خصوصية الدعوى التأديبية

أمام مجالس التأديب

دراسة

تحليلية تطبيقية

في ضوء أحكام مجلس الدولة

دكتـــــــور

محمد علي عبدالسلام

أستاذ القانـون العـام المساعد

كلية الحقوق – جامعة حلوان

مقدمة:-

عرفت مصر نظام مجال التأديب ابتداءً من الأمر العالي المؤرخ ١٠ أبريل ١٨٨٣م، بشأن مجالس التأديب والإدارة المعدل بموجب الأمر العالي المؤرخ ٢٤ مايو ١٨٨٥م، والذي يعد أول التشريعات التي نظمت تأديب الموظفين في مصر الحديثة، وقد تتابعت التشريعات فتوجد بعض النظم الوظيفية الخاصة تعرف باسم الكادرات الخاصة، وقد خصها المشرع لاعتبارات قدرها، بنظم وقواعد خاصة تغاير المعمول بها في الكادر العام، أخذ في الاعتبار أن الكادر العام هو الشريعة العامة للتوظيف، وتطبق قواعده على ذوي الكادرات الخاصة التي لم يرد فيها نص خاص.

حيث إن أي مجتمع من المجتمعات البشرية أو السياسية، توجد طائفة من المصالح الجماعية تربط بين أفراد هذا المجتمع، مما يتعين حمايتها عن طريق وضع القواعد القانونية الملزمة لأعضائه، تجبرهم على احترام كيان ذلك المجتمع ومصالحه، وتجنب أي إخلال بها، وتُعرف هذه القواعد في المجتمعات العادية بالقانون الجنائي، وفي المجتمعات والمنظمات الإدارية بالقانون التأديبي أو النظام التأديبي[١].

(١) انظر د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية١٩٦٤، صـ ٢٥ وما بعدها، وانظر د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ١٩٧٦، صـ ٨ ، وانظر د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي ١٩٦٣ ، بدون دار نشر، صـ١٣٨ ، م. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دراسة فقهية وقضائية، دار الفكر العربي، صـ١٣، انظر د. عزيزة الشريف،

وتتمثل أهمية النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة في كونه حامي حماها وحارس كيانها، فبدونه لا تستقيم الحياة الوظيفية مما يؤثر على استمرار الحياة الإدارية والأنشطة المرفقية في الدولة باعتباره جزءًا لا يتجزأ من الوظيفة العامة(٢).

والنظام التأديبي هو مجموعة القواعد القانونية المنظمة لتوقيع الجزاء المقرر قانونًا على الموظف العام عند ارتكابه خطأً تأديبيًّا، وفق الإجراءات القانونية، وذلك بقصد المحافظة على كيان الوظيفة العامة وحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وحيث إن القاعدة العامة أن يحاكم الموظف الذي يرتكب مخالفة تأديبية أمام قاضيه الطبيعي، وهي المحاكم التأديبية المنصوص عليها بالمادة ١٩٠ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤م، إلا أن المشرع قد اختص بعض الفئات للخضوع لنوع خاص من وسائل المسئولية التأديبية بالخضوع لمجالس

النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية ١٩٨٨م، صـ٨ ، وانظر د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، عالم الكتب، صـ٩.

(٢) انظر د. محمد عصفور ، التأديب والعقاب في علاقات العمل ، دراسة فقهية في التأديب، الطبعة الأولى، دارالنهضة العربية ١٩٧٢م ، وكذلك د. سليمان الطماوي : القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٥م ، صـ٤٥ .

التأديب[٣] ، وعلى رأسهم أعضاء هيئة التدريس وضباط الشرطة وخبراء وزارة العدل، وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، والقضاة وأعضاء النيابة الإدارية، وأعضاء هيئة قضايا الدولة، وأعضاء مجلس الدولة، ومجالس التأديب للعاملين بالمحاكم والنيابات، ومجلس تأديب المأذونين، ومجلس تأديب المحامين، وحيث نصت القوانين الخاصة على خضوع هؤلاء الموظفيين للنظام التأديبي الخاص وتضافرت أحكام القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا ودائرة توحيد المبادئ على اعتبار أن ما يصدر عن مجالس التأديب يُعَدُّ أحكامًا قضائيةً، حيث كان هناك تردد بين اعتبار ما يصدر عنها أحكام قضائية أو قرارات إدارية ولكن الأتجاه الحديث هو اعتبار ما يصدر عنها أحكام قضائية، ووضعت لذلك شرطين أولهما أن يكون الغالب على تشكيل تلك المجالس الصبغة القضائية، وثانيهما أن تكون الأحكام الصادرة أحكام نهائية ولا تملك سلطة عليا التعقيب عليها.

وأمام الفراغ الدستوري في الدساتير المتعاقبة بدء بدستور ١٩٢٣ وانتهاء بدستور ٢٠١٤ لم يرد النص الدستوري على مجالس التأديب، ومع مظنة

(٣) إذا كان الأصل العام هو خضوع جميع العاملين في الوظيفة العامة لنظام موحد لشئونهم الوظيفية ومنها التأديب، إلا أن المشرع استثنى من ذلك الأصل بعض طوائف من الموظفين فاختصهم بنظم وظيفية خاصة تنظم كافة شئونهم الوظيفية ومن ضمنها التأديب، ولا يُرْجَعُ لقانون العاملين المدنيين بالدولة إلا فيما لم يَرِدُ فيه نصٌّ خاصٌّ في النظم الوظيفية الخاصة، وإذا وجد ذلك النص كما في التأديب يجب إعطاؤه الأولوية في التطبيق، باعتبار أن الاختصاص بالتأديب بما يتضمنه من تشكيل خاص يعتبر من النظام العام ولا يجوز الخروج عليه بالنسبة للخاضعين لأحكام الكادرات الخاصة.راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٥٣٨ لسنة ٣٨ ق، بجلسة ٥ يونيو ١٩٩٣م.

تأثير جهة الإدارة على القرار المتخذ من تلك المجالس، بدء بكون الإحالة تتم من الرئيس الأعلى ويتولى رئاسة تلك المجالس أحد مرؤوسيه، وليس انتهاء من عدم وجود الضمانات الكافية أمام مجالس التأديب، والمخالفة الصريحة للنص الدستوري بضرورة أن تكون المحاكمة على درجتين من درجات التقاضي، مما يحتم التعرض للموضوع بمزيد من التفاصيل من خلال طرح مجموعة من التساؤلات والبحث عنها في ثنايا هذا البحث.

إشكالية البحث:

تتوالى التساؤلات حول فكرة التنظيم القانونية للمحاكمات أمام مجالس التأديب، ومنها التحقق من نصوص الدستور بشأن النص على مجالس التأديب والنصوص القانونية المنظمة في قوانين الكوادر الخاصة المختلفة، وما هي الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب، وهل تعد قراراتٍ أم أحكامًا، وهل المحاكمة أمام مجالس التأديب تُعَدُّ محاكمةً أمام قاضيه الطبيعي، وهل في عمل تلك المجالس مخالفة قانونية لاتحاد سلطة التحقيق والاتهام مع سلطة المحاكمة، ولماذا مايز المشرع بين المخالفات التأديبية والجرائم الجنائية في طريقة المحاكمة والموازنة بين فكرتي الفاعلية والضمان في المجال التأديبي، وما مدى مشروعية الإجراءات المتبعة أمام مجالس التأديب، مع طرح فكرة تباين التنظيم القانوني أمام مجالس التأديب.

من خلال طرح كيفية اتصال مجالس التأديب بالدعوى التأديبية، وحدود سلطة مجالس التأديب في التكيف لقرارات الإحالة وسلطة مجالس التأديب في الإحالة للمحكمة الدستورية من عدمه، وأثر الحكم الجنائي على

الـدعوى التأديبيـة، ودرجـات التقاضـي أمـام مجـالس التأديـب بـين الابتـدائي والاستئنافي، وهل ثمة مخالفة للمشروعية في تباين العقوبات الموقعة من قبل مجالس التأديب المختلفة، وفي الأخير نحاول أن نجيب عن بعض الأسئلة عن طرق الطعن أمام مجالس التأديب بين الطعن أمام المجلس ذاته، أو الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا والتطور الذي لحق ذلك، وهل يجوز الطعن بدعوى البطلان الأصلية وبالتماس إعادة النظر إمام مجالس التأديب، وأخيرًا نطرح فكرة التعويض عن قرارات مجالس التأديب.

خطة الدراسة:

الفصل الأول:- ماهية مجالس التأديب:

المبحث الأول:- الطبيعة القانونية أحكام مجالس التأديب.

المبحث الثاني:- مبدأ القاضي الطبيعي ومجالس التأديب.

الفصل الثاني:- تباين النظام القانوني لمجالس التأديب:

المبحث الأول:- اتصال مجالس التأديب بالدعوى التأديبية.

المبحث الثاني:- القواعد القانونية التي تحكم الجزاءات الموقعة من مجالس التأديب.

الفصل الثالث:- الطعن على أحكام مجالس التأديب:

المبحث الأول:- حجية الأحكام الصادرة من المجالس التأديبية.

المبحث الثاني:- طرق الطعن في أحكام مجالس التأديب.

المبحث الثالث:- الاختصاص بنظر دعوى التعويض على قرارات مجالس التأديب

الفصل الأول

ماهية مجالس التأديب

تأتي أهمية بحث ماهية مجالس التأديب، من خلال تبيان طبيعة مجالس التأديب هل هي لجان إدارية يصدر عنها قرارات إدارية أم أعمال قضائية، أم هي جهات قضائية وما يصدر عنها بمثابة حكم، وتكمن أهمية تبيان الطبيعة القانونية لمجالس التأديب في معرفة جهة الطعن والضمانات التي تتحقق أمام تلك المجالس والإجراءات التي يجوز تطبيقها أمامها من نصوص إجرائية خاصة واردة ببعض قوانين الكادرات الخاصة، أم يتم الرجوع لقانون مجلس الدولة وقانون المرافعات المدنية والتجارية ، وقانون الإجراءات الجنائية في حالة عدم وجود نص إجرائي خاص، ثم تبيان التنظيم القانوني لعمل تلك المجالس، من خلال طرح فكرة القاضي الطبيعي وعلاقة مجالس التأديب بها، ولكي تظهر طبيعة مجالس التأديب سوف نقسم هذا الفصل غلى مبحثين على النحو التالي:-

المبحث الأول:- الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب.

المبحث الثاني:- مبدأ القاضي الطبيعي ومجالس التأديب.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب

أثير حول موضوع الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب الكثيرُ من الجدل الفقهي والقضائي، ولم يحظ على الإطلاق موضوع قانوني بمثل هذا الجدل؛ فقد تأرجحت الآراء الفقهية والأحكام القضائية بين اعتبارها قرارات إدارية تارة، وبين اعتبارها من قبيل الأحكام القضائية تارة أخرى، ويرجع عدم الاستقرار لفترة كبيرة لتغيير القوانين المتعلقة بتأديب الموظفين وتغير النظام التأديبي الذي يتبناه كل قانون.

ولمعرفة الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب من الأهمية بمكان، فإذا اعتبرناها قرارات إدارية فإنه يجوز لمجلس التأديب سحبها خلال الميعاد المقرر، كما يمكن الطعن عليها بالإلغاء أمام المحاكم التأديبية إذا توافرت أحد العيوب التي تلحق بالقرار الإداري، أما إذا اعتبرناها من قبيل الأحكام القضائية فإنه يمتنع على مجالس التأديب سحبها، نظرًا لاكتسابها الحجية، كما أنه لا يجوز الطعن عليها قضائيًّا إلا إذا كان الحكم المطعون عليه مبنيًّا على مخالفة للقانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، أو بطلان في الحكم أو في الإجراءات أثر في الحكم، أو صدور حكم خلافًا لحكم سابق، ويكون الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا تبعًا لقواعد الاختصاص أسوة بما هو مقرر في شأن الطعن في أحكام المحاكم التأديبية التي لا يجوز الطعن فيها إلا أمام هذه المحكمة.

نبين في المطلب الأول الجدل الفقهي حول التمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري، ونتبعه بدراسة الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب في قضاء مجلس الدولة، والذي انقسم إلى مرحلتين، المرحلة الأولى كان اتجاه القضاء إلى القول إن ما يصدر من مجالس التأديب هو عبارة عن قرارات إدارية، والمرحلة الثانية والقول إن ما يصدر عنها هي أحكام قضائية، نبين كل مرحلة في مطلب مستقل، ومن خلال ذلك سيتم بيان الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب على النحو التالي:-

المطلب الأول:- المعايير الفقهية للتمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي.

المطلب الثاني:- الطبيعة القانونية لقررات مجالس التأديب في قضاء محاكم مجلس الدولة قبل حكم دائرة توحيد المبادئ ١٩٨٥م.

المطلب الثالث:- الطبيعة القانونية لقررات مجالس التأديب في قضاء محاكم مجلس الدولة بعد حكم دائرة توحيد المبادئ ١٩٨٥م.

المطلب الأول

المعايير الفقهية للتمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي

يوجد بون شاسع بين العمل القضائي عمومًا والعمل الإداري خصوصًا في مجال التأديب وهذه الفروق تتمثل في:(٤).

١ -أن العمل القضائي (سواءً كان حكمًا أو قرارًا قضائيًّا) فإنه يكون مسببًا، أما القرارات الإدارية فالقاعدة بشأنها أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها المشرع بذلك(٥).

٢ -أن المحاكم تلتزم بالفصل في المنازعات التي ترفع أمامها، أما الجهات الإدارية فلا تلزم بالرد على التظلمات المرفوعة أمامها، وإن كان يمكن الطعن في قرارها السلبي بعدم الرد على التظلم،

---

(٤) انظر د. أحمد الموافي: نظام مجالس التأديب طبيعته – وضماناته "دراسة تطبيقية على أحكام المحكمة الإدارية العليا" دار النهضة العربية ٢٠٠٠، صـ ٣٠.

(٥) وذلك على خلاف الحال في فرنسا حيث ألزم المشرع بموجب القانون رقم 11 الصادر 1979م، وجاء مكملًا له القانون الصادر في ١٧ يناير ١٩٨٦م، وترتب على هذا التعديل التشريعي أن أصبحت الإدارة ملزمة بأن تسبب جميع القرارات الفردية(في غير الحالات التي يوجد فيها نص قانوني خاص يتطلب تسبيب القرار الإداري) متى كان هذا القرار في غير صالح الأفراد، ويتعين التنبيه أن طائفة القرارات التي تعتبر في غير صالح الأفراد، ومن ثم أصبح تسبيبها واجبًا، تتضمن معظم القرارات الفردية، التي تهم جمهور المتعاملين مع الإدارة، مثل قرارات الضبط الإداري، والقرارات التأديبية، والقرارات المقيدة لمنح التراخيص، والقرارات التي تلغي أو تسحب قرارات سابقة منشئة لحقوق، ففي تلك الحالات يكون التسبيب واجبًا. لمزيد من التفاصيل، راجع د. محمد حسنين عبدالعال، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية،دون تاريخ نشر، صـ ١٢٥.

وهو أحد أشكال امتناع الإدارة عن التصرف وهو وجه من أوجه القصور(٦).

٣ ينظم القانون أحكام المعارضة في الأحكام الغيابية دون القرارات الإدارية التى تصدر في غياب ذوي الشأن(٧).

ورغم الفروق السابقة إلا أن القرار الإداري يتفق مع الحكم القضائي في أن كل منهما ينقل النص القانوني من العمومية والتجريد إلى الواقع والتطبيق بإنزال حكمه على حالة معينة، ومع هذا الاتفاق إلا أن بينهما اختلاف قد حاول الفقه والقضاء إظهاره، ولم يكن الأمر بهذا اليسر، فقد احتدم الخلاف الفقهي حول المعيار المتعين الأخذ به للتمييز بين هذين العملين، وقد تراوحت المعايير بين المعيار الشكلي الذي يعتمد على شكل الجهة مصدرة

(٦) انظر د. محمد جمال جبريل : السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، ١٩٩٦، صـ ١٧.

(٧) نظم المشرع طرق الطعن في الأحكام القضائية، حيث جاء النص على وسيلة الطعن بالطرق العادية من خلال الاستئناف والمعارضة في الأحكام الغيابية، لما كانت من وسائل الطعن في الأحكام الغيابية المعارضة، فيجب التنويه على أن المشرع إلغاء الطعن بالمعارضة في المسائل المدنية منذ عام ١٩٨٦م في المسائل المدنية والتجارية، وكذلك إلغاء القانون ١ لسنة٢٠٠٠ بخصوص الطعن في مسائل الأحوال الشخصية الطعن بالمعارضة، فالقانون لم يذكر المعارضة من بين طرق الطعن التي ذكرها وهذا ما يفيد زوالها، وفي ذات الوقت ذكر الاستئناف والالتماس والنقض كطرق طعن في الأحكام والقرارات المبينة في المادة ٥٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية، ويبقى الشق الجائي فقط هو المسموح فيه بالطعن بالمعارضة، لمزيد من التفاصيل راجع د. أحمد خليل، خصوصيات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية المتعلقة بالولاية على النفس وفقًا للقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠، دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠٠، صـ ١٤٥ وما بعدها.

العمل لتحديد طبيعته ومدى استقلالها وحيادها ولإجراءات والضمانات التي تحيط بعملية إصدارها، وخلافًا لذلك فقد ظهر المعيار الموضوعي الذي يعتمد على موضوع العمل، دون النظر إلى شكل الجهة التي أصدرته أو طبيعتها ، كما ظهر المعيار المزدوج الذي يمزج بين المعيارين السابقين لتحديد طبيعة العمل، وما إذا كان قضائيًا أو إداريًا(٨).

أولًا:- المعيار الشكلي:

يقوم للمعيار الشكلي على ركيزة الاعتماد على طبيعة الجهة التي أصدرت العمل للتمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي بصرف النظر عن موضوع العمل ذاته، وبذلك فإن العمل الإداري- وفقًا لذلك المعيار- هو كل عمل يصدر من السلطة الإدارية أو أحد أعضائها في نطاق وظيفتها، أو يصدر من أحد أشخاص القانون الخاص المخول بعض امتيازات السلطة العامة قانونًا، في حين يكون العمل القضائي هو الذى يصدر من جهة قضائية أو جهة لها ولاية القضاء(٩).

(٨) انظر د: محمد ماهر أبوالعينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٨٧م،صـ ٤٦٤، كذلك د. القطب محمد طبلية: العمل القضائي في القانون المقارن والجهات ذات الاختصاص القضائي في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦٥، صـ ١٤٢ وما بعدها.

(٩) انظر د.عبدالحميد كمال حشيش، دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكييف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثالث، ديسمبر ١٩٦٨، صـ ١٤٩.

انطلق القائلون بالمعيار الشكلي لتشييد التفرقة بين العمل القضائي والقرار الإداري على مجموعة من المعاير وتتجسد أبرزها فياستقلال السلطة القضائية عن باقي سلطات الدولة، وكذلك استقلال الوظيفة القضائية عن كافة وظائف الدولة؛ فالأجهزة الإدارية تخضع للتعليمات والأوامر التي تصدرها السلطات الإداريةالرئاسية، في حين أن السلطة القضائية تتمتع بالاستقلال التام وعدم الخضوع لأي نوع من التعليمات والأوامر الرئاسية أو الإدارية، ولا سلطان عليها وعلى القضاة لغير القانون، فضلًا عن اتباعها طائفة من الإجراءات التي لا تدع مجالًا للشك في نزاهتها وحيدتها وما تلقاه تلك الأعمال من مهابة واحترام بين المواطنين، بالاضافة إلى فكرة حيدة القضاة والتي تمنع إملاء الأحكام القضائية عليه(١٠).

لم يسلم المعيار الشكلي من النقد الشديد تأسيسًا على أن هذا المعيار لا يمكن الأخذ به على إطلاقه في هذا المجال، حيث إن المسلم به أن الجهات القضائية قد تقوم ببعض الأعمال التي لا خلاف على كونها أعمالًا إداريةً مثل صدور قرار من رئيس إحدى المحاكم بتنظيم العمل داخل المحكمة والإشراف على العاملين الإداريين أو توزيع القضاة على الدوائر، بالإضافة إلى أنه يهتم بالشكل الخارجي للعمل دون النظر إلى جوهره وطبيعته الذاتية، فضلًا عن أنه وإن كان العمل القضائي يكون مصحوبًا غالبًا بإجراءات وأشكال معينة، إلا أن هذه الإجراءات الشكلية ليست مرادفة على الدوام للعمل القضائي

(١٠) انظر د.عادل أحمد فؤاد، الحيدة كضمانة من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة"في ضوء القانون الوضعي والفقه الإسلامي" دراسة تحليلية وفق أحدث أحكام وفتاوى مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، صـ ٢٨٧.

فبعض الأعمال القضائية لا تكون مصطحبة بهذه الشكليات، فليس كل ما يصدر عن المحاكم هو عبارة عن أحكام قضائية، ولكن ربما يكون له طبيعة مختلفة.

ومن ناحية أخرى فإن بعض الأعمال الإدارية قد يستلزم لها المشرع بعض الأشكال والإجراءات مما قد تدق معها التفرقة بينها وبين العمل القضائي إذا اعتمدنا على المعيار الشكلي وحده(١١). وفيما يتعلق بخضوع السلطات الإدارية – دون القضائية – للتعليمات الإدارية والرئاسية فهو معيار غير دقيق فبعض الوحدات الإدارية كوحدات الإدارة المحلية تتمتع بقدر من الاستقلال عن السلطة الرئاسية.

ثانيًا:- المعيار الموضوعي:

يرتكز المعيار الموضوعي في مجال التمييز بين العملين القضائي والإداري على تحديد موضوع العمل وتكوينه المادي دون التعويل على الجهة التي أصدرته أو ما صاحبه من إجراءات أو الشكل النهائي الذي صدر به(١٢)، فإذا كان يفصلفي منازعة أساسها واقعة سابقة ووفقًا لقاعدة قانونية عد العمل قضائية ، أما إن كان ينشئ مراكز قانونية للأفراد فأنه يكون عملًا إداريًّا

(١١) انظر د.عبدالحميد كمال حشيش، دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكييف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب، مرجع سابق، صـ ١٠١.

(١٢) انظر د.فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، عام ١٩٦٦ ، صـ٧٥٠.

بصرف النظر عن طبيعة الجهة المصدرة، ويكون فحوى الارتكاز على كون العمل كاشف أو منشئ.

تقسم التصرفات العامة للدولة وفقًا للقائلين بالمعيار الموضوعي إلى أعمال تنظيمية ذات طابع عام وأعمال ذات طابع فردي، غير أن ذلك التقسيم لا يسمح إلا بالتمييز بين الأعمالالتشريعية ذات الطبيعة العامة وبين الأعمال الإدارية ذات الطبيعة الفردية، ولا يسمح بالتمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال القضائية باعتبار أن الأخيرة تكون غالبًا ذات طابع فردي(١٣).

الولاية القضائية تضطلع بإنزال صحيح حكم القانون على حالة معينة بذاتها دون غيرها من الحالات وإن تشابهت معها، وذلك على منوال قياس منطقي يدور بين فرضين، أولهما القاعدة القانونية الواجبة التطبيق، وثانيهما الواقعة المطروحة على ساحة القضاء والحكم يكون هو النتيجة التي يستخلصها القاضي من بين هذين الفرضين(١٤).على أن يكون تطبيق القانون هو غاية عمل القاضي ومبتغاه، فالعمل القضائي – بطبيعته – ذو طبيعة مركبة، وبهذه المثابة فلا يمكن فهم عمل القاضي بذاته بمنأى عما يسبقه، ويتكون المعيار المادي للوظيفة القضائية من ثلاثة عناصر رئيسية ولعل أهمها:–"ضرورة وجود مشكلة قانونية، أيخلاف حول حق ذاتي، تقرير يضع

(١٣) انظر د.هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٠، صـ ١٣٨.

(١٤) انظر د.إسماعيل زكي ، ضمانات الموظف في التعيين والترقية والتاديب، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، بدون تاريخ نشر، صـ ١٢٤.

حدًّا للإشكال والنزاع، يصطحب التقرير غالبًا بقرار وإن كان هذا القرارليس عنصرًا جوهريًّا في العمل القضائي".

وتقوم الفكرة الأساسية في العمل القضائي لدى الفقيه هي حسم حالة النزاع، ولم تسلم النظرية الموضوعية من النقد تأسيسًا على أنها تطرح جانبًا الشكل والإجراءات والتي تعد –بحق– جزءًا لا يتجزأ عن العمل القضائي وأصبح من غير المتصور وجودها بدونه فضلًا عن أن بعض أنواع الدعاوى القضائية لا يشترط فيها ضرورة توافر عنصر النزاع كدعاوى الإلغاء أو تجاوز السلطة والتي يتم فيها اختصام القرار نفسه، وبالرغم من ذلك لا يمكن إنكار أنها دعوى قضائية.

ثالثا : المعيار المزدوج:

اتضح من العرض السابق عدم كفاية كلٍّ من المعيارين السابقين بمفرده لتمييز العمل القضائي عن غيره من الأعمال، فالعمل القضائي يحتوي على شق موضوعي وشق شكلي في ذات الوقت فقد ظهر المعيار المزدوج، ليسد هذا الخلل ويعالج ذلك القصور.

ولاشك في أن العمل القضائي من الناحية الموضوعية يمر بثلاثة مراحل متعاقبة أولها قيام القاضي بفحص الوقائع المطروحة أمامه، وتمييز الصحيح منها ابتغاء الوصول إلى الحقيقة، وثانيهما البحث عن القاعدة القانونية الآمرة الواجبة التطبيق على تلك الواقعة، ثم تأتي المرحلة الأخيرة

وهي تعد تتويجًا للمرحلتين السابقتين وفيها يقوم القاضي ببحث مدى مخالفة الوقائع للقاعدة القانونية من عدمه ويصدر حكمه في ذلك الشأن.

غير أن مجرد مرور أي عمل بتلك المراحل لا يكسبه الصفة القضائية تلقائيًّا، بل لابد أن يواكب ذلك – على قدم المساواة – توافر بعض العناصرالشكلية في الهيئة التي تتولى العمل والمتمثلة في الضمانات القضائية كالاستقلال وعدم الخضوع للسلطات الرئاسية وعدم قابلية القضاة للعزل واتباع القواعد الإجرائية المنصوص عليها في قانون المرافعات .

وكان لهذا الخلاف الفقهي صدى لدى محاكم مجلس الدولة وثار ذات النقاش بين دوائر المحاكم حول المعيار المميز للتفرقة بين العمل القضائي والعمل الإداري على قضاء مجلس الدولة، حيث جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن قرارات مجلس التأديب هي في حقيقتها قرارات قضائية أشبه ما تكون بالأحكام، ويسري عليها مايسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية من قواعد، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، وذلك أخذًا بالمعيار الموضوعي(١٥).

ولكن هذا الاتجاه القضائي لم يكتب له الاستقرار، وفي مرحلة لاحقة اتجهت أحكام المحكمة الإدارية العليا إلى أن القرارات الصادرة عن مجالس التأديب هي في حقيقتها قرارات تأديبية صادرة عن جهات العمل، ويكون

(١٥) انظر أحكام المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1627 لسنة ٧ ق ، بجلسة 16 ديسمبر 1976م، والطعن رقم ٢٣٩٥ لسنة ١١ ق ، بجلسة ٦ يناير ١٩٦٨، والطعن رقم ٧٢٦ لسنة ١١ ق ، بجلسة ٦ يناير ١٩٦٨م.

الطعن فيها أمام المحكمة التأديبية وليس أمام المحكمة الإدارية العليا، وذلك أخذًا بالمعيار الشكلي(١٦).حيث انتهيا إلى أن قرارات مجالس التأديب هي تصرفات إدارية وليست قضائية.

ثم عدلت المحكمة الإدارية العليا عن مذهبها المتقدم، واعتنقت المعيار المزدوج – في قضاء مستقر – بحكم دائرة توحيد المبادئ في الطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٩ق، الصادر بجلسة ١٥ ديسمبر ١٩٨٥م، حيث انتهت إلى أن قرارت مجالس التأديب أشبه ما تكون بالأحكام وتسري عليها ذات القواعد وينعقد الاختصاص بنظر الطعن فيها للمحكمة الإدارية العليا.

ومن جماع ما تقدم، يتضح لنا أن قضاء محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا لم يستقر – في تلك المرحلة – على اعتبار أن قرارات مجالس التأديب تُعَدُّ قراراتٍ إداريةً، أو أحكامًا قضائيةً، حتى ولو اتبع في إصدارها القواعد الشكلية والإجرائية المتبعة في إصدار الأحكام القضائية، ويختص بنظر الطعون عليها المحكمة الإدارية العليا أو محكمة القضاء الإداري وفقًا لقواعد الاختصاص النوعي، وأمام عدم الاستقرار أو الاتفاق على طبيعة العمل نجد من الضروري تبيان طبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب في القضاء الإداري.

(١٦) انظر أحكام المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٢٤٩ لسنة ٢٢ق، ورقم ١٠١٨ لسنة ٢٨ق، ورقم ١٧٥٦ لسنة ٣٨ق ، بجلسة ٢٧ ديسمبر ١٩٨٣م، والطعن رقم ١٢٤٣ لسنة ٢٦ ق بجلسة ٨ مايو ١٩٨٤م.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لقررات مجالس التأديب في قضاء محاكم مجلس الدولة قبل حكم دائرة توحيد المبادئ ١٩٨٥م

كان للقضاء الإداري منذ إنشائه سبق التصدي لتحديد طبيعة العمل القضائي وتميز عن القرار الإداري، ومر ذلك بعدة مراحل قبل صدور حكم محكمة دائرة توحيد المبادئ في الطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٩ق، الصادر بجلسة ١٥ ديسمبر ١٩٨٥م، فتغيير موقف القضاء أكثر من مرة بين اعتبار ما يصدر من مجالس التأديب عمل قضائي، أو قرار إداري وكان حسم موقف القضاء ضروريًا ليبين طبيعة العمل وما يترتب على هذا التميز من نتائج، وكان للتطور القانوني أبلغ الأثر على موقف القضاء الإداري بدء من صدور قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م، ومرورًا بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وليس انتهاءً بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، نستعرض تلك المراحل من خلال الفروع التالية:-

الفرع الأول:- الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب قبل إصدار قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م.

الفرع الثاني:- الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب في ظل قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م.

الفرع الثالث:- الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب قبل إصدار قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م

منذ بواكير أحكام محكمة القضاء الإداري تصدت لتبيان معيار تميز الخصومة القضائية عن العمل الإداري حيث جرى قضاؤها على أن " القرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس القاعدة القانونية، فالخصومة القضائية تقوم بين خصمين تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام، ولا ينشئ القرار مركزًا قانونيًّا جديدًا وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية، حقًّا أو عدم وجوده، ويكون القرار قضائيًّا متى اشتمل على هذه الخصائص ولو صدر من هيئة لا تتكون من عناصر قضائية، وإنما أسندت إليها سلطة قضائية للفصل فيما نيط بها من خصومات ... وبذلك فإن القرار التأديبي ليست له هذه الخصائص .....، إذ لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين على أساس قاعدة قانونية تتعلق بمركز قانوني عام أو خاص، وإنما هو ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه، ولا يغير من الأمر شيئًا كون السلطة التأديبية التي أصدرت القرار تتكون من عناصر قضائية، مادام الموضوع الذي تفصل فيه ليس خصومة قضائية بل محاكمة تأديبية"[١٧]، وكانت الركيزة الأساسية لحكم محكمة القضاء الإداري، وجعلت

(١٧) انظرحكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١١٥ لسنة ١ق، جلسة ١ يناير ١٩٤٨م .

المحكمة العبرة دائمًا بكون النزاع خصومة قضائية وحتى لو كان داخل في التشكيل عناصر قضائية.

وهذا ذات النهج التي سايرته المحكمة الإدارية العليا – عقب إنشائها بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ – حيث اتجهت إلى اعتبار هيئات التأديب كافة تعتبر هيئات إدارية في تشكيلها واختصاصها إذ خولها القانون حق إصدار قرارات في مسائل التأديب بمقتضى سلطتها العامة وهذه القرارات إدارية لا قضائية. وأسست ذلك القضاء على أن العمل القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى ولايتها القضائية، ويحسم – على أساس قاعدة قانونية – خصومة قضائية تقوم بين خصمين وتتعلق بمركز قانوني خاص أو عام ولا ينشئ هذا القرار مركزًا قانونيًّا جديدًا، وإنما يكشف أو يقرر قيام حق أو عدم قيامه، وظاهر الحال أن القرارات التأديبية لا تحمل أي سمة من هذه السمات(١٨).

وقد تصدت المحكمة الإدارية العليا – في ذات الحكم المتقدم – إلى تحديد التكييف القانوني لنقابات المهن الحرة بوجه عام، حيث ذهبت إلى أن تنظيم هذه المهن يدخل أصلًا في صميم اختصاصات الدولة بحسبانها قوامة على المرافق العامة. فإذا تخلت عن ذلك لأعضاء المهنة أنفسهم ، وخولتهم نصيبًا من السلطة العامة لتأدية رسالتهم تحت إشرافها، فإن ذلك لا يغير من

(١٨) انظر أحكام المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٦٠٨ لسنة ٣ق، بجلسة ١٢ أبريل ١٩٥٨م.

التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة، وتبعًا لذلك فلا يعد قرار مجلس التأديب قرارًا صادرًا من جهة إدارية ذات اختصاص قضائي(١٩).

ويمكن استخلاص من تواتر الأحكام لمحكمتي القضاء الإداري والإدارية العليا في تلك الفترة السابقة على صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بتنظيم هيئة النيابة الإدارية، لأن الاتجاه الغالب هو اعتبار أن ما يصدر من تلك المجالس هو مجرد قرارات إدارية، حتى ولو اتبع في إصدارها القواعد الشكلية والإجرائية المتبعة في إصدار الأحكام القضائية، ويختص بنظر الطعن عليها المحكمة الإدارية العليا أو محكمة القضاء الإداري وفقًا لقواعد الاختصاص النوعي، حيث غلبت كلتا المحكمتين للمعيار الشكلي، وأخذت في الاعتبار طبيعة الخصومة، للتفرقة بين العمل الإداري، والعمل القضائي.

(١٩) انظر د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا دراسة تطبيقية، مرجع سابق، صـ ١٤٢.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب

في ظل قانون النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م

بدأت مرحلة جديدة من مراحل التأديب للموظفين، بصدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، حيث تم العدول عن نظام مجالس التأديب بالنسبة لموظفي الكادر العام، وإن كان قد تم الإبقاء على بعضها بالنسبة لبعض ذوي الكادرات الخاصة على النحو السالف بيانه والذي نص في مادته الثامنة عشرة على أن تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والإدارية محاكم تأديبية ..... ، كما نص في مادته الثانية والثلاثين على أن أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا ويرفع الطعن وفقًا لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة.

أنه بموجب قانون إنشاء المحاكم التأديبية، وتحديد الحالات التي يجوز فيها الطعن في الأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري والمنصوص عليها في المادة ١٥ من القانون رقم 165 لسنة ١٩٥٥ بتنظيم مجلس الدولة. فإنه لا يوجد مجال متاح أمام القضاء الإداري للسعي نحو توسيع نطاق اختصاصه ليشمل رقابة الأحكام الصادرة عن تلك المحاكم، في ضوء

ما قرره المشرع صراحة من اختصاص المحكمةالإدارية العليا بتلك الرقابة[٢٠]، ولما كنا تحدثنا في الفرع السابق على الفترة السابقة لصدور القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨م، وكان اتجاه المحكمة الإدارية العليا باعتبار ما يصدر من مجالس التأديب قرارات إدارية فلم يكن التحول مفاجئًا بل تغير موقف المحكمة الإدارية العليا أولًا من خلال الجهة المختصة بالطعن حيث قضت في جلستها المنعقدة في ٢٦ أبريل ١٩٦٠ بأن قرارات مجالس التأديب قرارات إدارية، غير أن الطعن عليها يكون أمام المحكمة الإدارية العليا[٢١]. حيث ذهبت إلى أن القرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ، ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين طرفين متنازعين تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام ولا ينشئ مركزًا قانونيًا جديدًا. واستطردت المحكمة في هذا الصدد واتجهت إلى اعتبار القرار قضائية متى توافرت له هذه الخصائص، ولو صدر من هيئة لا تتكون من قضاة . أما القرار التأديبي فقد اتجهت المحكمة إلى إنه كأي قرار إداري لا يحسم خصومة علىأساس قاعدة قانونية، وإنما هو ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه ، ومن ثم فإنه لا تتوافر له عناصر القرار القضائي .

واستطردت المحكمة في هذا الصدد إلى القول إنه ".. لئن كان الشارع قد ناط بالمحكمة الإدارية العليا في الأصل مهمة التعقيب النهائي على

(٢٠) انظرد.عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، صـ ٤٨.

(٢١) انظر أحكام المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١ لسنة ٢ ق، بجلسة ٢٦ ابريل ١٩٦٠م.

الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري في الأحوال التي بينتها المادة ١٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م، في شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة ، حتى تكون لكلمتها القول الفصل في تأصيل أحكام القانون الإداري وتنسيق مبادئه واستقرارها ومنع التناقض في الأحكام. إلا أن هذا لا يمنع الشارع من أن هذه المهمة استثناء الرقابة على بعض القرارات الإدارية الصادرة الهيئات التأديبية لحكمة يراها، قد تجد سندها من حيث الملاءمة التشريعية في اختصار مراحل التأديب حرصًا على حسن سير الجهاز الحكومي، كما قد تجد سندها القانوني في أن قرارات تلك الهيئات وإن كانت في حقيقتها قرارات إدارية إلا إنها أشبه ما تكون بالأحكام، ولكنها ليست بالأحكام مادام الموضوع الذي تفصل فيه ليس منازعة قضائية بل مؤاخذة مسلكية تأديبية.

وتتابع المحكمة في ذات الاتجاه بالقول بأن جميعها قرارات إدارية بجزاءات تأديبية في مؤاخذات مسلكية تنشئ في حق الموظفين الصادرة في شأنهم مراكز قانونية جديدة ما كانت من غير هذه القرارات بينما القرارات القضائية إنما تقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده، ولا يغير من هذه الحقيقة أن يعبر عن الهيئة بلفظ المحكمة كما فصل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م إذ العبرة بالمعاني لا بالألفاظ والمباني".

وقد أسست المحكمة ما انتهت إليه من كون الطعن على القرارات الإدارية الصادرة عن مجالس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا بقضائها بأن ".... وليس بدعًا في التشريع أن يطعن رأسًا أمام المحكمة الإدارية العليا،

إذ لهذا نظير في النظام الفرنسي حيث يطعن رأسًا أمام مجلس الدولة الفرنسي بهيئة نقض في بعض القرارات الإدارية"(٢٢).

(٢٢) المحكمة الإدارية العليا كمحكمة أول وآخر درجة يكون في حالات ١- الفصل في الطلبات التي يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم وذلك عدا النقل والندب متى كان مبنى الطلب عيبًا في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات. وتختص أيضًا دون غيرها لا فصل في المنازعات الخاصة والمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لرجال مجلس الدولة أو لورثتهم. ولا يجوز أن يجلس للفصل في هذه المسائل من كان عضوًا في المجلس الأعلى للهيئات القضائية إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه ولا تحصل رسوم على هذا الطلب" م ١٠٤ ق مجلس الدولة".

٢- وتنشر القرارات التي تصدرها اللجنة بالموافقة على تأسيس الحزب أو بالاعتراض على تأسيسه في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار خلال ذات الميعاد المحدد في الفقرة السابقة.ويجوز لطالبي تأسيس الحزب خلال الثلاثين يومًا التالية لنشر قرار الاعتراض في الجريدة الرسمية أن يطعنوا بالإلغاء في هذا القرار أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التي يرأسها رئيس المجلس....."م ٨ من ق الأحزاب السياسية".

٣- الفصل في الطلبات التي يقدمها أعضاء النيابة الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم متى كان مبنى الطلب عيبًا في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات. وتختص أيضًا دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لأعضاء النيابة الإدارية أو لورثتهم ولا تحصل رسوم على هذه الطلبات" م ٤٠ مكررًا -١ من قانون النيابة الإدارية".

وباستعراض ذلك الحكم وما ورد بأسبابه، تلاحظ لنا أن المحكمة الإدارية العليا قد سارت على ذات الاتجاه السابق في اعتبار ما يصدر عن مجالس ما هو إلا قرار إداري، ولا تتوافر فيه عناصر الحكم القضائي حتى ولو صدر من هيئة مشكلة من قضاة أو يدخل في تكوينها العنصر القضائي، وفي سبيل ذلكاعتمدت المحكمة على المعيار الموضوعي البحت للتفرقة بين العمل الإداري والعمل القضائي، ودون الاستعانة بالمعيار الشكلي أو المعيار المختلط السالفالإشارة إليهما.

ويصدر الحكم من مجلس التأديب وينطق به مشتملًا على الأسباب التي بني عليها في جلسة سرية ويكون الطعن فيه أمام الدائرة المختصة بالمحكمة الإدارية العليا المشار إليها في المادة (٤٠ مكررًا – ١) من هذا القانون خلال ستين يومًا من تاريخ صدور الحكم. وتنقضي الدعوى التأديبية باستقالة العضو أو بإحالته إلى المعاش ولا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها، لأن المحكمة الدستورية قضت بعدم جواز الطعن في أحكام مجلس التأديب الخاص بمجلس الدولة إلا بموجب دعوى البطلان الأصلية فقط، حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ١٠ لسنة ١ ق، جلسة ١٩٨٢/٥/١٦، حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٩٤٨ لسنة ٢٧ ق، جلسة ١٩٨٤,٤/٤/٢٧– قرارات لجان الإصلاح الزراعي " م ١٣ من ق الملكية الزراعية".٥– قرارات مجالس التأديب.٦– قرارات هيئات التحكيم الإداري.٧– حالة الطعن على قرار عزل المأذونين من دائرة المأذونين " العزل فقط الذي لم يعدله الوزير" حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٣٣٨٠ لسنة ٣٢ ق ، جلسة ١٩٩١/٤/١٦.

وقد اتجه جانب من الفقه إلى نقد ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا من قبول الطعن على قرارات مجالس التأديب أمامها مباشرة(٢٣). استنادًا إلى عدم دقةالتشبيه بين اختصاص المحكمة الإدارية العليا وبين اختصاص مجلس الدولة الفرنسي، فالمشرع المصري لم يأخذ بنظام النقض الإداري المعمول به في فرنسا فالطعن بالنقض هو طريق غير عادي من طرق الطعن في الأحكام في حين أن اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون في أحكام القضاء الإدارى هو اختصاص أصيل وطريق عادي للطعن في تلك الأحكام(٢٤).

ومن جانب آخر فإن ما ذهب إليه ذلك الحكم من تكييف القرار التأديبي بأنه قرار إداري أمر محل نظر(٢٥)، فلا مجال لإنكار وجود خصومة قائمة في مجال الدعاوى التأديبية بين الموظف وجهة الإدارة التابع لها ، وهي إن خرجت عن نطاق الخصومة الشخصيةإلا إنها لم تزايلها صفة الخصومة بوجه عام، فمازال حسمها يتم بناءً على قواعد القانون، وفي ضوء الإجراءات

(٢٣) انظرد. محسن العبودي: أحكام تاديب ضباط الشرطة مع دراسة خاصة للتكييف القانوني لمجالس التاديب وقراراتها، دار النهضة العربية، ١٩٩٠، صـ ٩٠.

(٢٤) بوجه عام الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ومن محكمة القضاء الإداري هي فقط التي تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا. أما أحكام المحاكم الإدارية فهي لا تقبل الطعن مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا وإنما تقبل الطعن بالاستئناف أمام محكمة القضاء الإداري بوصفها محكمة استئنافية.

(٢٥) انظرد. محمود حافظ، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، د ن، الطبعة الثالثة ١٩٩٩، صـ٣٠٧ وما بعدها.

والضمانات التي قررها المشرع، الأمر الذي يجعل القرار التأديبي أشبه بالحكم الجنائي من الناحية الموضوعية.

عمدت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها إلى تفصيل الفقه الذي تستند إليه فأوضحت الفارق الهام بين قرار مجلس التأديب الذي اتبعت فيه ضمانات القضاة مما يجعل القرار جديدًا بالتشبيه مع الحكم القضائي، وبين القرار التأديبي الرئاسي الذي تفتقد فيه تلك الضمانات(٢٦)، حيث انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن المرد في التفرقة بين ما إذا كان القرار محل الطعن بالإلغاء يعتبر في التكييف القانوني قرارًا صادرًا من مجلس تأديب استنفد ولايته بإصداره، فيطعن فيه رأسًا بإلغاء أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري لعدم الجدوى من التظلم منه مقدمًا، أمإنه ليس كذلك ويعتبر قرارًا تأديبيًّا صادرًا من سلطة رئاسية يجب التظلم منه أولًا أمام الهيئة التي أصدرته أو الهيئات الرئيسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وما يصدر من هذه الهيئات في التظلم هو الذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري " .... إن الفيصل في هذا الشأن هو بحسب طريقة التأديب . فيكون القرار صادر من مجلس تأديب إذا اتخذ التأديب صورة المحاكمة أمام هيئة مشكلة تشكيلًا خاصًّا ، وفقًا لأوضاع وإجراءات معينة رسمها القانون يتعين التزامها وتقوم أساسًا على إعلان الموظف مقدمًا بالتهمة المسندة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه فيها على غرار المحاكمات القضائية وذلك كله قبل أن يصدر القرار التأديبي في حقه ، وبإصداره يستنفذ

(٢٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨ لسنة ٢، بجلسة ٢٦ أبريل ١٩٦٠م.

مجلس التأديب ولايته ويمتنع عليه سحبه أو الرجوع فيه ، وإن جاز الطعن فيه أمام هيئة أخرى قد تكون درجة استئنافية أعلى أو درجة تعقيب قانوني بشكل قضائي ، إما بطريق التمييز أو ما يماثله بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقد يجمع النظام التأديبي بين الأمرين.

بينما يتميز القرار التأديبي بأنه يصدر رأسًا من السلطة التأديبية الرئاسية بغير وجوب اتباع الأوضاع والإجراءات التي تتميز بها المحاكمات التأديبية على النحو المفصل آنفة، ولهذا لا تستنفذ السلطة التي أصدرته ولايتها بإصداره، بل تملك سحبه أو الرجوع فيه عند التظلم منه، حيث يتمتع الموظف في مجال التأديب بعدد من الضمانات التي لا بد منها لتأمين عدالة العقوبة التأديبية وبث الطمأنينة في نفس المتهم، وأهم هذه الضمانات: إجراء التحقيق، وحق الدفاع، وتسبيب الجزاء، وجواز الطعن فيه أو التظلم منه(٢٧).

ومن أجل ذلك أوجب القانون لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة التظلم منه مقدمًا وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم. والقرار الصريح الذي يصدر في التظلم أو القرار الضمني الذي يفترض أنه صدر فيه بالرفض بعدم الإجابة عنه في المواعيد المقررة ، هو الذي يكون محل الطعن قضائيًا للحكمة التي قام عليها استلزام هذا التظلم وهي الرغبة في تقليل

(٢٧) انظرد. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦، صـ ٢٩٩ وما بعدها.

المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسرللناس ، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حقٍ في تظلمه"[٢٨].

وخلاصة الأمر أن أحكام المحكمة الإدارية العليا قد تواترت – في هذه المرحلة – على أن القرارات الصادرة عن مجالس التأديب هي قرارات إدارية حتى ولو انعقد لها الاختصاص بنظر الطعون على تلك القرارات، غير أن ذلك المذهب الذي تبنته المحكمة الإدارية العليا قد أثار العديد من التساؤلات لعل من أهمها مدى أحقية مجالس التأديب في سحب قراراتها في خلال المدة التي يجوز للجهة الإدارية فيها سحب قراراتها الإدارية، وكذلك مدى جواز الطعن على تلك القرارات على سند من الانحراف بالسلطة أو التعسف في استعمالها، وهي من العيوب التي تلحق القرار الإداري وتبيح الطعن فيه بالإلغاء، ومن ثم فإنه يكون من المتصور إمكانية نسبتها إلى قرارات مجالس التأديب. ولما كانت الإجابةالمنطقية على تلك التساؤلات هي النفي ، حيث تنتهي سلطات مجلس التأديب بصدور القرار التأديبي ولا يجوز له سحبه، كما أنه لا يمكن الطعن على تلك القرارات بعيب الإنحراف بالسلطة أو التعسف في استعمالها، وهو الأمر الذي حدا بالمحكمة الإدارية العليا نحو إعادة النظر في القضاء المتقدم للإجابة على هذه التساؤلات بالوضوح الكافي.

(٢٨) انظرد. أحمد يوسف محمد: التظلم الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، د.ت ، ص ٣٠١.

الفرع الثالث

الطبيعة القانونية لقرارات مجالس التأديب

في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م

تردد القضاء الإداري في الفترة السابقة على صدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في الاتفاق على طبيعة ما يصدر عن مجالس التأديب وإن كان الغالب الأعم هو اعتبار ما يصدر عنها قرارات إدارية، وإن كان قد ظهر واضحًا التردد القضائي في تكييف الطبيعة القانونية لقرارات تلك المجالس، وتطور أحكام القضاء في هذا الصدد سواءً في المرحلة السابقة للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ أو في ظله، فإنه يغدو من الملائم دراسة الطبيعة القانونية لتلك المجالس باستعراض قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد في ضوء العمل بأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، والذي مر بمرحلتين نبينهما من خلال الآتي:-

المرحلة الأولى: اتجاه المحكمة الإدارية العليا نحو إضفاء الصفة الإدارية على قراراتمجالس التأديب.

تغير الواقع القانوني والتنظيم القضائي بصدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، والذي نظمت نصوصه المسائل التي تختص محاكم مجلس الدولة بنظرها[٢٩]. واختصاص محكمة القضاء الإداري والمحاكم

(٢٩) المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

الإداريـة والتأديبيـة والمحكمـة الإداريـة العليـا[٣٠]. وكـذلك الإجـراءات الواجبـة الاتبـاع أمـام تلـك المحـاكم[٣١]، وقـد كـان مـن مقتضـى تلـك النصـوص أن أصبحت المحاكم التأديبية من محاكم القسم القضائي بمجلس الدولة . وبذلك أصبح من غير المستساغ قانونًا قياس ما تصدره مجالس التأديب القائمة من قرارات تأديبية على أحكام المحاكم التأديبية والتي وصفتها المحكمة الإدارية العليا – في ظل العمل بأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨– بأنها أشبه بالمحاكم ولكنها ليست بالمحاكم، ومن ثم فإن كل السلطات التأديبية التي تتبع ذات الإجراءات المقررة التي تتبعها المحاكم التأديبية يكون ما يصدر عنها من قرارات أكثر شبهًا بالأحكام ويطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا[٣٢]. وقد استقر اتجاه المحكمة الإدارية العليا على ذات النهج حتى عدلت المحكمة الإدارية العليا عن ذلك الاتجاه واتجهت إلى إضفاء الصفة الإدارية على قرارات مجالس التأديب ، وهو ما بدأته بإصدار العديد من الأحكام في هذا الشأن بجلستها المنعقدة فى ٢٧ من ديسمبر ١٩٨٣ والتي سيتم استعراضها فيما يلي:-

(٣٠) المواد ١٣ ، ١٩ ، ١٠ ، ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

(٣١) المواد من ٤ حتى ٥٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٣٢) انظر د. عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، مرجع سابق، صـ٥٨.

١- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٤٩ لسنة ٢٢ ق[٣٣]. والذي سنورد فقرات مما ورد به من أسباب لأهميته باعتباره نقطة التحول في قضاء المحكمة الإدارية العليا نحو إضفاء الصفة الإدارية على قرارات مجالس التأديب، وصدورالقانونين رقمي ١١٧ لسنة ١٩٥٨م ، و ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، وقد ورد بأسباب الحكم إنه "من حيث أن قضاء المحكمة الإدارية العليا كان قد جر باختصاصها بنظر ما يقدم إليها من طعون فهي تخضع لتصديق من جهات إدارية عليا ، وقام هذا القضاء على أن قرارات مجالس التأديب، وإن كانت في حقيقتها قرارات إدارية صادرة من لجان إدارية، إلا إنها أشبه ما تكون بأحكام المحاكم التأديبية التي تختص المحكمة الإدارة العليا بنظر الطعن فيها طبقًا للمادة الخامسة عشرة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن مجلس الدولة، وإن هذا النظر يجد سنده القانوني في أن قرارات مجالس التأديب تماثل الأحكام التأديبية من حيث إنها جميعا تتضمن جزاءات تأديبية في مؤاخذات مسلكية تنشئ في حق العاملين الصادرة في شأنهم مراكز قانونية جديدة ما كانت لتنشأ من غيرها. كما يجد سنده من حيث الملاءمة التشريعية في تقريب نظام التأديب الذي كان معمولًا به في الإقليم السوري إبان الوحدة ، إلى نظام التأديب المعمول به في مصر المستحدث بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية . وفي اختصار مراحل التأديب حرصًا على سرعة الفصل في المخالفات التأديبية وحسن سير الجهاز الحكومي . وفي توحيد جهة التعقيب النهائي على

(٣٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٩ لسنة ٢٢ق، بجلسة ٢٧ ديسمبر ١٩٨٣م.

الجزاءات التأديبية في المحكمة الإدارية العليا حتى تكون لكلمتها القول الفصل في تأصيل أحكام القانون الإداري وتنسيق مبادئه... ".

وبعد أن استعرضت المحكمة الإدارية العليا تحليل قضائها السابق وأسانيده على النحو المتقدم، وأعقبت ذلك بإيراد النصوص القانونية ذات الصلة فقد استطردت قائلة "... ومن حيث إنه في ضوء التنظيم الجديد للتأديب المشار إليه تعتبر قرارات مجالس التأديب قرارات تأديبية صادرة عن جهات العمل يجوز للعاملين الذين صدرت ضدهم هذه القرارات الطعن فيها أمام المحكمة التأديبية المختصة، وليس أمام المحكمة الإدارية العليا .... ويجدر الملاحظة أن قرارات مجالس التأديب وإن كانت تعتبر من القرارات الإدارية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي ، التي يجوز الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري..إلا أن هذه القرارات صادرة من سلطة تأديبية ، وبهذه الصفة يكون الطعن فيها أمام المحكمة التأديبية طبقًا للنصوص المشار إليها وطبقًا للقاعدة العامة في تفسير القوانين التي تقضي بأن النص الخاص يقيد النص العام، ولذا فهي تخرج تبعًا لذلك عن اختصاص محكمة القضاء الإداري التي خصها قانون مجلس الدولة بالمسائل المنصوص عليها في المادة العاشرة منه ، عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية .... ، ذلك أن مجالس التأديب المشار إليها شأنها شأن الكثير من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي قد يرأسها أو يشترك في عضويتها عضوٌ أو أكثر من الهيئات القضائية مثل لجان فحص الطعون الانتخابية لعضوية مجلس الشعب، فهي لجان إدارية لأن تشكيلها ليس قضائية صرفة وإنما يشترك فيه عنصر من الإدارة العامة وهي ذات اختصاص قضائي لأن

عملها من طبيعة النشاط القضائي، وقد حسم القضاء الإداري منذ نشأته موضوع تكييف القرارات الصادرة عن اللجان المذكورة بأنها قرارات إدارية وتبنى المشرع هذا التكييف في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة...، وذلك بنصه على اختصاص محاكم مجلس الدولة وحدها بالفصل في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، وقد آل هذا الاختصاص بالنسبة لمجالس التأديب من محكمة القضاء الإداري إلى المحكمة التأديبية المختصة".

