

العنوان:	دور القاضي الإداري في تحضير الدعوى واستيفائها: دراسة مقارنة مصر والجزائر العراق
المصدر:	مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية
الناشر:	جامعة الكوفة - كلية القانون
المؤلف الرئيسي:	حسن، علي غانم
المجلد/العدد:	مج16، ع56
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2023
الشهر:	أيلول
الصفحات:	159 - 171
DOI:	10.36323/0964-016-056-010
رقم MD:	1414138
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	EcoLink, IslamicInfo
مواضيع:	القضاء الإداري، الدعوى القضائية، الضبط القضائي
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/1414138

للاستشهاد بهذا البحث قم بنسخ البيانات التالية حسب أسلوب الاستشهاد المطلوب:

إسلوب APA

حسن، علي غانم. (2023). دور القاضي الإداري في تحضير الدعوى واستيفائها: دراسة مقارنة مصر والجزائر العراق. مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مج16، ع56 - 159 ، 171. مسترجع من <http://1414138/Record/com.mandumah.search/>

إسلوب MLA

حسن، علي غانم. "دور القاضي الإداري في تحضير الدعوى واستيفائها: دراسة مقارنة مصر والجزائر العراق." مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية مج16، ع56 (2023): 159 - 171. مسترجع من <http://1414138/Record/com.mandumah.search/>

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

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

الكلمات الافتتاحية :

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

Keywords :

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

علي غانم حسن



جامعة الانبار/ كلية

القانون والعلوم

السياسية/ قسم القانون

Ins2ali@gmail.com

٠٧٨٠٣٧٠٦٥١٦

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

الملخص

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

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

المقدمة:

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

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

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

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

رابعاً: هيكلية الدراسة: تعكس خطة البحث اهتمامات هذه الدراسة ومراميها، لذا قد أثرنا تقسيم موضوع بحثنا الى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول: تكليف الإدارة بتقديم المستندات، أما الفرع الثاني نوضح فيه إلزام الموظف بتقديم المستندات، أما الفرع الثالث نبين فيه إجراءات التحقيق التي يقوم بها القاضي الإداري كالآتي:

الفرع الأول: تكليف الإدارة بتقديم المستندات: من المتعارف عليه أن الإدارة بعدها سلطة عامة تتمتع بامتيازات عديدة من أهمها امتياز التنفيذ المباشر، إذ بمقتضاه تقوم الإدارة بتنفيذ قراراتها بحق الأفراد دون حاجة الى اللجوء للقضاء، كما تتمتع بامتياز حيازة الأوراق الإدارية فهي تحتفظ بجميع السجلات والملفات وجميع المحررات التي تثبت فيها الوقائع المتعلقة بالعمل الإداري، إذ تعد تلك المستندات الوسائل الرئيسية أمام القضاء الإداري^(١). في ضوء ما تقدم يكون الموظف في الدعوى الانضباطية^(٢) في موقف ضعيف لكونه في مركز المدعي مع تجرده من المستندات اللازمة لأثبات حقه، وفي المقابل تكون الإدارة الطرف الأقوى كونها في مركز المدعى عليه فضلاً عن حيازتها للمستندات المتعلقة بموضوع الدعوى، بيد أن هذه الخصومة غير متكافئة بين طرفيها هنا يأتي دور القاضي الإداري بتحقيق التوازن ويكون ذلك بنقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة من حيث تكليفها بتقديم المستندات التي حوزها، غير أن هذا الدور الإيجابي للقاضي الإداري قد ثار حوله الخلاف بين الفقهاء بين مؤيد ومعارض لهذا الدور إذ انقسموا الى اتجاهين كالآتي:

الاتجاه المعارض: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن طلب القاضي الإداري من الجهة الإدارية بتزويده بالأوراق والمستندات يعد أنتهاكاً لمبدأ الفصل بين القضاء الإداري والإدارة هذا من جانب ومن آخر فإن قرار الاتهام كبقية القرارات الإدارية يصدر صحيحاً بالاستناد الى قاعدة صحة التصرفات الإدارية، ومن ثم فإن الموظف هو الذي يقع عليه عبء إثبات براءته فهو في موقع المدعي لأن الأصل أن ذمته غير بريئة إذا ما اتهمته الإدارة بأرتكاب مخالفة فعليه يقع عبء إثبات براءته^(٣). الاتجاه المؤيد: يذهب المؤيدون لهذا الاتجاه الى حق القاضي في طلب المستندات من الإدارة على اعتبار أن الأخيرة حوزة هذه المستندات، وبناءً على الدور الاستيفائي للقاضي الإداري وحقه في اكمال إضبارة الدعوى في ضوء الملابس المتعلقة بها، كذلك مراعاة حقوق الدفاع بين طرفي الدعوى، فضلاً على ذلك أن هذا الطلب ليس فيه مساس باستقلال الإدارة^(٤). هذا من ناحية ومن أخرى فإن عبء الإثبات في المجال الإداري هو نفسه في مجال القانون الجزائي فالمتهم بريء حتى تثبت أدانته، أي بمعنى أن عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة فهي التي تدعي عدم البراءة الذي يعتبر على خلاف المبدأ العام، لذلك فإنه يقع عليها عبء إقامة الدليل على صحة ما تدعيه^(٥). بناءً مما تقدم بدورنا نؤيد الرأي الأخير، ذلك لأن القاضي الإداري لا وسيلة له سوى تكليف الإدارة بتقديم تلك المستندات لحسم موضوع النزاع، علماً أن هذا التكليف لا يكون بصيغة الامر وأما هو من متطلبات حسم النزاع كما لا يتضمن مساس باستقلال الإدارة، من الجدير بالملاحظة أن

