تقادم الدعوى المسلكية

الدكتور مهند نوح
قسم القانون العام
كلية الحقوق
جامعة دمشق

الملخص

طَرَحَ هذا البحث مشكلة التقادم على الدعوى المسلكية، والتقادم على الدعوى المسلكية يقوم على الفلسفة ذاتها للتقادم في فروع القانون الأخرى، تتفاوت النظم القانونية من حيث تبنيها للتقادم على الدعوى المسلكية، فبعض النظم لا تبيح التقادم على الدعوى المسلكية أساساً، ومثال ذلك النظام القانوني الفرنسي، الذي لا يجيز التقادم استناداً إلى ما استقر عليه اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي بهذا الشأن، وعلى الرغم من الانتقادات التي وجهت من الفقه الفرنسي لهذا الموقف القضائي، وعلى الرغم من محاولات الفقه الفرنسي لتبني نظام التقادم عن طريق تطبيق بعض التقنيات القانونية مثل نظرية الغلط البيّن في التقدير.

وهناك من النظم القانونية من يتبنى نظام التقادم على الدعوى المسلكية ويضع له أحكاماً تفصيلية مثل القانون المصري، أمَّا المشرع السوري فقد تبنى نظام التقادم على الدعوى المسلكية، إلا أن التطبيق العملي قد كشف عن وجود قصور في النصوص التي تحكمه.

المصطلحات:

التقادم: prescription.

الاجتهاد القضائي: Jurisprudence juridique.

الدعوى المسلكية: L'action disciplinaire.

الفقه: Doctrine

الغلط البيّن في التقدير: Erreur manifeste d'appréciation

نظام قانوني: Régime juridique

المقدمة L'introduction

يعدُّ التقادم أحد الأسباب المهمة لانقضاء الدعوى المسلكية، وفكرة التقادم فكرة عامة تلقى تطبيقاً في فروع القانون المختلفة العام منها والخاص[1]، ويقوم التقادم على الدعوى المسلكية على الفلسفة ذاتها التي يقوم عليها التقادم على الدعوى الجزائية[2]، إلا أنه يثير مشكلات ذات خصوصية مختلفة عما هو موجود في إطار دراسات أصول المحاكمات الجزائية، و أهم هذه المشكلات أن هناك نظماً قانونية لا تبيح هذا التقادم أساساً على الدعوى المسلكية؛ وذلك كما هو الحال في فرنسا وحتى وقتنا الحاضر، وهو ما يؤدي إلى فتح باب المساءلة والعقاب في كل وقت من حيث النتيجة، كما أن هناك نظماً تبيح التقادم على الدعوى المسلكية، وتضع لها أحكاماً تفصيلية كما هو الحال في مصر، أمَّا في الجمهورية العربية السورية، فإن المشرع قد تبنى التقادم على الدعوى المسلكية منذ صدور القانون رقم 7 لسنة 1990، إلا أن التطبيق القضائي لما نصَّ عليه القانون المذكور أدى من حيث النتيجة إلى الخروج عن النص، وتعقيد المفهوم القانوني للتقادم على الدعوى المسلكية، وهو ما أدى في النهاية إلى الكشف عن ثغرات قانونية يجب تلافيها.

وإن الغوص في مثل هذا الموضوع لا يخلو من مشكلات بحثية، ولاسيَّما أن هذا الموضوع لم يلقَ البحث الكافي لا من قبل الفقه الفرنسي، ولا الفقه العربي، ممَّا دفعنا إلى البحث فيما كتبه الفقهاء الفرنسيون والعرب في مراجع متفرقة، وإلى الاعتماد على النصوص، والأحكام المنشورة وغير المنشورة في الاجتهاد القضائي للدول محل المقارنة، فضلاً عن أن البحث في التقادم في فروع

---

1 - د. محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات، القسم العام، الدار الجامعية، بيروت، 1993، ص465.

2 - إن الفقه متفق على تبرير نظام التقادم بقانون النسيان Loi de l'oubli الذي هو سنة الحياة في حياة الأفراد وحياة الشعوب، كذلك فالرأي العام لا يمكن أن يطالب بتنفيذ عقوبة على جريمة محيت بمرور الزمن نتائجها المادية و المعنوية، حتى في ذاكرة الأفراد ذاتهم، ومن ثم تنتفي المصلحة من العقاب على الجريمة المنسية، فالقصاص الاجتماعي وتكفير المجرم عن جريمته شأنه شأن الثأر الفردي من الأطباق التي لا تؤكل إلا ساخنة، ومن ثمَّ فإن (الردع العام) الذي هو أحد أغراض توقيع العقاب على مرتكب الجريمة يصبح بلا موضوع، فضلاً عن أن المتهم قد لقي جزاءه بتواريه عن الأنظار طيلة مدة التقادم. علماً أن قرينة النسيان هذه قرينة قاطعة لا يجوز نفيها لأنَّ المشرع وضعها للمصلحة العامة. راجع: د. محمد زكي أبو عامر، المرجع السابق، ص466. جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، الجزء الرابع بلا دار نشر بلا مكان نشر، 2010، ص330.

ومن جهة أخرى، فإن فقهاء القانون المدني، يرون أن التقادم المسقط يقوم على أساس قرينة الوفاء، ووجوب احترام الأوضاع المستقرة، التي مضى عليها الزمن بما يكفي للاطمئنان عليها، وإحاطتها بسياج من الثقة المشروعة، راجع: العلامة عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الثالث، نظرية الالتزام بشكل عام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بلا تاريخ نشر، ص996.

القانون المختلفة ينطوي على صعوبة كبيرة، نظراً إلى أنَّ التقادم -في حد ذاته- يعدُّ من أصعب مباحث القانون بشكل عام.

وهَدَفَ هذا البحث إلى تحليل الموقف القضائي والفقهي في فرنسا بحسبان أن النظام القانوني هناك لا يبيح نظام التقادم أساساً، ومن ثم التساؤل عن إمكانية تبنيه في المنظومة القانونية الفرنسية، ثم التطرق إلى النظام القانوني للتقادم على الدعوى التأديبية في مصر، بحسبان أن هذا النظام يعدُّ متكاملاً وناضجاً، ولا توجد فيه ثغرات تذكر سواء على صعيد النصوص القانونية، أم على صعيد التطبيق القضائي، توصلاً للبحث في المنظومة القانونية السورية المتعلقة بالموضوع ذاته التي يعتورها نقص واضح، عززه اجتهاد متردد ومتناقض، عجز عن إنشاء مبادئ واضحة، وأدى في الوقت نفسه إلى الخروج على مضمون النص القانوني.

وقد دُرِسَ موضوع هذا البحث ضمن محورين، تَطَرَّقَ الأول منهما إلى نظام التقادم بين الحظر والإباحة (المبحث الأول)، وتَطَرَّقَ إلى تنظيم التقادم في الجمهورية العربية السورية (المبحث الثاني)، وذلك كما يأتي:

المبحث الأول

التقادم على العقوبة المسلكية بين الحظر والإباحة:

من الملاحظ أن النظم القانونية المقارنة تختلف في معرض تقريرها لنظام التقادم، فمنها من لا يجيزه أساساً وتاريخياً كفرنسا، ومنه من يجيزه ويضع له أحكاماً تفصيلية كمصر، لذلك درسنا في هذا المبحث الوضع في فرنسا (المطلب الأول)، والوضع في مصر (المطلب الثاني)، وذلك كما يأتي:

المطلب الأول

حظر التقادم على العقوبة المسلكية النظام الفرنسي

من المستقر عليه منذ زمن طويل في فرنسا المبدأ القائل أنه لا تقادم على الدعوى المسلكية بأي شكل كان[3]، إذْ لم يوجد نص في تاريخ التشريعات الوظيفية في فرنسا يجيز ذلك[4]، وبناء على هذه المعطيات، فقد توصل مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن بعيد إلى المبدأ الآتي:

3 - Plenty,A, La fonction publique; Traité général, Litec, Paris, 1991, p379.
- Lourie.F, Faut - il mettre fin à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans fonction publique; A.J.D.A, 2002, p1386

4 - Auby.J.M – Auby.J.B, Droit de la fonction publique, Dalloz, Paris,1997, p230.

(إن السلطة الإدارية تستطيع أن توقع دوماً الجزاء التأديبي على الموظف العام)[5].

وبناء على الموقف السابق، والراسخ قضائياً، يمكن القول: إن السلطة التأديبية تتمتع بامتياز خطير في نطاق المساءلة المسلكية في فرنسا، إن للإدارة سلطة تقديرية في إثارة المساءلة المسلكية عبر الزمان[6]**، وهو ما أدى في النهاية إلى بقاء الموظف خاضعاً للتتبع المسلكي المستمر، مما دفع جانباً من الفقه الفرنسي للقول: إن عدم قابلية الدعوى المسلكية للتقادم قد أعطت للتتبعات المسلكية في إطار الوظيفة العامة طبيعة استثنائية وغير مألوفة** Caractère exorbitant**، إذْ لا يوجد نص تشريعي يلزم السلطة المختصة بالتأديب بأن تتدخل خلال مدة زمنية معينة لتمارس التتبعات المسلكية بحق الموظف العام، ومن ثم يغلق باب المساءلة التأديبية في وجه الإدارة**[7].

وكذلك فإن هذا الوضع، قد أدى من الناحية العملية إلى قيام الإدارة بفرض الجزاء المسلكي المناسب مهما بلغت مدة الوقف الاحتياطي عن العمل، حتى وإن تجاوزت المدة القصوى المحددة بأربعة أشهر في القانون الفرنسي[8].

ومن الملاحظ، أنَّ إمكانية إثارة المساءلة المسلكية في أي وقت أدى إلى وجود قوة ردع أكبر للجزاء المسلكي، إلا أنه جعل المركز القانوني للموظف مركزاً غير مستقر[9]**. لذلك فإن الفقه الفرنسي قد انتقد هذا الوضع انتقاداً لاذعاً، فقد رأى بعضهم أن عدم الأخذ بنظام التقادم على الدعوى المسلكية من شأنه أن يجعل التتبعات المسلكية تعامل معاملة مختلفة عن مثيلاتها في فروع القانون الأخرى، ولاسيَّما مجال القانون الجزائي، وكذلك الحال، فإن عدم الأخذ بهذا النظام في القانون الفرنسي قد جعل المنظومة القانونية الفرنسية الخاصة بهذا الشأن شاذة بالنسبة إلى الدول الأوربية الأخرى**[10].