وبذلك فقد عدلت المحكمة الإدارية العليا عن قضائها السابق من اعتبار القرارات الصادرة عن مجالس التأديب قرارات إدارية ولكنها في جوهرها أشبه بالأحكام التأديبية التي تختص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون فيها مع التسليم بطبيعتها الإدارية – واتجهت إلى اعتبارها قرارات إدارية صادرة من جهات العمل وليس لها بالتالي صفة الأحكام، غير إنها باعتبارها صادرة من جهات تأديبية ، فإن الإختصاص بنظر الطعن فيها ينعقد للمحكمة التأديبية المختصة على النحو السالف بيانه .

٢ – وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بذات الجلسة في الطعن رقم ١٠١٨ لسنة ٢٨ ق والطعن رقم ١٧٥٦ لسنة ٢٨ ق. وقد ورد في أسبابهما – إضافة إلى ما ورد بأسباب الحكم سالف الذكر – " إن حرص المشرع على اتباع ذات القواع المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة ، إنما قصد به إحاطة قرارات المجلس بضمانات تكفل أبلغ درجات الرشد بالنسبة لفئات من العاملين، فقد فطن المشرع ما لأوضاعهم وطبيعة أعمالهم من حساسية ودقة

وتوخي في تنظيم مساءلتهم التأديبية ما ينبغي أن يتلاءم مع هذه الأوضاع من حيث إطلاق سلطة جهاتهم الإدارية في توقيع كافة الجزاءات التأديبية بما في ذلك الفصل ، ومن حيث كفالة الضمانات التي تقابل هذه السلطة الواسعة في تقرير الجزاءات وتحد مما تتيحه الجهات الرئاسية الإدارية من هيمنة وتضبط ممارسة السلطة بضوابط الحيدة وليس من شأن مراعاة المشرع لهذه الاعتبارات أن تختلف طبيعة القرار الصادر ولا أن يكسب وصف الحكم القضائي . واستطردت المحكمة الإدارية العليا قائلة إن من المسلمات أن اتباع الإجراءات القضائية أمام اللجان الإدارية هو أحد معيارين للتمييز بين اللجان الإدارية البحتة وبين اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي بقصد تحديد ما إذا كان يطعن في قراراتها أمام القضاء العادي أو القضاء الإداري(٣٤).

٣ – وعلى ذات المنوال حكمها في جلسة ٨ من مايو ١٩٨٤ انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكمها في الطعن رقم ١٢٤٣ لسنة ٢٦ ق إلى أن"... القرارالصادر من مجلس التأديب لا يعدو أن يكون قرارًا إداريًّا نهائيًّا صدر عن سلطة تأديبية ، ومن ثم يكون الطعن فيه طبقًا لصريح النصوص منعقدًا للمحكمة التأديبية حسب المستوى الوظيفي للعاملين، وليس للمحكمة الإدارية العليا مباشرة التي تختص بنظر الطعون في أحكام المحاكم التأديبية. والقول بغير ذلك فضلًا عن أنه يتضمن خروجًا على نصوص قانون مجلس

(٣٤) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠١٨ لسنة ٢٨ ق والطعن رقم ١٧٥٦ لسنة ٢٨ ق، بجلسة ٢٧ ديسمبر ١٩٨٣م.

الدولة فإنه يترتب عليه تفويت درجة من درجات التقاضي على الطاعن تتمثل في المحكمة التأديبية المختصة[٣٥].

فقد بعض الفقه[٣٦]. إلى أن المحكمة الإدارية العليا قد أخذت بالمعيار الشكلي للبحث في تحديد العمل القضائي، وهو ما يؤكده ما ذهبت إليه هذه المحكمة في حكمها الصادر في الطعن رقم ٩٥٨ لسنة ٢٧ ق بجلستها المنعقدة ٢٧من مايو ١٩٨٤ من أن مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة يعتبر هيئة قضائية عهد إليها المشرع باختصاص قضائي محدد، وما يصدر عنه في هذا الشأن يعتبر أحكامًا قضائية وليس قرارات إدارية . فضلًا عن أن هذا الاتجاه الجديد يمثل ردة في قضاء مجلس الدولة بشأن تحديد الأعمال القضائية ، فلا يجب استبعاد المعيار الموضوعي في تعريف العمل القضائي[٣٧].

(٣٥) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٤٣ لسنة ٢٨ ق، بجلسة ٨ مايو ١٩٨٤م.

(٣٦) انظر د. حلمى الدقدوقى ، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٥٨ لسنة ٢٧ ق، مجلة الأمن العام ، تصدر عن وزارة الداخلية ، العدد ١٢٩ ، عام ١٩٨٩ ، صـ ٢٠ وما بعدها

(٣٧) انظر د. رمزى الشاعر: قضاء التعويض "مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية" ، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٨٩، صـ ١٣٢ .

المرحلة الثانية: اتجاه المحكمة الإدارية العليا نحو إضفاء الصفة القضائية على قراراتمجالس التأديب.

تغير اتجاه المحكمة الإدارية العليا في تطور سريع فقد ارتأت المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الرابعة) وبمناسبة نظرها للطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٩ق، أن (الدائرة الثالثة) بذات المحكمة سبق وأن قضت بجلسة ٢٧ من ديسمبر ١٩٨٣ في الطعنين رقمي١٧٥٧ لسنة ٢٨ ق، و٥ لسنة ٢٩ ق بعدم اختصاصها بنظر الطعون في أحكام مجالس التأديب، وهذا الحكم يخالف ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، وما جرت عليه أحكام الدائرة الرابعة من

اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون في أحكام مجالس التأديب، الأمر الذي يستوجب إحالة الطعن إلى دائرة توحيد المبادئ لإعمال شئونها في هذا الصدد(٣٨).

وبموجب قرارات الإحالة انتهت دائرة توحيد المبادئ إلى اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون في قرار مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق من جهات إدارية(٣٩). وقد شيدت المحكمة الإدارية العليا قضاءها المتقدم على سند من أن الشارع رأي لاعتبارات معينة بالنسبة لبعض فئات

(٣٨) اختصاص دائرة فحص الطعون المنصوص عليها بالمادة ٥٤ مكرر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشان مجلس الدولة .

(٣٩) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٩ ق، بجلسة ١٠ ديسمبر ١٩٨٠م.

محددة من العاملين، أن يوكل أمر تأديبهم إلى مجالس تأديب مشكلة تشكيلًا خاصة وفقًا لأوضاع وإجراءات معينة رسمها القانون على غرار ما هو متبع أمام المحاكم التأديبية المنصوص عليها في القانون رقم ١١٧ السنة ١٩٥٨ والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، وتفصل هذه المجالس التأديبية في ذات أنواع المنازعات التي تفصل فيها المحاكم التأديبية وتتبع ذات الإجراءات وتؤدي هذه المجالس ذات وظيفة تلك المحاكم بالفصل في المساءلة التأديبية، فكلاهما سلطة تأديبية تفصل في محاكمة مسلكية تأديبية، وتوقع جزاءات تأديبية من نفس النوع على من يثبت إخلاله بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها. والقرارات التي تصدرها مجالس التأديب التي لم يخضعها القانون التصديق من جهات إدارية عليا، قرارات نهائية لا تسري عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية.

وقد خلصت دائرة توحيد المبادئ – مما تقدم – إلى أن قرارات هذه المجالس أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية. فلا يجوز أن توصف بأنها قرارات نهائية لسلطات تأديبية تختص بنظرها المحاكم التأديبية كما أنها ليست من القرارات الإدارية التي تدخل في اختصاص محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية، تأسيسًا على كل ما سلف فإنه يجري على قرارات هذه المجالس بالنسبة إلى الطعن فيها ما يجري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، أي يطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا ، عملًا بنص المادتين ٢٢، ٢٣ من قانون مجلس الدولة.

وقد اطرد قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن "... اختصاصها بنظر الطعون في قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق من جهات . إدارية إلا أن ذلك لا شأن له بطبيعة قرارات هذه المجالس .... ، وهي في هذا الخصوص تعد من الناحية الموضوعية سلطات تأديبية ذات قدر من الاستقلال فيما تفصل فيه من دعاوى تأديبية عن الجهات الإدارية التي يتبعها العاملون المقدمون لمجالس التأديب. إلا إنه لا تعتبر تلك القرارات أحكام قضائية تأديبية من جميع الوجوه، لعدم صدورها من محكمة تأديبية ضمن محاكم مجلس الدولة التي تشكل من قضاة يتمتعون بالاستقلال والحصانة القضائية"(٤٠).

وقضت في حكم آخر " ومن حيث إن المستقر عليه أن قرارات مجالس التأديب تعد بمثابة الأحكام التأديبية ، وبهذه المثابة يتعين مراعاة الضمانات الجوهرية الواجب توافرها في كل محاكمة تأديبية ، فضلًا عما يسري على الأحكام عمومًا من قواعد أساسية يكون المقصود بها توفير ضمانات جوهرية للمتقاضين"(٤١).

ولعل الدافع الرئيس لهذا الاتجاه الذي اتبعته المحكمة الإدارية العليا قد تأثر إلى حد كبير بما تبناه المشرع من إضفاء صفة الأحكام على ما تصدره بعض المجالس التأديبية من قرارات ، حيث نص المشرع في المادة

(٤٠) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٦ لسنة ٣٤ ق ، جلسة ٢٢ مايو ١٩٨٩م.

(٤١) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٧٥ لسنة ٣٥ق، بجلسة ٢٥ ديسمبر ١٩٩٣م.

١٠٦ من قانون السلطة القضائية الخاصة بتأديب القضاة على أن " يحكم مجلس التأديب ...."، وفي المادة ١٠٧ من ذات القانون على أن " يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية ..." وفي مادته رقم ١٦٦ بشأن تأديب العاملين بالمحاكم على أن "لا توقع العقوبات إلا بحكم....".

وقد أخذ المشرع بذات الاتجاه في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة حيث نص القانون في مادته رقم ١١٩ على أن " يجب أن يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية .." وفي مادته رقم ١٢٠ على أن " ... وإذا حكم مجلس التأديب بعقوبة العزل .... " وذلك فيما يتعلق بتأديب أعضاء مجلس الدولة.

ومن الملاحظ أن ذلك الاتجاه الذي تبناه المشرع لم يقتصر على مجالس التأديب التي تشكل تشكيلًا قضائيًّا خالصًا ، ففي قانون تنظيم الجامعات الصادر برقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ نص المشرع في المادة ١١٠ منه على أن "لا يجوز في جميع الأحوال عزل عضو هيئة التدريس إلا بحكم من مجلس التأديب" وذلك بالرغم من كون تلك المجالس ذات تشكيل مختلط يجمع بين العناصر القضائية والإدارية، ولكن المشرع أطلق على ما يصدر عنها لفظ حكم، وجعل ما يصدر عنها عبارة عن أحكام يتم الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا حيث اعتبرها في حكم درجة من درجات التقاضي.

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية لقررات مجالس التأديب في قضاء محاكم مجلس الدولة بعد حكم دائرة توحيد المبادئ ١٩٨٥م

أمام هذا التردد والأحكام المتعارضة وعدم استقرار قضاء المحكمة الإدارية العليا على العطبيعة الإدارية لقرارات مجالس التأديب، نتيجة لما أسلفناه من تساؤلات، ومن ثم فقد اتجهت هذه المحكمة نحو إضفاء الصفة القضائية على تلك القرارات، وذلك في العديد من أحكامها والتي سنستعرضها وفقًا لترتيب صدورها من الناحية الزمنية مع إبراز أهم النقاط في كل من تلك الأحكام، على أن نستخلص من ذلك رسوخ فكرة اعتبار ما يصدر عن مجالس التأديب بمثابة أحكام قضائية.

أولًا:-حكم المحكمة الإدارية العليا(٤٢)حيث إنها انتهت فيه إلى أن قرار مجلس التأديب بالعزل من الخدمة ما هو إلا حكم يسري عليه ما يسرى على أحكام العزل الصادرة من المحاكم التأديبية، ويكون الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة. وقد أوردت المحكمة في أسباب ذلك الحكم أن قرار مجلس التأديب الصادر بعزل الطاعن ما هو إلا حكم، الأمر الذي يستفاد منه عدولها عن إضفاء الصفة الإدارية على قرارات مجالس التأديب، وبداية التحول إلى الصفة القضائية لتلك القرارات، ويعد ذلك الحكم من بواكير

(٤٢) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٨١ لسنة ٨ق، بجلسة ٢٢ ديسمبر ١٩٦٢م.

الأحكام القضائية التي أخذت بالاتجاه الذي تبنى فكرة اعتبار ما يصدر عن مجالس التأديب أحكام قضائية.

ثانيًا:-اتجهت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها(٤٣). إلى أن قرارات مجالس التأديب وإن كانت في حقيقتها قرارات إدارية **إلا إنها أشبه ما تكون بالأحكام القضائية،** وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن يسري عليها ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بحيث يكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة".

ومن الجدير بالذكر أن قرار مجلس التأديب المطعون فيه كان صادرة عن مجلس تأديب العاملين بالجامعات من غير أعضاء هيئة التدريس والمنصوص عليه القانون ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم الجامعات. والذي نص في المادة ١٠٢منه على أن يسري بالنسبة للمحاكمة أمام مجلس التأديب أحكام القانون رقم ١١٧ السنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، ونظرًا لخلو نصوص قانون تنظيم الجامعات من بيان كيفية الطعن في أحكام مجالس التأديب، فيسري في ذلك الشأن أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والذي نص في المادة ٣٢ على أن " **أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا.**"

وباستقراء أسباب ذلك الحكم نجد أنه وإن أقر بأن قرارات مجالس التأديب هي في جوهرها قرارات إدارية وليس لها عناصر الحكم القضائي، إلا

(٤٣) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦ لسنة ٨ق، بجلسة ١١ فبراير ١٩٦٧م.

إنها أشبه ما تكون بالأحكام، وهو ما بنت عليه المحكمة الإدارية العليا قضاءها، وفي ذات الاتجاه صدر حكم المحكمة الإدارية العليا(٤٤)، والذي ورد بأسبابه " أن قرارات مجلس التأديب هي في حقيقتها قرارات قضائية أشبه ما تكون بالأحكام وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن يسري عليها ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية فلا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا، عملًا بنص المادة ٣٢ من قانون النيابة الإدارية (٤٥).

ومن الجدير بالذكر أن المحكمة الإدارية العليا في قضائها المتقدم قد اتجهت إلى أن قرارات مجالس التأديب هي قرارات قضائية في حقيقتها، إلا أنها أردفت ذلك بقولها إنها أشبه ما تكون بالأحكام، وهو ما يعكس ترددها في الجزم بالتكييف القانوني لها:-

ثالثًا:- ويعد من الأحكام الهامة للمحكمة الإدارية العليا حكمها عام ١٩٦٨(٤٦)، وتتلخص وقائع الموضوع في أن محكمة القضاء الإداريقضت بجلستها المنعقدة بتاريخ ١ يونيو ١٩٦٥م، بعدم اختصاصها بنظر طعن أحد الأطباء البشريين في قرارات الهيئات التأديبية للنقابات الطبية، على سند من القول إن تلك القرارات أشبه ما تكون بالأحكام ويكون الطعن فيها مباشرة وكدرجة أخيرة أمام المحكمة الإدارية العليا.

---

(٤٤) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٢٧ لسنة٧ق، بجلسة ١٦ ديسمبر ١٩٦٧م.

(٤٥) في ذلك نص المادة ٣٢ من قانون النيابة الإدارية.

(٤٦) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٩٥ لسنة ١١ق، بجلسة ٦ يناير ١٩٦٨م.

وجاء فيأسباب الحكم ما يلي " أن مبنى طعن هيئة المفوضين هو أن الأفضل أن تكون مخاصمة القرارات التأديبية قضائيًا شأنها شأن غيرها من القرارات الإدارية النهائية أمام محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية حسب الأحوال إلا أن المشرع اختص في القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة طائفة معينة من تلك القرارات هي وحدها التي تصدر من المحاكم التأديبية الصادر بتنظيمها القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ فجعل الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة، وإذا كان القرار المطعون فيه صادرًا من هيئة تأديبية أخرى وليس صادرًا من محكمة تأديبية من تلك الصادر بتنظيمها القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المشار إليه فإن الطعن فيه يكون طبقًا للأصل العام أمام محكمة القضاء الإداري، وإذا أخذ الحكم المطعون فيه بغير هذا النظر، يكون قد قامت به حالة من حالات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا".

ولم تساير المحكمة الإدارية العليا رأي هيئة المفوضين واستندت في حكمها إلى إنه "....ومن حيث إن الهيئات التأديبية التي تتعدد درجاتها لا يقال في شأنها أنها تصدر قرارات إدارية لأن تعدد درجاتها يجعلها مقامة في تنظيمها على غرارالمحاكم التي يطعن في أحكام درجاتها الدنيا أمام المحاكم العليا، فهي بهذا الترتيب أدنى إلى المحاكم التأديبية منها إلى الجهات الإدارية. ولاشك في أن الهيئات التأديبية للنقابات الطبية وهي تتعقد في بعض الفروض بهيئة اعتبار القرار الصادر منها قرارًا إداريًّا لأن القرار الإداري يجوز سحبه وهذا ممتنع بالبداهة بالنسبة إلى قرارات تلك الهيئات...، وإذن لا يجوز اصطناع تفرقة لا سند لها بين متساويين لمجرد أن محل التأديب هو فرد من

الأفراد لا أحد الموظفين. فإذا كان قضاء المحكمة العليا قد اطرد على انعقاد الولاية للمحكمة العليا بنظر الطعن المقدم من الموظف العام بشأن القرارات الصادرة من مجالس التأديب الاستئنافية، فإن تغيير النظرة إلى طبيعة قرارات هذه المجالس بسبب كون الشخص محل التأديب موظفًا أو فردًا هو من الأمور التى لا تبرر هذه المغايرة في التكييف ولا تفسر هذا الانتقال غير المنطقي من كنه الحكم إلى كيف القرار الإداري".

وقد تصدت المحكمة الإدارية العليا لتبيان المقصود بالمحاكم التأديبية وقالت إنه لا يقتصر على المحاكم التأديبية التي تندرج في عداد القسم القضائي بمجلس الدولة، **بل يمتد ليشمل كافة مجالس التأديب والهيئات التأديبية** التي تؤدي وظيفة تلك المحاكم بالفصل في المخالفات التأديبية التي يقترفها المخاطبون بأحكامها. وهو ما عبرت عنه بقضائها بأن "... ينبغي في تفسير عبارة المحاكم التأديبية التي نصت المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة على أن يطعن في أحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا، وقد وردت عامة غير مخصصة ومطلقة غير مقيدة أخذها بأوسع الدلالات وأعمها وأكثرها شمولًا. لأن المشرع حين عبر بالمحاكم التأديبية أراد بها الاستغراق والعموم ولا شك أن ذلك العموم يتناول كل ما نصت قوانين على بقائه من المجالس والهيئات التأديبية والاستئنافية، باعتبارها كلها هيئات تؤدي وظيفة المحاكم التأديبية تمامًا ويمكن تشبيهها بالمحاكم . وليس مقبولًا ، يبغي الشارع من النص على إبقائها اعتبارها في حكم القرارات الإدارية البحتة التي يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري، فذلك فضلًا عما يؤدي إليه من نسخ تكييف هذه الهيئات يفضي إلى تعديد درجاتها بحيث تصل إلى أربع

درجات في بعض المواطن، وهذا ما لا يتصور أن المشرع أراده بحال منالأحوال.

ثم استطردت المحكمة – في أسباب ذات حكمها – موضحة طبيعة الدعوى التأديبية المطروحة أمام تلك الهيئات مقررة " ومن حيث إن التحدي بأن قرارات من الهيئات لا تحسم خصومة هو استدلال غير صحيح لأن المنازعة التي تنظرها تنطوي في الحقيقة على خصومة تدور حول مدى الانحراف الذي يبلغ بمقارنة حد انتهاك تقاليد المهنة وأصولها....، هل ما فرط منه – الطاعن – بفرض ثبوته قد بلغ حد المخالفة أم لم يبلغه، والحكم التأديبي يحكم هذا النزاع الشاجر بينه وبين النقابة.

"ومن حيث إنه يخلص مما تقدم أن القرار الصادر من الهيئة المذكورة هو في حقيقته قرار قضائي بكل مقوماته وخصائصه، وما يعرض له هذا القرار القضائي من خصومة يتصدى لحسمها، ومن عقوبة يتولى إيقاعها لا شبهة في أنه يظاهر هذا النعي، ومن ثم فإنه إذا أجاز الشارع الطعن فيه أمام هيئة تأديبية علياكان هذا القرار بمنزلة الحكم التأديبي، وسرى عليه حكمه من حيث اعتباره قضاءً لا يجوز الرجوع فيه أو التظلم منه ... وإنما يقبل الطعن فيه أمام الجهة التي يطعن أمامها في أحكام المحاكم التأديبية وهي طبقًا لنص المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة المحكمة الإدارية العليا"(٤٧). ولعل مرد أهمية هذا الحكم يكمن في أنه وللمرة الأولى في قضاء المحكمة الإدارية العليا

(٤٧) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٩٥ لسنة ١١ق، بجلسة ٦ يناير ١٩٦٨م.

يتم اعتبار قرارات مجالس التأديب عملًا قضائيًّا، بعد أن كان أقصى ما وصفت به من قبل إنها أشبه بالأحكام.

ويثور تساؤل مفاده مدى جواز الطعن في أحكام المحاكم التأديبية – والتي يندرج في إطارها الواسع مجالس التأديب– أمام المحكمة الإدارية العليا لو لم ينص المشرع على ذلك في القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨؟

وإجابة على ذلك السؤال فقد اتجه الفقه القانوني – بحق إلى أنه لولا نص الشارع لما كان الطعن جائزًا"(٤٨)، تأسيسًا على أن المحكمة ليست صاحبة الولاية العامة بالنظر في المسائل الإدارية التي قصرها المشرع على محكمة القضاء الإداري، فالأصل أن الاختصاص يدور مع النص وجودًا أو عدمًا وتبعًا لذلك فالمحكمة الإدارية العليا لا تختص إلا بنظر المنازعات المحددة تشريعيًّا على سبيل الحصر دون توسع فيها. ولا يستقيم أن يصبح ذلك الرأي ذريعة للقول بأن طبيعة القرارات الصادرة من مجالس التأديب وأحكام المحاكم التأديبية كانت ستزول عنها صفة الأحكام لتندرج في عداد القرارات الإدارية. بل كانت وستظل من الأعمال القضائية، ولكن لا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا. ويستطرد ذلك الرأي في تأييد وجهة نظره، بأن المحكمة أوضحت في حكمها أن قرار هيئة التأديب هو من حيث طبيعته وفحواه – عمل قضائي بمعنى الكلمة .

(٤٨) انظر د.عبدالحميد حشيش: دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكييف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب، مرجع سابق، صـ ١٧٠.

هذا وقد تعرض جانب من الفقهبالنقد لذلك الحكم تأسيسًا على أن[٤٩]:-

أ- أن تشبيه قرارات مجالس التأديب بالحكم القضائي على أساس شكل معين، هو صدور القرار التأديبي على درجات مثلما هو الحال بالنسبة لأحكام المحاكم . هذا التشبيه ينصرف إلى شكل لا يعني مضمونة معينة فليس كل قرار يصدر على درجتين يعتبر حكمًا أو بمثابة حكم.

ب- عدم صحة القول بأنه طالما أن قرار مجلس التأديب لا يجوز سحبه فإنه يعتبر قرارًا قضائيًا، ذلك لأنه ليس كل القرارات الإدارية جائزة السحب إذ أن ذلك يتوقف أولًا على عدم مشروعية القرار، وحدوث السحب أثناء فترة الطعن بالإلغاء القضائي.

جـ- إن القول بتوافر عناصر القرار القضائي لقرار مجلس التأديب قول غير دقيق، ذلك لأن المحاكمة التأديبية لا تعني خصومة قضائية بل هي اختصاص متعلق بحسن سير الوظيفة العامة.

(٤٩) انظر د. محسن العبودي: أحكام تاديب ضباط الشرطة مع دراسة خاصة للتكييف القانوني لمجالس التاديب وقراراتها، مرجع سابق، صـ٦٥.

– غيـر أنـه لا يمكـن التسـليم بصـحة ذلـك النقـد،ومردود عليـه بالآتي(٥٠):-

أ– إن تشبيه قرارات مجلس التأديب بالحكم القضائي لم يتم على أساس المعيار الشكلي بل وفقًا للمعيار المزدوج. فمن الناحية الشكلية، فإن تعدد درجات الهيئات التأديبية، واتباعها ذات القواعد الإجرائية المتبعة أمام المحاكم التأديبية يجعلها أدنى للمحاكم التأديبية. ومن الناحية الموضوعية: فمما لا شك فيه أن كل دعوى تأديبية يطرح فيها مسألة واقعية، تتمثل في التحقق من مدى حدوث واقعة معينة ونسبتها إلى شخص معين (المحال)، والتكييف القانونى لتلك الواقعة من حيث مدى كونها تشكل مخالفة تأديبية من عدمه، حيث تقوم الهيئة التأديبية بتقرير مدى مطابقة الأوضاع المطروحة أمامها ويكون لهذا التقرير قوة الحقيقة القانونية، وبناءً على ذلك التقرير فإنها تصدر قرارها إما بالإدانة أو بالبراءة.

ب – عدم صحة القول بأن المحاكمة التأديبية لا تعني خصومة قضائية وأنها مجرد اختصاص متعلق بحسن سير الوظيفة العامة، فهو قول مردود عليه بما أوردته المحكمة الإدارية العليا في أسباب الحكم المذكور من أن المنازعة التي تنظرها المحكمة تنطوي على خصومة تدور حول مدى الانحراف والانتهاك الحادث لتقاليد المهنة، فضلًا عن أن المحاكمة التأديبية وإن كانت تستهدف في النهاية الأمر حسن سير الوظيفة العامة وهي في ذلك تتفق مع الأعمال الإدارية، إلا أنه لا يمكن إنكار أن المحاكمة التأديبية

(٥٠) انظر د. هيثم حليم غازي: مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها دراسة تطبيقية، مرجع سابق، صـ١٥٥.

تستهدف – أيضًا – إنزال العقوبة على الموظف المخطئ وتحقيق الردع العام في الإطار الوظيفي.

جـ– القرار الصادر من مجلس التأديب الذي لا يخضع لتصديق سلطات رئاسية عليا لا يجوز سحبه لأي سبب كان، ولو خلال المدة المقررة لسحب القرارات الادارية، إذ يستنفذ المجلس ولايته بإصداره فيمتنع عليه سحبه أو تعديله كما ينغلق ذلك الطريق على الجهة الإدارية.

ونخلص من ذلك أن ما يصدر عن مجالس التأديب يعد من طبيعة قضائية وفقًا للمعيار المزدوج فهو لا يخضع لتصديق سلطات رئاسية عليا، ولا يجوز سحبه لأي سبب وفقًا لمعظم النصوص التي تم استعراضها يعد كالحكم القضائي مثال نص المادة ١١٠ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م، وكذلك المادة ١٠٦ من قانون السلطة القضائية، وقانون مجلس الدولة في المادة رقم ١١٩، ١٢٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

المبحث الثاني

مبدأ القاضي الطبيعي ومجالس التأديب

يقتضي مبدأ سيادة القانون وتحقيق مبدأ المشروعية الحاجة الماسة إلى وجود نظام قضائي متكامل يتولى الفصل فيما ينشب بين الأفراد من منازعات، وبغير قضاء مستقل يتصدى لتلك المهمة العسيرة والدقيقة، فإن مبدأ سيادة القانون الذي هو مبدأ دستوري أساسي يكون قد أفرغ من مضمونه.

ومن خلال فهم طبيعة عمل مجالس التأديب، واستقرار عمل قضاء مجلس الدولة على أن ما يصدر عنها عبارة عن أحكام قضائية، فهل هي تأخذ ذات حكم القاضي الطبيعي، أم هي قضاء استثنائي، ومن خلال هذا التساؤل نتناول هذا المطلب من خلال الآتي:-

المطلب الأول:- مبدأ القاضي الطبيعي.

المطلب الثاني:- علاقة مجالس التأديب بمبدأ القاضي الطبيعي.

المطلب الأول

مبدأ القاضي الطبيعي

يعد حق التقاضي من الحقوق الطبيعية للإنسان(٥١)،فلكل فرد وقع اعتداء على أي حق من حقوقه التي كفلها له الدستور أو القانون أن يلجأ إلى القضاء لرفع ذلك الاعتداء واسترداد حقه المعتدى عليه كامل غير منقوص، ويخضع الكافة – بما في ذلك الدولة وأجهزتها – إلى حكم القانون وبذلك تكون سيادة القانون حقيقة واقعة وليس شعارًا نظرية يفتقد للتطبيق العملي .

(٥١) ظهرت فكرة القاضي الطبيعي للوجود لأول مروة في العهد الأعظم Magana Charte عام ١٢١٥ ، ثم تبلورت الفكرة في النصف الأول من القرن الثالث عشر في صورة وجوب انتماء القاضي إلى ذات طبقة المتقاضين، وما لبثت الفكرة أن تأكدت وصارت من الأصول التي تقوم عليها الدولة القانونية، خاصة بعد أن اشتملت أغلب المواثيق الدولية على نصوص تكفل وتصون حق الشخص في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي. وهو ما أكده الإعلان العالمي لحقوق الإنسانالذي نصت مادته العاشرة على أن " لكل إنسان الحق على قدم المساواة التامة مع الآخرين ، في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلةنزيهة، نظرًا عادلًا للفصل في حقوقه والتزاماته وأية تهمة جنائية توجه إليه ". وهو ما اعتنقته أيضًا توصيات العديد من المؤتمرات الدولية، ومن أمثلة ذلك نصت المادة الثانية من الإعلان العربي استقلال القضاء الذي صدر بالعاصمة الأردنية في أبريل ١٩٨٥ عن اتحاد الحقوقيين العرب على أن " إنشاء المحاكم الاستثنائية أو الخاصة بجميع أنواعها محظور، كما يحظر تعدد جهات التحقيق والحكم ". ونص الإعلان في مادته الثالثة على أن " حق التقاضي مكفول للناس كافة ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي "، وعلى ذات النهج ، فقد درجت الدساتير المعاصرة – ومن بينها الدستور المصري – على النص على اختصاص القضاء كسلطة مستقلة بالولاية القضائية ، وخضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون ، حيث نص الدستور المصري في المادة رقم ١٦٨ على أن "

ولعل من المسلمات التي لا جدال فيها إندراج الحق في التقاضي في عداد الحقوق الطبيعية اللصيقة بشخص الإنسان ، وأنها لا تنفك عنه أبدًا باعتبارها مستمدة من القانون الطبيعي الأساسي الذي يسبق في الوجود كافة القوانين الوضعية ، وبهذه المثابة فإنه لا يستقيم المساس بها بأي حال من الأحوال(٥٢).

فحق التقاضي حق أصيل وبدونه يستحيل على الأفراد أن يأمنوا على حرياتهم وحقوقهم أو يردوا ما قد يقع عليها من اعتداء، ولا يمكن إطلاق صفة الديمقراطية على نظام الحكم في دولة من الدول إلا بالنظر إلى مدى كفالته لحق الأفراد في التقاضي على النحو الذي يطمئنهم على حقوقهم ويزيل من نفوسهم الشعور بالغبن أو بالظلم(٥٣). ويعد أي تدخل في اختصاص القاضي الطبيعي هو اعتداء على الحق الذي كفلته المواثيق الدولية والدساتير للأفراد ، وهو ما يتم عنطريق انتزاع الدعوى من يد قاضيها الأصلي وإضفاء الاختصاص بنظرها لقاضي آخر، ومن ثم فإنه يكون من الأهمية تحديد العناصر الرئيسية للقاضي الطبيعي وهي ما يمكن إجمالها في ثلاثة عناصر هي:-

(٥٢) انظرد. أنور أحمد رسلان ، الديموقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكى ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٧١ ، صـ ٢٤٥.

(٥٣) انظر د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف١٩٨٠ ، ص ٤١٧.

أولًا : أن تكون المحكمة دائمة ومنشأة بموجب قانون.

يجب أن تكون ولاية المحكمة ولاية دائمة غير مقيدة من الناحية الزمنية سواءً في ذلك تحددت ولايتها بفترة زمنية معلومة مسبقًا أو بظروف استثنائية مؤقتة كحالة الحرب أو حالة الطوارئ ، فالمحاكم المحددة المدة على ذلك النحو لا تندرج في إطار القضاء الطبيعي .

ومن جانب آخر فإن المحكمة يجب أن تكون منشأة بموجب قانون باعتباره المصدر الأساسي لقواعد الإجراءات عامة ، ومن ضمنها قواعد التنظيم القضائي ومن ثم فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتصدى لتنظيم السلطة القضائية . فلئن كان المشرع الدستوري قد أرسى دعائم السلطة القضائية وأحال إلى القانون التنظيم شئونها وتحديد اختصاصاتها ، فإن ذلك التفويض يجب أن يكون ملتزمة بحدوده ودون أن يتخذ ذريعة لإهدار هذا الاختصاص أو الانتقاص منه أو الافتئات عليه وإلا وقع في حومة علم الشرعية الدستورية.

وجاء نص المادة ٩٧ من دستور ٢٠١٤ على أنه "التقاضي حق مصون ومكفول للكافة، وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة".

فالسلطة القضائية هي سلطة أصلية تقف على قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية وهي تستمد أساس وجودها وكيانها من الدستور

ذاته وليس من القانون، وقد ناط بها الدستور أمر العدالة وشئونها مستقلة في ذلك عن باقي السلطات ، ومن ثم فلا يجوز إصدار تشريع يهدر ولاية تلك السلطة كليًا أو جزئيًا. دون أن يحاج في ذلك بأن المادة ٩٤ من دستور ٢٠١٤م، تنص على أن يبين القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها، فالمقصود بذلك أن يتولى المشرع توزيع ولاية القضاء كاملة على تلك الهيئات على نحو يكفل تحقيق العدالة ويمكن. الأفراد من ممارسة حق التقاضي دون مساس بالسلطة القضائية في ذاتها، أي عزل لجانب من تلك المنازعات عن ولاياتها (٥٤).

ثانيًا : أن يكون اختصاص المحكمة محدد قبل نشوء الدعوى.

لا يجوز انتزاع الشخص من قاضيه الطبيعي وإدخاله في اختصاص محكمة أخرى، ومفاد ذلك أنه يجب أن يكون كل مواطن على علم مسبق بالمحكمة المختصة بنظر الدعاوى التي قد يكون طرفًا فيها في إطار الاختصاص النوعي والجغرافي للمحاكم. ولا يحل للسلطة التشريعية أن تعدل من قواعد الاختصاص القضائي إلا في إطار التفويض الممنوح لها وإلا وقع عملها باطلًا . فإذا كان الأصل هو جواز تنظيم أو تقييد الحقوق والحريات

(٥٤) انظرحكم المحكمة العليا (الدستورية) في الدعوى رقم ٢ لسنة ١ق عليا ، بجلسة ٦ نوفمبر ١٩٧١م، وفي الدعوى رقم ٦ لسنة١ق، بجلسة ٦ نوفمبر ١٩٧١م.

بموجب قانون إلا أن مناط مشروعية ذلك هو أن يتم في إطار من المساواة القانونية بين كافة الأفراد دون تمايز بينهم لأي سبب كان [٥٥].

الضمانة الأولى هي استقلال القضاء وحيادة، ولا يحتج في ذلك بأن القانون الجديد المعدل لقواعد الاختصاص أو التنظيم القضائي يستوحي أحكامه من اعتبارات حسن تنظيم العدالة، لأن هذه الاعتبارات لا يمكن أن تعلو على احترام الحرية الشخصية التي يضمنها استقلال القضاء وحياده. فإذا كانت المحكمة التي أنشئت حديثًا أو ذات الاختصاص الجديد قد أنشئت أو تحدد اختصاصها بمناسبة دعوى معينة ، فإنه لا يمكن الاطمئنان تمامًا إلى استقلالها أو حيادها ولو كانت العقوبات التي في سلطتها هي بذاتها العقوبات المقررة أصلًا للجريمة . ومن جانب آخر فإن إدخال الجرائم التي وقعت بالفعلفي اختصاص محكمة مستحدثة أو منشأة بعد وقوعها يعد انتزاعًا ضمنيًّا للدعوى من المختص بها الأصلي ، وهو ما يتنافى مع استقلال القضاء وحرمانًا للمتهم من المثول أمام قاضيه الطبيعي[٥٦].

مما لاشك فيه أنه في الحالات التي يعقد التعديل التشريعي الاختصاص القضائي لمحكمة أكثر ضمانة للمتهم، فإن ذلك لا يشكل اعتداءً على السلطة القضائية وهو ماراعاه المشرع المصري حين نص في المادة ١٨٢ الفقرة الثانية، من قانون الإجراءات الجنائية على أنه "إذا كانت الجرائم

(٥٥)انظرد. فاروق عبد البر: دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الأول، د ن، ١٩٨٨ ، صـ١٩٥ وما بعدها.

(٥٦) انظر د.أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية بالقاهرة ، الطبعة الرابعة ١٩٨١ ، صـ ٩٣٠ ومابعدها.

من اختصاص محاكم من درجات مختلفة تحال إلى المحكمة الأعلى درجة "، فنقل الاختصاص بنظر الدعوى إلى محكمة من درجة لا يشكل إخلالًا بحق المتهم في اللجوء إلى قاضية الطبيعي ، فتشكيل من المحكمة يوفر قدرة أكبر من الضمانات للمتهم عن تلك المتوفرة له أمام المحكمة الأصلية بحسبان أن المحاكم الأعلى درجة يكون قضاتها أكثر خبرة في العمل القضائي بالنظر إلى أقدميتهم، أو من خلال ارتقاء درجة هذه المحكمة في التنظيم القضائي، أو من خلال زيادة عدد القضاة في المحكمة الأعلى عن عددهم في المحكمة الأصلية. وبوجه عام فإن القاضي الجديد يكون أصلح للمتهم متى كان تدخله يسبغ المزيد من الحماية والأشراف القضائي على الإجراءات، أو كان نقل الاختصاص إليه يفتح باب الطعن في أحكامه أمام محكمة أخرى أعلى درجة، وكل ذلك مشروط بألا تقل – إن لم تزد – الضمانات المقررة للمتهم أمام قاضيه الجديد عن تلك التي كان يتمتع بها أمام قاضيه الأصلي(٥٧).

ثالثًا: أن تتوافر في المحكمة كافة الضمانات التي تكفل للمتهم محاكمة عادلة .

يجب أن يتمتع قضاة المحكمة بالاستقلال والحياد، فتشكل المحكمة بكاملها من قضاة متخصصين في العمل القضائي، غير قابلين للعزل باعتبارهم حماة الحقوق والحريات، كما يجب أن تتوافر فيهم الكفاية العلمية والعملية – على حد سواء – التي تمكنهم من العلم بالقانون المراد تطبيقه

(٥٧) انظرد. محمد كامل عبيد: استقلال القضاء " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، عام ١٩٨٨، مطبوعات نادي القضاة ١٩٩١، صـ ٥٧٣.

نصًّاوروحًا الذي يتطلب كونهم على درجة رفيعة من العلم والتأهيل القانوني والتكوين القضائي حتى يمكنهم الوقوف على حقيقة المراكز القانونية للخصوم في الدعاوى المطروحة أمامهم.

استقلال القاضي في عمله، يعنى أنه بمنأى عن أي ضغوط أو توجهات فحيدة القاضي واستقلاله هما الضمان الأساسي لحقوق الأفراد. فابتغاء القاضي المصلحة العامة وتجرده من أي مصلحة ذاتية، وبعده عن أي ضغوط خارجية أو أهواء شخصية تؤثر على حكمه ووزنه للأمور بميزان العدالة المجردة، ويشترط توافر ضمانات المحاكمة العادلة، وقد حرصت المواثيق والمعاهدات الدولية والدساتير الحديثة على التأكيد على استقلال القضاة في أعمالهم وعدم خضوعهم لغير القانون وخضوع الدولة بكافة أجهزتها والأفراد للقانون .

وتأكيدًا لتلك المبادئ فقد انتهي مؤتمر العدالة الأول[٥٨]إلى أن المناط في القضاء الطبيعي أمران هما :

١ – أن يكون القضاء محددة وفق قواعد قانونية مجردة في وقت سابق على نشوء الدعوى، بما مؤداه أنه يعد قضاءً استثنائيًّا كل قضاء ينشأ في وقت لاحق على نشوء النزاع أو ارتكاب الجريمة لكي ينظر في دعوى أو دعاوى معينة بالذات.

(٥٨) الوثائق الأساسية لمؤتمر العدالة الأول، القاهرة من ٢٠– ٢٤ ابريل ١٩٨٦، مطبوعات نادى قضاة مصر، وثائق الجلستين الافتتاحية والختامية، صـ ٤٣.

٢ – أن تتوافر فيه الضمانات الجوهرية التي قررها الدستور والقانون وفي مقدمة هذه الضمانات أن يكون مشكلًا من قضاة متخصصين في العمل القضائيومتفرغين له، متوافرة فيهم شروط الاستقلال وعدم القابلية للعزل متحققة لهم مقتضيات الحيدة والموضوعيه باعتبارهم حماة الحقوق والحريات بنص المادة ٩٤ من دستور ٢٠١٤. ومن هذه الضمانات أيضًا أن تكفل لأطراف الدعوى جميع حقوق الدفاع وضماناته كاملة، إعمالًا لحكم المادتين ٩٥/٩٦، ٩٧/٩٨ من دستور ٢٠١٤ ، وأن يكون القانون المطبق ملتئمًا مع الدستوروفي إطار من الاحترام العميق لحقوق الإنسان وكرامة المواطن حتى تتوافر للقانون السيادة التي نص الدستور في المادة ٩٤ منه على أنها أساس الحكم في الدولة.

وترتب على أحقية المواطنين في اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي مبدأ آخر من الأهمية وهو مساواتهم أمام القضاء، ولا يقصد بذلك عدم جواز وجود محاكم مختلفة باختلاف أنواع المنازعات أو اختلاف طبيعة الجرائم(٥٩). بل إن المقصود المساواة أمام القضاء هو عدم اختلاف المحاكم التي تفصل في القضايا باختلاف المحاكم التي تفصل في القضايا المختلفة والأوضاع الاجتماعية للمتهمين، ومن متطلبات ذلك المبدأ وحدة إجراءات التقاضي والقانون المطبق على سائر المتقاضين.

(٥٩) انظرد. جمال العطيفي: آراء في الشرعية وفي الحرية، الهيئة المصرية العامة للكتاب١٩٨٠، صـ ١٧٧.

وختامًا فإننا نرى وجوب التزام المشرع بنص المادة ١٨ من الدستور التي تكفل حق التقاضي للمواطنين أمام قاضيهم الطبيعي، لأن الخطاب موجه إليهبالأساس، وإن كان ذلك هو الوضع من الناحية النظرية، فإن الوضع من الناحية العملية يشهد – وبكل أسف – العديد من الاعتداءات على ذلك المبدأ.

المطلب الثاني

علاقة مجالس التأديب بمبدأ القاضي الطبيعي

بعد أن تم استعراض مفهوم القاضي الطبيعي، والتي يتمتع خلالها الأفراد بكافة الضمانات والحقوق التي كفلها له الدستور والقانون. فإن تساؤلًا هامًا يُطرح بقوة على بساط البحث، وهو هل يعد نظام مجالس التأديب أحد صور التعدي على الحق الدستوري للمواطن في أن يلجأ لقاضيه الطبيعي، وهل يشكل عقبة في ذلك الطريق، أم إن مجلس التأديب هو القاضي الطبيعي للمحالين إليه. وهو ما سيتم عرضه من خلال الآتي:-

الفرع الأول: مبدأ القاضي الطبيعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا.

الفرع الثاني: مدى اتفاق نظام مجالس التأديب مع مبدأ القاضي الطبيعي.

الفرع الأول

مبدأ القاضي الطبيعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا

انطلاقًا من أهمية كفالة حق المواطن في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي وإزالة كافة المعوقات التي تحول بينه وبين هذا الحق فقد صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ بشأن إلغاء موانع التقاضي في بعض القوانين المتعلقة بالزراعة والضرائب والرسوم القضائية وتنظيم الجامعات والعمل والتأمينات الاجتماعية والقوانين الخاصة ببعض العاملين في الدولة وقانون إعانة

المصابين بأضرار الحرب. غير أن بعض القوانين الأخرى قد طويت على معوقات لحق التقاضي الأمر الذي كان لابد معه من تدخل المحكمة الدستورية العليا لإزالتها تفعيلًا لذلك الحق الدستوري.

فقد تواترواستقر قضاء المحكمة الدستورية العليا على وجوب ضمان حق كل مواطن في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي(٦٠)، انطلاقًا من أحقية الناس كافة – دون تمايز بينهم – في النفاذ إلى قاضيهم الطبيعي، الذي يكون مهيئًا دون غيرهالفصل فيها وفقًا لطبيعة الدعوى وملابساتها . كما أنهم لا يتمايزون فيما بينهم في نطاق القواعد الإجرائية والموضوعية التي تحكم الخصومة القضائية، وقد فصلت المحكمة ذلك الحق في ثلاث حلقات متتالية تكمل

(٦٠) المزيد من التعمق في مفهوم القاضي الطبيعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا راجع أحكامهافي الدعاوى أرقام : ١٢ لسنة ١٤ ق ، بجلسة ٣/٤/ ١٩٩٣، الجريدة الرسمية ، العدد ١٥ في١٥/ ٤/ ١٩٩٣م.

٣٩ لسنة ١٥ ق ، بجلسة ٤/ ٢/ ١٩٩٥، الجريدة الرسمية ، العدد ٩ في ٦/٣/ ١٩٩٥م.

١٩ لسنة ١٦ ق ، بجلسة ٥/ ٨/ ١٩٩٥ ، الجريدة الرسمية ، العدد ٢٣ في١٧/ ٨/ ١٩٩٥م.

١٥ لسنة ١٧ ق ، بجلسة١٢/٢/ ١٩٩٠، الجريدة الرسمية ، العدد ٥١ في ١٢/٢١/ ١٩٩٥م.

٣٤ لسنة ١٦ ق ، بجلسة ٦/١٥/ ١٩٩٦، الجريدة الرسمية ، العدد ٢٥ في ٦/٢٧/ ١٩٩٦م.

٤٧ لسنة ١٧ ق ، بجلسة١٩٩٧/٣/١ ، الجريدة الرسمية ، العدد ١ في١٩٩٧/٣/٢٧م.

٨١ لسنة ١٧ ق ، جلسة ٤/٤/ ١٩٩٨ ، الجريدة الرسمية ، العدد ١١٦ في ٤/١٦/ ١٩٩٨م.

بعضها بعضًا، ولا يستقيم هذا الحق الدستوري إذا تخلفت إحدى تلك الحلقات وهي :

١- يتعين أن يقترن الحق الدستوري للفرد في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي بإزالة كافة العوائق التي تحول دون ذلك النفاذ، خاصة ما يتخذ منها صورة الإجراءات المعقدة التي تعيق صاحب الحق عن اقتضائه. أو مصادرة ذلك الحق من طرف خفي تحت ستار التنظيم، عن طريق فرض مجموعة من القواعد الإجرائية التي تستهدف تنظيم ذلك النفاذ في ظاهرها، ولكنها تقيد النفاذ إلى ذلك الحق في باطنها. فمع التسليم بسلطة المشرع التقديرية في تنظيم الحقوق في إطار الحدود التي رسمها الدستور ، إلا أن تلك السلطة تقف عند حد المفاضلة بين البدائل المتاحة لاختيار أفضلها وأكثرها ملاءمة لتحقيق المصلحة العامة ، ودون أن يمتد ذلك ليصبح مدخلًا خفيًّا لمصادرة ذلك الحق وإلا وقع في حومة عدم الدستورية .

٢ - أن تتولى نظر الدعوى محكمة محايدة مستقلة يتمتع أعضاؤها بالحصانة ، وأن يكون لديها ضمانات الإدارة الفعالة للعدالة، بما يكفل لكل من يلجأ إليها محاكمة علنية عادلة تضمن له حرية الدفاع عن مصالحه المدعاة بما يتماشى مع النبض الجماعي لحقائق العدل.

٣- توفير حل منصف للخصومة القضائية في نهاية مطافها، وذلك لأن تلك الخصومة لا تقام للدفاع عن مصلحة نظرية ، وإنما غايتها ومبتغاها اقتضاء منفعة يقرها القانون. ويجب أن يقترن ذلك الحل بالوسائل اللازمة التي

تفرض على الكافة احترامه وتنفيذه متى صار نهائيًّا مكتسبًا للحجية، وإلا أفرغ دور القضاء من مضمونه وأصبح هباءً منثورًا.

وهو ما عبرت عنه المحكمة الدستورية العليا بأن "إنكار الحق في الترضية القضائية سواءً بمنعها ابتداءً أو بإقامة العراقيل في وجه اقتضائها أو بتقديمها متباطئة متراخية دون مسوغ أو بإحاطتها بقواعد إجرائية تكون معيبة في ذاتها بصفة جوهرية، لا يعدو أن يكون إهدارًا للحماية التي يفرضها الدستور والقانون للحقوق التي وقع العدوان عليها وإنكار للعدالة في جوهر خصائصها وأدق توجهاتها، وبوجه خاص كلما كان طريق الطعن القضائي لرد الأمور إلى نصابها ممتنعة أو غير منتج، أو كان من المقرر أنه ليس لازمة لإنكار العدالة وإهدار متطلباتها أن يقع العدوان على موجباتها من جهة القضاء ذاتها. ذلك أن السلطة التشريعية أو التنفيذية قد تفرض من العوائق ما يحول دون بلوغ الترضية القضائية سواءً عن طريق حرمان الشخص من إقامة دعواه أو من نظرها في إطار من الموضوعية ووفق الوسائل القانونية السليمة. ومن ثم لا يعتبر إنكار العدالة قائمة في محتواه على الخطأ في تطبيق القانون، وإنما هو الإخفاق في تقديم الترضية القضائية الملائمة، وهو ما يتحقق بوجه خاص إذا كانت الوسائل القضائية المتاحة لا توفر لمن استنفذها الحماية اللازمة لصون حقوقه، أو كانت ملاحقته لخصمه للحصول على الترضية القضائية التي يأملها لا طائل من ورائها"[٦١].

(٦١) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٢ لسنة ١٤ ق دستورية، بجلسة ٣ أبريل ١٩٩٣م.

واستطردت المحكمة في بيان ركائز الحق الدستوري في التقاضي في أسباب ذات الحكم قائلة " .... وحيث إنه بغير اقتران الترضية القضائية بوسائل تنفيذها وحمل الملزمين بها على الرضوخ لها، فإن هذه الترضية تغدو هباءً منثورًا، وتفقد قيمتها من الناحية العملية، وهو ما يفيد بالضرورة إهدار الحماية التي فرضها الدستور والمشرع – كلاهما – للحقوق على اختلافها وتكريس العدوان عليها ، وتعطيل دور القضاء المنصوص عليه في المادة ٦٥ من الدستور في مجال صونها والدفاع عنها ، وإفراغ حق اللجوء إليه من كل مضمون... ".

وبذلك فإن المحكمة الدستورية العليا تكون قد أجملت ركائز الحق الدستوري في النفاذ إلى القاضي الطبيعي وأظهرت معوقاته، وهو الحق الذيعني الدستور بحمايته بموجب المادتين ٩٧، ٩٨ منه . وهنا يطفو على السطح تساؤل هام وهو: مدى اتفاق نظام مجالس التأديب مع مبدأ القاضي الطبيعي؟

الفرع الثاني

مدى اتفاق نظام مجالس التأديب مع مبدأ القاضي الطبيعي

غني عن البيان أن استعراض رؤية المحكمة الدستورية العليا لمفهوم مبدأ القاضي الطبيعي تعد مدخلًا طبيعيًّا لدراسة مدى اتفاق نظام مجالس التأديب مع مبدأ القاضي الطبيعي. فإن أفضل وسيلة للإجابة عن هذا التساؤل هي إلقاء الضوء على علاقة نظام مجالس التأديب بكل عنصر من عناصر القاضي الطبيعي التي أقرها الفقهاء أو استقر عليها قضاء المحكمة الدستورية العليا في أحكامها.

أولًا : علاقة نظام مجالس التأديب بمبدأ القاضي الطبيعي من الزاوية الفقهية .

من خلال عرض العناصر الرئيسية لمفهوم مبدأ القاضي الطبيعي من وجهة نظر الفقه، والتي أجملتها في ثلاثة عناصر **أولهم** أن تكون المحكمة دائمة ومنشأة بموجب قانون، **وثانيهم** أن يكون اختصاص المحكمة محدد قبل نشوء الدعوى، **وثالثهم** أن تتوافر في هيئة المحكمة ضمانات العدالة والاستقلال والحياد . الأمر الذي يستوجب الوقوف على علاقة نظام مجالس التأديب بكلعنصر من تلك العناصر:-

١- أن مجالس التأديب تكون دائمة غير مؤقتة، فولايتها ولاية دائمة غير مقيدة من الناحية الزمنية، غير أن ذلك لا يعني ثبات تشكيلها ودوام واستحالة تغيير أعضاء تلك المجالس، فإن ذلك لا يمكن القول به حتى في

المحاكم التي يتغير أعضاؤها وفقًا لتوزيع العمل بالمحاكم في بداية كل عام قضائي. فالمقصود هنا هو ثبات تشكيل أعضاء تلك المجالس بصفاتهم وليس بذواتهم ، وعدم إنشاء مجلس تأديب يختص بالنظر في المخالفات التأديبية التي تقع في فترة زمنية محددة أو في مخالفة تأديبية معينة أو تلك التي تقع من شخص معين .

كما يجب أن يكون مجلس التأديب مُنْشَأً بموجب قانون ينظم تشكيله وحدود ولايته والجزاءات التي يملك توقيعها على المحالين إليه وطرق الطعن على قراراته، فلا يجوز إنشاء مجلس تأديب بموجب قرار من الجهة الإدارية. إذ يعد ذلك اعتداءً على اختصاص السلطة التشريعية، الأمر الذي تكون معه إجراءات المحاكمة أمام ذلك المجلس والقرارات الصادرة منه باطلة، وتبعًا لذلك فإنه يكون من المتعين معه القضاء بإلغاء ذلك القرار وكذلك كافة الآثار المترتبة عليه، ومن ذلك المادة ١٠٩ من قانون تنظيم الجامعات.

٢ – إن اختصاص مجالس التأديب يكون محدد سلفًا قبل نشوء الدعوى التي تنظرها تلك المجالس، فيجب أن يكون الموظف على علم مسبق بالجهة التي ستتولى مساءلته تأديبيًا في حالة ارتكابه لأي مخالفة تأديبية. كما لا يجوز انتزاع الموظف من ولاية المحاكم التأديبية التي تنظر في المخالفات المنسوبة إليه وإدخاله في ولاية مجلس تأديب أنشئ بعد وقوع المخالفة المنسوبة إلى المحال، ونظم تلك الحالة المواد ١٠٧، ١٠٨ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م.

