الطعن أمام القضاء في القرار التـأديبي لبعض الكادرات الوظيفية الخاصة في الجمهورية اليمنية

ياسر أحمد القحوم*

الملخَص

في هذا البحث تناولنا موضوعاً من الموضوعات المهمة المتعلقة بالموظف العام هو حق الطعن في القرار التأديبي للكادرات الخاصة ، واخترنا ثلاثة من هذه الكادرات هي قضاة المحاكم وأعضاء النيابة العامة ، و أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الحكومية ومساعديهم، وأعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

توصلنا بالبحث إلى بعض النتائج منها حق جميع أعضاء الكادرات الخاصة موضوع البحث في التظلم الإداري من القرارات التأديبية بصريح النصوص القانونية ، وحقهم في الطعن القضائي في هذه القرارات ، وتفاوت الطبيعة القانونية للقرارات التأديبية بين حكم قضائي ، وقرار إداري ، واختلافها من حيث النهائية أي عدم الحاجة إلى تصديق جهات أخرى ، واختلاف بعضها أيضاً في نوع العقوبة المعاقَب بها ، وباستطاعة المخاطب بالقرار التأديبي مواجهته قضائياً بإحدى وسيلتين ، الأولى دعوى الإلغاء والثانية دعوى التعويض عن القرار التأديبي .

وأمكن لنا في نهاية البحث وضع بعض التوصيات مثل مساواة جميع الكادرات الخاصة موضوع البحث في حق الطعن في القرارات التأديبية ، وضرورة النص القانوني على حق القضاة وأعضاء النيابة العامة في الطعن في القرارات التأديبية الصادرة بحقهم ، ومنح الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة صلاحية الطعن في القرارات التأديبية للكادرات الخاصة ، والتوسُّع في إنشاء المحاكم الإدارية ، وإنشاء شعبة استئنافية إدارية لنظر الاستئناف في الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية والإدارية ، و بأن يمدّ القضاء اليمني رقابته لتصل إلى ملاءمة القرار الإداري للوقائع وعدم الاقتصار على ممارسة رقابة المشروعية .

المقدمة :

تلقي تشريعات الدول على عاتق الموظف العام بوصفه العنصر الثاني من عناصر السلطة الإدارية واجبات عديدة وتحظر عليه القيام ببعض المحظورات بما يحقق حسن أدائه لعمله ، ويؤدي إخلاله بالثقة وعدم التزامه بتلك الواجبات الوظيفية إلى ارتكاب الخطأ التأديبي وتعرضه للمساءلة التأديبية وتوقيع العقوبة التأديبية عليه[1].

إن معاقبة الموظف العام مرتكب الخطأ التأديبي يتم وفق نظام قانوني محكم الضوابط ومحدد الإجراءات هو النظام التأديبي الذي ينتهي بقرار تأديبي تصدره السلطة المختصة بالتأديب فردية كانت أو مجلسية ، ولهذا القرار التأديبي أهمية كبيرة في نطاق العمل الإداري حيث يتحقق من خلاله حسن سير المرافق العامة بطّراد وحماية كل من الوظيفة العامة والمال العام ، و من هنا تخص التشريعات هذا النوع من القرارات الإدارية برعاية خاصة فتنظِّم المسائل المتعلقة به ولعل من بين أبرز تلك المسائل حق الطعن فيه وتحديداً أمام القضاء .

وإذا كان المتَّبع في شأن تأديب الموظفين العموميين خضوعهم للقواعد العامة للنظام التأديبي الذي تتضمنها تشريعات الخدمة المدنية فإن المشرع تقديراً منه للطبيعة الخاصة لبعض الوظائف العامة وضع قواعد تحكم التأديب بالنسبة لها ، وتقوم فكرة تخصيص نظام تأديبي لبعض الطوائف على أساس فرض واجبات وأعباء إضافية على عاتقهم وهو ما يستلزم مقابل ذلك منحهم ضمانات أكثر من

* استاذ مساعد بكلية القانون– جامعة حضرموت.

الضمانات المقررة لبقية العاملين في الدولة[2].

وبالرغم من اتفاق النظم القانونية لموظفي الكادرات الخاصة جميعها فيما يتعلق بالحق في الطعن في القرار التأديبي أمام القضاء إلا إنها تختلف في كثير من المسائل التأديبية من النواحي الإجرائية والموضوعية التي بحاجة إلى البيان والإيضاح ، وهو ما دفعنا إلى اختيار حق الطعن موضوعاً لهذا البحث.

وتبدو أهمية البحث في توضيح المسائل المتعلقة بحق الطعن في القرارات التأديبية للكادرات الوظيفية الخاصة والتركيز على خصوصيته ، حيث يتم البحث في الغالب على الطعن في القرار التأديبي للموظف العام دون تخصيص ، الإسهام في وضع بعض الضوابط التنظيمية المتعلقة بهذا الحق التي غفل التشريع عن ذكرها .

لقد قمنا باختيار ثلاثة كادرات خاصة من ثلاث وظائف مختلفة ، الأولى وظيفة قضائية تتمثل في قضاة المحاكم وأعضاء النيابة العامة ، والثانية وظيفة أكاديمية تتمثل في أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الحكومية ومساعديهم ، والوظيفة الثالثة وظيفة رقابة مالية تتمثل في أعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، ولكل من هؤلاء نظامه القانوني الخاص به فيما يتعلق بحق الطعن في القرار التأديبي مما يتيح فرصة أكثر من المقارنة والتحليل ، وسيكون بحثنا معتمداً على الإطار القانوني الآتي :

* قانون تنظيم السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته بالنسبة للقضاة وأعضاء النيابة العامة.

* قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (39) لسنة 1992م ولائحته التنفيذية بالنسبة للأعضاء الفنيين في الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

* قانون الجامعات اليمنية رقم (18) لسنة 1995م وتعديلاته ولائحته التنفيذية بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات اليمنية ومساعديهم .

بالإضافة إلى قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية بوصفه المرجع العام في شئون الموظفين العموميين من الكادرات الخاصة عندما لا يوجد نص في قوانينهم الخاصة ، و الاستعانة ببعض الأحكام من القضاء اليمني والعربي لتدعيم أو توضيح بعض المسائل البحثية .

استخدمنا في البحث المنهج التحليلي الوصفي للنصوص التشريعية لموضوع الطعن في القرار التأديبي للكادرات الوظيفية الخاصة ، وفي بعض المواطن لجأنا إلى المنهج المقارن في بيان جوانب الشبه والاختلاف لموضوع البحث في التشريع اليمني وبعض التشريعات العربية المقارنة .

خطة البحث :

ستكون خطة البحث على النحو الآتي :

المبحث الأول : مفهوم القرار التأديبي و طبيعته القانونية وفيه ثلاثة مطالب ، الأول : تعريف القرار التأديبي وأركانه ، الثاني : الجهة المختصة بإصدار القرار التأديبي ، الثالث : الطبيعة القانونية للقرار التأديبي للكادرات الخاصة .

المبحث الثاني : القرار التأديبي القابل للطعن وفيه مطلبان ، الأول : ما يقبل الطعن أمام القضاء من القرارات التأديبية للكادرات الخاصة ، الثاني : من له الحق في الطعن في القرار التأديبي .

المبحث الثالث : كيفية مواجهة القرار التأديبي ، وفيه مطلبان المطلب الأول لتعريف الطعن أمام القضاء وأهميته ، والمطلب الثاني سنبيّن فيه السلطة المختصة بنظره .

المبحث الرابع : وسائل المواجهة القضائية للقرار التأديبي وفيه مطلبان ، الأول : دعوى إلغاء القرار التأديبي ، الثاني : دعوى التعويض .

المبحث الأول : تعريف القرار التأديبي ، والجهة المختصة بإصداره:

يعد القرار التأديبي أحد أنواع القرارات الإدارية ، إلا أن له بعض الخصوصية من حيث الجهة المختصة بإصداره ، ومن حيث طبيعته القانونية ، وفي هذا المبحث سنعرض لتعريف القرار التأديبي للكادرات الخاصة في مطلب ، و للجهة التي تصدره في مطلب ثانٍ ، ثم للطبيعة القانونية له في مطلب ثالث .

المطلب الأول : تعريف القرار التأديبي

قبل التطرق إلى تعريف القرار التأديبي لابد لنا أولاً من التطرُّق إلى تعريف القرار الإداري بشكل عام ، فقد عرَّف القضاء الإداري المصري القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزِمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين ، متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً ، وكان الباعث عليه مصلحة عامة "[3].

لكن هذا التعريف تعرَّض للنقد من بعض الفقه العربي الذي رأى أنه يؤدي إلى اللبس بين شروط القرار التي تتعلق بمشروعيته من عدمها أي بموافقته للقانون أو مخالفته له وبين أركان القرار اللازمة لتحقيق كيان القرار ولتحقيق طبيعته أو ماهيته وإذا تخلَّف منها ركن لا نكون أصلاً إزاء قرار إداري ، وهذا التعريف يتضمن الشروط والأركان مجتمعة ، كما أنه يقصر أثر القرار فقط في إحداث مركز قانوني في حين أن أثر القرار أو محله يمكن أن يتسع إلى حد تعديل المراكز القانونية أو إلغائها و ليس مجرد إحداثها[4].

لذلك فإن جانباً آخر من الفقه اتجه إلى وضع تعريف آخر للقرار الإداري يراه أكثر دقة ويتضمن أركانه فقد عرَّف القرار الإداري بأنه " عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة [5]" ، واستناداً إلى هذا التعريف الأخير فإن للقرار الإداري ثلاثة أركان هي :

1) القرار الإداري عمل قانوني.
2) القرار الإداري عمل صادر بالإرادة المنفردة للإدارة.
3) القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية عامة وطنية مختصة.

وينبغي عند ذكر أركان القرار الإداري توضيح الاختلاف بين أركان القرار الإداري وشروطه وعدم الخلط بينهما ، فالأركان ضرورية لتحقيق وجود القرار أو كيانه أو طبيعته بحيث إذا تخلَّف ركن منها لا نكون أصلاً إزاء قرار إداري ، بينما شروط صحة القرار لا تتعلق بكيانه أو ماهيته وإنما بمشروعيته أو عدم مشروعيته ، أي بموافقته للقانون أو مخالفته للقانون ، فالقرار تتحقق طبيعته كقرار إداري بتحقق أركانه ولكنه قد يكون غير مشروع وقابلاً للإلغاء إذا تخلَّف شرط من شروط صحته[6]، وهذه الشروط هي الاختصاص ، الشكل والإجراءات ، السبب ، المحل ، و الغاية.

أما بالنسبة للقرار الإداري التأديبي فقد تعدّدت تعريفاته كذلك ، عرَّفه البعض بأنه " ذلك القرار الصادر من الرئيس الإداري المختص أو من يفوضه على عامل معين ، لخطأ ارتكبه في أثناء تأدية وظيفته ، أو لخطأ من شأنه أن ينعكس على أدائها"[7] ، وعرَّفه آخر بأنه " قرار يصدر من الإدارة بتوقيع الجزاء على الموظف لذنب ارتكبه"[8] ، ووسّع آخر مفهوم القرار الإداري التأديبي فعرَّفه بأنه " إفصاح جهة التأديب الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة تأديبية بمقتضي النظم واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين هو توقيع الجزاء التأديبي ، لقاء ما اقترفه الموظف من مخالفات"[9].

ويبين من التعريفات السابقة للقرار التأديبي بأنه لا يختلف عن غيره من القرارات الإدارية إذ إن له مالها من

أركان ويخضع لما تخضع من أحوال ، ويترتَّب عليه ما يترتَّب عليها من نتائج ، ومع ذلك فإن لهذا القرار التأديبي بعض الخصوصية ، من حيث تعلُّقه بمخاطب مخصوص هو الموظف العام ، ومن حيث تعلُّقه أيضاً بالشأن التأديبي لهذا الموظف على وجه التحديد.

المطلب الثاني : الجهة المختصة بإصدار القرار التأديبي:

تتَّبع اليمن النظام شبه القضائي في تأديب الموظف العام حيث لا يوجد في النظام القضائي اليمني الحالي محاكم تأديبية ، ويُمنح اختصاص الفصل في الدعوى التأديبية المرفوعة ضد الموظف المخالف في الجهات الإدارية لمجالس التأديب ، فالتأديب المجلسي هو الصورة الثانية من نظام التأديب الإداري ويعني أن المشرع يسند إلى المجلس التأديبي سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين العموميين إلى جانب ما توقعه السلطة الرئاسية[10].