---

5 - C.E, 18-1-1901, Walsin- Esthrozy, R, p36

- C.E, 4-8-1916; Dlle Gautier, R.p365.

-C.E, 27-5-1955, Delese, R.p290.

6 - Lourie.F, op.cit, p1386.

7 - Bolle.S; L'engagement des poursuites disciplinaires dans fonction publique, R.F.D.A, 2002, p426.

8 - Lourie.F, op.cit, p1387.

9 - Lourie.F, ibid, p1388.

10 - يلاحظ أن مدة التقادم على الدعوى المسلكية في بلجيكا هي ستة أشهر من تاريخ ارتكاب الفعل الموجب للعقاب المسلكي (المادتان 81 و 317 من قانون الموظفين، أمَّا في السويد فإن هذه المدة هي عامان من تاريخ وقوع الفعل وفقاً لقانون الموظفين الصادر سنة 1994، وهي المدة نفسها المقررة في البرتغال بموجب النظام الوظيفي السائد هناك، راجع:

- Lourie.F, ibid, p1388.

وفضلاً عمَّا تقدم، فإن عدم الأخذ بنظام التقادم على الدعوى المسلكية كان مثار انتقاد مكتب العمل الدولي، الذي انتقد الدول الذي لا يوجد فيها مثل هذا النظام القانوني، ومنها فرنسا[11].

أمَّا بالنسبة إلى الأساس القانوني الذي كرس هذا الوضع في فرنسا، فيتمثل في فكرتين اثنتين وفقاً للفقه الفرنسي:

1- نظرية المؤسسة La théorie de l'institution : **التي تقضي أنه مصلحة الإدارة التي يعمل لديها الموظف تحتم أن لا يبقى فعل يستحق الجزاء المسلكي دون عقاب.**

2- إن للإدارة سلطة تقديرية في مجال تكييف الفعل هل يشكل جرماً مسلكياً أو لا يشكل مثل هذا الجرم[12]؟، وإن هذه السلطة التقديرية يجب أن لا تقيد من حيث الزمان.

وفي الحقيقة، إن ما عزز الانتقاد الموجه إلى عدم قابلية الدعوى المسلكية للتقادم، أن المشرع الفرنسي قد أدرج نظام تقادم المسؤولية المسلكية في قانون العمل منذ 1982، وذلك بعد أن أقرت محكمة النقض هذا المبدأ أولاً[13].

وانطلاقاً من هذا الحل الذي تبناه المشرع الفرنسي في قانون العمل، فإن مفوض الحكومة Strin **قد اقترح أن يكون التقادم المنصوص عليه في المادة 122 – 44 من قانون العمل من قبيل المبادئ العامة للقانون، وهو الأمر الذي يجعله قابلاً للتطبيق في المجال المسلكي، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد رفض الأخذ بهذا الاتجاه، وذلك في قضية** Aliquot[14]**، وقد أرجع الفقه الفرنسي أسباب هذا الموقف لمجلس الدولة الفرنسي إلى ما يأتي:**

---

11 - Lourie.F, ibid, p1388.

12 - Auby.J.M – Auby.J.B, op.cit, p229.

13 - وفقاً للمادة 122- 44 من قانون العمل الفرنسي، فإن مدة التقادم على الدعوى المسلكية هي شهران من تاريخ علم رب العمل بالمخالفة، وهذه المدة لا تكون سارية إذا كان الخطأ المسلكي متلازماً مع الخطأ الجنائي، إذْ توقف المساءلة المسلكية حتى البت في الدعوى الجزائية..

14 - الصادر بتاريخ 1991/7/14، راجع:

Novembre. 2011, C.J.F.I, n67, 2012, p15.– Maraco.S, Q.P.C, Septembre

علماً أن مسألة التقادم قد عرضت على المجلس الدستوري الفرنسي في إطار إجراء السؤال الأولي للدستورية Question prioritaire de constitutionalité الذي يشكل آلية للرقابة الدستورية اللاحقة وفقاً للتعديلات التي أدخلت على المادتين 61 و62 من الدستور الفرنسي بتاريخ 2008/7/23، وقد أفاد المجلس بأن عدم التقادم على الدعوى المسلكية يعدُّ أحد المبادئ الأساسية Principe fondamentale في قوانين الجمهورية الفرنسية، إذْ لا توجد قاعدة ملزمة في للتقادم في المجال المسلكي، ولا يوجد أي قانون في الجمهورية منذ دستور 1946 يقول بالتقادم على الدعوى المسلكية، وأن اجتهاد مجلس الدولة قد استقر على ذلك قبل صدور دستور 1946 وبعده وحتى الوقت الحاضر. راجع:.Maraco.S, op.cit, p15 -

1- لا يمكن تأسيس المبادئ العامة للقانون على أساس قاعدة ذات تطبيق مقيد و محدود، إذ إن المبادئ العامة للقانون يجب أن تكون عامة، بحيث تتفق مع الحالة العامة وروح التشريع.

2- يتمتع الموظف العام عند تعرضه للمساءلة المسلكية بكتلة من الضمانات الكاملة والكافية، في أثناء المحاكمة وبعد المحاكمة مثل التبليغ والاطلاع على الملف وتسبيب القرار الصادر بالعقاب..الخ، لذلك ليس من الضروري أن يضع مجلس الدولة قاعدة جديدة إجرائية في مجال التقادم المسلكي، كتلك التي قننت في قانون العمل[15].

3- إن خصوصية قانون الوظيفة العامة من شأنه أن يجعل مركز الموظفين غير متناسب مع القواعد القابلة للتطبيق على علاقات العمل العادية، فالوجود القانوني للموظف يتلازم حتماً مع وجود نظام قانوني خاص للوظيفة العامة، وهذا النظام القانوني مخالف لما هو موجود في قواعد قانون العمل.

وبالنتيجة لذلك، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد حافظ على موقفه المتمثل في تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في نطاق الإطار الزماني لمساءلة الموظف مسلكياً[16].

وعلى الرغم من هذا الموقف القاطع لمجلس الدولة الفرنسي، إلا أن الفقه الفرنسي المعاصر استمر في نقد هذا الوضع المتعلق بعدم تقادم الدعوى المسلكية، إذْ رأى بعضهم أن قاعدة غياب التقادم في المجال المسلكي من شأنها أن تضع الموظف المعرض للخطأ في كل لحظة – بحكم طبيعته البشرية- في حالة خطرة، ولأن تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في مجال التتبع المسلكي، وفي مجال الإطار الزمني للدعوى المسلكية من شأنه أن يؤدي إلى وضع الموظف الذي ارتكب الخطأ في مركز الوعيد الدائم من قبل سلطة التأديب المختصة، فإذا ارتكب الموظف خطأ عرضياً، وكان سلوكه جيداً بين تاريخي وقوع الفعل وترتيباً لجزاء، وذلك في حال كان بينهما فاصل زمني واضح، فلا مبرر لمعاقبته عندئذٍ، لأن مسألة الردع الجزائي تغدو غير ذات جدوى، إذ إن الموظف أصلح ذاته بعد وقوع الفعل، وقبل إيقاع العقاب[17].

---

15 - راجع المادة 19 من قانون 1983/7/13، وراجع في الفقه الفرنسي:

- Bandet.P, L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques, Berger Levraut, Paris,2001, p47 et.s.

Gaudemet.Y, Traité de droit administratif, L.G.D.J, Paris, 2000, p204.–- Laubadère.A

وراجع حول ضمانات المساءلة المسلكية للموظف العام وبشكل مقارن: د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، 1984، ص311 وما بعدها. و كذلك العميد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص436 وما بعدها.

16 - Lourie.F, op.cit,p. p1398 et .1399

17 - Lourie.F, op.cit, p1399.

ويقترح هذا الفقه ذاته – من جهة أخرى - إعمال نظرية الغلط البيّن في التقدير L'erreur manifeste d'appréciation **في هذا المجال، بحسبان أن رقابة الغلط البيّن في التقدير تهدف من حيث النتيجة إلى أن تفرض على الإدارة حداً أدنى من المنطق و العقل السليم، وخصوصاً أن هذا النمط من الرقابة يجد تطبيقه الرحب في إطار علاقات الوظيفة العامة[18]، وبحسبان أن الغلط البيّن يظهر عندما تسيء الإدارة عن عمد أو غير عمد استخدام الحرية التي تتمتع بها وتذهب إلى أكثر من الحدود المعقولة في الحكم الذي تحمله على عناصر الملاءمة، وهو ما يعني أن وجود تباعد زمني واضح بين الفعل من جهة وإيقاع الجزاء من جهة أخرى، من شأنه أن يجعل القرار في حد ذاته عرضة للإلغاء، لعدم التناسب بين السبب والمحل فيه، أي إنَّ إيقاع العقاب بعد لأي من الزمن يجعل هذا العقاب أثراً قانونياً شديداً قياساً على المخالفة المسلكية التي ربما طواها النسيان[19].**

المطلب الثاني

إباحة التقادم على الدعوى المسلكية النظام المصري

أولاً- القاعدة العامة:

وضع المشرع المصري نظاماً متكاملاً ومفصلاً للتقادم على الدعوى المسلكية، فالقاعدة العامة في مدد التقادم في القانون المصري هي سقوط الدعوى المسلكية عن المخالفات التأديبية الإدارية أو

18 - Van Lang.A – Gondouin.G – Inserguet – Brisset.V, Dictionnaire de droit administratif; A.Colin, Paris, 2005, p140.

- Ktistaki.S, L'évolution du contrôle des motifs de l'acte administratif, L.G.D.J, Paris, 1991, p74 et.s.

وراجع: - د. محمود سلامة جبر، نظرية الغلط البيّن في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، بلا تاريخ، ص83 وما بعدها.

ولابدَّ من الإشارة إلى أنَّ مجلس الدولة الفرنسي قد أخذ برقابة التناسب بين الوقائع التي تشكل سبب القرار التأديبي والجزاء الذي يمثل موضوعه، وذلك في حالة الغلط البيّن في التقدير

- C.E, 26- 7-1978, Vinolay; A.J.D.J, 1978; P576.

Nouron, R.D.P, 1980; p 1440.–- C.E, 7-11-1979, M.Bovry

وكان مجلس الدولة الفرنسي قبل زمن طويل قد بسط رقابته على الوجود المادي للوقائع التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرارها بالتأديب، وكذلك التكييف القانوني لهذه الوقائع من حيث كونها ذنباً مسلكياً من عدمه..