٣ – إن مجالس التأديب ولئن لم تكن مشكلة بالكامل من قضاة مهنيين متخصصين في العمل القضائي[٦٢]، إلا أن تشكيلها المختلط من عناصر إدارية وقضائية ييسر لأعضاء تلك المجالس بحكم تخصصهم المهني الوقوف على عناصر المخالفة المنسوبة للمحال، وما إذا كان قد خالف أصول المهنة وتقاليدها باعتبارهم من ذات مهنته وأعلم بدقائقها عن القضاة. فضلًا عن أن وجود عنصر قضائي في تشكيل تلك المجالس يوفر للمحال كافة الضمانات المقررة له، ويمكن المجلس من الوقوف على صحيح حكم القانون فيما يتعلق بالمخالفة المعروضة عليه، كما أن أعضاء مجالس التأديب من العناصر الإدارية يتمتعون – في إطار عملهم في تلك المجالس – بالاستقلال عن الجهة الإدارية، ويتمتعون بالحياد والاستقلال في عملهم شأنهم في ذلك شأن القضاة، ومتى كان ذلك فإنه يتضح عدم تعارض نظام مجالس التأديب مع عناصر مبدأ القاضي الطبيعي من الزاوية الفقهية، وعليه ننتقل لبيان مدى التعارض بينهما في ضوء ما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا.

ثانيًا:– علاقة نظام مجالس التأديب بمبدأ القاضي الطبيعي في ضوءقضاء المحكمة الدستورية العليا.

إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد تواتر...على وجوب ضمان حق كل مواطن في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي وعدم تمايز الناس كافة في حقهم في النفاذ إليه، وإن ذلك النفاذ لا يتأتى إلا بحلقات ثلاثة مجتمعة؛ أولهم: إزالة كافة العوائق التي تحول دون ذلك النفاذ، وثانيهم: أن تتولى نظر الدعوى

(٦٢) باستثناء مجالس تأديب أعضاء الهيئات القضائية.

محكمة مستقلة يتمتع أعضاؤها بالحصانة، وثالثهم: توفير حل منصف للخصومة القضائية في نهاية مطافها. وسنعرض فيما يلي لعلاقة نظام مجالس التأديب بتلك الحلقات كل على حدة.

١- إن إجراءات الإحالة إلى مجلس التأديب هي ذات الإجراءات المتبعة للإحالة إلى المحاكم التأديبية. وإن سبل الطعن في قرارات تلك المجالس متاحة دون قيد أو حظر سواءً أمام المجالس الاستئنافية كما هو الحال بالنسبة لضباط الشرطة ، أو أمام القضاء ممثلًا في المحكمة الإدارية العليا.

٢ – إن أعضاء مجالس التأديب يتمتعون بالحياد والاستقلال في نطاق عملهم في تلك المجالس، ولا يخضعون لأي ضغوط من الجهة الإدارية. كما أن تلك الإجراءات والضمانات المقررة أمام تلك المجالس هي ذاتها المقررة أمام المحاكم التأديبية، بما يكفل للمحال محاكمة عادلة منصفة يتمكن فيها من الدفاع عن نفسه ودحض الاتهام المنسوب إليه.

٣ – إن مجالس التأديب تؤدي ذات وظيفة المحاكم التأديبية فهي تفصل في المخالفة التأديبية المنسوبة إلى المحال، وتوقع على من يثبت إخلاله بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها جزاءات تأديبية من نفس النوع الذي تملكه المحاكم التأديبية، وهي بذلك توفر الترضية القضائية لتلك المنازعة مبتغية من وراء ذلك الردع العام والوردع الخاص تحقيقًا للصالح العام للوظيفة.

ومتى كان ما تقدم من اتساق نظام مجالس التأديب مع المبدأ الدستوري المتعلق بحق الفرد في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي سواءً من منظوره الفقهي أو من منظور المحكمة الدستورية العليا وعدم إهداره لأي من حلقاته، فإنه لا يمكننا إلا التسليم بعدم تعارض ذلك النظام مع حق الفرد في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي. ولا يُحاج في ذلك بأنها تفوت على المحال درجة من درجات التقاضي ، فهي تؤدي ذات وظيفة المحاكم التأديبية وتوفر للمحال ذات الضمانات بما يكفل له محاكمة علنية عادلة منصفة ، فضلًا عن إمكان الطعن في قراراتها أمام محاكم مجلس الدولة لتراقب سلامة قراراتها وتقوم اعوجاجها . وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على جواز وجود نظام تأديبي خاص لبعض الطوائف خارج ولاية المحاكم التأديبية بمجلس الدولة طالما أن ذلك بموجب نصوص قانونية صريحة دون لبس أو إبهام(٦٣).

كما إن اختصاص مجالس التأديب يمتد ليشمل كافة الخاضعين للقانون المنظم لكادرهم الخاص، ولا يوجد أي تمايز أو تباين بين كافة المنطوين تحت لواء ذلك الكادر بسبب ذواتهم أو صفاتهم، أي إنه يطبق على كافة من تتماثل مراكزهم القانونية فإنه يضحى متسمًا بالعمومية والتجريد ولا يشكل إخلالًا بمبدأ المساواة القانونية بينهم، ومن ثم فلا يكون ثمة مطعن عليه.

(٦٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩٤٦ لسنة ٤١ ق، بجلسة ٤ أبريل ١٩٩٩م.

الفصل الثاني

تباين التنظيم القانوني لمجالس التأديب

تخضع الإجراءات أمام المحاكم التأديبية للقواعد الناظمة بقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م– وفي حكمها مجالس التأديب – من حيث علاقة تلك المحاكم بقرار الإحالة، إذ نص القانون المذكور في مادته التاسعة والثلاثين على أن " إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية إحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية(٦٤).

وتنص المادة ٤٠ من ذات القانون على أن " تفصل المحكمة في الواقعة التي وردت بقرار الإحالة، ومع ذلك يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق، وبشرط أن تمنح العامل أجلًا مناسبًا لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك"(٦٥).

كما تنص المادة ٤١ من ذات القانون على أنه " للمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها إذا قامت لديها

(٦٤) المادة٣٩من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

(٦٥) المادة٤٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم، وفي هذه الحالة يجب منحهم أجلًا مناسبًا لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك، وتحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى.."[٦٦].

وتعد هذه النصوص من القواعد العامة للمحاكمات بوجه عام – أيًّا كان نوعها –، ففي المجال الجنائي تنص المادة ٣٠٧ من قانون الإجراءات الجنائية على أن "لا يجوز معاقبة المتهم على واقعة غير التي وردت بأمر الإحالة أو طلب التكليف بالحضور، كما لا يجوز الحكم على غير المتهم المقامة عليه الدعوى".

وترتيبًا على ما تقدم، فإن المحاكم التأديبية ومجالس التأديب تتقيد بقرار الاتهام، سواء بالنسبة إلى المخالفات المبينة به أو بالنسبة للعاملين المنسوبة إليهم هذه المخالفات[٦٧].

ومن ثم فإنه لا يجوز إدانة العامل في تهمة لم ترد بذلك القرار ولم تكن إحدى عناصر الاتهام، إلا وفقًا للقواعد المنصوص عليها في عجز المادتين ٤٠، ٤١ من قانون مجلس الدولة، والقاعدة العامة أن يطبق أمام مجالس التأديب النصوص الإجرائية الخاصة الواردة ببعض قوانين الكادرات الخاصة، وفي حالة عدم وجود نص إجرائي خاص يتم الرجوع لقانون مجلس الدولة – فيما يتعلق بالإجراءات المطبقة أمام المحاكم التأديبية سالفة الذكر – وقانون المرافعات المدنية والتجارية، وقانون الإجراءات الجنائية.

---

(٦٦) المادة٤١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

(٦٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٠ لسنة ٨ ق، بجلسة ٢٠ فبراير ١٩٩٠م، والطعن رقم ١٧٩ لسنة ١٠ ق، بجلسة ٢٥ نوفمبر ١٩٩٧م.

ومع وضوح النظام القانوني للمحاكمة التأديبية واجب التطبيق، ولكن الوضع جد مختلف أمام مجالس التأديب حيث تتباين القواعد القانونية المطبقة أمام كل منها من حيث السلطة المختصة بالإحالة، ومتى أصبح للمجلس التأديبي الولاية المنعقدة للنظر في النزاع المثار فما هي حدود تلك الولاية، وهل تختلف درجات مجالس تأديب أصحاب الكوادر الخاصة من جهة لأخرى، وهل تختلف العقوبات، هذا ما سوف نتناوله من خلال الآتي:-

المبحث الأول:- اتصال مجالس التأديب بالدعوى التأديبية.

المبحث الثاني:- القواعد القانونية التي تحكم الجزاءات الموقعة من مجالس التأديب.

المبحث الأول

اتصال مجالس التأديب بالدعوى التأديبية

لا تقوم الدعوى التأديبية ولا تنعقد الخصومة مالم تتخذ إجراءات الإحالة إلى السلطة المختصة بالتأديب وفقًا لقرار من السلطة المختصة بالإحالة، سواء النيابة الإدارية بالنسبة للمحاكم التأديبية أو الجهات الإدارية التي حددها القانون بالنسبة لمجالس التأديب.

فبعد انتهاء التحقيق التأديبي مع الموظف المنسوب إليه ارتكاب المخالفة التأديبية وكشفه عن ثبوت تلك المخالفات في حقه، فالسلطة الرئاسية أن تصدر قراراها بمجازاته بإحدى العقوبات التي خولها إياها القانون، بيد أنها متى قدرت أن تلك المخالفة على درجة من الجسامة تستدعي توقيع عقوبة أشد مما تختص بتوقيعه، فإنها تصدر قرارها بإحالة الدعوى إلى مجلس التأديب المختص، ويعد ذلك بداية مرحلة جديدة من مراحل الدعوى التأديبية مستقلة عن مرحلة التحقيق التأديبي الذي يمثل المرحلة الأولى.

ومن المستقر عليه فقهًا وقضاءً أن الخصومة التأديبية لا تنعقد إلا بناءً على قرار إحالة صادر من السلطة المختصة قانونًا بإصداره، ولا يجوز التفويض في سلطة الإحالة وإلا وقع قرار الإحالة باطلًا[٦٨].

(٦٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٥٠٦ لسنة ٤٩ق، بجلسة ٢٥ فبراير ٢٠٠٦م.

ويجب أن يتبع في القرار كافة الإجراءات التي رسمها القانون، ويقع باطلًا قرار مجلس التأديب في الدعاوى التأديبية التي باشر إجراءاته فيها دون صدور قرار إحالة من السلطة المختصة، أو صدوره منها دون اتباع الإجراءات القانونية، ولذلك يجب توضيح الإجراءات المتاح اتباعها أمام مجالس التأديب وحقها في الدفع الدستوري من عدمه، وغيرها من المسائل في هذا المضمار ونبين ذلك من خلال المطلبين التاليين:-

المطلب الأول:- السلطة المختصة بالإحالة لمجالس التأديب.

المطلب الثاني:- حدود سلطاته في الدعوى التأديبية.

المطلب الأول

السلطة المختصة بالإحالة لمجالس التأديب

لا تملك سلطة المحاكمة التأديبية (المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب) التصدي للدعوى ما لم تتصل بها بقرار إحالة صادر وفقًا للإجراءات القانونية من الجهة المختصة وإلا كان القرار الصادر من مجلس التأديب (أو حكم المحكمة التأديبية) باطلًا لوقوع بطلان في الإجراءات[٦٩]. ويتعين أن يصدر قرار الإحالة في لإطار مجموعة من الضوابط القانونية وإلا وقع باطلًا على نحو يصيب قرار مجلس التأديب بالعوار القانوني ويجعله حريًّا بالإلغاء.

(٦٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٤٠ لسنة ٢٧ق، بجلسة ٢٤ أبريل ١٩٩٣م.

يتعين أن يصدر قرار الإحالة إلى مجلس التأديب من السلطة التي أناط بها المشرع ذلك الاختصاص دون غيرها وذلك حتى يقع صحيحًا منتجًا لكافة آثاره القانونية، ويعد ذلك الشرط شرطلزوم لصحة اتصال مجلس التأديب بالدعوى ويترتب على تخلفه عدم اتصال الدعوى بالمجلس اتصالًا قانونيًّا صحيحًا وتبعًا لذلك يقع القرار التأديبي باطلًا، كما نحتاج لمعرفة طبيعة ذلك القرار وموقف الفقه والقضاء من إمكانية الطعن عليه من عدمه، وذلك من خلال الآتي:-

الفرع الأول:- وجوب صدور قرار الإحالة من السلطة المختصة.

الفرع الثاني:- الطعن على قرار الإحالة لمجالس التأديب.

الفرع الأول

وجوب صدور قرار الإحالة من السلطة المختصة

لابد وأن يبدأ الإجراء القانوني صحيحًا حتى ينتج الأثر القانوني المترتب عليه، ولكون الجزاء التأديبي هو قرار ويجب أن يتوافر فيه ما يلزم لصحة القرار الإداري من أركان وشروط وعلى قمة تلك الأركان ركن الاختصاص(٧٠)، فيتعين أن يصدر قرار الإحالة إلى مجلس التأديب من السلطة التي أناط بها المشرع ذلك الاختصاص دون غيرها وذلك حتى يقع صحيحة منتجة لكافة آثاره القانونية.

(٧٠) انظر د. رأفت فؤدة: عناصر وجود القرار الإداري "دراسة مقارنة" دار النهضة العربية ١٩٩٦م، صـ ٢٦١ وما بعدها.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقضائها بأن"... إحالة أي من العاملين بالمحاكم الابتدائية لمجلس التأديب يتم بقرار من رئيس المحكمة الابتدائية المختصة، في حين أن إحالة أي من العاملين بالنيابات المجلس التأديب المختص يكون بقرار من النائب العام أو رئيس النيابة وبناءً على طلب أي منهما. ومن حيث إنه من المقرر أن الخصومة في دعاوى التأديب لا تنعقد ولا تتصل بها المحكمة المختصة إلا إذا تمت الإحالة وفق الإجراءات التي نص عليها القانون ومن السلطة التي حددها، كالنيابة الإدارية باعتبارها السلطة المختصة بالإحالة إلى المحاكم التأديبية والجهة الإدارية التي حددها القانون بالنسبة للإحالة إلى مجالس التأديب، وبغير ذلك لا تنعقد الخصومة ولا تقوم الدعوى التأديبية أصلًا وبالتالي لا تملك المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب التصدي لنظر دعوى لم تتصل بها وفق الإجراءات القانونية السليمة، فإذا ما تصدت المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب لنظر دعوى لم تتصل بها على الوجه الذي يتفق وحكم القانون فإن الحكم الصادر في الدعوى يرد باطلًا"(٧١).

ثم خلصت المحكمة في أسباب ذات الحكم إلى أن ".... ولما كان الثابت من الأوراق أن قرار إحالة الطاعنين وهما من العاملين بالنيابات (نيابة المراغة) إلى مجلس التأديب العاملين بمحكمة سوهاج الابتدائية قد صدر من

(٧١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمى ٣١٦٢، ٢٨٤١ لسنة ٤٢ق، بجلسة ٢٩ مارس ١٩٩٧م وكذلك حكمها في الطعن رقم ١١٦٥ لسنة ٤٤ق، بجلسة ٣٠ ديسمبر ٢٠٠١م. وكذلك في شأن الإحالة إلى مجالس تأديب ضباط الشرطة حكمها في الطعن رقم ٣١٧٢ لسنة ٤٤ق، بجلسة ٣ فبراير ٢٠٠٢م.

رئيس محكمة سوهاج الابتدائية، فإن قرار الإحالة المشار إليه يكون مشوبًا بالبطلان لصدوره من غير مختص باعتبار أن إحالة الطاعنين يجب أن تتم بقرار من النائب العام أو رئيس النيابة العامة، وأن اختصاص رئيس المحكمة الابتدائية بالإحالة إلى مجلس التأديب وإقامة الدعوى التأديبية مقصور على العامليننبالمحاكم دون غيرهم من العاملين بالنيابات. الأمر الذي يترتب عليه بطلان إقرار إحالة الطاعنين إلى مجلس تأديب العاملين بمحكمة سوهاج الابتدائية وبالتالي بطلان الحكم الصادر في هذا الشأن لافتقاد الدعوى التأديبية أصلًا، مما يتعين معه القضاء بإلغاء القرار التأديبي المطعون فيه فيما تضمنه من مجازاة الطاعنين بعقوبة الإحالة إلى المعاش"(٧٢).

وتسري ذات القاعدة على قرارات الإحالة إلى مجالس التأديب التي تصدرها النيابة الإدارية إذ إن المشرع لم يخولها هذا الاختصاص، وهو ما فصلته المحكمة الإدارية العليا بقضائها بأن "... القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات قد نظم أحكام التأديب لأعضاء هيئة التدريس تنظيمًا خاصًّا سواءً في سلطاته أم في جزاءاته، وأناط برئيس الجامعة في المادة ١٠٥ منها الاختصاص بحفظ التحقيق أو إحالة العضو إلى مجلس التأديب أو الاكتفاء بمجازاة العضو بتوقيع عقوبتي التنبيه واللوم عليه في حدود ماتقرره المادة ١١٢، ولم يخول للنيابة الإدارية أدنى سلطة في إقامة الدعوى التأديبية ضدهم لا أمام المحاكم التأديبية ولا أمام مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس. وبهذه المثابة فإن إحالة النيابة الإدارية للطاعن وهو من أعضاء هيئة التدريس

(٧٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٣١٦٢، ٢٨٤١ لسنة ٤٢ ق، بجلسة ٢٩ مارس ١٩٩٧م.

بالجامعة لمحاكمته تأديبيًا أمام المحكمة التأديبية لا يرتب أي أثر قانوني...، وبناءً عليه لا تتقيد المحكمة أو رئيس الجامعة بهذه الإحالة طالما أن أمر تأديب عضو هيئة التدريس لا يتصل بمجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس إلا بقرار من رئيس الجامعة"(٧٣).

فتلك ضمانات نص عليها النظام التأديبي لابد من اتباعها وإلا كان الجزاء البطلان ويمكن مناقشة هذه الضمانة بالنسبة لبعض فئات الخاضعين لنظام مجالس التأديب:

- بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات:

بعد إجراء التحقيق وعرضه على رئيس الجامعة فإنه يتصرف في التحقيق وفقًا لما نصت عليه المادة ١١٢ من قانون تنظيم الجامعات بأحد أوجهالتصرف الآتية: "إما حفظ التحقيق، وإما توقيع جزاء في الحدود المقررة لرئيس الجامعة وهي التنبيه أو اللوم، أو الإحالة إلى المحكمة التأديبية أمام مجالس التأديب"، والاختصاص بالإحالة إلى المحكمة التأديبية بالنسبة لعضو هيئة التدريس بالجامعة لا ينعقد إلا لرئيس الجامعة وبالتالي لا تمارس النيابة الإدارية أي ولاية في هذا الصدد رغم إنها صاحبة الولاية العامة في مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية(٧٤).

(٧٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٥٣ لسنة ١٩ق، بجلسة ٢٦ يناير ١٩٨٠م.

(٧٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٥٣ لسنة ١٩ق، بجلسة ٢٦ يناير ١٩٨٠م.

وتتحد ولاية مجلس التأديب بما ورد في قرار الإحالة فإذا قضى مجلس التأديب على الطاعنين وهما غير محالين عليه ولم يوجه إليهما اتهام خلال مراحل التأديب من شأنه أن يجعل قرار المجلس بخصوصهما باطلًا لخروج المجلس عن ولايته المحددة النطاق بقرار الإحالة(٧٥)، وكذلك فإن قيام مجلس التأديب بمجازاة الطاعن عن مخالفة لم ترد في قرار الإحالة ولم يتم مواجهته بها يعد إخلالًا بحق الدفاع ويجعل المخالفة غير قائمة في حقه ويتعين إلغاء الحكم المطعون فيه(٧٦).

- بالنسبة لطلاب الجامعة:

فإن المادة ١٨٢ من قانون تنظيم الجامعات قد نصت على أنه "يصدر قرار إحالة الطلاب على مجلس التأديب من رئيس الجامعة من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب العميد".

ففي الحالتين يكون قرار الإحالة إلى مجلس التأديب بالنسبة للطلاب أو أعضاء هيئة التدريس لرئيس الجامعة، والفارق الوحيد في الحالتين هو أنه بالنسبة للطلاب تكون الإحالة إما من رئيس الجامعة ابتداءًأو بناءً على طلب

(٧٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٤ لسنة ٢٣ق، بجلسة ٩ يناير ١٩٨٢م.

(٧٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٢ لسنة ٣٢ق، بجلسة ١٢ مارس ١٩٨٨م.

عميد الكلية التي يتبعها(٧٧)، أما بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس فإن الإحالة تكون لرئيس الجامعة ابتداءً بعد إطلاعه على التقرير الصادر بنتيجة التحقيق مع عضو هيئةالتدريس.

وهذا الاختصاص في الحالتين لا يجوز أن يفوض فيه رئيس الجامعة سلطة أخرى أو يتنازل عنه، إلا أنه بالطبع يمارسه من يحل محل رئيس الجامعة في حالة غيابه تطبيقًا لصحيح نص المادة ١٨٢ من قانون تنظيم الجامعات بالنسبة للطلاب، وتطبيقًا للقواعد العامة بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس.

بالإضافة إلى ضرورة الإحالة من الشخص المحددة قانونًا، فيجب أن يتمتع هذا الشخص بالحيدة فتقتضي قواعد العدالة ألا يحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية من تكون بينه وبين الموظف خصومة، وذلك حتى لا تؤثر الخصومة على حيدة المحيل، وتلك قاعدة مستقرة في الضمير ولو لم ينص عليها المشرع، فإذا قامت خصومة جدية بين رئيس الجامعة وبين عضو هيئة التدريس المحال للمحاكمة التأديبية فإن ذلك يعد مانعة يحول دون قيام رئيس الجامعة باتخاذ قرار الإحالة، وإلا كان قرار الإحالة غير مشروع. على أن تقدير جدية الخصومة أمر متروك تقديره للمحكمة الإدارية العليا. ووجود أحكام قضائية سابقة على قرار الإحالة يظهر وجود خصومة حقيقية بين رئيس

(٧٧) انظر د.أحمد الموافي: نظام مجالس التأديب طبيعته وضماناته" دراسة تطبيقية على أحكام المحكمة الإدارية العليا"، مرجع سابق، صـ ٩٨.

الجامعة والطاعن توجب عدم تصديه لإحالة الطاعن لمجلس التأديب، ويباشر هذه السلطة من يحل محله كنائب رئيس الجامعة(٧٨).

بجوار صحة قرار الإحالة لابد وأن يتوافر الإعلان الصحيح بقرار الإحالة إلى مجلس التأديب حيث إن المحكمة الإدارية العليا أوجبت إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالةحتى يتمكن من الدفاع عن نفسه مشيرة إلى أن محاكمة موظفي المحاكم والنيابة أمام مجلس التأديب يخضع للأصول والمبادئ المقررة في المحاكمات التأديبية(٧٩). ويجب أن يشتمل الإعلان على التهم المنسوبة إلى المحال وأدلتها وميعاد المحاكمة.

ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا والتي جاء فيه "إن إعلان العامل المحال للمحكمة التأديبية بقرار الاتهامالمتضمن بيانًا بالمخالفات المنسوبة إليه وتاريخ الجلسة إنما يمثل ضمانة جوهريةللعامل المقدم للمحاكمة التأديبية ليتمكن من المثول أمام المحكمة بنفسه أو الوكيلعنه للإدلاء بما لديه من إيضاحات ومتابعة سير إجراءاتها وما إلى ذلك مما يتصل بحقالدفاع ولذا فإن إغفاله أو إجراءه بالمخالفة لحكم القانون على وجه لا تتحقق معهالغاية منه يترتب عليه وقوع عيب شكلي في إجراءات المحاكمة يؤثر في الحكم يؤدى إلى بطلانه – أجاز قانون مجلس الدولة في المادة (٤٠) منه أن تتصدى المحكمة التأديبيةلوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها إذا كانت

(٧٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٢ لسنة ٣٦ ق، بجلسة ١ يونيو ١٩٩١م.

(٧٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٢٥ لسنة ٣٢ ق، بجلسة ١٢ مارس ١٩٨٣م.

عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق – مناط صحة ذلك مشروط بأن تمنح العامل أجلًا مناسبًا لتحضير دفاعه إذا طلبذلك، وهذا يقتضي مواجهته بالوقائع التي لم ترد بقرار الإحالة إذا كان حاضرًا، أماإذا كان غائبًا فإن الأمر يقتضي إعلانه بتلك الوقائع الجديدة إذ تعتبر تلك الوقائعالجديدة بمثابة قرار اتهام جديد ومن ثم يشترط لصحة محاكمته عنها إحاطته علمًا بهابموجب إعلان تتوافر فيه شروط صحته – إذا لم يحط علمًا بتلك الوقائع الجديدة علىالنحو المتقدم إيضاحه وتصدت المحكمة لتلك الوقائع الجديدة وقضت فيها رغم ذلك فإنه يترتب على ذلك وقوع عيب شكلي فى إجراءات المحاكمة يؤثر في الحكم ويؤدي إلى بطلانه"(٨٠).

ويطرح هنا تساؤل في مدى إمكانية الحلول في إصدار قرار الإحالة إلى مجالس التأديب.

إذا كانت القاعدة المقررة هي وجوب صدور قرار الإحالة إلى مجلس التأديب من السلطة التي أناط المشرع بها هذا الاختصاص، ويبطل قرار الإحالة في حالة صدوره من غير مختص ويتبع ذلك بطلان قرار مجلس التأديب. إلا إنه قد يلحق السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة ثمة مانع يحول بينها وبين ممارستها لهذا الاختصاص، في حين تخلو نصوص القانون من تحديد المكلف بإصدار ذلك القرار في هذه الحالة، الأمر الذي يستلزم إيجاد حل يوازن بين ضرورة انتظام العمل الوظيفي وعدم تعطله وبين كفالة

(٨٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٩٠ لسنة ٤٠ ق، بجلسة ١٦ مارس ١٩٩٦م.

الضمانات المقررة للمحال وفي إطار عام من التقيد بالمبادئ العامة للقانون، وهو ما لا يتأتى إلا بإعمال نظرية الحلول ولو لم يكن ثمة نص تشريعي يقررها في هذه الحالة(٨١).

وهو ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا بمناسبة طعن في قرار مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات والصادر بعزل أحد الأساتذة من الوظيفةمع الاحتفاظ بالمعاش أو المكافأة، ونعى الطاعن على ذلك القرار مخالفته للقانون لصدور قرار الإحالة من رئيس الجامعة بالرغم من وجود خصومة قضائية بينهما".

وهو ما عبرت عنه هذه المحكمة بقضائها بأن ".. ومن حيث إن المادة ١٠٥ من قانون تنظيم الجامعات وإن كانت تخول رئيس الجامعة الأمر بإحالة عضو هيئة التدريس المحقق معه إلى مجلس التأديب إذا رأى محلًا لذلك، إلا أن هذه السلطة المخولة لرئيس الجامعة لا يتلقاها مطلقة من غير قيد خالصة من غير شرط، بل يتعين عليه في ممارستها أن يتبع الأصول ويرعى المبادئ ويحترم القانون، بحيث إنه إذا قام به مانع من ممارسة هذه السلطة تعين عليه أن يتخلى عنها ليحل غيره في ممارستها. والمانع من ممارسة السلطة قد يكون إرادية مثل الإجازة بأنواعها والاستقالة، وقد يقع برغم إرادة الأصيل كالمرض والوقف عن العمل وانتهاء الخدمة، وقد يكون من شأنه أن يمنع الأصيل من مباشرة اختصاصه بصفة مؤقتة كالإجازة أو بصفة دائمة

(٨١) انظر د. هيثم حليم غازي: مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، صـ ٢٦٥.

كالفصل والاستقالة والوفاة، وقد يحدد القانون المقصود بالمانع وقدلا يحدده فيقع على القاضي الإداري في هذه الحالة أمر تحديده(٨٢).

وبعد أن أوضحت المحكمة الإدارية العليا الموانع التي قد ترد على السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة وتحول بينها وبين إصدار هذا القرار فإنها انتقلت إلى بيان وتوضيح نظرية الحلول وضرورتها لانتظام سير العمل بالمرفق العام وهو ما فصلته في ذات الحكم بقضائها بأن "... ومن حيث إنه وإن كان يشترط الحلول محل الأصيل عند قيام مانع لديه من ممارسة اختصاصه أن يتقرر هذه الحلول أساسًا بنص تشريعي أو لائحي، إلا إنه إذا سكتت النصوص عن تنظيم الحلول فإن مقتضيات ضرورة سير المرافق قد تفرض على السلطة المختصة بحسب مكانها في التدرج الإداري أو بحسب طبيعة اختصاصها في أن تشغل بصفتها حالة الوظيفة التي قام بشاغلها مانع يحول بينه وبين ممارسة اختصاصهوعلى ذلك فإذا قام برئيس الجامعة مانع يحول دون ممارسته اختصاصاته في إحالة عضو هيئة التدريس إلى مجلس التأديب ولم يكن هناك نص يقرر الحلول في هذا الشأن فإن ضرورة سير مرفق الجامعة تفرض على السلطة الأدنى مباشرة من رئيس الجامعة وهي نائب رئيس الجامعة الأقدم الحلول محله في مباشرة هذا الاختصاص، أما رئيس الجامعة فإنه لا يجوز له ممارسته مادام قد تحقق في شأنه مانع من ممارسته.

(٨٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٢٩ لسنة ٣٦ ق، بجلسة ١ يونيو ١٩٩١م.

إذن فقاعدة وجوب استمرار سير المرفق بانتظام واطراد التي توجب في هذه الحالة القول إن تخلى رئيس الجامعة عن مباشرة هذا الاختصاص لقيام مانع به يمثل ظرفًا استثنائيًّا، وهذا الظرف الاستثنائي يبرر الخروج على المبدأ العام الذي يقضي بأن صاحب الاختصاص الأصيل هو وحده الذي يمارسه.

وخلصت المحكمة الإدارية العليا بعد ذلك إلى إلغاء قرار مجلس التأديب المطعون فيه لصدور قرار إحالة الطاعن من رئيس الجامعة بالرغم من وجود خصومة قضائية بينهما، الأمر الذي يعد مخالفة للمبادئ العقابية ومقتضيات العدالة المثلى التي تستوجب ألا يكون بين مصدر قرار الإحالة وبين المحال خصومات جدية، حتى يقر في روع المحال جدية قرار الإحالة وموضوعية أسبابه وضمانًا لعدم صدور قرار الإحالة بواعز مما علق في نفس السلطة المختصة من شوائب حيال المحال بسبب الخصومة، وتلك القاعدة تسري ولو لم يكن هناك نص خاص يقررها.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لقرار الإحالة لمجالس التأديب

بعد انتهاء التحقيق التأديبي مع الموظف المنسوب إليه ارتكاب المخالفة التأديبية، وتقدير السلطة المختصة – في ضوء ما كشف عنه التحقيق– ثبوت هذه المخالفة في حقه، فإنها تصدر قراراها بإحالته إلى مجلس التأديب متى ارتأت أن تلك المخالفة تستحق توقيع إحدى العقوبات التأديبية التي تخرج عن تلك المخولة لها قانونًا.

وقد تباينت أحكام المحكمة الإدارية العليا في مدى اعتبار قرار الإحالة إلى مجالس التأديب قرارًا إدرايًا نهائيًا من عدمه، وما يترتب على ذلك من إمكانية الطعن فيه بالإلغاء استقلالًا عن القرار التأديبي الذي يصدر من المجلس.

أولًا : اتجاه المحكمة الإدارية العليا نحو نهائية قرار الإحالة.

اتجهت المحكمة الإدارية العليا فى بادئ الأمر إلى اعتبار أن قرار الإحالة إلى مجلس التأديب قرارًا نهائيًا فى حد ذاته، الأمر الذي يمكن معه للمحال الطعن القضائي في هذا القرار على استقلال، وذلك متى لحقه أحد العيوب التي تلحق القرارات الإدارية بوجه عام، ودون أن يكون الطاعن ملزمًا بالانتظار لحين صدور قرار مجلس التأديب بالإدانة .

حيث قضت هذه المحكمة بأن " ... كون القرار نهائيًا أو غير نهائي في أمرمعين مرده إلى أحكام القانون في هذا الشأن، ويبين من استقراء القانون

رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٩ بإنشاء نقابات واتحاد نقابات المهن الطبية، أن قرار مجلس النقابة بإحالة أعضائها إلى هيئة التأديب هو قرار إداري نهائي تنفيذي في خصوص هذه الحالة"(٨٣).

وأسست المحكمة قضاءها المتقدم على أن مجلس النقابة هو المختص دون سواه بالنظر في هذا الأمر، وليس ثمة سلطة أعلى تملك التعقيب عليه في موضوع الإحالة إلى مجلس التأديب، وهو بهذه المثابة يغدو قرارًا نهائيًّا فى التدرج الرئاسي. فضلًا عن أن مجلس النقابة إذ يصدر هذا القرار فإنه يستنفذ سلطته في شأنه، فلا يملك الرجوع فيه أو العدول عنه.

ومن جانب آخر، فإن لقرار الإحالة أثره القانوني بالنسبة إلى المحالين لمجلس التأديب، وكذلك بالنسبة إلى الهيئة المختصة بمحاكمتهم تأديبيًّا. إذ إن الدعوى تنتقل بمجرد صدور قرار الإحالة من مرحلة التحقيق التأديبي إلى مرحلة المحاكمة، كما يتعين على مجلس التأديب المختص السير في إجراءات محاكمة المحالين، وهذا هو وجه النهائية في ذلك القرار.

ومن جماع ما تقدم فقد خلصت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه يجوز الطعن في قرار السلطة المختصة بالإحالة إلى مجلس التأديب بدعوى الإلغاء استقلالًا عن القرار التأديبي النهائي، وذلك متى كان هذا القرار مخالفًا للقانون في موضوع الإحالة إلى التأديب في ذاتها، أو شاب القرار عيب عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو في الإجراءات . ويظل لهيئة التأديب

(٨٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٠٨ لسنة ٣ ق، بجلسة ١٢ أبريل ١٩٥٨م

اختصاصها بنظر الموضوع، فلا تحول رقابة القضاء الإداري على إجراءات التأديب التي تسبق المحاكمة دون مزاولة هيئة التأديب ولايتها فى تأديب أعضاء النقابة عما نسب إليهم من مخالفات تأديبية(٨٤).

ثانيًا: عدول المحكمة الإدارية العليا عن الاتجاه السابق .

عدلت المحكمة الإدارية العليا عن القضاء المتقدم والذي انتهت فيه إلى نهائية قرار الإحالة إلى مجلس التأديب، بما يمكن معه الطعن في هذا القرار بالإلغاء استقلالًا عن القرار التأديبي النهائي . حيث اتجهت إلى أن قرار السلطة المختصة بإحالة الموظف إلى مجلس التأديب لا يخرج فى جوهره ومضمونه عن كونه إجراءً من إجراءات الدعوى التأديبية، يستهدف الولوج في مرحلة جديدة من مراحلها، ولا يستهدفه في ذاته إنشاء أو تعديل المراكز القانونية لذوي الشأن، وبهذه المثابة فإنها لا ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية النهائية التي يمكن الطعن فيها قضائيًّا متى لحقها أحد العيوب المنصوص عليها في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة .

وأخذًا بهذا الفهم القانوني فقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن "القرار الصادر بإحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية وإن كان يترتب عليه التأثير في المركز القانوني للموظف من ناحية اعتباره محالًا للمحاكمة التأديبية، إلا إن هذه الإحالة ليست هدفًا نهائيًّا مقصودًا لذاته في هذا المجال، وإنما مجرد تمهيد للنظر في أمر الموظف والتحقق مما إذا كان هناك ما

(٨٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٠٨ لسنة ٣ ق، بجلسة ١٢ أبريل ١٩٥٨م

يستوجب محاكمته تأديبيًا من عدمه . وبهذه المثابة فإن القرار المذكور لا ينطوي على تعديل نهائي في المركز القانوني للموظف، وبالتالي لا يعد قرارًا إداريًا نهائيًا مما يجوز الطعن فيه على استقلال"(٨٥).

ثالثاً: تقدير الفقه لقضاء المحكمة الإدارية العليا .

اتجه جانب من الفقه إلى انتقاد ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا من عدم اعتبار قرار الإحالة إلى مجلس التأديب قرارًا إداريًا نهائيًا، ومن ثم فلا يجوز الطعن فيه استقلالًا عن القرار التأديبي(٨٦). وذلك تأسيسًا على أن هذا المذهب يعد ارتدادًا إلى نظرية الأعمال التقديرية التي سادت قضاء مجلس الدولة الفرنسي في فترة سابقة، وفي ظلها كان يكفي لسلامة القرار الإداري صدوره عن السلطة المختصة بإصداره .

ولئن كانت القاعدة في المجال التأديبي- أسوة بالجنائي- أن الأصل فى الإنسان البراءة، إلا أن الثابت أنه يترتب على قرار الإحالة إلى مجلس التأديب العديد من النتائج الجسيمة ذات الأثر البالغ على حياته الوظيفية . إذ إنه يدخل في فترة ريبة ولو لم تثبت المخالفة في حقه في نهاية الأمر، كما قد

(٨٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٥٣ لسنة ١٩ ق، بجلسة ٢٦ يناير ١٩٨٠م، وحكمها في الطعن رقم ٤٩ لسنة ٤١ ق، بجلسة ٩ ديسمبر ١٩٨٤م.

(٨٦) انظر د.شروتعبد العال أحمد: إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، دار النهضة العربية، صـ ١٩٠.، انظر د.السيد محمد إبراهيم: الرقابة على الوقائع فى قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية ١٩٦٢، صـ ١٢ وما بعدها.

تتخذ ضده بعض الإجراءات الاحتياطية كالوقف عن العمل أو عدم ترقيته خلال فترة الإحالة، مما يعد تقييدًا لحقوقه التي يستمدها من مركزه الوظيفي انتظارًا لما تسفر عنه المحاكمة .

نؤيد ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا من عدم رقي قرار الإحالة إلى مجلس التأديب إلى مرتبة القرارات الإدارية النهائية التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء استقلالًا عن القرار التأديبي النهائي، وذلك للأسباب القانونية التي تأسس عليها قضاء هذه المحكمة، فضلًا عن بعض اعتبارات عمليةيمكن إيجازها فيما يلي:

١- زيادة الأعباء على القضاء، وتضاعف أعداد القضايا نتيجة لطعن المحالين إلى مجالس التأديب – أو المحاكمات التأديبية- في قرارات الإحالة استقلالًا عن الأحكام التأديبية.

٢- الفصل في الطعن بالإلغاء في قرار الإحالة إلى مجلس التأديب قد يستغرق فترة زمنية تفوق التي يستغرقها الفصل في الدعوى التأديبية ذاتها نتيجة لبطء إجراءات التقاضي عامة والتي ستزداد بطء نتيجة لازدياد الطعون فى قرارات الإحالة إلى مجالس التأديب، أخذًا في الاعتبار التفاوت الجسيم بين أعداد القضايا والطعون المطروحة أمام محاكم مجلس الدولة وبين تلك المطروحة أمام مجالس التأديب والتي لا تتجاوز بضع عشرات في أسوأ الأحوال .

٣- قد يترتب – لبطء إجراءات التقاضي- صدور حكم قضائي بإلغاء قرارالإحالة إلى مجلس التأديب، وذلك بعد صدور قرار مجلس التأديب بمجازاة المحال وهو ما يرتب العديد من المشكلات العملية والقانونية.

المطلب الثاني

حدود سلطاتات مجلس التأديب في الدعوى التأديبية

تخضع الإجراءات أمام المحاكم التأديبية للقواعد الناظمة بقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م- وفي حكمها مجالس التأديب – من حيث علاقة تلك المحاكم بقرار الإحالة، إذ نص القانون المذكور في مادته التاسعة والثلاثين على أن " إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية(٨٧).

كما تنص المادة ٤١ من ذات القانون على أنه " للمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها إذا قامت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم، وفي هذه الحالة يجب منحهم أجلًا مناسبًا لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك، وتحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى.."(٨٨).

(٨٧) المادة٣٩من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

(٨٨) المادة٤١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

وتعد هذه النصوص من القواعد العامة للمحاكمات بوجه عام – أيًّا كان نوعها –، ففي المجال الجنائي تنص المادة ٣٠٧ من قانون الإجراءات الجنائية على أن "لا يجوز معاقبة المتهم على واقعة غير التي وردت بأمر الإحالة أو طلب التكليف بالحضور، كما لا يجوز الحكم على غير المتهم المقامة عليه الدعوى".

وترتيبًا على ما تقدم، فإن المحاكم التأديبية ومجالس التأديب تتقيد بقرار الاتهام، سواءً بالنسبة إلى المخالفات المبينة به أو بالنسبة للعاملين المنسوبة إليهم هذه المخالفات(٨٩).

ومن ثم فإنه لا يجوز إدانة العامل في تهمة لم ترد بذلك القرار ولم تكن إحدى عناصر الاتهام، إلا وفقًا للقواعد المنصوص عليها في عجز المادتين ٤٠، ٤١ من قانون مجلس الدولة، ومن خلال ذلك نقسم ذلك المطلب النحو الآتي:-

الفرع الأول:- مدى تقيد مجلس التأديب بقرار الإحالة.

الفرع الثاني:- حق التصدي لمجالس التأديب.

الفرع الثالث:- التصدي لمسألة الدستورية.

الفرع الرابع:- تأثير الدعوى الجنائيةعلى التأديبية.

(٨٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٠ لسنة ٨ ق، بجلسة ٢٠ فبراير ١٩٩٠م، والطعن رقم ١٧٩ لسنة ١٠ ق، بجلسة ٢٥ نوفمبر ١٩٩٧م.

الفرع الأول

مدى تقيد مجلس التأديب بقرار الإحالة

متى كانت القاعدة المقررة أن مجلس التأديب يتقيد بقرار الإحالة من حيث الوقائع الواردة بهذا القرار، إلا هذا الالتزام ترد عليه بعض الاستثناءات إذ يحق لمجلس التأديب تغيير الوصف القانوني للواقعة الواردة بقرار الإحالة، كما يحق له أيضًا تعديل الاتهام.

أولًا : تغيير الوصف القانوني للواقعة الواردة بقرار الإحالة.

بالرغم من تقيد مجلس التأديب بالوقائع التي وردت في قرار الإحالة(٩٠)،إلا أن ذلك لا يغل يده عن إسباغ الوصف القانوني السليم على الوقائع المطروحة أمامه دون أن يسلم بالتكييف القانوني الذي أسبغته سلطة الإحالة في قرارها خاصة إذا تبين له عدم صحته(٩١).

(٩٠) المادة ٤٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، حيث تنص المادة ٤٠ من ذات القانون على أن " تفصل المحكمة في الواقعة التي وردت بقرار الإحالة، ومع ذلك يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق، وبشرط أن تمنح العامل أجلًا مناسبًا لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك"

(٩١) وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها: نذكر منها على سبيل المثال حكمها في الطعن رقم ٥٠٠ لسنة ٩ ق، بجلسة ١٨ نوفمبر ١٩٩٧م، والطعن رقم ١٧٥ لسنة ٨ق، بجلسة ٢٩ فبراير ١٩٩٥م، وحكمها في الطعن رقم ٣٥٨٧ لسنة ٥٢ ق،

ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا من "أن المحكمة لا تتقيد بالوصف الذي تسبغه النيابة الإدارية على الوقائع المسندة إلى الموظف، وإنما لها الحق في تعديل هذا الوصف متى رأت أن ترد تلك الوقائع إلى الوصفالذي ترى أنه الوصف القانوني السليم بشرط أن تكون الوقائع المبينة بأمر الإحالةوالتي كانت مطروحة أمام المحكمة هي بذاتها التي اتخذت أساسًا للوصف الجديد"(٩٢).

وفي هذا الاتجاه يتفق فقه القانون الجنائي أن إضفاء المحكمة للوصف القانوني الصحيح على الواقعة المطروحة أمامها هو في حقيقته واجب عليها بل بالقيام به وليس رخصة لها تعملها متى شاءت(٩٣). ومن ثم فإنه ينبغي عليها تمحيص الواقعة المطروحة بكافة وأوصافها، وأن تسبغ عليها وصفها القانوني الصحيح وتطبق عليها النصوص القانونية الحاكمة لها، ولا تتقيد في ذلك بلفت نظر الدفاع لما قامت به طالما أن الواقعة المادية المنسوبة إلى المتهم والواردة بأمر الإحالة والتي كانت مطروحة أمامها هي ذات الواقعة التي اتخذتها أساسًا للوصف الجديد دون أن تضيف إليها شيئًا، ومن البديهي

بجلسة٢٩ سبتمبر ١٩٩٧م، وحكمها في الطعن رقم ٢٠٣٠ لسنة ٣٧ ق، بجلسة ٢٣ مارس ١٩٩٩م.

(٩٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٣٥ لسنة ٣٧ق، بجلسة ٢٣ مارس ١٩٩٦م,

(٩٣) انظر د. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، صـ٧٨٥.

أن يكون للمحكمة أن تخفف من الوصف القانوني للواقعة المنسوبة إلى المحال تأسيسًا على عدم ثبوت وقوعها ابتداءً أو عدم ثبوتها في حقه.

إن إعمال الأصول العامة للمحاكمات في المجال التأديبي أمر متاح، فالقواعد القانونية ليست بجزر منعزلة عن بعضها البعض، بل بينها من الروابط ما يتيح إعمال حكم نص قانوني في أي موضع مدى توافرت شرائطه ولم يحظر ذلك نص صريح، وهو ما تبنته المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها حيث جرى قضاؤها على أن " المحكمة التأديبية مقيدة بالمخالفات المحددة في قرار الاتهام إلا أن الذي لا شك فيه أنها لا تتقيد بالوصف القانوني الذي تسبغه النيابة الإدارية على الوقائع التي وردت في القرار المذكور، بل عليها أن تمحص الوقائع المطروحة أمامها بجميع أوصافها وأن تنزل حكم القانون....." (٩٤).

ولكن يبقى للنظام التأديبي خصوصية أمام محاكم التأديب ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا للتمييز بين المحاكمة الجنائية والمحاكمة التأديبية من حيث سلطة المحكمة في تعديل الوصف القانوني للواقعة وتنبيه المتهم ومحاميه، والموازنة بين نص المادة (٤٠) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، والمادتين (307)و (٣٠٨) من قانون الإجراءات الجنائية، حيث ذهبت المحكمة أنه لها أن تغير الوصف القانونيللمخالفة، إذا غَيَّرَتْ الوصف إلى الأشد فيجب تنبيه المتهم ودفاعه إلى

(٩٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٣١ لسنة ٣٢ ق، بجلسة ٢١ أبريل ١٩٨٧م.

ذلكإذا غيرتللوصف الأخف لا تكون ملزمة بلفت نظر المتهم، هذه القاعدة تجد نطاقها ومجال أعمالهافي المحاكمات الجنائية، لاوجه لإعمالها في مجال التأديب، أساس ذلك أن المخالفاتالتأديبية ليست محددة بنص خاص وعقوبة خاصة بكل منها(٩٥).

ثانيًا: حق مجلس التأديب في تعديل الإتهام الوارد بقرار الإحالة.

قد يسفر استخدام مجلس التأديب لسلطته في فحص الوقائع والأدلة المطروحة أمامه أن يتبين أن قرار الإحالة لم يتضمن بعض الوقائع، والتساؤل المطروح هنا عن مدى أحقية مجلس التأديب في تعديل الاتهام، أم أنه مقيد بذلك القرار ولا يملك حق تعديل الاتهام الوارد به.

ويتعين – ابتداءً – التمييز بين كل من تعديل التهمة وتغيير الوصف القانوني، فتعديل التهمة يتحقق بإضافة عناصر أخرى إلى الواقعة التي رفعت بها الدعوى، أما تغيير الوصف القانوني للواقعة فيفترض الإبقاء على عناصر الواقعة كما وردت في أمر الإحالة أو استبعاد بعض هذه العناصر، وإذا كان الغالب أن تعديل التهمة يقتضي تغيير الوصف القانوني للواقعة فإن العكس ليس صحيحًا ذلك أن تغيير الوصف كثيرًا ما لا يتطلب تعديل التهمة ذاتها(٩٦).وهذا التعديل يشمل إضافة كافة الظروف الملازمة للفعل المرتكب

(٩٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤١٨٢ لسنة ٣٧ ق، بجلسة ١٠ يونيو ١٩٩٥م.

(٩٦) انظر د.فوزية عبد الستار: شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية١٩٩٨، صـ ٤٩٩.

سواءً في ذلك المشددة فيها أو المخففة بحيث يصيب الوصف القانوني الجديد للتهمة التكييف القانوني السليم للفعل الإجرامي المنسوب إلى المحال.

وإذا كانت المبادئ السابقة قد استقر العمل بها في مجال المحاكمات الجنائية فإننا لا نرى ما يحول دون الاهتداء بها والسير على دربها في المجال التأديبي باعتبار أن تلك القواعد وإن كانت تستمد أساسها القانوني من نصوص قانون الإجراءات الجنائية، إلا إنها ومع تواتر العمل بها أصبحت من المبادئ الأساسية في المحاكمات بوجه عام . وإذا كان الأصل أن المحاكم التأديبية ومجالس التأديب لها الحق في إنزال التكييف القانوني السليم على الوقائع المنسوبة إلى المحال، فإن ذلك التكييف الذي لا يستهدف إلا العدالة المجردة لن يتأتى إلا بمحاسبة المحال عن كافة الأفعال التي أتاها والتي كونت المخالفة المنسوبة إليه بكافة عناصرها خاصة وأن سلطات المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب غير مطلقة في هذا الشأن بل مقيدة بقيدين أولهما أن تجد تلك العناصر التي استندت إليها في تعديل الاتهام أساسها في التحقيقات أو تكشف عنها المرافعة، وثانيهما أن تكون تلك العناصر مكملة أو لصيقة بالفعل الذي أتاه وأحيل بسببه إلى المحاكمة التأديبية.

وقد تواتر قضاء المحكمة الإدارية العليا على اعتناق ذلك المذهب في أحكامها حيث قضت بأن " المحكمة التأديبية لا تتقيد بالوصف الذي تسبغه النيابة الإدارية على الوقائع المسندة إلى العامل لأن هذا الوصف ليس نهائيًا بطبيعته وليس من شأنه أن يمنع المحكمة من تعديله متى رأت أن ترد تلك الوقائع بعد تصحيحها إلى الوصف الذي ترى هي أنه الوصف القانوني

السليم، متى كانت الوقائع المبينة بأمر الإحالة والتي كانت مطروحة هي بذاتها التي اتخذت أساسًا للوصف الجديد . ومن حيث إن مرد التعديل الذي أجرته المحكمة التأديبية في حكمها المشار إليه في وصف الوقائع المسندة إلى الطاعن أنها نفت ركن العمد .... دون أن يتضمن هذا التعديل إسناد وقائع أخرى أو إضافة عناصر جديدة إلى ما تضمنه قرار الإحالة، فإن هذا الوصف لا يجافي التطبيق القانوني السليم للقانون وهو تعديل في صالح الطاعن"[٩٧].

وفي خصوص إغفال المحكمة التأديبية تنبيه المحال إلى تعديل الاتهام في حالة تشديد العقوبة فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن " ... وإذ يظهر من قرار الاتهام الذي أودعته النيابة الإدارية أن التهمة الموجهة إلى الطاعن تنحصر في أنه لم يؤد عمله بدقة، وأغفل التحقق من ماهية البضاعة لمعرفة ما إذا كانت من صنع الخارج أم أنها محلية الصنع، وأثبت على ظهر شهادتي الإجراءات الجمركية الخاصة بها أنها صناعة محلية في حين أنها صناعة أجنبية. وهذه التهمة وحدها هي التي كانت محل تحقيق النيابة الإدارية فلم تسأله عن أي واقعة خلافها والثابت أن المحكمة التأديبية لم تناقش هذه التهمة في الحكم فلم تقرر ما إذا كانت ثابتة قبل الطاعن أم لا، ولكنها أتت بتهمة جديدة بعيدة كل البعد عن التهمة الأولى ولا يمكن اعتبارها عنصرًا من عناصرها وناقشت هذه التهمة وأدانته فيها، حيث انتهت إلى أنه أهمل بإغفاله تنبيه المأمور المختص إلى وجوب وضع الأختام الجمركية مما كان

(٩٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٢٩٥٧ لسنة ٣٧ق، بجلسة ٢٨ يناير ١٩٩٧، وفي ذات المعنى أحكامها في الطعنين رقمي ٥٠٠ لسنة ١ ق، بجلسة ١٨ نوفمبر ١٩٩٧، والطعن رقم٢٩٣٠ لسنة ٣٢ ق، بجلسة ١٧ مارس ١٩٨٧م.

سببًا مساعدًا لتسهيل عملية التهريب، وهذا ما يعيب الحكم المطعون فيه ويتعين إلغاؤه "[٩٨].

وفقًا لصحيح نص المادة ٤٠ من قانون مجلس الدولة يجب على مجلس التأديب عند استعمال حقه في تعديل الاتهام الوارد في قرار الإحالة أن ينبه المحال إلى ذلك التعديل، وأن يتيح له الفرصة لإعداد وفي ضوء الاتهام الجديد إذا طلب ذلك، طالما أن ذلك التعديل من شأنه جعل الاتهام المنسوب إليه أشد من حيث العقوبة.أما إذا ترتب على قيام المجلس تعديل الاتهام ممايجعل الاتهام أقل في العقوبة عن ذلك الوارد في قرر الإحالة، فما على المجلس إن أغفل تنبيه المحال إلى التعديل الذي أجراه، فالأصل أن أعد دفاعه وأبداه في مواجهة الجريمة الأشد في العقوبة، ويترتب على أن المجلس تنبيه المحال إلى التعديل الذي أجراه في حالة التشديد بطلان قرار توقيع الجزاء عليه باعتبار أن المجلس بذلك قد أخل بضمانة الدفاع والضمانات الأساسية للمحاكمات عامة، وفي جميع الأحوال فإنه يجب إعلان المحال بالوقائع والأفعال المنسوبة إليه بصرف النظر عن التكييف القانون الذي يسبغه المجلس عليها باعتبار ذلك من إطلاقات سلطاته.

ومما تقدم فإنه يتضح لنا استقرار الفقه والقضاء على حق المحاكم التأديبية ومجالس التأديب في تغيير الوصف القانوني المسبغ على الوقائع المنسوبة إلى المحال، كما أنها تملك تعديل الاتهام الوارد بقرار الإحالة سواء

(٩٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ١٩٠ لسنة ٨ ق، بجلسة ٢٠ فبراير ١٩٩٠م.

بالتشديد أو بالتخفيف طالما أن الوقائع التي تستند إليها في ذلك مطروحة أمامها، ووجوب تنبيه المحال لهذا التعديل في حالة التشديد –دون التخفيف– ومنحه أجلًا لإعداد دفاعه إذا طلب ذلك، ويترتب على إغفال التنبيه قابلية ذلك الحكم أو القرار للإلغاء إلا خلاله بحق الدفاع ولكن ما هي سلطات مجلس التأديب إذا تبين له أثناء ممارسته لأعماله ظهور وقائع جديدة لم ترد في قرار الإحالة، أو وجود أشخاص آخرين ارتكبوا الفعل الإجرامي المطروح أمامه بخلاف من وردوا في قرار الاتهام، فهل يحق للمجلس الفصل في تلك الوقائع ومحاكمة هؤلاء الأشخاص منعدمه، وهو ما جرى الفقه والقضاء على تسميته بحق التصدي وهو ما سنستعرضه في الفرع التالي.

الفرع الثاني

حق التصدي لمجالس التأديب

يجد حق التصدي – كأصل عام – مجاله الأساسي في نطاق المحاكمات الجنائية حيث يتم العمل به في إطار مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة فإذا تصدت المحكمة من تلقاء نفسها لوقائع غير واردة في قرار الإحالة أو الأشخاص ترى أنهم ارتكبوا الفعل الإجرامي الذي قامت الدعوى بسببه ولم ترد أسماؤهم في قرار الإحالة، فإنها تحيل الدعوى بكافة وقائعها وشخوصها إلى دائرة أخرى لتتولى الفصل فيها باعتبار أنها كونت عقيدتها في شأنها مما يجعلها – وفقًا للقواعد الأساسية للمحاكمات – غير صالحة للفصل فيها .