وقد أخذ النظام القانوني التأديبي في اليمن بهذه الصورة من صور التأديب الإداري سواء فيما يتعلق بتأديب الموظفين العموميين أو بموظفي بعض الكادرات الخاصة ، وتتميز هذه المجالس التأديبية بين ما تتميز به بأن المشرع لم يترك للسلطة الإدارية أو التنفيذية أمر تشكيلها وإنما قام بنفسه بتحديد هذا التشكيل في نصوص قانونية واضحة في مسعى يحقق ضمانة لحيادية هذه المجالس واستقلاليتها وإبعادها عن أي تأثير .

ويبدو أن المشرع اليمني قد وُفِّق في اختيار نظام التأديب المجلسي المتمثل في مجالس التأديب وتفضيله على المحاكم التأديبية للأسباب الآتية :

- لتناسبه مع الواقع الإداري اليمني الذي يتميز بقلة القضايا التأديبية .
- ما يتطلبه إنشاء المحاكم التأديبية من كلفة مالية وكادر قضائي في ظل شحة الإمكانيات المادية والكفايات البشرية.
- ما يعيب الطريق القضائي في الفصل في القضايا عموماً من بطء الإجراءات وتعقيدها.
- ما يستلزمه نظر المحاكم لمختلف القضايا من علنية قد لا تستوجبها درجة الخطورة والجسامة التي تتميز بها المخالفات التأديبية ، علاوة على بساطة العقوبات التي من الممكن الحكم بها من قِبَل المحكمة ويمكن تحديد جهات الاختصاص بإصدار القرار التأديبي للكادرات الخاصة موضوع البحث على النحو الآتي:

أ) سلطة اتخاذ القرار التأديبي للقضاة وأعضاء النيابة :

يوزِّع القانون اليمني الاختصاص التأديبي للقضاة والنيابة العامة بين بعض السلطات الرئاسية التي لها الحق في إصدار قرارات التنبيه للقضاة وأعضاء العامة على ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم او لمقتضيات وظيفتهم ، كما يمارس مجلس القضاء الأعلى المساءلة التأديبية للقضاة والنيابة العامة .

فبالنسبة للاختصاص التأديبي للسلطة الرئاسية الإشرافية يحق لرئيس المحكمة العليا تنبيه قضاة المحكمة العليا ، وللنائب العام الحق في تنبيه أعضاء النيابة العامة ، ولرئيس هيئة التفتيش القضائي الحق في تنبيه القضاة من درجة رئيس محكمة استئناف فما دون ، ولرئيس محكمة الاستئناف الحق في تنبيه القضاة العاملين في محكمة الاستئناف والمحاكم الابتدائية التابعة لها ، كما يملك رئيس مجلس القضاء الأعلى الحق في تنبيه القضاة كتابة إلى ما يقع منهم من مخالفات لواجباتهم حول مقتضيات وظيفتهم ، وللقاضي أن يتظلم من التنبيه خلال أسبوع من تاريخ إبلاغه به إلى مجلس القضاء الأعلى[11].

ويتضح من النص السابق سعي المشرع اليمني إلى توسيع نطاق السلطات التأديبية الرئاسية على القضاة وأعضاء النيابة العامة ، بخلاف الوضع في بعض الأنظمة القانونية المقارنة الأخرى[12]، و يلاحَظ أن المشرع اليمني لم يمنح وزير العدل أية سلطة تأديبية على القضاة وأعضاء النيابة العامة[13] ، ونؤيد هذا الاتجاه التشريعي لأن فيه الحفاظ على استقلال القضاء ، والاحترام لمبدأ الفصل بين السلطات ، ولأن المحاكمة التأديبية أكثر دخولاً في الوظيفة القضائية منها في الوظيفة الإدارية[14].

ويختص مجلس القضاء الأعلى وحده بتأديب القضاة وأعضاء النيابة العامة عند إخلالهم بواجبات وظيفتهم، وللمجلس أن يحيل محاسبتهم على مجلس محاسبة يتكون من ثلاثة أعضاء من المجلس أو من ثلاثة من القضاة [15] ، ويتشكَّل مجلس القضاء الأعلى على النحو التالي[16]:

1) رئيس المحكمة العليا رئيساً
2) وزير العدل عضواً
3) النائب العام عضواً
4) أمين عام المجلس عضواً
5) رئيس هيئة التفتيش القضائي عضواً
6) ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية، على أن لا يقل درجة كل منهم عن قاضي محكمة استئناف .

ويأتي إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى على النحو السابق ليؤكد استقلالية السلطة القضائية بعد أن كانت محل شك ومثار نقد من قبل الفقه اليمني حيث كان ما يقرب من نصف أعضائه من السلطة التنفيذية[17].

ب) سلطة اتخاذ القرار التأديبي لأعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة :

يشبه وضع أعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة فيما يتعلق بالجهة المختصة بإصدار القرارات التأديبية وضع نظرائهم القضاة وأعضاء النيابة العامة ، فقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز السلطة التأديبية بالسلطات الإدارية الرئاسية ومجالس التأديب[18]، فبالنسبة للسلطات الرئاسية التأديبية لأعضاء الجهاز التي يحق لها إصدار القرارات التأديبية يكون الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية على الوجه الآتي :

أ- لرئيس الجهاز الحق في إصدار قرارات التأديب بتوقيع العقوبات الآتية : التنبيه المكتوب، الإنذار ،الخصم من الراتب ، الحرمان من العلاوة السنوية ، الحرمان من الترفيع .

ب- لنائب رئيس الجهاز توقيع أي من العقوبات الآتية : التنبيه المكتوب ، الإنذار ، الخصم من الراتب ، الحرمان من العلاوة السنوية .

ج- لرئيس القطاع : توقيع أي من العقوبات الآتية : التنبيه المكتوب، الإنذار، الخصم من الراتب .

د- لرئيس الإدارة المركزية : توقيع أي من العقوبتين الآتيتين : التنبيه المكتوب ، الإنذار .

هـ - لمدير الإدارة العامة : توقيع عقوبة التنبيه المكتوب .

إلى جانب السلطات الرئاسية تختص المجالس التأديبية بممارسة السلطة التأديبية على الأعضاء الفنيين بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، وهناك نوعان من هذه المجالس تصدر قراراتها على النحو الآتي :

أ) قرار مجلس التأديب الأعلى :

يختص بالمحاكمة التأديبية لشاغلي الوظائف العليا بالجهاز مجلس تأديبي يشكله رئيس الجمهورية من غير أعضاء الحكومة بناءً على عرض رئيس الجهاز[19]، وتتم الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من

رئيس الجهاز بعد استصدار إذن من رئيس الجمهورية بالإحالة وهو ما يعد أحد العيوب على النص القانوني السابق لأن في ذلك تقييداً للحق التأديبي لرئيس الجهاز ، ونرى فيه إخلالاً بمبدأ الاستقلالية التي يتمتع بها هذا الجهاز الرقابي المهم ، بالإضافة إلى عدم تحديد النص عدد الأعضاء ولا نوعية الكفايات والشروط الواجب توافرها فيهم .

ت) قرار مجلس التأديب العادي :

يختص بمحاكمة بقية أعضاء الجهاز مجلس تأديبي يشكل من نائب رئيس الجهاز رئيسا ، وعضوية أربعة أعضاء من شاغلي الوظائف الرقابية العليا بالجهاز يتم تحديدهم بقرار من رئيس الجهاز .

ويحق لمجلس التأديب إصدار القرار التأديبي بتوقيع أية عقوبة من العقوبات الآتية : التنبيه المكتوب ، الإنذار ،الخصم من الراتب ، الحرمان من العلاوة السنوية ، الحرمان من الترفيع ، القهقرة ، الفصل من الخدمة ، ما يعني اتساع نطاق السلطة التأديبية لهذا المجلس.

ج) سلطة اتخاذ القرار التأديبي لأعضاء هيئة التدريس ومساعديهم في الجامعات اليمنية الحكومية :

حصر المشرع اليمني السلطة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس ومساعديهم في الجامعات اليمنية الحكومية في مجلس التأديب الذي نص على تشكيله لهذا الغرض، ولم يمنح أية جهة أخرى في الجامعة بدءاً من عميد الكلية ومروراً بنواب رئيس الجامعة وانتهاءً برئيسها الحق في توقيع أية عقوبة تأديبية ، ويُشكَّل مجلس التأديب في كل جامعة يمنية حكومية في كل سنة على النحو الآتي[20]:

1- نائب رئيس الجامعة للشؤون الأكاديمية. رئيساً

2- ثلاثة من أعضاء هيئة التدريس متخصصين في الشريعة والقانون أو الحقوق يختارهم عميد كلية الشريعة والقانون أو الحقوق أو عميد أي كلية مماثلة وذلك من بين الأساتذة والأساتذة المشاركين. أعضاء

3- أستاذ يختاره المساءل. عضواً

4- ممثل عن نقابة أعضاء هيئة التدريس بالجامعة تختاره النقابة. عضواً

ويلاحظ على تشكيل المجلس اتساعه وكثرة أعضائه مما يؤدي إلى صعوبة انعقاده ومن ثم احتياجه إلى مدى زمني أطول لنظر المخالفات خصوصاً مع اشتراط حضور جميع أعضائه لصحة جلساته، وإسناد رئاسته لنائب رئيس الجامعة ، و طبيعته الإدارية الخالصة، إلا أن للمجلس بعض الضمانات كالفصل بين سلطتي الاتهام والتأديب من خلال النص على عدم جواز الجمع بين عضوية لجنة التحقيق ومجلس التأديب، و جعل نصف تكوينه من القانونيين وهو ما يمثل ضمانة تأديبية للعضو المحال إليه[21].

المطلب الثالث : الطبيعة القانونية للقرار التأديبي للكادرات الخاصة :

يُقصَد بطبيعة القرار التأديبي تحديد ما إذا كان هذا القرار قراراً إدارياً بالمعنى المستقر والمتعارف عليه في القانون الإداري أم أنه حكم قضائي يتمتع بما تتمتع به الأحكام القضائية من حجية ومزايا ، وقد اختلفت النظرة التشريعية للمشرع اليمني تجاه القرار التأديبي الصادر بحق الموظفين العموميين من الكادرات الخاصة موضوع البحث ، وسنبين في هذا المطلب طبيعة هذه القرارات التأديبية على النحو الآتي :

أ) طبيعة القرار التأديبي للقضاة وأعضاء النيابة العامة:

لم يحدد المشرع طبيعة القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء ولم يُشِر إلى قابليتها للطعن ، فاختلف الفقه اليمني في تكييفها فهناك من يرى أنها تعد أحكاماً قضائية نهائية[22]، وبين من يرى أنها قرارات إدارية وليست أحكاماً قضائية تبعاً للصفة الإدارية .

كما يرى . للجهة الصادرة عنها تلك القرارات وهي مجلس التأديب[23].

وبرأينا أن ما يصدره مجلس القضاء الأعلى بشأن الدعوى التأديبية للقضاة و أعضاء النيابة هو عمل يرقى إلى مرتبة الحكم القضائي أكثر من كونه قراراً إدارياً ، فالقانون نفسه أصبغه بهذا الوصف[24]، كما أن تشكيل مجلس القضاء الأعلى حسب التعديل الأخير للقانون يجعل منه هيئة قضائية شبه كاملة فيما لو استبعدنا وزير العدل من تشكيله بصفته التنفيذية ، أضف إلى ذلك عدم اشتراط القانون خضوع القرار التأديبي للقضاة وأعضاء النيابة العامة للمصادقة من قِبل جهة أخرى و إنما جعله قراراً نهائياً

ب) طبيعة القرار التأديبي لأعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة :

لا خلاف بأن القرار التأديبي الذي تصدره السلطة الرئاسية في الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بحق أعضائه الفنيين هو قرار إداري بالنظر إلى امتلاكه لكل مقومات و أركان القرار الإداري التي ذكرناها في مطلب سابق[25]، والأمر نفسه يصدق بالنسبة للقرارات التأديبية التي تصدرها المجالس التأديبية المختصة بنظر الدعوى التأديبية المرفوعة ضد أعضاء الجهاز سواء من شاغلي الوظائف الرقابية العليا الذين يختص مجلس التأديب الأعلى بمساءلتهم ، أو من هم دونهم من الأعضاء الذين يُساءلون تأديبياً من قِبل مجلس التأديب العادي، فهذه المجالس التأديبية ـ كما سبق . تتشكَّل من أعضاء إداريين مما يُبعِد أية صبغة قضائية على ما تصدره من القرارات التي تكتسب الصبغة الإدارية الخالصة .