S, 1916, 3,p10. –-C.E; 14 - 1- 1916, Camivo

وذلك كله بحسبان أنَّ الإدارة هي التي تقدر هل يعدُّ الفعل المنسوب إلى الموظف من قبيل المخالفات المسلكية من عدمه؟ راجع:

- Lachaume.J.F, La fonction publique, Dalloz, Paris, 1998, p93.

19 - Lourie.F, op.cit, p1399

المالية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة[20]. وقد بررت المحكمة الإدارية العليا هذا الموقف للمشرع المصري، هذا الموقف بأن الحكمة التي قصدها المشرع من ترتيب حكم سقوط الدعوى التأديبية بعد أجل معين في أن لا يظل العقاب مسلطاً على متهم الأصل فيه البراءة مدة طويلة دون حسم، وبالنتيجة لذلك فإن التقادم يمثل ضمانة أساسية للعاملين يحول دون اتخاذ الجهة الإدارية من ارتكاب العامل لمخالفة تأديبية وسيلة إلى تهديده إلى أجل غير مسمى عن طريق تسليط الاتهام عليه في أي وقت تشاء، كما أن إقامة الدعوى التأديبية خلال أجل معين من شأنه أن يجنب العدالة الإدارية ضياع معالم الحقيقة واختفاء أدلتها، وهو ما يعني من حيث النتيجة أن صالح العامل، وصالح المرفق يحتمان إقامة الدعوى التأديبية خلال الأجل المحدد قانوناً تحت طائلة السقوط[21].

وفضلاً عن هذا التقادم العام على الدعوى المسلكية، نجد أن المشرع المصري، قد أقر تقادماً خاصاً بالمخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الدولة المالية، إذْ نص القانون على جواز إقامة الدعوى التأديبية، وذلك مدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة، حتى ولو لم يكن قد بُدِئَ بالتحقيق قبل انتهاء هذه الخدمة[22].

وكذلك، فقد جعل القانون المصري انتهاء خدمة العامل سبباً كافياً لانقضاء المساءلة المسلكية بحقه، إلا إذا بُدِئَ بالتحقيق قبل انتهاء الخدمة، فعندئذ تبقى مسؤوليته قائمة، ونعود بالنتيجة لذلك إلى الأصل، فتكون مدة التقادم ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة، ولكن إذا ارتكب العامل مخالفة

---

20 - تنص المادة 91 من قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري على ما يأتي:
(تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلى العامل الموجود في الخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة..)، وراجع في الفقه: العميد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص595. د. عزيزة شريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، منشورات جامعة الكويت، الكويت، 1997،ص384، د. صبري محمد السنوسي محمد، أحكام التقادم في القانون العام، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، 2005، ص65. د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006 – 2007، ص245.

21 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1984/3/31، في الطعن رقم 336 لسنة 25 ق، مذكور لدى المستشار سمير يوسف البهي، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2007، ص455. وراجع: د. شريف يوسف حلمي خاطر، المرجع السابق، ص246.

22 - تنص المادة 88 من قانون العاملين المصري على ما يأتي:
(لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً، إذا كان قد بُدِئَ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته.
ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة إقامة الدعوى التأديبية، ولو لم يكن قد بُدِئَ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، وذلك مدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها).

إدارية ثم انتهت خدمته لأي سبب من الأسباب، فإن المسؤولية المسلكية تسقط عنه في هذه الحالة، ما دام لم يُبْدَأ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة[23].

وعلى هذا الأساس فإن المشرع المصري يكون قد تبنى سريان بالتقادم في أثناء الخدمة من حيث الأساس، وفي حالات استثنائية تبنى التقادم بعد انتهاء الخدمة[24].

وقد عدَّت المحكمة الإدارية العليا المصرية التقادم على الدعوى المسلكية من النظام العام، ويجوز للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها، ويجوز لصاحب الشأن أن يدفع به أول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا التي لها أن تقضي به من تلقاء نفسها إن لم يثره صاحب الشأن[25].

ثانياً- التلازم بين التقادمين المسلكي والجنائي:

أقر المشرع المصري حكماً مهماً للتقادم في حال تلازم المخالفة المسلكية مع جريمة جزائية، إذْ قرر في هذه الحالة سقوط المخالفة المسلكية بانقضاء المدة المقررة لتقادم الجريمة الجزائية[26]. وبحيث إنَّه ما دامت الدعوى الجنائية لم تسقط بمضي المدة فإن الدعوى التأديبية تتبعها في هذا الشأن، وتظل قائمة ولا تسقط إلا باكتمال التقادم المسقط للدعوى الجنائية[27].

ومما تقدم نستنتج أن المشرع المصري قد جعل التقادم المسلكي في هذه الحالة متلازماً مع التقادم الجزائي، واستناداً إلى ذلك، فإن الأصل هو انقضاء الدعوى المسلكية وفقاً للمدد المحددة لانقضاء الدعوى الجنائية كما هو محدد في قانون الإجراءات الجنائية المصري، وهذا يعني أنه إذا كانت المخالفة المسلكية تنطوي على جناية، فلا تسقط إلا بمضي عشر سنوات، أمَّا إذا كانت تنطوي على

23 - العميد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص596، د. عزيزة شريف، المرجع السابق، ص385، د. صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص69.

24 - د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1986، ص153.

25 - حكمها في الطعن رقم 336 الصادر بتاريخ 1984/3/31، السنة 25 ق، مذكور عند المستشار سمير البهي، قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2000، ص265.

26 - المادة 91 من قانون العاملين المصري.

27 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1033 لسنة 43 ق الصادر بتاريخ 2001/6/23، مذكور لدى: المستشار جلال أحمد دغيم، مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2010، ص303.

جنحة فتسقط بمرور ثلاث سنوات، وهي تسقط بمرور سنة واحدة إذا كانت تنطوي على مخالفة، و ذلك كله من يوم وقوع الفعل[28].

وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة في تلازم التقادمين المسلكي والجنائي وفقاً للقانون المصري، إلا أنَّ هناك بعض الجرائم مستثناة من الخضوع للتقادم الجنائي أساساً، ويمكن أن تقترن في الوقت نفسه بمخالفة مسلكية، في هذه الحالة – كما يرى جانب من الفقه المصري- لابدَّ من تطبيق ما جاء في المادة 91 من قانون العاملين المصري، من عدم انقضاء المدة المقررة لتقادم الدعوى المسلكية إلا بشكل متلازم مع انقضاء الدعوى الجزائية بالتقادم، ونظراً إلى أنَّ الدعوى الجزائية ضمن هذه الحالة لا تنقضي بالتقادم، فإن الدعوى المسلكية المتلازمة معها لا تنقضي أيضاً[29]**، وبالنتيجة لذلك يمكن القول: إنَّ هناك حالة لعدم قابلية الدعوى المسلكية للتقادم يعرفها المشرع المصري، ولكنها حالة استثنائية جداً، وليست حالة مبدئية كما هو مستقر عليه في المنظومة القانونية الفرنسية.**

وبالمقابل لهذه الحالة التي يكون فيها تلازم التقادمين الجزائي و المسلكي حائلاً دون انقضاء الدعوى المسلكية بالتقادم، فإن هذا التلازم قد يجعل انقضاء الدعوى المسلكية بشكل مبتسر عن المدة التي تقررها القاعدة العامة، ويتحقق ذلك، عندما تكون مدة التقادم المقررة للجريمة الجزائية أقل من المدة المقررة في الحالات العامة[30].

ومن التأثيرات المهمة التي يتركها مبدأ التلازم بين التقادمين الجزائي والمسلكي أيضاً هو ما يتعلق بتقرير بدء سريان لتقادم بعض الجرائم يبدأ من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة، وتطبيقاً لذلك لا تبدأ المدة المسقطة للدعوى الجنائية في الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات التي تقع من موظف عام إلا من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة، ما لم يبدأ التحقيق قبل ذلك[31]..

28 - المادة 15 من قانون الإجراءات الجنائية المصري.

29 - د. السنوسي، المرجع السابق، ص71.

30 - ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 50 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956: (تسقط الدعوى العمومية والمدنية في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بمضي ستة أشهر من يوم إعلان نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء أو من تاريخ آخر عمل متعلق بالتحقيق..). راجع: د. صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص72.

31 - المادة 15 من قانون الإجراءات الجنائية المصري. وراجع بهذا الشأن: د. شريف عبد الحميد حسن رمضان، تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص58.

ثالثاً - بدء سريان مدة التقادم:

بالنسبة إلى بدء سريان مدة التقادم، فالقاعدة كما هو ملاحظ أن مدة التقادم لا تبدأ إلا من تاريخ ارتكاب المخالفة المسلكية، أمَّا إذا كان من المحتمل ضياع حق من حقوق الخزينة العامة نتيجة المخالفة التأديبية، فإن سريان التقادم يبدأ في هذه الحالة من تاريخ انتهاء الخدمة في حال عدم اكتشافها في أثناء الخدمة.

وإن بدء سريان المدد على هذا النحو ينطبق بشكل أساسي على الجرائم المسلكية الوقتية التي تتم آنياً، أمَّا بالنسبة إلى الجرائم المسلكية المستمرة[32]، فإن بدء التقادم لا يبدأ إلا من تاريخ انتهاء حالة الاستمرار، أي من تاريخ اكتمال مقومات قيامها، وهذا يعني أنه لا تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلى المخالفات المستمرة لعدم اكتمال مقومات تحديدها طيلة أمد استمرارها [33].

واستثناء من الأصل، فإن المحكمة الإدارية العليا المصرية قضت بعدم سريان السقوط على الدعوى التأديبية أساساً المقامة على صنف محدد من العاملين وهو صنف المأذونين الشرعيين، وذلك على الرغم من إقرارها مراراً بأن هؤلاء يعدُّون من الموظفين العموميين، إلا أنها بررت موقفها هذا بأنَّ وظائف المأذونين لم ترد في الموازنة العامة، كما أن لائحة المأذونين لم تتضمن نصاً يقرر سقوط الدعوى التأديبية عن المخالفات التأديبية التي يرتكبها المأذون في أثناء عمله[34].

رابعاً - انقطاع التقادم ووقفه:

كان المشرع المصري واضحاً جداً بالنسبة إلى الأحكام المتعلقة بانقطاع التقادم، إِذْ نصت الفقرة الثانية من المادة 91 من قانون العاملين المصري على انقطاع مدة التقادم بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وعلى أن تسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء.