وفي المجال التأديبي فإن حق التصدي مكفول للمحاكم التأديبية ولمجالس التأديب على حد سواء، ولكن بشكل يختلف عن النظام المعمول به في المحاكم الجنائية .

أولًا : حق مجلس التأديب في التصدى لوقائع غير واردة في قرار الإحالة .

استقر الفقه والقضاء على وجوب التزام مجلس التأديب بالوقائع الواردة في قرار الإحالة، مع التسليم بحقه في تكييف تلك الوقائع التكييف القانوني السليم أو تعديل الاتهام المنسوب للمحال بإضافة العناصر المشددة أو المخففة اللصيقة بالفعل الأصلي .

إلا إن المشرع أقر للمحكمة التأديبية – وفي حكمها مجلس التأديب – بحقها في التصدى لوقائع أخرى بخلاف الواردة في قرار الإحالة(٩٩)، مع منح المحال أجلًا مناسبًا – بناء على طلبه – لتحضير دفاعه، مع استمرار المحكمة بذات من نظر الدعوى وذلك متى كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق .

ووفقًا لنص المادة ٤٠ من قانون مجلس الدولة فإن ممارسة مجلس التأديب: التصدي للفصل في وقائع غير واردة في أمر الإحالة، هو رخصة له . شأن إعمالها بسلطة تقديرية مطلقة دون أي إلزام قانوني له بها، فتتمتعبسلطة تقديرية مطلقة وفقًا لما يقدره من اعتبارات الملاءمة . غير أن مجلس التأديب متى ارتأى إعمال تلك الرخصة فإنه لا يمارسها مطلقة من

(٩٩) المادة ٤٠ من قانون مجلس الدولة .

غير شرط بل يتقيد بشرطين لا غنى عن اجتماعهما وإلا ترتب البطلان على إغفال أحدهما أو كليهما، وهذان الشرطان **أولهما:** كون عناصر المخالفة التي تصدى لهاالمجلس ثابتة في أوراق الدعوى، فلا يحق للمجلس التصدي لمحاكمة المحال عن وقائع غير مستمدة من أوراق التحقيق. **وثانيهما:** وجوب تنبيه المحال إلى الوقائع التي يتصدى لها المجلس ولم ترد في أمر الإحالة، باعتبار أن ذلك يعد من الأصول العامة للمحاكمات التي يجب إعمالها والتقيد بها بالرغم من عدم النص عليها في قانون مجلس الدولة، ويتفرع عن ذلك الشرط حق آخر وهو وجوب منح المحال أجل لإعداد دفاعه في ضوء ما استجد من ممارسة المجلس لحقه في التصدي متى طلب ذلك، ولا يترخص مجلس التأديب في منح ذلك الأجل بل هو ملزم بإجابة المحال إلى طلبه وإلا لحق البطلان بالقرار التأديبي لإخلاله بالحقوق الأساسية للدفاع .

وهو ما أيدته المحكمة الإدارية العليا في قضائها حيث فصلت تلك الشروط في حكمها الصادر بجلسة ٢٣ يونيو ١٩٩٠بقضائها " ... ومن حيث إنه بالنسبة للشرط الأول الذي تطلبته المادة ٤٠ السالفة لصحة تصدي المحكمة التأديبية للوقائع الجديدة فإن الثابت من الأوراق أن عناصر المخالفة الإدارية المنسوبة إلى الطاعن بحسب الوضع الجديد كانت غير متوافرة أو قائمة بالأوراق، ..... أما بالنسبة للشرط الثاني الذي تطلبته المادة ٤٠ السالفة لصحة تصدي المحكمة التاديبية للوقائع الجديدة التي لم ترد في تقرير الإحالة أو الاتهام والمتعلق بمنح العامل المحال أجلًا مناسبًا لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك، فإن إعمال إنما يقتضي أمرًا أوليًّا ذلك أن طلب العامل المحال أجلًا لتقديم دفاعه من جديد في الاتهام الذي تتصدى لها المحكمة إنما يقتضي

أصلًا إخطاره أولًا ويتصل هذا الإخطار أو العلم بحق الدفاع ويرتبط بمصلحة جوهرية للعامل ليتمكن من تقديم دفاعه فيها. ومن ثم فإنه يترتب على إغفال إخطاره بها وعلم علمًا يقينيًّا ما يترتب على إغفال إعلان العامل المحال بقرار الإحالة أو الأصلي، أي يترتب على ذلك وقوع عيب شكلي في الإجراءات يبطلها مما يؤدي إلى بطلان الحكم"(١٠٠).

واستطردت المحكمة في إيضاح الشروط المتعين إعمالها في حالة التصدي والنتائج المترتبة عليها في أسباب ذات الحكم ".... ومن حيث إن الثابت والواقعة المطروحة أن المحكمة التأديبية تصدت لواقعة جديدة لم ترد في قرار الإحالة ويترتب عليه تغيير وجهة النظر في الدعوى التأديبية تغييرًا جوهريًّا. يؤدي أن تكون هذه المخالفة بحسب وضعها الجديد ثابتة بعناصرها في الأوراق، ودون أن خطر الطاعن أو يعلم علمًا يقينيًّا بالاتهام المنسوب إليه بحسب وضعه الجديد فإن ذلك يؤدي إلى وقوع عيب شكلي في إجراءات محاكمة الطاعن يبطلها بما يؤثر في الحكم المطعون فيه ويؤدي إلى بطلانه".

ويتعين إعلان المحال للمجلس التأديب بكافة المخالفات المنسوبة إليه سواء تلك التي وردت في تقرير الإحالة، أو تلك التي ارتآها مجلس التأديب أثناء نظر الدعوى وتصدى لمحاسبته عنها، ويترتب على مخالفة ذلك بطلان

(١٠٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٣٣٩ لسنة ٣٠ ق، بجلسة ٢٣ يونيو ١٩٩٠م، وفي ذات المعني حكمها في الطعن رقم ١٢٣٩ لسنة ٢٨ ق، بجلسة ٢١ مايو ١٩٨٣م.

إجراءات المحاكمة وما يصدر عنها من قرارات كنتيجة للإخلال بحق المحال في الدفاع عما هو منسوب إليه من مخالفات .

حدود المحكمة الإدارية العليا سلطة المحكمة في التصدي لوقائع جديدة حيث قالت إن المشرع أجاز للمحكمة التأديبية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة متى كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق،واشتراط المشرع منح العامل أجلًا لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك ويتطلب إعمال هذا الشرط إحالة العامل علمًا بالوقائع والمخالفات غير الواردة بقرار الإحالة حتى يمارس حقه الطبيعي في الدفاع عن نفسه إزاء تلك المخالفات الجديدة(١٠١).

وقد استقر الفقه القانوني في المجالين الجنائي والتأديبي(١٠٢). على عدم اشتراط شكل خاص لتنبيه المحال إلى الوقائع التي تتصدى لها المحكمة، وإنما يتحقق ذلك بأية وسيلة ترى هيئة المحكمة ملاءمتها لتحقيق ذلك الغرض. ويستوي في ذلك أن يكون صريحة كأن تواجهه المحكمة بالوقائع الجديدة التي تتصدى لها، أو أن يكون ذلك ضمنيًّا كأن يطلب المحال أجلًا لتحضير دفاعه في ضوء ما استجد من وقائع لم ترد في أمر الإحالة وتجيبه المحكمة إلى طلبه.

---

(١٠١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٣٩٢٥ لسنة ٣٢ق، بجلسة ١٢ مارس ١٩٨٨.

(١٠٢) انظر د. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، صـ٧٨٩، انظر د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، صـ ٢٠٣ .

وإذا كانت المحاكمات التأديبية تدور رحاها بين توفير عنصر الضمان للعاملين وبين توفير عنصر الفاعلية للإدارة، فإن المشرع بموجب إقراره لحق المحاكم التأديبية في التصدي لوقائع جديدة غير واردة في قرار الإحالة والفصلفيها دون إحالتها إلى دائرة أخرى أو إعادتها إلى سلطة التحقيق مرة غلب عنصر الفاعلية على عنصر الضمان رغبة منه في عدم استطالة التأديبية وسرعة حسمها ضمانًا لحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد إذا كانت الوقائع الواردة في أمر الإحالة أو الوقائع التي تتصدى لها الواقعة التأديبية تشكل – في الوقت ذاته – جريمة جنائية، فإن المحكمة التأديبية في الشق التأديبي وتحيل الشق الجنائي إلى النيابة العامة لتعمل فيها شئونها.

وقد اتجه جانب من الفقه إلى انتقاد حق المحاكم التأديبية ومجالس التاديب في التصدي لوقائع غير واردة في قرار الإحالة والفصل في تلك الواقعة المطروحة أمامها، بالمخالفة للقواعد العامة لأصول المحاكمات والتي تنحيها عن نظرها وهو ما نص عليه المشرع الجنائي صراحة حرصًا على سلطتي الاتهام والمحاكمة في المجال الجنائي . أما في المجال التأديبي فمجلس التأديب يجمع بين هاتين السلطتين، بما يخل بمبدأ حياد القاضي الذي .. من أهم ضمانات التقاضي، الأمر الذي يستوجب وضع معيار توفيقي يكفل عنصر الفاعلية في المحاكمات التأديبية دون إخلال بالقواعد العامة للمحاكمات التي تستوجب الفصل بين سلطتي الاتهام والإحالة(١٠٣).

(١٠٣) انظر د. محمد ماهر أبو العينين: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق،صـ ٧١٨وما بعدها.

وقد اتجه ذلك الفقه إلى وجوب التشدد في تطبيق حق التصدي في المجال التأديبي، ولا يتأتى ذلك إلا بطريقين مجتمعين **أولهما:** أن تستمد المخالفة التأديبية أصولها من أوراق الدعوى وأن تكون ثابتة ثبوتًا يقينيًّا في حق العامل المحال، بحيث لا يأتي المجلس بجديد يخرج عما هو ثابت في أوراق الدعوى، ويقتصر دوره على تدارك ما فات سلطة التحقيق في قرار الإحالة. أما إذا كانت الوقائع التي يتصدى لها المجلس تحتاج لتحقيق للوقوف على مدى وقوعها أو نسبتها إلى المحال، فلا يجوز للمجلس القيام به حتى لا يجمع بين يديه سلطتي الاتهام والمحاكمة بالمخالفة للقواعد الأصولية للمحاكمات.

وثانيهما: منح المحال أجلًا – بناء على طلبه – لتحضير دفاعه في ضوء ما استجد في الدعوى من وقائع تصدى لها المجلس دون أن ترد في أمر الإحالة(١٠٤)، أما إذا تنازل عن تلك الرخصة فلا جناح على المجلس في إصدار قراره في الدعوى بكافة وقائعها، فمن غير المتصور تغاضي مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية عن الوقائع والمخالفات التي لم ترد في أمر

(١٠٤) من ذلك حكم المحاكمة التأديبية حيث ذهبت إلى ضرورة توفير ضمانات الدفاع وفقًا لنص المادة ٤٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بالقول بأن اختصاص المحكمة التأديبية منوط بالمخالفات التي وردت بقرار الإحالة من النيابة الإدارية، يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها يشترط لتصدي المحكمة لتلك الوقائع تنبيه المخالف أو وكيله بذلك ومنحه أجلًا لتحضير دفاعه وذلك في الطعن رقم ١٢٣٩ لسنة ٢٨ ق، بجلسة ٢١مايو ١٩٨٣م.

الإحالة لالتفات سلطة التحقيق عنها وتكشفت أمامها وذلك استنادًا على الآتي:-

١ – تعارض تغاضي مجلس التأديب عن التصدي للوقائع التي لم ترد في قرار الإحالة بالرغم من تكوينها لمخالفة تأديبية مكتملة الأركان مع القسم الذي يتلوه القضاة، قبل تولي وظائفهم، والتي يعد اشتراكهم في رئاسة أو عضوية مجالس التأديب جزء من تشكيلها القانوني.

٢– من القواعد الأصولية في المحاكمات عامة أن محكمة الموضوع لا سلطان عليها في ممارستها لاختصاصها إلا لضميرها ولحكم القانون دون قيد أو تأثير خارجي، ومن ثم فلا يجوز القول بجواز تغاضي مجلس التأديب عن المخالفات التأديبية التي لم ترد في أمر الإحالة استنادا لإغفال سلطة التحقيق لها.

٣ – تعارض تغاضي مجلس التأديب عن التصدي للوقائع التي لم ترد في قرار الإحالة مع المبادئ العامة للعدالة والضمير القانوني، الذي يأبى غض البصر عن مخالفة تكشفت أركانها ووقائعها أمام سلطة الحكم بمناسبة ممارستها لأعمالها في دعوى مطروحة أمامها .

ثانيًا : حق مجلس التأديب في التصدي لإقامة الدعوى التأديبية على أشخاصبخلاف المحالين إليه.

استثناءً من القواعد العامة لأصول المحاكمات التي توجب تقيد المحكمة بواقعات الدعوى المرفوعة أمامها، فلا يحق لها أن تسند إلى المحال

وقائع بخلاف الواردة في أمر الإحالة . فقد أجاز المشرع للمحاكم التأديبية – ومجالس التأديب – التصدي للحكم في وقائع لم ترد في قرار الإحالة، متى كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق وبشرط أن تمنح المحال أجلًا مناسبًا لإعداد دفاعه إذا طلب ذلك على النحو الذي أسلفناه .

بيد أن ذلك الاستثناء لم يكن الوحيد في هذا المجال حيث اتجه المشرع بموجب المادة ٤١ من قانون مجلس الدولة إلى إقرار حق المحاكم التأديبية – ومجالس التأديب – في إقامة الدعوى التأديبية على أشخاص لم يشملهم قرار الإحالة، متى قامت لديها أسباب جدية لوقوع مخالفة منهم مع وجوب منحهم أجلًا لإعداد دفاعهم إذا طلبوا ذلك . ولا يتأتى ممارسة مجلس التأديب أو المحكمةالتأديبية لذلك الحق إلا في حالة تعدد مرتكبي الفعل المكون المخالفة التأديبية ورفع الدعوى على بعضهم دون البعض الآخر سواءً في ذلك كانوا فاعلين مع المحالين أو شركاء في المخالفة التأديبية .

وتكمن علة إيراد ذلك الإستثناء من القاعدة العامة في مراعاة اعتبارات الصالح العام والمنطق القانوني السليم الذي يأبى قصر توقيع العقاب التأديبي على بعض مرتكبي المخالفة دون البعض الآخر لمجرد عدم قيام السلطة المختصة بتضمينهم بقرار الإحالة لأي سبب كان، فضلًا عن أن ذلك الاستثناء يحقق اعتبارات العدالة المجردة والمطلقة، كما يفرض نوعًا من الرقابة والمتابعة على عمل سلطتي التحقيق والإحالة وتدارك ما فرط من أمرهما(١٠٥).

(١٠٥) انظر د. فوزية عبد الستار: شرح قانون الإجراءات الجنائية، مرجع سابق، صـ ٨٤.

وخلافًا لما هو مقرر من حق المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب في الفصل في الدعوى المطروحة أمامها بالرغم من تصديها لوقائع جديدة بخلاف الواردة في قرار الإحالة، فإن المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب لا يمكنهم الاستمرار في نظر الدعوى التأديبية بعد التصدي لإقامة الدعوى التأديبية على غير من شملهم قرار الإحالة، حيث يتعين إحالة الدعوى إلى دائرة أخرى من دوائر المحكمة بقرار من رئيس مجلس الدولة بناءً على طلب رئيس المحكمة .

غير أن الأمر يدق بالنسبة للحالة التي يتصدى فيها مجلس التأديب لذلك الحق، وعدم وجود مجلس آخر يتولى الفصل في الدعاوى التأديبية المقامة على العاملين الخاضعين لأحكامه كسائر المجالس التي سلف عرضها الأمر الذي يتعين معه اللجوء إلى قاعدة الحلول للتغلب على هذه المشكلة، أو أن يكون هناك دائرة أخرى لمجلس التأديب بتشكيل مغاير بحيث إذا كان هناك مانع من نظر مجلس التأديب للدعوى التأديبية، مثل الرد أو أي سبب من أسباب عدم الصلاحية، ينظره مجلس التأديب بهيئة الأخرى .

١- الحلول في تشكيل مجالسالتأديب.

القاعدة المقررة هي حق مجلس التأديب في الفصل في الدعوى المطروحة أمامه بالرغم من تصديه لوقائع جديدة لم ترد بقرار الإحالة[١٠٦]. إلا إن هذه القاعدةيتعذر تطبيقها في حالة تصدي مجلس التأديب لإقامة الدعوى التأديبية ممن شملهم قرار الإحالة، ويدق الأمر عند استخدام مجلس التأديب

(١٠٦) وذلك نزولًا على ما نصت عليه المادة ٤٠ من قانون مجلس الدولة.

لهذه الرخصة وعدم وجود مجلس تأديب بديل يتولى الفصل في الدعوى التأديبية المطروحة.

ومتى كان ذلك فإنه يتم التغلب على تلك الصعوبة بإعمال نظرية الحلول، والتي من مؤداها تقلد الحال لكل السلطات المتعلقة بإحدى الوظائف بطريقة ما لدى غياب الأصيل، أو قيام ما يحول بينه وبين ممارسته أعباء وظيفته قانونًا، وبهذه المثابة فإن الحلول لا يقوم إلا في حالة وجود ظرف طارئ ينتج عنه شغور وظيفة الأصيل بصفة مؤقتة فيحل محله الحال لحين انقضاء هذا الظرف، ولا تجد نظرية الحلول صعوبة عند تطبيقها في المجال التأديبي، إذ إنها تندرج في إطار حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، مما يفرض على السلطة المختصة إعمالها للموازنة بين حق الموظف في محاكمة عادلة وبين ضرورات سير المرفق العام .

ونظرية الحلول قد تكون منظمة تشريعيًّا[١٠٧]. ومن ثم يتعين التقيد بالضوابط التي أوردها النص القانوني، وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على الأخذ بهذا الفهم حيث انتهت إلى إن " ..... حدد القانون على وجه القطع واليقين كيفية اختيار رئيس مجلس التأديب في حالة وجود مانع لدى الرئيس الذي حدده مجلسالجامعة سنوية، بحيث يحل محله النائب الآخر

(١٠٧) عليه على سبيل المثال : المادتان ١٠٩، ١٥٤ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ؛ والمادة ١١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢؛ المواد ٠٧، ٩١، ٦٢ من قانون هيئة الشرطة – ١٠٩ السنة ١٩٧١م؛ ومفاد هذه النصوص حلول غير من قام به مانع من أعضاء مجلس التأديب محله، على أن يكون من ذات درجته الوظيفية، وعند قيام مانع به أيضًا يحل محله الأقدم فالأقدم من شاغلي الدرجة ثم من يلونهم فيها.

لرئيس الجامعة ثم أقدم العمداء ثم من يليه في الأقدمية منهم. وبالتالي فإن هذا التحديد القانوني لمن يحل محل رئيس مجلس التأديب الذي حدده مجلس الجامعة إنما يقع بقوة القانون دون الحاجة إلى العرض على مجلس الجامعة في حالة وجود العذر أو المانع القانوني لدى الرئيس المحدد سنويًا بمعرفة مجلس الجامعة . ومن حيث إنه نظرًا لاعتذار الأستاذ الدكتور /..... المنتدب رئيسًا لمجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بجامعة عين شمس خلال العام الجامعي ١٩٩٠ / ١٩٩١ عن رئاسة مجلس التأديب الخاص بالطاعن . ونظرًا لوجود اثنين آخرين نائبين لرئيس الجامعة فقد تقدم المدير العام للإدارة العامة للشئون القانونية بالجامعة بمذكرة لرئيس الجامعة بطلب إحلال أحد النائبين الآخرين ليحل محل الدكتور /.... في رئاسة مجلس التأديب الخاص بمحاكمة الطاعن، فأشر رئيس الجامعة بالموافقة وحلول الأستاذ الدكتور /..... نائب رئيس الجامعة لشئون التعليم والطلاب محل سيادته .....، ومن ثم فإن تحديد اسم الدكتور/..... ليحل محل رئيس مجلس التأديب الذي قام به سبب للاعتذار عن رئاسة مجلس التأديب الخاص بمحاكمة الطاعن يكون قد تم تطبيقًا لصحيح حكم القانون .....، حيث لم يتطلب المشرع العرض على مجلس الجامعة في هذه الحالة وإنما يتم الحلول قانونًا بمعرفة رئيس الجامعة باعتباره السلطة العليا بها، وأن القانون لا يطبق نفسه أو يحل الجديد من نفسه دون قرار وإلا عدا الأمر فوضى دون قرار، وما تأشيرة رئيس الجامعة على مذكرة الشئون القانونية السالفة إلا التحديد اسم نائب رئيس الجامعة لرئاسة

مجلس التأديب دون أن ينال ذلك من صحة تشكيل مجلس التأديب وتطابقه مع أحكام القانون(١٠٨).

كما قد يكون إعمال نظرية الحلول في المجال التأديبي باعتبارها من المبادئ العامة للقانون الإداري في حالة عدم التنظيم التشريعي له . وهو ما أكدته المحكمةالإدارية العليا بقضائها بأن ".... النص سالف الذكر في المادة ١٩٧ رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تأديب العاملين بالمحاكم } ..... قد يفهم على أن يحل محل رئيس المحكمة أو رئيس النيابة من يقوم مقامهما، إلا أن هذا الفهم لا يستقيم ومقتضى الحلول القانوني وضرورة سير المرافق العامة بحلول نائب صاحب إلا محل صاحب الاختصاص عند غيابه أو قيام عذر به، والقول بغير ذلك واستحالة انعقاد مجلس التأديب فيما لو قام بكبير الكتاب مانع من قرابة لمن محاكمته أو سبق إبداء رأي من كبير الكتاب في شأن موضوع المحاكمة ... (١٠٩).

وبهذه المثابة فلا يكون ثمة مطعن على تشكيل مجلس التأديب عن حلول نائب صاحب الاختصاص الأصيل محل عضو مجلس التأديب المختص قانونًا عند قيام مانع لديه، ولو لم ينص صراحة على ذلك الحلول باعتباره من القواعد العامة، ولا مفر من إعمال هذه القاعدة في شأن مجلس

(١٠٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٠٩٦ لسنة ٤١ق، بجلسة ٢٩ مايو ٢٠٠١م.

(١٠٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٩٥ لسنة ٤٠ق، بجلسة ٤ نوفمبر ١٩٩٠م.

التأديب المختص بأكمله متى قام به مانع من نظر الدعوى نتيجة لتصديه لمحاكمة غير من شملهم قرار الإحالة.

٢- القيود التي ترد على حق مجلس التأديب في التصدي لغير المحالين .

وتقتصر سلطة المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب – وفقًا لنص المادة ٤١ من قانون مجلس الدولة – على التصدي لإقامة الدعوى التأديبية بالنسبة للمتهمين الجدد الذين لم يشملهم قرار الإحالة، دون أن تمتد إلى إجراء تحقيق معهم، وهو في ذلك مقيد بثلاثة قيود مجتمعة لا يملك الخروج عنها وهي:

أ- أن يقوم لدى المجلس أسباب تدل على وقوع المخالفة من العاملين الذين تصدى لإقامة الدعوى ضدهم، وأن تكون هذه المخالفات المنسوبة إليهم هي ذاتالمخالفات الواردة في قرار الإحالة بالنسبة للمحالين الأصليين أو ترتبط بها ارتباط لا انفصام فيه.

ب – عدم صلاحية مجلس التأديب للاستمرار في نظر الدعوى التأديبية لأنه بإعمال حقه في ذلك التصدي يكون قد جمع بين يديه سلطتي الاتهام والمحاكمة على خلاف القواعد العامة لأصول المحاكمات.

ج – وجوب منح المحالين الذين أقام المجلس عليهم الدعوى التأديبية أجلًا لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك.

ويترتب على إغفال مجلس التأديب لأي من القيود المتقدمة بطلان قراره التأديبي الصادر في تلك الدعوى، فإذا لم يقم لدى المجلس أسباب جدية على اشتراك من أقام المجلس الدعوى التأديبية ضدهم في المخالفة المطروحة أمامه أو في مخالفات مرتبطة بها ارتباطًا وثيقًا، أولم يجبهم إلى طلبهم بمنحهم أجلًا لإعداد دفاعهم، أو استمر في نظر الدعوى التأديبية وأصدر فيها قراره فإن ذلك القرار يكون معيبة متعين الإلغاء.

وهو ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا في قضائها بأن " الثابت من الأوراق أن الطاعن لم يشمله قرار رئيس الجامعة بإحالته لمجلس التأديب، وإنما تم إدخاله متهمة بقرار مجلس التأديب وصدر القرار المطعون فيه بمجازاته من ذات مجلس التأديب وتشكيله الذي أدخله متهمًا، وعليه يكون القرار الصادر بمجازاته باطلًا لأن المجلس يكون قد جمع بين سلطتي الاتهام والمحاكمة وكان خصمًا وحكمًا ....."(١١٠).

والملاحظ أن حق مجلس التأديب – أو المحكمة التأديبية – في التصدي الإقامة الدعوى التأديبية على عاملين خاضعين لاختصاصه التأديبي بخلاف من شملهم قرار الإحالة هو أمر جوازي للمجلس، وهو ما نرى عدم ملاءمتهومخالفته للمنطق القانوني السليم لذات الأسباب التي سلف الإشارة إليها. تصدى مجلس التأديب لوقائع لم تزد في قرار الإحالة، ونأمل أن – لجعل تصدى مجلس التأديب – والمحكمة التأديبية – وجوبية في إقام التأديبية

(١١٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٧٨ لسنة ٣٨ ق، بجلسة٢٣ديسمبر ١٩٩٠.

على مرتكبي المخالفة ممن لم يشملهم قرار الإحالة متى توافه إعمال ذلك الحق.

الفرع الثالث

التصدي لمسألة الدستورية

يطرح التساؤل هنا هل لمجالس التأديب أن تحيل المسائل التي يتبدى لها عدم دستوريتها إلى المحكمة الدستورية العليا؟ حيث إن المشرع أعطى لقاضي الموضوع الحق في أن يلجأ إلى المحكمة الدستورية العليا من تلقاء نفسه، لتفصل في دستورية نص تشريعي معين لازم للفصل في دعوى منظورة أمامه، فهل تعد المجالس التأديبية قاضي موضوع؟

نجد أن الفقرة (أ– من المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا) قررت أنه " إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية".

ونجد أن نص المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية قد وضعت عدة ضوابط أو شروط لاستعمال هذا الطريق في الدفع بعدم الدستورية، وتتمثل هذه الضوابط في خمسة ضوابط هي " وجود دعوى منظورة أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، دفع أحد الخصوم بعدم

الدستورية أمام هذه المحكمة أو الهيئة ذات الاختصاص القضائي، تقدير هذه المحكمة لجدية الدفع بعدم الدستورية، تحديد ميعاد للجوء للمحكمة الدستورية، وتحديد النصوص التشريعية المطعون في دستوريتها والنصوص الدستورية المدعى بمخالفتها وأوجه المخالفة في صحيفة الدعوى الدستورية"(١١١).

اقتضى قانون المحكمة الدستورية العليا لاتباع طريق الدفع الفرعي بعدم الدستورية أن تكون هناك دعوى مطروحة أمام المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، ولا يهم بعد ذلك نوع المحكمة أو الجهة ذات الاختصاص القضائي، والأخيرة قد تكون مجالس التأديب المختلفة بدرجتها الأولى والاستئنافية، منها على سبيل المثال مجالس تأديب الجامعيةٍ سواءً الخاصة بالطلاب أو بأعضاء هيئة التدريس ومعاونيهم، ومجالس التأديب الخاصة بالقضاة وأعضاء النيابة العامة وضباط الشرطة والدبلوماسيين، وغيرها من الهيئات الآخرى التي منحها القانون اختصاص قضائي في بعض المسائل(١١٢). فللهيئات ذات الاختصاص القضائي أن تحيل من تلقاء نفسها أي نص قانوني أو لائحة لازم للفصل في النزاع المطروح أمامها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستوريته(١١٣).

---

(١١١) انظر د. جورجي شفيق ساري: أصول وأحكام القانون الدستوري، الطبعة الرابعة ٢٠٠٣، درا النهضة العربية، صـ ٥٠٨.

(١١٢) انظر د. جورجى شفيق ساري: أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، صـ٥١١.

(١١٣) انظر د. عبدالغني بسيوني: اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية القوانين واللوائح، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق – العددين الثالث والرابع ١٩٩٥–

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في تطبيق عملي لنص المادة ٢٩ من قانونها على أن الإحالة إليها يجب أن تكون على النحو الوارد بالفقرة (أ)، ولذلك انتهت على عدم قبول الإحالة إليها وفقًا للمادة ١١٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية(١١٤)، كما قضت أيضًا بعدم جواز إدماج طريق الإحالة بطريق الدفع الفرعي(١١٥)، وقضت كذلك بعدم قبول الإحالة من جانب الجهات التي لا تعد قضائية أو ذات اختصاص قضائي(١١٦).

ويمكن لتلك الجان القضائية أو ذات الاختصاص القضائي أن تستخدم وسيلة الإحالة، وقد أوضحت المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا أن الهدف الأساسي من تقرير هذه الوسيلة هو توسعة نطاق

والأول ١٩٩٦، صـ ٤٢، وفي ذات المعنى د. محمود صبحي علي السيد: الرقابة على دستورية اللوائح دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ودول مجلس التعاون الخليجي، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية ٢٠١٧، صـ ٨٥.

(١١٤) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١١ لسنة ١٥ق، بجلسة ٦ ديسمبر ١٩٩٦م.

(١١٥) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٩ لسنة ٨ق، بجلسة ١٨ أبريل ١٩٩٢م.

(١١٦) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٩٥ لسنة ٢٣ ق، بجلسة ١٤ ديسمبر ٢٠٠٣م، وفي هذا الحكم انتهت المحكمة إلى عدم قبول الإحالة من لجان التوفيق في بعض المنازعات المنشأة بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م.

الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ولتثبيت التزام الأحكام القضائية بالقواعد الدستورية الصحيحة(١١٧).

واستنادًا إلى نص الفقرة (أ) من المادة (٢٩) المشار إليها فإنه يحق لمحكمة الموضوع أيًّا كانت درجتها في السلم القضائي – ابتدائية– أو استئنافية – وأيًّا كانت جهتها– سواءً في ذلك محاكم القضاء الإداري أو العادي أو العسكري، أو كانت هيئة ذات اختصاص قضائي، أن تقوم بتحريك الدعوى الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا إذا قررت أن النص التشريعي

(١١٧) وقد أبرزت المحكمة الدستورية العليا الخصائص الرئيسية للعمل القضائي ولما يُعد جهة قضائية والمعايير المعتبرة لما يُعد هيئة ذات اختصاص قضائي، ومن بينها : أن إسباغ الصفة القضائية على أعمال أي جهة عهد إليها المشرع بالفصل في نزاع معين، يفترض أن يكون اختصاص هذه الجهة محددًا بقانون، وليس باداة تشريعية أدنى، وأن يغلب على تشكيلها العنصر القضائي الذي يلزم أن تتوافر في أعضائه الضمانات الكافية للحيدة والاستقلال، وأن يُعهد إليها بسلطة الفصل في الخصومة، بقرار حاسم، لا تخضع لمراجعة سلطة غير قضائية، دون إخلال بالضمانات القضائية التي لايمكن النزول عنها، والتي تقوم في جوهرها على إتاحة الفرص المتكافئة لتحقيق دفاع أطرافها وتمحيص ادعاءاتهم، على ضوء قاعدة قانونية نص عليها المشرع سلفًا، ليكون القرار الصادر في النزاع مؤكدًا للحقيقة القانونية، مبلورًا لمضمونها في مجال الحقوق المدعى بها أو المتنازع عليها. انظر في ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٥٧ لسنة ٣٤ق، بجلسة ١٤ يونيو ٢٠١٢م. وقد انتهت المحكمة في ذلك الحكم إلى اعتبار اللجنة المشكلة وفقًا للمادة ٢٨ من الإعلان الدستوري الصادر في ١٩ مارس ٢٠١١ للانتخابات الرئاسية من الجهات التي يتوافر فيها معايير اعتبارها هيئة ذات اختصاص قضائي، ومن ثم قبلت إحالة القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٢ بتعديل بعض أحكام القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية بخصوص العزل السياسي.

– اللازم للفصل في النزاع المثار أمامها، تحوم حوله شبهة عدم الدستورية فإنها توقف الدعوى الموضوعية، وتحيل الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا لتفصل فيها(١١٨).

وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الأعلى لا تتقيد بموقف المحكمة الأدنى، إذا لم تستخدم الأخيرة حقها في إحالة النص التشريعي اللازم للفصل في النزاع الذي حامت حوله شبهة عدم الدستورية. وإذا كان المشرع المصري قد ربط إعمال هذا الاختصاص بأن يكون النص التشريعي لازمًا للفصل في النزاع المعروض على محكمة الموضوع، فإن هذا الأمر تستقل بتقديره محكمة الموضوع دون تعقيب عليها في ذلك من المحكمة الأعلى مادامت ستوقف الدعوى الموضوعية وتحيل المسألة إلى المحكمة الدستورية العليا(١١٩).

ونجد تواتر أحكام المحكمة الدستورية العليا لقبول الإحالة لفحص مسألة الدستورية من قبل مجالس التأديب في قضايا متعددة والقبول طالما تلك المجالس تشكل بموجب نص قانوني، ولا معقب على أحكامها من سلطة عليا، ومن الحالات التي لم تقبل المحكمة الدستوريا العليا إحالة الطعن بعدم

(١١٨) انظر د. يحيى الجمل: القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية ٢٠٠٨، صـ١٥٤.

(١١٩) انظر د. صلاح الدين فوزي: الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية ١٩٩٨، صـ ٩٦.ويلاحظ أن حق الإحالة يثبت لمحكمة الموضوع في أية حالة تكون عليها الدعوى، حتى وإن كانت الدعوى محجوزة للنطق بالحكم، فوصول الدعوى إلى مراحلها الأخيرة لا يمنع القاضي من أن يوقف السير فيها، ويحيل النص التشريعي للمحكمة الدستورية العليا للفصل في مسألة دستورية ذلك النص التشريعي.

الدستورية من هيئات ذات اختصاص قضائي حيث جاء في حيثيات حكم المحكمة الدستورية العليا "وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن التمييز بين الأعمال القضائية وبين غيرها من الأعمال التي تلتبس بها، إنما يقوم على مجموعة من العناصر، قد لا تتحدد بها ضوابط هذا التمييز على وجه قطعي، ولكنها تعين على إبراز الخصائص الرئيسية للعمل القضائي ولما يعد جهة قضاء، ومن بينها أن إسباغ الصفة القضائية على أعمال أية جهة عهد إليها المشرع بالفصل في نزاع معين يفترض أن يكون اختصاص هذه الجهة محددًا بقانون وليس بأداة تشريعية أدنى، وأن يغلب على تشكيلها العنصر القضائي، الذي يلزم أن تتوافر في أعضائه ضمانات الكفاية والحيدة والاستقلال، وأن يعهد إليها المشرع بسلطة الفصل في خصومة بقرارات حاسمة لا تخضع لمراجعة أية سلطة غير قضائية، دون ما إخلالبالضمانات القضائية الرئيسية التي لا يجوز النزول عنها، والتي تقوم في جوهرها على إتاحة الفرص المتكافئة لتحقيق دفاع أطرافها وتمحيص ادعاءاتهم على ضوء قاعدة قانونية نص عليها المشرع سلفًا، ليكون القرار الصادر في النزاع مؤكدًا للحقيقة القانونية مبلورًا لمضمونها في مجال الحقوق المدعى بها أو المتنازع عليها.

وحيث إنه متى كان ماتقدم، وكان اختصاص دائرة الأحوال الشخصية بالمحكمة الابتدائية بتأديب المأذونين قد نيط بها إعمالًا لأحكام لائحة المأذونين الصادرة بقرار من وزير العدل، ولم يصدر قانون بإسناد هذا الاختصاص إليها، وكان بعض ماتصدره من قرارات في شأن هؤلاء المأذونين يخضع للتعديل والإلغاء من الوزير، فإن الدائرة المشار إليها حال مباشرتها هذا الاختصاص إنما تباشر عملًا ولائيًّا، وليس اختصاصًا قضائيًّا، ولا تعد – تبعًا

لذلك – جهة قضائية أو هيئة ذات اختصاص قضائي مما عنته المادة (٢٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا، ومن ثم تكون الدعوى الماثلة قد أقيمت على خلاف الأوضاع المقررة في قانونها، مما يتعين معه القضاء بعدم قبولها"(١٢٠).

كما تتشد المحكمة الدستورية العليا في ضرورة أن يحال طعن عدم الدستورية فإنها شيدت لذلك مجموعة من المبادئ الحاكمة في العديد من أحكامها لقبول الإحالة من اللجان ذات الاختصاص القضائي وفقًا للمادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا وذلك في القضية رقم ١٦٠ لسنة ٣٣ق، بجلسة ١١ مارس ٢٠١٩م(١٢١) ومن تلك المبادئ:-

أولًا:- التصدي للتمييز بين الأعمال القانونية والأعمال الإدارية:-

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن التمييز بين الأعمال القضائية وبين غيرها من الأعمال التي تلتبس بها، إنما يقوم على مجموعة من العناصر قد لا تتحدد بها ضوابط هذا التمييز على وجه قطعي، ولكنها

(١٢٠) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٨٦ لسنة ٢٧ق، بجلسة ١٣ يونيو ٢٠١٢، الجريدة الرسمية – العدد ٢٣ مكرر (ج) في ١٣ يونية سنة ٢٠١٢م، حيث أودع المدعي صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة طالبًا الحكم بعدم دستورية نص المادتين (٢٠، ٤١) من لائحة المأذونين الصادرة بقرار وزير العدل في ٤ يناير ١٩٩٠م،وإذ قدرت الدائرة جدية الدفع وصرحت للمدعي بإقامة الدعوى الدستورية.

(١٢١) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٦٠ لسنة ٣٣ق، بجلسة ١١ مارس ٢٠١٩م، وكذلك ذات النهج في حكم سابق لها في القضية رقم ١٣٣ لسنة ١٩ق، بجلسة ٣ أبريل ١٩٩٩م، والقضية رقم ١١٤ لسنة ٢٣ق، بجلسة ٧ مايو ٢٠٠٦م.

تعين على إبراز الخصائص الرئيسية للعمل القضائي ولما يعد جهة قضاء، ومن بينها أن إسباغ الصفة القضائية على أعمال أية جهة عهد إليها المشرع بالفصل في نزاع معين يفترض أن يكون اختصاص هذه الجهة محددًا بقانون وليس بأداة تشريعية أدنى، وأن يغلب على تشكيلها العنصر القضائي الذي يلزم أن توافر في أعضائه ضمانات الكفاية والحيدة والاستقلال، وأن يعهد إليها المشرع بسلطة الفصل في خصومة بقرارات حاسمة لا تخضع لمراجعة أية سلطة غير قضائية، دونما إخلال بالضمانات القضائية الرئيسية التي لا يجوز النزول عنها.

ثانيًا:- أن المشرع أوكل لمجلس تأديب المحامين بدرجتيه - كسلطة تأيب - بتشكيله الذي يغلب عليه العنصر القضائي الاختصاص بالفصل في الخصومة التأديبية، المطروحة عليه، في ضوء قواعد إجرائية وموضوعية محددة، مقيمًا منه هيئة ذات اختصاص قضائي، تختص بالفصل فيما عهد إليها به من الفصل في دعاوي تأديب المحامين.

ثالثًا:- وحيث إن ضمانة الحيدة - في النطاق الذي تطرحه الدعوى المعروضة - وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن استقلال السلطة القضائية المنصوص عليه في المادة (١٨٤) من الدستور، وإن كان لازمًا لضمان موضوعية الخضوع للقانون، ولحصول من يلوذون بها على الترضية القضائية التي يطلبونها عند وقوع عدوان على حقوقهم وحرياتهم، إلا أن حيدتها عنصر فاعل في صون رسالتها لا تقل شأنًا عن استقلالها بما يؤكد تكاملهما، ذلك أن استقلال السلطة القضائية، على أن تعمل بعيدًا عن التأثير

الذي يوهن عزائم رجالها. الذي يؤدي إلى التحامل من جانبهم على أحد الخصوم، وانحيازًا لغيره، كان ذلك منافيًا لضمانة التحرر عند الفصل في الخصومة القضائية، ولحقيقة أن العمل القضائي لا يجوز أن يثير ظلالًا قاتمة حول حياته، فلا يطمئن إليه مقاضون داخلهم الريب فيه بعد أن صار نائيًا عن القيم الرفيعة للوظيفة القضائية، يؤيد ذلك:-

١- أن إعلان المبادئ الأساسية في شان استقلال القضاء التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها الصادرين في ٢٩ يناير ١٩٨٠، و ١٣ ديسمبر ١٩٨٠، يؤكد بوضوح أن المنازعات التي تدخل في اختصاص السلطة القضائية، ينبغي الفصل فيها بطريقة محايدة، وعلى ضوء وقائعها ووفقًا لحكم القانون بشأنها، مع تجرد قضاتها من عوامل التأثر أو التحريض، وكذلك من كل صور الضغوط أو التهديد أو التدخل غير المشروع – مباشرًا كان أم غير مباشر – وأيًا كانمصدرها أو سببها.

٢- أن استقلال السلطة القضائية وحيدتها ضمانتان تنصبان معًا على إدارةالعدالة بما يكفل فعاليتها، وهما بذلك متلازمتان. وإذا جاز القول – وهو صحيح – بأن الخصومة القضائية لا يستقيم الفصل فيها حقًا وعدلًا إذا خالطتها عوامل تؤثر في موضوعية القرار الصادر بشأنها، فقد صار أمرًا مقضيًا آن لا تتعادل ضمانتا استقلال السلطة القضائية وحيدتها في مجال اتصالهما بالفصلفي الحقوق انتصافًا، لتكون لهما معا القيمة الدستورية ذاتها فلا تعلو إحداهماعلى الأخرى أو تجبها، بل تتضامنان تكاملًا وتتكافآن قدرًا.

٣- أن ضمانة الفصل إنصافًا في المنازعات على اختلافها وفقًا لنص المادة (١٦)من الدستور، تمتد بالضرورة إلى كل خصومة قضائية، أيًّا كانت طبيعة موضوعها جنائيًّا كان أم مدنيًّا أو تأديبيًّا إذ إن التحقيق في هذه الخصومات وحسمها إنما يتعين إسناده إلى جهة قضاء أو هيئة قضائية منحها القانون اختصاص الفصل فيها بعد أن كفل استقلالها وحيدتها وأحاط الحكم الصادرفيها بضمانات القاضي التي يندرج تحتها حق كل خصم في عرض دعواه وطرح أدلتها، والرد على ما يعارضها على ضوء فرص يتكافأ أطرافها، ليكون تشكيلها وقواعد تنظيمها وطبيعة النظم المعمول بها أمامها، وكيفية تطبيقهاعملًا، محددا للعدالة مفهومًا قدميًّا يلتئم مع المقاييس المعاصرة للدول المتحضرة.

رابعًا:- وحيث إن الفصل في الدعوى التأديبية المقامة ضد المدعي باعتباره محاميًّا معقود بنصي المادتين (١٠٧، ١١٩) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ السنة ١٩٨٣ لمجلس تأديب المحامين، بدرجتيه، باعتباره هيئة ذات اختصاص قضائي على نحو ما تقدم، يشارك فيه أعضاء من مجلس نقابة المحامين، الذي يدخل ضمن الجهات التي لها الحق طبقًا لنص المادة (١٠٢) منه في طلب رفع هذه الدعوى، وهي الحالة التي تطبق في شان المدعي، وكان الأصل ألا يشارك في المحاكمة التأديبية من طلب إقامتها أو سبق أن جال ببصره فيها، إذ يجمع هؤلاء الأعضاء بذلك بين سلطتي الاتهام والمحكمة، بما بخل بضمانة الحيدة، التي لا يجوز إسقاطها عن أحد المتقاضين، تسعهم جميعًا على تباينهم، فمن ثم يضحي نص

المادتين (١٠٧) و(١١٩)، في حدود النطاق المتقدم، مخالفين الأحكام المواد (٩٢، ٩٥، ٩٩، ٩٧، ١٨٥، ١٨٩) من الدستور.

وبناءً على ذلك حكمت المحكمة بعدم دستورية ما تضمنه نص المادتين (١٠٧) و(١١٩) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣، من أن يشترك في محل تأديب المحامين، بدرجتيه، أعضاء من مجلس نقابة المحامين الذي طلب رفع الدعوى التأديبية.

الفرع الرابع

تأثير الدعوى الجنائيةعلى التأديبية

مما لاشك فيه أن للحكم الجنائي حجية أمام القاضي التأديبي، فالمسئولية التأديبية شأنها في ذلك شأن المسئولية الجنائية تقوم على أساس وجوب الثبوت اليقيني لوقوع الفعل المؤثم من المتهم، وأن يقوم هذا الثبوت على أساس توافر أدلة كافية لتكوين عقيدة المحكمة ويقينها على ارتكاب المتهم للفعل المنسوب إليه وبالتالي لا يسوغ قانونًا أن تقوم الإدانة تأسيسًا على أدلة مشكوك في صحتها أو في دلالتها، ومن ثم وترتيبًا على ذلك ولما كانت الواقعة المنسوبة إلى المطعون ضده تكون جريمة من الجرائم الجنائية وقد قضت المحكمة الجنائية فيها بحكم نهائي حائز لقوة الأمر المقضي به ببراءته منها لعدم قيام الدليل القاطع اليقيني على ارتكابه لها، ومن ثم فإنه من غير الجائز للسلطات التأديبية إدارية كانت أو قضائية أن تعيد البحث في ثبوتها أو

عـدم ثبوتهـا قابلـه وأن تتقيـد بمـا ورد بشـأن هـذه الواقعـة بـالحكم الجنـائي النهائي(١٢٢).

هذا عن ثبوت الواقعة أما عن حجية الحكم الجنائي أمام القاضي الإداري، فالحكم الجنائي يجوز حجيته فيما قضي به، وبصفة خاصة في مجال الطعون الموجهة للقرارات الإدارية بطلب إلغائها أو وقف تنفيذها بما لا يجوز معه معاودة الفصل في النزاع على خلاف الحجية التي أثبتها الحكم الجنائي في ذات الموضوع الذي صدر بشأنه القرار المطعون فيه متى كان سبب القرار الإداري هو ذاته موضوع الاتهام الجنائي(١٢٣).

ولكن الحجية تكون مطلقة في حال الحكم بالبراءة حيث جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا "إن الحكم الجنائي الصادر من المحكمة الجنائية في موضوع الدعوى الجنائية بالبراءة أو الإدانة له قوة الشئ المحكوم فيه أمام محاكم مجلس الدولة في الدعاوى الإدارية المتداولة أمامها، ولم يكن قد فصل فيها بحكم نهائي وذلك فيما يتعلق بوقوع الفعل محل الجريمة المكون للأساس المشترك بين الدعويين الجنائية والإدارية، وفي الوصف القانوني لهذا الفعل ونسبته إلى فاعله، ويكون للحكم بالبراءة هذه القوة، ومن ثم يمتنع على القاضي الإداري أن يعيد بحثها مرة أخرى، وعليه أن يعول عليها في بحث

(١٢٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٦٢٥ لسنة ٤٨ق، بجلسة ١٤ أبريل ٢٠٠٧م.

(١٢٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٩٤ لسنة ٤٥ق، بجلسة ١٧ يناير ٢٠٠٧م.

المركز القانوني المتنازع عليه، حتى لا يصدر حكمًا مخالفًا لحكم جنائي سابق"[١٢٤].

وتصدت المحكمة الإدارية العليا في حكم له لتحديد مايدخل في اختصاص المحاكم التأديبية فقالت إن الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجية بما فصلت فيه، يعتبر الحكم عنوانًا للحقيقة فيما قضى به الذي يحوز الحجية من الحكم هو المنطوق والأسباب الجوهرية المكملة له، القاضي الإداري لا يرتبط بالحكم الجنائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم وكان فصله فيها ضروريًّا للفصل في الدعوى أمام القاضي الإداري، القاضي الإداري يتقيد بما أثبته القاضي الجنائي في حكمه من وقائع كان الفصل فيها لازمًا، فلا يتقيد القاضي الإداري بالتكييف القانوني لهذه الوقائع، لكون أن التكييف من الناحية الإدارية يختلف عنه من الناحية الجنائية، فالمحاكمة الإدارية تبحث في مدى إخلال الموظف بواجبات وظيفته حسبما يستخلص من مجموع التحقيقات، المحاكمة الجنائية ينحصر أثرها في قيام جريمة من جرائم القانون الجنائي، قد يصدر الحكم بالبراءة في الجريمة الجنائية ومع ذلك فإن ما يقع من الموظف قد يشكل ذنبًا إداريًّا يستوجب مساءلته عنه تأديبيًّا وذلك لاختلاف نطاق المسئولية الجنائية عن المسئولية الإدارية[١٢٥].

(١٢٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٩٦٣ لسنة ٤٨ق، بجلسة ٢١ يناير ٢٠٠٦م.

(١٢٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٥٤ لسنة ٢٧ق، بجلسة ٢١ ديسمبر ١٩٨٥م.

وتلك الحجية المنعقدة للحكم الجنائي ليست مطلقة في كل الأحوال فلها نطاق وتصدت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها لتبين نطاق تلك الحجية فجاء في حيثيات هذا الحكم "أن الحكم الجنائي الصادر من المحكمة الجنائية في موضوع الدعوى الجنائية بالبراءة أو الإدانة له قوة الشئ المحكوم فيه أمام محاكم مجلس الدولة في الدعاوي الإدارية المتداولة أمامها ولم يكن قد فصل فيها بحكم نهائي وذلك فيما يتعلق بوقوع الفعل محل الجريمة المكون للأساس المشترك بين الدعويين الجنائية والإدارية وفي الوصف القانوني لهذا الفعل ونسبته إلى فاعله ويكون للحكم بالبراءة هذه القوة سواءً بُنِيَ على انتفاء التهمة أو عدم كفاية الأدلة، إلا أن نطاق هذه الحجية مقصورعلى منطوق الحكم الجنائي الصادر بالبراءة أو الإدانة والأسباب الجوهرية المرتبطة بهذا المنطوق والتي لا يقوم الحكم بدونها ولا تمتد هذه الحجية إلى الأسباب غير الجوهرية التي لم تكن لازمة لقضائه، وعلى ذلك فإن الوقائع التي فصلت فيها المحكمة الجنائية فصلًا لازمًا بالنسبة لوقوع الجريمة ووصفها القانوني ونسبتها إلى فاعلها فإنه يمتنع على القاضي الإداري أن يعيد بحثها مرة أخرى ويتعين عليه أن يعول عليها في بحث المركز القانوني المتنازع عليه حتى لا يصدر حكمًا مخالفًا لحكم جنائي سابق" (١٢٦).لكل من الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية نطاق مستقل وإن تأثيم الفعل وفقًا لأحكام قانون العقوبات أو أي قانون آخر لا يترتب عليه بذاته مؤاخذة مرتكبه تأديبًا، ما لم ينطو هذا الفعل على إخلال العامل بواجبات وظيفته أو الخروج علىمقتضياتها أو يحمل في

(١٢٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٥٧٧ لسنة ٤٢ق، بجلسة ١٤ فبراير ٢٠٠٤م.

ثناياه ما يمس السلوك الوظيفي الواجب مراعاته أو الثقة الواجبتوافرها في هذا العامل – القضاء الجنائي هو المختص بإثبات أو نفي المسئوليةالجنائية عن الأفعال التي تكون جريمة جنائية – متى قضت المحكمة الجنائية في هذهالأفعال بحكم نهائي حائز لقوة الأمر المقضي فلا يجوز معه للمحكمة التأديبية وهي بصدد التعرض للجانب التأديبي من هذه الأفعال أن تعاود البحث في ثبوتها من عدمه، باعتبار وجوب تقيدها بما ورد بشأن هذه الأفعال في الحكم الجنائي(١٢٧).

ولكن ليس كل براءة منتجة في الدعوى التأديبية؛ فقيام حكم البراءة في الشق الجنائي على أساس شيوع الاتهام مما ينطوي على شك يفسر لصالح المتهم فى جناية حيازة مواد مخدرة بغرض الاتجار، هذا الحكم لايقيد القضاء التأديبي– أساس ذلك– أن الحكم لم يُبْنَ على أساس عدم صحة الواقعة(١٢٨).

وخلصت المحكمة الإدارية العليا إلى أن القيمة القانونية لتحقيقات النيابة العامة لا يحوز حجية مطلقة، فما تنتهي إليه النيابة العامة من ثبوت إدانة العامل لا يحوز حجية أمام المحاكم التأديبية أساس ذلك : استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية – الحجية مقررة للحكم الجنائي وليست

(١٢٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٠٢٠ لسنة ٤٠ ق، بجلسة ٢٢ مارس ١٩٩٧٦م.

(١٢٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٢٤٢ لسنة ٣٧ق، بجلسة ٣١ يوليو ١٩٩٣م.

للتحقيقات الجنائية – مؤدى ذلك: أن ما تنتهي إليه النيابة العامة يخضع للفحص والتمحيص والتقييم أمام المحكمة التأديبية(١٢٩).

والتزام المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب بوقف الدعوى التأديبية التي تتعلق بها دعوى جنائية يشترط فيه أن تكون ذلك الوقف منتج في المجال التأديبي، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية لا يكون إلا إذا كانت هناك مسألة يتوقف الفصل فيها على الفصل في الدعوى الجنائية، لا وجه لذلك متى كانت المخالفات المنسوبة للعامل ثابتة فى حقه ثبوتًا كافيًا فيما يتعلق بالدعوى التأديبية سواءً باعترافه أو بشهادة الشهود(١٣٠).

ولما كان هذا الارتباط لا ينفك بين الدعوى التأديبية والجنائية فإن الإثبات في الدعوى الأصل أن القضاء الجنائي هو المختص بإثبات أو نفي المسئولية الجنائية عن الأفعال التي تكون جرائم جنائية، متى قضي في هذه الأفعال بحكم نهائي حائز لقوة الأمر المقضي به فلا يجوز للمحكمة التأديبية وهي بصدد التعرض للجانب التأديبي من هذه الأفعال أن تعاود البحث في ثبوتها أو عدم ثبوتها، تتقيد المحكمة التأديبية بما ورد بشأن هذه الأفعال

(١٢٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٣٩ لسنة ٣٧ق، بجلسة ٢٣ نوفمبر ١٩٩٣م.

(١٣٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٣٨ لسنة ٣٣ق، بجلسة ١٠ فبراير ١٩٩٠م.

فيالحكم الجنائي وأساس ذلك هو احترام حجية الحكم الجنائي فيما فصل فيه(١٣١).

(١٣١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٩٥ لسنة ٣٠ق، بجلسة ١٧ يونيو ١٩٨٦م.

المبحث الثاني

القواعد القانونية التي تحكم الجزاءات الموقعة من مجالس التأديب

يشترط في الجزاء الذي يوقع على العامل عدة شروط هي: أولًا: أن يكون الجزاء شرعيًا أي تقرر بنص قانوني صريح، ثانيًا: أن يكون الجزاء غير مستحيل التطبيق والتنفيذ من الناحية الواقعية، ثالثًا: أن يكون مناسبًا لما ثبت قبل العامل من جرم تأديبي وخاليًا من الغلو (١٣٢).