ج) طبيعة القرار التأديبي لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات :

خلافاً لما يقرره المشرع اليمني بشأن تحديد الجهة التي تختص بالمساءلة التأديبية لأعضاء السلطة القضائية و أعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إذ يمنح السلطات الرئاسية عليها بعض السلطة التأديبية ، فإنه غلَّ يد السلطات الرئاسية في الجامعات اليمنية عن ممارسة أية اختصاص تأديبي ، فلا عمداء الكليات ولا نواب رؤساء الجامعات و لا رؤساء الجامعات أنفسهم يستطيعون اتخاذ أية عقوبة ضد أي من المخالفين من أعضاء هيئة التدريس أو مساعديهم عند ارتكابهم لأية مخالفة تستحق التأديب ، ويُمنح هذا الحق حصرياً لمجلس التأديب بالجامعة الذي تكون مساءلة جميع أعضاء هيئة التدريس ومساعديهم عن المخالفات التي تُنسب إليهم[26].

ولو نظرنا في تشكيل مجلس التأديب الجامعي لوجدناه يتشكَّل من أعضاء جميعهم إداريون من منتسبي الجامعة ، ويترتَّب على ذلك الطبيعة الإدارية الكاملة للقرارات التأديبية التي يصدرها ، وإن كانت هذه القرارات غير نهائية حيث تحتاج إلى التصديق من قبل جهات أخرى .

المبحث الثاني : القرار التأديبي القابل للطعن أمام القضاء

إذا كانت القاعدة العامة بشأن القرارات الإدارية جواز التظلم منها إدارياً وهو ما يسري على القرار الذي يصدر من السلطة التأديبية الرئاسية ، فإن الأمر بالنسبة للطعن في القرار التأديبي للكادرات الخاصة ليس بهذا الإطلاق ، ذلك أن من القرارات التأديبية ما لا يجوز مواجهته قضائياً ، ومن جانب آخر فإن من هذه القرارات التأديبية أيضاً ما لا يكفي أن يصدر عن جهة تأديبية مختصة فقط ، بل يجب أن يتوافر فيه شرط آخر مهم حتى يمكن اعتباره قراراً قابلاً للطعن

ونقصد بها الشرط أن يكون القرار نهائياً ، و سنبين في هذا المبحث ما يقبل الطعن من القرارات التأديبية للكادرات الخاصة موضوع البحث في المطلب الأول ، ثم نبين في المطلب الثاني مسألة المصادقة على القرار التأديبي، ثم نعرض في المطلب الثالث لمن يحق له الطعن في القرار التأديبي .

المطلب الأول : ما يقبل الطعن أمام القضاء من القرارات التأديبية للكادرات الخاصة

أ) لم يُشِر قانون السلطة القضائية اليمني إلى قابلية القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى أو المجلس التأديبي الخاص للطعن أمام القضاء ، لكن بعض الفقه اليمني تصدى لهذه المسألة و رأى أحقية القضاة وأعضاء النيابة العامة في الطعن عليها بالنقض أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا للجمهورية[27]، وعزَّز البعض رأيه في منح الحق في الطعن في القرار التأديبي للقضاة بالحجج والأسانيد الآتية[28]:

- أن قانون السلطة القضائية لم ينص على عدم جواز الطعن في الأحكام التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى ، والأصل في الأحكام القضائية . عموماً . هو قابليتها للطعن عليها ، والاستثناء هو عدم جواز الطعن عليها ، والاستثناء لا يتقرر إلا بنص وهو ما لم يتم .
- أن حق الطعن في الأحكام التأديبية الصادرة بحق القضاة وأعضاء النيابة العامة هو ضمانة جوهرية وضرورية لإرساء العدل لا يجوز حرمان أعضاء الهيئات القضائية منها .
- قد تصدر من مجلس القضاء الأعلى في خصوص الدعاوى التأديبية أحكام يشوبها البطلان .

والواقع أن عدم الإشارة القانونية لحق القضاة و أعضاء النيابة العامة في الطعن في القرارات التأديبية أمر مستغرب من المشرع بالرغم من إجراء أكثر من تعديل على قانون السلطة القضائية ، و يعد قصوراً تشريعياً يجب سدُّه في أي تعديل لاحق على القانون المذكور .

ب) حصر المشرع اليمني حق العضو الفني في الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الطعن في اثنين فقط من القرارات التأديبية التي تصدر بحقه من المجالس التأديبية ، فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز أنه يجوز للعضو الفني في حالة توقيع أي من عقوبتي القهقرة في الوظيفة أو الفصل من الخدمة بحق عضو الجهاز الطعن في القرار أمام القضاء[29]، مما يعني أن بقية القرارات التي تقضي بتوقيع أي من العقوبات التأديبية الأخرى لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء ، وإن كان هذا لا يُسقِط حق عضو الجهاز في التظلم الإداري منها[30].

ونرى أن لفظة (القضاء) الواردة في النص القانوني السابق يُفهم منها أنه يجوز الطعن في تلك القرارات التأديبية المتعلقة بالعقوبتين المذكورتين في أية درجة من درجات التقاضي الابتدائية والاستئنافية ، كما يجوز رفع الطعن أمام المحكمة العليا ممثلة بالدائرة الإدارية ، غير أن الأمر . برأينا . يستوجب تحديداً للدرجة القضائية التي يجوز الطعن أمامها في القرار التأديبي إسوة بما تضمنته اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية الحكومية على النحو الذي سيأتي . ولعله كان من المناسب أيضاً أن يوسَّع نطاق الحق في الطعن في قرارات المجلس التأديبي ليشمل العقوبات التي تخص هذا المجلس جميعها أسوة بالاتجاه التشريعي الذي يمنح غيرهم هذا الحق بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات ، و الاتجاه الفقهي بالنسبة للقضاة وأعضاء النيابة العامة .

ت) اتسم سلوك المشرع اليمني بالنسبة للقرارات التأديبية الخاصة بأعضاء هيئة التدريس ومساعديهم

في الجامعات اليمنية الحكومية بالوضوح و التفصيل ، فعضو هيئة التدريس وعضو هيئة التدريس المساعد مُنِحا الحق في طلب الرقابة القضائية على القرار التأديبي الصادر بحقهما المتضمن عقوبة أو جزاءً تأديبياً ، حيث أخضع قانون الجامعات اليمنية قرار مجلس التأديب بالفصل من الخدمة للطعن بالإلغاء أمام الشعبة الإدارية بالمحكمة العليا[31]، وجاءت لائحة القانون بالأمر نفسه وزادت عليه بجعل بقية قرارات المجلس الصادرة بتوقيع أي من العقوبات الأخرى المصادق عليها حزمة مستقلة بذاتها تجوز الطعن فيها بالإلغاء والتعويض أمام المحكمة الابتدائية المختصة[32].

وبرأينا أن المشرع اليمني حسناً فعل بتقرير حق أعضاء هيئة التدريس ومساعديهم في الجامعات اليمنية بمنحهم حق الطعن القضائي في جميع القرارات التأديبية[33]، لكننا لسنا مع حصر حق الطعن في قرار الفصل من الخدمة أمام المحكمة العليا للجمهورية لأن ذلك سيؤدي إلى حرمان هذا الموظف من درجة من درجات التقاضي فيما لو مُنح هذا الحق بشكل مطلق ، حيث سيكون الباب مفتوحاً أمامه للجوء إلى المحكمة الابتدائية ، ثم استئناف حكمها أمام المحكمة الاستئنافية ، ثم الطعن في الحكم الاستئنافي أمام المحكمة العليا ، وفي هذه الحالات المتعددة المتوالية سيقل بلا شك هامش الخطأ وسيتحقق هامش أوسع من العدل والإنصاف .

خصوصية القرار التأديبي بالفصل من الخدمة :

يعد القرار التأديبي القاضي بتوقيع عقوبة فصل الموظف العام المساءل من الخدمة أخطر القرارات التأديبية بسبب ما يترتب على توقيع هذه العقوبة الخطيرة من آثار مادية ومعنوية بالنسبة للموظف ، فبهذا القرار تنتهي العلاقة الوظيفية ، و قد تطال آثارها في بعض الأحوال حق الموظف في المعاش ، ولهذا تحيط النظم القانونية هذا القرار الخطير بضمانات مهمة من شأنها أن تبث في نفس الموظف المعاقب بالفصل الطمأنينة ، وتجنيب الحكم عليه بعيداً عن العوامل المؤثرة الحزبية منها أو السياسية أو الشخصية ، ومن أهم هذه الضمانات :

- أن القرار التأديبي بفصل الموظف العام لا يملك الحق في إصداره إلا هيئة جماعية هي مجالس التأديب في الدول التي تتبع النظام شبه القضائي (المجلسي) في التأديب كاليمن والأردن ، أو من قبل المحاكم التأديبية في الدول ذات نظام التأديب القضائي كمصر .
- منح الموظف الذي تقرر فصله تأديبياً الحق في الطعن القضائي في القرار التأديبي بكل ما يتضمنه من ضمانات في المحاكمات القضائية .

جدير بالذكر هنا أن قرارات مجالس التأديب الصادرة في شان المخالفات المنسوبة الى العضو الفني في الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بتوقيع عقوبتي القهقرة في الوظيفة أو الفصل من الخدمة ، ومثلها القرارات التأديبية التي تصدر بحق عضو هيئة التدريس ومساعده في الجامعات اليمني الحكومية تعد قرارات غير نهائية ، ولا تكتسب هذه الصفة إلا بعد اعتمادها من قبل السلطة المختصة بالتعيين .

المطلب الثاني : المصادقة على القرار التأديبي

الأصل أن القرار الإداري يصدر من السلطة المختصة بإصداره بصيغة النفاذ ويكون واجب التنفيذ بمجرد صدوره دون حاجة إلى التصديق أو الموافقة من أية جهة أخرى أعلى وهو المقصود بنهائية القرار التأديبي[34]، لكن المشرِّع في بعض الأحوال قد يشترط تعليق تنفيذ بعض القرارات على مصادقة جهات معينة ، وينطوي شرط المصادقة على القرار على أهمية كبيرة

، فما صدر لا يكون قراراً إدارياً وإنما مجرد مشروع قرار أو قراراً تمهيدياً كما يسمّيه بعض الفقه[35]، ولذا يسمى ما يصدر حينها بالتوصية بالموافقة هذا من جانب ، ومن جانب آخر لا تسري الآثار المترتبة على هذا التصرف الإداري من حيث الميعاد إلا من تاريخ المصادقة عليه .

وفيما يتعلق باشتراط خضوع القرارات التأديبية للكادرات الخاصة موضوع البحث للمصادقة اختلف الاتجاه التشريعي ، ففي حين أكسب المشرع ما يصدر من قرارات تأديبية بحق القضاة وأعضاء النيابة العامة من المجالس التأديبية المختصة صفة النهائية أو التنفيذية ومن ثم إمكانية الطعن فيها مباشرة أمام القضاء المختص ، فإن القرارات التأديبية لكل من أعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، وأعضاء هيئة التدريس في الجامعات اليمنية ومساعديهم لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها من جهات إدارية محددة ، هي السلطة المختصة بالتعيين في الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة[36]، ورئيس الجامعة أو مجلسها بالنسبة للجامعات[37].

لكن ماذا لو لم تصدر المصادقة ؟

لم يحدِّد المشرِّع فترة زمنية يجب خلالها التصديق على القرار التأديبي ، وإذا كانت اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات قد تضمنت إشارة إلى قيام رئيس الجامعة بإخطار عضو هيئة التدريس أو مساعده بقرار المجلس التأديبي خلال أسبوع من تاريخ المصادقة عليه[38] فإن اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة سكتت عن ذكر هذه الجزئية ، وفي ظل هذا الوضع فإن الحال لن يتعدى فرضين :

الفرض الأول : تأخير المصادقة على القرار التأديبي

الفرض الثاني : رفض المصادقة على القرار

على أن الإشكال في الفرض الأول أقل وأخف وطأة منه في الفرض الثاني الذي يترتَّب عليه نسف وتعطيل تام للإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف المحال للتأديب .

