

رقابة القضاء الإداري على الجزاء التأديبي

م. د. عماد صالح الحمام

كلية الأسراء الجامعة

البريد الإلكتروني: emadmam89@gmail.com

Dr. Emad Saleh Al Hamam
Al-Israa University College-Iraq

م. د. علي حمزة عباس

كلية الأسراء الجامعة

البريد الإلكتروني: aalganimi@yahoo.com

Dr. Ali Hamza Abbas
Al-Israa University College-Iraq

أولاً: أهمية البحث:

تتجلى أهمية موضوع بحثنا من خلال بيان الدور الذي يقوم به القاضي الإداري لما له من سلطة ورقابة على مراقبة قرارات الإدارة والمطعون به أمامه لكشف الملاحظات والغموض فيها وإظهار الحقيقة وللتأكد من أن الإدارة لم تتعسف في قراراتها لما لها من سلطة تقديرية في إيقاع إحدى العقوبات المجددة من قبل المشرع.

ثانياً: منهجية البحث

اعتمدنا في بحثنا على المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية التي عالجت موضوع الجزاء التأديبي ومشروعيته وتناسبه مع المخالفة المرتكبة، وكذلك عقد مقارنة بين النصوص القانونية في فرنسا ومصر والعراق للوقوف على آخر ما توصلت القوانين في تلك الدول لتبيان الأثر الفاعل لرقابة القضاء الإداري على الجزاء التأديبي.

ثالثاً: هيكلية البحث:

اشكالية البحث تفرض علينا الوقوف على مدى رقابة القضاء على شرعية العقوبة كمبحث أول، ومدى رقابة القضاء على تناسب العقوبة مع المخالفة الوظيفية كمبحث ثاني وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: رقابة مشروعية العقوبة التأديبية.

المبحث الثاني: رقابة تناسب الجزاء التأديبي والمخالفة الوظيفية.

المبحث الأول

رقابة مشروعية العقوبة التأديبية

أن العقوبة التأديبية ذات طبيعة خاصة باعتبارها جزاء إداري أو قضائي قوامه الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي وإصابة الموظف المذنب في حياته ومركزه الوظيفي، ويخضع الجزاء التأديبي في ذلك لمبدأ شرعية العقوبة أي لا عقوبة من دون نص، إذ يجد الجزاء التأديبي في مجال العقاب التأديبي أصله في القانون العام من خلال تحديد المشرع للجزاءات التأديبية حصراً، وعدم قدرة السلطة التأديبية الخروج على ما حدده المشرع لها من جزاءات في هذا الصدد؛ وذلك بخلق جزاء لا وجود له في القانون، وكذلك أن مبدأ الشرعية في المجال التأديبي يستهدف علم الموظف بالواجبات والالتزامات التي يترتب على مخالفتها انزال العقاب به، وأن يحاط أيضاً بما يمكن أن يكون عليه هذا العقاب ليبين للموظف مركزه ووضعه ويكون على بينة من أمره.

والعقوبات التأديبية التي توقعها السلطة المختصة لا تكون صحيحة ومشروعة إلا إذا كانت من بين العقوبات المحددة قانوناً، غير أن ذلك لا يعني أن يكون هناك تطابق بين مبدأ الشرعية في القانون التأديبي ومبدأ الشرعية في القانون الجنائي إذ أن المشرع، وإن كان يحدد العقوبات الجنائية على سبيل الحصر كما يفعل تماماً بالنسبة للعقوبات التأديبية، ألا إنه في حالة العقوبات الأولى إنما يقرر عقوبة معينة سواء كانت من حد أو حدين لكل جريمة جنائية معينة، ولا يترك في ذلك للقاضي الجنائي حرية كبيرة في هذا الشأن على عكس العقوبات التأديبية فإنه يكفي عادة بتحديد قائمة العقوبات تاركاً للسلطة التأديبية بعد ذلك حرية إختيار العقوبة المناسبة للذنب الإداري من بينها^(١).

وعليه سوف نتطرق في هذا المبحث إلى تعريف مبدأ المشروعية كمطلب أول ثم نبحث في شرعية العقوبة التأديبية كمطلب ثاني.

(١) د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص

٢٤٣، وأيضاً د. صلاح الدين أحمد جودة، الرقابة القضائية، على التعيين في الوظائف العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية،

القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٣٢.

المطلب الأول

تعريف مبدأ الشرعية

يقصد بمبدأ الشرعية في المجال التأديبي، عدم قدرة السلطة المختصة بفرض العقوبة التأديبية من غير العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة في مجال الوظيفة العامة تطبيقاً لمبدأ لا عقوبة إلا بنص^(١).

ويمكن تعريفها أيضاً بأنها التزام السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبات المحددة على سبيل الحصر في قوائم العقوبات التأديبية بواسطة نص واضح ومحدد^(٢).