حيث يحكم الجزاءات الموقعة من قبل مجالس التأديب مجموعة من القواعد العامة منها أن تقدير الجزاء التأديبي متروك لمن يملك توقيعه سواءً كان الرئيس الإداري أو مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية، حيث إن السلطة التقديرية في تقدير الجزاء تجد حدها عند وجوب التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء الموقع عنها، مجاوزة هذا الحد يعبر عنها بالغلو في تقدير الجزاء الذي يصم الجزاء التأديبي بعدم المشروعية، بالإضافة إلى مبدأ عدم جواز محاكمة الشخص عن ذات الفعل المجرم مرتين، وما مدى تطبيق ذات القاعدة الموجودة في القانون الجنائي وهي مبدأ الجزاء الأصل للمتهم، وإن كانت القاعدة الأساسية في القانون الجنائي أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص وهو ما يسمى بمبدأ الشرعية فلهذا المبدأ ظل في المجال التأديبي وهو مبدأ شريعة الجزاءات التأديبية، ويظلل تلك المبادئ ضرورة تدرج الجزاءات وإلا تعرض الحكم للبطلان، ونبين تلك المبادئ تباعًا من خلال الآتي:-

(١٣٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٥٦ لسنة ٣٣ق، بجلسة ٢٤ يونيو ١٩٨٩م.

المطلب الأول:- تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية.

المطلب الثاني:- عدم جواز المعاقبة على ذات المخالفة مرتين.

المطلب الثالث:- الجزاء الأصلح للمتهم.

المطلب الرابع:- مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية.

المطلب الخامس:- مبدأ تدرج الجزاءات التأديبية.

المطلب الأول

تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية

القاعدة العامة أن تقدير الجزاء التأديبي متروك لمن يملك توقيعه سواء كان الرئيس الإداري أو مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية، حيث إن السلطة التقديرية في تقدير الجزاء تجد حدها عند وجوب التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء الموقع عنها، مجاوزو هذا الحد يعبر عنها بالغلو في تقدير الجزاء الذي يصم الجزاء التأديبي بعدم المشروعية(١٣٣).

ويحد من السلطة التقديرية الواسعة لسلطات التأديب في تقدير الجزاء المناسب للمخالفة، قيد عدم جواز إساءة استعمال السلطة عند ظهور

(١٣٣) انظر في ذات المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٥٨٠٨ لسنة ٦٠ ق، بجلسة ١٨ يونيو ٢٠١٦م.

عدمالتناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الموقع عنها. والغلو في تقدير الجزاء يصم الإجراء التأديبي بعدم المشروعية ويجعله واجب الإلغاء، والتناسب بين المخالفةالتأديبية وبين الجزاء الموقع عنها إنما يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفةفي ضوء الظروف والملابسات المشكلة لأبعادها(١٣٤).

ويشترط لإعمال السلطة التقديرية في تقدير العقوبة المناسبة، ألا يكون ثمة نظام قانوني قد خص ذنبًا إداريًّا معينًّا بعقوبة محددة، كما هو الشأن حال وجود لائحة جزاءات تحدد المخالفة والجزاء المقرر لها، إذ إنه في مثل هذه الحالة يتعين على هذه الجهة إنزال العقوبة المنصوص عليها في لائحة الجزاءات(١٣٥)، فمعيار مشروعية الجزاء من عدمها معيار موضوعي قوامه درجة خطورة الذنب الإداري تتناسب أو لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره(١٣٦).

ولتحقيق التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية لابد أن يكون تحت بصر مجلس التأديب الظروف والملابسات المصاحبة لوقوع المخالفة ما يستوجب التخفيف أو التشديد والتغليظ إلى الدرجة التي تحتم أنها العلاقة الوظيفية للمخالف صونًا للمرفق من حظر استمراره في العمل .

---

(١٣٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٣٩٩ لسنة ٤٣ ق، بجلسة ١٠ ديسمبر ٢٠٠٠م.

(١٣٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٩١ لسنة ٢٧ ق، بجلسة ٨ يونيو ١٩٨٥م.

(١٣٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٦١٩ لسنة ٤٠ ق، بجلسة ٢٩ مارس ١٩٩٨م.

أولًا : الظروف المخففة للجزاء التأديبي:

١- صدور حكم جنائي بالإدانة عن ذات الفعل: يدخل في الاعتبار عند تقدير الجزاء التأديبي (بالتخفيف) العقوبة الجنائية التي وقعت على الموظف عن الفعل نفسه المنسوب إليه(١٣٧)، وهذه الحالة تفترض أن الفعل المحال به المخالف إلى مجلس التأديب يشكل في ذات الوقت جريمة جنائية معاقب عليها بعقوبة منصوص عليها في قانون العقوبات، وأن يكون الحكم الجنائي قد صدر وأصبح نهائيًا قبل الإحالة لمجلس التأديب.

٢- ظرف الاستفزاز: يجب الاعتداد بظرف الاستفزاز عند تقدير العقوبة التأديبية، وذلك لارتباط هذا الظرف بالمشاعر الإنسانية الطبيعية والفطرية في الإنسان العادي والتي يثيرها ويغضبها التحقير والإهانة خاصة في مجتمع الزملاء وهو أمر يولد في الإنسان رغبة تلقائية في الرد المباشر على الإهانة(١٣٨)وهو ما يسمى التحرش المعنوي في جهات العمل.

٣- سوء تنظيم المرفق وأثره: يتعين أن يراعى في تحديد الجزاء التأديبي الظروف الموضوعية التي يؤدي فيها العامل عمله ووظيفته – إذا كان ثمة خلل في سير المرفق متمثلًا في عدم الإشراف والمتابعة والرقابة يتعين مراعاة تلك الظروف الموضوعية عند تقدير الجزاء التأديبي – وجوب

---

(١٣٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٣٣ لسنة ٣٧ ق.ع، بجلسة ١٩ مارس ١٩٩٤م.

(١٣٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنرقم ٢٥٩ لسنة ٣٢ ق، بجلسة ٧ نوفمبر ١٩٩٢م.

التناسب بين المخالفة والظروف الموضوعية التي ارتكبت فيها وتقدير الجزاء(١٣٩).

٤- **الإكراه الأدبي:** والمطعون ضده بلا شك وهو مرءوس لهما قد وقع تحت إكراه أدبي حال بينه وبين إبداء رأيه بعد أن ارتأى إصرار السلطة المختصة على الترسية على شركة.....، وإن كان ذلك لا يعفي المطعون ضده من المسئولية، إلا أن ذلك يجب أن يكون تحت نظر المحكمة عند تقدير الجزاء المناسب للمخالفة المنسوبة إليه في ضوء تلك الملابسات(١٤٠).

٥- **نقل الموظف بعد ارتكاب المخالفة:** حيث إن الجهة الإدارية قد قامت بعد ارتكابه هذه المخالفة المحال عنها بنقله إلى وظيفة مكتبية وإبعاده بالتالي عن وظيفة التحصيل بما يعد سببًا ومبررًا يتعين مراعاته في تقدير الجزاء عن المخالفة المنسوبة إليه بتخفيف الجزاء الواجب توقيعه عليه(١٤١).

ثانيًا: الظروف المشددة للجزاء التأديبي:-

١- **الاكتفاء بالمحاكمة التأديبية إذا ما شكل الفعل جريمة جنائية:**حيث إن القاعدة العامة أن ما تنتهي إليه النيابة العامة من ثبوت إدانة

(١٣٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٢٥ لسنة ٣٤ ق، بجلسة ٢٣ سبتمبر ١٩٨٩م.

(١٤٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٠٦٠ لسنة ٤٥ ق، بجلسة ٢ يونيو ٢٠٠١م.

(١٤١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٩٣ لسنة ٣٤ ق، بجلسة ١٥ يناير ١٩٩٤م.

العامل لا يحوز حجية أمام مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية، أساس ذلك استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية،ولكون الحجية مقررة للحكم الجنائي وليست للتحقيقات الجنائية، مؤدى ذلك أن ما تنتهي إليه النيابة العامة يخضع للفحص والتمحيص والتقييم أمام المحكمة التأديبية(١٤٢).

وعلى ذلك، إذا شكل الفعل المنسوب إلى الموظف المخالف جريمة جناية، ومع هذا لم تقم جهة عمله بإحالته إلى المحاكمة الجنائية لمجازاته جنائيًا عنها، فإنها تكون قد أسرفت في اللين تجاههإذا لم توقع عليه جزاءً تأديبيًا مشددًا (١٤٣).

٢- **جسامة المخالفة التأديبية:** جسامة العمل المادي المشكل للمخالفة يرتبط بما يترتب عليها من آثار، وما تقتضيه الوظيفة لمرتكبها من حرص ودقة تلافيًا لآثارها(١٤٤).

ولما كانت الوقائع المتقدم بيانها فى أسباب الحكم المطعون فيه تحمل فى ثناياها ظاهرًا وباطنًا انحراف الطاعن انحرافًا خلقيًا يمس السلوك القويم وحسن السمعة ويؤثر تأثيرًا سيئًا على الوظيفة التي يحرص المشرع على

(١٤٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنرقم ٧٣٩ لسنة ٣٧ ق، جلسة ٢٣ نوفمبر ١٩٩٣م.

(١٤٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١١٧٣لسنة ٥٢ ق.ع، بجلسة ١٢ مارس ٢٠١٦م.

(١٤٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٣٩٩ لسنة ٤٣ ق.ع، بجلسة ١٠ ديسمبر ٢٠٠٠م.

إحاطتها بسياج من الاحترام الذي لا يمكن إن يتحقق وشاغل الوظيفة على درجة مؤسفة من تدهور الخلق ومخالفة الشرع والدين، فإذا قبل لنفسه هذا الموقف المعيب، فإنه يكون قد خرج عن مقتضيات الوظيفة بالتفريط في أعز ما يمكن إن يتحلى به الموظف من جميل الخصال، وإن ما أتاه الطاعن ينطوي على انحراف في طبعه وخلقه وانتهاك صارخ لحدود الله ومحارمه، كل ذلك يؤثر تأثيرًا مباشرًا فى كيان الوظيفة واعتبارها وتتعارض مع الثقة الواجبة فيه ويعد خروجًا مؤسفًا على مقتضيات الواجب الوظيفي، مما يفقده شرط صلاحية تولي الوظائف العامة ويسمه بسمة عدم حسن السمعة الواجب توافرها في الموظف العام(١٤٥).

حيث لا تتساوى المخالفة القائمة على غفلة أو استهتار، وتلك القائمة على عمد وتستهدف غاية غير مشروعة – يؤخذ ذلك في الاعتبار عند تقدير الجزاء(١٤٦).

(١٤٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٥٩ لسنة ٤٢ ق، بجلسة ١٤ فبراير ١٩٩٨م.

(١٤٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٩٣٤ لسنة ٥١ ق، بجلسة ١٢ نوفمبر ٢٠١١م.

ثالثًا:- رقابة المحكمة الإدارية العليا على تقدير مجالس التأديب للجزاء التأديبي.

القاعدة العامة أن تقدير الجزاء المناسب للذنب الإداري الجسيم من الأمور التي قد يختلف بشأنها وجهات النظر، يصعب القطع بثبوت الخطأ في جانب أي من هذه الآراء أو التقديرات، مادام الخلاف لم يكن صارخًا(١٤٧).

إلا إنه كان للمحكمة الإدارية العليا دورًا بارزًا في تحديد مقومات مبدأ التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء التأديبي وفقًا لقواعد المنطق القانوني السليم، عدم ملاءمة المساواة في مقدار الجزاء بين مرتكب المخالفة باعتباره فاعلًا أصليًّا، وصاحب الوظيفة الإشرافية.

حيث استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه من غير السائغ قانونًا المساواة في مقدار الجزاء بين مرتكب المخالفة باعتباره فاعلًا أصليًّا، وصاحب الوظيفة الإشرافية عليها، والذي يكون دوره مجرد الرقابة والإشراف والتنسيق والمتابعة على مرءوسيه المتعددين، ومن ثم يكون من صور الغلو توقيع الجزاء على صاحب الوظيفة الإشرافية أشد من الجزاء الموقع على مرتكب المخالفة من مرءوسيه عن المخالفة نفسها، سواء تم توقيع الجزاء من

(١٤٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٤٦٥ لسنة ٥١ق.ع، بجلسة ٢٣ يناير ٢٠١١م.

سلطة تاديبية واحدة أو سلطة مغايرة، متى كانت عقوبة المرءوس عند نظرها عند توقيع الجزاء(١٤٨).

عدم ملاءمة عقوبة الفصل من الخدمة مع طبيعة التكليف:

حيث استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا توقيع عقوبة الفصل على المكلف لا تتناسب مع طبيعة التكليف لأنها تؤدي ببساطة إلى تحقيق مقصوده وغرضه من التهرب من أداء واجب الخدمة في وظيفته بطريق التكليف جبرًاعنه وفقًا للقانون وللمدة المحددة لذلك لا مشروعية في توقيع عقوبة الفصل لانحرافالعقوبة التأديبية في هذه الحالة عن غرضها وغايتها الطبيعية إذ بدلًا من ردع المتخلفعن التكليف وزجره عن الامتناع عن أداء هذا الواجب فهي تمكنه من التخلف عن أدائه –إن صحيح حكم القانون وإعمال أهدافه وغاياته توجب توقيع جزاء مناسب على من يتقاعس عنأداء واجب تكليف من بين الجزاءات الأخرى غير الفصل المنصوص عليه في المادة ٨٠ منقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م(١٤٩).

إلا أن رقابة المحكمة الإدارية العليا على تطبيق مجالس التأديب لمبدأ التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء التأديبي تجد حدها في عدة حالات:

(١٤٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٧٧٨ لسنة ٤٤ ق.ع، بجلسة ٢٣ ديسمبر ٢٠٠١م.

(١٤٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٢ لسنة ٤٣ ق، بجلسة ١٦ يونيو ٢٠٠١م.

حيث لا محل للطعن في الجزاء بالغلو إلا إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تقدير الجزاء، أما عند تحديد المشرع للجزاء فلا محل لإعمال السلطة التقديرية(١٥٠).كما أنه إذا لم يتدرج المشرع في تحديد عقوبة اقتراف الفعل فإن مشروعية قرار توقيع الجزاء التأديبي عليه منوطة بثبوت الفعل من عدمه، دون النظر في مدى غلو هذا الجزاء(١٥١).

التباين في تقدير الجزاء الذي يدخل في بند واحد من بنود الجزاءات (مثل عدد أيام الخصم من المرتب) لا يدخل في مفهوم الغلو(١٥٢)،يجب لتحقيق الملاءمة والتناسب أن يكون الجزاء غير مستحيل التطبيق والتنفيذ من الناحية الواقعية .

الأصل أنه يجب احترام قوة الشيء المقضي به كمبدأ أساس وأصل من الأصول القانونية الواجبة الاحترام تمليه الطمأنينة العامة وتقضي به ضرورة استقرار الأوضاع استقرارًا ثابتًا، ولايجوز إهدار هذا المبدأ بالإحجام عن تنفيذ الأحكام واجبة النفاذ بدعوى مخالفتها للقانون، أساس ذلك هو قوة

(١٥٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩١٢ لسنة ٤٥ ق، بجلسة ٢٤ نوفمبر ١٩٩٨م.

(١٥١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧١٤٩ لسنة ٤٥ ق، بجلسة ٥ سبتمبر ٢٠٠٥م.

(١٥٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧١٤٩ لسنة ٤٥ ق، بجلسة ٥ سبتمبر ٢٠٠٥م.

الشيء المقضي به تسمو على اعتبارات النظام العام إلا أن تقوم استحالة قانونية أو مادية تامة تمنع تنفيذ هذا الحكم(١٥٣).

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن إعمال جزاء الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة يتطلب ألا يكون العامل المحال للمحاكمة فيأدنى درجات السلم الوظيفي صدور مثل هذا الجزاء على عامل فيأدنى درجات التعيين يجعله مخالفًا للقانون أساس ذلك أن الحكم في هذه الحالة يكون قد حكم بعقوبة لم ينص عليها القانون فضلًا عن استحالة تنفيذها . إلغاء الحكم وتوقيع العقوبة المناسبة(١٥٤).

واستقر قضاؤها على أن تخفيض الأجر مرتبط بخفض الوظيفة إلى الدرجة الأدنى مباشرة طبقًا للفقرة ٩ من المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٧ سنة ١٩٧٨ تخفيض الأجر في هذه الفقرة يقتصر على تخفيض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية – في مفهوم الفقرة (٧) يقتصر الأجر على تخفيضه في حدود علاوة – مؤدى ذلك – أن عقوبة تخفيض الأجر للقدر الذي كان عليه العامل عند شغله للدرجة الثالثة (بداية درجات التعيين في الحالة المعروضة) لاتجد محلًا وتخرج من نطاق الجزاءات التي قررها المشرع – للمحكمة الإدارية العليا عند نظر الطعن إلغاؤه وتوقيع العقوبة

(١٥٣) انظر الفتوى رقم ٢٠٧ –٢– ٨٦، بجلسة ٣ أبريل ١٩٩١م، بتاريخ ٣ أبريل ١٩٩١م.

(١٥٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٨٢٦ لسنة ٢٩ ق، بجلسة ٣ مارس ١٩٨٧م.

المناسبة – مثال : تعديل الجزاء الموقع على الطاعن إلى مجازاته بتأجيل ترقيته عند استحقاقها لمدة سنتين(١٥٥).

واستقر قضاؤها على أن المشرع حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وجعل في ختامها عقوبة الفصل من الخدمة – وردت عبارة " الفصل من الخدمة " بلفظ مطلق ومجرد، مؤدى ذلك: أنه لا توجد عقوبة تتضمن الفصل النسبي غير المجرد من جهة بعينها، عقوبة الفصل تعني الفصل من كل عمل يملك القاضي التأديبي توقيع الجزاء في نطاقه بما يشمل خدمة العامل بالحكومة أو بالقطاع العام(١٥٦).

واستقر قضاؤها على أن توقع على العامل العقوبات المقررة قانونًا والتي تتفق طبيعتها مع حالة انتهاء الخدمة باعتبار أن الجزاء سيرتد أثره إلى تاريخ ارتكاب الواقعة المؤثمة الموقع عنها الجزاء ويرتب أثره القانوني على مستحقات المتهم في المرتب والمعاش وغيرها من المستحقات مؤدى ذلكاستبعاد عقوبة الوقف عن العمل في الحالة الماثلة(١٥٧).

---

(١٥٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٥٣ لسنة ٢٩ ق، بجلسة ٢٠ يونيو ١٩٨٧م.

(١٥٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٧٢ لسنة ٣٠ ق، بجلسة ٢٧ فبراير ١٩٨٨م.

(١٥٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٦١٩ لسنة ٣٣ ق، بجلسة ٢٤ يونيو ١٩٨٩م.

المطلب الثاني

عدم جواز المعاقبة على ذات المخالفة مرتين

من المبادئ العامة الأساسية لشرعية العقاب أيًّا كان نوعه أنه لايجوز عقاب الإنسان عن الفعل المؤثم مرتين، وأنه وإن كان يجوز العقاب عن الجريمة التأديبية للموظف العام برغم العقاب عن ذات الأفعال كجرائم جنائية في نطاق المسئولية الجنائية لاختلاف الأفعال وصفًا وتكييفًا في كل من المجالين الجنائي والتأديبي، إلا أنه لايسوغ معاقبة العامل تأديبيًّا عن ذات الأفعال غير مرة واحدة حيث تستنفد السلطة التأديبية ولايتها بتوقيع العقاب التأديبي.

بموجب ذلك لايسوغ لذات السلطة التأديبية أو لسلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء عن ذات الجرائم التأديبية لذات العامل الذي سبق عقابه ومجازاته، ولايغير من ذلك أن تكون السلطة التي وقعت الجزاء التأديبي ابتداءً هي السلطة التأديبية الإدارية الرئاسية أو السلطة التأديبية القضائية ممثلة في المحاكم التأديبية أو مجالس التأديب لأن العلة تتحقق بمجرد توقيع الجزاء التأديبي صحيحًا قانونًا على العامل، ومن ثم فلا يجوز بعد ذلك إعادة مباشرة السلطة التأديبية على ذات العامل بذات الفعل الذي جوزي عنه حيث ترتبط الولاية التأديبية وجودًا وعدمًا مع الغاية المستهدفة منه وهي مجازاة العامل عما يثبت إسناده قبله من جرائم تأديبية[١٥٨].

(١٥٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٩١ لسنة ٤١ ق، بجلسة ١٥ فبراير ١٩٩٧م.

وحيث إنه إذا كان الأصل عدم توقيع الجزاء مرتين عن الواقعة الواحدة، فهذا لا يعني عدم جوازتوقيع جزاء تأديبي جديد عن كل مخالفة تأديبية جديدة نسبتها النيابة الإدارية إلىذات الموظف لسابقة مجازاته تأديبيًّا ولو كانت من جنس المخالفة التي سبق مساءلةالموظف عنها ومجازاته تأديبًّا حتى ولو جمعت بينهما عناصر التماثل والتشابه في طبيعةالمخالفة طالما أن الواقعة المشكلة للمخالفة الجديدة تغاير ذات الواقعة التي سبقمساءلته ومجازاته عنها تأديبيًّا(١٥٩).

ولا تعد العقوبات التبعية أو التكميلية للعقوبة الأصلية الموقعة تعددًا في العقوبة ومن ثم لا يعد التخطي في الترقية عقوبة تأديبية تحول دون توقيع الجزاء التأديبي(١٦٠)، كما أن قيام الجهة الإدارية بنقل الطاعن من وظيفته إلى وظيفة أخرى ثم صدور حكم تأديبي بمجازاته لايعتبر ازدواجًا في العقوبة، أساس ذلك – أن مناط الازدواج العقابي أو الجزائي أن يوقع على المخالف عن المخالفات المنسوبة إليه والثابتة في حقه جزاءان من الجزاءات المحددة صراحة في القانون، نقل الموظف أو تخطيه في الترقية لايعد من بين

(١٥٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٢١٨ لسنة ٤٥ ق، بجلسة ٢٣ يونيو ٢٠٠١م.

(١٦٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٠٢٢ لسنة ٤٧ ق، بجلسة ١٠ مايو ٢٠٠٤م.

الجـزاءات المقـررة فـي القـانون كعقوبـة عـن المخالفـات التـي يرتكبهـا الموظف(١٦١).

إلا أنـه ثمـة اتجـاه مخـالف لـدائرة توحيـد المبـادئ بالمحكمـة الإداريـة العليا، حيث استقر قضاؤها على أنه إذا عوقب الموظف عن الفعل بمقتضى النص الحاكم للعقوبات في عمله، وقامت جهة الإدارة بترتيب أثر لا وجود له في ذلك النص، عد ذلك عقوبة جديدة عن الفعل نفسه، وكان من شأنها مخالفته لأحكام القانون والمبادئ الدستورية في العقاب(١٦٢).

ويقتصر مجال إعمال هذا المبدأ هو داخل النظام التأديبي الواحد، أي أن هذا المبدأ يخضع لمبدأ إقليمية العقوبة التأديبية وتطبيقًا لذلك، فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن علاقة الموظف المعار بجهة عمله الأصلية المعيرة لاتنقطع بإعارته إلى جهة أخرى سواءً فى الداخل أو الخارج ، تظل العلاقة قائمة ومنتجة لآثارها، أثناء فترة إعارة الموظف إلى الخارج يظل ملتزمًا بالواجبات التي يقتضيها بقاء علاقته بوظيفته الأصلية التي يشغلها بجمهورية مصر العربية – إذا ما ارتكب أفعالًا أثناء إعارته في الخارج تشكل إخلالًا بهذا الالتزام وتسيء إلى كرامة وظيفته أو سمعة مصر فإن هذه الأفعال تخضع للمساءلة التأديبية أمام السلطات التأديبية المختصة في مصر ومجازاته عنها بالجزاءات المنصوص عليها بقانون العاملين السارية بجمهورية مصر –

(١٦١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٥٥ لسنة ٣٦ ق، بجلسة ٣ أبريل ١٩٩٣م.

(١٦٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة توحيد المبادئ – في الطعن رقم ٤٣٦٠ لسنة ٥٣ بجلسة ١٣يونيو ٢٠٠٩م

لاينال من مساءلة الموظف سبق مجازاته بواسطة الدولة المستعيرة عن طريق إنهاء العقد – إذا كان المُسَلَّمُ به عدمَ جواز معاقبة الموظف عن ذات المخالفة الإدارية مرتين، فإن مجال إعمال هذا المبدأ هو داخل النظام التأديبي الواحد(١٦٣).

ولايترتب على – تطبيق هذا المبدأ – القول بأن تعدد المخالفات التي تنسب إلى الموظف، والتي تضمنتها دعوى تأديبية واحدة، يرتب تعدد الجزاءات لكل مخالفة على حدة – سواءً كانت مخالفات مرتبطة أو غير مترابطة – بل الأثر المترتب على ذلك هو اختيار الجزاء المناسب لها جميعًا أو لما ثبت في حق الموظف من بين الجزاءات المتدرجة في الشدة، فالمشرع التأديبي لم يحدد لكل جريمة تأديبية جزاءً معينًا كما فعل المشرع الجنائي، بل حدد جزاءات تأديبية يتم اختيار المناسب منها تبعًا لجسامة المخالفة أو المخالفات التي تنسب للموظف في الدعوى التأديبية(١٦٤).

(١٦٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٦١ لسنة ٣٢ ق، بجلسة ٢١ يوليو ١٩٩٠م.

(١٦٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٣٥١ لسنة ٥٤ بجلسة ١٨ ديسمبر ٢٠١٦م.

المطلب الثالث

الجزاء الأصلح للمخالف

بالنسبة لتطبيق لقاعدة القانون الأصلح للمتهم المطبقة في المجال الجنائي فهل تطبق في المجال التأديبي؟ يكون القانون أصلح للمتهم إذا كان يرفع عن الفعل صفة التجريم أو يخفف من العقوبة المقررة للفعل، وفي مجال التأديب هناك اتجاهان للحكمة الإدارية العليا حول العقوبة التي يجوز توقيعها على العامل حال طروء تعديل على النص قبل توقيع الجزاء وهو ما يمكن أن نطلق عليه القانون الأصلح للمخالف:

الاتجاه الأول: استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه في نطاق الدعاوى التأديبية وفي الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا على أحكام المحاكم التأديبية الصادرة في الدعاوى التأديبية: إذا صدر بعد وقوع الفعل وقبل صدور الحكم قانون أصلح للمتهم من ناحية العقاب التأديبي وجب على المحكمة التأديبية تطبيق قاعدة (القانون الأصلح للمتهم)، وتخضع في ذلك لرقابة المحكمة الإدارية العليا، وإذا صدر القانون الأصلح أثناء مرحلة الطعن على حكم المحكمة التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا وجب على هذه المحكمة تطبيقه(١٦٥).

(١٦٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٨٢ لسنة ٣١ بجلسة ٤مارس١٩٨٩، ذات المعنى الطعن رقم ١٠٦٨٠ لسنة ٥٦ ق.ع بجلسة ٢٤ أغسطس ٢٠١٣م.

حيث استقر قضاؤها على أن صدور حكم المحكمة التأديبية بتوقيع عقوبة اللوم باعتبار المتهم يشغل وظيفة من الفئة الثانية طبقًا للجدول الملحق بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ – غير صحيح – أساس ذلك: جزاءالتنبيه واللوم يقتصر توقيعهما على شاغلي الوظائف العليا وقت صدور الحكم ومن ثم فلم يعد من الجائز بعد صدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ توقيع عقوبة اللوم على المتهم الذي يشغل وقت صدور الحكم وظيفة من الفئة الثانية – أساس ذلك، الآثر الفوري والمباشر للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨(١٦٦).

– العبرة بالتشريع المعمول به وقت صدور حكم المحكمة التأديبية بتوقيع العقوبة – لا يجوز تطبيق التشريع المعمول به وقت ارتكاب المخالفة أو وقت إقامة الدعوى التأديبية – أساس ذلك : الأثر المباشر للقانون(١٦٧).

وقد استقر إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على أنه في مجال توقيع العقوبات التأديبية لا يجوز كقاعدة عامة توقيع عقوبة تأديبية على العامل إلا العقوبة المقررة والنافذة وقت وقوع الفعل التأديبي الذي يجازى من أجله، وذلك ما لم يكن قد أصبح مستحيلًا توقيع العقوبة على المتهم نتيجة تغير حالته الوظيفية بإحالته للتقاعد حيث يوقع عليه العقاب الذي حدده المشرع لمن ترك الخدمة وما يماثل ذلك من حالات منها تغير حالته الوظيفية بالنقل من وظيفة من وظائف الإدارة العليا إلى غيرها من الوظائف أو العكس

(١٦٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٦٥ لسنة ٢٥ ق، بجلسة ١٥ يونيو ١٩٨٥م.

(١٦٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٧٥ لسنة ٢٥ ق، بجلسة ١٥ يونيو ١٩٨٥م.

– بعد ارتكاب المخالفة – حيث يوقع عليه العقاب الذي حدده المشرع وفقًا للمركز القانوني للعامل وقت توقيع الجزاء وليس وقت ارتكاب المخالفة، ومرد ذلك أن شغل العامل لوظيفة ذات جزاءات تأديبية مغايرة من شأنه أن ينشئ له مركزًا قانونيًّا جديدًا مغايرًا لمركزه السابق وبذلك يخضع للجزاءات التأديبية المقررة للوظيفة التي يشغلها وقت توقيع الجزاء. ويشترط لذلك أن يكون توقيع الجزاء معاصرًا لانتهاء التحقيقات مع العامل، فإن استطالت مدة التحقيقات – بدون مسعى غير مشروع من العامل أو الجهة الإدارية – وتغيرت حالته الوظيفية، فإن العبرة حينئذ بالحالة الوظيفية وقت توقيع الجزاء(١٦٨).

الاتجاه الثاني: استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه إذا وقعت الجريمة التأديبية في ظل قانون يحدد عقوبات معينة، ثم يتغير القانون بعد وقوع المخالفة وقبل الفصل في الدعوى التأديبية، فإن السلطة التأديبية تكون مقيدة بالقوانين النافذة وقت ممارسة اختصاصها بالتأديب، ولا تستطيع أن توقع إلا العقوبات النافذة وقت استعمال اختصاصها، بغض النظر عن العقوبات التي كانت قائمة وقت ارتكاب المخالفة – أساس ذلك أن الموظف العام يشغل مركزًا نظاميًّا، ويخضع للقوانين الجديدة – الأحكام أو القرارات الصادرة بالعقاب يحكم شرعيتها على وفق القوانين النافذة وقت صدورها(١٦٩).

(١٦٨) انظر ملف رقم – ٨٦ – ١ – ١٦٣٨–جلسة ٦–١–٢٠١٠ "

(١٦٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٢٨٤ لسنة ٥٨ق، بجلسة ٧ نوفمبر ٢٠١٥م.

العبرةِ في توقيع الجزاء يكون بلائحة الجزاءات المطبقة وقت صدور قرار الجزاء وليسباللائحة السابقة علي صدور قرار الجزاء ولو كانت المخالفات قد وقعت في تاريخ سابقعلي صدور لائحة الجزاءات الموقعة(١٧٠).

المطلب الرابع

مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية

من المبادئ الدستورية أن العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون (١٧١)، يقصد بهذا المبدأ أن لا عقوبة تأديبية إلا بنص، حيث إن السلطات التأديبية ملزمة بأن توقع جزاءً قد نص عليها المشرّع من قبل، فالجزاءات التأديبية محددة في التشريعات الوظيفيةعلى سبيل التعداد والحصر، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية التي يسري عليها (مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص).

فالعقوبات الجنائية محددة قانونًا في حد أقصى وأدنى لكل جريمة والتي – لا يجوز الحكم بأكثر من الحد الأقصى أو أقل من الحد الأدنى المقرر لها (فيما عدا الظروف القانونية أو القضائية المخففة أو ما يطلق عليه الأعذار القانونية) – إلا أنه في الجزاءات التأديبية، فهي وإن كانت محددة

(١٧٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩٢٤ لسنة ٤٠ ق، بجلسة ١١ مارس ٢٠٠١م.

(١٧١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٠٠ لسنة ١٦ ق، بجلسة ٩ أبريل ١٩٧٢م.

قانونًا، إلا أنه غير محدد لها حد أقصى وحد أدنى بكل جريمة على حدة، بل حدد المشرع الجزاءات ودرجها من التنبيه حتى الفصل من الخدمة، وأجاز للسلطات التأديبية توقيع أي جزاء منها على أي مخالفة تأديبية بحسب ظروف كل منها والملابسات المحيطة بها.

وإذا كانت الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ "لا جريمة إلا بنص"، فإن العقوبة التأديبية تحكم بمبدأ " لا عقوبة بلا نص"، ويعني هذا المبدأ أن السلطة التأديبية المختصة إذا كانت تترخص في تقدير ما يندرج في نطاق المخالفات التأديبية، فإنها ملزمة أن توقع عقوبة من العقوبات التي حددها المشرع – يختلف النظام العقابي التأديبي عن النظام العقابي الجنائي في أنه في مجال قانون العقوبات يوجد ارتباط كامل بين كل جريمة على حدة، وما يناسبها من عقاب، فتحديد العقوبة هو عمل المشرع بالدرجة الأولى، والحرية التي قد تترك للقاضي الجنائي محددوة، وتنحصر في تحديد العقوبة الملائمة بين حدين، أما في القانون التأديبي فإن القاعدة العامة أن المشرع يحدد قائمة بالعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخطىء، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة الملائمة من بين قائمة العقوبات المقررة – تقدير ملاءمة العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو سلطة الإدارة، ولا رقابة للقضاء عليها في هذا الشأن، إلا إذا اتسم الجزاء بعدم الملاءمة الظاهرة، أي بسوء استعمال السلطة(١٧٢).

(١٧٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٢٠٨٠٦ و ٢٣١٨٧ لسنة ٦٠ ق .ع، بجلسة ١١ ابريل ٢٠١٥م.

ونخلص من ذلك، إلى أنه اذا كانت السلطة التأديبية تترخص في تقدير العقوبة، فإنها ملزمة بأن توقع عقوبة قد حددها المشرع من قبل، فلا تستطيع أن تستبدل بها غيرها مهما كانت الدوافع(١٧٣).

وقد حدد المشرع سلطات التأديب واختصاص كل منهما في توقيع الجزاء كما ناط بالمحكمة التأديبية سلطةتوقيع جزائي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة – مقتضى ذلك – لا يجوز إحالةالعامل إلى المعاش أو فصله من العمل إلا بحكم تأديبي وهذا مبعثه التوجيه الدستوريلحق العامل القائم علىأن العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة كما تكفل حمايةالعامل وقيامه بأداء واجبه الوظيفي في رعاية مصالح الشعب وعدم جواز فصله بغيرالطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون – أثر ذلك – أن ما يصنعهالقانون من تنظيم لحقوق العامل وضماناته ومنها عدم جواز إحالته إلى المعاش أوفصله من الخدمة إلا بحكم تأديبي لا يجوز تعديله إلا بقانون وليس بأداة أدنى – فلايجوز للوائح التنفيذية التي تصدرها السلطة التنفيذية والتي تتضمن الأحكامالتفصيلية والتكميلية اللازمة لتنفيذ القانون أن تعطل أحكامه أو تتناولها بالتعديلأو بالاستثناء – مؤدى ذلك – ينبغي على الجهة التي تصدر اللوائح التنفيذية أن تتقيدبالمبادئ والأسس والضمانات سواءً ما ورد منها في الدستور أو في قانون نظامالعاملين المدنيين بالدولة – من هذه الضمانات والمبادئ اختصاص المحكمة التأديبيةوحدها بتوقيع جزائي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة – بناءً عليه – فإن تخويلالقانون لجهة معينة إصدار

(١٧٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٤٨٩٦٧ و ٥٢٢١ لسنة ٦٠، و ٦١٨٣٩ لسنة ٦١ ق .ع، بجلسة ٢٥ يوليو ٢٠١٥م.

لائحة خاصة بالعاملين دون التقيد بما هو مقرر بقانونبالنسبة لباقي العاملين بالدولة – لا يمكن بحال من الأحوال اعتباره تفويضًا تشريعيًّا – إذ من المسلم به أن لكل من القانون واللوائح التنفيذية والتفويض التشريعي مجالهوفقًا لأحكام الدستور(١٧٤).

لا أثر للعقوبة بغير نص: القاعدة العامة أن المشرع حدد على سبيل الحصر الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العامل في قوانين الوظائف العامة المختلفة، سواءً تلك التي تخضع للقانون العام، وتلك التي تخضع لقوانين خاصة، وتلك التي تباشر في إطار السلطة العامة للدولة، يرتب المشرع نفسه في بعض الأحيان أثرًا قانونيًّا محددًا على توقيع عقوبة بذاتها – في هذه الحالة يخضع الأثر المترتب على العقوبة لمبدأ (لا عقاب بغير نص، ولا أثر للعقاب بغير نص خاص)(١٧٥).

التخطي في الترقية كأثر منصوص عليه قانونًا للعقوبة (عقوبة تبعية): نصت المادة (٦٥) من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ تنص على أنه " لا يجوز النظر في ترقية ضابط وقعت عليه عقوبة الوقف عن العمل طوال مدة الوقفولا تقل مدة الحرمان من الترقية عن ثلاثة شهور.

(١٧٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤١٧٠ لسنة ٤٤ ق، بجلسة ١١ مارس ٢٠٠١م.

(١٧٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا – دائرة توحيد المبادىء – في الطعن رقم ٤٣٦٠ لسنة ٥٣ بجلسة ١٣يونيو٢٠٠٩

فإذا عوقب بتأجيل العلاوة أو الحرمان منها لا تجوز الترقية مدة التأجيل والحرمان، وتحسب فترات التأجيل هذه من تاريخ صيرورة قرار توقيع العقوبة نهائيًّا ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة.

وإذا حلَّ على الضابط الدور في الترقية خلال المدة المترتبة على عقوبة تأجيل العلاوة أو على عقوبة الوقف بما لا يزيد على ثلاثة أشهر حجزت له رتبة حتى انقضاء مدة التأجيل، وتحسب أقدميته عند ترقيته من التاريخ الذي كانت تتم فيه الترقية عند حلول دوره، دون صرف فروق.

استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن موانع الترقية هي أسباب تقوم بالعامل تحول دون ترقيته، وهذه الموانع لا تقوم إلا بنص في القانون، إذ من حق العامل أن يزاحم زملاءه في الترقية إلى الوظيفة الأعلى، سواءً أكانت ترقية بالأقدمية أم بالاختيار، مادام قد توافرت في حقه شروطها وتكاملت عناصرها، ولا يجوز استبعاده من هذا التزاحم إلا بنص القانون(١٧٦).

وحيث إن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع قد أفتت بأنه "بموجب الجزاء لا يجوز النظر في ترقية العامل خلال مدة الحرمان محسوبةًمن تاريخ توقيعه، وهو تاريخ إنزاله بالحكم الصادر من مجلس

(١٧٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٨٥ لسنة ٣٥ ق، بجلسة ١٦ مايو ١٩٩٢م.

التأديب، دون ما خلط في ذلك بين توقيع الجزاء بموجب الحكم وتاريخ تنفيذه(١٧٧).

كما استقر افتاءُ الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على أنَّ "المشرع حدد لجهة الإدارة السبيل الذي يتعين عليها اتباعه حيال العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية، سواءً بالنسبة إلى ترقيته أو أقدميته في الدرجة المرقى إليها، إذ جعل من إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية– بذاتها – مانعًا وقتيًّا من موانع الترقية، فإذا ما قام المانع غلت يد جهة الإدارة عن ترقيته، ووجب عليها أن تحجز الدرجة التي حل دوره للترقية إليها لمدة سنة، فإن لم تستغرق المحاكمة أكثر من سنة وصدر الحكم ببراءته أو مجازاته بالإنذارأو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب على الإدارة ترقيته إلى الدرجة المحجوزة له، أما إذا استطالت المحاكمة أكثر من ذلك، أصبح من الجائز شغلها بغيره، ثم يتوقف مدى استحقاق العامل للترقية بأثر رجعي على نتيجة الفصل في الدعوي التأديبية،فإذا ما قضي ببراءته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل– جزاءات ليس لها آثار تبعية – ألزم جهة الإدارة عند ترقيته أن تحسب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها بأثر رجعي فترتد إلى التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية، ويمنح أجرها من هذا التاريخ، أما إذا جاوزت العقوبة تلك الجزاءات فإنه يحظر – بداءة – النظر في ترقيته قبل انقضاء الفترة التي نص عليها المشرع في المادة (٨٥) من قانون نظام العاملين

(١٧٧) انظر فتواها الصادرة بتاريخ ١٢-١٢-١٩٩٢ -جلسة ٠٦-١٢-١٩٩٢- رقم الملف ٨٦/٣/٢٢٤)

المدنيين بالدولة، وتلك عقوبة تبعية تلازم الجزاء الأصلي وتقع بقوة القانون، وتحسب تلك الفترات من تاريخ توقيع الجزاء بصدور الحكم أو القرار التأديبي بحسب الأحوال، فضلًا عن أن ترقيته إلى الدرجة الأعلى لا ترتد بأثر رجعي إلى تاريخ سابق على تاريخ صدور قرار الترقية، وتحسب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من تاريخ هذا القرار."

واستقر افتاؤها على أن الحكم التأديبي الصادر بتوقيع جزاء الحرمان من نصف العلاوة الدورية ينصرف أثره إلى العلاوة التي تستحق بعد صدوره دون أية علاوة سابقة مما اندمج في الأجر وأضحى جزءًا لا ينفصم عنه – المدة المقررة لمحو جزاء الحرمان من العلاوة تحسب في هذه الحالة اعتبارًا من تاريخ صدور الحكم التأديبي كما تحسب المدة التي لا يجوز فيها النظر في الترقية اعتبارًا من تاريخ هذا الحكم حتى التاريخ الافتراضي المعين لاستحقاق أول علاوة دورية كان يفترض صرفها لولا بلوغ المرتب نهاية ربط الدرجة(١٧٨).

(١٧٨) انظر الفتوى رقم –٢٠٠٤– جلسة ٦ ديسمبر ١٩٩٢ – فى ١٢ ديسمبر ١٩٩٢ – الملف رقم ٢٢٤–٣–٨٦ "

المطلب الخامس

مبدأ تدرج الجزاءات التأديبية

ويقصد بهذا المبدأ أن الجزاءات التأديبية تتفاوت فيما بينها، بحيث تكون الجزاءات في وضع هرمي فيكون في القاعدة الجزاء الأخف وهو الإنذار ثم يليه في الشدة جزاء آخر ... وهكذا إلى أن نصل لقمة الهرم وهو جزاء الفصل من الخدمة، وتدرج الجزاء ناتج من تدرج المخالفات التأديبية من حيث الشدة، فهناك مخالفات إدارية ومخالفات مالية ومخالفات مسلكية ومخالفات تشكل في طبيعتها جريمة جنائية، ويتفرع منه مبدأ تدرج آثار الجزاءات التأديبية.

ولكي يستطيع مجلس التأديب أن يطبق قاعدة التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية، فلابد من تدرج القانون بالعقوبات التأديبية على نحو يحقق هدف الجزاء التأديبي يجب أن ينظر في تقدير الجزاء إلى الاعتبارات المتعلقة بإصلاح حال المخالفين، وردعهم عن العودة إلى مثل تلك المخالفات(١٧٩).

وقد تباينت سياسة المشرع في سن الجزاءات التأديبية في قوانين الكادرات الخاصة حيث إن بعض هذه القوانين نص على أكثر من عشرة

(١٧٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في في الطعون أرقام ٤٤٦٧١ ،٤٤٧٤٧، ٤٤٨٩٤ لسنة ٥٧ ق.ع بجلسة ٩ أبريل ٢٠١٦م.

جزاءات[١٨٠]، والبعض توسط في التدرج الجزاءات[١٨١]والبعض الآخر نص على جزاءين فقط[١٨٢].

---

(١٨٠) مادة (٧٧ مكررا "٢") من قانون الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ المعدل بالقانون رقم ٦٤ لسنة ٢٠١٦م، الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على أفراد الشرطة هى :

١- الإنذار.

٢- خدمات زائدة .

٣- الخصم من المرتب الأساسي لمدة لا تجاوز تسعين يومًا في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذًا لهذا الجزاء ربع المرتب شهريًا بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونًا .

٤- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ستة أشهر .

٥- الحرمان من العلاوة كاملة أو نصفها .

٦- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف المرتب، ويشمل المرتب ما يلحقه من بدلات ثابتة .

٧- خفض المرتب بما لا يجاوز الربع .

٨- تأخير الترقية لمدة لا تجاوز ثلاث سنوات من تاريخ استحقاقها .

٩- خفض الدرجة بما لا يجاوز درجة واحدة .

١٠- خفض المرتب والدرجة معًا على الوجه المبين في البندين (٧، ٩) .

١١- الفصل من الخدمة مع الاحتفاظ بالحق في المعاش أو المكافأة .

١٢- الفصل من الخدمة مع جواز الحرمان من جزء من المعاش أو المكافأة في حدود الربع .

ولرؤساء الأقسام توقيع الجزاءين (١، ٢)، ولمدير الإدارة الفرعية ومأموري الأقسام والمراكز ومن في حكمهم توقيع الجزاءات من (١ إلى ٤)، ولوكيل المصلحة أو من في حكمه توقيع الجزاءات من (١ إلى ٦)، ولرئيس المصلحة أو من في حكمه توقيع الجزاءات

وقد استقر قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن "الأصل في العقوبة هو معقوليتها، فلا يكون التدخل فيها إلا بقدر، نأيًا بها عن أن تكون

من (١ إلى ١٠)، ولمساعد الوزير المختص توقيع الجزاءات من (١ إلى ١١)، ولمجالس التأديب المختصة توقيع أي من الجزاءات الواردة في هذه المادة .

(١٨١) مادة ١١٠ من قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢بشأن تنظيم الجامعات والجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء هيئة التدريس هي:

(1) التنبيه.

(2) اللوم.

(3) اللوم مع تأخير العلاوة المستحقة لفترةواحدة أو تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى أو ما في حكمها لمدة سنتين على الأكثر

(4)العزل من الوظيفة مع الاحتفاظ بالمعاش أو المكافأة.

(5)العزلمع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع.

وكل فعل يزريبشرف عضو هيئة التدريس أو من شأنه أن يمس نزاهته أو فيه مخالفة لنص المادة (١٠٣)يكون جزاؤه العزل. ولا يجوز في جميع الأحوال عزل عضو هيئة التدريس إلابحكم من مجلس التأديب.

(١٨٢) المادة ١٢٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢على أن " العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء مجلس الدولة هي :

– اللوم

– والعزل

– وإذا صدر هنا حكم مجلس التأديب بعقوبة العزل اعتبر عضو المجلس في إجازة حتمية من تاريخ صدور الحكم إلى يوم نشر منطوقة في الجريدة الرسمية، ويعتبر تاريخ العزل من يوم النشر في الجريدة الرسمية، أما عقوبة اللوم فيصدر بتنفيذها قرار من رئيس مجلس الدولة، ولا ينشر هذا القرار أو منطوق الحكم في الجريدة الرسمية .

إيلامًا غير مبرر، يؤكد قسوتها في غير ضرورة، وأن مشروعية العقوبة – من زاوية دستورية – مناطها أن يباشر كلُّ قاضٍ سلطته في مجال التدرج بها وتجزئتها، تقديرًا لها، فى الحدود المقررة قانونًا، فذلك وحده الطريق إلى معقوليتها وإنسانيتها جبرًا لآثار الجريمة من منظور عادل يتعلق بها وبمرتكبها(١٨٣).

ونرى أنه لابد أن تكون نصوص الجزاءات التأديبية تتضمن أكثر من جزاء لا يقل عددها عن خمسة جزاءات كحد أدنى، حتى يكون للقاضي التأديبي الحرية في تقدير العقوبة المنسابة للمخالفة التأديبية المطروحة أمامه.

(١٨٣) يراجع في معنى ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٨٨ لسنة ٣٦ ق.د، بجلسة ١٤ فبراير ٢٠١٥م. منشور بالجريدة الرسمية – العدد ٨ مكرر (و) في ٢٥فبراير ٢٠١٥م.

الفصل الثالث

الطعن على أحكام مجالس التأديب

الحكم الصادر في الدعوى هو عنوان الحقيقة ويحوز على حجية مطلقة أو نسبية حسب نوع الدعوى، فالأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيها فصلت فيه من الحقوق، وهو ذات الأمر الذي يسري على أحكام مجالس التأديب، ولكن ما هو نطاق تلك الحجية؟

وكذلك تعرض المشرع لتنظيم طرق الطعن في الأحكام القضائية، حيث جاء النص في قانون المرافعات على وسيلة الطعن بالطرق العادية من خلال الاستئناف والمعارضة في الأحكام الغيابية، والطرق غير العادية وهي النقض والتماس إعادة النظر، ولم يتضمن هذا التنظيم دعوى البطلان الأصلية، فما مدى جواز الطعن على أحكام مجالس التأديب بتلك الطرق العادية وغير العادية؟ والسؤال الأبرز في هذا المبحث ما هي الجهة المختصة بنظر دعوى التعويض على أحكام وقرارات مجالس التأديب وشروط هذا التعويض وهذا ما نتناوله من خلال ثلاثة مباحث على النحو التالي:-

المبحث الأول:- حجية الحكم الصادر من المجالس التأديبية.

المبحث الثاني:- طرق الطعن على أحكام مجالس التأديب.

المبحث الثالث:- الاختصاص بنظر دعوى التعويض على أحكام مجالس التأديب.

المبحث الأول

حجية الأحكام الصادرة من مجالس التأديب

تبرز ضرورة تحديد حجية الأحكام الصادرة في الدعاوى المختلفة وفقًا لمفهوم المادة ١٠١ من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية(١٨٤)، في أنه يتعين احترام عمل القاضي، سواءً من جانب الخصوم أو من جانب القضاء ذاته، بمجرد الفصل في الدعوى ووضوح رأي القضاء الذي يفصل به فى النزاع المطروح عليه، فيصبح هذا الفصل له حجية مما يمنع إعادة طرح نفس النزاع مرة أخرى أمام نفس المحكمة التي أصدرت حكمها أو أمام أي محكمة أخرى من نفس درجتها، لتفصل فيه من جديد إلا بالطرق وفي المواعيد التي حددها القانون عن طريق طرق الطعن المقررة(١٨٥).

وقد فصَّلت محكمة النقض المصرية تلك الأهمية في العديد من أحكامها وجاء في أحد تلك الأحكام أن "المشرع اعتبر أن تنافض الأحكام هو الخطر الأكبر الذي يعصف بالعدالة، ويمحق الثقة العامة في القضاء، فأوجب على المحاكم كلما بدا لها احتمال تناقض بين الأحكام أن تدرأه بما يسره

(١٨٤)جاء نص المادة (١٠١) من قانون الإثبات فى المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ على أن:"الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيها فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتتعلق بذات الحق محلًا وسببًا، وتقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها".

(١٨٥) انظر د.أسامة أحمد شوقي المليجي: الأحكام والأوامر وطرق الطعن عليها في ضوء قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ وتعديلاته، دار النهضة العربية، صـ٢٠٠٩.

القانون من وقف الدعوى، أو ضمها إلى دعوى مرتبطة، أو إحالتها إلى محكمة أخرى، وأجاز في قانون المرافعات في المادة (١٢٣) إبداء الطلبات العارضة ولو على حساب الاختصاص القيمي والنوعي، ومنع في المادة (٢١٢) الطعن على الأحكام الصادرة قبل الحكم المنهي للخصومة كلها، واستثنى في المادة (٢١٨) بعض الدعاوى من نسبية أثر الطعن ليستفيد من لم يطعن على الحكم، وسلب الخصوم حقهم في تحديد نطاق الخصومة وأطرافها، وأجاز في المادة (٢٤٩) الطعن بالنقض في أحكام لا يجوز الطعن عليها لغير هذا السبب.

بل أمعن في المادة (٢٢٢) فجعل ولاية محكمة الاستئناف تمتد إلى غير ما رفع عنه الاستئناف، وجعل المستأنف يضار باستئنافه، فيجعل الحكم الصادر لمصلحته مستأنفًا بقوة القانون، وذلك دفعًا للخطر الأكبر، وهو تعارض الأحكام المؤدي إلى استحالة تنفيذها، والذي يعصف بالثقة العامة في القضاء، فبات على المحاكم وفي مقدمتها محكمة النقض عند الفصل في الطعن المطروح عليها ألا تعارض حكمًا قد صار باتًّا قبل صدور حكمها، حتى لو لم يكن كذلك وقت رفع الطعن"[١٨٦].

وقد تصدت المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها للحديث عن الشروط الواجب توافرها لإعمال حجية الأحكام المنصوص عليها فى المادة ١٠١ من قانون الإثبات، وجاء في أحد أحكامها أنه "يُشترط لإعمال

(١٨٦) انظر حكم محكمة النقض –الدائرة المدنية – فى الطعن رقم ١١١٦ لسنة ٧٠ ق، بجلسة ٢٢ أبريل ٢٠٠٢، لسنة ٥٣ مكتب فني– صـ٥٦٦.

حجية الأمر المقضي أن يكون الحكم السابق حكمًا قضائيًّا، بأن يصدر عن جهة قضائية لها الولاية في الحكم الذي أصدرته بموجب سلطتها أو وظيفتها، وأن يكون قطعيا، بأن يكون قد فصل في موضوع النزاع، وأن يكون هناك اتحادٌ في الخصوم والمحل والسبب، الذي هو مصدر الحق المدعى به"(١٨٧).

ولكي يتم إعمال تلك الحجية لا بد من توافر مجموعة من الشروط لإعمال حجية الأمر المقضي، فقد قررت محكمة النقض أن "حجية الأمر المقضي ترد على منطوق الحكم، وعلى ما يكون من أسبابه مرتبطًا بالمنطوق ارتباطًا وثيقًا ولازمًا للنتيجة التي انتهى إليها، وأن من شروط الأخذ بقرينة الأمر المقضي به وفقًا للمادة ١٠١ من قانون الإثبات هو وحدة الموضوع بين الدعوى التي سبق الفصل فيها والدعوى المطروحة بحيث تكون المسألة المقضي فيها مسألة أساسية لم تتغير، وأن يكون الطرفان قد تناقشا فيها في الدعوى الأولى واستقرت حقيقتها بينهما بالحكم الأول استقرارًا جامعًا مانعًا وتكون هي بذاتها الأساس فيما يدعيه بالدعوى الثانية أي من الطرفين قبل الآخر من حقوق متفرعة عنها، وأن ما لم تنظر فيه المحكمة بالفعل لا يمكن أن يكون موضوعًا لحكم يحوز قوة الأمر المقضي، وأن تقدير وحدة الموضوع أو اختلافه في الدعويين يخضع لتقدير محكمة الموضوع طالما كان حكمها مستندًا لأسباب تؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها".

(١٨٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٠٠٦ لسنة ٥٧ ق، بجلسة ٢١ فبراير ٢٠١٣م.

ومن جماع ذلك يستفاد أن الشروط الواجب توافرها لإعمال حجية الأمر المقضي المنصوص عليها في المادة (١٠١) من قانون الإثبات منها ما يتعلق بالحكم نفسه، ومنها ما يتعلق بالنزاع الذي فصل فيه الحكم، فأما الشروط الواجب توافرها في الحكم حتى يكتسب حجية الأمر المقضى هي أن يكون حكمًا قضائيًّا، وأن يكون صادرًا من الجهة القضائية صاحبة الولاية القانونية في الفصل في النزاع، وأن يكون هذا الحكم قطعيًّا فيما فصل فيه، وأخيرًا أن يتعلق الأمر بمنطوق هذا الحكم أو بأسبابه المرتبطة به ارتباطا وثيقًا، أما بالنسبة للنزاع الذي تم الفصل فيه فيشترط بشأنه أن يكون بين ذات الخصوم، وقائم على ذات المحل، ومتعلق بذات السبب .