---

32 - وعلى هذا الأساس فإن الجرائم التأديبية المستمرة هي التي تتدخل فيها إرادة الجاني تدخلاً متجدداً، راجع: شريف يوسف حلمي خاطر، المرجع السابق، ص246.

33 - أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون أرقام 2859 و2943 و2967 لسنة 32 ق، والصادرة بتاريخ 1990/2/3، مذكورة لدى المستشار جلال أحمد دغيم، المرجع السابق، ص126. وكذلك حكمها الصادر بتاريخ 1994/3/5 في الطعن رقم 2361 لسنة 36 ق، مذكور عند المستشار سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية، المرجع السابق، ص272. راجع في الفقه: عبد الوهاب البنداري، المرجع في القانون التأديبي مقارناً بالقانون الجنائي، المطبعة العالمية بالقاهرة، القاهرة، 1970- 1971، ص161 وما بعدها.

34 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3500 لسنة 40 ق الصادر بتاريخ 1999/5/9، مذكور عند المستشار جلال أحمد دغيم، المرجع السابق، ص247.

أمَّا إذا تعدد المتهمون، فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين، ولو لم تكن قد اتخذت في مواجهتهم إجراءات قاطعة للمدة[35]. وقد رأت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن عبارة النص القانوني المتعلقة بسريان المدة من جديد ابتداء من تاريخ آخر إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة من الاتساع والشمول بحيث تتسع للإجراءات كلّها التي يكون من شأنها بعث الاتهام وتحريكه[36]. وقد قررت المحكمة ذاتها أنَّه لا يشترط لإحداث هذه الإجراءات لأثرها القاطع مدة سقوط الدعوى التأديبية أن تتخذ في مواجهة العامل[37].

ولا شك، فإن الإجراء الذي يقطع التقادم هو الإجراء المتعلق بالواقعة محل المساءلة المسلكية، لذلك، فإن إحالة المخالف إلى التحقيق أو المحاكمة عن وقائع ليس لها علاقة بالمخالفة الأولى لا تقطع التقادم بالنسبة إلى الواقعة أو المخالفة الأولى، وكذلك فإن الإجراء الذي يقطع التقادم هو الإجراء الصحيح غير الباطل[38].

وعلى الرغم من عدم ورود نص في قانون العاملين المصري عن وقف تقادم الدعوى التأديبية، إلا أن الفقه المصري يرى أن الدعوى المسلكية يمكن أن تتعرض للوقف في حالات محددة تتمثل فيما يأتي:

1-استحالة اتخاذ الإجراءات التأديبية أو السير فيها:

وذلك بأن تطرأ ظروف خارجة عن إرادة السلطة التأديبية تجعل اتخاذ الإجراءات المسلكية والسير فيها أمراً مستحيلاً، وذلك كما هو الحال عند حدوث قوة قاهرة (كالحرب أو غيرها من الكوارث الطبيعية).

---

35 - المادة 91 من قانون العاملين المصري رقم 47 لسنة 1978، وراجع في الفقه: العميد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص596. د. شريف يوسف حلمي خاطر، المرجع السابق، ص246.

36 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1979/2/17، في الطعن رقم 967 لسنة 19 ق، وحكمها الصادر بتاريخ 1980/12/13، في الطعن رقم 256 لسنة 22ق، مذكوران لدى المستشار سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1985، ص178 وما بعدها. وراجع: د. زكي محمد النجار، المرجع السابق، ص161.

37 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3089 لسنة 41 ق الصادر بتاريخ 2001/1/13، مذكور عند المستشار جلال أحمد دغيم، المرجع السابق، ص277.

38 - د. صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص88.

2-إيقاف الدعوى المسلكية تطبيقاً لنص المادة 39 من قانون مجلس الدولة المصري:

وذلك إذا كان الحكم في الدعوى المسلكية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية، إذْ يجب وقف الأولى إلى حين يتم الفصل في الثانية، وفي هذه الحالة لا تسقط الدعوى التأديبية مهما طالت مدة الإيقاف، وإن علة الإيقاف في هذه الحالة إنما يعود إلى شل يد النيابة الإدارية عن تحريك الدعوى التأديبية، ويجعل اتخاذ إجراءات السير فيها مستحيلاً إلى أن يتم الفصل في الاتهام الجنائي الذي علقت عليه المحكمة التأديبية نظر الدعوى التأديبية[39].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الخصوص إلى أنه يشترط لوقف الدعوى التأديبية إلى حين الفصل في الدعوى الجنائية وجود مبرر لهذا الوقف بأن يكون سبب الدعويين واحداً، بحيث يكون الفصل في إحداهما متوقفاً على الفصل في الأخرى[40].

3-إيقاف الدعوى التأديبية تطبيقاً لنصوص قانون المرافعات:

إذْ تنص المادة 129 من قانون المرافعات المصري على سلطة المحكمة في وقف الدعوى، إذا كان حكمها في الدعوى يتوقف على الفصل في مسالة معينة، ومثال ذلك أن يتوقف الفصل في المخالفة المنسوبة إلى الموظف على صحة عقود زواج من قبل المحكمة المختصة[41].

المبحث الثاني

نظام التقادم على الدعوى المسلكية في سورية

يوجد تنظيم تشريعي للتقادم على الدعوى المسلكية في الجمهورية العربية السورية، ولكن هذا التنظيم موزع بين أكثر من أداة تشريعية، كما أنه تنظيم غير مفصل يكتفي بذكر المبدأ العام أي بذكر مدة التقادم، وبدء سريانها دون التطرق إلى الأحكام الأخرى كالقطع والوقف، ومن جهة أخرى يلاحظ أن الاجتهاد القضائي كان متناقضاً و غامضاً في هذا المجال، وهذا التناقض -أدى في كثير من

39 - سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب، المرجع السابق، ص180. ود. زكي محمد النجار، المرجع السابق، ص160.

40 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1986/5/17، في الطعن رقم 1634 لسنة 28 ق، مذكور لدى الدكتور محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، بلا دار نشر، القاهرة، 2006، الطبعة الأولى، ص159.

41 - د. صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص95 و ما بعدها.

الأحيان- إلى تفريغ النص التشريعي من محتواه، لذلك سوف نتطرق إلى ذلك كلّه من خلال مطلبين: نتناول في الأول منهما الأحكام العامة للتقادم على الدعوى المسلكية في التشريع السوري، ثم نتطرق في ثانيهما لدراسة بدء مدة التقادم، بحسبان أن هذه المشكلة هي من أكثر المسائل أهمية في التطبيق التي كانت مجالاً لتناقض الاجتهاد وتنوعه، وذلك كما يأتي:

المطلب الأول

الأحكام العامة للتقادم في التشريع السوري

ونتطرق في هذا المطلب إلى المبدأ العام، ثم نقوم بالتطرق إلى الأحكام المتعلقة بالانقطاع والوقف:

أولاً- المبدأ العام:

كان المشرع السوري واضحاً في مجال تقدير التقادم على المساءلة المسلكية للموظف العام، وقد فرق المشرع بين حالتين، إذْ تختلف المدة المقررة للتقادم، وذلك بحسب ما إذا كانت المساءلة المسلكية مطروحة أمام المرجع المسلكي المختص إدارياً، أو إذا كانت أمام المحكمة المسلكية كمرجع تأديبي قضائي، ففي الحالة الأولى لا يجوز أن يفرض على العامل أي من العقوبات الخفيفة، وذلك إذا مضى على اكتشاف المخالفة أكثر من ستة أشهر، وذلك بمقتضى قرار صادر عن رئاسة مجلس الوزراء بهذا الشأن[42].

أمَّا في الحالة الثانية فتسقط الدعوى المسلكية بانقضاء ثلاث سنوات على وقوع الفعل الذي يوجب الملاحقة المسلكية[43].

وفي الحقيقة إن هذا الاختلاف بين الحالتين طبيعي، لأن الجرائم المسلكية التي يعقد الاختصاص بإيقاع الجزاء بشأنها للسلطة التأديبية الإدارية تكون دوماً من حيث المبدأ ذات أهمية أقل من تلك المخالفات المسلكية التي تحال إلى المحاكم المسلكية للبت فيها، لذلك من المنطقي أن تكون مدة التقادم على المخالفات الأقل أهمية أدنى من تلك المقررة على المخالفات الأكثر أهمية..

---

42 - الفقرة ج من المادة 9 من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 549 تاريخ 2005/2/7.

43 - المادة 28 من القانون 7 لسنة 1990 المتضمن إحداث المحاكم المسلكية.

وراجع: د. مهند نوح، التقادم في القانون الإداري، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثاني، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2011، ص226.

وإن ما يدفعنا لتبني هذا التفسير أن التقادم الثلاثي المنصوص عليه في القانون 7 لسنة 1990 مقترن (بالدعوى المسلكية)، ودون أدنى شك ووفقاً للقانون ذاته، لا تثار الدعوى المسلكية إلا أمام المحاكم المسلكية، وعندما يرجح فرض عقوبة مسلكية شديدة بحق العامل، لذلك، يفسر النص على أن التقادم المسلكي مرتبط بالعقوبات الشديدة.

أمَّا بالنسبة إلى العقوبات الخفيفة، فلا بدَّ أن نلاحظ أنها قد وضعت بالطريق التنظيمي، إذْ لم يرد نص قانوني بالنسبة إلى التقادم على المخالفات المسلكية التي تترتب عليها عقوبات خفيفة، إلا أن الفقرة ب من المادة 70 من قانون العاملين الأساسي رقم 2004/50 قد نصت على ما يأتي:

تحدد أسس فرض العقوبات الخفيفة وقواعده، والتظلم منها، بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء.

وفي رأينا أن التقادم على الدعوى المسلكية لا يدخل في إطار القواعد المتعلقة بفرض العقوبات المسلكية الخفيفة، ولا في إطار التظلم منها، لذلك فإن النص التنظيمي الصادر عن رئيس مجلس الوزراء يكون في عداد النصوص التنظيمية المستقلة التي لا تستند إلى أساس قانوني مسبق، وتخرج من ثمَّ من نطاق النصوص التنظيمية التنفيذية، وهو ما يجعل النص التنظيمي المتعلق بالتقادم على العقوبات المسلكية الخفيفة محل نظر، لأنَّ رئيس مجلس الوزراء في سورية لا يملك الاختصاص بإصدار اللوائح المستقلة دستورياً، ومع ملاحظة أن مجال هذه اللائحة محدود جداً في البنية الدستورية والتشريعية في الجمهورية العربية السورية[44].