لقد كان الأولى بالمشرع .كما نرى . تجنباً لأي خلاف أو إشكال قد ينشأ أن يُلزِم السلطة التي يمنحها حق المصادقة على القرار التأديبي بإصدار هذه المصادقة إما فور صدور قرار المجلس التأديبي أو خلال فترة زمنية محددة أسبوع على سبيل المثال ، وألا يترك أمر المصادقة من المسائل التقديرية لهذه السلطة إن شاءت فعلته و إن لم تشأ لم تفعل في ضوء قبولها أو عدم قبولها بهذا القرار .

المطلب الثالث : من له الحق في الطعن في القرار التأديبي:

يحق الطعن في القرار التأديبي لكل من الموظف الذي صدر ضده هذا القرار ، كما يحق الطعن فيه للجهة صاحبة الحق في الإحالة إلى التأديب ، وبناءً على ذلك فإن الحق في الطعن في القرارات التأديبية للكادرات الوظيفية موضوع البحث يملكه القضاة وأعضاء النيابة العامة ، والأعضاء الفنيون في الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، وأعضاء هيئة التدريس ومساعدوهم في الجامعات اليمنية الحكومية ، ورؤساء الجامعات اليمنية الحكومية ، ويملك هؤلاء حق الطعن أمام المحكمة العليا للجمهورية في الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية والمحاكم الاستئنافية المتعلقة بالقرارات التأديبية التي يجوز الطعن فيها أمام هذه المحاكم ، أما الحكم الصادر في الدعوى المرفوعة أمام المحكمة العليا فلا يجوز الطعن فيه بوصفه صادراً عن المحكمة الأعلى درجة .

هل يملك الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في اليمن حق الطعن في القرارات التأديبية ؟

قبل الإجابة عن هذا التساؤل نؤكد أولاً أن جهاز

الرقابة المالية الأعلى في اليمن يمارس بحسب قانونه الرقابة القانونية على الجهات الخاضعة لاختصاصه الرقابي ، ويُقصّد بالرقابة القانونية فحص ومراقبة القرارات الصادرة عن تلك الجهات بشأن المخالفات المالية التي تقع فيها ، والتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بشأنها ، وأن المسئولية قد حدِّدت ، وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها ، والتحقق من أن الجزاء الموقَّع يتناسب مع جسامة المخالفة[39]، ومعروف أن المخالفات المالية تمثِّل حجر الأساس في نظام المساءلة التأديبية للموظف العام .

وبالرغم من تمتُّع الكثير من الهيئات الرقابية العليا في الدول العربية والعالم بالحق في مباشرة المساءلة التأديبية بنفسها[40]، فإن المشرع اليمني حصر أثر الجهاز في هذا المجال عند حدود الرقابة المالية دون مباشرة سلطة التأديب لاعتبارات معينة ارتآها، و أقصى ما قرره المشرع للجهاز هو الحق في إبداء الملاحظات على الأحكام والقرارات التأديبية الصادرة في المخالفات المالية ، و طلب إعادة النظر في القرار التأديبي ، وطلب تقديم الموظف للمحاكمة التأديبية[41].

مما سبق يمكن القول أن الحق في الطعن في القرارات التأديبية لا يملكه الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في اليمن بالنظر إلى عدم ممارسته سلطة التأديب مثل نظرائه من الأجهزة الرقابية المناظرة ، و بالنظر أيضاً إلى عدم منحه هذا الحق بنص القانون واقتصار مجال رقابته على طلب الإحالة على المحاكمة التأديبية فقط وقد كان حرياً بالمشرع اليمني ـ كما يرى البعض ـ ونحن معه فيما يراه أن يقر للجهاز صلاحية الطعن في القرارات التأديبية الصادرة في شأن المخالفات المذكورة كمؤيّد قانوني يضمن فعالية رقابة الجهاز في هذا الجانب[42]، مستفيداً من تجربة نظيره المشرع المصري الذي يمنح الجهاز المركزي للمحاسبة الحق في الطعن في القرارات والأحكام التأديبية [43] رغم عدم امتلاكه سلطة التأديب .

المبحث الثالث : كيفية مواجهة القرار التأديبي

عندما تناولنا في مبحث سابق الجهات المختصة بإصدار القرارات التأديبية تبيَّن أنها ثمرة اجتهاد بشري متمثل في السلطات الرئاسية أو مجالس التأديب ، و من البديهي والحال هكذا أن لا تخلو من العيب أو أن يجانبها الصواب ، و تقتضي العدالة أن يمكَّن المخاطَب بالقرار الإداري من مواجهته بشتى الطرائق صور المواجهة الإدارية منها عن طريق التظلم الإداري ، والقضائية بالطعن أمام القضاء ، وسنخصص المطلب الأول لتعريف الطعن أمام القضاء وأهميته ، والمطلب الثاني سنبيّن فيه السلطة المختصة بنظره المتمثّلة في المحاكم بأنواعها المختلفة الإدارية المتخصصة ، و الابتدائية ، والدائرة الإدارية بالمحكمة العليا للجمهورية[44].

المطلب الأول : تعريف الطعن القضائي وأهميته:

يُقصَد بالطعن القضائي ذلك الطعن الذي يضع فيه الشخص أمام القاضي ادعاءً قانونياً ، متبعاً الإجراءات والأشكال المفروضة بهدف الحصول على نتيجة معينة بواسطة حكم قضائي[45].

إن الطعن القضائي في القرار التأديبي من أهم الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام في المجال التأديبي بعد توقيع العقوبة عليه ، ويمثل هذا الطعن الملاذ الأخير لإلغاء العقوبة التأديبية والتخلص من آثارها ، فحق الموظف مكفول قانوناً بالطعن في القرار أو الحكم الصادر بتوقيع الجزاء بحقه إلغاءً أو تعويضاً ، وفقاً للشروط و الأوضاع المقررة قانوناً[46].

و يمنح المشرع الموظف المعاقب تأديبياً الحق في اللجوء إلى القضاء لما يحتله من مكانة مهمة في ضمن منظومة سلطات الدولة ، فهو السلطة التي

تختص بتطبيق أحكام القانون وتحقيق العدالة من خلال إصدار الأحكام فيما يُرفع إليه من قضايا ، وتقرير العقوبات بحق من يثبت إدانته من المتهمين وتقرير الحقوق لأصحابها .

ولكي يؤدي القضاء هذه المهمة قررت له النصوص الدستورية والقانونية الاستقلال التام عن بقية السلطات في الدولة وأحاطت القضاة وأعضاء النيابة العامة بالحصانة من العزل[47]، بما يمكِّنهم من ممارسة أعمالهم في ظل أجواء الطمأنينة والاستقرار ، وتجعل أحكامهم تحظى بالرضا والقبول من قبل أفراد المجتمع

الفرع الثاني : الجهة المختصة بنظر الطعن أمام القضاء :

نظراً لعدم وجود قضاء إداري مستقل فإن الجهة التي يُرفع إليها تظلم الموظفين العموميين ومنهم موظفو الكادرات الخاصة موضوع البحث فإن المحاكم الابتدائية مُنحت ولاية عامة في نظر كافة المنازعات التي ترفع إليها بغض النظر عن نوعها، ويجد هذا القول تأييداً من قبل القضاء اليمني[48]، وظل هذا الحال قائماً حتى أُنشأت مؤخراً المحاكم الإدارية التي مُنحت اختصاصات من بينها النظر والفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ومن بينها القرار الصادر عن مجلس التأديب، ويُطعن في أحكام هذه المحاكم الإدارية أمام المحاكم الاستئنافية ، ثم أمام المحكمة العليا للجمهورية، وسنعرض هنا لهذه الجهات القضائية .

أولاً : المحاكم الابتدائية:

تكون للمحكمة الابتدائية الولاية العامة للنظر في جميع القضايا و تتألف هيئة الحكم في المحكمة الابتدائية من قاض فرد، ويجوز في حالة توفر عدد كاف من القضاة، أن تؤلف من ثلاثة قضاة ، وأحكام المحكمة الابتدائية قابلة للاستئناف، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ويدخل في عداد المحاكم الابتدائية صاحبة الولاية العامة بعض المحاكم الابتدائية الإدارية التي أُنشأت مؤخراً بالقرار رقم (177) لمجلس القضاء الأعلى استجابة كما يبدو للدعوات المتكررة والعديدة للفقه اليمني ، ومن المؤمَّل أن تكون نواة للقضاء الإداري المستقل في اليمن مستقبلاً[49].

ويلاحظ هنا أن محاكم الدرجة الأولى سواء أكانت المحاكم الإدارية المتخصصة منها أو المحاكم الابتدائية الأخرى لم يُنَص صراحة على اختصاصها بنظر الطعون في القرارات التأديبية للكادرات الخاصة إلا تلك المتعلقة بأعضاء هيئة التدريس في الجامعات اليمنية فقط[50] ، لكن يعني ذلك لا يعني حرمان أعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة من الطعن أمامها فيما يصدر بحقهم من قرارات تأديبية .

ثانياً : المحاكم الاستئنافية:

تأتي المحاكم الاستئنافية في المرتبة الثانية من حيث الترتيب الهرمي في النظام القضائي اليمني فهي محاكم درجة ثانية، وتشكل هذه المحاكم في كل محافظة ويكون مقرها عاصمة المحافظة، وتتألف من رئيس ونائب أو أكثر من رؤساء الشُعب الاستئنافية وقضاتها وتتألف هيئة الحكم في كل شعبة من شُعب محكمة الاستئناف من ثلاثة قضاة، أما اختصاص هذه المحكمة فهو الفصل في القضايا التي أجاز القانون الطعن فيها بالاستئناف ومن بينها القضايا التي تفصل فيها المحاكم الإدارية إضافة إلى القضايا الأخرى التي هي من اختصاصها بمقتضى أي قانون آخر[51].

ثالثاً : المحكمة العليا للجمهورية (الدائرة الإدارية):

ينص القانون اليمني على أن تختص المحكمة العليا

للجمهورية ممثلة بدائرتها الإدارية بنظر الطعن بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في القرارات الإدارية التي تصدرها محاكم الدرجة الأدنى (محاكم الاستئناف)[52] ،غير أن هذا النص العام لا ينطبق بشكل مطلق فيما يتعلق بالكادرات الخاصة حيث يستدعي الأمر التفصيل الآتي :

ففيما يخص أعضاء هيئة التدريس في الجامعات اليمنية ومساعديهم تختص الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا بالنظر ابتداءً في الطعون في قرارات الفصل من الخدمة الصادرة بحق أعضاء هيئة التدريس في الجامعات اليمنية إذ يتقرر لها ذلك بنص القانون[53]، ويتسع اختصاصها بالنسبة لأعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ليشمل قرارات مجلس التأديب الصادرة في شان المخالفات المنسوبة اليهم إذا كانت صادرة بتوقيع عقوبة القهقرة في الوظيفة أو الفصل من الخدمة[54].

ويتضح من النصوص السابقة أن المشرع اليمني يقطع الطريق أمام هاتين الشريحتين من الكادرات الخاصة للطعن أمام الجهات القضائية الأدنى في القرارات التأديبية المذكورة ، ولكنه في الوقت يمنح هامشاً من حرية المواجهة للقرارات التأديبية الصادرة بحق أعضاء هيئة التدريس في الجامعات أمام المحاكم الابتدائية فيما عدا قرارات الفصل من الخدمة كما سبق ، أما بالنسبة للقضاة وأعضاء النيابة العامة فقد سكت المشرع عن ذكر حقهم في الطعن في قراراتهم التأديبية ، لكن الفقه اليمني تصدى ـ كما سبق ـ للموضوع ورأى حقهم في ذلك .

المبحث الرابع : وسائل المواجهة القضائية للقرار التأديبي:

يمنح القانون اليمني الموظف المعاقَب تأديبياً وسائل قانونية لمواجهة القرار التأديبي ، وتتمثَّل هذه الوسائل بصورة رئيسية في نوعين من الدعاوى القضائية هما دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض ، فيفتح الباب أمام القضاء لممارسة رقابته على الإدارة ، وسنحاول هنا أن نعرض بإيجاز لأهم المسائل المتعلقة بهاتين الوسيلتين القضائيتين فنخصص لكل منهما مطلباً .

المطلب الأول : دعوى إلغاء القرار التأديبي:

في هذا المطلب سنعرض لتعريف دعوى إلغاء القرار التأديبي ، وتحديد شروطها في الفرع الأول ، ثم نبيّن أسباب الحكم بإلغاء القرار التأديبي في الفرع الثاني .