ومن البديهي أن القول بإضفاء الحجية المنصوص عليها فى المادة السالفة على قرارات مجالس التأديب يقتضي توافر الشروط السالفة، ويمكن القول جملة أن الشروط المتعلقة بالنزاع الذي يتم الفصل فيه، وهي وحدة الموضوع والخصوم والسبب، يمكن أن تتوافر في قرارات مجالس التأديب على ذات النحو القائم بشأن الأحكام القضائية، إلا أن البحث يدق بخصوص الشروط المتعلقة بالحكم الذي فصل في النزاع، وهنا ذهب جانب من الفقه إلى عدم تمتع القرارات التي تصدرها جهات غير قضائية بالحجية المنصوص عليها في المادة (١٠١) من قانون الإثبات[١٨٨].

(١٨٨) انظر د.أسامة أحمد شوقي المليجي: الأحكام والأوامر وطرق الطعن عليها في ضوء قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ وتعديلاته، مرجع السابق،صـ ١٣٥.

ويلاحظ هنا أن الأثر المترتب على إفراغ قرارت مجلس التأديب من حجية الأمر المقضى يترتب عليه جواز عرض النزاع على مجلس التأديب مرة أخرى دون أن يكون من سلطاته أن يمتنع عن الفصل فى النزاع، ومن ناحية أخرى لا يوجد ما يحول – وفقًا لذلك – بين تداخل الاختصاصات بين مجالس التأديب، ويكون من سلطة أكثر من مجلس تأديب أن يفصل في النزاع، ومن هنا اتجهت المحكمة الإدارية العليا إلى تحديد مجلس التأديب المختص بالفصل في النزاع بحيث لا يجوز لغيره، سواءً من المحاكم القضائية أو مجالس التأديب الأخرى، الفصل في النزاع، فقد قضت بأن "يترتب على إلغاء قرار مجلس التأديب غير المختص، أحقية الجهة الإدارية المختصة في اتخاذإجراءاتِ التأديبفيمواجهةالموظف مرةً أخرى، وإحالتهإلىمجلس التأديب المختص، وإخطار جهة عمله الحالية لتنفيذماينتهيإليه هذا المجلس"(١٨٩).

ويكون من الأوفق هنا القول بأن قرارت مجالس التأديب يجب أن تتمتع بذات الحجية التي تتمتع بها الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم التأديبية، وذلك لتفادي ما قد يترتب عليه من صدور أكثر من قرار لمجلس تأديب في النزاع ذاته بما يترتب عليه وجود عقبات في التنفيذ، بل إن من الأصوب لفت نظر المشرع على وجوب التدخل للنص على حجية القرارات الصادرة عن مجالس التأديب فيما تصدره من قرارات في نطاق الاختصاص المخول لها، ويفرض ذلك ما قد يترتب على الوضع الحالي من وجود تنافر بين التشريعات الوضعية القائمة والتي تضمنت نصوصها إنشاء مجالس

(١٨٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٢٩١٢٦و ٣١٣٨٣و٣٤٢٠٣ لسنة ٥٦ ق، بجلسة ١٧ مايو ٢٠١٤م.

تأديب ببعض الجهات، ويتضح ذلك جليًّا من استعراض نص المادة (١٠٩) من قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، والتي نصت صراحة على أن "... تسريبالنسبةإلىالمساءلةأمامممجلسالتأديبالقواعدالخاصةبالمحاكمةأمامالمحاكمالتأديبيةالمنصوصعليهافيقانونمجلسالدولة ."، وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا تطبيقًا لذلك النص على أن "مساءلة أعضاء هيئة التدريس أمام مجلس التأديب تخضع للقواعد نفسها الخاصة بالمحاكمة أمام المحاكم التأديبية، سواء كانت هذه القواعد إجرائية أم موضوعية"(١٩٠).

ولما كانت أحد القواعد الإجرائية الدفع بحجية الأمر المقضي التي يملكها الخصوم إذا عرض النزاع ذاته بينهم مرة أخرى أمام مجلس التأديب، فلا يمكن القول هنا بأن مجلس التأديب لا يملك النزول على هذا الدفع إذا ما تحققت شرائطه القانونية، والتقرير بعدم قبول الدعوى المنظوره أمامه لسابقة الفصل فيها، وفي ظل هذا التناقض والغموض الذي يشوب النصوص القانونية القائمة، ونزولًا على ما جرى العمل به قضائيًّا يكون من الضرورى أن يتدخل المشرع ليوفق الوضع الخاص بالقرارات الصادرة من مجالس التأديب وشروط حجيتها تفاديًّا لتأبيد المنازعات أمامها وتناقض قراراتها.

وقد فطنت المحكمة الإدارية العليا إلى ذلك في وقت مبكر فقررت أن "ينبغي تفسير عبارة المحاكم التأديبية التي نصت عليها المادة (١٥) من قانون

(١٩٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٥٩لسنة ٣٢ ق، بجلسة ٧ نوفمبر ١٩٩٢م.

مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ – التي تقابلها المادة ٢٣ من القانون الحالي – التي يطعن في أحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا وقد وردت عامة غير مخصصة ومطلقة غير مقيدة – بأوسع الدلالات وأعمها بأكثرها شمولًا، ولأن المشرع حين عبر بالمحاكم التأديبية أراد بها الاستغراق والعموم، ولا شك أن ذلك العموم يتناول كل ما نصت على بقائه من المجالس والهيئات التأديبية والاستئنافية باعتبارها كلها هيئات تؤدي وظيفة المحاكم التأديبية تمامًا، ويمكن تشبيهها بالمحاكم، وليس مقبولًا أن يبغي الشارع من النص على إبقائها اعتبار قراراتها في حكم القرارات الإدارية البحتة التي يطعن فيها أمام المحاكم الإدارية ومحكمة القضاء الإداري، فذلك فضلًا عما يؤدي إليه من نسخ تكييف هذه الهيئات يفضي إلى تعديد درجاتها بحيث تصل إلى أربع درجات في بعض المواطن، وهذا ما لا يتصور أن المشرع أراده بحال من الأحوال .. والتحدي بأن قرارات هذه الهيئات لا تحسم خصومة هو استدلال غير صحيح لأن المنازعة التي تنظرها تنطوي في الحق على خصومة تدور حول مدى الانحراف الذي يبلغ بمقارنة انتهاك المهنة وأصولها، والحكم التأديبي يحكم هذا النزاع الشاجر بين الطبيب والنقابة (نقابة المهن الطبية) وهذا الخلاف في صورته المجردة لا يخرج عن طبيعة الخلاف الشاجر في أية مخالفة تأديبية لما هو مقرر من أن المخالفة التأديبية لا تتناولها النصوص بالتحديد وإن تولى القضاء التأديبي تعيين أبعادها طبقًا للأصول المتعارفة في تقاليد المهنة".

وقد خلصت المحكمة في حكمها السالف إلى أن القرار الصادر من الهيئة التأديبية المذكورة هو في حقيقته قرار قضائي بكل مقوماته وخصائصه

وما يعرض له هذا القرار القضائي من خصومة يتصدى لحسمها ومن عقوبة يتولى إيقاعها، لا شبهة في أنه يظاهر هذا النعي، ومن ثم فإذا أجاز الشارع الطعن فيه أمام هيئة تأديبية عليا كان هذا القرار بمثابة الحكم التأديبي وسرى عليه حكمه من حيث اعتباره قضاءً لا يجوز الرجوع فيه أو التظلم منه .. وإنما تقبل الطعن فيه أمام الجهة التي يطعن أمامها في أحكام المحكمة التأديبية، وهي طبقًا لنص المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة المحكمة الإدارية العليا(١٩١).

ويلاحظ أن إضفاء الحجية على قرارات مجالس التأديب لا يعني عدم جواز الطعن عليها، بل من الجائز الطعن عليها، وتكون المحكمة الإدارية العليا – طبقًا لما استقر عليه قضاءها – هي المختصة بالفصل في هذا الطعن، وذلك نزولًا على ما حسمته دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا بأن قرارات مجالس التأديب أشبه بالأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، ويمثل القرار الصادر عنها المرحلة الأولى من مراحل التقاضي، خاصة وأن الجهة الإدارية التي بها مجلس التأديب لا تملك بشأنه دفعًا ولا صرفا، فهي لا تملك تعديله أو سحبه، وليس لها – كشأن الطرف الآخر – سوى الطعن على قرار مجلس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا أن ثمة فراغ تشريعي يثور في هذا الموضع، وهو أن قانون مجلس الدولة في المادة (٥٢) منه لم يكتف بإضفاء الحجية على الأحكام الصادره منه – سواءً

(١٩١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٩٥ لسنة ١١ق، بجلسة ٦ يناير ١٩٦٨م.

من المحاكم الإدارية أو التأديبية أو محكمة القضاء الإداري– بل إنه أضفى عليها أيضًا قوة الشئ المحكوم فيه.

وفي بيان وجه التفرقة بين حجية الأمر المقضي وقوة الأمر المقضي قررت المحكمة الإدارية العليا – دائرة توحيد المبادئ – أن "حجية الأمر المقضي تثبت لكل حكم قطعي فصل في موضوع النزاع، حتى لو كان قابلًا للطعن عليه بطرق الطعن العادية، فإذا طعن عليه وألغي زال وزالت معه حجيته، أما إذا رفض الطعن عليه، أو لم يعد قابلًا للطعن عليه لفوات الميعاد المقرر قانونًا للطعن، بقيت له حجيته، وتضاف إليها قوة الأمر المقضي باعتبارها المرتبة الأعلى التي يصل إليها الحكم القضائي، فكل حكم حاز قوة الأمر المقضي يكون حتمًا قد حاز حجية الأمر المقضي، والعكس غير صحيح، لأن قوة الأمر المقضي أعم وأشمل من حجية الأمر المقضي"(١٩٢).

وانطلاقًا من ذلك قرر الفقه أن المشرع في نص المادة (١٠١) من قانون الإثبات قد خلط بين قوة الأمر المقضي وحجية الأمر المقضي حيث استعمل عبارة "الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي" وهي لا تعبر عن حقيقة قصد المشرع، واتجاهه للحديث عن الحجية، خاصة وأن عنوان الفصل الثاني من الباب الرابع من قانون الإثبات هو حجية الأمر المقضي(١٩٣).

---

(١٩٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" فى الطعن رقم ١٨٢٣٤لسنة ٥١ق، بجلسة ٦ يناير ٢٠١٨م.

(١٩٣) انظر د.أسامة أحمد شوقي المليجي: الأحكام والأوامر وطرق الطعن عليها في ضوء قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ وتعديلاته، مرجع السابق،صـ١٣٤.

وفيما يتعلق بقرارات مجالس التأديب فإننا وإن كنا انتهينا إلى وجوب إضفاء حجية الأمر المقضي على قراراتها، إلا أن القول بإضفاء قوة الأمر المقضي عليها – وفقًا لمفهومها – يؤدي إلى وجوب تنفيذها فور صدورها، وهذا الأمر مستبعد تمامًا فى حالة إذا ما صدر القرار التأديبى عن مجلس التأديب الابتدائي – في الجهات التي يوجد بها مجلس تأديب على مرحلتين – وهو ما ساقه المشرع ضمنًا في نص المادة (١١٦) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣، أما بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجالس التأديب الاستئنافية، والقرارات التي صدرت عن مجالس التأديب الابتدائية ثم أصبحت نهائية سواءً بعدم الطعن عليها أو بتأييدها من المجالس الاستئنافية، فإنه من المتصور تمتعها بقوة الأمر المقضي، وإن كنا نرى أن يتدخل المشرع لتنظيم هذه المسألة صراحة، ونوصيه في هذا الشأن بألا يترتب على صيرورة القرار الصادر عن مجلس التأديب نهائيًا وجوبية تنفيذه، وذلك لما في تنفيذ تلك القرارات وما تضمنه من عقوبات تأديبية من أثر على المحال إليها، وأن يكون تنفيذها فور صيروتها باتًا، أي بعدم الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا وفوات مواعيد الطعن، أو بتأييد المحكمة الإدارية العليا للقرارات الصادرة عنها، أو من ناحية أخرى – في حالة النص على تمتع قرارات مجالس التأديب بقوة الأمر المقضي، مع ضرورة النص على منح المحكمة الإدارية العليا بنص صريح في قانون مجلس الدولة سلطة وقف تنفيذ قرارات مجلس التأديب وذلك قبل الفصل في الموضوع، وذلك في ضوء ما يستبين لها من جدية واستعجال بخصوص النزاع المعروض عليها.

المبحث الثاني

طرق الطعن في أحكام مجالس التأديب

طرق الطعن في الأحكام هي رخصة يقررها القانون لأطراف الدعوى بإلغاء حكم أو تعديله لإزالة عيوبه لدى القضاء الذي حدده القانون(١٩٤)، وعلة تقرير طرق الطعن في الأحكام هي أن العدالة الإنسانية ليست معصومة من الخطأ، وقد تنطوي الأحكام الجنائية على بعض العيوب على الرغم من الاحتياطات التي قررها القانون لضمان حسن سير العدالة، ولذلك قرر المشرع طرق الطعن في الأحكام للتقليل من الأخطاء القضائية، فطرق الطعن في الأحكام هي إجراءات تسمح بإعادة نظر الدعوى التي سبق الفصل فيها بغرض تعديلها كليًّا أو جزئيًّا أو إلغائها(١٩٥).

وتتنوع العيوب التي قد تشوب الأحكام القضائية – وبالتالي يجوز الطعن عليها – فمن ناحية قد يكون العيب وقع في متن الحكم ذاته، أو الإجراءات والأوضاع التي لازمت صدوره .

ومثال الحالة الأولى أن تخطئ المحكمة في استخلاص الوقائع أو تقديرها أو تخطئ في تطبيق القانون على الوقائع المستخلصة أو تطبق غير القاعدة المتعين إعمالها فتكون المحكمة في هذه الحالة قد جافت العدالة،

(١٩٤) انظر د.محمود نجيب حسني: الموجز فى شرح قانون الإجراءات الجنائية المحاكمة والطعن في الأحكام ١٩٨٧، صـ ١٦٩.

(١٩٥) انظر د.مدحت رمضان: الوجيز فى الإجراءات الجنائية المحاكمة وطرق الطعن في الأحكام – ط٢٠٠٩/٢٠٠٩ – الجزء الثاني – دار النهضة العربية – صـ١.

ويكون الحكم قد خالف القانون، ومثال الحالة الثانية أن تكون المحكمة غير مختصة بنظر الدعوى أو أن يكون أحد الخصوم غير أهل للتقاضي أو أن تفتقر الدعوى إلى إجراء هام لم يتخذ وفق ما نص عليه القانون، كأن يتعلق بالنطق بالحكم أو بتحريره أو بإيداعه فيكون الحكم باطلًا فى تلك الأحوال، وسواءً جافت المحكمة العدالة في حكمها أو كان الحكم باطلًا فلا سبيل إلى إلغائه إلا بالطعن فيه بالطرق الذي رسمه القانون(١٩٦).

وبحث طرق الطعن على قرارات مجالس التأديب يقتضي تناول الطرق التى نص عليها المشرع للطعن على قرارات مجالس التأديب، وهما المعارضة والاستئناف والطعن بتلك الطرق يكون بذات الجهة الإدارية التى يوجد بها مجلس التأديب، ثم بيان ما إذا كان يجوز الطعن على تلك القرارات بطرق الطعن غير العادية على النحو الجائز في الأحكام القضائية، ونتناول تلك الطرق من خلال المطالب الثلاثة التالية:-

المطلب الأول:- الطعن على أحكام مجالس التأديب قضاءً.

المطلب الثاني:- الطعن على أحكام مجالس التأديب بطرق الطعن العادية.

المطلب الثالث:- الطعن على أحكام مجالس التأديب بطرق الطعن غير العادية.

(١٩٦) انظر المستشار. محمد عبد الغني حسن: قواعد وإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري- بدون سنة طبع – وبدون دار نشر، صـ١٧.

المطلب الأول

الطعن على أحكام مجالس التأديب قضاءً

تنص المادة (٩٧) من الدستور على أن "التقاضى حق مصون ومكفول للكافة وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم الشخص إلا أمام قاضيه الطبيعي...".

وإذا كنا انتهينا إلى أن مجالس التأديب تصدر قرارات أشبه بالأحكام القضائية الصادرة من المحاكم التأديبية، إلا أنه لا يمكن بحال منع القضاء من الرقابة على تلك القرارت، وقد انتهى الخلاف القائم حول المحكمة المحتضة برقابة القرارات الصادرة عن مجالس التأديب إلى اختصاص المحكمة الإدارية العليا بذلك(١٩٧).

ويمكن القول إجمالًا – وكقاعدة عامة – أن المحكمة الإدارية العليا تمارس رقابتها على قرارات مجالس التأديب على ذات النحو النحو التي تراقب به أحكام المحاكم التأديبية، وهنا قررت المحكمة الإدارية العليا أن "قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق من جهات إدارية عليا هي أقرب في

(١٩٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" في الطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٩ ق، بجلسة ١٥ ديسمبر ١٩٨٥م.

طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية، كذلك فإنها تعامل معاملة الأحكام، ومن ثم يتعين فيها مراعاة القواعد الأساسية للأحكام"(١٩٨).

ويجب بداية الإشارة هنا إلى أن المحكمة الإدارية العليا قد قررت في العديد من أحكامها رقابتها على أحكام المحاكم التأديبية تختلف عن رقابتها على أحكام محكمة القضاء الإداري، والتي تمارس رقابة موضوعية وقانونية على أحكامها، في حين أنها قررت أن "الرقابة التي تمارسها المحكمة الإدارية العليا على أحكام المحاكم التأديبية وقرارات مجلس التأديب لا تعني استئناف النظر في الحكم أو القرار بالموازنة والترجيح بين الأدلة المقدمة إثباتًا أو نفيًا، فذلك مما تستقل به المحكمة التأديبية وحدها لا تتدخل فيه المحكمة الإدارية العليا وتفرض رقابتها عليه إلا إذا كان الدليل الذي اعتمد عليه قضاء المحكمة أو القرار المطعون فيه غير مستمد من أصول ثابتة في الأوراق أو كان استخلاص هذا الدليل لا تنتجه الواقعة المطروحة على المحكمة، فلهذا السبب فقط يكون التدخل لأن الحكم يكون غير قائم على سببه"(١٩٩).

ويلاحظ أن رقابة المحكمة الإدارية العليا على قرار مجلس التأديب تتجه بداية إلى صحة اتصال مجلس التأديب بالدعوى التأديبية، ويشترط في ذلك صحة قرار الإحالة إلى مجلس التأديب، وتكون صحة هذا القرار متوقفة

(١٩٨) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٤١٩ لسنة ٤٩ ق، بجلسة ٢٨ يناير ٢٠٠٦م.

(١٩٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢١٩١ لسنة ٤٦ ق، بجلسة ١٨ يناير ٢٠٠٧م، وحكمها في الطعن رقم ٤٦٦٦٠ لسنة ٥٦ ق، بجلسة ١٩ أبريل ٢٠١٤م.

على صدوره من السلطة المختصة بإصداره، وبتحديده المخالفات المنسوبة للمحال على وجه الدقة، وفي ذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن " الخصومة في دعاوى التأديب لا تنعقد ولا تتصل بها المحكمة المختصة إلا إذا تمت الإحالة وفقًا للإجراءاتالتي نص عليها القانون ومن السلطة التي حددها، كالنيابة الإدارية باعتبارها السلطة المختصة بالإحالة إلى المحاكم التأديبية، وكالجهة الإدارية التي حددها القانون بالنسبة للإحالة إلى مجالس التأديب، وأنه لا تنعقد الخصومة يغير ذلك ولا تقوم الدعوى التأديبية أصلًا، وبالتالي لا تملك المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب التصدي لنظر دعوى لم تتصل بها وفقًا للإجراءاتالقانونية السليمة، وبناءً عليه إذا ما تصدت المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب لنظر دعوى لم تتصل بها على الوجه الذي يتفق وحكم القانون، فإن الحكم الصادر في الدعوى يرد باطلًا"(٢٠٠).

وبخصوص نص قرار الإحالة على المخالفات المنسوبة للمحال على وجه الدقة قررت المحكمة الإدارية العليا أن " يجب أن يتضمن قرار إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية ماهية المخالفات والأفعال المنسوبة إلى المحال، ووصف التهمة وتكييفها – ذكر عبارة (وذلك على النحو الموضح تفصيلًا بالأوراق) بقرار الإحالة دون أن يتضمن القرار ماهية المخالفات المنسوبة للعامل على وجه التحديد، يجعل من المحكمة سلطة اتهام وتحقيق في آن واحد، ومن ثم يكون قرار الإحالة قد أغفل بيانات جوهرية ألزم القانون إدراجها به، وهو ما يؤدي إلى بطلانه، وفقده أثره القانوني في إقامة الدعوى التأديبية

(٢٠٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٨٢٠ لسنة ٦٢ ق، بجلسة ١٩ مايو ٢٠١٨م.

– لا يكفي أن تتضمن مذكرة النيابة الإدارية والتحقيقات تحديد المخالفات تفصيلًا، فقرار الإحالة يجب أن يكون وافيًا بذاته، مستكملًا جميع بياناته تفصيلًا على النحو الذي تطلبه القانون"(٢٠١).

كما أن المحكمة الإدارية العليا تراقب صحة انعقاد الخصومة أمام مجلس التأديب، ويكون ذلك من خلال إعلان المحال إلى مجلس التأديب بقرار الإحالة لمجلس التأديب على نحو نافٍ للجهالة حتى يستطيع الحضور أمام مجلس التأديب والدفاع عن نفسه، وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن أن "المُشرِّع في كافَّة القوانين الإجرائيَّة المُتعلِّقة بالدَّعوَى التَّأديبيَّة تَتطلَّب ضَرورة إعلان العامِل إعلانًا قانونيًّا سليمًا بقرار إحالتِه إلى المحْكمَة التَّأديبيَّة وتاريخ مَوعد محاكَمَتِه، في محلِّ إقامته أو في مقرِّ عملِه، باعتِبار أنَّ ذلك إجراءً جوهَريًّا، حتى يحاط العامِل بأمر محاكمته لكي يستطيع أن يمارِس كلَّ ما يتَّصِل بحقِّ الدِّفاع عن نفسه أصالَةً أو بالوَكالَة، ومِن ثم فإنَّ إغفال هذا الإجراء أو إجراءه بالمُخالَفة لأحكام القانون على وَجه لا تَتحقَّق الغايَة مِنه، مِن شأنه وُقوع عيب شكلي في إجراءات المحاكَمَة يُؤثِّر في الحُكم ويُؤدِّي إلى بُطلانه(٢٠٢).

يمكن ضرب الأمثلة لبعض الأحكام التي ساوت فيها المحكمة الإدارية العليا بين أحكام المحاكم التأديبية وقرارات مجلس التأديب، فبخصوص تشكيل

(٢٠١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣١٧٧ لسنة ٥٨ ق، بجلسة ٢٢ نوفمبر ٢٠١٤م.

(٢٠٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٦١٢ لسنة ٥٧ ق، بجلسة ٢١ أكتوبر ٢٠١٧م.

مجلس التأديب الذي أصدر القرار المطعون فيه قررت المحكمة الإدارية العليا أن "الاختصاص بالتأديب بما تضمنه من تشكيل خاص يعد من النظام العام، أثر ذلك: أنه لا يجوز الخروج عليه أو التفويض فيه، كما أن مشاركة من لم يقصدهم نص القانون في تشكيل مجلس التأديب يعتبر تدخلًا في ولاية التأديب يَبْطُلُ به تشكيل مجلس التأديب، وبالتالي تبطل إجراءات المساءلة التأديبية التي تمت أمامه والقرار الصادر منه"(٢٠٣).

وبخصوص تسبيب قرار مجلس التأديب قررت المحكمة الإدارية العليا أن "أحكام مجالس التأديب تعتبر في حكم المحاكم التأديبية ويتعين عليها وهي بصدد محاكمة المتهمين المحالين إليها أن يتضمن الحكم الصادر بإدانتهم بيانًا واضحًا بالمخالفات المنسوبة إلى كل منهم وأوجه إثبات كل اتهام، وما إذا كان يدخل في اختصاص المتهم من عدمه، فإذا خلا قرار مجلس التأديب من تحديد الاتهامات الموجهة إلى المتهم الذي يتولى محاكمته وأدلة ثبوت المخالفات عليه ورد المتهم على تلك المخالفات، مع تحديد الذنب الإداري المنسوب في جانب المتهم ومدى خطورته وجسامته باعتباره يشكل خروجًا عن واجبات ومقتضيات الوظيفة التي يشغلها المتهم، واكتفى بأن المخالفات ثابتة بما ورد بالتحقيق الإداري، ولم يبين المخالفات المنسوبة إلى المتهم ومدى

(٢٠٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٢١٣٣لسنة٦٠ق، ١٦مايو ٢٠١٥م.

مسئوليته عنها ومدى ثبوتها في حقه، فإن حكم مجلس التأديب في هذه الحالة يكون قد صدر مخالفًا للقانون مما يتعين الحكم بإلغائه(٢٠٤).

وبخصوص مسودة قرار مجلس التأديب الأصلية ونسخته الأصلية قررت المحكمة الإدارية العليا أن "قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق من جهات إدارية عليا هي أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية، كذلك فإنها تعامل معاملة الأحكام، ومن ثم يتعين فيها مراعاة القواعد الأساسية للأحكام ومن بين هذه القواعد ما نصت عليه المادة (١٧٨) من قانون المرافعات المدنية والتجارية(٢٠٥) من أنه يجب أن يبين في الحكم المحكمة التي أصدرته وتاريخ إصداره ومكانه وأسماء القضاة الذين سمعوا المرافعة واشتركوا في الحكم وحضروا تلاوته"(٢٠٦).

---

(٢٠٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعون أرقام ٩٨٠و١٣٩٩و١٥٠٥ لسنة ٤٢ ق، بجلسة ٢٤ مايو ١٩٩٧م.

(٢٠٥) جاء نص المادة ١٧٨من قانون المرافعات من أنه "يجب أن يبين في الحكم المحكمة التي أصدرته وتاريخ إصداره ومكانه وما إذا كان صادرًا في مادة تجارية أو مسألة مستعجلة أو أسماء القضاة الذين سمعوا المرافعة، واشتركوا في الحكم وحضروا تلاوته وعضو النيابة الذي أبدى رأيه في القضية إن كان، وأسماء الخصوم وألقابهم وصفاتهم وموطن كل منهم وحضورهم وغيابهم، كما يجب أن يشتمل الحكم على عرض مجمل لوقائع الدعوى ثم طلبات الخصوم، وخلاصة موجزة لدفوعهم ودفاعهم الجوهري، ورأي النيابة ثم تذكربعد ذلك أسباب الحكم ومنطوقه، والقصور في أسباب الحكم الواقعية والنقص أو الخطأ الجسيم في أسماء الخصوم وصفاتهم، و كذا عدم بيان أسماء القضاة الذين أصدروا الحكم يترتب عليه بطلان الحكم".

(٢٠٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٤١٩ لسنة ٤٩ ق، بجلسة ٢٨ يناير ٢٠٠٦م.

ويبقى هنا تقصي صور لأوجه الاختلاف التي قررتها العليا بين قرارات مجالس التأديب وبين أحكام المحاكم التأديبية، ويمكن القول هنا إن هذا الخلاف مرجعه الأساسي الطبيعة الخاصة لقرارات مجلس التأديب، وأنها ليست محاكم بالمعنى الضيق التي لا تشكل سوى من القضاة وتتبع الجهات القضائية المنصوص عليها في الدستور، وبعد فض الخلاف حول المحكمة المختصة بنظر الطعن على القرار الصادر من مجلس التأديب، توقفت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها عند ميعاد الطعن على قرار مجلس التأديب، فقررت أن "ميعاد الطعن الذيحدده القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة فى أحكام التأديبية لا يسري ويتعين الأخذ به في تحديد ميعاد الطعن في قرارات مجالس التأديب أمام المحكمة الإدارية العليا لأن هذا الميعاد الذي يمثل أحد أركان النظام العام للمحاكم التأديبية فيما يتعلق بالطعن في أحكامها لا يسري بنصه على قرارات مجالس التأديب، كما أنه لا يقبل القياس عليه حيث لا يقاس في أمر تنظيمي من النظام العام من جهة ولاختلاف طبيعة كل من حكم المحكمة التأديبية الذي يعد قضائيًّا بحتًا، وبين قرار مجلس التأديب الذى يعد قرارًا إداريًّا وإن صدر في اتهام وادعاء تأديبي ومن ثم فإنه يسري الميعاد المحدد في المادة ٢٤ من ذلك القرار بقانون فيما يتعلق بالطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية وبحسب من ثم الميعاد من تاريخ نشر قرار مجلس التأديب أو إعلان صاحب الشأن به أو عمله اليقين بمنطوق القرار والأسباب التي قام عليها[٢٠٧]، ويستفاد من ذلك أن الطعن على قرارات مجلس التأديب يخضع في الميعاد لذات القواعد الحاكمة للطعن على القرارات

(٢٠٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٨٠ لسنة ٣٣ ق، بجلسة ٣١ ديسمبر ١٩٨٨م.

الإدارية العادية، في حين أن المحكمة الإدارية العليا استقرت في أحكامها الحديثة على أن "قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق جهات رئاسية أعلى يسري بشأن الطعن عليها ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ومن ثم فإن الطعن عليها يتقيد بميعاد ستين يومًا المقررة للطعن أمام هذه المحكمة عملًا بنص المادة (٤٤) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢"[٢٠٨]، ونرى أن لكلا الاتجاهين ما يؤيده ويسانده ويكون من الأوجب تدخل المشرع لتنظيم ذلك بنص قانوني قاطع، ويلاحظ بالنسبة لميعاد الطعن على قرار مجلس التأديب فإن المحكمة الإدارية العليا استقرت أحكامها أنه لا أثر لتظلم من صدر ضده قرار مجلس التأديب على ميعاد الطعن على قرار مجلس التأديب، ولا يؤثر اللجوء إلى لجان التوفيق في بعض المنازعات المنشأة بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ على هذا الميعاد[٢٠٩].

ولم يكن ميعاد قبول الطعن على قرار مجلس التأديب هو وحده صورة للاختلاف بين قرارات مجلس التأديب وأحكام المحاكم التأديبية، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أيضًا أن "القاعدة الواردة بالدستور بشأن وجوب النطق بالحكم في جلسة علنية تقتصر على الأحكام التي تصدر عن المحاكم بمعناها الضيق، والذي يقتصر على السلطة القضائية، دون سواها وبالتالي فإن صدور

(٢٠٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٦١٦ لسنة ٥٨ ق، بجلسة ٢٠ فبراير ٢٠١٦م.

(٢٠٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٦١٦ لسنة ٥٨ق، بجلسة ٢٠ فبراير ٢٠١٦م.

قرار مجلس التأديب في جلسة غير علنية لا يبطله "[٢١٠]، إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد عدلت عن هذا الاتجاه في أحكام أخرى فقررت أن "لئن كانت محاكمة العاملين بالمحاكم أمام مجالس تأديبهم تتم في جلسات سرية، إلا أن النطق بالحكم يجب أن يكون في جلسة علنية، وإلا كان القرار باطلًا"[٢١١].

ويلاحظ أن الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الإدارية العليا على قرارات مجلس التأديب لا تتوقف عند إلغاء هذه القرارات أو تأييدها، وإنما تمتد حين الانتهاء إلى إلغاء قرار مجلس التأديب لبطلان اتصاله بالدعوى التأديبية بسبب بطلان قرار الإحالة إلى تنبيه الجهة الإدارية أن قضاءها لا يعد مانعًا من اتخاذ الاجراءات التأديبية ضد المحال لمجلس التأديب[٢١٢]، ويجد هذا الأمر تبريره في عدم الفصل في مسئولية المحال إلى مجلس التأديب عن المخالفات المنسوبة إليه، وبالتالي لا يعد هذا القضاء مانعًا من التعرض لبحث مسئولية الموظف عن المخالفات المنسوبة إليه مرة أخرى،

(٢١٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٥٢ لسنة ٤٠ ق، بجلسة ٢٤ يونيو ١٩٩٥م، وحكمها في الطعون أرقام ٦٧١٨٢و٧٤٣١٣و٧٥٦٠٨ لسنة ٦٢ ق، بجلسة ١٧ مارس ٢٠١٨م.

(٢١١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٩٢٢ لسنة ٤٢ ق، بجلسة ٣ مايو ١٩٩٨م.

(٢١٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٥١٦ لسنة ٥٨ ق، بجلسة ٧ يونيو ٢٠١٤م.

وكذلك الوضع في حالة صدور قرار من مجلس التأديب غير المختص بنظر الدعوى التأديبية(٢١٣).

كما أن المحكمة الإدارية العليا قد تحيل الدعوى مرة أخرى إلى مجلس التأديب المطعون على قراره، وذلك لعدم استنفاده لسلطته بالفصل في بعض المخالفات المعروضة عليه، أو لبطلان تشكيل مجلس التأديب(٢١٤)، أو بطلان إجراءات المحاكمة أمام مجلس التأديب لعدم إيداع مسودة بقرار مجلس التأديب موقعة من الأعضاء الذين استمعوا المداولة واشتركوا في إصدار الحكم(٢١٥).

ويلاحظ هنا أن المحكمة الإدارية العليا إذا أعادت الدعوى التأديبية إلى مجلس التأديب ليفصل فيه بهيئة مغايرة، فإنه لا يملك تشديد الجزاء الذي ورد بقراره الملغي وذلك إذا كان الطعن مقامًا من المحال إلى مجلس التأديب(٢١٦).

إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد ألزمت نفسها بالفصل في موضوع النزاع الذي فصل فيه مجلس التأديب وأيًّا ما كان وجه النعي الذي شاب

(٢١٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٢٩١٢٦و٣١٣٨٣و٣٤٢٠٣ لسنة ٥٦ ق، بجلسة ١٧ مايو ٢٠١٤م.

(٢١٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢١٣٣ لسنة ٦٠ ق، بجلسة ١٦ مايو ٢٠١٥م.

(٢١٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٣٤٧ لسنة ٥٤ ق، بجلسة ٤ يوليو ٢٠٠٩م.

(٢١٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٧٤٢ لسنة ٥٥ ق، بجلسة ٢٥ ديسمبر ٢٠١٠م.

مجلس التأديب، وذلك إذا انتهى القرار المطعون فيه لذات قضاءه السابق بعد إعادة الدعوى التأديبية إليه ليفصل فيها بهيئة مغايرة، وذلك نزولا على ما قرره نص المادة ٢٦٩ من قانون المرافعات المدنية والتجارية [٢١٧].

ويلاحظ أن الطبيعة الخاصة لمجالس التأديب، وتخلف أي نظام إجرائي ينظم سبل المحاكمة أمامها يثير العديد من التساؤلات والتي توجب تنبيه المشرع إلى وجوب التدخل لينظم تشكيل وعمل والإجراءات الواجب اتباعها أمام مجالس التأديب، وأهم ما يفرض نفسه محلًا للتساؤل جواز تقديم طلب إلى مجلس التأديب بتفسير قراره وفقًا لنص المادة ١٩٢ من قانون المرافعات المدنية والتجارية[٢١٨]. وهل المختص – طبقًا للوضع الحالي – بنظر هذا الطلب هو مجلس التأديب نفسه أم المحكمة الإدارية العليا، ويلاحظ أن الوضع بالنسبة لتصحيح الأخطاء المادية في قرار مجلس التأديب[٢١٩].

---

(٢١٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٩٥٨٣و٩٥٨٤ لسنة ٦٠ق، بجلسة ١٨ فبراير ٢٠١٦م، وتنص الفقرة الأخيرة من المادة (٢٦٩) من قانون المرافعات والمعدلة بالقانون رقم ٧٦ لسنة ٢٠٠٧ على أن "... ومع ذلك إذا حكمت المحكمة بنقض الحكم المطعون فيه وكان الموضوع صالحًا للفصل فيه، أو كان الطعن للمرة الثانية، ورأت المحكمة نقض الحكم المطعون فيه وجب عليها أيًّا كان سبب النقض أن تحكم في الموضوع .

(٢١٨)تنص المادة (١٩٢) من قانون المرافعات على أن "يجوز للخصوم أن يطلبوا إلى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقه من غموض أو إبهام ويقدم الطلب بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى، ويعتبر الحكم الصادر بالتفسير متممًا من كل الوجوه للحكم الذي يفسره، ويسري عليه ما يسري على هذا الحكم من القواعد الخاصة بطرق الطعن العادية وغير العادية".

(٢١٩)تنص المادة (١٩١) من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أن "تتولى المحكمة تصحيح ما يقع في حكمها من أخطاء مادية بحته كتابية أو حسابية وذلك بقرار تصدره من

يمكن تداركه أمام المحكمة الإدارية العليا، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن "وإن كان تصحيح الخطأ المادي يتم بقرار تصدره المحكمة التيأصدرت الحكم من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم، إلا أنه يجوز للمحكمة الادارية العليا أن تصحح الخطأ المادي الواقع في الحكم المطعون فيه باعتبار أن الطعن يطرح النزاع برمته وحفاظًا على الأحكام واختصارًا للوقت والإجراءات وتيسيرًا للعدالة"(٢٢٠).

المطلب الثاني

الطعن على أحكام مجالس التأديب بطرق الطعن العادية

أجاز المشرع الطعن على الأحكام بطرق طعن نظمها القانون وهي طرق الطعن العادية لكشف عوار الحكم وتأكيد الحقيقة التي لا لبس فيه واكتساب الحكم صفة الحكم البات وحوزته قوة الأمر المقضي به بعد أن حاز الحجية، وتكمن طرق الطعن العادية في الطعن بالمعارضة وفقًا لنص المادة ٣٩٨ من قانون الإجراءات الجنائية، كمايعد الطعن بطريق الاستئناف، سواءً من وجهة نظر قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية

تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة ويجري كاتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية ويوقعه هو ورئيس الجلسة . ... " .

(٢٢٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فيالطعنين رقمي ٣٧٧٩و٦٥٦٦ لسنة ٤٢ ق، بجلسة ٢١ يناير ٢٠٠١.

– من طرق الطعن العادية، وهو يمثل فكرة التقاضي على درجتين، ونبين ذلك من خلال الآتي:–

الفرع الأول:- الطعن على أحكام مجالس التأديب بالمعارضة.

الفرع الثاني:- الطعن على أحكام مجالس التأديب الاستئناف.

الفرع الأول

الطعن على أحكام مجالس التأديب بالمعارضة

نص المشرع على المعارضة كسبيل للطعن في الحكام وفقًا لنصوص قانون المرافعات وقانون الإجراءات الجنائية، وكذلك جاءت قوانين الكوادر الخاصة بجواز الطعن في بعض قرارات مجالس التأديب(٢٢١)، ومن ذلك

(٢٢١) نظمت المادة (٣٩٨) من قانون الإجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ وتعديلاته المعارضة في الأحكام الجنائية، فقررت أن "تقبلالمعارضةفي الأحكام الغيابيةالصادرةفي الجنحالمعاقبعليهابعقوبةمقيدةللحرية، وذلك من المتهم أو من المسئولعنالحقوقالمدنيةفي خلالعشرةالأياماالتاليةلإعلانهبالحكمالغيابي خلافميعادالمسافةالقانونية، ويجوزأنيكونهذاالإعلانبملخصعلىنموذجيصدر به قرار منوزيرالعدل؛ وفي جميع الأحوال لايعتد بالإعلان لجهة الإدارة، ومعذلك إذاكانإعلانالحكملميحصللشخصالمتهم، فإنميعادالمعارضة بالنسبةإليهفيمايختصبالعقوبةالمحكومبهايبدأمنيومعلمهبحصولالإعلان، وإلا كانتالمعارضةجائزةحتىتسقطالدعوىبمضي المدة.

القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ بإصدار قانون المحاماة، والذي نص في المادة (١١٤) منه على أن "يجوز للمحامي أن يعارض في القرارات التي تصدر في غيبته خلال عشرة أيام من تاريخ إعلانه أو استلامه صورة منها"، والقانون ٤٧ لسنة ١٩٦٩ بإنشاء نقابة الصيادلة، والذي نص في المادة (٥٦) منه على أن "تجوز المعارضة في قرار هيئة التأديب الصادر في غيبة المتهم، وذلك خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إعلانه بالقرار على يد محضر، وتكون المعارضة بتقرير يدون في سجل معد لذلك" ، والقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ بإنشاء نقابة الأطباء، وقد جاء نص المادة (٦٣) منه على ذات النحو الذي ساقته المادة (٥٦) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٩، وفيما يلي نستعرض النصوص السالفة للوقوف على أحكام وشروط المعارضة في قرارات مجالس التأديب .

يلاحظ – بداية– على الأحكام التي ساقها المشرع في القوانين السالفة بخصوص المعارضة في قرارات مجالس التأديب الغيابية أنها لم تأتِ على ذات التنظيم الدقيق الذي ساقته المادة (٣٩٨) من قانون الإجراءات الجنائية، وهو ما يفهم منه ضمنًا استبعاد نص قانون الإجراءات الجنائية فيما نظمته نصوص القوانين المذكورة من أحكام بخصوص المعارضة في قرارات مجالس التأديب، ومن ناحية أخرى يجوز الاستناد إلى نص المادة (٣٩٨) من قانون الإجراءات الجنائية فيما خلت منه نصوص القوانين المذكورة من أحكام، وبشرط أن يتوافق مع الطبيعة الخاصة لمجالس التأديب .

ويجوزأنيكونإعلان الأحكام الغيابية والأحكامالمعتبرةحضورية طبقًا للمواد ٢٣٨ إلى٢٤١ بواسطةأحد رجالالسلطةالعامةوذلك في الحالات المنصوص عليها في الفقرة الثانية منالمادة ٢٣٤."

ويمكن استعراض شروط المعارضة في قرارات مجالس التأديب وفقًا للنصوص التي ساقها المشرع في قانون المحاماة م١١٤، وقانون نقابة الصيادلة م ٥٦، وقانون نقابة الأطباء م٦٣ فيما يلي :

أولًا: أن يكون قرار مجلس التأديب قد صدر في غيبة المحال إليه:-

ويمكن القول أن تبرير النص على المعارضة من الأساس كطريق من طرق الطعن يجد سنده في أنه لا يجوز الحكم بإدانة شخص دون سماعه، ولذلك يتعين السماح للطرف الغائب الدفاع عن نفسه، كما أن الحكم الغيابي هو حكم ضعيف لا يعبر عن الحقيقة حيث إن المحكمة تحكم في غيبة المتهم دون إجراء تحقيق أو سماع مرافعة(٢٢٢)، لذلك أراد الشارع بتقرير الطعن بالمعارضة السماح للمحال للمحاكمة بإعادة طرح دعواه على ذات المحكمة التي أصدرت الحكم حتى يتمكن من تقديم دفاعه ولكي يكون الحكم أدنى إلى الحقيقة والعدالة (٢٢٣).

ويكون قرار مجلس التأديب غيابيًا، حسب ما جاء في الفقرة الأولى من المادة ٢٣٨ من قانون الإجراءات الجنائية، إذا لم يحضر المحال المكلف بالحضور حسب القانون، أي بعد إعلانه لشخصه أو في موطنه القانوني أو في محل إقامته في اليوم المعين بورقة التكليف بالحضور، ولم يرسل وكيلًا

(٢٢٢) انظرد.محمود نجيب حسني: الموجز في شرح قانون الإجراءات الجنائية المحاكمة والطعن في الأحكام ١٩٨٧، صـ ١٦٩.

(٢٢٣) انظر د.مدحت رمضان: الوجيز في الإجراءات الجنائية المحاكمة وطرق الطعن في الأحكام – ط٢٠٠٩/٢٠٠٩ – الجزء الثاني – دار النهضة العربية – صـ٦.

عنه في الأحوال التي يسوغ فيها، والعبرة في وصف قرار مجلس التأديب بأنه غيابي أو حضوري هو بحقيقة الواقع لا بما تذكره المحكمة عنه[٢٢٤].

ومن ثم تقبل المعارضة من موظف منقطع عن العمل وتم إحالته لمجلس التأديب ولو كانت الإحالة عن مخالفة الانقطاع ذاتها، ويكون من حقه – حتى ولو ثبت أن الانقطاع بغير عذر – في الطعن على قرار مجلس التأديب الغيابي بالمعارضة.

ثانيًا : إقامة الطعن بالمعارضة خلال المدة المضروبة قانونًا بعد إعلان المحال بالقرار الغيابي ضده:-

اتفقت القوانين المنظمة للمعارضة في قرارات مجالس التأديب الغيابية في اشتراط إقامة الطعن بالمعارضة على قرارات مجالس التأديب الغيابية خلال مدة معينة، إلا أنها اختلفت في تحديد تلك المدة، فقد حدد قانونا نقابة الصيادلة(م٥٦) والأطباء (م٦٣) المدة المقررة للمعارضة في قرارات مجالس التأديب الغيابية بثلاثين يومًا، في حين حددت المادة (١١٤) من قانون المحاماة مدة المعارضة في قرارات مجلس التأديب الغيابية بعشرة أيام .

إلا أن المدة التي يجب إقامة المعارضة في قرار مجلس التأديب خلالها لم تكن وجه الاختلاف الوحيد بين النصوص المنظمة للمعارضة في قرارات مجالس التأديب، فقد اختلفت تلك القوانين في وسيلة إعلان المحال إلى

(٢٢٤) انظر د.حسني الجندي: شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الثاني المحاكمة وطرق الطعن، ط٢٠٠٦/٢٠٠٧، صـ٣٣٤

مجلس التأديب بقرار مجلس التأديب الغيابي، والتي يبدأ منها سريان ميعاد المعارضة في قرار مجلس التأديب الغيابي، فقد اشترط قانونا نقابة الصيادلة(م٥٦) والأطباء (م٦٣) أن يكون الإعلان بقرار مجلس التأديب الغيابي عن طريق الإعلان على يد محضر، في حين أن قانون المحاماة (م١١٤) لم يضع وسيلة معينة لإعلان المحال لمجلس التأديب بقرار مجلس التأديب الغيابي، ويتفق الوضع الأخير – نص قانون المحاماة – مع نص المادة (٣٩٨) من قانون الإجراءات الجنائية، حيث لم تشترط هي الأخرى وسيلة معينة في إعلان المتهم بالحكم الغيابي الصادر ضده، وعدم النص على وسيلة معينة لإعلان المحال إلى مجلس التأديب بالحكم الغيابي الصادر في مواجهته يتفق – وبحق – مع غاية عدم تأبيد المنازعات وإطالة أمد التقاضي، فمع النص على وسيلة إعلان معينة يكون في مكنة المحال إلى مجلس التأديب أن يدفع بعدم إعلانه على يد محضر ويكون في مكنته – وقد يكون عالمًا يقينًا بالقرار الغيابي – أن يقيم المعارضة بعد أمد طويل من صدور القرار الغيابي .

ويلاحظ هنا أن المشرع في قانونى نقابة الصيادلة(م٥٦) والأطباء (م٦٣) قد أخذ في اعتباره الطبيعة الخاصة لقرارات التأديب، فقرر أن المعارضة تكون بتقرير يدون في سجل خاص معد لذلك، وهو – على خلاف ما يبدو – أمر جوهري وهام، فالمقرر في قضاء مجالس التأديب – وهو حكم عام يسري على كافة مجالس التأديب – أن "اختصاص مجلس التأديب ينحصر في المساءلة التأديبية لمن يحال إليه وتوقيع الجزاء المناسب في حالة ثبوت مسئوليته من بين الجزاءات المحددة حصرًا في القانون، فليس له أن

يتطرق إلى غير ذلك من المسائل التي لا تدخل في اختصاصه وتكون من صميم اختصاص السلطات الرئاسية"(٢٢٥).

وبالتالي فإن الأصل فى مجالس التأديب أنها **تتصل بالدعوى التأديبية من خلال قرار الإحالة الصادر إليها من السلطة المختصة**، ولا يمكن أن تقام دعوى رأسًا أمامها أيًّا ما كان موضوعها، ويبرر ذلك كون ولايتها استثناءً من الولاية المعقودة للمحاكم التأديبية بتأديب الموظفين بالدولة، فهي ليست محكمة في الأصل، وإنما كان في اعتبار ما يصدر منها مشابه للأحكام القضائية له ما يبرره – وفقًا لما سلف تفصيله– ، وبالتالي كان تقرير إقامة دعوى رأسًا أمام تلك المجالس هو استثناء من ولايتها، ولابد من تنظيمه قانونًا، وحسنًا فعل المشرع عندما نص على وجود سجل خاص بمجلس التأديب يقيد به تقرير المعارضة.

ويستبين من العبارات العامة لجواز المعارضة في قرارات مجالس التأديب الغيابية التي ساقتها النصوص السالفة أنها جاءت بصيغة عامة، تقطع بجواز المعارضة في قرارات مجالس التأديب الغيابية سواء كانت صادرة مجالس التأديب الإبتدائية أو الاستئنافية، وكل مجلس من هذين المجلسين يختص بنظر تقرير المعارضة فى قراره الغيابى، وهو ما يؤدي – وبحق – إلى استطالة أمد النزاع إلى وقت طويل، فيجوز للمحال إلى مجلس التأديب أن

(٢٢٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٤٠ لسنة ٣٧ ق، بجلسة ٩ يناير ١٩٩٣م.

يتعمد الغياب وعدم الحضور، ويكون في مكنته حينئذ أن يعارض في كل قرار يصدر من مجلس التأديب .

ويستفاد من عبارات النصوص التي أجازت المعارضة في قرارات مجالس التأديب الغيابية – وهو أمر يتعلق بطبيعة المعارة كطريق من طرق الطعن – أن بحث مجلس التأديب لتقرير المعارضة في قراره الغيابي ليس معناه التعرض لأوجه النعي في ذلك القرار، وإنما يترتب على تقديم تقرير المعارضة سقوط قرار مجلس التأديب الغيابي بما حواه من أسباب ونتائج، وتبدأ إجراءات المحاكمة من جديد .

ويثور التساؤل هنا عن جواز الطعن في قرارات مجالس التأديب بطريق المعارضة حال عدم النص عليها؟ للإجابة على هذا التساؤل نبين على سبيل المثال قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ فقد خلت نصوصه من جواز المعارضة في قرارات مجالس التأديب الغيابية التي نص عليها، وفي ظل هذا الصمت التشريعي يكون الجواب قطعًا بعدم جواز المعارضة في قرارات مجالس التأديب الغيابية، ويؤيد هذا الجواب أن المعارضة أن طرق الطعن في الأحكام هي من النظام العام وبالتالي لا يجوز استحداث طريق طعن لم ينص عليه المشرع صراحة .

وأخيرًا وفي مجال تقييم المعارضة كأحد طرق الطعن في قرارات مجالس التأديب الغيابية، فإن هذا الطريق من طرق الطعن يحسب له مراعاة ظروف بعض المحالين إلى مجلس التأديب وأنهم قد يكون من المتعذر بالنسبة لهم المثول أمام مجلس التأديب بما يترتب عليه ذلك من إجراء محاكمة عادلة

يأخذ فيها المحال إلى مجلس التأديب فرصة سماع أقواله وإبداء دفاعه على نحو تجعله ينصاع إلى القرار الصادر من هذا المجلس .

إلا أنه وفي مقابل هذه الميزة للمعارضة كأحد طرق الطعن في قرارات مجلس التأديب توجد العديد من العيوب، وأول تلك العيوب ما ساقه بعض الفقه من نقد لنظام المعارضة كوسيلة للطعن في الأحكام الغيابية، فقد وجه إليها أنها وسيلة للماطلة، وعرقلة عمل القضاء، فقد يتعمد المحال التغيب كي يصدر الحكم ضده في غيبته فيعارض فيه، ومن ثم تتراخى لحظة الفصل في الدعوى ويتأخر صدور حكم واجب النفاذ(٢٢٦).

ومن ناحية أخرى فإن المعارضة كوسيلة للطعن في قرارات مجالس التأديب الغيابية لم ينص عليها كوسيلة عامة للطعن في قرارات مجالس التأديب الغيابية، وإنما تم النص عليها في بعض القوانين، وهي تفرقة غير مبررة .

وأخيرًا فإن استئناف قرار مجلس التأديب الغيابى الصادر من مجلس التأديب الابتدائي، أو الطعن على قرار مجلس التأديب الاستئنافي الغيابي أمام المحكمة الإدارية العليا يتضمن إعادة محاكمة المحال إلى مجلس التأديب، ويملك فرصة إبداء دفوعه والحصول على محاكمة عادلة، وهو ما يغني – أصلًا – عن طريق المعارضة كطريق للطعن في قرارات مجلس التأديب الغيابية، خاصة وأن المحاكمة أمام محاكم مجلس الدولة – بما فيها المحاكم

(٢٢٦) انظرد.حسني الجندي: شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الثاني المحاكمة وطرق الطعن، مرجع سابق، صـ٣٣٧.

التأديبية – لا يلزم فيها الحضور ويتعارض نظام التكليف بالحضور مع طبيعة الإجراءات التي نظمها قانون مجلس الدولة(٢٢٧).

وليس معنى ذلك حرمان المحال للمحاكمة التأديبية من الحصول على محاكمة عادلة يكفل له فيها سبل الدفاع عن نفسه، لأن ذلك يتوافر بالأحكام التي نظمها قانون مجلس الدولة وقانون المرافعات المدنية والتجارية بخصوص إعلان الخصم إعلانًا صحيحًا بالدعوى المرفوعة ضده، وما نصت عليه من عدم انعقاد الخصومة حال عدم الإعلان(٢٢٨)، بالإضافة إلى ما نظمته أحكام قانون مجلس الدولة من أحكام متعلقة بإخطار الخصوم بتاريخ الجلسة إخطارًا صحيحًا، وأن عدم إجراء هذا الإخطار على النحو المقرر قانونًا يترتب عليه عيب جوهري في الإجراءات يؤدي إلى بطلان الحكم(٢٢٩).

وقد كانت الانتقادات الموجهة إلى المعارضة سبب في تعديل قانون الإجراءات الجنائية عام ١٩٨١ فتم إلغاء الطعن بالمعارضة(٢٣٠)، ولكن فكرة

---

(٢٢٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٨٢ لسنة ٣٤ ق، بجلسة ٢٥ يونيو ٢٠٠٠م.

(٢٢٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٢٩ لسنة ٥٣ ق، بجلسة ٢٢ يونيو ٢٠١٤م.

(٢٢٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٥٨ لسنة ٣٦ ق، بجلسة ٢١ ابريل ١٩٩٦م.

(٢٣٠) لما كانت من وسائل الطعن في الأحكام الغيابية المعارضة، فيجب التنويه أن المشرع إلغاء الطعن بالمعارضة في المسائل المدنية منذ عام ١٩٨٦م في المسائل المدنية والتجارية، وكذلك الغاء القانون ١ لسنة٢٠٠٠ بخصوص الطعن في مسائل الأحوال الشخصية الطعن بالمعارضة، فالقانون لم يذكر المعارضة من بين طرق الطعن التي ذكرها وهذا ما يفيد زوالها، وفي ذات الوقت ذكر الاستئناف والالتماس والنقض كطرق طعن في

تغيب المحال لعذر قهري وحقه في أن يحاكم حضوريًّا ما زالت قائمة ومتصورة، فأعاد المشرع النص على المعارضة مرة أخرى واضعًا شروط منضبطة للطعن عن طريقها(٢٣١).