وعلى كل حال، وفي إطار البحث في مدة التقادم على الدعوى المسلكية، فإن هناك اجتهاداً ملفتاً للمحكمة الإدارية العليا السورية الذي قررت بمقتضاه هذه المحكمة بأنه لا يسوغ فرض عقوبة مسلكية بحق العامل عن مخالفة مسلكية مضت على ارتكابها مدة التقادم الطويل[45]. وهو ما يطرح السؤال عن تبني المحكمة لسقف زمني عام مدة التقادم على الدعوى المسلكية، وبحيث لا يجوز لمدة التقادم - مهما امتدت بسبب المتغيّرات المختلفة التي تحيط بالتقادم- أن تتجاوز الإطار الزمني

44 - راجع في فكرة الاختصاص في إصدار اللوائح المستقلة في الجمهورية العربية السورية: د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2012، ص188، و راجع في فكرة اللوائح المستقلة عموماً: - د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، العلاقة بين القانون و اللائحة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1984، ص24 وما بعدها.

45 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية 7-2 في الطعن رقم 252 لسنة 1994، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 1994، ص399.

للتقادم الطويل، والمحدد بخمسة عشر عاماً، مع ملاحظة أن هذا السقف الزمني المطروح من قبل المحكمة ينتمي في أساسه إلى منظومة القانون المدني.

ثانياً - انقطاع التقادم ووقفه:

لم يذكر قانون العاملين الأساسي رقم 50 لسنة 2004 أو قانون إحداث المحاكم المسلكية رقم 1990/7، أية أحكام تتعلق بانقطاع مدة التقادم أو وقفها، ولكن المادة 37 من قانون إحداث المحاكم المسلكية قضت بضرورة تطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية في كل ما لم يرد به نص في القانون المذكور، وهذا يعني أنه يمكن تطبيق أحكام قطع التقادم ووقفه المذكورة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وبالعودة إلى أحكام هذا القانون نجد أن المادة 437 منه تنص على ما يأتي: (1- تسقط دعوى الحق العام ودعوى الحق الشخصي بانقضاء عشر سنوات من تاريخ وقوع الجناية إذا لم تجرِ ملاحقة بشأنها خلال هذه المدة..

2- وتسقط الدعويان المذكورتان بانقضاء عشر سنوات على المعاملة الأخيرة، إذا أقيمت الدعوى وأجريت التحقيقات و لم يصدر حكم بها..).

وتحيل المادة 438 الخاصة بالجنحة والمادة 439 الخاصة بالمخالفة على المادة 437 الخاصة بالجناية، ومن ثمَّ فإن الجرائم كلّها متساوية في موضوع قطع التقادم[46].

وبناء على ما تقدم فإن شراح القانون الجزائي يرون أن المشرع في قانون أصول المحاكمات الجزائية قد وضع عدة احتمالات:

1- إن التقادم يستمر في السريان حتى يبلغ مداه و تسقط الدعوى العامة.
2- إذا بادرت السلطات القضائية المختصة إلى الملاحقة انقطعت مدة التقادم التي مضت قبل الملاحقة، وعدت كأن لم تكن، ويبدأ سريان تقادم جديد.
3- وفي الحالات جميعها لا يقطع التقادم على الدعوى الجزائية إلا بإقامة الدعوى العامة (وهنا يكون القطع للمرة الأولى)، ثم بالقيام بإجراء تحقيقي (وهنا يكون القطع للمرة الثانية)، ولا يجوز بعد ذلك القطع، لأنه من شأن القطع المتكرر أن يؤدي إلى إيجاد جرائم لا يطالها التقادم، وهو حل مرفوض بالتأكيد[47].

46 - أ.د. عبد الوهاب حومد، المفصل في شرح قانون العقوبات، المطبعة الجديدة، دمشق، 1990، ص1036.
47 - أ.د. عبد الوهاب حومد، المرجع السابق، ص1042.

ومما يؤيد هذا الرأي في المجال الجزائي أن مدة التقادم على العقوبة بحسب الفقرة الأخيرة من المادة 167 من قانون العقوبات لا يجوز أن تقطع بحيث تؤدي إلى إيجاد مدة جديدة تفوق المدة المقررة أصلاً للتقادم على العقوبة بما يتجاوز الضعف[48]. وهو ما يدلُّ على توجه عام للمشرع في المجال الجزائي على وضع سقف أعلى للمدة الزمنية تسقط بعده العقوبة (أو الدعوى الجزائية)، ولا يجوز تجاوزه مهما تعددت حالات الانقطاع، وهذا الحل عادل -في رأينا- ويجب تطبيقه في المجال المسلكي، وبما لا يؤدي إلى تجاوز مدة التقادم مهما تعددت حالات الانقطاع أكثر من ضعف المدة المقررة أساساً لهذا التقادم، وعلى هذا الأساس فإننا إذا طبقنا هذا الحل على الدعوى المسلكية، فإن الحد الزمني الأعلى الذي تنقطع بعده الدعوى هو سنة واحدة بالنسبة إلى المساءلة المسلكية بالطريق الإداري، وست سنوات بالنسبة للمساءلة المسلكية بالطريق القضائي.

وفي الحالات جميعها، فإننا نعتقد أن هناك فراغاً تشريعياً واضحاً بهذا الشأن في إطار القوانين والأنظمة التي تحكم المسؤولية المسلكية للموظف العام في سورية، مما يجعلنا نقترح ضرورة تدخل المشرع، وتقريره أحكاماً تفصيلية مشابهة لتلك التي قررها المشرع المصري.

ولابدَّ من الإشارة أيضاً إلى أن المحكمة الإدارية العليا السورية، قد قررت أن التحقيقات التي تقوم بها الأجهزة الرقابية تعدُّ قاطعة للتقادم المسلكي، وعلى هذا الأساس فإنه إذا بدأ الجهاز الرقابي بتحقيقاته حول الفعل مثار المساءلة المسلكية قبل انقضاء ثلاث سنوات على وقوع الفعل، فتعدُّ المدة مقطوعة، ومن ثم لا يجوز القول بانقضاء الدعوى المسلكية بالتقادم الثلاثي[49].

وبالنسبة إلى وقف الدعوى المسلكية، فإنّنا نلاحظ أن المشرع السوري لم يورد في القوانين الوظيفية أي إشارة عن ذلك، وكذلك لم يرد نظام وقف سريان التقادم على الدعوى في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وإن كنا نرى في الحالات التي تؤدي إلى وقف مدة التقادم على الدعوى المسلكية في القانون المصري قابلة للتطبيق في سورية أيضاً، لأنها ظروف منطقية في مجملها، تنتج عن بديهيات العمل القضائي في المجال المسلكي.

48 - أ.د. عبود السراج، شرح قانون العقوبات، القسم العام، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2007، ص730.

49 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 213 لعام 2002 ، غير منشور.

المطلب الثاني

بدء سريان التقادم:

من الملاحظ أن سريان مدة التقادم تختلف في الحالتين، إذْ تبدأ مدة التقادم إذا كانت المساءلة المسلكية من اختصاص المرجع الإداري منذ اكتشاف المخالفة محل المساءلة، أمَّا إذا كانت المساءلة المسلكية مطروحة قضائياً فيبدأ سريان مدة التقادم منذ وقوع الفعل الموجب للمساءلة المسلكية.

ولكن على الرغم من وضوح تاريخ بدء سريان المدة في الحالة الأخيرة (أي في حالة العقوبات الشديدة)، إلا أن المحكمة الإدارية العليا السورية كان لها توجه آخر، إذْ رأت أنه إذا أحيل العامل إلى المحكمة المسلكية لتحديد أثر صدور حكم جزائي في مواجهته فإن مدة السنوات الثلاث التي نصت عليها المادة 28 من قانون المحاكم المسلكية لا تبدأ إلا من تاريخ ثبوت علم الجهة المحيلة بالحكم الجزائي الصادر، وذلك على أساس أنه لا يمكن عدُّ التقادم قد مر على واقعة لم تعلم بها الجهة المحيلة[50].

وفي الوقت نفسه، فقد قررت المحكمة ذاتها أن مدة السنوات الثلاث المحددة لتقادم الدعوى المسلكية، لا يمكن أن تبدأ قبل صدور الحكم الجزائي، وذلك عندما تكون المحاكمة المسلكية لأجل تقدير أثر هذا الحكم الجزائي في الوضع الوظيفي للعامل[51]. إن هذا الموقف للمحكمة الإدارية العليا السورية يدفعنا للتساؤل عن قصد المحكمة الإدارية العليا، فهل المقصود بعدم إمكانية بدء المدة قبل صدور الحكم الجزائي، أن هذه المدة لا تبدأ بالسريان إلا من تاريخ علم الإدارة التي يعمل فيها العامل بالحكم الجزائي كما هو في الحالة المعروضة أعلاه، أم أن المدة في هذه الحالة تبدأ بالسريان بمجرد صدور الحكم الجزائي، ولو لم تعلم به الجهة العامة التي يعمل لديها العامل المدان جزائياً؟
ولم يتوقف الأمر بالمحكمة الإدارية العليا عند هذا الحد، إذْ قررت حكماً جديداً في مجال بدء سريان المدة، إذْ رأت أن مدة السنوات الثلاث لا تبدأ بالسريان إلا من تاريخ قرار الإحالة إلى المحكمة المسلكية بعد صدور الحكم الجزائي وصيرورته مبرماً[52]؟ وهذا يعني أن مجرد صدور الحكم الجزائي

---

50 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 122-2 في الطعن رقم 229 لسنة 1999، مذكور في مجموعة الأستاذ مصباح المهايني، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، ج2، مؤسسة النوري، دمشق، 2005، ص917.

51 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 27-2 في الطعن رقم 832 لسنة 2000 ، مذكور في مجموعة الأستاذ مصباح المهايني، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، ج2، ص917، وحكمها رقم 30 – 2 في الطعن رقم 1197 لسنة 2000، مذكور في مجموعة الأستاذ مصباح المهايني، المرجع السابق، ص917.

52 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 6-2 في الطعن رقم 218 لسنة 2000، مذكور في مجموعة الأستاذ مصباح المهايني، المرجع السابق، ص918.

