسكري بشأن الرتب العسكرية لأعضاء المجالس

التأديبية، على غرار ما اشترطه في شأن المحققين، حيث يجب ألا تقل رتبة أعضاء مجالس التأديب عن المحال إليها.

4. أقتراح على المشرع التدخل بتعديل تشريعي من شأنه استحداث هيئة مستقلة تمارس الادعاء أمام المجالس التأديبية تحقيقاً للاعتبارات السابقة، ولا ريب أن تضمين تشكيل مجالس التأديب من يمثل الادعاء أمامه ينطوي على أهمية بالغة، نظراً لأهمية الدور الذي يمارسه الادعاء في إبراز الحقيقة أمام مجلس التأديب، ومتابعة الدعوى التأديبية في مراحلها المختلفة.

5. أقتراح على المشرع إضافة نص في القانون العسكري يتضمن الأخذ بفكرة التظلم الوجوبي تطبيقاً للقواعد العامة الواردة في قانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، والتي تطلبت التظلم الوجوبي في القرارات التأديبية النهائية الصادرة من السلطة الرئاسية.

6. كذلك أقتراح على القضاء القطري إعادة النظر في مسألة اختصاص الدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية بنظر الطعون في القرارات الصادرة بتوقيع العقوبات التأديبية على العسكريين، وجعل هذه المسألة من اختصاص الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية بالنظر لأن الطعن في حقيقته موجه إلى قرارات السلطة الرئاسية باعتماد قرارات مجالس التأديب، وليس في قرارات مجالس التأديب ذاتها.

المراجع

د. أحمد أنور رسلان:

وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م.

التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999م.

د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين:

النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية اليمنية، بدون سنة نشر، كلية الحقوق جامعة

عين شمس.

الأستاذ الدكتور / أحمد فتحي سرور:

الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، طبعة 1970م.

د. أرشيد عبد الهادي الحوري:

التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار النهضة للطباعة الإسلامية، 2001.

د. الديداموني مصطفى أحمد:

الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة 1992م.

د. السيد محمد إبراهيم:

قانون العاملين في الدولة المصرية، القاهرة، 1996.

الرقابة القضائية على ملائمة القرارات الإدارية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة

الخامسة.

د. توفيق حرز الله:

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فلسطين "دراسة مقارنة"، جامعة بيرزيت، رام

الله، 2015.

د. ثروت بدوي:

مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986م.

د. ثروت عبد العال أحمد:

إجراءات المساءلة التأديبية وضمانتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات طبقاً لأحكام القانون

49 لسنة 1972م، دار النشر والتوزيع، القاهرة.

المستشار/ جلال أحمد الأدغم:

التأديب في ضوء قضاء محكمتي النقض - الإدارية العليا، المكتب الحديث، الطبعة الثانية،

2003م.

المستشار/ حسن محمد هند:

الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة، دار الشتات للنشر، 2010.

الأستاذ / حمدي ياسين عكاشة:

موسوعة القرار الإداري في مجلس الدولة.

المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف: الإسكندرية، بدون تاريخ.

د. ربيع أنور فتح الباب:

القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر، الطبعة الأولى

،2001/2000م.

د. رمضان بطيخ:

المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، دار

النهضة العربية، القاهرة، طبعة 1999م.

قضاء الإلغاء ضماناً للمساواة وحماية للمشروعية، دراسة تأصيلية في نظم القضاء الإداري

المقارن، طبعة 2006م.

د. سعاد الشرقاوي:

المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة 1976م.

د. سعد حماد القبائلي:

ضمانات حق المتهم في الدفاع أمام القضاء الجنائي، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية،

القاهرة، 1998م.

سعيد الشتيوي:

المساءلة التأديبية للموظف العام.

د. سعيد عبد المنعم الحكيم:

الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية (رسالة دكتوراه) القاهرة، دار

الفكر العربي، 1987م.