ونرى أن هذا الطريق من طرق الطعن فى الأحكام يقبل – وبحق – النقد الموجه إليه، وحسنًا فعل المشرع في قانون الإجراءات الجنائية عندما وضع من الضوابط ما يكفي للحد من إساءة استخدام هذا الطريق من طرق الطعن في الأحكام الغيابية، ويكون من الأوفق لفت نظر المشرع إلى وجوب تعديل النصوص المنظمة للمعارضة أمام محاكم مجالس التأديب في القرارات الغيابية الصادرة عنها، إما بإلغاء نظام المعارضة في قرارات مجالس التأديب الغيابية اكتفاءً بما هو قائم من طرق طعن في تلك القرارات، أو أن يقصر تلك الطريقة من طرق الطعن في حالة توقيع عقوبة الفصل من الوظيفة لما لها من أثر قوي، وهنا تجد ذات التبرير الذي تقوم عليه في قانون الإجراءات الجنائية لما ينظمه هذا القانون من إجراءات إنزال وتنفيذ العقوبات الجنائية بما تتضمنه من أثر خطير على شخص المتهم .

الأحكام والقرارات المبينة في المادة ٥٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية، ويبقى الشق الجائي فقط هو المسموح فيه بالطعن بالمعارضة، لمزيد من التفاصيل راجع د. أحمد خليل، خصوصيات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية المتعلقة بالولاية على النفس وفقًا للقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠، دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠٠، صـ ١٤٥ وما بعدها.

(٢٣١) انظرد.حسني الجندي: شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الثاني المحاكمة وطرق الطعن، مرجع سابق، صـ ٣٣٤.

الفرع الثاني

الطعن على أحكام مجالس التأديب الاستئنافية

يعد الطعن بطريق الاستئناف – وفقًا لكل من قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية – من طرق الطعن العادية، وهو يمثل فكرة التقاضي على درجتين، لذا اهتم كلا القانونين ببيان أحكام الإستئناف وشروطه والفصل فيه.

وقد نظم المشرع استئناف قرارات مجالس التأديب الابتدائية أمام مجالس التأديب الاستئنافية بالجهات التي يوجد بها مجالس تأديب ابتدائية واستئنافية، ومن ذلك نص المادة (٢/٩٩) من قانون هيئة الشرطة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ والمضافة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١، والتي تنص على أن " ... ويشكل مجلس التأديب الاستئنافي برئاسة مساعد وزير الداخلية وعضوية أحد مديري المصالح أو من في حكمهم ومستشار مساعد من إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة ويمثل الإدعاء أمام مجلس التأديب الاستئنافي أحد مساعدي المدير في مديرية الأمن أو الإدارة العامة أو المصلحة المحال منها الفرد . ... "، ومن ذلك أيضًا نص المادة (٦٤) من القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة الأطباء، والتي تنص على أن " لمن صدر القرار ضده، ولمجلس النقابة بناءً على طلب لجنة التحقيق أن يستأنف القرار أمام هيئة التأديب الاستئنافية خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إعلان القرار إلى المتهم إذا كان حضوريًا، أو من تاريخ انتهاء ميعاد المعارضة إذا كان غيابيًا "، وقد جاء نص المادة (٥٧) من قانون نقابة الصيادلة بذات الصياغة .

ويشترط بداهة لجواز ذلك استقلال مجلس التأديب الاستئنافي عن مجلس التأديب الابتدائي، فلا يجوز أن يشترك أحد أعضاء مجلس التأديب الابتدائي في مجلس التأديب الاستئنافي المختص بالفصل في الطعن على قرار مجلس التأديب الابتدائي، وهو ما نصت عليه صراحة المادة (١١٦) من قانون المحاماة وذلك قبل القضاء بعدم دستوريتها، من ناحية أخرى لا يجوز لمن تولى التحقيق أو إقامة الدعوى التأديبية أن يشترك في عضوية مجلس التأديب الابتدائي أو الاستئنافي، وتأكيدًا لذلك انتهت المحكمة الدستورية العليا إلى أن "إخلال أحد المحامين بواجبات مهنته أو خروجه على مقتضياتها يعتبر مخالفة تأديبية مؤاخذ عليها قانونًا، ولإسنادها إليه يتعين أن يكون مسبوقًا بتحقيق متكامل، وكلما استكمل التحقيق عناصره، وكان واشيًا بأن للتهمة معينها من الأوراق، كان عرضه لازمًا على الجهة التي أولاها المشرع ولاية الفصل فيه، والتي تعد حيدتها واسقلالها مفترضًا أوليًا فيها، وشرطًا لمشروعيتها من الوجهة الدستورية، ولازم ذلك ألا يكون بين أعضائها من اتصل بإجراء سابق على توليها لمهامها، سواءً كان تحقيقًا أو اتهامًا . ومن حيث إن الفصل في الدعوى التأديبية المقامة ضد المدعي باعتباره محاميًا معقود بنصي المادتين (١٠٧،١١٦) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ لمجلس تأديب المحامين، بدرجتيه، باعتباره هيئة ذات اختصاص قضائي على نحو ما تقدم، يشارك فيه أعضاء من مجلس نقابة المحامين الذي يدخل ضمن الجهات التي لها الحق طبقًا لنص المادة (١٠٢) منه في طلب رفع هذه الدعوى، وهى الحالة التي تنطبق في شأن المدعي، وكان الأصل ألا يشارك في المحاكمة التأديبية من طلب إقامتها أو سبق أن جال ببصره فيها، إذ يجمع هؤلاء الأعضاء بذلك بين سلطتي الاتهام

والمحاكمة، بل يخل بضمانة الحيدة، التي لا يجوز إسقاطها عن أحد المتقاضين، لتسعهم جميعًا على تباينهم، فمن ثم يضحى نصا المادتين (١٠٧) و (١١٦) في حدود النطاق المتقدم، مخالفين لأحكام المواد (٩٢، ٩٤، ٩٦، ٩٧، ١٨٤، ١٨٦) من الدستور"[٢٣٢].

وعلى خلاف المعارضة فإن الاستئناف في قرار مجلس التأديب الابتدائي حق للجهة الإدارية وحق للموظف المحال لمجلس التأديب، والفاصل في ذلك هو شرط المصلحة، فلا يقبل الاستئناف إلا من صاحب المصلحة فيه، ومن هنا يتصور أن يكون لكلٍّ من طرفي الخصومة أمام مجلس التأديب الابتدائي مصلحة في الطعن على قرار مجلس التأديب الابتدائي، وبالتالي يجوز لكلٍّ منهما إقامة استئناف أمام مجلس التأديب الاستئنافي، ويجوز لهذا المجلس الأخير أن يضم الاستئنافين ليفصل فيهما بحكم واحد .

ويلاحظ أن الاستئناف أوسع مجالًا من المعارضة، فيجوز استئناف قرارات مجلس التأديب الابتدائية أمام مجلس التأديب الاستئنافي لأي سبب من الأسباب، ويجوز أن يكون سبب الاستئناف هو عدم حضور جلسات مجلس التأديب الابتدائي، وبمعنى أكثر وضوحًا لا يلزم الطعن بالمعارضة في قرار مجلس التأديب الابتدائي الغيابي لجواز استئنافه، فهذا الاستئناف سبيل لعرض النزاع برمته مرة أخرى على هيئة التأديب الاستئنافية، وذلك نزولًا على مبدأ الأثر الناقل للاستئناف، ويكون من صلاحية مجلس التأديب الاستئنافي أن

(٢٣٢) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٦٠ لسنة ٣٣ ق.دستورية – بجلسة ٢مارس٢٠١٩، منشور بالجريدة الرسمية – العدد ١٠ مكرر "ب" في ١١ مارس سنة ٢٠١٩.

يتعرض لإجراءات إقامة الدعوى أمام مجلس التأديب الابتدائي – قرار الإحالة – وتشكيل مجلس التأديب الابتدائي، وقراره المطعون فيه بما تضمنه من أسباب ومنطوق .

إلا أن ثمة تساؤل يثور هنا، وهو مدى جواز الطعن على قرار مجلس التأديب الابتدائي مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا، وهذا الفرض ليس فرضًا جدليًّا، بل بالفعل حسمت المحكمة الإدارية العليا هذا الوضع، فقررت أن "الطعن على قرارات مجلس التأديب الابتدائي لضباط الشرطة يخرج عن اختصاص المحكمة الإدارية العليا – يختص مجلس التأديب الاستئنافي بنظرها"(٢٣٣).وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن "إذا حدد المشرع الإجرائي طريقًا معينًا لرفع الطعن فإنه يتعين الالتزام بهذا الطريق وعدم الخروج عليه، بحسبان أن ذلك أصل من أصول التقاضى ارتآه المشرع لحسن سير القضاء وضمان العدالة بين الخصوم، فإذا تنكب الخصم هذا الطريق كان تقرير الطعن باطلًا "(٢٣٤).

إلا أن ذلك لا يعني أن المحكمة الإدارية العليا باعتبارها المحكمة المختصة ولائيًّا ونوعيًّا بالفصل فى قرارات مجالس التأديب لا يمكنها مراقبة قرارات مجالس التأديب الابتدائية، إلا أنها لن تملك ذلك إلا بعد صدور قرار مجلس التأديب بهيئته الاستئنافية سواءً بتأييد أو إلغاء أو تعديل قرار مجلس

(٢٣٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٥٦٥ لسنة ٤١ ق، بجلسة ٦ يونيو ١٩٩٩م.

(٢٣٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" في الطعن رقم ٤٤٥٣ لسنة ٤٤ ق، بجلسة ٦ يونيو ٢٠٠٢م.

التأديب الابتدائي، وعند الطعن على القرار الصادر من مجلس التأديب الاستئنافي تملك المحكمة مراقبة قرار مجلس التأديب الابتدائي والاستئنافي معًا، والقول بعدم جواز ذلك يغل يد المحكمة الإدارية العليا عن تدارك خطأ وقع فيه مجلس التأديب الابتدائي ولم يلتفت إليه مجلس التأديب الاستئنافي، وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن على أن "الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يطرح المنازعة في الحكم المطعون فيه برمتها، ويفتح الباب أمامها لتزن الحكم المطعون فيه بميزان القانون، وزنًا مناطه استظهار ما إذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التي تعيبه– لهذه المحكمة أن تنزل حكم القانون على المنازعة على الوجه الصحيح، غير مقيدة بأسباب الطعن على الوجه الذي تم طرحه في خصومة الطعن، أو بطلبات الخصوم، أو بما آلت إليه الطلبات المرتبطة في الحكم المطعون فيه، فالمراد هو مبدأ الشرعية، نزولًا على سيادة القانون"[٢٣٥].

كما أنه لا يمكن القول بأن أي قرار يصدر من مجلس التأديب الابتدائي يمكن أن يكون محلًا للاستئناف أمام مجلس التأديب الاستئنافي، فلا يمكن توجيه الاستئناف إلا للقرارات المنهية للخصومة أمام مجلس التأديب الابتدائي، وبالتالي لا يمكن توجيه الاستئناف في القرارات التمهيدية[٢٣٦]، والتي يتصور صدورها عن قرار مجلس التأديب الابتدائي، ومثالها الجلي

(٢٣٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" في الطعن رقم ٢٣٨٢ لسنة ٣٢ ق، جلسة ٢١ أبريل ١٩٩١م.

(٢٣٦) حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا أن الطعن لا يمكن أن يوجه – طبقًا لأحكام قانون المرافعات – إلا إلى الأحكام المنهية للخصومة فقط دون الأحكام التمهيدية، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٠٧٢ لسنة ٥٢ ق، جلسة مارس ٢٠٠٧م.

القرار بندب خبير للتأكد من وقوع الفعل المادى للمخالفة، وهنا لا يمكن استئناف هذا القرار لأنه قرار تمهيدي لم ينه الخصومة المعروضة على مجلس التأديب الابتدائي .

كما أن إغفال مجلس التأديب الابتدائي للفصل في بعض المخالفات المحال بها الموظف إليه والتي وردت بقرار إحالته إلى مجلس التأديب لا يبيح لمجلس التأديب الاستئنافي الفصل في تلك المخالفات، وعليه أن يعيدها إلى مجلس التأديب الابتدائي ليفصل فيها مرة أخرى لعدم استنفاد سلطته بشأنها(٢٣٧).

وفي ظل غياب أية قواعد إجرائية منظمة لنظر مجلس التأديب الاستئنافي للطعن على قرار مجلس التأديب الابتدائي، يلتزم مجلس التأديب الاستئنافي بالمبادئ الإجرائية الواجبة الاتباع أمام محاكم مجلس الدولة، وقد انتهت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن "القواعد الخاصة بأصول ونظام التقاضي وإجراءاته إنما تتعلق جميعها بالنظام العام الذي يوجب على محكمة الطعن أن تتأكد من مراعاتها حتى لا يكون جهل الخصوم بها أو تقصيرهم في الطعن على مخالفتها أو حتى اتفاقهم على غير ما تستوجبه ما

(٢٣٧)تنص المادة (٢٣٤) من قانون المرفعات المدنية والتجارية على أنه " يجب على المحكمة إذا ألغت الحكم الصادر في الطلب الأصلي أن تعيد القضية إلى محكمة الدرجة الأولى لتفصل في الطلبات الاحتياطية "

يحول دون فرضها على الخصومة المعروضة تأكيداً لعموم تطبيقها على الكافة مجردة مما ينال منها أو ينتقص من تمامها"[٢٣٨].

ويتعين على مجلس التأديب الاستئنافي – تطبيقًا لذلك – أن يتحقق من صفة ومصلحة الخصوم، وذلك نزولًا على ما قررته المحكمة الإدارية العليا من أن "بحث صفة الخصوم يسبق البحث في شكل الدعوى أو موضوعها، وتقضي فيه المحكمة من تلقاء ذاتها، لتعلقها بالنظام العام – يتعين لقبول الدعوى أن ترفع من ذي صفة، وأن تكون إقامتها كذلك على ذي صفة" [٢٣٩]، وأن يُشترَطُ لقبول الدعوى أن تكون لرافعها مصلحةٌ شخصية ومباشرة وقائمة– يتعين توفرُ هذا الشرط وقت رفع الدعوى وحتى يُفصَل فيها نهائيًّا– يشمل ذلك الدعاوى والطعون في الأحكام الصادرة فيها"[٢٤٠]، وبالتالي على مجلس التأديب أن يتأكد أن المستأنف له مصلحة في استئنافه، وتتوافر تلك المصلحة بأن يكون الطاعن طرفًا في القرار المطعون فيه وأن يكون هذا القرار قد ألزمه شيئًا ما[٢٤١].

(٢٣٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤٥٠٩ لسنة ٥٦ ق، بجلسة ٢٤ يناير ٢٠١٧م.

(٢٣٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٧٦٤ لسنة ٥٥ق،بجلسة ٢٧ مايو ٢٠١٥م.

(٢٤٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٨٠ لسنة ٥٤ ق،بجلسة ٢٧ فبراير ٢٠١٦م.

(٢٤١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٨٠٨ لسنة ٣٧ ق، بجلسة ٢٥ يوليو ١٩٩٨م.

وتطبيقًا لذلك فإن المحال لمجلس التأديب الابتدائي والذي صدر قرار من المجلس ببراءته من المخالفة المنسوبة إليه ليست له مصلحة في الطعن على هذا القرار أمام مجلس التأديب الاستئنافي، وتظل المصلحة متحققة في جانب جهة الادعاء الموجودة بالجهة الإدارية والتي تملك رفع الاستئناف أمام مجلس التأديب الاستئنافي، وكذلك بالنسبة للصفة فلا يجوز لغير جهة الادعاء أن تستأنف قرار مجلس التأديب الابتدائي أمام مجلس التأديب الاستئنافي، ولا يجوز لغير المحال المحكوم عليه بعقوبة ما أن يستأنف قرار مجلس التأديب الابتدائي أمام مجلس التأديب الاستئنافي.

ومن القواعد الإجرائية الهامة التي يتعين على مجلس التأديب الاستئنافي ألا يغفلها هو ميعاد الاستئناف الذي حدده المشرع، فعليه أن يتأكد أن الاستئناف على قرار مجلس التأديب الابتدائي مقام في الميعاد، ويحكم من تلقاء نفسه بعدم قبول الاستئناف المرفوع بعد الميعاد، إلا أنه ثمة تساؤل يطرح نفسه هنا، وهو مدى انفتاح ميعاد الطعن بالاستئناف حال الطعن على قرار مجلس التأديب الابتدائي أمام محكمة غير مختصة – مثل المحكمة الإدارية العليا أو المحاكم التأديبية – وهنا نجد أن المحكمة الإدارية العليا قد حسمت الأمر فقررت أن "الطعن في الحكم أمام محكمة غير مختصة يفتح ميعاد الطعن فيه أمام المحكمة المختصة بدءًا من تاريخ صدور الحكم في الطعن"(٢٤٢).

(٢٤٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٤٤٩ لسنة ٤٤ ق، بجلسة ٢٣ ديسمبر ٢٠٠٠م.

كما أن مجلس التأديب الاستئنافي يلتزم أيضًا بالمبادئ الحاكمة للاستئناف عمومًا وأهمها عدم جواز إضرار الطاعن بطعنه، وهذا المبدأ يجد أصله في نص المادة (٤٣) من قانون حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض الصادر بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥٩، والتي تنص على أن "إذا كان نقض الحكم حاصلًا بناءً على طلب أحد من الخصوم غير النيابة العامة، فلا يضار بطعنه"، وقد استقام قضاء المحكمة الإدارية العليا على الأخذ بهذا المبدأ في حالة طعن الموظف المحكوم عليه بعقوبة بموجب حكم صادر من المحكمة التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، فلا يجوز للمحكمة الإدارية العليا وهى تنظر الطعن – وأيًا ما كان جسامة المخالفة التي ارتكبها– أن تحكم عليه بعقوبة أشد من العقوبة التي أنزلها به الحكم المطعون فيه، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "الطاعن لا ينبغي أن يضار بطعنه، لذا يتعين على المحكمة الإدارية العليا عند نظر الطعن المقام من الموظف في الحكم الصادر بمجازاته تأديبيًا عدم معاودة البحث في المخالفات التي قرر الحكم المطعون فيه طرحها وإسقاطها عن الطاعن، فيقتصر مجال المناقشة في مرحلة الطعن على المخالفات التي قرر الحكم ثبوت ارتكاب الطاعن لها وقام بمجازاته عنها"[٢٤٣]، إلا أن هذا المبدأ لا يتم العمل به إذا كانت المستأنف هو جهة الادعاء بالجهة الإدارية، وذلك نزولًا على ما قررته المحكمة الإدارية العليا من أن "دور النيابة الإدارية بصدد دعوى التأديب يكاد يتطابق مع دور النيابة العامة في الدعوى العمومية المقرر بالمادة ٤١٧ من قانون الإجراءات الجنائية والتي نصت على أنه إذا كان الاستئناف مرفوعًا من

(٢٤٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٢٥٦٧ لسنة ٣٦ ق.ع و٢٢٦٨ لسنة ٣٧ ق،بجلسة ٢٥ يوليو ١٩٩٢م.

النيابة العامة فللمحكمة أن تؤيد الحكم أو تلغيه أو تعدله سواءً ضد المتهم أو لمصلحته ، وهذا الحكم استثناء من الأصل وهو ألا يضار الطاعن من طعنه، وهذا الاستثناء يبرره أن النيابة خصم شريف في الدعوى لا تعتبر طرفًا ذا مصلحة شخصية، وهو ما يسري على النيابة الإدارية في طعونها ويسري كذلك على السلطات الإدارية فيما تقيمه من طعون على أحكام المحاكم التأديبية لا فرق بينها لتشابه مركز كل منها، فيفيد العامل المتهم من الطعن المقام من أي منها حتى ولو لم يطعن على الحكم"(٢٤٤).

ومن المسائل التي قد تعرض لمجلس التأديب الاستئنافي أثناء نظره للطعن على قرار مجلس التأديب الابتدائي، هو مدى جواز التدخل أمامه انضمامًا للمحال إلى مجلس التأديب الابتدائي، ويظل هذا الفرض متصورًا إذا تم إحالة أكثر من موظف إلى مجلس التأديب الابتدائي، ثم طعن أحد هؤلاء المحالين في قرار مجلس التأديب الابتدائي، ولم يطعن الباقون، والمقرر قضاءً هنا – بالنسبة للوضع أمام محاكم مجلس الدولة – أن " إذا كان الحكمُ التأديبي صادرًا في موضوعٍ غير قابل للتجزئة، فإنه يجوزُ لمن فوَّت ميعادَ الطعن من المحكوم عليهم أن يطعن فيه أثناء نظر الطعن المرفوع في الميعاد من أحد زملائه مُنضمًا إليه في طلباته، وإعمالُ هذه القاعدة في مجال التأديب لا يتعارضُ مع طبيعة النظام التأديبي الذي هو من روابط القانون العام؛ حيث يستهدف بالجزاء التأديبي حسن سير المرافق العامة، فلا يسوغ بالنسبة للاتهام الواحد أو المخالفة الواحدة المنسوبة لعدد من العاملين ثبوتُ قيام الجزاء فيحقّ

(٢٤٤) انظر حكم الإدارية العليا في الطعن رقم٢٦١٧٨لسنة٥١ق، بجلسة ٦ نوفمبر ٢٠١٠م.

بعضهم، ومحوه بالنسبة للبعض الآخر منهم، نظرًا لعدم طعن بعضهم على الحكم في الميعاد"[٢٤٥]، ويلاحظ أن هذا الحكم قد تعدى فكرة التدخل في مرحلة الطعن إلى جواز التدخل بعد الميعاد إن كان موضوع المنازعة غير قابل للتجزئة، ونرى أن هذا القضاء لا يوجد ما يحول دون العمل به أمام مجالس التأديب الاستئنافية، ولا يعتبر قرار مجلس التأديب الاستئنافي بالفصل في طلب التدخل حكمًا قطعيًّا بما يجوز الطعن فيه استقلالًا أمام المحكمة الإدارية العليا[٢٤٦].

ولا يعد طلبات التدخل وحدها ما قد يعرض لمجلس التأديب الاستئنافي أثناء نظر الطعن، فإن جواز الطعن أمام مجلس التأديب الاستئنافي من كلا طرفي الخصومة التي فصل فيها مجلس التأديب الابتدائي – إن كان لكلٍّ منهما مصلحة – يطرح تساؤل عن جواز الاستئناف الفرعي أمام مجلس التأديب الاستئنافي، والاستئناف الفرعي نظمته المادة (٢٣٧) من قانون المرافعات[٢٤٧].وقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن الاستئناف الفرعي هو طريق استثنائي قرره المشرع بنص خاص ولم يقرر مثله بالنسبة إلى طرق

(٢٤٥) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٧٨١٦و١٣٤٠٩ لسنة ٥٦ ق، بجلسة ١ يوليو ٢٠١٣.

(٢٤٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٠٦ لسنة ٣٩ ق، بجلسة ١٥ أبريل ٢٠٠٩م.

(٢٤٧)تنص المادة (٢٣٧) من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أن "يجوز للمستأنف عليه إلى ما قبل إقفال باب المرافعة أن يرفع استئنافًا مقابلًا بالإجراءات المعتادة أو بمذكرة مشتملة على أسباب استئنافه . فإذا رفع الاستئناف المقابل بعد مضي ميعاد الاستئناف أو بعد قبول الحكم قبل رفع الاستئناف الأصلي اعتبر استئنافًا فرعيًّا يتبع الاستئناف الأصلي ويزول بزواله " .

الطعن الأخرى سواء ما ورد منها في قانون المرافعات أو قانون مجلس الدولة ومن ثم لا ينسحب هذا الطريق الاستثنائي إلى غيره من طرق الطعن على الأحكام كالطعون أمام محكمة النقض أو أمام المحكمة الإدارية العليا(٢٤٨)، ثم عدلت المحكمة الإدارية العليا عن هذا الاتجاه في أحكامها الحديثة، وقررت أن الطعن بالاستئناف الفرعي – خاصة في الطعون على أحكام المحاكم التأديبية – يستقيم مع النظام التأديبي وينسجم مع طبيعته وأهدافه ويجوز قبول الاستئناف الفرعي أمام المحكمة الإدارية العليا(٢٤٩)، إلا أن هذا الطريق نرى – وبحق – أنه لا يجوز الولوج إليه وقبوله أمام مجالس التأديب الاستئنافية، وذلك لأنه طريق استثنائي، ويظل متاحًا أمام الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في قرار مجلس التأديب الاستئنافي، وبالتالي يغني ذلك عن اللجوء إلى هذا الطريق الاستثنائي .

وفي مجال تسبيب قرار مجلس التأديب الاستئنافي، يلاحظ أن مجلس التأديب الاستئنافي يجوز له إذا انتهى إلى تأييد قرار مجلس التأديب الابتدائي أن يحيل إلى أسباب قرار مجلس التأديب الابتدائي، ولا يلتزم بإيراد أسباب جديدة، وذلك بشرط أن تكون أسباب قرار مجلس التأديب الابتدائي تكفي لحمل قرار مجلس التأديب الابتدائي والاستئنافي محمل الصحة، وفي

(٢٤٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٣١ لسنة ١٢ ق، بجلسة ٤ أبريل ١٩٧٠م، وحكمها في الطعن رقم ٥٣١٨٥ لسنة ٦٠ ق، بجلسة ٢٦ سبتمبر ٢٠١٧.

(٢٤٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٤٨٩٦٧و٥٢٢١و٥٤١٣٠ لسنة ٦٠ ق.ع و٦١٨٣٩ لسنة ٦١ ق، بجلسة ٢٥ يوليو ٢٠١٥م، وقد ألغي هذا الحكم بعد إقامة دعوى بطلان أصلية عليه، وكان سبب البطلان أن دائرة فحص الطعون لم تتعرض للطعن وهي مرحلة أساسية للتقاضي أمام المحكمة الإدارية العليا.

هذا قررت المحكمة الإدارية العليا أن " إذا رأت محكمة الطعن أن أسباب الطعن على الحكم المطعون فيه المستند إلى أوجه دفاع جديدة في جوهرها عما قدمه الطاعن أمام محكمة أول درجة، أو أنه لم يأت بأسباب جديدة مؤيدة بأدلتها بما يمكن معه إجابته إلى طلباته، وأن الحكم الطعين قد التزم صحيح حكم القانون فيما قضى به وبني على أسباب سائغة، دون أن يشوبه خطأ أو عوار يفسده، فلها أن تؤيد الحكم المطعون فيه، وأن تحيل إلى ماجاء به، سواءً في بيان الوقائع أو في الأسباب التي أقيم عليها، وأن تعتبره مكملًا لقضائها، دون حاجة لتعقب أوجه الطعن والرد على كل نعي استقلالًا "[٢٥٠]، ونزولًا على قاعدة من يملك الأكثر يملك الأقل، فإن مجلس التأديب الاستئنافي يملك عند تسبيب قراره بأسباب مختلفة عن الأسباب التي أوردها قرار مجلس التأديب الابتدائي، إلا أنه تطابق معه في النتيجة التي انتهى إليها، فإنه يحل أسبابه محل أسباب قرار مجلس التأديب الابتدائي .

ويبقى في هذا الشأن تقييم نظام المحاكمة أمام مجلس تأديب على مرحلتين ابتدائي واستئنافي، وهذا النظام للمحاكمة لم يتبعه المشرع في كل الجهات التي بها مجالس تأديب، فالمحاكمة أمام مجالس التأديب المنصوص

(٢٥٠) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ١٣٦٧٤و٢٢٠٣٢ لسنة ٥٤ ق، بجلسة ٥ يونيو ٢٠٠٩م، وقد أكدت الهيئة العامة للمواد الجائية بمحكمة النقض في حكمها الصادر في الطلب رقم ٣ لسنة ٢٠١٠ بجلسة ١٩ مارس ٢٠١٢م، أن المقرر في قضاء محكمة النقض أن المحكمة الاستئنافية إذا ما رأت تأييد الحكم المستأنف للأسباب التي بني عليها، فليس في القانون ما يلزمها أن تذكر تلك الأسباب في حكمها، بل يكفى أن تحيل إليها، إذ الإحالة على الأسباب تقوم مقام إيرادها، وتدل على أن المحكمة قد اعتبرتها صادرة عنها.

عليها في قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، ومحاكمة موظفي المحاكم أمام مجلس التأديب المنصوص عليه في قانون السلطة القضائية تظل على درجة واحدة، ومن ثم يكون أول نقد يمكن توجيهه إلى المحاكمة أمام مجلس تأديب على درجتين هو عدم المساواة بين موظفي الدولة، بالإضافة إلى إطالة أمد النزاع قبل طرحه بساحات القضاء، إلا أنه يقابل ذلك من عيوب أن هذا الأمر يوفر ضمانة أكثر للمحال إلى مجلس التأديب، ويرفع عن كاهل القضاء تصحيح كافة أخطاء مجالس التأديب الابتدائية، وهنا يجب لفت نظر المشرع – إزاء رجوح تلك المزايا على العيوب – إلى وجوب التدخل والنص على أن المحاكمة أمام مجالس التأديب تكون على درجتين في كافة الجهات التي يحاكم موظفوها أمام مجلس تأديب .

المطلب الثالث

الطعن على أحكام مجالس التأديب

بطرق الطعن غير العادية

قنن المشرع الطعن في الأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر بموجب نص المادة ٥١ من قانون مجلس الدولة، وفقًا للإجراءات المتبعة في قانون المرافعات وقانون الإجراءات الجنائية، بما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى التأديبية.

والتماس إعادة النظر هي طريقة غير عادية للطعن في الأحكام القضائية النهائية، فهي طريقة لا تهدف إلى إعادة طرح النزاع من جديد على محكمة الطعن، بل تهدف إلى إصلاح عيوب بعينها في الأحكام، فلا يجوز السير فيها إلا في حالات حددها المشرع على سبيل الحصر، وفي مواجهة الأحكام النهائية، وبعد استنفاد طرق الطعن العادية.

كما أوجد القضاء طريق الطعن بدعوى البطلان الأصلية ووضع لها الضوابط وحدد أنها لا تكون إلا ضد الأحكام المنعدمة ومن خلال نقسم هذا المطلب إلى فرعيين على النحو التالي:-

الفرع الأول:- الطعن بالتماس إعادة النظر أمام مجالس التأديب.

الفرع الثاني:- الطعن بدعوى البطلان الأصلية أمام مجالس التأديب.

الفرع الأول

الطعن بالتماس إعادة النظر

أمام مجالس التأديب

من خلال ما تم تبيانه من أن قرارات مجلس التأديب التي لا تخضع لتصديق سلطات رئاسية عليها، ويكون التشكيل الغالب عليها تشكيل قضائي، تسرى عليها ذات القواعد المتعلقة والمنظمة للمحاكم التأديبية فإنه لا مانع من سريان الطعن بالتماس إعادة النظر على قراراتها.

حيث أجاز المشرع الطعن في الأحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس إعادة النظر، وفقًا للإجراءات المتبعة في قانون المرافعات وقانون الإجراءات الجنائية، بما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى التأديبية.

التماس إعادة النظر هي طريقة غير عادية للطعن في الأحكام القضائية النهائية، فهي طريقة لا تهدف إلى إعادة طرح النزاع من جديد على محكمة الطعن، بل تهدف إلى إصلاح عيوب بعينها في الأحكام[٢٥١]، فلا

(٢٥١) انظر د. أحمد أبو الوفاء، المرافعات المدنية والتجارية، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٧٠، صـ ٨٧١.

يجوز السير فيها إلا في حالات حددها المشرع على سبيل الحصر، وفي مواجهة الأحكام النهائية، وبعد استنفاد طرق الطعن العادية(٢٥٢).

والتماس إعادة النظر يكون لسبب خطأ وقع في الحكم وفقا للحالات التي حددتها المادة ٢٤١ من قانون المرافعات "إذا كان الحكم قضى بشيء لم يطلبه الخصوم، إذا كان قد صدر ضد شخص لم يمثل في الدعوى، إذا كان منطوق الحكم مناقضًا بعضه بعضًا بحيث لا يعرف ما حكمت به المحكمة"وهي طريقة غير عادية للطعن في الأحكام، وبينا أن الطعن بالالتماس لا يوجه لأحكام المحكمة الإدارية العليا بمفهوم المخالفة لنص المادة ٥١ من قانون مجلس الدولة. فيجوز الطعن بالتماس إعادة النظر ولا معقب على صاحب الصفة والمصلحة متى وجد مجال للطعن بتلك الدعوى للحفاظ على حقه بصفة خاصة، والحفاظ على مبدأ المشروعية(٢٥٣).

واشترط المشرع ضوابط للطعن بالتماس إعادة النظر حيث إنه يجب للطعن في الحكم بالالتماس أن تتوافر فيه حالة من حالات الالتماس فلا يكفي أن يكون حكمًا منعدمًا، فيجب البحث في حالات الالتماس عن تلك الحالات التي تؤدي إلى انعدام الحكم أو فقده أحد أركانه الموضوعية أو الشكلية.

---

(٢٥٢) جاء في نص المادة ٥١ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أنه " يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريقة التماس إعادة....." مستبعد الطعن بهذه الطريقة على أحكام المحكمة الإدارية العليا بمفهوم المخالفة.

(٢٥٣) انظر د. رجب محمود طاجن، الطعن بطريق التماس إعادة النظر في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، صـ ٨١.

وبفحص حالات الالتماس الواردة في المادة ٢٤١ من قانون المرافعات تبين أن الحالات الآتية فقط هي التي تؤدي إلى انعدام الحكم(٢٥٤):-

أ- إذا كان الحكم قضى بشيء لم يطلبه الخصوم.

ب- إذا كان قد صدر ضد شخص لم يمثل في الدعوى.

ج- إذا كان منطوق الحكم مناقضًا بعضه بعضًا بحيث لا يعرف ما حكمت به المحكمة.

فهذه الحالات الثلاثة تؤدي إلى انعدام الحكم وتجيز الطعن فيه بالالتماس، ويجب أن يفهم التماس إعادة النظر في حدود عمل القضاء الإدارى حيث أجازت المادة ٥١ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أنه "يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء

---

(٢٥٤) حيث جاء نص المادة ٢٤١"للخصومأنيلتمسواإعادةالنظرفي الأحكام الصادرةبصفةنهائيةفي الأحوالالآتية :

١- إذاوقعمنالخصمغشكانمنشأنهالتأثيرفي الحكم .

٢- إذاحصلبعدالحكمإقراربتزويرالأوراقالتي بني عليهاأوقضي بتزويرها .

٣- إذاكانالحكمقدبني علىشهادةشاهدقضي بعدصدورهبأنهامزورة .

٤- إذاحصلالملتمسبعدصدورالحكمعلىأوراققاطعةفي الدعوىكانخصمهقدحالدونتقديمها .

٥-إذاقضىالحكمبشئلميطلبهالخصومأوبأكثرمماطلبوا .

٦- إذاكانمنطوقالحكممناقضًابعضهلبعض .

٧- إذاصدرالحكمعلىشخصطبيعي أو اعتباري لميكنممثلًاتمثيلًاصحيحًافي الدعوىوذلكفيماعداحالةالنيابةالاتفاقية.

٨- لمنيعتبرالحكمالصادرفي الدعوىحجةعليهولميكنقدأدخلأوتدخلفيهابشرطإثباتغشمنكانيمثلهأوتواطئهأوإهمالهالجسيم".

الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطريقة التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون الإجراءات الجنائية حسب الأحوال وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعات المنظورة أمام هذه المحاكم....." مستبعد الطعن بهذه الطريقة على أحكام المحكمة الإدارية العليا بمفهوم المخالفة(٢٥٥)، ولا يجوز الطعن بالالتماس في الحكم المنعدم في غير الحالات السابق بيانها(٢٥٦).

ولكي نصل إلى الحكم يمر الالتماس بمرحلتين الأولى مرحلة قبول الالتماس والثانية مرحلة الحكم في موضوع الالتماس، إذا تحققت محكمة الالتماس من وجود أحد الأسباب الذي يجيز الطعن في الحكم بالالتماس فإنها تقضي بقبول الالتماس، ومن نتائج قبول الالتماس زوال الحكم الصادر في الموضوع وعودة الخصومة إلى الحالة التي كانت عليها قبل صدور الحكم الملتمس فيه، من حيث الخصوم والموضوع(٢٥٧).

---

(٢٥٥) انظر د. رجب محمود طاجن، الطعن بطريق التماس إعادة النظر في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، صـ ٩.

(٢٥٦) أما إذا كان الحكم منعدمًا لغير ذلك من الحالات الثلاثة السابق بيانها فلا يجوز الطعن فيه بالالتماس ومثال ذلك أن يصدر الحكم في عمل من أعمال السيادة، أو ضد شخص متوفَى قبل رفع الدعوى، أو ضد شخص غير خاضع للقضاء، أو من هيئة بالمخالفة للتشكيل العددي، أو من قاضٍ زالت ولايته، في كل تلك الحالات لا يجوز الطعن بالتماس إعادة النظر، ويبقى السبيل المتاح هو الطعن بدعوى البطلان الأصلية.

(٢٥٧) فإذا كان سبب الالتماس هو القضاء بأكثر مما طلبه الخصوم أو بغير ما طلبوه فإن الحكم بقبول الالتماس معناه أن يعود الخصوم إلى الحالة التي كانوا عليها قبل صدور الحكم الملتمس فيه فلا يكون هناك طلب مطروح على المحكمة، وإذا كان الالتماس بسبب عدم صحة تمثيل الخصم فإن قبول الالتماس معناه عودة الخصوم إلى ما قبل صدور

وبعد قبول الالتماس تتصدى المحكمة الملتمس أمامها للفصل في الموضوع المعروض عليها لعلاج العوار الظاهر في الحكم الملتمس منه، ففيما يتعلق بالحكم بأكثر مما طلبه الخصم فإن المحكمة تقضي بمحو وجوه التزيد في القرار أو الحكم الملتمس فيه، وإذا كان الحكم الملتمس فيه قد حكم بشئ لم يطلبه الخصم كما لو طلب الحكم له بملكية قطعة أرض فحكمت له بحق ارتفاق على هذه القطعة فإن المحكمة تسحب القرار المتعلق بحق الارتفاق وتقضي له بالملكية أو ترفض حسب وقائع الدعوى المعروضة عليها، أما إذا كان الالتماس بسبب وقوع تناقض في المنطوق فإنها تحكم من جديد بقرار أو حكم لا يوجد أي تناقض في منطوقه (٢٥٨).

وجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا يتعلق بتكييف الطلبات أنه "لا يجوز تكييف طلب التماس إعادة النظر في حكم للمحكمة الإدارية العليا على أنه دعوى بطلان هذا الحكم –المحكمة تكون بذلك قد قامت بتغيير واقعات الدعوى وطلبات الملتمس تغييرًا جذريًّا – هذا الحكم يكون منبت الصلة عن الواقعات والطلبات المرفوع بها الالتماس، فيكون قد قضي بما لم يطلبه الملتمس، ولم يفصل في الخصومة المنظورة أمامه، المحكمة بذلك لا تكون قد استنفدت سلطتها في شأنه، ومن ثم لا يرتب أية حجية، ولا يرد عليه

الحكم فلا يعتبر الخصم الملتمس ممثلًا في الدعوى، وإذا كان الالتماس بسبب مناقضة منطوق الحكم بعضه بعضًا فإن معنى قبول الالتماس أن لا يكون هناك حكم في المسألة، راجع في ذات المعنى د. رجب محمود طاجن، الطعن بطريق التماس إعادة النظر في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، صـ ٧٩.

(٢٥٨) راجع في ذات المعنى بحثنا بعنوان دعوى البطلان الأصلية دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحكام مجلس الدولة،صـ ٨٨.

التصحيح، الأثر المترتب على ذلك هو إعادة الخصومة إلى الحالة التي كانوا عليها قبل إصداره، واستعادة المحكمة لسلطتها في الفصل في الالتماس المطروح عليها"[٢٥٩]، أحكام المحكمة الإدارية العليا كانت ومازالت لا تقبل الطعن بطريقة التماس إعادة النظر[٢٦٠].

ولكن السؤال المطروح هنا **هل يجوز الطعن بالتماس إعادة النظر على قرارات مجالس التأديب؟** استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع لتعقيب السلطات الرئاسية عليها، تسري عليها ذات القواعد المطبقة في شأن المحاكم التأديبية[٢٦١].ومن حيث إن التماس إعادة النظر ما هو إلاطريق من طرق الطعن غير العادية– ومتى كان ذلك– فإنه يتعين أن يتم نظرالالتماس في قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع قراراتها لتصديق السلطات الرئاسية العليا، بمعرفة ذات المجلس الذي أصدر القرار محل الالتماس، ولا يجوز لأي سلطة إدارية مهما علت مكانتها أن تغتصب منه ذلك الاختصاص، وإلا وقع قراراها بهذا الصدد منعدمة حرية بالإلغاء ولا تلحقه حصانة بانقضاء المدة القانونية .

---

(٢٥٩) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٥٥٣٣ لسنة ٦٠ ق، بجلسة ٦ يونيو ٢٠١٥م.

(٢٦٠) انظر في أحكام المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٣٠٩٠٠، ٣١٩٨٣، ٣٤٥٠٨، لسنة ٥٦ ق، بجلسة ، ١٩ يناير ٢٠١٤م.

(٢٦١) انظر حكم دائرة توحيد المبادئ الصادر بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٨٥، مشار إليه د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، مرجع سابق، صـ٣٧٤.

وقد عرض الأمر على المحكمة الإدارية العليا بمناسبة طعن تخلص وقائعه في أن مجلس تأديب أعضاء النيابة الإدارية قد انتهى إلى توقيع عقوبة اللومعلى أحد أعضاء الهيئة نظير ما ثبت في حقه من مخالفات، وإذ لم يرتض العضو هذا القرار فقد تقدم بالتماس إعادة النظر فيه إلى رئيس الهيئة باعتباره رئيسًا المجلس التأديب، إلا أنه تلقى إخطارًا من الأمين العام يفيد بأن الالتماس المقدم منه قد تم عرضه على المجلس الأعلى للنيابة الإدارية والذي انتهى إلى رفض الالتماس ونعى عضو النيابة الإدارية على ذلك القرار مخالفته للقانون باعتبار أنهكان يتعين عرض الالتماس على مجلس التأديب المختص وليس على المجلس الأعلى للهيئة.

وقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "...المشرع أسبغ الطبيعة مجانية على أعمال مجلس تأديب أعضاء النيابة الإدارية المشكل من عناصر قضائية...، وتبعًا لذلك فإن ما يصدر من مجلس التأديب له صفة الأحكام القضائية يجوز الطعن فيها سواءً بطرق الطعن العادية أو غير العادية وهي التماس إعادة النظر. ويرفع التماس إعادة النظر إلى ذات المحكمة التي أصدرت الحكم المقدم عنه الالتماس إذا توافر سبب من الأسباب التي أوردها قانون المرافعات على سبيل الحصر في المادة ٢٤١ منه، كما يُرفع الالتماس طبقًا للمادة ٢٤٣مرافعات أمام نفس المحكمة التي أصدرت الحكم. ولما كان الماثل بالأوراق أن الطاعن أقام التماسه بإعادة النظر في الحكم الصادر ضده من مجلس التأديب بعقوبة اللوم في القضية رقم ٢ لسنة ١٩٨٤، إلا أن ذلك الالتماس لم يعرض على مجلس التأديب المختص بنظره بل تصدى له –بدون سند من القانون– المجلس الأعلى للنيابة الإدارية، حيث أصدر القرار

المطعون فيه برفضه الأمر الذي يصم قراره بعيب عدم الاختصاص ويجعله جديرة بالإلغاء...(٢٦٢).

وبذلك فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن التماس إعادة النظر في الحكم الصادر من مجلس تأديب أعضاء النيابة الإدارية يجب تقديمه إلى مجلس التأديب المختص تأسيسًا على أن ما يصدر عن ذلك المجلس تكون له صفة الأحكام القضائية، ويجوز الطعن فيها بطريق الالتماس طبقًا للقواعد المنصوصعليها في قانون المرافعات. وأن السلطات الإدارية مهما علت لاتختص بنظر الالتماس المقدم ضد حكم صادر من مجلس التأديب، وأن قرارها الصادر بهذا الشأن يكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص واجب الإلغاء باعتباره مغتصبة السلطات مجلس التأديب دون سند من القانون.

(٢٦٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٨٦٩ لسنة ٣٨ق، بجلسة ٢٤ يونيو ١٩٩٥م.

الفرع الثاني

الطعن بدعوى البطلان الأصلية

أمام مجالس التأديب

تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أن القرارات الصادرة من مجلس التأديب التي لا تخضع لتصديق من جهات إدارية عليا تكون أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية، لذا فإنها تعامل معاملة هذه الأحكام ويتعين عليها مراعاة القواعد الأساسية المقررة للأحكام القضائية(٢٦٣).

فيكون الحكم منعدمًا إذا تجرد من أركانه الأساسية بحيث يفقده صفته كحكم، ويحول دون اعتباره موجودًا منذ صدوره، فلا يستنفد القاضي سلطته، ولا يرتب الحكم حجية الأمر المقضي به، ولا يرد عليه التصحيح، لأن المعدوم لا يمكن رأب صدعه، وليس من اليسير تحديد ما يعتبر ركنًا في الحكم وما يعتبر شرطًا لصحته إذا أن الفقه اختلف في تحديد أركان العمل القانوني، وتفرع عن ذلك اختلافهم حول تحديد أركان الحكم(٢٦٤).

ويعني بطلان قرار مجلس التأديب أنه قد شابه عيب من حيث إجراءات تحرير القرار أو توقيع مسودته من الرئيس والأعضاء، أو في عدم توقيع النسخة الأصلية من رئيس المجلس، أو في البيانات التي يجب أن

(٢٦٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٣٥ لسنة٤٠ق، بجلسة ٦ يناير ٢٠٠٢م.

(٢٦٤) انظر د. أحمد فتحي سرور، نظرية البطلان في قانون الإجراءات الجنائية، رسالة دكتوراه ، القاهرة ، ١٩٥٩، صـ ١٠.

يشتملها[٢٦٥]. ودعوى البطلان الأصلية هي دعوى لها طبيعة خاصة توجه إلى الأحكام الصادرة بصفة الباته وهي طريق طعن استثنائي[٢٦٦].ومفاد بطلان الإجراءات الذي أثر في قرار مجلس التأديب أن يكون أي إجراء من إجراءات الدعوى قد شابه البطلان، بيد أن ذلك مقيد بكون الإجراء المعيب قد أثر في القرار هذا من جانب، ومن جانب آخر أن يكون المعاقب تأديبيًّا قد فاتت عليه مواعيد الطعن وأصبح الحكم نهائيًّا وليس له سبيل لولوج باب التقاضي، وكان العيب الذي أصاب الحكم عيبًا جوهريًّا يؤدي إلى انعدام الحكم الصادر من مجلس التأديب سواءً كان التقاضي أمام المجلس على درجة واحدة مجالس تأديب ابتدائية، أو على درجتين مجالس تأديب استئنافية[٢٦٧].

أجاز القضاء الإدارى والعادي رفع دعوى ضد الحكم المنعدم بمسمى دعوى البطلان الأصلية مستندًا في المقام الأول على نص المادتين ١٤٦ لتقرير عدم صلاحية القاضي للحكم ومنعه من النظر فيها من قانون

(٢٦٥) راجع في ذات المعنى بحثنا بعنوان دعوى البطلان الأصلية دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحكام مجلس الدولة،صـ ٨٨.

(٢٦٦) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٦١٣ لسنة ٥٠ ق، بجلسة ٢ يوليو ٢٠٠٦م.

(٢٦٧)دعوى البطلان الأصلية ذات طبيعة خاصة، حيث ترفع في حالات انعدام الحكم، إذا بلغ العيب المنسوب للحكم درجة الانعدام جاز إقامة هذه الدعوى أما إذا لم يبلغ هذه الدرجة فلا يجوز إقامتها احترامًا لما للأحكام من حجية، وتوجه ضد الأحكام الباتة لا يجوز المساس بحجيتها، ويوجد فرق بين لفظ الدعوى والتي تستخدم ولفظ الطعن، حيث إن الدعوى تستخدم أمام القضاء العادي، أما الطعن فيكون أمام القضاء الإداري ولا يطلق لفظ الدعوى إلا على الدعوى التأدبية التي تقدمها النيابة الإدارية.

المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م[٢٦٨]، وفي ذات السياق نص المادة ١٤٧ من ذات القانون[٢٦٩]، وكذلك ما ورد في نص المادة ١٦٥ من قانون المرافعات الذي يرتب بطلان الحكم[٢٧٠]، ونص المادة ٤٩٨ من ذات القانون والذي نص على عدم صلاحية القاضي[٢٧١]، بالإضافة إلى عمل المحاكم المتواتر على تصحيح الشطط حال انعدام الحكم القضائي ومايز

(٢٦٨) حيث جاء نص المادة ١٤٦ على أن "يكون القاضى غير صالح لنظر الدعوى ممنوعًا من سماعها ولو لم يرده أحد من الخصوم في الأحوال الآتية:-

١ -إذا كان قريبًا أو صهرًا لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة.

٢ -إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته.

٣ -إذا كان وكيلًا لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو وصيًّا عليه أو قيمًا أو مظنونة وراثته له أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم أو بالقيم عليه أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصمة أو بأحد مديريها وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية في الدعوى.

٤ -إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلًا عنه أو وصيًّا أو قيمًا عليه مصلحة في الدعوى القائمة.

٥ -إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ، أو كان قد سبق له نظرها قاضيًا أو خبيرًا أو محكمًا،أو كان قد أدى شهادة فيها".

(٢٦٩) حيث جاء نص المادة ١٤٧ على أن " يقع باطلًا عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر ولو تم باتفاق الخصوموإذا وقع هذا البطلان في حكم صدر من محكمة النقض جاز للخصم أن يطلب منها إلغاء الحكم وإعادة نظر الطعن أمام دائرة أخرى".

(٢٧٠) حيث تنص المادة ١٦٥ على أنه " إذارفعالقاضي دعوىتعويضعلىطالبالرد أو قدمضدهبلاغًالجهة الاختصاصزالتصلاحيتهللحكمفي الدعوىوتعينعليهأنيتنحىعننظرها".

(٢٧١) حيث تنص المادة ٤٩٨ على أنه"يكونالقاضيغيرصالحالدعوىمنتاريخالحكمبجوازقبولالمخاصمة".

القضاء بشكل واضح بين الحكم الباطل والحكم المنعدم، حيث إنه من البين أنه فيما يتعلق بطرق مهاجمة الحكم المنعدم: فطالما أن انعدام الحكم يترتب عليه زوال صفته كحكم فإن الحكم المنعدم يعتبر مجرد واقعة مادية لذلك يجوز رفع دعوى أصلية للمطالبة بانعدامه، كما يجوز التمسك بانعدامه عن طريق المنازعة في تنفيذه وعن طريق الدفع.

ولكن في حال كان العيبُ جسيمًا يؤدي إلى إهدار فكرة العدالة ويؤدي إلى انعدام الحكم فجاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا أنه "إذا كان قد أجيز استثناء الطعن بدعوى البطلان الأصلية في الأحكام الصادرة بصفة انتهائية، فإن هذا الاستثناء، يقف عند حد الحالات التي تنطوي على عيب جسيم يصيب كيان الحكم ويفقده صفته كحكم، بفقدانه أحد أركانه الأساسية التي حاصلها أن يصدر عن محكمة تتبع جهة قضائية، وأن يصدر عنها بما لها من سلطات قضائية"(٢٧٢).

وبمطالعة تلك الطريقة غير العادية للطعن وجواز توجيهها للأحكام القضائية فهي من باب أولى توجه لقرارات مجالس التأديب التي قالت المحكمة الإدارية العليا في حكم سبق استعراضه في ثنايا هذا البحث أنه تشبه الأحكام القضائية، وتذهب المحكمة الإدارية العليا في أحكامها إلى أن الحالات الواردة في قانون المرافعات المدنية والتجارية والتي يجوز بناء على أي منها إقامة دعوى بطلان أصلية في الحكم تمثل الإطار الأساسي لهذه الدعوى بحيث لا

(٢٧٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٤١٣ لسنة ٥٤ ، بجلسة ٢٤ مايو٢٠٠٩م.

تقبل هذه الدعوى خارج الحالات المحددة إلا على سبيل الاستثناء على هذه القاعدة ومنها:-

١ -الأحكام التي تصدر من فرد أو أفراد عاديين ليس لهم ولاية القضاء.
٢ -الأحكام الصادرة من محكمة لا وظيفة لها أو على خلاف القواعد الأساسية الموضوعية للنظام القضائي.
٣ -القرارات القضائية التي لاتفصل في منازعة ما ولو اتخذت شكل الأحكام كالحكم الصادر برسو المزاد.
٤ -الأحكام التي تصدر في الدعوى في مواجهة شخص بدون أعلانه للجلسة المحددة لنظر الدعوى إعلانًا صحيحًا أو ضد شخص متوفَى.

ففي تلك الحالة وما يماثلها يكون الحكم باطلًا لبنائه على إجراءات باطلة(٢٧٣).

فدعوى البطلان الأصلية وإن كانت تتفق مع دعوى البطلان العادية من حيث إجراءات رفعها ومن حيث الميعاد حيث تتقادم كل منهما بمدة التقادم الطويل إلا أنها تختلف عنها من وجوه أخرى فهي تختلف عنها من حيث المحكمة المختصة حيث ينعقد الاختصاص بدعوى بطلان العقد للمحاكم حسب القواعد العامة وهي دائمًا محكمة الدرجة الأولى أما دعوى بطلان الحكم

(٢٧٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٧٠ لسنة ٥ ق، بجلسة ١٨ فبراير ١٩٦١م.

فينعقد الاختصاص حسب الراجح في الفقه للمحكمة التي أصدرت الحكم المنعدم وقد تكون محكمة الدرجة الأولى أو الثانية أو محكمة النقض حسب الأحوال.

هل يجوز الطعن بدعوى البطلان الأصلية في الحكم المنعدم رغم اللجوء لوسيلة التماس إعادة النظر؟ علمنا من ثنايا الطرح السابق أن التماس إعادة النظر يكون لسبب خطأ وقع في الحكم وفقًا للحالات التي حددتها المادة ٢٤٨ من قانون المرافعات "إذا كان الحكم قضى بشيء لم يطلبه الخصوم، إذا كان قد صدر ضد شخص لم يمثل في الدعوى، إذا كان منطوق الحكم مناقضًا بعضه بعضًا بحيث لا يعرف ما حكمت به المحكمة"وهي طريقة غير عادية للطعن في الأحكام، وبينا أن الطعن بالالتماس لا يوجه لأحكام المحكمة الإدارية العليا بمفهوم المخالفة لنص المادة ٥١ من قانون مجلس الدولة، ولكن يبقى الحكم المنعدم الذي هو محل لدعوى البطلان الأصلية، متى توافرات أسباب الطعن وفقًا للاجتهاد القضائي جائز القبول ومن باب جائز الطعن، وعلى الرغم من أن بعض الأحكام يجوز الطعن فيها بالاستئناف فيجوز الطعن فيها بدعوى البطلان الأصلية ولا معقب على صاحب الصفة والمصلحة متى وجد مجال للطعن بتلك الدعوى للحفاظ على حقه بصفة خاصة، والحفاظ على مبدأ المشروعية[٢٧٤].

(٢٧٤) انظر د. رجب محمود طاجن، الطعن بطريق التماس إعادة النظر في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، صـ ٨١.