المبرم، لا يكفي لبدء سريان مدة التقادم، وكذلك الأمر بالنسبة إلى علم الإدارة بهذا الحكم، بل لا بدَّ من قيام الإدارة بإصدار قرار الإحالة إلى المحكمة المسلكية ليبدأ حساب مدة التقادم.

وهذا يعني أنه إذا كانت الواقعة الواحدة منتجة لكلا نوعي المسؤولية الجنائية والمسلكية، فإنه وفقاً للفقرة هـ من المادة 24 من القانون رقم 7 لسنة 1990 والفقرة آ من المادة 26 من القانون نفسه يُحَاكَمُ العامل جنائياً إلى أن يصدر حكم مبرم بالدعوى، وبعد ذلك يحال ملف الدعوى إلى المحكمة المسلكية لتباشر ولايتها بالنسبة إلى الشق المسلكي، ومن المعلوم إن إجراءات التقاضي الجزائية قد تأخذ وقتاً طويلاً قبل البت في الدعوى بحكم مبرم، ومن ثم فيمكن أن يمر التقادم الثلاثي على الدعوى المسلكية المنصوص عليه في المادة 28 من القانون 7 لسنة 1990 قبل إثارة الدعوى أمام المحكمة المسلكية؛ وذلك لأنه -كما أشرنا سابقاً- يبدأ التقادم المذكور من تاريخ وقوع الفعل الذي يستوجب الملاحقة المسلكية، وهي مدة زمنية يمكن أن تمر خلال المحاكمة الجزائية.

أمام هذه المعطيات يلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا السورية قد قررت مبدأ أساسياً في هذا النطاق إِذْ قررت أنه عندما يكون الأمر متعلقاً بتحديد أثر الحكم الجزائي الصادر بحق المحال في وضعه المسلكي، فإن التقادم الثلاثي المنصوص عليه في المادة 28 من القانون 7 لسنة 1990 لا يمكن أن يبدأ قبل صدور الحكم المذكور[53].

وعلى أساس هذا المبدأ فإن المحكمة ذاتها قررت أن تاريخ حصول العلم لدى الإدارة بالوضع الجزائي للمحال هو المعول عليه في بدء حساب مدة التقادم المسلكي المنصوص عليه في المادة 28سالفة الذكر[54].

كما قررت في حالات أخرى أن مدة التقادم الثلاثي في حال الإحالة للمحكمة المسلكية لتحديد أثر الحكم الجزائي الصادر بحق العامل في وضعه الوظيفي إنما تسري من تاريخ ثبوت علم الإدارة بوضعه الجزائي الأخير [55].

---

53 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 27 لعام 2002. غير منشور.

54 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/87 في الطعن رقم 1564 لعام 2002 ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من سنة 2001 حتى سنة 2004، المبدأ رقم 175 ص686.

55 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم 298 -2 في الطعن رقم 1675 لسنة 1997، مذكور في مجموعة الأستاذ مصباح المهايني، المرجع السابق، ص917. وحكمها رقم 638/ 2 لعام 1999، غير منشور، وحكمها رقم 1/1782/ع، في الطعن رقم 6758 لعام 2008، غير منشور، ومما جاء في حيثيات هذا الحكم الأخير: " ومن حيث إن محامية الدولة تقدمت بمذكرة مرفقة بوثائق صادرة عن الإدارة الطاعنة جواباً على تكليف المحكمة تبيّن بأنها قد علمت بالوضع الجزائي الأخير للمطعون ضده بتاريخ.. بالكتاب الموجه إليها برقم ...الذي تضمن إرفاق صورة عن الحكم الجزائي المبرم.." .

ومن حيث النتيجة فإن للتقادم الثلاثي الذي تبنته المحكمة الإدارية العليا في الحالات السابقة أثراً مهماً جداً، إذْ من المعلوم أن الحكم بعقوبة جنائية يؤدي غالباً إلى الطرد، أو التسريح التأديبي، فإذا ما ثبت التقادم الثلاثي على نحو ما سارت عليه المحكمة الإدارية العليا، فإن مقتضى ذلك هو تلافي العامل لهاتين العقوبتين المنهيتين للحياة الوظيفية[56].

ومن الواضح أن هناك تناقضاً في اجتهاد المحكمة الإدارية العليا في هذا المجال، إذْ إن تاريخ علم الإدارة بالوضع الجزائي للعامل ليس هو التاريخ الذي تعلم فيه الإدارة بالوضع الجزائي الأخير للعامل، فقد يقع التاريخ الأول قبل التاريخ الثاني بمدة طويلة، إذْ يمكن أن تعلم الإدارة بالوضع الجزائي للعامل منذ بدء إجراءات الدعوى الجزائي، فتبدأ عندئذٍ مدة التقادم من هذا التاريخ، في حين أنها لا تبدأ إذا أخذنا بالاحتمال الثاني إلا من تاريخ علم الإدارة بالوضع الجنائي الأخير للعامل المتمثل في الحكم المبرم، وعندها لا بدَّ من الانتظار لكي يبدأ التقادم الثلاثي المسلكي من انتهاء إجراءات الدعوى الجزائية كلّها، ومن ثم علم الإدارة بآخر إجراء جزائي متخذ بحق العامل، ومن ثم يبدأ سريان التقادم الثلاثي، ودون ريب فإن في ذلك شططاً ومن شأنه أن يطيل -إلى حد كبير- في أمد التقادم المنصوص عليه في المادة 28 من القانون 1990/7، فضلاً عن أنه ينطوي على خروج كبير على نص المادة ذاتها لا مبرر له.

إن هذا التناقض يبلغ مداه، إذا علمنا أن هناك بعض الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا تقول بسريان مدة التقادم من تاريخ اكتساب الحكم الجزائي الدرجة القطعية بتصديقه من محكمة النقض[57]. **وكذلك فإن بعض المحاكم المسلكية تخرج عن اتجاهات المحكمة الإدارية العليا السابقة كلها في تقرير بدء سريان مدة التقادم فيما لو أحيل العامل إلى المحكمة المسلكية لتقرير أثر الإدانة**

56 - وأساس ذلك، أنه إذا كان يشترط لشغل الوظيفة العامة ألا يكون المرشح لها قد سبق الحكم عليه في جرائم معينة، فمن الطبيعي ألا يتطلب هذا الشرط لشغل الوظيفة العامة ابتداء فقط، بل يكون شرطاً للبقاء في تلك الوظيفة أيضاً. راجع: - د. صالح ناصر العتيبي، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد1، السنة 29، آذار، 2005، ص142.

57 - فقد جاء في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 122 لعام 1999 ، غير منشور، ما يأتي: " ومن حيث إن اجتهاد هذه المحكمة قد استقر على أن مدة التقادم الثلاثي على الدعوى المسلكية في حالة الإحالة للمحكمة المسلكية لتحديد أثر الحكم الجزائي الصادر بحق العامل في وضعه الوظيفي إنما تبدأ من تاريخ ثبوت علم الجهة المحيلة بالحكم الجزائي الصادر، إذ لا يمكن اعتبار أن التقادم قد مر على واقعة لم تعلم بها الجهة المحيلة، وما دامت الإحالة قد تمت من قبل النيابة العامة إثر اكتساب الحكم الجزائي الدرجة القطعية بتصديقه من محكمة النقض، فلا مجال للقول بانقضاء الدعوى المسلكية بالتقادم طالما أن هذه الإحالة تمت قبل انقضاء ثلاث سنوات على اكتساب الحكم الجزائي الصادر الدرجة القطعية".

الجنائية في وضعه المسلكي، وبحيث يحتسب التقادم الثلاثي بدءاً من وقوع الفعل وعلم الإدارة[58]؟ ودون أدنى شك فإن ما يسترعي الانتباه في هذه الحالة هو أنه جمع بين معيارين لا يجتمعان لتحديد بدء مدة التقادم، وهما وقوع الفعل وعلم الإدارة، إذْ من النادر جداً أن يكون تاريخ ارتكاب الفعل هو ذاته علم الإدارة.

ومن جهة أخرى، ووفقاً لنص الفقرة أ من المادة 23 من القانون 7 لسنة 1990، فإنه لا يجوز ملاحقة أحد العاملين جزائياً لجرم ناجم عن العمل إلا بعد صدور حكم يتضمن ذلك من المحكمة المسلكية[59]، ومن ثم فإن الإدارة التي يعمل لديها العامل ليس لها الحق في تقدير إحالته إلى القضاء الجزائي في حالة كون الجرم الجزائي ناجماً عن العمل وتستقل المحكمة المسلكية في تقدير ذلك. فإذا ما أحيل العامل إلى المحكمة المسلكية في هذه الحالة، بعد ثلاث سنوات من وقوع الفعل، فهل يحق له أن يدفع بالتقادم الثلاثي المنصوص عليه في المادة 28 من القانون 7 لسنة 1990، ومن ثم ينجو من المساءلتين المسلكية والجزائية في آنٍ معاً؟

تصدت المحكمة الإدارية العليا لهذا الموضوع، إذْ قررت أنه لا يصح الاستناد إلى التقادم المسلكي لحجب الإحالة إلى القضاء الجزائي، متى ما تبيّن أن الفعل المقترف من العامل المحال جرم جزائي، أمَّا إذا تصدت المحكمة للدعوى وتبيّن لها أن الفعل المحال لأجله العامل لا يشكل جرماً جزائياً، فتعود عندئذٍ للأصل، وتقبل الدفع بالتقادم المسلكي بحسبان أن الوقائع المثارة أمامها ذات طابع مسلكي مجردة عن الجانب الجزائي[60]. وفي الوقت نفسه إذا تبيّن للمحكمة أن الفعل يشكل جرماً جزائياً، فهي لا تحل محل القضاء الجزائي في تقدير التقادم على الدعوى الجزائية، بل تقوم بالإحالة إليه، ومن ثم فإن القضاء الجزائي هو صاحب الولاية في تقرير ذلك[61].

وقد عرضت على المحكمة الإدارية العليا السورية مسألة على درجة عالية من الأهمية، وهي تلك المتعلقة بالتلازم بين التقادمين الجزائي والمسلكي، إذْ نفت المحكمة هذا التلازم بين التقادمين

58 - حكم المحكمة المسلكية للعاملين في دمشق، رقم 135 لعام 2012 في الدعوى أساس 212 لسنة 2012، غير منشور.