سلطان بن سالم العزيمي:

النظام القانوني للتأديب الإداري وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم 8 / 80 في سلطنة عمان،

رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2004.

الأستاذ د. سليمان الطماوي:

قضاء التأديب، طبعة 1979م.

الوجيز في القضاء الإداري، طبعة 1970م، بدون جهة نشر.

القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، 1978.

د. سمير إبراهيم سعاده:

الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية، 1994م.

الأستاذ/ سمير أبو شادي:

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع

بمجلس الدولة المصري في خمسة عشر عاماً (1947-1961)، دار التعاون، 1971م.

الأستاذة / شيماء عبد الغني محمد عطا الله:

مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، طبعة

2002م، بند 118، مدى وجوب تدوين التحقيق الإداري مقارنة بالتحقيق الجنائي.

د. صبري محمد السنوسي:

الإجراءات أمام القضاء الإداري - دار النهضة العربية - 1998.

د. طعيمة الجرف:

رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، طبعة 1970م، بدون جهة نشر.

د. عادل الطببائي:

الشروط الشكلية والموضوعية في التحقيق الإداري، بحث مقدم إلى برنامج الدورات التدريبية،

كلية الحقوق، جامعة الكويت، 2002م.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة:

الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، طبعة 2008.

الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث.

أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية القاهرة 2002م.

الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 2001م.

د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد:

التفويض في الاختصاصات التأديبية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1996م.

تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 2000م.

د. عبد الغني بسيوني:

القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008م.

د. عبد الفتاح حسن:

التأديب في الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1964م.

د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر:

الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، طبعة 1978م.

د. عبد الفتاح محمد النجار:

النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة د. ت.

د. عبد الله صالح محمد هران:

الأحكام التأديبية في الشرطة اليمنية، رسالة دكتوراه، أكاديمية مبارك للأمن كلية الدراسات

العليا، القاهرة، طبعة 2005.

د. عبد المحسن السالم:

العقوبات المقنعة، ط1، بغداد، 1986م.

د. عبد الوهاب البنداري:

طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ

د. عثمان خليل عثمان:

مجلس الدولة، طبعة 1956، بدون جهة نشر.

د. عصام عبد الوهاب البرزنجي:

السلطة التقديرية والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

د. عصمت عبد الله الشيخ:

الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2003.

د. على جمعة محارب:

التأديب الإداري في الوظيفة العامة، 2003، كلية الحقوق . جامعة الإسكندرية.

د. على خطار شطناوي:

موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى،

لإصدار الأول، 2004م، عمان.

د. على عبد القادر القهوجي:

مبادئ أصول المحاكمات الجزائية اللبنانية، الدار الجامعية، بيروت، 1992م.

د. عمرو فؤاد بركات:

الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، 1985م، المطبعة العالمية.

د. فؤاد العطار:

القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، 1968م دار النهضة العربية.

مبادئ في القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1956م.

رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الثانية، 1960م، دار النهضة العربية.

د. فؤاد محمد عبد الكريم:

التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم . دار النهضة العربية 2004م.

د. فتوح الشاذلي:

المساواة في الإجراءات الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة 1990م.

مبادئ أصول المحاكمات الجزائية اللبناني، الدار الجامعية، 1992م.

د. فهمي عزت:

سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، عالم الكتب، القاهرة، د.ت.

د. فوزي حبيش:

مسؤولية الموظف العام التأديبي، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد

الثاني، المجلد السادس، 1982م.

د. ماجد راغب الحلو:

القضاء الإداري، طبعة 2000م.

د. ماهر عبد الهادي:

الشرعية الإجرائية في التأديب، الطبعة الثانية، د، ن، سنة 1986م.

د. محمد إبراهيم الدسوقي على:

حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م.

ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011م.

د. محمد أنس جعفر:

الوسيط في القانون العام (القضاء الإداري)، طبعة 1987، بدون جهة نشر.