الفرع الأول : تعريف دعوى الإلغاء وشروطها:

يُعرِّف القضاء اليمني دعوى الإلغاء بأنها دعوى قضائية تُرفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون ، ... وتعدُّ دعوى الإلغاء أهم وسائل حماية المشروعية إذ تؤدي إلى ترتُّب البطلان كجزاء يصيب القرار الإداري المخالف للقانون ، فهي دعوى مقامة ضد القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة (السلطة التنفيذية) عندما تخرج فيها عن ضوابط مبدأ المشروعية أو الخضوع للقانون[55]، أما دعوى إلغاء القرار التأديبي فتعرّف بأنها دعوى قضائية تُرفع للمطالبة بإلغاء القرار التأديبي (الإداري) المعيب[56]، ولا تختلف دعوى إلغاء القرار التأديبي عن دعوى إلغاء أي قرار إداري آخر يرى الموظف العام الذي صدر بحقه هذا القرار عدم مشروعيته أو تسبيبه الضرر له فيقرر مواجهته و مخاصمة الإدارة أمام القضاء طلباً في عدالته وطمعاً في إنصافه.

وتنبع أهمية دعوى الإلغاء من كونها أهم وأكثر صور الرقابة القضائية قوة وفاعلية في حماية مبدأ الشرعية حسبما بينت المحكمة العليا في حكمها السابق، فمن خلالها يتم فحص مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها ويتم ذلك من قبل جهة قضائية تمتلك مميزات الاستقلالية والحياد والنزاهة والخبرة القانونية

الكافية بما يمكنها من إصدار الحكم في النزاعات الإدارية .

وينبغي التنويه قبل الخوض في الموضوع إلى أن اليمن التي تأخذ بالنظام القضائي الموحد لا يوجد بها قانون لإجراءات التقاضي في مواجهة الإدارة وفي ظل هذا الوضع فإن الفقه الإداري اليمني[57] يرى تطبيق مبادئ وأحكام قانون المرافعات اليمني على منازعات الإدارة على الرغم من عدم اشتماله على أية قاعدة خاصة بهذه المنازعات سواء ما تعلق منها بالطعون في القرارات الإدارية أو ما يتعلق منها بدعاوى التعويض على الإدارة .

شروط قبول دعوى الإلغاء :

لكي يتم قبول دعوى إلغاء القرار التأديبي يجب أن تتوافر شروط معينة هي :

أ) شروط تتعلق بطبيعة القرار التأديبي المطلوب إلغاؤه :

فهذا القرار التأديبي يجب أن يصدر عن جهة إدارية وطنية سواء أكانت هذه الجهة سلطة رئاسية إدارية أو هيئة جماعية تتمثل في مجالس التأديب، وأن يكون نهائياً على النحو الذي سبق توضيحه عند الكلام عن طبيعة القرار التأديبي ، و يشترط أيضاً أن يؤثر هذا القرار بذاته في المركز القانوني للمدعي .

ب) شروط تتعلق برافع دعوى الإلغاء :

لا تُقبل دعوى إلغاء القرار التأديبي من أي شخص ، بل يشترط أن يكون لمن يرفعها صفة تخوله تقديم الطعن القضائي من خلال مصلحة يرتجى تحقيقها من رفع الدعوى، وقد اشترط القانون اليمني توافر المصلحة في رافع الدعوى أو الطلب أو الدفع حيث ينص قانون المرافعات أنه " لا تقبل أي دعوى أو طلب أو دفع لا تكون لصاحبه مصلحة يقرها القانون"[58]، ولا يشترط أن تكون المصلحة مادية بل يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن تكون هناك مصلحة أدبية أو معنوية لرافعها في الطعن في القرار[59].

ج) شروط تعلق بالإجراءات والمواعيد :

من أهمها ميعاد رفع الدعوى ويقصد به المدة الزمنية القانونية لرفع الدعوى أمام القضاء المختص، فإذا مضت هذه المدة فإن القرار الإداري يصير محصناً بمضي المدة ويكون المدعي قد أسقط حقه في اللجوء إلى القضاء في المدة القانونية ، و الميعاد المقرر قانوناً للطعن في الأحكام القضائية هو ستون يوماً[60]، ويمكن اعتمادها مدة للطعن في القرار الإداري ، ويسري هذا الحكم بالنسبة للطاعنين من الكادرات الخاصة عموماً .

لكن مما ينبغي الوقوف عنده فيما يتعلق بميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية ما يتعلق بالقرار الصادر عن مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس ومساعديهم في الجامعات اليمنية الحكومية ، حيث تقرر لائحة القانون إخضاع هذا القرار المتعلق بعقوبة الفصل من الخدمة للطعن خلال ستين يوماً من تأريخ صدور القرار ، فتقرير حق الطعن على هذا النحو يثير بعض الإشكاليات بسبب تعارضه مع المقرر قانوناً من أن سريان ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ استلام الطاعن نسخة القرار الرسمية أو من تاريخ إعلانه إعلاناً صحيحاً [61] ، هذا بالإضافة إلى تعارض هذا الحكم مع ما تنص عليه لائحة قانون الجامعات من وجوب إبلاغ عضو هيئة التدريس أو مساعده بقرار مجلس التأديب خلال أسبوع من تاريخ المصادقة عليه ، فكيف يستقيم ذلك مع الحق في الطعن فيه خلال الستين يوماً من تاريخ صدوره ؟ إذ إن هذه المصادقة قد تتأخر مما يؤثر سلباً في حق الطاعن ، لقد كان الصواب برأينا لو يتقرر ذلك الحق من تاريخ الإبلاغ لصاحب الشأن عنه بحسب

الإجراءات القانونية في هذا الشأن .

هل يملك القاضي الحق في تشديد العقوبة أو تخفيفها ؟

إذا رُفِعت دعوى إلغاء قرار إداري أمام القضاء المختص فإن مهمة القاضي حينها تنحصر في فحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء وهل ينطوي هذا القرار سواء أكان فردياً أو لائحياً على عيب من العيوب التي تجعله قراراً غير مشروع أم أنه قرار سليم وغير مخالف للقانون، فإذا ثبت للقاضي الإداري صحة الطعن فإن سلطته تنحصر في مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري جزئياً أو كلياً ، فقد قررت الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا بالجمهورية أن الدعوى الخاصة بإلغاء القرار الإداري تتحدد سلطة القضاء فيها ببحث مشروعية القرار بصرف النظر عن الحقوق الشخصية للمدعي ، وتعد هذه الدعوى أهم وسائل حماية المشروعية إذ تؤدي إلى البطلان كجزاء يصيب القرار الإداري المخالف للقانون[62].

وفي حكم آخر يقرر القضاء اليمني أن سلطة القاضي تكون بإلغاء القرار الإداري المخالف دون أن يُلزم الإدارة مصدرة القرار بعمل شيء فلا يجوز له إلزامها بتصحيحه مثلاً ولا تعديله لأن القاضي لا يحق له أن يحل محل الإدارة فيصحح أعمالها أو يعدلها لأنه بهذا العمل يتدخل في أعمال السلطة الإدارية وهو ما يمثل خرقاً للمبدأ الدستوري بالفصل بين السلطات[63].

ويرى الباحث أنه كان من الأنسب لو مدّ القضاء اليمني رقابته لتصل إلى ملاءمة القرار الإداري للوقائع حتى لو قصرها على بعض المجالات كالنظام التأديبي خصوصاً في ظل تأكيد النصوص التشريعية على ضرورة التناسب بين حجم العقوبة وجسامة المخالفة [64]، وهو أمر لا يمكن للقاضي أن يمارس رقابته عليه إلا إذا تجاوزت سلطته حد رقابة مشروعية القرار التأديبي إلى حدود ملاءمة هذا القرار للوقائع . والحكم بإلغاء القرار الإداري قد يتناول القرار جميعه وبكل آثاره وهو ما يسمى الإلغاء الكامل ، و قد يقتصر على أثر من آثار القرار أو جزء منه فيكون الإلغاء جزئياً[65].

وإذا حُكِم بإلغاء القرار التأديبي المطعون فيه ترتَّب على ذلك اعتبار هذا القرار كأن لم يكن من تاريخ صدوره ، وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً ، ويقتضي ذلك أيضاً إلغاء كل قرار يستند وجوده إلى القرار المحكوم بإلغائه[66] ، ومن الآثار الأخرى المترتبة على الحكم بإلغاء القرار التأديبي استرداد السلطة الرئاسية المختصة بالتأديب حقها فيه ، فيجوز لها عندئذ أن توقع إحدى العقوبات التي يحق لها توقيعها على الموظف ، أو الإحالة مرة أخرى إلى مجلس التأديب[67].

الفرع الثاني : أسباب الحكم بإلغاء القرار التأديبي

يُقصَد بها الأسباب التي تتجسد فيها العيوب التي تصيب القرارات الإدارية لتجعلها غير مشروعة وتصبح عرضة للإلغاء قضائياً، وتنص التشريعات عادة على هذه الأوجه أو العيوب التي تمثل سبباً للطعن في القرار الإداري، وقد كان المأمول أن يتضمن قرار إنشاء المحاكم الإدارية الابتدائية تحديداً للأوجه أو العيوب التي يمكن أن تكون أساساً للطعن في القرارات الإدارية ومن بينها القرارات التأديبية ، إلا أن القرار جاء خلواً من ذلك تماماً مثل نصوص قانون المرافعات أو التنفيذ المدني اليمني، لكن يمكن اعتماد هذه الأسباب حسبما يرى الفقه اليمني[68] قياساً على ما ورد في قانون السلطة القضائية الذي حدد أسباب الطعن في القرارات الإدارية الصادرة في شئون القضاة بـ " عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين و اللوائح، أو

خطأ في تطبيقها، أو إساءة استعمال السلطة"[69]، ويلاحظ على هذا النص أنه لم يتضمن عيب عدم الاختصاص إلا أن القضاء اليمني طبقه في بعض أحكامه ، وإذا كانت أسباب إلغاء القرار الإداري تتعدد لوجود عيب في أركان القرار الإداري فإن تحقُّق عيب واحد فقط يكفي لتحكم المحكمة بإلغاء القرار الإداري ومن ثم لا يشترط وجود أكثر من عيب في القرار للحكم بإلغائه.

أولاً : الإلغاء بسبب عيب الاختصاص

يعرَّف الاختصاص بأنه القدرة على مباشرة عمل قانوني أُعطي الحق بمباشرته لجهة إدارية معينة ، وينعقد الحق في إصدار القرار الإداري لفئة القيادات الإدارية العليا في المرافق العامة ، ويرى الفقه أن الدافع إلى تحديد الاختصاص هو العمل على التخصص وتقسيم العمل وسرعة الإنجاز وتحديد المسئولية[70].

أما عيب الاختصاص فهو صدور القرار من جهة لا تملك الحق في إصداره ، ويعد هذا العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام من بين سائر عيوب القرار الإداري مما يعني أن القاضي يتعرَّض له حتى إذا لم يُثِره الخصوم في الدعوى ، ويتصل عيب الاختصاص بالجانب الشخصي لمن يصدر القرار الذي قد يكون شخصاً فرداً أو هيئة جماعية تتكون من عدد من الأشخاص كاللجان أو مجالس الإدارات ، وفي الحالتين تعتمد شرعية وقانونية القرارات الإدارية على شرعية قرارات التعيين الفردية بالنسبة للأشخاص و قرارات التشكيل بالنسبة للهيئات الجماعية[71].

ومن أبرز أحكام القضاء اليمني في هذا الشأن إلغاء قرار وقف مستحقات المدرس في الجامعة لصدوره عن جهة غير مختصة[72]، وإلغاء قرار مجلس لوزراء برقم (105) لسنة 1999م بتحديد الرسوم الجامعية لصدوره عن جهة غير مختصة إذ ينعقد الاختصاص بذلك للمجلس الأعلى للجامعات اليمنية حسب قانون الجامعات اليمنية[73]، و إلغاء قرار تأديبي يتضمن فصل اثنين من الموظفين لصدوره ممن لا يملك إصداره[74].

ثانياً : الإلغاء بسبب عيب الشكل والإجراءات

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب الشكل إذا تجاهلت الإدارة الشكليات و الإجراءات التي قررها القانون، إما لأن الإدارة قد أهملت هذه الشكليات تماماً أو لأنها نفَّذتها بشكل ناقص[75]، فإذا اشترط القانون اتباع إجراءات معينة كأن يشترط مثلاً أن يسبق توقيع الجزاء التأديبي إجراء تحقيق مع الموظف ، أو إضفاء شكل معين على القرار عند إصداره كأن يوجِب ذكر أسباب القرار وجب على الإدارة الالتزام بذلك وإلا كان قرارها معيباً من حيث الشكل والإجراءات .