وفي ذلك لا تلتزم السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة محده معينة بذاتها، بل لها أن تختار وتناسب في إختيار إحدى العقوبات التأديبية طبقاً للمخالفة التي اقترفها الموظف أو العامل ومن خلال ذلك يختلف قانون العقوبات عن القانون التأديبي، إذ يوجد في قانون العقوبات ارتباط كامل بين الجريمة والعقوبة، فتحديد العقوبة هو من عمل المشرع، وتتحصر مهمة القاضي الجنائي في تحديد العقوبة الملائمة بين حدين كالحبس أو السجن أو الخيار بين توقيع عقوبة مالية أو عقوبة مقيدة للحرية^(٣).

أما في القانون التأديبي فإن المشرع كقاعدة عامة، يحدد قائمة العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المخطئ، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية إختيار العقوبة الملائمة بين العقوبات المقررة^(٤).

واستناداً لذلك نجد أن صدور العقوبة بحرمان الموظف من الإجازة أو نقله إلى دائرة أخرى لأسباب تأديبية أو أن يعاقب بعقوبة التنبيه أو أي عقوبة ماسة بحريته أو أمواله تعتبر باطلة لأنها من غير العقوبات المنصوص عليها في القانون، وليس لها أثر من الناحية القانونية مالم ينص عليها في صلب القانون والأنظمة النافذة، وسارت أغلب التشريعات العربية إلى عدم تعداد وحصر للمخالفات أو الإخطاء التأديبية على خلاف القانون الجنائي، وذلك لصعوبة حصرها.

على أن أصل مبدأ الشرعية في القانون التأديبي، هو تقييد السلطة التأديبية بالعقوبات الواردة في القانون على سبيل الحصر، فلا تملك تلك السلطة أن توقع عقوبة لم

(١) د. فوزي حبيش، مسؤولية الموظف العام التأديبي، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد الثاني، المجلد السادس، ١٩٨٢، ص ٣٢.

(٢) د. ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية الولاية والأختصاص، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٦٣.

(٣) د. مورييس نخله، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الثاني، منشورات كلية الحقوق جامعة بيروت، من دون سنة طبع، ص ٢٣٠.

(٤) د. محمد نور عبد الهادي شحاتة، سلطة التكييف في القانون الإجرائي، مطابع الولاء الحديث، دار النهضة العربية، من دون سنة طبع، ص

ينص عليها القانون، بسيطة كانت أم شديدة أو توقع عقوبة أشد من الحد المقرر لها^(١)، فالسلطة التأديبية لا تمتلك أن تبتدع عقوبات جديدة لكون العقوبات محددة بموجب القانون، ويجب على سلطة التأديب الالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية التي حددها القانون على حد سواء^(٢)، فمن حيث الشكل عليها أن تتقيد بذات الاصطلاح أي اصطلاح العقوبة الذي أوردها المشرع أو ما يعرف بالتقييد اللفظي فإذا كان من بين العقوبات التي أوردها المشرع عقوبة الإنذار فيتعين حينئذ على سلطة التأديب استخدام ذات الاصطلاح، وعدم استبداله بغيره^(٣)، فإذا استخدمت اصطلاح آخر كالتنبيه أو الإخطار، مع علمها بخلو قائمة العقوبات فإن هذا المسلك يعد تخريباً غير شرعي^(٤)، أما من ناحية الموضوع فإن محل الجزاء التأديبي، المساس بمزايا الموظف العام^(٥)، ومن ثم إذا لجأت سلطة التأديب إلى المساس بكرامة الموظف، كالإهانة أو المساس بحريته كالحبس أو المساس بماله الخاص، فإن إجراءاتها في مثل هذه الحالات يخرج عن حد الشرعية^(٦)، وإذا كانت عقوبة اللوم والإنذار والتنبيه لا تمس المزايا الوظيفية، إلا أنها تصبح ذات صفة خطيرة إذا تضمن القرار التأديبي الصادر منها ألفاظاً أو ملاحظات قاسية، فالقاعدة الأساسية أنه لا يمكن ابتداع أي عقوبة تعسفاً؛ ذلك لأن العقوبات يتعين تطبيقها وفقاً لما حدده القانون ومثال ذلك القرار الذي ورد فيه "أن السلوك المعيب الذي سلكه المهندس كان مثال الشخص الفاقد لمقومات الخلق الكريم...، ولقد كان لمثله عاصم من نصوص القانون إذا لم يكن له عاصم من الخلق...، لذلك قررت بمجازاته بخصم خمسة عشر يوماً من ماهيته"^(٧). وقضى في ذات الصدد محكمة القضاء الإداري "...بأن كتاب الوزير ولو أنه خاص بتوقيع عقوبة، إلا أنه اشتمل على عبارات ما كان يجوز أن ترد فيه، إذ من شأنها أن تمس شرف المدعي واعتباره، ولا سيما متى كانت هذه العبارات قد وردت في صورة الأوصاف لا في صورة الوقائع، وفضلاً