د. محمد باهي أبو يونس:

الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، ط 2000م.

د. محمد جودت الملط:

المسئولية التأديبية للموظف العام، 1967م، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

د. محمد حسنين عبدالعال:

فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971م.

د. محمد سامي النبراوي:

استجواب المتهم، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1986م.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد:

المرجع في القانون الإداري، 2007م.

د. محمد عبد اللطيف:

تسيب القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م.

د/ محمد عصفور:

تأديب العاملين في القطاع العام مقارنة بأنظمة التأديب الأخرى، دون ناشر، 1972م.

د. محمد فتوح محمد عثمان:

التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

د. محمد فريد الزهيري:

رقابة القضاء الإداري على التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة،

1989م.

د. محمد كامل ليلة:

الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب المصرية بيروت، طبعة 1970م.

اللواء د. محمد ماجد ياقوت:

شرح الإجراءات التأديبية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، طبعة 2007

أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002م.

د. محمد نور عبد الهادي شحاتة:

سلطة التكيف في القانون الإجرائي، مطابع الولاء الحديث، دار النهضة العربية، دون سنة

طبع.

د. محمد وليد العبادي:

القضاء الإداري، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، جامعة آل البيت، دار المسار للنشر والتوزيع،

(2004).

د. محمود أبو السعود حبيب:

قضاء التأديب، دار النهضة العربية، طبعة 2004، دار الإيمان، القاهرة.

القضاء الإداري (قضاء التأديب - قضاء التعويض)، جامعة عين شمس مطبعة الإيمان، بدون

تاريخ.

د. محمود حلمي:

القرار الإداري، ط2، دون دار نشر، القاهرة، 1985م

د. محمود سامي جمال الدين:

قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992م.

الدكتور/ محمود عاطف البنا:

مبادئ القانون الإداري (الأموال العامة والوظيفة العامة)، دار الفكر العربي، القاهرة

د. مصطفى أبو زيد فهمي:

القضاء الإداري ومجلس الدولة بالطبعة الرابعة، منشأة العارف بالإسكندرية 1979م.

القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية،

2004م.

قضاء الإلغاء، شروط القبول وأوجه الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2001م.

د. مصطفى بكر:

تأديب العاملين في الدولة، منشورات دار الفكر الحديث، القاهرة، 1966م.

د. مصطفى عفيفي:

فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1976م.

المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، طبعة أولى، طبعة 1990م، بدون جهة

نشر.

د. مغاوري محمد شاهين:

القرار التأديبي (وضماناته ورقابته)، ط1، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1986م.

د. مليكه الصروخ:

سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، القاهرة، ط1، 1984م.

د. ممدوح طنطاوي:

الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية،

2001

د. ناصر بن سيف الشامسي:

الوقف عن العمل وسلطة الإدارة في القانون العُماني، دراسة مقارنة، 2001م، كلية الحقوق .

جامعة عين شمس.

نجوى رمضان عوض:

التحقيق الإداري كضمانة لتوقيع العقوبة التأديبية في القانون القطري، رسالة ماجستير، كلية

القانون جامعة قطر، 2020،

د. نصر الدين مصباح:

النظرية العامة للتأديب في القانون الليبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،

1997

د. نعيم عطية والأستاذ: حسن الفكهاني:

مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا، الدار العربية للموسوعات بالقاهرة، الجزء التاسع

والعشرون.

د. نواف العنزي:

الضمانات الإجرائية في التأديب، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2005م.

د. نواف كنعان:

القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2002، عمان.

تسبب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضامانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة

مؤتة للبحوث والدراسات الصادرة عن جامعة مؤتة، المجلد السابع، العدد (6)، 1992م.

د. نوفان العقيل العجارمة:

سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007م.

المستشار/ يعيش محمد رشدي:

ضوابط تسبب القرارات وضوابط التدليل، سلسلة دراسات قضائية، نوفمبر 1987م.