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

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

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

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

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

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

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

الخاتمة

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

أولاً: الاستنتاجات

١. من البديهي ان يقوم الموظف بتقديم المستندات والادلة كافة لان ذلك واجب عليه بمقتضى مركزه في الدعوى الانضباطية، فضلاً عن ذلك ان مصلحته كمبدأ عام تقتضي تقديم المستندات التي تساعد في الحصول على حقه الذي تم مصادرته من قبل الادارة والا خسر الدعوى في حالة عدم تقديمها.
٢. يقوم القاضي الاداري بموجب دوره الايجابي بتحضير الدعوى الانضباطية وتهيئتها للفصل فيها بعدة وسائل، أولهما: التكليف بإيداع المستندات ويتصل بها طلب أحد الطرفين الزام الطرف الاخر بتقديم مستند تحت يده، ثانيهما: الأمر ببعض التحقيقات التي يجريها القاضي بنفسه او التي يأمر بأجرائها تحت أشرفه، بذلك فأن هذه الوسيلتين تعبران عن الدور الايجابي للقاضي الاداري في تحضير الدعوى، أذ تؤدي هذه الوسائل في جملتها الى تكوين الملف الذي يعتمد عليه القاضي للفصل بالدعوى بما يتضمنه من مستندات واوراق متنوعة، تختلف قوتها في الاثبات وفقاً لطبيعتها، وقد يحتاج الامر الى التحقق من صحتها والاطمئنان لسلامة بياناتها.
٣. أن الادارة تلتزم بتقديم المستندات عندما يطلب منها ذلك، كما ينبغي عليها عدم التعتل لما كلفت به من مستندات بأعتمادها خصماً شريفاً ليس له التنصل من الالتزامات المفروضة عليها، فضلاً عن ذلك أن الملفات الادارية لا تعد ملكاً لخصم، بل أنها مرجع لا يمكن منع صاحب الحق من اللجوء اليه لأضهار الحقيقة.
٤. تتميز الدعوى الانضباطية عن الدعوى العادية من حيث وجود هيئة تتولى التحضير لها قبل نظرها من قبل القاضي الاداري أذ تسمى هذه الهيئة بهيئة مفوضي الدولة أو مفوضي الحكومة، من الدول التي أخذت بهذه الفكرة هي مصر أذ نص قانون مجلس الدولة المصري على اعتبار تلك الهيئة من ضمن القسم القضائي لمجلس الدولة، تتجلى مهامها في تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة والاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات واوراق، واستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى المفوض لزوم تحقيقها، وإيداع تقرير في الوقائع والمسائل التي يثيرها النزاع، عليه فأن هذه الهيئة تمارس مهامها بموجب القانون الغرض منها تهيئة الدعوى امام مجلس الدولة.
٥. أن القاضي الاداري يلزم المدعي في حالات معينة بتقديم وسيلة الاثبات، ولا يمكن نقلها الى جهة الادارة وهذا ما اخذ به المشرع المصري مستنداً على اعتبار الحق المطالب به من قبل المدعي قد يكون بحكم طبيعته من الحقوق الذاتية او الحقوق المتعارف عليها التي يتم اثباتها من قبل الموظف، أما في العراق فأن القاضي الاداري يلزم المدعي (الموظف) بتقديم المستندات الضرورية المتعلقة بموضوع الدعوى، أما اذا عجز الموظف عن تقديمها كونه لا

يملك نسخ من المستندات عندئذ يقوم القاضي الإداري بنقل عبء الإثبات إلى جهة الإدارة وذلك لغرض الوصول إلى الحقيقة وإظهارها.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي المشرع العراقي بتقنين قانون يعنى بوسائل الإثبات الإدارية بدلاً من الرجوع إلى وسائل الإثبات المتناثرة في ثنائيا أكثر من قانون عند حدوث المنازعات الإدارية.
٢. ندعو المشرع العراقي بالعمل الجاد على تشكيل محكمة قضاء موظفين في كل محافظة، لغرض إتاحة الفرصة أمام جميع الموظفين للطعن بالعقوبات الانضباطية التي تصدر بحقهم. ذلك من أجل حسم النزاع بأسرع وقت ممكن.

المصادر

أولاً: الكتب

١. د. أحمد سلامة بدر: طرق الإثبات أمام القضاء الإداري المصري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
٢. د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد: تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
٣. د. حابس ركاد خليف الشبيب: البيانات الخطية لأثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء، ط ١، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١.
٤. د. خميس السيد اسماعيل: قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية، ط ٢، ج ١، القاهرة، ١٩٨٨.
٥. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرافعات الإدارية (إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها)، ط ١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
٦. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٧. د. عبد العزيز خليل بديوي: الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠.
٨. د. عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، ط ٢، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٢.