59 - وقد عللت المحكمة الإدارية العليا هذا النص بما يأتي: (إن المشرع في قانون المحاكم المسلكية ترك للمحكمة التحقق من موجبات إحالة العامل إلى القضاء الجزائي، مستهدفاً من ذلك تجنيبه الإحالة إلى القضاء المذكور لمجرد الظن والشبهة بارتكاب أفعال متعلقة بعمله.). حكمها رقم 21 في الطعن رقم 369 لعام 2001، مجموعة المبادئ من 2001 حتى 2004، ص704.

60 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 49 في الطعن رقم 1788 لعام 2001، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنوات 2001 حتى 2004، المبدأ 182، ص709 .

61 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 43 لعام 1999 غير منشور. وحكمها رقم 282 – 2 في الطعن رقم 1356 لسنة 1997، غير منشور.

الجزائي والمسلكي، وقررت أنَّ إسقاط الدعوى العامة عن العامل تبعاً للتقادم ومنع محاكمته من الجرم المسند إليه لا يحول دون محاكمته مسلكياً[62].

وفي الحقيقة، إن التأمل في هذا الاتجاه للمحكمة الإدارية العليا السورية يدفعنا للقول: إنَّه كان من الأفضل لو أن المحكمة قد أخذت بمبدأ التلازم بين التقادمين الجزائي والمسلكي، فلا يجوز أن تثار الدعوى الجزائية في مواجهة العامل، مع كل ما تأخذه من وقت، وبعد ذلك كلّه تأتي المحكمة المسلكية و تثير الدعوى المسلكية، وذلك فضلاً عمَّا تفرضه حجية الحكم الجزائي في مواجهة الحكم المسلكي في هذه الحالة[63]**، فلا يجوز القول: إن الوقائع التي تشكل جوهر القضية الجزائية قد سقطت بمرور المدة، في حين تبقى حية بالنسبة إلى الدعوى المسلكية.**

كما عرضت على اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع الحالة المتعلقة بإمكانية صرف أجور العامل مكفوف اليد[64] **وتعويضاته فيما لو سقطت دعوى الحق العام لشمولها بأحكام التقادم وفي الوقت نفسه قررت المحكمة المسلكية سقوطها للسبب نفسه، وذلك على هدى الفقرة ب من المادة 90 من قانون العاملين الأساسي رقم 50 لسنة 2004، التي نصت على ما يأتي: (إذا أعيد العامل مكفوف اليد إلى وظيفته فإنه يتقاضى بدءاً من تاريخ وقف أجره كامل أجوره الموقوفة في حال براءته أو عدم مسؤوليته أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية، وتقرير براءته مسلكياً أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو بعقوبة النقل التأديبي)، وذلك على أساس أن الفقرة ب من المادة 90 سالفة الذكر لم تنص على استحقاق العامل مكفوف اليد لأجوره وتعويضاته في حال سقوط الدعوى الجزائية والمسلكية بالتقادم.**

وقد أجابت اللجنة المختصة باستحقاق العامل لأجوره وتعويضاته كلّها عن مدة كف يده في حال صدور حكم جزائي قطعي (جزائي ومسلكي) بحقه يقضي بإسقاط دعوى الحق العام والدعوى

---

62 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 277/ع/1 لسنة 2012 في الطعن ذي الرقم 2606 ، غير منشور.

63 - راجع في أثر الحكم الجزائي في الحكم الصادر عن القضاء التأديبي: د. أنطوان سعد، أثر الحكم الجزائي على الحكم الإداري والتأديبي وعلى الإدارة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص122.

64 - كف اليد هو إجراء احترازي يمكن أن يتم في مختلف مراحل المساءلة المسلكية وبقرار من الإدارة أو بحكم صادر عن المحكمة الناظرة في الدعوى المسلكية، وذلك بهدف رفع يد الموظف عن ولاية الوظيفة مؤقتاً حتى يتم البت في القضية المسلكية حماية لمجريات التحقيق، أو في سبيل الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد. راجع في الفقه الفرنسي:

- Heller.CH, La suspension dans le droit de la fonction publique, R.D.P, 1980, p416.
- Chapus.R, Droit administratif général, T2, Delta, Paris,1995, p304.

وراجع في الفقه العربي:

-د. عمرو فؤاد بركات، الوقف الاحتياطي، مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة والعشرون، العدد الثاني، 1984، ص75 ومابعدها.

- د. جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص212 و ما بعدها.

المسلكية بالتقادم، وذلك على أساس أن العامل مكفوف اليد يحرم من كامل أجوره في حال صدور حكم جزائي بحقه يقضي بإدانته جزائياً لمسؤوليته عن الفعل المنسوب إليه، وصدور حكم عن المحكمة المسلكية يقضي بمعاقبته بإحدى العقوبات الشديدة ما عدا عقوبة النقل التأديبي. ومن ثم فإن العامل لم يتعرض للمساءلة الجزائية أو المسلكية لسقوطهما بالتقادم، ممَّا يحول دون حرمانه من أجوره وتعويضاته[65]، أي إنَّ المحكمة فسرت النص القانوني على أساس أن حالات الحرمان من الأجر بالنسبة إلى العامل مكفوف اليد قد حددت على سبيل الحصر، وما دامت حالة سقوط الدعوى بالتقادمين الجزائي والمسلكي ليست من بينها فلا يجوز حرمانه من أجوره. فضلاً عن أن هذا الرأي مؤسس بشكل غير مباشر على ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا من أن استحقاق العامل مكفوف اليد الذي يعاد إلى وظيفته لأجوره عن مدة كف يده معلق على شرطين مجتمعين: البراءة من الناحية الجزائية، أو ما يعدُّ صنواً لها، و البراءة من الناحية المسلكية أو ما هو نظير لها[66].

كما عرضت على المحكمة الإدارية العليا السورية الحالة المتعلقة ببدء مدة التقادم المسلكي في حال تم الحكم على العامل بعقوبة سالبة للحرية مقترنة بالتجريد المدني[67]، إذْ قررت المحكمة في هذه الحالة بأن سريان أثر التقادم المسلكي على العاملين الذين اقترنت أحكامهم الجزائية بالتجريد المدني

---

65 - رأي اللجنة المختصة في القسم الاستشاري في مجلس الدولة، رقم 109 لسنة 2003، في القضية رقم 570 لسنة 2003، غير منشور.

66 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 200 في الطعن 483 لسنة 1988، مجموعة أحكام المحكمة لسنة 1988، ص302، وحكمها رقم 7 في الطعن رقم 158 لسنة 1990، مجموعة أحكام المحكمة لسنة 1990،ص410، وحكمها رقم 26-2 في الطعن رقم 153 لسنة 1994، مجموعة أحكام المحكمة لسنة 1994،ص336.

67 - تنص المادة 49 من قانون العقوبات السوري على مايأتي:

(التجريد المدني يوجب حكماً: 1-العزل والإقصاء عن جميع الوظائف والخدمات العامة والحرمان من كل معاش تجريه الدولة).

وتنص المادة 159 على ما يأتي:

1 ــ كل محكوم عليه بعقوبة جنحية مانعة أو مقيدة للحرية يعاد اعتباره حكماً إذا لم يقض عليه في خلال سبع سنوات منذ انقضاء عقوبته بحكم آخر بالحبس أو بالإقامة الجبرية أو بعقوبة أشد.

2 ــ كل محكوم عليه بالغرامة الجنحية يعاد اعتباره حكماً إذا لم يقض عليه بحكم آخر بالغرامة الجنحية أو بعقوبة أشد في خلال خمس سنوات منذ الأداء أو انتهاء مدة الحبس المستبدل.

أمَّا المادة 160 فتنص على ما يأتي:

1 ــ إعادة الاعتبار تبطل للمستقبل مفاعيل جميع الأحكام الصادرة وتسقط العقوبات الفرعية أو الإضافية والتدابير الاحترازية وما نجم عنها من فقدان أهلية.

2 ــ ولا يمكن أن تحسب الأحكام المذكورة فيما بعد للتكرار ولاعتياد الإجرام أو أن تحول دون وقف التنفيذ.

وراجع حول العزل من الوظيفة بحسبانه عقوبة جزائية: د. صالح ناصر العتيبي، المرجع السابق، ص162.

يبتدئ منذ انقضاء السنة العاشرة على تنفيذ العقوبة المحكوم بها، أو من تاريخ صدور الأحكام القاضية بإعادة اعتبارهم أيهما أسبق[68].

أمَّا إذا كانت المخالفة المسلكية غير مقترنة بجانب جزائي، فإن المحكمة الإدارية العليا السورية توسعت جداً في تفسير النص القانوني، توسعاً أدى من حيث النتيجة إلى الخروج عن النص، إذْ رأت هذه المحكمة أن مدة التقادم الثلاثي للدعوى المسلكية لا تسري إلا من تاريخ علم الإدارة بالواقعة أو الفعل الذي يستوجب إحالة العامل إلى المحكمة المسلكية، أو من التاريخ الذي كان يفترض فيه علم الإدارة بالواقعة الذي يستوجب إحالة العامل إلى المحكمة المسلكية، أو من التاريخ الذي كان يفترض فيه علم الإدارة بالواقعة التي تستوجب ذلك[69]، ويلاحظ في هذه الحالة الأخيرة أن المحكمة الإدارية العليا قد أضافت عاملاً جديداً إلى حساب بدء انطلاق مدة التقادم الثلاثي على الدعوى المسلكية، وهو التاريخ الذي كان يفترض علم الإدارة بالواقعة التي تستوجب العقاب، وذلك دون إيضاح كيفية حساب هذا التاريخ.

وفي الواقع، إن ما يجب ملاحظته عند الحديث عن بدء سريان مدة التقادم الثلاثي المقرر بمقتضى المادة 28 من قانون إحداث المحاكم المسلكية وفقاً لاجتهادات المحكمة الإدارية العليا، أن موقف المحكمة لم يكن موفقاً قطُّ، لأنه ينطوي على خروج على النص الواضح و المحدد، سعة وضيقاً، لمصلحة الإدارة أو ضدها، ومن المعروف أن القاعدة في تفسير النصوص المسلكية هي تفسير النصوص في أضيق الحدود، وذلك مع تسليمنا دوماً بالقاعدة الكلية التي تقول: أَنْ لا اجتهاد في موضع النص.