ويجد هذا السبب من أسباب إلغاء القرار الإداري في النظام التأديبي مجالاً واسعاً للتطبيق ، حيث تتم عملية التأديب الإداري وفق خطوات وإجراءات معينة وتستلزم في أحوال كثيرة مظاهر شكلية محددة قانوناً ، لعل من أهمها اشتراط أن يسبق إصدار القرار التأديبي إجراء تحقيق مع الموظف ، وتسبيب القرار التأديبي[76]، ومن أمثلة هذا العيب الذي يشوب القرار الإداري إلغاء القرار الصادر بحق الموظف القاضي بإنهاء خدمته واعتباره كأن لم يكن لأنه تمّ بدون تحقيق مسبق[77].

ثالثاً : الإلغاء بسبب عيب غياب السبب

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو الحالة القانونية أو الظروف والأحوال التي تدفع الإدارة إلى إصداره وتسبق هذا الإصدار ، من أمثلة الحالة الواقعية كسبب حدوث اضطرابات أمنية أو انتشار أوبئة تستند عليها الإدارة في إصدار قرار حفظ النظام

العام من أمن عام أو صحة عامة ، أو انتهاء صلاحية الغذاء كسبب لإتلافه ، أو أيولة عقار للانهيار كسبب لإزالته ، ومن أمثلة الحالة القانونية المخالفة الوظيفية كسبب لإصدار قرار التأديب بحق الموظف العام ، أو تقديم طلب الاستقالة أو الغياب كسبب لاتخاذ قرار الإدارة بإنهاء علاقة الموظف بها.

والأصل أن لكل قرار تصدره الإدارة سبباً لكنها لا تكون ملزمة بالإفصاح عنه إلا إذا نص القانون على ذلك ، عندها نكون أمام ما يُعرَف بالتسبيب أي الحالة التي تُلزَم عندها الإدارة بذكر السبب الذي دفعها إلى إصدار القرار الإداري حسب ما يقرره القضاء الإداري[78].

ويشترط لتحقق سبب القرار توافر شرطان[79]:

1) أن يكون هذا السبب قائماً وموجوداً حتى وقت اتخاذ القرار الإداري : فالعبرة في تقدير مشروعية السبب هي بالوقت الذي صدر فيه القرار ، أما إذا زال السبب قبل إصدار القرار فإنه يكون معيباً كأن يعدل الموظف عن طلب استقالته ويسحبه قبل صدور قرار قبولها.

2) أن يكون السبب مشروعاً : فإذا استندت الإدارة على سبب لم يحدده المشرع في الحالات التي يحدد فيها السبب من قبله فإن قرارها يشوبه العيب.

من الأمثلة التطبيقية للقضاء اليمني لإلغاء قرار تأديبي لعيب السبب إلغاء المحكمة لقرار فصل موظف لاختلاف الواقعة التي بني عليها القرار عن الواقعة التي تدافع عنها الإدارة ممثلة بمحاميها عن قرارها حيث قررت " ... أن السبب الذي بُني عليه قرار مجلس التأديب غير الذي دافع به المحامي أمام المحكمة الأمر الذي يؤكد أن قرار الفصل معيب بعيب السبب الذي بني عليه ..." [80]

رابعاً : الإلغاء بسبب عيب محل القرار

محل القرار الإداري هو موضوعه أو محتواه أو الأثر القانوني الذي يرتبه أو يحدثه هذا القرار، فالعقوبة التأديبية الصادرة بحق الموظف العام هي محل القرار التأديبي ، والمنع من السير في الطريق العام هو محل القرار المتعلق بالعربات التي تجرها الدواب ، وإنهاء الاضطرابات هو المحل في قرار رفض مظاهرة ، ولكي يكون محل القرار الإداري صحيحاً يجب أن يتوافر فيه الشرطان الآتيان :

1) أن يكون محل القرار أي موضوعه جائزاً قانوناً أي مشروعاً و إلا كان القرار معيباً مثل حرمان الموظف العام من إجازته الدورية القانونية كعقوبة تأديبية .

2) أن يكون محل القرار ممكناً تنفيذه من الناحية الفعلية أو الواقعية مثل قرار هدم منزل آيل للسقوط ثم اتضح أن المنزل قد انهار بالفعل قبل إصدار القرار .

وتطبيقاً لهذا السبب من أسباب لإلغاء القرار التأديبي الحكم ببطلان القرار الإداري القاضي بتوقيع عقوبة وقف الراتب ، وجاء فيه "...إن المستندات المقدمة من المدعي صريحة وقاطعة في قيام الإدارة المختصة بإبلاغه بالتوقف عن عمله ووقف مستحقاته، إلا إن مثل هذه العقوبات مخالفة لما نص عليه قانون الخدمة المدنية من عقوبات تأديبية وردت على سبيل الحصر ليس من بينها عقوبة وقف الراتب."[81]

خامساً : الإلغاء بسبب الإخلال بشرط الغاية

تمثِّل الغاية النتيجة النهائية أو الهدف الذي تبتغيه الإدارة من وراء إصدار القرار الإداري ، وكأصل عام يجب أن تستهدف الإدارة في جميع قراراتها المصلحة العامة ، لكن الإدارة قد تصل إلى هذه الغاية النهائية عن طريق تحقيق غايات أخرى ، فالقرار التأديبي المتضمن جزاءً تكون الغاية منه ردع الموظف العام وغيره من تكرار السلوك المخالف مما يؤدي إلى حسن سير المرفق العام وفي هذا تحقيق للمصلحة العامة ،

أما إذا استهدفت الإدارة مصلحة أخرى مثل تحقيق مصلحة شخصية كالاعتذار الشخصي من الموظف لمسئوله ، أو الانتقام من الموظف فإن قرارها يكون معيباً حتى وإن تذرعت باستهداف المصلحة العامة.

ومن الأمثلة القضائية في هذا الشأن قضاء محكمة استئناف لواء صنعاء في أحد أحكامها بأن تعلُّق القرار الإداري بغرض انتقامي من الأسباب الموجبة لإلغائه بقولها "... وما أصدرته إدارة الشركة من قرارات أنبأت عن مواقف انتقامية ترتبط وعمل المدعَين في النقابة ، وما قاما به من مطالبات للإدارة من شأنها تحقيقها حسن سير المرفق الحكومي (الشركة)، لمجموع ما ذكر فإننا نقرر إلغاء قرار فصل ... " [82]

المطلب الثاني : دعوى التعويض عن القرار التأديبي

في هذا المطلب سنعرض لتعريف النوع الثاني من الدعاوى الإدارية أي دعوى التعويض في فرع ، ولإجراءات رفع دعوى التعويض وميعاده وتقديره في فرع ثانٍ .

الفرع الأول : تعريف دعوى التعويض

دعوى التعويض في مجال التأديب هي " الدعوى القضائية التي يرفعها أحد الموظفين للحصول على تعويض مالي عن كافة الأضرار التي لحقت به بسبب توقيع الجزاء التأديبي غير المشروع، أو بسبب عدم تنفيذ الإدارة للحكم الصادر بإلغاء ذلك الجزاء"[83] ، و تقوم هذه الوسيلة القضائية من وسائل مواجهة القرار التأديبي بأثر مهم في سد ما قد يترتب على نفاذ القرار الإداري من آثار تلحق بالمخاطب به من خلال تقرير مسئولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة والمشروعة .

وإذا كان التشريع اليمني لا ينص صراحة على مسؤولية الإدارة عن أعمالها المستوجبة للتعويض ، فإن القضاء العادي في اليمن يطبق أحكام المسؤولية التقصيرية وقواعد التعويض المنصوص عليها في القانون المدني اليمني[84]، فالمشرع اليمني أسس مسؤولية الإدارة عن تابعيها في القانون المدني الذي أقام مسؤوليتها على أساس سوء اختيار المتبوع لتابعه، وجعل المتبوع مسئولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمل غير مشروع[85].

الفرع الثاني : إجراءات رفع دعوى التعويض وميعاده

تتفق دعوى التعويض مع دعوى الإلغاء من حيث الشروط نفسها المتعلقة بالدعوى القضائية عموماً التي سبق ذكرها ، ولكنها تتميز بشروط أخرى خاصة بها وفقاً لخصوصيتها ، ففي دعوى التعويض عن القرار التأديبي يجب ذكر التصرف غير المشروع الصادر عن جهة الإدارة المتمثل في القرار المطعون فيه ، وكذا تحديد الضرر الذي لحق بالمتضرر من القرار .

ميعاد رفع دعوى التعويض :

إعمالاً لنص قانون الإثبات اليمني الذي حدد ميعاد رفع الدعوى المتعلقة بسائر الحقوق غير العقارية بخمس سنوات من تاريخ الاستحقاق مع عدم المطالبة [86] فإن المدة التي يجوز خلالها رفع دعوى التعويض هي خمس سنوات ، وهي مدة طويلة مقارنة بالمدة التي ترفع خلالها دعوى الإلغاء وهي ستون يوماً ، وتبدأ هذه المدة المتعلقة بطلبات التعويض عن القرارات التأديبية غير المشروعة من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو علم الموظف به علماً يقينياً ، ولا تسقط إلا بمضي خمس سنوات إعمالا وفقاً للنص القانوني السابق[87]، ولهذا يجوز للمتضرر اللجوء إلى المحكمة المختصة من تاريخ تحقق الضرر وتوافر أركان المسئولية الموجبة للتعويض، وهذه المسئولية تقوم على أساسين هما الخطأ و الضرر .

كيفية تقدير التعويض :

يمنح القانون القاضي المختص سلطة تقدير قيمة التعويض ، لكن سلطته هذه مقيدة في بعض الأحوال التي يحدد فيها القانون مقدار التعويض ، ومن القواعد التي يجب على القاضي مراعاتها عند تقدير التعويض أن يضع في حسبانه ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب ، حيث ينص القانون اليمني على أن " ... يكون التقدير على أساس ما لحق صاحب الحق من خسارة وما فاته من كسب محقق...".[88] ، و يُقدَّر التعويض على أساس جسامة الضرر بغض النظر عن جسامة الخطأ استناداً إلى أن هدف التعويض هو جبر الضرر الذي أصاب المضرور، كما أنه ليس للقاضي أن يحكم بتعويض أكثر مما يطلبه المضرور إذا حددوا مبلغاً معيناً لأن فيه خروجاً على القاعدة العامة التي تلزم القاضي بالالتزام في حكمه بحدود طلبات الخصوم ، وتنفيذاً لهذه القاعدة قرّر القضاء اليمني" إلزام رئيس جامعة... بدفع (ستة) ريالات للمدعي (أستاذ جامعي) نظير إصابته من ضرر بحرمانه من احتساب الفترة ... مدة خدمة علمية "[89].

زمن تقدير التعويض :

يعتمد تأريخ صدور الحكم كأساس لتقدير التعويض ، ذلك أن الحكم في الدعوى قد يتأخر لمدة طويلة من الزمن لأسباب لا يد للمدعي أي المضرور فيها وما يترتب على ذلك من انخفاض معتاد في قيمة العملات، لهذا فإن مبادئ العدالة والظروف المتغيرة تستوجب التقدير وقت صدور الحكم وليس وقت تقديم دعوى التعويض .

خاتمة البحث :

بعد البحث في موضوع الطعن في القرار التأديبي للكادرات الوظيفية الداخلة في نطاق البحث ، ودراسة المسائل المتعلقة به من زواياها المختلفة توصَّلنا إلى عدد من النتائج التي أعانتنا بدورها في وضع بعض التوصيات نوجزها في الآتي :

النتائج :

- أن القرار التأديبي القابل للطعن لا يختلف عن غيره من القرارات الإدارية إلا من بعض الجوانب مثل تعلُّقه بمخاطب مخصوص هو الموظف العام ، ومن حيث تعلُّقه أيضاً بالشأن التأديبي لهذا الموظف على وجه التحديد .
- يحق لجميع أعضاء الكادرات الخاصة التظلم من القرارات التأديبية ، ويتحدد حقهم في ذلك بصريح نص قانون السلطة القضائية بالنسبة للقضاة وأعضاء النيابة العامة ، وبنص تشريع الخدمة المدنية بوصفه الشريعة العامة لوظيفة العامة بالنسبة لبقية الكادرات الخاصة .
- اختلاف الطبيعة القانونية للقرارات التأديبية للكادرات الخاصة موضوع البحث ، ففي حين يعد القرار التأديبي للقضاة وأعضاء النيابة حكماً قضائياً ، لايعدو القرار التأديبي لأعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة و أعضاء هيئة التدريس في الجامعات عن كونه قراراً إدارياً .
- يتسم القرار التأديبي للقضاة و أعضاء النيابة العامة بالنهائية ، أما الكادرات الأخرى فإن القرارات التأديبية لها غير نهائية لأنها بحاجة للمصادقة من جهات إدارية أخرى .
- حق الطعن في القرارات التأديبية الصادرة بحق أعضاء هيئة التدريس في الجامعات اليمنية يتقرر بنص القانون لكنه يقتصر على قرار الفصل من الخدمة ، و يتسع المجال بالنسبة لأعضاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ليشمل قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبة القهقرة في الوظيفة أو

الفصل من الخدمة ، أما القرارات التأديبية للقضاة أو أعضاء النيابة فيتم الطعن القضائي فيها بالرغم من عدم النص صراحة القانون .