المحكمة المختصة بنظر دعوى البطلان الأصلية هي ذات المحكمة المصدرة للحكم المنعدم[٢٧٥]:- حيث ذهب غالبية الفقه إلى أن دعوى البطلان الأصلية ترفع أمام المحكمة التي أصدرت الحكم سواء كانت محكمة أول درجة أو محكمة استئناف أو محكمة نقض أو المحكمة الإدارية العليا[٢٧٦]. وهنا يطرح هل تختص مجالس التأديب الابتدائية أو الاستئنافية في نظر الطعن بدعوى بالبطلان الأصلية أمامها؟

وقد استقر قضاء محكمة القضاء الإداري على أن " ... وإن كانت نصوص القوانين الخاصة بالتأديب لا تشتمل على أحكام تفصيلية لسير الدعاوى التأديبية ونظام المحاكمات والشرائط التي تتوافر في الهيئات التي تتولى الفصل، إلا إنه ليس معنى ذلك أن الأمر فيها بغير أصول أو ضوابط . بل يجب استلهام هذه الضوابط وتقريرها في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر

(٢٧٥) انظر رأي أغلب الفقه د. محمد ماهر أبوالعنين، الدفوع الإدارية الموضوعية أمام القضاء الإداري الدفوع المتعلقة بالدعوى والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، الكتاب الثالث، طرق الطعن العادية وغير العادية في أحكام محاكم مجلس الدولة وفقًا لأحكام محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا حتى بداية القرن ٢١، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى ٢٠١٣، صـ ٩٢٢، د. أحمد أبوالوفاء، نظرية الأحكام، صـ ٥١٤، د. محمد نصر الدين كامل، و د.محمد عبدالعزيز يوسف، مدونة الفقه والقضاء في المرافعات، الجزء الثاني، د. أحمد هندي، التمسك بالبطلان في قانون المرافعات، دار النهضة العربية ١٩٩٩، صـ ٢١٥، د. نبيل عمر، أصول المرافعات، صـ ١٢٠٢.

(٢٧٦) انظر بحثنا دعوى البطلان دعوى البطلان الأصليةدراسة تحليلية تطبيقيةفي ضوء أحكام مجلس الدولة، مرجع سابق، صـ ١٢٣.

عنهـا وتسـتقي منهـا الجزئيـات والتفاصـيل، وهـي تحقيـق الضـمان وتـوفير الاطمئنان لذوي الشأن"[٢٧٧].

وهـو ذات المبـدأ الـذي أكدتـه المحكمـة الإداريـة العليـا بقضـائها بـأن صدور قرار التأديب قبل العمل بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، وفي وقت لم يكن فيه تنظيم إداري عام للمحاكمات التأديبية لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا المجال. بل يجب أن يجري التحقيق والتأديب في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل، وهي تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المساءلة التأديبية، وقد رتب القضاء البطلان على مخالفة الشكليات أو الإجراءات الجوهرية المنصوص عليها قانونًا ولا يترتب البطلان عند مخالفة الشكليات غير الجوهريةأو الثانوية[٢٧٨].

والأصل هو قيام قرينة على صحة وسلامة كافة الإجراءات السابقة على إصدار قرار مجلس التأديب ، ويقع على من يدعي وقوع بطلان في أي من الإجراءات المؤثرة في صدور القرار عبء إثبات ذلك بأي وسيلة من وسائل الإثبات . بيد أن ذلك مقيد بألا يكون قد تم إثبات حصول ذلك الإجراء

(٢٧٧) انظر حكم محكمة القضاء الإداري في الدعاوى أرقام ٢٠٢، ٢٠٣، ٢٧٨ لسنة ٣ق، بجلسة ١٢ أبريل ١٩٥١م.

(٢٧٨) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٥٧ لسنة ٥ ق، بجلسة ١١ فبراير ١٩٦١م.

المدعى بمخالفته في محرر رسمي ، ففي هذه الحالة لا يمكن إثبات إغفال أو مخالفة ذلك الإجراء إلا بالطعن فيه بطريق التزوير[٢٧٩].

(٢٧٩) انظر المستشار عبدالوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريًا وقضائيًا، دار الفكر العربي، بدون تاريخ نشر، صـ ٢٩٧.

المبحث الثالث

الاختصاص بنظر دعوى التعويض

على أحكام مجالس التأديب

حسمت دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا القول بشأن المحكمة المختصة بالفصل في قرارات مجلس التأديب، وقررت أن المحكمة الإدارية العليا هي المختصة بالفصل في قرارات مجالس التأديب(٢٨٠)، وقد سندت المحكمة الإدارية العليا قضاءها في هذا الشأن على أن قرارات مجالس التأديب أشبه في طبيعتها بأحكام المحاكم التأديبية، فلا يجوز التظلم منها أو سحبها أو تعقيب جهة الإدارة عليها، بل تستنفد تلك المجالس ولايتها بإصدار قراراتها، ويمتنع عليها سحبها أو الرجوع فيها أو تعديلها، كما ينغلق ذلك على الجهات الإدارية .

وبعد صدور هذا القضاء اختلفت أحكام المحكمة الإدارية العليا في مدى جواز التعويض عن قرارات مجالس التأديب، والمحكمة المختصة بالفصل في طلب التعويض، وأساس هذا التعويض، بل والشروط المطلوبة لنظر طلب التعويض والفصل فيها .

المطلب الأول:- الجهة المختصة بنظر دعوى التعويض.

المطلب الثاني:- شروط الحكم بالتعويض عن أحكام مجالس التأديب.

---

(٢٨٠) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" في الطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٩ ق، بجلسة ١٥ ديسمبر ١٩٨٥ .

المطلب الأول

الجهة المختصة بنظر دعوى التعويض

وبخصوص مدى جواز التعويض عن قرارات مجلس التأديب، كان سبب الخلاف بين أحكام المحكمة الإدارية العليا هو طبيعة القرار الصادر عن مجلس التأديب، وهل يعد ذلك عملًا قضائيًا مثل الوضع بخصوص الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية، وقد سلمت بعض أحكام المحكمة الإدارية العليا بعدم الجواز التعويض عن قرارات مجلس التأديب التي لا تخضع لتصديق سلطة عليا، وأيًا ما كان وجه العيب الذي شاب قرارها، ولو تم إلغاؤها بموجب حكم من المحكمة الإدارية العليا، لكونها عمل قضائي(٢٨١)، وهذا الاتجاه يوجه إليه أن مجالس التأديب ليس تشكيلها قضائي تمامًا، وإنما الغالب على تشكيلها العنصر الإداري، كما أنها لا تدخل في تشكيل السلطات القضائية المنصوص عليها دستوريًا وإنما تظل داخلة في الجهة الإدارية، وتشكيلها يكون من السلطة المختصة التي نص عليها القانون(٢٨٢)، ويضاف إلى ذلك أن قانون المرافعات المدنية والتجارية قد نظم في المواد من ٤٩٤

---

(٢٨١) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٢٦٢ لسنة ٤٣ ق،بجلسة ٢٢ يناير ٢٠٠٠ .

(٢٨٢)على سبيل المثال تنص المادة (١٠٩) من القانون ذاته على أن "تكون مساءلة جميع أعضاء هيئة التدريس أمام مجلس تأديب يشكل من :

(أ) أحد نواب رئيس الجامعة يعينه مجلس الجامعة سنويًا (رئيسًا) .

(ب) أستاذ من كلية الحقوق أو أحد أساتذة كليات الحقوق في الجامعات التي ليس بها كلية للحقوق يعينه مجلس الجامعة سنويًا.

(ج) مستشار من مجلس الدولة يندب سنويًا ....".

حتى ٥٠٠ مخاصمة القضاة وأعضاء النيابة العامة، ودعوى المخاصمة تشكل في حقيقتها تقنين لمسئولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية .

وقد كان ما تقدم سبب صدور العديد من المبادئ من المحكمة الإدارية العليا والتي أكدت فيها على جواز التعويض عن قرارات مجالس التأديب مقررة أن "قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق تعد من حيث موضوعها بمثابة أحكام بحسبانها نافذة بذاتها، فلا تخضع لاعتماد أية جهة رئاسية، ويتمتع أعضاؤها بحرية في تكوين عقيدتهم وتشكيل وجدانهم في الدعوى التأديبية المطروحة عليهم، وحسم النزاع في شأنها بقرار يصدر عنهم، لا معقب عليه إلا للمحكمة الإدارية العليا من خلال الطعن عليه بإجراءات محددة ومواعيد معينة قررها المشرع، بيد أن هذه القرارات تعد من حيث الشكل صادرة عن مجالس غير مشكلة على نحو ما يقوم بالقضاة الذين يتمتعون بحصانات وضمانات تكفل استقلالهم عن أية سلطة، وبصفة خاصة السلطة التنفيذية التي تتبعها الجهات الإدارية التي تنشأ فيها مجالس التأديب، وتشكل في الغالب الأعم من موظفين يخضعون لها رئاسيًا، ومن ثم فلا يسوغ أن يطبق في شأن قرارات هذه المجالس بالنسبة لطلب التعويض ما يطبق على الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية، وهي أحكام لا يجوز طلب التعويض عنها، ولو صدرت مخالفة للقانون إلا من خلال دعوى المخاصمة، وهى دعوى التعويض التي تقام بصفة شخصية ضد القاضي وفق إجراءات محددة وفي حالات معينة على سبيل الحصر حددها المشرع ... يتعين الأخذ

بالمعيار الشكلي واعتبار ما يصدر عن مجالس التأديب قرارات إدارية في نطاق طلب التعويض عنها"(٢٨٣).

ونرى – وبحق– أن الاتجاه الأخير للمحكمة الإدارية العليا أولى بالتأييد، فمن ناحية تظل مجالس التأديب جزءًا من الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، ولا يمثل القرار الصادر عنها الترضية القضائية الحقيقية التي نص عليها الدستور من خلال اللجوء للقضاء للفصل في النزاعات التي تنشأ بين الأفراد وبعضهم أو بينهم وبين الجهات الإدارية.

المحكمة المختصة بالفصل في طلب التعويض على قرارات مجالس التأديب:

حسمت دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا الوضع بشأن المحكمة المختصة بالفصل في طلب التعويض عن قرار مجلس التأديب فقررت أن " طلب التعويض عن قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق سلطة أعلى هو طعن على تلك القرارات بطريق غير مباشر، فمن ثَمَّ يعد فرعًا مرتبطًابالطعن الأصلي تختص به ذات المحكمة الإدارية العليا التي تختص بطلب إلغاء تلك القرارات. ولا يغير من ذلك القول بأن اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالطعن في قرارات مجالس التأديب هو اختصاص استثنائي لا يمتد ليشمل طلبات التعويض عن هذه القرارات؛ ذلك أن اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون في قرارات مجالس التأديب

(٢٨٣) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٤٤ لسنة ٤٣ ق، بجلسة ٢٤ سبتمبر ٢٠٠٥م.

هو اختصاص يستند إلى نص المادة٢٣من القانون رقم٤٧لسنة١٩٧٢التي نصت على اختصاص هذه المحكمة بنظر الطعون في أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية، وإلى ما قضت به هذه المحكمة في تفسيرها لنص المادة ٢٣المشار إليها من أن عبارة المحاكم التأديبية من العموم والإطلاق بحيث تشمل ما نصت القوانين على بقائه من هيئات ومجالس تأديبية باعتبارها تؤدي وظيفة المحاكم التأديبية"(٢٨٤).

أساس التعويض عن قرارات مجالس التأديب:

أثارت طبيعة مجالس التأديب الخاصة – وإن كان يجوز التعويض عن قرارتها – وسكوت المشرع عن تنظيم الوضع القانوني لهذه المجالس التساؤل عن أساس التعويض عن قرارات مجالس التأديب، وهو ما ترتب عليه صدور أحكام قضائية بالتعويض عن قرارات مجالس التأديب على أساس الفعل الضار، وبالتالي بحثت تلك الأحكام عن مسئولية مجلس التأديب التقصيرية عن القرارات الصادرة عنها، وفي النهاية ألزمت الجهة الإدارية التي يوجد بها مجلس التأديب بهذا التعويض، وفي ذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن "القرار الطعين يُمثل انعكاسًا لكُل الأضرار سالفة الذكر، مما تقوم معهُ علاقة السببية بين الخطأ والضرر، وهو ما لا محيص معهُ عن تعويض الطاعن تعويضًا ماليًّا مُناسبًا يكون جابرًا لهذه الأضرار، الأمر الذي تقضي معهُ المحكمة بتعويض الطاعن تعويضًا ماليًّا مُناسبًا جابرًا للأضرار المادية

(٢٨٤) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" في الطعن رقم ٨٤٤ لسنة ٤٣ ق، بجلسة ١١ديسمبر٢٠٠٤، وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٠٤ لسنة ٣٧ق، بجلسة ٢٣مارس١٩٩٦ .

والأدبية التي حاقت به من جراء قرار مجلس التأديب الصادر بجلسة ٢٠يوليو ٢٠٠٩ في الدعوى التأديبية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ تأديب محكمة دمياط الابتدائية بمُجازاته بالفصل من الخدمة، والمقضي بإلغائه بموجب الحُكْم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٥ سبتمبر ٢٠١١ في الطعن رقم ٣٦٥٠٨ لسنة ٥٥ق. عليا، والمُعاد الفصل فيها من هيئة أخرى بموجب مجلس التأديب في الدعوى التأديبية رقم ٢ لسنة ٢٠١٢ تأديب محكمة دمياط الابتدائية، والذي قرر بجلسته المُنعقدة بتاريخ ١٨يوليو ٢٠١٢م، بمُجازاته بخصم ثلاثة أيام من راتبه وذلك بمبلغ مقداره خمسون ألف جُنيه"(٢٨٥).

ويؤخذ على هذا الاتجاه التساهل في التعويض عن قرارات مجالس التأديب، وهي نوع خاص من القرارات الإدارية، فهي تصدر فصلًا فى منازعة بعد بحثها والإحاطة بجوانبها وبعد السماع لأطراف النزاع على النحو الذي تتبعه المحاكم في إصدار الأحكام، ومن ناحية أخرى فإنه بفرض جواز التعويض على أساس المسئولية التقصيرية فإن ركن الخطأ لا يتوافر في حق الجهة الإدارية، لأنها ليس هي من أخطأت بل مجلس التأديب، وهو مستقل عنها، ولا تملك هي منع وقوع هذا الخطأ وإلا عد تدخلًا في عمل مجلس التأديب، وهو ما لا يجوز.

وقد ضيقت المحكمة الإدارية العليا من اتساع هذا الاتجاه في أحكام أخرى لها، إلا أنها لا زالت تقرر أن التعويض عن قرار مجلس التأديب

(٢٨٥) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٠٩٥٣ لسنة ٦١ ق.ع – جلسة ٢٣سبتمبر ٢٠١٧م، وقد انتهت المحكمة الإدارية في منطوق هذا الحكم إلى إلزام الجهة الإدارية – وهو وزير العدل بصفته – بأداء هذا التعويض للطاعن .

كالتعويض عن غيره من قرارات، وقصرت التعويض عن قرار مجلس التأديب المشوب بعيب الانحراف بالسلطة، وألزمت طالب التعويض بإثبات هذا العيب(٢٨٦).

إلا أن هذا الاتجاه وإن كان أكثر انضباطًا من سابقه، إلا أنه يؤخذ عليه اختلاف طبيعة قرار مجلس التأديب عن القرارات الإدارية العادية، بالإضافة إلى أنه لم يحسم الجهة المختصة بالتعويض، وأخيرًا فإن إساءة استعمال السلطة يصعب إثباته – إن لم يكن مستحيلًا – في كثير من الأحيان.

وقد فطنت المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها إلى تلك العيوب التي شابت الاتجاهين السابقين فقررت أن "لا يتصور أن ينتصب طلب التعويض على أحكام المسئولية التقصيرية القائمة على توافر أركان الخطأ والضرر وعلاقة السببية، كما هو الشأن بالنسبة لعموم القرارات الإدارية، كذلك لا يجوز أن يرتكز طلب التعويض على أحكام دعوى المخاصمة، ومن ثم فلا سبيل للمطالبة بالتعويض عن قرارات مجالس التأديب إلا في حالة وقوع خطأ جسيم من أحد أو كل أعضاء المجلس يصل إلى درجة الخطأ الشخصي العمدي ولا تقتصر المسئولية على أعضاء المجلس بل تمتد إلى غيرهم من العاملين ممن شاركوا في الإجراءات السابقة أو اللاحقة على المحاكمة التأديبية، بحيث تجوز مطالبة أيهم بالتعويض عن الخطأ المهني

(٢٨٦) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٠٦ لسنة ٥٩ ق،بجلسة ٢٠ديسمبر ٢٠١٥

الجسيم الذي يقع منه ويتسبب في ضرر للغير، لا سيما شخص المحال الصادر ضده قرار المجلس، ولا مراء في أن مفهوم الخطأ المهني الجسيم يتسع ليشمل الغش والتدليس أو الغدر"(٢٨٧).

واستكمالًا لهذا الاتجاه قررت المحكمة الإدارية العليا أن "مجالس التأديب تختلف عن المحاكم التأديبية من حيث تشكيلها فهي تتكون من أغلبية من غير القضاء ذوي الحصانة القضائية والاستقلال الكامل، وتتبع تلك الأغلبية في الغالب من مجالس التأديب للجهة الإدارية المشكل بها المجلس عدا العنصر القضائي لقواعد المساءلة الاستثنائية للقضاة، ومن ثم لا ينطبق على هذه الأغلبية أسباب مخاصمة القضاة وأعضاء النيابة العامة، كما لا يجوز القول بمساءلة الجهة الإدارية المشكلة لمجلس التأديب تنفيذًا لنص قانوني عن أعمال مجلس التأديب، لكونه مستقلًا في أعماله عن الجهة الإدارية ولا تخضع قراراته لتصديقها، وأنه لا يتصور أن يكون مسئولية مجلس التأديب عن التعويض عما يقع منه من أخطاء فيما يصدره من قرارات بشأن ما يحال إليه من دعاوى تأديبية أن يكون وفقًا لقواعد المسئولية التقصيرية أو على نحو مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية العادية الصادرة منها أيا كان حجم الخطأ وقدر الضرر، إلا أنه ليس معنى ذلك إعفاء مجالس التأديب من المسئولية عن التعويض عما يصدر منها من قرارات على وجه الإطلاق، وإذا كان المشرع قد وضع أسبابًا وحالات لمساءلة القضاة استثناء المسماة بالمخاصمة، وهي في حقيقتها دعوى تعويض عما يقع منهم من أخطاء

(٢٨٧) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٤٤ لسنة ٤٣ ق،بجلسة ٢٤سبتمبر ٢٠٠٥ .

جسيمة تضر بالخصوم، ومن باب أولى أن تنعقد مسئولية مجالس التأديب عن التعويض عما يصدر منها من قرارات يشوبها الخطأ الجسيم الذي قد يصل إلى درجة الخطأ الشخصي الذي ينطوي على هوى طائش ورغبة جامحة يتغيا بها الكيد والنكاية إضرارًا بالمثار مساءلته التأديبية وإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، واعتبار أن ذلك من العيوب القصدية التي تشوب القرار وتنحدر به إلى الانعدام ، ويكون الهدف منه الإضرار والكيد بالمثار مساءلته دون ثمة مقتضى لذلك"(٢٨٨).

وقد أوردت المحكمة الإدارية العليا عدة معايير لتحديد الخطأ الجسيم في أحكامها وما يعد من قبيل الغش الذي أسست عليه مسئولية مجلس التأديب عن قرارته، فقررت أن "يقصد بالغش انحراف القاضي في عمله يقتضيه القانون قاصدًا هذا الانحراف، وذلك إما إيثارًا لأحد الخصوم أو نكاية في خصم أو تحقيقًا لمصلحة خاصة للقاضي، أما الخطأ المِهْنِيُّ الجسيم فهو الخطأ الذي ينطوي على أقصى ما يمكن تصوره من الإهمال في أداء الواجب فهو في سلم الخطأ أعلى درجاته، ويكون ارتكابه نتيجة غلط فادح ما كان ليساق إليه لو اهتم بواجباته الاهتمام العادي أو بسبب إهماله إهمالًا مفرطًا يعبر عن خطأ فاحش مثل الجهل الفاضح بالمبادئ الأساسية للقانون، ولذلك لا يعتبر خطأً مِهْنِيًّا جسيمًا فهم رجل القضاء للقانون على نحو معين ولو خالف فيه إجماع الشراح، ولا تقديره لواقعة معينة أو إساءة الاستنتاج، كما لا يدخل في نطاق الخطأ المِهْنِيّ الجسيم الخطأ في استخلاص الوقائع أو تفسير

(٢٨٨) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٨٤٦ لسنة ٦١ ق، بجلسة ١٧مارس٢٠١٨ .

القانون أو قصور الأسباب، وعليه يخرج من دائرة هذا الخطأ كلُّ رأيٍّ أو تطبيق قانونى يخلص إليه القاضي بعد إمعان النظر والاجتهاد في استنباط الحلول للمسألة القانونية المطروحة ولو خالف في ذلك أحكام القضاء أو آراء الفقهاء"(٢٨٩).

إلا أن المستقر عليه في قضاء محكمة النقض استقر على أن المحكمة التي تنظر دعوى المخاصمة لها السلطة التامة في تقدير جسامة الخطأ واستظهار قصد الانحراف طالما أقامت قضاءها على أسباب سائغة كافية لحمله، ومن ثم قد تختلف صور الخطأ الجسيم المبرر للتعويض عن قرارات مجالس التأديب من حكم لآخر .

ووفقًا لهذا الاتجاه – والذي يُرجح على الاتجاهين السابقين – فإن المسئول عن التعويض هو عضو مجلس التأديب الذي وقع منه الغش أو التدليس أو الغدر أو الخطأ المهني الجسيم، أو هيئة مجلس التأديب بكل تشكيلها إن كانوا قد اشتركوا جميعهم في ذلك، وبالتالي توجه دعوى التعويض تجاههم، وقد قررت المحكمة الإدارية العليا تأكيدًا لذلك أن تنعقد مسئولية مجالس التأديب عن التعويض عما يصدر منها من قرارات يشوبها الخطأ الجسيم الذي قد يصل إلى درجة الخطأ الشخصي باعتبار أن ذلك من العيوب القصدية التي تشوب القرار وتنحدر به إلى درجة الانعدام، ولا ريب من

(٢٨٩) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٠١٠ لسنة ٦٠ ق،بجلسة ٢٠فبراير ٢٠١٦ .

مقتضى ذلك ولازمه وجوب أن توجه الخصومة في طلب التعويض عن قرارات مجلس التأديب إلى المجلس ذاته وليس إلى جهة الإدارة التي شكلته"[٢٩٠].

المطلب الثاني

شروط الحكم بالتعويض عن قرار مجلس التأديب

يشترط بداهة توجيه دعوى الدعوى ضد عضو مجلس التأديب المنسوب إليه الوقوع في أحد الأسباب المبررة للتعويض عن قرارات مجالس التأديب – الغش أو التدليس أو الغدر أو الخطا المهني الجسيم – ويمكن أن توجه الدعوى إلى كامل هيئة مجلس التأديب إن ثبت الخطأ في حقهم جميعًا، وبالتالي يتعين إخراج من لم يكن عضوًا في مجلس التأديب لم يشترك في إصدار القرار، وذلك نزولًا على ما قررته المحكمة الإدارية العليا بخصوص مخاصمة القضاة[٢٩١]، إلا أن ذلك لا يحول وبين اختصام الجهة الإدارية التي يوجد بها مجلس التأديب باعتبار أنها متبوع مجلس التأديب .

كما أن دعوى التعويض تقام بالإجراءات المعتادة لإقامة الدعاوى، ويكون ذلك بإيداع صحيفتها قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا باعتبارها محكمة

(٢٩٠)حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٠٨٤ لسنة ٥٤ ق،بجلسة ٢٤سبتمبر ٢٠١٢

(٢٩١) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٥٥ لسنة ٥٤ ق، بجلسة ٨مايو ٢٠٠١م .

الموضوع المختصة بنظر طلب التعويض عن قرارات مجلس التأديب، وتطبيقًا لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "الطاعن يطلب تعويضه عما أصابه من أضرار من جراء قرار مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر الصادر بعزله من الوظيفة مع الاحتفاظ بالمعاش دون اللجوء إلى لجان التوفيق المختصة والمشكلة وفقًا لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ ... الأمر الذي يضحى معه هذا الطلب غير مقبول شكلًا لعدم اتباع الطريق القانوني الذي سمته أحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ وهو ما يتعين القضاء به "[٢٩٢].٢٩٣، ويؤخذ على ذلك الحكم أنه اعتبر أن طلب التعويض عن قرار مجلس التأديب يمثل منازعة بين طالب التعويض والجهة الإدارية التي يوجد بها مجلس التأديب وبالتالي تخضع تلك المنازعة لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ [٢٩٤]. وبالتالي يوجه إليه أوجه النقد ذاتها المنسوبة لهذا الاتجاه[٢٩٥].

---

(٢٩٢) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا فيالطعنين رقمي ٣٧٧٩و٦٥٦٦ لسنة ٤٢ ق، بجلسة ٢١ يناير ٢٠٠١.

(٢٩٣) – حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٣٩٧٥ لسنة ٦٢ ق.ع – جلسة ٢٠١٨/٥/١٩ .

(٢٩٤)تنص المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ على أن "ينشأ في كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية لجنة أو أكثر للتوفيق في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة".

(٢٩٥)ويؤخذ على هذا الاتجاه التساهل في التعويض عن قرارات مجالس التأديب، وهي نوع خاص من القرارات الإدارية، فهي تصدر فصلًا في منازعة بعد بحثها والإحاطة بجوانبها وبعد السماع لأطراف النزاع على النحو الذي تتبعه المحاكم في إصدار الأحكام، ومن ناحية أخرى فإنه بفرض جواز التعويض على أساس المسئولية التقصيرية فإن ركن الخطأ لا يتوافر في حق الجهة الإدارية، لأنها ليس هي من أخطأت بل مجلس التأديب،

ويثور التساؤل عن جواز تضمين الطعن بإلغاء قرار مجلس التأديب طلب بالتعويض عنه، وهنا أجازت المحكمة الإدارية العليا ضمنًا في بعض أحكامها ذلك(٢٩٦)، إلا المحكمة الإدارية العليا في أحكام أخرى لم تُجِزْ ذلك، وقد سندت ذلك بأن " الطاعن جمع بين طلبي إلغاء القرار المطعون فيه والتعويض عنه في صحيفة واحدة وهو ما لا يجوز قانونًا، بحسبان أن الطلب الأول يتعلق باعتباره طعنًا في القرار المطعون فيه وأقيم أمام هذه المحكمة باعتبارها محكمة طعن، بينما الطلب الثاني يخص طلب التعويض عن القرار المطعون والمقام أمام هذه المحكمة باعتبارها محكمة أول درجة، وبالتالي جمع الطاعن في صحيفة الطعن الماثل بين وصفين مختلفين (طعن – دعوى مبتدأة)، وهو ما لا يجوز قانونًا، الأمر الذي يتعين معه عدم قبول طلب التعويض"(٢٩٧)، ونرى أن الاتجاه الأخير للمحكمة الإدارية العليا أولى بالتأييد ويتطابق مع التنظيم الإجرائي الذي ساقته أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية.

ويتطلب على إقامة دعوى التعويض أمام المحكمة الإدارية العليا وجوب الفصل في موضوعها، فترفض القضاء بالتعويض إذا لم تتوافر مبرراته، وعلى النقيض تقضي بالتعويض إذا توافرت أحد أوجه الخطأ الموجب

وهو مستقل عنها، ولا تملك هي منع وقوع هذا الخطأ وإلا عد تدخلًا في عمل مجلس التأديب.

(٢٩٦) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٥٤٠ لسنة ٥٩ ق، بجلسة ٢١ يناير ٢٠١٧.

(٢٩٧) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا فيالطعن رقم ٦٤٤٤٥ لسنة ٦٠ق،بجلسة، ٢٠ فبراير ٢٠١٢م، وحكمها في الطعن رقم ٤٠٨٤ لسنة ٥٤ ق، بجلسة ٢٤ سبتمبر ٢٠١٢م.

للتعويض – الغش أو التدليس أو الغدر أو الخطأ المِهْنِيّ الجسيم– وتحقق الضرر في حق طالب التعويض، وكان هذا الضرر نتيجة مباشرة للخطأ المشار إليه، ويكون تقدير التعويض وفقًا لحجم الضرر الواقع على طالب التعويض، وذلك باعتبار أن التعويض عامة يكون أساسه جسامة الضرر، وليس جسامة الخطأ [٢٩٨].

ولما كان التعويض عن قرارات مجالس التأديب وجد سنده في أحكام المحكمة الإدارية العليا، وقد سكت المشرع عن تنظيم سند هذا التعويض وأسسه، فإنه – في ظل الصمت التشريعي – يثور التساؤل عن حالة ما إذا أسفر البحث في دعوى التعويض إلى وقوع أحد أعضاء مجلس التأديب أو كامل هيئة المجلس في أحد الأخطاء الموجبة للتعويض، هل يقتصر الأمر على إلزامهم بأداء التعويض أم أن الأمر يستطيل إلى التصرف الخطأ الذي وقع من مجلس التأديب أو أحد أعضائه، نظم المشرع هذا الأمر في الأحكام التي ساقها لمخاصمة أعضاء السلطة القضائية في قانون المرافعات المدنية والتجارية[٢٩٩]، فقرر أنه إذا ثبت للمحكمة صحة المخاصمة وارتكاب القاضي أو عضو النيابة المخاصم لأحد أشكال الخطأ المنصوص عليها – الغش أو التدليس أو الغدر أو الخطأ المهنى الجسيم – فإنها لا تكتفى بإلزام المخاصم بالتعويضات وإنما تقضي ببطلان التصرف الصادر من المخاصم، وقد قررت

---

(٢٩٨) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٤٦٧ و ٥٧٦ لسنة ٤٠ ق، بجلسة ١٢ فبراير ١٩٩٥م.

(٢٩٩)تنص المادة ٤٩٩ من قانون المرافعات على أن"...إذا قضت– المحكمة – بصحة المخاصمة حكمت على القاضى أو عضو النيابة المخاصم ببطلان تصرفه وبالتعويضات والمصاريف..." .

المحكمة الإدارية العليا تطبيقًا لهذا النص أن "دعوى المخاصمة هي نوع من الرقابة الخاصة على أعمال وتصرفات الهيئة القضائية، وهي مُكْنَة منحها المشرع للمتضرر والدفاع ليتمكن بها من تصحيح أخطاء الهيئة القضائية، فهي دعوى تعويض، وأيضًا دعوى بطلان الحكم، وتعد طريق طعن غير عادي في الأحكام– تستند دعوى المخاصمة إلى قيام القاضي بعمل أو بحكم مشوب بعيب من العيوب التي تتضمنها أسباب المخاصمة، وقد قررها القانون بقصد حماية المتقاضين من القاضي الذي يخل بواجبه إخلالًا جسيمًا ... القضاء ولاية تقدير، وأمانة تقرير ،وأن مجرد الخلاف أو الخطأ لا يَسْقُطُ بهما منطقُ العدلِ،وإنما يُسْقِطُهُ الجورُ والانحرافُ في القصد– سبب المخاصمة قد يقع من قاضٍ بمفرده، كما قد يقع من دائرة بأكملها"(٣٠٠).

وقد ذهب جانب من الفقه المصري – مقتفيًا في ذلك أثر جانب من الفقه الفرنسى – إلى أن دعوى المخاصمة وإن كانت تعتبر أساسًا دعوى تعويض، إلا أنها تتضمن في ذات الوقت طلب بطلان التصرف أو الحكم الصادر من القاضي المخاصم، ذلك أن بطلان التصرف أو الحكم إذا قضى بصحة المخاصمة يعتبر التعويض الحقيقي للخصم المضرور منه(٣٠١).

ونرى أنه يجب – وبحق – أن يمتد هذا الحكم إلى دعوى التعويض عن قرار مجلس التأديب، باعتبار أن حقيقتها دعوى مخاصمة موجهة

(٣٠٠) انظرحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٠٢٦ لسنة ٦٠ ق، بجلسة ٢٤ ديسمبر ٢٠١٤م.

(٣٠١) انظرد. أحمد السيد صاوي: الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، طبعة ٢٠٠٩ – الجزء الأول – صـ١٥٨، وانظر هامش الصفحة ذاتها.

لأعضاء مجلس التأديب الذين أصدروا قرار مجلس التأديب، ويجب حين ثبوت أحد الأخطاء الموجبة لمخاصمة أعضاء مجلس التأديب، أن يترتب على ذلك بطلان التصرف الذي صدر منه، خاصة وأن المحكمة الإدارية العليا قد أكدت أن – وهو أحد أسباب المبررة لرفع دعوى المخاصمة – أعضاء مجالس التأديب يخضعون لذات قواعد عدم صلاحية القضاة المنصوص عليها في قانون المرافعات(٣٠٢).

(٣٠٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٤٨٧ لسنة ٤٤ ق ، بجلسة ١٥ أبريل ٢٠٠١.

الخاتمة

كان الدافع الرئيس للكتابة في مجال التأديب هو الاطلاع على الطبيعة القانونية لمجالس التأديب ومدى شرعية المحاكمة التأديبية أمامها، وفي ثنايا البحث عرضنا لمجموعة من التساؤلات وتصدينا للإجابة عنها بشكل دقيق، يحوي عناصر الموضوع ويبين تفاصيل تلك التساؤلات، حيث طوف بنا البحث حول طبيعة ما يصدر عن مجالس التأديب وتوصلنا إلى أن النتيجة أن ما يصدر عن مجالس التأديب هي بمثابة الأحكام القضائية بشرطي أن يكون تشكيل المجالس يغلب عليها الطابع القضائي، وأن لا تخضع لتصديق جهة عليا على القرار المتخذ، وطرحنا الاختلاف الفقهي حول المعيار الواجب الاتباع لتمييز طبيعة عمل تلك المجالس وعرضنا الاختلاف بين المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، وانتهينا إلى الرأي الراجح وهو الأخذ بالمعيار المزدوج، وبينا موقف القضاء من طبيعة ما يصدر عن مجالس التأديب من أعمال وبعد تردد بين وصفها بالقرار الإداري والعمل القضائي كان لحكم دائرة توحيد المبادئ عام ١٩٨٥ أكبر الأثر والقول الفصل في رسوخ فكرة أنها أقرب ما تكون للأحكام القضائية.

ثم خصص المبحث الثاني من الفصل الأول للإجابة على تساؤل هل يحاكم أصحاب الكادرات الخاصة أمام قاضيهم الطبيعي؟ وخلصنا أنه بموجب النص الدستوري وعمل المحكمة الدستورية العليا تعد مجالس التأديب في حكم القاضي الطبيعي،وإنها تخضع لما تخضع لها المحاكم التأديبية وفقًا لنصوص

قانون مجلس الدولة، وأن الهدف الرئيس من المحاكمة أمام مجالس التأديب هو تحقيق الفاعلية والضمان في مجال الوظيفة العامة.

وجاء الفصل الثاني ليفصل طرح فكرةتباين التنظيم القانوني أمام مجالس التأديب وذلك من خلال مناقشة سلطة الإحالة إلى مجالس التأديب ووجدنا أن المشرع يقصرها على شخص واحد كما في قانون تنظيم الجامعات حيث خص بها رئيس الجامعة، بينما توسع فيها بخصوص أفراد الشرطة بوزارة الداخلية، ولكي يكون قرار الإحالة صحيحًا لابد أن يصدر من الجهة المختصة التي نص عليها القانون وإلا كان القرارُ باطلًا ويتدرج إلى مرحلة الانعدام وبموجب ذلك لا ينتج أثر.

وحينما يصدر قرار الإحالة صحيحًا من قبل الجهة المختصة فيطرح التساؤل حول مدى جواز الطعن في قرار الإحالة، وهل يعد قرارًا نهائيًّا أم عملًا تمهيديًّا، وبعد تردد من المحكمة الإدارية العليا أخذت بالرأي الراجح وذهبت إلى أنه مجرد أعمال تمهيدية ولا يجوز الطعن في قرار الإحالة، وبررنا هذا الموقف الفقهي والقضائي بأسباب بيناها في حينه لكونه قرارًا مركبًا.

وبمجرد انعقاد ولاية المجلس التأديبي بصدور قرار الإحالة ووصوله إلى الجهة المختصة طرحنا نقاط حول حدود ولاية المجالس التأديبية في مجموعة من المسائل ومدى تقيد مجالس التأديب بقرار الإحالة وانتهينا إلى أن قرار الإحالة يقيد المجالس فيما أوكل إليها، ولكن هذا التقييد لا يمنعها من التصدي لموضوعات متعلقة وقضايا مرتبطة أثناء سير الخصومة، فلها أن تتصدى ولكي لا تجتمع سلطة التحقيق والاتهام والمحاكمة، وأوصينا بضرورة

وجود أكثر من مجلس في الجهة من خلال إدخال تعديل تشريعي على غرار الدوائر القضائية، ووجدنا أن من سلطة مجالس التأديب أن تتصدى للمسائل الدستورية وتحيل الطعن بعدم الدستورية للمحكمة الدستورية العليا، وكيف أن تلك الأخيرة بسطت ولا يتها على أعمال مجالس التأديب، وقبلت الإحالة من قبل تلك المجالس بشرطي أن يكون غالب على التشكيل القضاء وأن لا يخضع لتصديق جهة عليا، ورفضت المحكمة الدستوريا العليا الإحالة في حال كان المجلس إنشيء بناءً على لائحة صادرة من قبل وزير وليس بقانون ولهذا الوزير سلطة التعديل والإلغاء.

ولارتباط الدعوى الجنائية بالتأديبية أبلغ الأثر من حيث سير المحاكمة والوقف التعليقي للدعوى التأديبية حتى صدور الحكم في الشق الجنائي مع الفعل المرتبط لكونها من المسائل الأولية، وعرضنا كيف لمجالس التأديب أن تطرح تحقيقات النيابة العامة جانبًا، وما مقدار الارتباط بين الحكم الصادر في الشق الجنائي حيث انتهينا إلى أنه لا يقيد سلطات مجالس التأديب إلا في حالة الحكم بالبراءة لعدم ثبوت الواقعة.

ولكون القضاء أضفى على ما يصدر من مجالس التأديب وصف الحكم القضائي كان من الجدير بنا أن نبين القواعد القانونية التي يجب أن تحكم عمل مجالس التأديب، في سلطته في توقيع الجزاءات ولعل أبرز تلك المبادئ التي يجب أن تتوافر للمحاكمة أي محاكمة أجملناها في خمس نقاط رئيسية، وهي ضرورة تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية تناسب لا يحتوى على غلو، وعدم جواز المعاقبة على ذات المخالفة مرتين وفقًا للمبدأ

القانوني الذي أقر بعدم جواز معاقبة الشخص عن ذات الفعل مرتين، مع أعمال مبدأ توقيع الجزاء الأصلح للمتهم فلايعاقب الشخص وفقًا لقانون ملغي والعبرة دائمًا بالأثر الفوري للقانون، كل ذلك في ظلال مبدأ شرعية الجزاء التأديبي، وتلك الشرعية تقتضي ضرورة رسوخ مبدأ تدرج الجزاءات التأديبية، ورأينا كيف هو اختلاف المشرع بين التضييق من سلطة مجالس التأديب لبعض المجالس وجعل الجزاء هو اللوم والعزل فقط كما هو نص قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، وبعض القوانين التي جعلت الجزاءات المتاحة هي أحد عشر جزاءً كما في قانون الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١م، وأوصينا بضرورة حصر الجزاءات وتوحيدها، وأن تكون جزاءات موحدة كما في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، على أن يراعى التدرج في الجزاءات.

وجاء الفصل الثالث والأخير ليبين حُجية الحكم الصادر من مجالس التأديب، فالحكم الصادر في الدعوى هو عنوان الحقيقة ويحوز على حجية مطلقة أو نسبية حسب نوع الدعوى،فالأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون لها الحجية فيما فصلت فيه من الحقوق، وهو ذات الأمر الذي يسري على أحكام مجالس التأديب.

تعرض المشرع لتنظيم طرق الطعن في الأحكام القضائية، حيث جاء النص في قانون المرافعات على وسيلة الطعن بالطرق العادية من خلال الاستئناف والمعارضة في الأحكام الغيابية، والطرق غير العادية وهي النقض والتماس إعادة النظر، والأخيرة طريقة غير عادية للطعن في الأحكام القضائية النهائية، فهي طريقة لا تهدف إلى إعادة طرح النزاع من جديد على محكمة

الطعن، بل تهدف إلى إصلاح عيوب بعينها في الأحكام،فلا يجوز السير فيها إلا في حالات حددها المشرع على سبيل الحصر، وفي مواجهة الأحكام النهائية وبعد استنفاد طرق الطعن العادية، بالإضافة إلى أخذ القضاء بجواز الطعن عن طريق دعوى البطلان الأصلية.

تناولنا في المطلب الأخير الحديث عن التعويض عن أحكام مجالس التأديب وقد أدى بنا تطور قضاء مجلس الدولة بخصوص التعويض عن أحكام مجالس التأديب للتعرض للخلاف القضائي حول المحكمة المختصة بنظر دعوى التعويض عن أحكام مجالس التأديب، ورأينا أن دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا قد حسمت هذا الخلاف بحكمها الصادر عام ٢٠٠٥م، وطبقت القاعدة القضائية القائلة بأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، ومن هنا كان الاختصاص بنظر دعوى التعويض المشار إليها يدخل في الاختصاص النوعي المعقود للمحكمة الإدارية العليا، ومن ناحية أخرى رأينا أن الرأي الراجح يجعل مسئولية مجالس التأديب عن الأحكام الصادرة عنها، منعقدة حال وقوع غش أو تدليس أو غدر أو خطأ مِهْنِيٍّ جسيم، قياسًا على دعوى مخاصمة القاضي التي نظمت أحكامها في قانون المرافعات المدنية والتجارية مع التأكيد على انعقاد المسئولية التأديبية لأعضاء مجالس التأديب.

من خلال استعراض خصوصية الدعوى التأديبية أمام مجالس التأديب يمكننا أن نستخلص بعض النتائج ولعل أهمها:-

١ -أن ما يصدر عن مجالس التأديب هي بمثابة الأحكام القضائية بشرطي أن يكون تشكيل المجالس يغلب عليها الطابع القضائي، وأن لا تخضع لتصديق جهة عليا على القرار المتخذ.

٢ -أن نظام المحاكمة أمام مجلس تأديب على مرحلتين ابتدائي واستئنافي، وهذا النظام للمحاكمة لم يتبعه المشرع في كل الجهات التي بها مجالس تأديب، فالمحاكمة أمام مجالس التأديب المنصوص عليها في قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢،

عدامجلسالتأديبالطلابيالتقليدي،ومحاكمةموظفوالمحاكمأمامجلسالتأديبال منصوصعليهفيقانونالسلطةالقضائيةتظلعلىدرجةواحدة،ومنثميكونأولنقديم كنتوجيههإلىالمحاكمةأمامجالسالتأديبهوعدمالمساواةبينموظفيالدولة،بالإ ضافة إلى إطالة أمد النزاع قبل طرحه بساحات القضاء.

٣ -أن مجالس التأديب في حكم القاضي الطبيعي ولو لم يأتِ عليها النص الدستوري.

٤ -أن خصوصية الدعوى التأديبية تظهر في مجموعة من المراحل، فمن حيثإن:-

أ -**التحقيق:** في مجال الدعوى التأديبية بصفة عامة تختص بالتحقيق النيابة الإدارية أو الشئون القانونية أو السلطة المحددة بنص القانون في الجهة الملحق به تلك الهيئة، بينما يختص بالتحقيق السلطة المحددة بنص القانون للأشخاص المحالين لمجالس التأديب مثال أستاذ كلية الحقوق في قانون تنظيم الجامعات، ويجوز لمجلس التاديب أن يستوفي ما شاب التحقيقات من نقص – كما هو الحال بالنسبة للمحاكم التأديبية- بشرط أن لا يكون القيام بذلك يؤدي إلى الجمع بين سلطتي الاتهام والمحاكمة، إذا كانت التحقيقاتُ معيبةً بعيب جسيم.

ب **الإحالة:** في مجال الدعوى التأديبية تختص النيابة الإدارية بالإحالة، والنيابة الإدارية تعامل كوحدة واحدة لا تقبل التجزئة، بينما في مجال مجالس التأديب يختص بالإحالة السلطة المختصة في قوانين الكادرات الخاصة، ولا يجوز لها التفويض في ذلك.

جـ- الاختصاص النوعي بنظر الدعوى التأديبية: في مجال الدعوى التأديبية تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة حسب المستوى الوظيفية حيث يحاكم موظفو المستوى الأول والثاني أمام المحاكم التأديبية، ويحاكم موظفو الإدارة العليا أمام المحاكم التأديبية لمستوى الإدارة العليا ويتم الطعن على تلك الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا، بينما في مجال مجالس التأديب تحكمه ذات القواعد الحاكمة لعمل المحاكم التأديبية، ولم يفرق المشرع في الاختصاص النوعي بحسب درجة الموظف إلا بخصوص مجالس تأديب ضباط الشرطة، حيث مايز المشرع بين نوعين من المجالس الأول من درجة ملازم وحتى عميد تختص بها مجالس تأديب بتشكيل خاص، والثاني مجالس تأديب اللواءات خصها المشرع بتشكيل خاص، وله سلطة الوقف التعليقي والإحالة للمحكمة الجنائية وكذلك الإحالة للمحكمة الدستورية العليا ففي كلا الأمريين هي مسائل أولية تدخل في اختصاص محاكم أخرى، كما أن مجالس التأديب تتقيد بقرار الإحالة الوارد إليها، وتقتصر سلطة التصدي لوقائع جديدة أن لتلك المجالس لها أن تضيف متهمين جددًا وليس لها أن تضيف وقائع.

د- مراحل الطعن: يكون الطعن في مجال الدعوى التأديبية على الحكم الصادر من المحكمة التأديبية المختصة على مرحلة واحدة أمام المحكمة الإدارية العليا، بينما بخصوص مجال مجالس التأديب يكون الطعن على مرحلة واحدة فتكون المحاكمة أمام مجلس التأديب الابتدائي، والتظلم أمام مجلس التأديب الاستئنافي ويكون الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وربما يستغلق طريق الطعن على قرارات مجالس التأديب مثال عدم وجود طرق للطعن على أحكام مجالس تأديب أعضاء مجلس الدولة.

٥- أن مجالس التأديب تملك الوقف التعليقي للدعوى التأديبية حتى صدور الحكم في الشق الجنائي من الفعل المرتبط، وانتهينا إلى أنه لا تتقيد سلطات مجالس التأديب إلا في حالة الحكم بالبراءة لعدم ثبوت الواقعة.

٦- ومن ذلك سلطة مجالس التأديب أن تتصدى للمسائل الدستورية وتحيل الطعن بعدم الدستورية للمحكمة الدستورية العليا، وكيف أن تلك الأخيرة بسطت ولا يتها على أعمال مجالس التأديب، وقبلت الإحالة من قبل تلك المجالس بشرطي أن يكون غالب التشكيل قضائي وأن لا يخضع لتصديق جهة عليا، ورفضت المحكمة الدستورية العليا الإحالة في حال كان المجلس إنشيء بناءً على لائحة صادرة من قبل وزير وليس بقانون.

٧- كما توصلنا إلى وجود مبادئ حاكمة تقييد مجالس التأديب في توقيع الجزاء ومنأبرزها ضرورة تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية، وعدم جواز المعاقبة على ذات المخالفة مرتين، مع إعمال مبدأ توقيع الجزاء الأصلح للمتهم، وكل ذلك في ظلال مبدأ شرعية الجزاء

التأديبي، وتلك الشرعية تقتضي ضرورة رسوخ مبدأ تدرج الجزاءات التأديبية.

٨- جواز الطعن في أحكام مجالس التأديب بطرق الطعن العادية وهي المعارضة والاستئناف، وطرق الطعن غير العادية وهي التماس إعادة النظر، ومكنة الطعن بدعوى البطلان الأصلية متى توافرت شروط رفعها وقبولها.

٩- أنه يجوز التعويض على أحكام مجالس التأديب وأن الجهة المختصة بنظر دعوى التعويض هي المحكمة الإدارية العليا، وفقًا للقواعد العامة لرفع الدعوى وتقع المسئولية على أعضاء مجالس التأديب حال ارتكاب الغش أو التدليس أو الغدر أو الخطأ المهني الجسيم، وأن الدعوى لا توجه للجهة المنبثق عنها المجلس بل لأعضاء المجلس، بذواتهم.

ومما توصلنا إليه سابقًا فإننا نقترح الآتي:-

١- ضرورة معالجة الفراغ الدستوري وأن تتدارك السلطة التأسيسية المنشأة في أول تعديل دستوري قادم هذا الفراغ بالنص على نظام مجالس التأديب، مع ضرورة إسباغ صفة الجهات القضائية عليه كحال النيابة الإدارية.

٢- ضرورة إصدار قانون إجراءات التقاضي الموحد أمام مجالس التأديب يراعى فيه خصوصية الدعوى التأديبية أمام تلك المجالس ليعالج الإجراءات ويضمن الحيدة والاستقلال، ويجمع بين الفاعلية والضمان، وينظم طرق الطعن ويميط اللثام عن التشكيك في الدستورية والمشروعية في عمل مجالس التأديب، وعلى ضرورة أن يتضمن هذا القانون النص على تشكيل مجالس التأديب بشكل أكثر ديمومة، واستقلالية، وحيادية، وضمان وجود أكثر من دائرة تأديبية في ذات الجهة حتى يتمكن المحال من تفعيل أحكام قانون

المرافعات المدنية والتجارية من جواز الرد والمخاصمة، وتفعيل سلطة المجلس في التصدي والإحالة حتى لا تتحد سلطة التحقيق والاتهام والمحاكمة، وأن يضمن لتلك المجالس الاستقلال المالي حتى لا تخضع لمكافأة تعطيها السلطة الإدارية أو تمنعها.

٣ ونخاطب مجلس النواب بضرورة تعديل نص المادة ٢٩ فقرة (أ) من قانون المحكمة الدستورية العليا ويضاف إليها نص صريح بقبول الإحالة الدستورية من مجالس التأديب.

والله من وراء القصد وهو الهادي إلى سواء السبيل.

المراجع

د. أحمد أبو الوفا:

المرافعات المدنية والتجارية، منشأة المعارف الاسكندرية، ١٩٧٠.

د. أحمد السيد صاوى:

الوسيط فى شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، ٢٠٠٩م.

د. أحمد الموافي:

نظام مجالس التأديب طبيعته – وضماناته "دراسة تطبيقية على أحكام المحكمة الإدارية العليا" دار النهضة العربية ٢٠٠٠.

د. أحمد خليل:

خصوصيات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية المتعلقة بالولاية على النفس وفقا للقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠، دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠٠.

د. أحمد فتحى سرور:

الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، الطبعة الرابعة ١٩٨١ .

د. أحمد فتحي سرور:

نظرية البطلان في قانون الإجراءات الجنائية، رسالة دكتوراه ، القاهرة ، ١٩٥٩.

د. أحمد هندي:

التمسك بالبطلان في قانون المرافعات، دار النهضة العربية ١٩٩٩.

د. أحمد يوسف محمد:

التظلم الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، د.ت .

د. أسامة أحمد شوقى المليجى:

الأحكام والأوامر وطرق الطعن عليها فى ضوء قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ وتعديلاته، دار النهضة العربية.

د.إسماعيل زكي:

ضمانات الموظف في التعيين والترقية والتاديب، رسالة دكتوراة جامعة القاهرة، بدون تاريخ نشر.

د. السيد محمد إبراهيم:

الرقابة على الوقائع فى قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية ١٩٦٢.

د. القطب محمد طبلية:

العمل القضائي في القانون المقارن والجهات ذات الاختصاص القضائي في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦٥.

د. أنور أحمد رسلان:

الديموقراطية بين الفكر الفردي والفكر الإشتراكى ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٧١ م.

د. ثروت عبد العال أحمد:

إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات،دار النهضة العربية.

د. جمال العطيفي:

آراء في الشرعية وفي الحرية، الهيئة المصرية العامة للكتاب١٩٨٠.

د. جورجى شفيق ساري:

أصول وأحكام القانون الدستوري، الطبعة الرابعة ٢٠٠٣، درا النهضة العربية.

د. حسنى الجندى:

شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الثانى المحاكمة وطرق الطعن، ط٢٠٠٦/٢٠٠٧.

د. حلمى الدقدوقى:

تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٥٨ لسنة ٢٧ ق، مجلة الأمن العام ، تصدر عن وزارة الداخلية ، العدد ١٢٩ ، عام ١٩٨٩ م.

د. رأفت فؤده:

عناصر وجود القرار الإداري "دراسة مقارنة" دار النهضة العربية ١٩٩٦م.

د. رجبمحمودطاجن:

الطعنبطريقالتماسإعادةالنظرفيأحكامالقضاءالإداري "دراسةمقارنة" دارالنهضةالعربية، ٢٠١٢.

د. رمزى الشاعر:

قضاء التعويض "مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية" ، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٨٩.

د. سعد عصفور:

النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف١٩٨٠.

د. سليمان الطماوي :

القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٥م.

د. صلاح الدين فوزي:

الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية ١٩٩٨.

د. عادل أحمد فؤاد:

الحيدة كضمانة من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة"في ضوء القانون الوظعي والفقه الإسلامي" دراسة تحليلية وفق أحدث أحكام وفتاوى مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥.

د. عبد الفتاح حسن:

التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية١٩٦٤.

د. عبدالحميد كمال حشيش:

دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكييف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثالث، ديسمبر ١٩٦٨.

د. عبدالغني بسيوني:

اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية القوانين واللوائح، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق – العددين الثالث والرابع ١٩٩٥– والأول ١٩٩٦.

د. عزيزة الشريف:

النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية ١٩٨٨م.

د. فاروق عبد البر:

دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الأول، د ن، ١٩٨٨.

د. فهمي عزت:

سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، عالم الكتب.

د. فؤاد العطار:

القضاء الإداري ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، عام ١٩٦٦.

د. فوزية عبد الستار:

شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية١٩٩٨.

د. ماجد راغب الحلو:

القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦.

د. محسن العبودي:

أحكام تاديب ضباط الشرطة مع دراسة خاصة للتكييف القانوني لمجالس التاديب وقراراتها، دار النهضة العربية، ١٩٩٠.

د. محمد جمال جبريل:

السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، ١٩٩٦.

د. محمد حسنين عبدالعال:

مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية،دون تاريخ نشر.

د. محمد عصفور:

التأديب والعقاب في علاقات العمل، دراسة فقهية في التأديب، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ١٩٧٢م .

جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي ١٩٦٣ ، بدون دار نشر.

د. محمد كامل عبيد:

استقلال القضاء " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، عام ١٩٨٨، مطبوعات نادي القضاة ١٩٩١.

د. محمد ماهر أبوالعنين:

الدفوع الإدارية الموضوعية أمام القضاء الإداريالدفوع المتعلقة بالدعوى والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، الكتاب الثالث، طرق الطعن العادية وغير العادية في أحكام محاكم مجلس الدولة وفقا لأحكام محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا حتى بداية القرن ٢١، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى ٢٠١٣.

الإنحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٨٧م.

د. محمود حافظ:

القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، د ن، الطبعة الثالثة ١٩٩٩.

د. محمود صبحي على السيد:

الرقابة على دستورية اللوائح دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ودول مجلس التعاون الخليجي، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية ٢٠١٧.

د. محمود نجيب حسنى:

الموجز فى شرح قانون الإجراءات الجنائية المحاكمة والطعن فى الأحكام ١٩٨٧.

د. مدحت رمضان:

الوجيز فى الإجراءات الجنائية المحاكمة وطرق الطعن فى الأحكام – ط٢٠٠٩/٢٠٠٩ – الجزء الثانى – دار النهضة العربية.

د. مصطفى عفيفي:

فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ١٩٧٦.

د. هيثم حليم غازي:

مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٠.

د. يحي الجمل:

القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية ٢٠٠٨.

م. عبد الوهاب البنداري:

العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دراسة فقهية وقضائية، دار الفكر العربي.

طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً، دار الفكر العربي، بدون تاريخ نشر.

م. محمد عبد الغنى حسن:

قواعد وإجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى– بدون سنة طبع – وبدون دار نشر.