وعلى كل حال فإن هذا التوسع الذي قامت به المحكمة الإدارية العليا ليس هو المطعن الوحيد على موقفها في مجال بدء سريان مدة التقادم، بل إن علامة الاستفهام الكبرى في مقام المقارنة بين اجتهادات المحكمة في المجال نفسه، إنما يسجل في إطار التعارض والتضارب الواضحين لموقف المحكمة من مسألة محددة جداً بمقتضى النص وخلال وقت قصير، وفي الحقيقة إن هذا الموقف الغامض والمتردد للمحكمة اتجاه مدة التقادم الثلاثي من شأنه أن يؤدي إلى حساب مدة التقادم بشكل غير متساوٍ بين الموظفين، فمدة التقادم إذا سرت بدءاً من تاريخ قرار الإحالة ستكون غالباً أطول من

68 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1/223/ لسنة 2008 في الطعن رقم 3132 ، غير منشور. و حكمها رقم 106 /1 لسنة 2008 في الطعن رقم 4226 ، غير منشور.

69 - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 233-2 في الطعن 1325 لسنة 2000 ، مذكور في مجموعة الأستاذ مصباح المهايني، المرجع السابق، ص918.

المدة التي تسري بدءاً من تاريخ وقوع الفعل، أو من تاريخ علم الإدارة بالحكم الجنائي، أو من تاريخ صدور الحكم الجنائي؟؟.

الخاتمة La conclusion

في نهاية هذا البحث نستطيع أن نقول: إنَّنا توصلنا بعون الله إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نجملها فيما يأتي:

أولاً - النتائج:

1- إن التشريع الفرنسي لا يعرف -حتى الوقت الحاضر- نظام التقادم على الدعوى المسلكية، ويترك للسلطة الإدارية المختصة بالتأديب حرية التدخل في أي وقت لفرض العقاب المسلكي، ولو بعد زمن طويل جداً من ارتكاب الفعل الموجب للجزاء، وقد كان ذلك مثار انتقاد الفقه الفرنسي، الذي رأى أن المساءلة المسلكية تتحول إلى نظام قانوني غير مألوف بسبب انعدام التقادم على الدعوى المسلكية.

2- طرح جانب من الفقه الفرنسي عدداً من الحلول للخروج من مشكلة الفراغ التشريعي المتعلق بالتقادم على الدعوى المسلكية، وذلك مثل تبني نظام التقادم المنصوص عليه في قانون العمل، بحسبانه من المبادئ العامة للقانون، أو تفعيل نظرية الغلط البيّن في التقدير لإلغاء القرار التأديبي الذي يصدر في مواجهة الموظف بعد زمن طويل من ارتكاب الفعل المسلكي الموجب للعقاب. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد رفض هذه الحلول كلّها متمسكاً بالمنهج التقليدي القائم على أساس عدم التقادم على الدعوى المسلكية.

3- تبنى المشرع المصري نظاماً واضحاً وتفصيلياً في إطار التقادم على الدعوى المسلكية، وذلك من حيث مدة التقادم ذاتها، وبدء سريانها وقطع التقادم والتلازم بين التقادمين المسلكي و الجنائي.

4- تبنى المشرع السوري التقادم على الدعوى المسلكية، وذلك سواء على صعيد المخالفات التي تختص السلطات بفرض جزاءاتها، أم على صعيد المخالفات التي تختص المحكمة المسلكية بفرض جزاءاتها، وبحيث تختلف مدة التقادم بين الحالتين، فتكون في الحالة الأولى أقصر من الثانية، كما كان المشرع السوري واضحاً في تحديد بدء مدة التقادم، وإن لم يتبنَ قواعدَ خاصةً لانقطاع مدة التقادم على غرار شقيقه المصري، كما لم يتبنَ قواعدَ خاصةً للوقف، وقواعدَ خاصةً للتقادم حين تلازم المخالفة المسلكية مع جريمة جنائية.

5- وعلى الرغم من تبني المشرع السوري قاعدة واضحة لانطلاق مدة التقادم، إلا أن اجتهاد المحكمة الإدارية العليا كان متناقضاً وغامضاً بهذا الخصوص، وتضمن خروجاً واضحاً عن النص التشريعي.

ثانياً - التوصيات:

1- نقترح أن يتبنى المشرع الفرنسي نظاماً واضحاً ومتكاملاً للتقادم على الدعوى المسلكية، إذْ إن بقاء الدعوى المسلكية دون نظام للتقادم، يشكل ثغرة واضحة في البنيان القانوني للنظرية المسلكية في فرنسا. فمن غير المعقول أن يظل الموظف رهناً للتتبعات المسلكية حتى آخر حياته الوظيفية، عن خطأ ربما ارتكبه في بداية حياته الوظيفية.

2- نقترح أن يتبنى المشرع المصري نظاماً لوقف التقادم على الدعوى المسلكية، إذْ إن هذه النقطة تشكل نوعاً من الفراغ في البنيان القانوني للتقادم على الدعوى المسلكية في مصر.

3- نقترح أن يلتزم القضاء الإداري السوري بما ورد في النصوص التشريعية بشأن بدء سريان مدة التقادم على الدعوى المسلكية، وذلك لأن الخروج عن النصوص التشريعية السارية بهذا الشأن أدى من حيث النتيجة -في كثير من الأحيان- إلى امتداد مدة التقادم إلى حد كبير، وبقاء سيف العقاب مسلطاً على الموظف مدة زمنية كبيرة، ممَّا يخالف المبادئ المتعلقة باستقرار المراكز القانونية عبر الزمان.

4- نقترح أن يتبنى المشرع السوري نظاماً قانونياً للتلازم بين التقادمين الجزائي والمسلكي شبيهاً بذلك الذي تبناه المشرع المصري، وهو ما يؤدي في الوقت نفسه إلى الخروج من تضارب الاجتهاد وتردده عندما تكون الواقعة الواحدة منتجة لكلا نوعي المسؤولية (الجنائية والمسلكية).

5- نقترح أن يتبنى المشرع السوري قواعد قانونية تنظم قطع التقادم على الدعوى المسلكية، ووقفه، نظراً إلى خصوصية الدعوى المسلكية والتقادم عليها.

6- نقترح أن يتدخل المشرع السوري، وينظم التقادم على الدعوى المسلكية أياً كانت العقوبة التي يمكن ترتيبها على الموظف، وذلك لأن تنظيم مدة التقادم على المخالفات التي تقع تحت اختصاص السلطة الإدارية قد تم بأداة تنظيمية (قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 549 لسنة 2005)، وقد بيّنا أن القرار التنظيمي الصادر بهذا الشأن هو قرار تنظيمي مستقل، ممَّا لا يختص به رئيس مجلس الوزراء في سورية، ومن ثم فإن الاختصاص المتعلق بذلك يجب أن يكون ضمن مجال القانون لا القرار التنظيمي.

وأخيراً، نتمنى أن يكون هذا البحث مساهمة علمية متواضعة في طرح المشكلات المتعلقة بموضوع دقيق ومهم من موضوعات المسؤولية المسلكية للموظف العام، آملين في الوقت نفسه، أن يكون منطلقاً نحو إيجاد بعض الحلول القانونية للمشكلات المرتبطة بموضوع البحث.

المصادر والمراجع

أولاً- باللغة العربية:

1. أنطوان سعد، أثر الحكم الجزائي على الحكم الإداري والتأديبي وعلى الإدارة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2008.
2. جلال أحمد دغيم، مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى،2010.
3. جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، الجزء الرابع، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، 2010.
4. جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967.
5. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة و القطاع العام، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1986.
6. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
7. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
8. سمير صادق، قرارات و أحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1985.
9. سمير يوسف البهي، دفوع وعوارض الدعوى الإدارية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2007.
10. سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2000.
11. شريف عبد الحميد حسن رمضان، تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
12. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006 – 2007.
13. صالح ناصر العتيبي، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد1، السنة 29، 2005، ص141.
14. صبري محمد السنوسي محمد، أحكام التقادم في القانون العام، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، 2005.
15. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الثالث، نظرية الالتزام بشكل عام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بلا تاريخ نشر
16. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، العلاقة بين القانون واللائحة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1984.

17. عبد الوهاب البنداري، المرجع في القانون التأديبي، المطبعة العالمية بالقاهرة، القاهرة، 1970 - 1971.
18. عبد الوهاب حومد، المفصل في شرح قانون العقوبات، المطبعة الجديدة، دمشق، 1990.
19. عبود السراج، شرح قانون العقوبات، القسم العام، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2007.
20. عزيزة شريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، منشورات جامعة الكويت، الكويت، 1997.
21. عمرو فؤاد بركات، الوقف الاحتياطي، مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة والعشرون، العدد الثاني، 1984، ص75 وما بعدها.
22. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2012.
23. محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات، القسم العام، الدار الجامعية، بيروت، 1993.
24. محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، بلا دار نشر، القاهرة، 2006، الطبعة الأولى.
25. محمود سلامة جبر، نظرية الغلط البيّن في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، بلا تاريخ.
26. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام،رسالة دكتوراه، جامعة دمشق،1984
27. مهند نوح، التقادم في القانون الإداري، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثاني، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2011، ص225.

ثانياً - باللغة الفرنسية:

1. Auby.J.M – Auby.J.B, Droit de la fonction publique, Dalloz, Paris,1997.
2. Bandet.P, L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques, Berger Levraut, Paris,2001.
3. Bolle.S; L'engagement des poursuites disciplinaires dans fonction publique, R.F.D.A, 2002, p426.
4. Chapus.R, Droit administratif général, T2, Delta, Paris,1995.
5. Heller.CH, La suspension dans le droit de la fonction publique, R.D.P, 1980, p416.
6. Ktistaki.S, L'évolution du contrôle des motifs de l'acte administratif, L.G.D.J, Paris, 1991.
7. Lachaume.J.F, La fonction publique, Dalloz, Paris, 1998.
8. Laubadère.A – Gaudemet.Y, Traité de droit administratif, L.G.D.J, Paris, 2000.
9. Lourie.F, Faut - il mettre fin à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans fonction publique; A.J.D.A, 2002, p1386
10. Maraco.S, Q.P.C, Septembre – Novembre. 2011, C.J.F.I, n67, 2012, p15.
11. Plenty,A, La fonction publique; Traité général, Litec, Paris, 1991.
12. Van Lang.A – Gondouin.G – Inserguet – Brisset.V, Dictionnaire de droit administratif; A.Colin, Paris, 2005.

تاريخ ورود البحث إلى مجلة جامعة دمشق 2013/1/27