- يستطيع المخاطب بالقرار التأديبي مواجهته قضائياً بإحدى وسيلتين ، الأولى دعوى الإلغاء ويتقرر حقه هنا بتوافر أحد أسباب الطعن وهي عيب في الاختصاص ، أو الشكل والإجراءات ، أو السبب ، أو المحل ، أو الغاية ، والوسيلة الأخرى دعوى التعويض عن القرار التأديبي التي تقوم على أساس تسبيب الضرر عن التصرف غير المشروع الصادر عن جهة الإدارة المتمثل في القرار المطعون فيه .

التوصيات :

- مساواة جميع الكادرات الخاصة موضوع البحث في حق الطعن في القرارات التأديبية التي تصدر عند مخالفتهم لواجباتهم الوظيفية ، و أن يكون هذا الحق ممنوحاً لهم في جميع الدرجات القضائية .
- ضرورة النص الصريح في أي تعديل قريب لقانون السلطة القضائية على حق القضاة وأعضاء النيابة العامة في الطعن في القرارات التأديبية الصادرة بحقهم
- التوسُّع في إنشاء المحاكم الإدارية ليشمل أغلب المحافظات إن لم يكن جميعها ، تجنباً للتمييز بين أعضاء الكادرات الخاصة بما يضع بعضهم في وضع قضائي أفضل من غيره ، وإنشاء شعبة استئنافية إدارية واحدة على الأقل لنظر الاستئناف في الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية بدلاً من منح هذا الاختصاص للشُعَب المدنية في محاكم الاستئناف .
- إن التناسب بين حجم العقوبة وجسامة المخالفة في النظام التأديبي حسبما تؤكد عليه النصوص التشريعية تدفع إلى التوصية بألا يقتصر القضاء اليمني على ممارسة رقابة المشروعية وإنما بمدِّها لتشمل كذلك ملاءمة القرار الإداري للوقائع .
- نوصي المشرع اليمني أن يحذو حذو نظيره المصري فيقر للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة صلاحية الطعن في القرارات التأديبية الصادرة في شأن المخالفات المذكورة كمؤيِّد قانوني يضمن فعالية رقابة الجهاز في هذا الموضوع .

الهوامش :

(1) د. خالد عمر باجنيد : القضاء الإداري وخصوصيته ، دار جامعة عدن للطباعة والنشر ،2001م ، ص 276 .

(2) د. صبري السنوسي ، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999م ، ص 220.

(3) حكم القضاء الإداري المصري في القضية رقم 934 ، السنة 6 ، جلسة 6 يناير 1954م .

(4) د. عاصم عجيلة ، د. محمد رفعت عبدالوهاب ، القانون الإداري اليمني ، مطبعة نهضة مصر ، القاهرة ، 1985م ، ص 255،256 .

(5) أنظر د. أحمد شرف الدين ، الوجيز في القانون الإداري اليمني ، دار الفكر المعاصر، صنعاء ، 2002م ، ص 162، د. عبد الله قلامه مقدمة في القانون الإداري ، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع ، صنعاء ، 2010م ، ص 139 ، د. عاصم عجيلة ، د. محمد رفعت عبدالوهاب ، المرجع السابق ، ص 256.

(6) د. أحمد شرف الدين ، المرجع السابق ، ص 169 ، د. علي علي المصري ، الوجيز في القانون الإداري اليمني ، الجزء الثاني ، دار الفكر المعاصر ، مكتبة خالد بن الوليد ، صنعاء ، ط (2) ، 2007 . 2008م ، ص 9.

(7) المستشار/ مغاوري شاهين ، المساءلة التأديبية ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1974م ، ص 370 .

(8) د . عبد المقصود أحمد موسى ، حجية الحكم التأديبي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1995 م ، ص16.

(9) محسن غالب الحارثي ، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة ، 1997م ، ص 522 .

(10) د. مطهر محمد العزي ، القضاء الإداري، مركز الصادق، صنعاء . اليمن ،2005م ، ص 135.

(11) المادة (91) من القانون الرقم (27) لسنة 2013م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتعديلاته الصادر في 10 نوفمبر 2013م.

(12) من تلك الأنظمة القانونية على سبيل المثال النظام الأردني حيث لا يحق إلا لرئيس المجلس القضائي الذي ينبثق منه المجلس التأديبي للقضاة وأعضاء النيابة تأديبهم على كل ما يصدر عنهم من مخالفات .

(13) يتفق المشرع اليمني في هذا السلوك التشريعي مع نظرائه في دول أخرى كالأردن حسب المادة (28) من قانون استقلال القضاء الأردني رقم (15) لسنة 2001م ، بخلاف الوضع في مصر حيث يملك وزير العدل الحق في تنبيه قضاة المحاكم الابتدائية حسب المادة (94) من قانون السلطة القضائية المصري .

(14) د. نوفان العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ـ الأردن ، 2007م ، ص 388 .

(15) المادة (111 / 1) من قانون السلطة القضائية اليمني .

(16) المادة (104) مكرر من قانون السلطة القضائية اليمني .

(17) كان تشكيل مجلس القضاء الأعلى حسب المادة (104) من القانون قبل تعديلها من :

1) رئيس الجمهورية	رئيساً
2) وزير العدل	عضواً
3) رئيس المحكمة العليا	عضواً
4) النائب العام	عضواً
5) نائب رئيس المحكمة العليا	عضواً
6) نائب وزير العدل	عضواً
7) رئيس هيئة التفتيش القضائي	عضواً

(18) المادة (122) من اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في اليمن .

(19) يُقصد بشاغلي الوظائف العليا بالجهاز مدير إدارة عامة ، رئيس إدارة مركزية ، رئيس قطاع .

(20) المادة (82 / أ) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية الحكومية .

(21) المادتان (82 / د ، 83) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية الحكومية .

(22) محسن الحارثي ، المرجع السابق ، ص 447 .

(23) القاضي / شائف علي الشيباني ، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثامن لرؤساء هيئات التفتيش القضائي في الدول العربية ، بيروت ، 24 . 26 / 3 / 2014م ، ص 10.

(24) جاء ذلك في المادتين (114 ، 115) من القانون رقم (27) لسنة 2013م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته ونصها : " ... كما يجب أن يكون **الحكم** الصادر في الدعوى التأديبية مشتملا على الأسباب التي بني عليها وأن تتلى أسبابه عند النطق في جلسة سرية" ، " يبلغ قرار مجلس القضاء الأعلى الى هيئة التفتيش القضائي بمضمون **الحكم** الصادر في الدعوى التأديبية كما يبلغ القاضي المعني بذلك خلال العشرة الايام التالية لصدوره .

(25) سبق تعريف القرار الإداري في المبحث الأول من هذا البحث .

(26) المادة (44) من قانون الجامعات اليمنية الحكومية ، والمادة (82 / أ) من لائحته التنفيذية .

(27) محسن الحارثي ، المرجع السابق ، ص 447 ، القاضي / شائف الشيباني ، المرجع السابق ، ص 10.

(28) محسن الحارثي ، المرجع السابق ، ص 447 ، 448.

(29) المادة (128) من اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

(30) المادة (211 / ز) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني .

(31) المادة (46) من قانون السلطة القضائية .

(32) المادة (92) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية .

(33) اتبع المشرع في هذه الحالة السلوك التشريعي نفسه الذي سلكه بشأن حق الطعن القضائي في القرارات التأديبية لإحدى الكادرات الخاصة غير الداخلة في نطاق البحث وهم أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي الذين يتسع حقهم ليشمل الطعن في جميع القرارات التأديبية

الخاصة بهم ، أنظر المادة (86 / هـ) من قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي اليمني رقم (2) لسنة 1991م .

(34) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم (6 / 66) ، مجلة نقابة المحامين في الأردن ، العدد الرابع ، سنة 1966م ، ص 460 .

(35) د. أحمد عبد الملك بن قاسم ، القضاء الإداري ، دار الفكر المعاصر ، صنعاء ، 2009م ، ص 225 ، د. فؤاد محمد عبد الكريم ، المسئولية التأديبية لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات السعودية وضماناتها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1431هـ ، 2010م ، ص 70 .

(36) المادة (128) من اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

(37) المادة (90 / أ) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية الحكومية .

(38) المادة (90 / ب) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية الحكومية .

(39) المادة (9 / أ) من قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في اليمن .

(40) من هذه الدول العربية على سبيل المثال لبنان و الإمارات العربية المتحدة .

(41) المادة (15 / 2) من قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في اليمن .

(42) المستشار / عبد الكريم الملاحي ، المحاسب / فيصل قمحان ، شرح قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، منشورات الجهاز ، صنعاء ، مايو 1992م ، ص 93 .

(43) المادة (5 / 3) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر .

(44) تقرر التشريعات لمن صدر بحقه القرار الإداري الحق في مواجهته باللجوء إلى الإدارة عن طريق التظلم الإداري الذي يعرَّف بأنه شكوى الموظف إلى الجهة التي أصدرت القرار التأديبي موضوع التظلم ويسمى بالتظلم الولائي أو إلى رئيس مصدر القرار التأديبي ويسمى ذلك بالتظلم الرئاسي يطلب فيه أن يعيد النظر في القرار أما بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله أو باستبدال غيره ، وفي اليمن نصت بعض القوانين على هذا الطريق الإداري في مواجهة القرار الإداري بالرغم من عدم ذكر قانون المرافعات والتنفيذ المدني أية إشارة إليه ، ويلاحَظ هنا أن الحق في مواجهة هذه القرارات بالتظلم منها لا يؤثر على حقه في الطعن القضائي الذي يظل مقرراً دستورياً بنص المادة (51) من الدستور التي تعطي للمواطن الحق أن يلجأ إلى القضاء لحماية حقوقه ومصالحه المشروعة وله الحق في تقديم الشكاوى والانتقادات والمقترحات إلى أجهزة الدولة ومؤسساتها بصورة مباشرة أو غير المشروعة ، كما يتقرر الحق في التظلم قضائياً حيث جاء في أحد أحكام القضاء في اليمن :"... والقول بلزوم التظلم قبل رفع الدعوى يتنافى مع كونه حقا فالحق قرين الاختيار ومع الوجوب ينتفي التخيير كما إن الوجوب بحاجة إلى من يقضي به لأن الأصل في الأشياء الإباحة فكيف وقد تأكدت هذه الإباحة هنا بالنص على جعل التظلم حقا للموظف ..." أنظر الحكم رقم (2) لسنة 1415هـ ، د. حسن علي مجلي ، مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية ، مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية، مكتبة خالد بن الوليد ، صنعاء ، ط 1، 2004م ، ص 30 .

(45) د. مطهر العزي ، المرجع السابق ، ص 8 .

(46) د. نوفان العجارمة ، المرجع السابق ، ص 310 ، 311.

(47) المادتان (49 ، 151) من الدستور الحالي ، والمادة (1) من قانون السلطة القضائية اليمني .

(48) حكم محكمة غرب أمانة العاصمة الابتدائية في القضية رقم (3) لسنة 1415هـ ، د. حسن مجلي : أحكام القضاء اليمني في المنازعات الإدارية ، أحكام القضاء اليمني في المنازعات الإدارية ، مركز عبادي للدراسات و النشر ، صنعاء ، ط 1 ، 2003م ، ص 28 .