٩. د. فائز ذنون جاسم: أدلة الإثبات في ضوء قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ وتعديله رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٠، ط ١، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠١٤.
١٠. د. محمد جابر عبد العليم: مفوض الدولة في القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧.
١١. نصير صالح بو شريحة: النظام القانوني للجزاءات التأديبية، المصرية للنشر والتوزيع، بلا مكان للنشر، ٢٠٢١.
١. ثانياً: الرسائل والأطاريح
رعد حمود خلف: حجية وسائل الإثبات امام القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، الجامعة الإسلامية، كلية الحقوق، لبنان، ٢٠٢٠.
٢. قدوري بودادس: الدور الإيجابي للقاضي الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجزائر، ٢٠١٧.
٣. ماهر عباس ذيبان: وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠١٥.
٤. وسام رزاق فليح: إجراءات التقاضي امام محكمة قضاء الموظفين، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤.
- ثالثاً: القوانين
١. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ النافذ.
٢. قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
٣. قانون الإثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ النافذ.
٤. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
٥. قانون الاجراءات المدنية والإدارية الجزائري لسنة ٢٠٠٨.
- رابعاً: الاحكام القضائية
١. حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٠٥٩، لسنة ٣٠، بتاريخ ١٩٨٦/١٢/٢.
٢. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣٦٧١ لسنة ٤٤ ق، الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/١/٩.

الهوامش

- (١) د. حابس ركاد خليف الشبيب: البيانات الخطية لأثبتت عدم مشروعية القرار الاداري في دعوى الالغاء، ط١، دار حامد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١١، ص ٢٥.
- (٢) عرفت الدعوى الانضباطية بأنها دعوى قضائية يرفعها اصحاب الشأن من الموظفين أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولة طالبين ألغاء قرار إداري يفرض عقوبة نتيجة عيب قد أصاب هذا القرار وأثر في مشروعيته، وتتميز هذه الدعوى بأنها دعوى موضوعية، أي أن الموظف في الدعوى الانضباطية يخاضع التصرف القانوني للإدارة والمتمثل بالقرار الاداري وليس مصدر القرار، فهي تهدف الى حماية المشروعية عن طريق ألغاء القرار المخالف والحفاظ على حقوق وحرريات الموظف، كما تتميز الدعوى الانضباطية بأنها تحقق مصلحة عامة وفي نفس الوقت تصون مصلحة خاصة، إذ ينظرها القضاء الاداري المختص لحماية مبدأ المشروعية ومنع الانحراف بالسلطة وذلك لتحقيق المصلحة العامة وضمان حقوق الافراد متى ما ظن أحدهم أنه مسلوب الحق وكان خصمه يتمتع بامتيازات السلطة العامة كالإدارة. ينظر: نصير صالح بو شريحة: النظام القانوني للجزاءات التأديبية، المصرية للنشر والتوزيع، بلا مكان للنشر، ٢٠٢١، ص ٨٨.
- (٣) وسام رزاق فليح: إجراءات التقاضي أمام محكمة قضاء الموظفين، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤، ص ٤٥.
- (٤) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، ط٢، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٢، ص ٤٢١.
- (٥) د. خميس السيد اسماعيل: قضاء مجلس الدولة واجراءات وصيغ الدعاوى الادارية، ط٢، ج١، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٣٤٥.
- (٦) د. أشرف عبد الفتاح ابو المجد: تسبب القرارات الادارية أمام قاضي الالغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٥٠١.
- (٧) ينظر المادة (٢٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
- (٨) ينظر المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
- (٩) حكم المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم ١٠٥٩، لسنة ٣٠، بتاريخ ١٢/٢/١٩٨٦، نقلاً عن ماهر عباس ذيبان: وسائل الاثبات في الدعوى الادارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٤٧.
- (١٠) تنص المادة (٥٧) من قانون الاثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل على أنه (للمحكمة أن تأمر أو تأذن بإدخال الغير لإلزامه بتقديم دفتر او سند تحت يده ولها كذلك أن تطلب من الجهات الادارية ان تقدم ما لديها من المعلومات والوثائق اللازمة للفصل في الدعوى متى رأت المحكمة أن ذلك لا يضر بمصلحة عامة).
- (١١) د. عبد العزيز خليل بديوي: الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الادارية واجراءاتها، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٩٠.
- (١٢) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣٦٧١ لسنة ٤٤ ق، الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/١/٩، نقلاً عن د. احمد سلامة بدر: طرق الاثبات امام القضاء الاداري المصري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٤١.
- (١٣) قبوري بودادس: الدور الايجابي للقاضي الاداري في ظل قانون الاجراءات المدنية والادارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجزائر، ٢٠١٧، ص ٩.

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

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

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

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

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

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

(٩) ماهر عباس ذيبان: مصدر سابق، ص ٤١.

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

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

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

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

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

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

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