(49) نص القرار على أن تُنشأ في كل من أمانة العاصمة ومحافظة عدن محكمة ابتدائية متخصصة للنظر في القضايا الإدارية ، ويتحدد الاختصاص المكاني لهما على النحو الآتي :

- المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة : تشمل دائرة اختصاصها أمانة العاصمة .
- المحكمة الإدارية بمحافظة عدن : تشمل دائرة اختصاصها محافظة عدن .

ومع عدم الإخلال بالاختصاص النوعي للمحاكم الابتدائية المتخصصة تختص المحكمتان نوعياً بالنظر والفصل فيما يأتي :

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات والوحدات الإدارية العامة وفقاً للقوانين ذات الصلة .
- دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية وعن العقود الإدارية .
- الطعون في القرارات الإدارية المتعلقة بالمسائل التأديبية وفقاً للقوانين ذات الصلة .
- أية منازعات إدارية لم يُنَط الفصل فيها لمحكمة أو جهة أخرى .

ويبقى الاختصاص المحدد فيما سبق منعقداً للمحاكم الابتدائية ذات الولاية العامة في المحافظات التي لا توجد بها محاكم ابتدائية ، على أن يتولى نظرها والفصل فيها رئيس المحكمة الابتدائية ، أما المحاكم الإدارية فتتألف هيئة الحكم في كل محكمة من قاضٍ فرد يعيَّن طبقاً للشروط المنصوص عليها في قانون تنظيم السلطة القضائية .

وتتولى الشُعَب المدنية في المحاكم الاستئنافية الفصل استئنافاً في الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمتين الإداريتين والمحاكم الابتدائية ذات الولاية العامة في القضايا الإدارية ، كما تتولى الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا للجمهورية الفصل في الطعون بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية وفقاً للقانون ، وتطبَّق بشأن المنازعات الإدارية قوانين قضايا الدولة ، والرسوم القضائية ، والمرافعات والتنفيذ المدني ، والإثبات ، والقوانين الأخرى ذات الصلة .

(50) المادة (92) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية .

(51) المواد (37 ، 38 ، 42 ، 43) من قانون السلطة القضائية

اليمني .

(52) المادة (24) من قانون السلطة القضائية اليمني ، ويتم ذلك في حالات حددها القانون وهي :

1- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة الشرع والقانون أو خطأ في تطبيق أي منهما أو تأويله أو لم يبين الأساس الذي بُني عليه.

2- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم أو كان منطوق الحكم مناقضاً بعضه لبعض .

3- اذا حكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه .

4- إذا تعارض حكمان نهائيان في دعويين اتحد فيهما الخصوم والموضوع والسبب .

المادة (292) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني رقم (40) لسنة 2002م .

(53) المادة (46) قانون الجامعات اليمنية ، والمادة (92) من لائحته التنفيذية .

(54) المادة (128) من اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

(55) د. مطيع جبير ، المرجع السابق ، ص 178 .

(56) محسن الحارثي : المرجع السابق ، ص 547 .

(57) د. مطهر العزي : المرجع السابق ، ص 106 .

(58) المادة (75) من قانون المرافعات اليمني .

(59) محسن الحارثي : المرجع السابق ، ص 556 .

(60) المادة (275) من قانون المرافعات و التنفيذ المدني ، والمادة (222/ ب) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني.

(61) المادتان (275 ، 276) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني ، والمادة (221/ د) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني .

(62) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (14950) لسنة 2002م ، نماذج مختارة من أحكام القضاء اليمني : إصدار المركز الوطني للتوفيق والتحكيم ، الجزء الأول ، ط1 ، 2008م ، مطابع التوجيه المعنوي ، صنعاء ، ص 363 .

(63) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا رقم (1) لسنة 1999م ، د. حسن علي مجلي : مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية ، المرجع السابق ، ص 130 .

(64) المادة (190) الفقرة (و) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ، والمادة (23) من لائحة الجزاءات و المخالفات الإدارية والمالية في اليمن .

(65) د. أحمد عبد الملك بن قاسم ، المرجع السابق ، ص 237 .

(66) د. مطيع جبير ، المرجع السابق ، ص 222 .

(67) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (56) لسنة 38 ق ، بجلسة 2/6/ 1998م ، مشار إليه عند د. صبري السنوسي ، المرجع السابق ، ص 192 .

(68) القاضي / حسين محمد المهدي : رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، مجلة البحوث القضائية ، إصدار المكتب الفني بالمحكمة العليا في اليمن ، العدد (3) ، ابريل 2006م ، ص 58 ،59 ، د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين : المرجع السابق ، ص181.

(69) المادة (101) من قانون السلطة القضائية اليمني .

(70) د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء على الأعمال الإدارية ، قضاء الإلغاء ، القاهرة ، 1977م ، ص 241 .

(71) د. خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، ص 137.

(72) الحكم في القضية الإدارية رقم (7) لسنة 1416هـ ، د. حسن علي مجلي : مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية ، المرجع السابق ، ص 45.

(73) الحكم في القضية الإدارية رقم (77) لسنة 1420هـ ، جلسة 1420/7/22هـ الموافق 1999/10/31م ، د. حسن علي مجلي : مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية ، المرجع السابق ، ص 161.

(74) الحكم في الدعوى رقم (136) لسنة 1415هـ الصادر في جمادى الثانية 1415هـ الموافق 1994/11/9م ، مشار إليه عند محسن الحارثي : المرجع السابق ، ص 561 .

(75) المستشار / حمدي ياسين عكاشة : موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ج (1) ، 2001 م ، ص 483 .

(76) المادة (195) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ، و المادة (89) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية .

(77) حكم المحكمة الابتدائية لغرب أمانة لعاصمة رقم (2) لسنة 1415هـ ، د. حسن علي مجلي : مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية ، المرجع السابق ، ص 33 .

(78) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في القضية رقم (1586) لسنة (17) قضائية ، جلسة 22 مايو 1965م .

(79) د. خالد الظاهر ، المرجع السابق ، ص 185 ، 186.

(80) حكم المحكمة الجزائية الابتدائية بصنعاء في القضية رقم (135) لسنة 1415هـ الصاد بتاريخ 6 جمادى الأولى 1415هـ الموافق 9 نوفمبر 1994م ، مشار إليه عند د. محمد علي سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية . دراسة مقارنة . ، المطابع الوطنية الحديثة ، صنعاء ، 2003م ، ص 295 .

(81) حكم محكمة غرب صنعاء الابتدائية رقم (2) لسنة 1415هـ ، سبقت الإشارة إليه .

(82) حكم محكمة استئناف لواء صنعاء رقم (157) لسنة 1415هـ الصادر في 27 شعبان 1415 هـ الموافق 1995/1/28م، مشار إليه عند د. محمد علي سليمان ، المرجع السابق ، ص 322 .

(83) محسن الحارثي : المرجع السابق ، ص 580 .

(84) جاءت أحكام المسؤولية التقصيرية التي يعتمد عليها في تقرير المسؤولية الإدارية في المواد (304- 314) من القانون المدني اليمني ، أما الأحكام المنظمة للتعويض فقد تضمنتها المواد (347- 357) من القانون نفسه .

(85) د. مطهر العزي : المرجع السابق ، ص 234 ، 235.

(86) المادة (23) من قانون الإثبات اليمني رقم (21) لسنة 1991م ،

ونصها " لا تسمع الدعوى من حاضر بسائر الحقوق التي لا تتعلق بعقار بعد مضي خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق مع عدم المطالبة ...".

(87) محسن الحارثي ، المرجع السابق ، ص 582 .

(88) المادة (351) من القانون المدني اليمني .

(89) حكم محكمة غرب أمانة العاصمة الابتدائية في القضية رقم (3) لسنة 1415هـ ، د. حسن مجلي : أحكام القضاء اليمني في المنازعات الإدارية ، أحكام القضاء اليمني في المنازعات الإدارية ، مركز عبادي للدراسات و النشر ، صنعاء ، ط 1 ، 2003م ، ص 63.

المراجع :

1- د. أحمد شرف الدين ، الوجيز في القانون الإداري اليمني ، دار الفكر المعاصر، صنعاء ، 2002م .

2- د. أحمد عبد الملك بن قاسم ، القضاء الإداري ، دار الفكر المعاصر ، صنعاء ، 2009م .

3- د. حسن علي مجلي : أحكام القضاء اليمني في المنازعات الإدارية ، مركز عبادي للدراسات و النشر ، صنعاء ، ط 1 ، 2003م .

4- د. حسن علي مجلي : مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية، مكتبة خالد بن الوليد ، صنعاء ، ط 1، 2004م .

5- القاضي / حسين محمد المهدي : رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، مجلة البحوث القضائية ، إصدار المكتب الفني بالمحكمة العليا في اليمن ، العدد (3) ، ابريل 2006م .

6- المستشار / حمدي ياسين عكاشة : موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ج (1) ، 2001 م

7- د. خالد عمر باجنيد : القضاء الإداري وخصوصيته ، دار جامعة عدن للطباعة والنشر ،2001م .

8- د. سليمان محمد الطماوي ، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1976م .

9- القاضي / شائف علي الشيباني ، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثامن لرؤساء هيئات التفتيش القضائي في الدول العربية ، بيروت ، 24 . 26 / 3 / 2014م .

10- د. صبري محمد السنوسي، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م .

11- د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء على الأعمال الإدارية ، قضاء الإلغاء ، القاهرة ، 1977م .

12- د. عاصم عجيلة ، د. محمد رفعت عبدالوهاب ، القانون الإداري اليمني ، مطبعة نهضة مصر ، القاهرة ، 1985م .

13- د. عبد الله قلامه ، مقدمة في القانون الإداري ، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع ، صنعاء ، 2010م .

14- المستشار / عبد الكريم الملاحي ، المحاسب / فيصل قمحان ، شرح قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، منشورات الجهاز ، صنعاء ، مايو 1992م .

15- د. عبد المقصود أحمد موسى ، حجية الحكم التأديبي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1995 م .

16- د. علي جمعة محارب ، التأديب في الوظيفة العامة ، مكتبة دار الثقافة النشر والتوزيع ، عمان – الأردن، 2004م .

17- د. علي علي المصري ، الوجيز في القانون الإداري اليمني ، الجزء الثاني ، دار الفكر المعاصر ، مكتبة خالد بن الوليد ، صنعاء ، ط (2) ، 2007 . 2008م .

18- د. فؤاد محمد موسى عبدالكريم ، المسئولية التأديبية لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات السعودية وضماناتها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1431هـ ، 2010م .

19- محسن غالب الحارثي ، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة ، 1997م .

20- محمد علي سليمان ، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية ، المطابع الوطنية الحديثة ، صنعاء ، 2003م .

21- المستشار/ مغاوري شاهين ، المساءلة التأديبية ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1974م .

22- د. مطيع جبير ، القضاء الإداري ، مركز الصادق ، صنعاء ، 2013م .

23- د. مطهر محمد العزي، القضاء الإداري، مركز الصادق، صنعاء ـ اليمن ،2005م .

24- د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ـ الأردن ، 2007م .

التشريعات :

دستور الجمهورية اليمنية الحالي لسنة 2001م .

1- قانون السلطة القضائية اليمني رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته .

2- قانون الجامعات اليمنية الحكومية رقم (17) لسنة 1995م وتعديلاته.

3- قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (19) لسنة 1991م .

4- قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (39) لسنة 1992م .

5- القانون المدني اليمني رقم (41) لسنة 2002م .

6- قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني رقم (40) لسنة 2002م .

7- قانون الإثبات اليمني رقم (21) لسنة 1991م .

8- اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية الحكومية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (32) لسنة 2007م .

9- اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (2) لسنة 1993م .

10- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (122) لسنة 1992م .

11- لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 1998م .

Cadres' Appealing to Courts against Disciplinary decisions in the Republic of Yemen

Yasser Ahmed Al-Qahoom

Abstract

This paper tackles an important issue which is the special cadres' right to appeal to courts against disciplinary decisions. Those cadres are judges, university teaching staff members along with their assistants, members of public prosecution (attorney Generals) and members of the Central Organization for Control and Accounting.The researcher found out that the above-mentioned cadres have the right to appeal to court against any disciplinary decisions. It wsa also found that the nature of these decisions varies from administrative decisions to law decision. They also differ with reference to the need for a final verification from other authorities and with reference to their punishments. The researcher recommended giving all those cadres including members of the Central Organization for Control and Accounting the right to appeal against the disciplinary decisions, the establishment of administrative courts and branch for administrative appeal and finally the researcher recommended extending the Yemeni law to monitor the suitability of the disciplinary decisions.