(1) Rene chapus: "Droit administratif general" montchrestien, paris, t.11, edition, 1997, p. 104.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بأن "الأصل أنه لا عقوبة ولا جريمة إلا بناءً على قانون وهذا الأصل نصت عليه المادة ٦٦ من الدستور يشمل المجال الجنائي وأيضاً المجال التأديبي"، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٠١ لسنة ٢١، ق-ع، جلسة ١٠/٢٢/١٩٨٨، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٤، الجزء الأول، رقم ٥، ص٣٢، أشار إليه، ديسعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، مرجع سابق، ص٢٦٤.

(٣) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٢٦٥.

(٤) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٦٩.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٢٨٥٦، جلسة ١٨/٣/١٩٨٩، المجموعة، ص٣٤، ق، أشار إليه د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، مرجع سابق، ص٨٤.

(٦) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص١٢٢.

(٧) حكم محكمة القضاء الإداري، في ٣٠/١٢/١٩٥٣، مشار إليه لدى، د. نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص١٢٣.

عن ذلك فقد كان القرار بتوقيع الجزاءات في غنى عن هذه العبارات الجارحة لأنها لا تعتبر قانوناً جزءاً من الجزاءات^(١)، وطبق القضاء الإداري مفهوم الشرعية في الكثير من أحكامه تأكيداً على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، حيث قضى القضاء الفرنسي بأن الفعل إذا كان غير مجرم قانوناً فإنه لا يمكن للإدارة معاقبة الشخص على ارتكابه، وفقاً لمبدأ الشرعية لا يجوز فرض عقوبة لم تقرر بنص، وبالتالي لا يمكن معاقبة شخص عن فعل غير مجرم قانوناً^(٢).

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٣ بأن "استقر قضاء هذه المحكمة على أن التنبيه في حد ذاته لا يعد جزءاً من الجزاءات التي نصت عليها المادة ٤٦ من قانون هيئة قضايا الدولة رقم (٧٥) لسنة ١٩٦٣ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٨٦، ولا يعدو أن يكون إجراء يتخذه الرئيس المنوط به حق توجيهه لأي عضو من أعضاء الهيئة لما ثبت في حقه من خروج على مقتضيات وواجبات الوظيفة، وأن عليه تلافي ذلك مستقبلاً ألا أن التنبيه في الوقت ذاته إنما يعد دليلاً على ثبوت الخطأ الذي ارتكبه العضو ويفرق بملف خدمته ويظل منتجاً لأثره عند تقرير مدى صلاحية العضو وأهليته للتقدم من عدمه"^(٣).

وأن تحديد العقوبة التأديبية بقائمة محددة على سبيل الحصر سيؤدي إلى عدم ألام السلطة المختصة بتطبيق عقوبة بعينها على جريمة بعينها، إذ يترتب على ورود العقوبات على سبيل الحصر أنه لا يجوز التوسع في تفسير النصوص المتعلقة بالتأديب والقياس عليها، كذلك لا يترك، للقاضي حرية تقدير العقوبة التأديبية بشكل مطلق، بل وضع قيد في ذلك مؤداه تناسب العقوبة مع الجريمة، والموازنة أيضاً بين حرية السلطة المختصة في التجريم، واختيار العقوبة بمقتضى مبدأ شرعية العقوبة^(٤).

ويلزم أن يكون الجزاء المطبق من قبل السلطة المختصة في تقدير وإيقاع، العقاب واضح، ومسبب، وبشكل مفهوم، ومن دون أي لبس أو غموض كأستعمال عبارات عامة مثل دواعي المصلحة العامة أو مقتضياتها، ولا يمكن للسلطة المختصة بتوقيع العقاب

(1) Emmanuelle Mignon: 'L'ampleur, le sens et la portées des garanties matievie de sahction ad,ministrativer, A. J. D. A, 2001, P. 39 .

(٢) د. جلال الأدم، التأديب في ظل محكمتي الطعن (النقض والإدارية العليا)، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣٨.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٩٠ لسنة ٥٣، ق - ع جلسة ٢٠٠٨/٧/٣، وحكمها في الطعن رقم ١٥١٦ لسنة ٣٤، جلسة ١٩٩٠/٢/١٧، أشار إليه د. جلال الأدم، مرجع سابق، ص ٥٤.

(٤) د. فواد العطار، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار الكتاب العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٥٦٩.

التأديبي على الموظف العام أن تفوض اختصاصها إلى سلطة أخرى في توقيع العقاب إلا ضمن قانون ينظم ذلك، إذ إنها محددة من قبل المشرع، ولا يمكنها التنازل عن اختصاصها إلا بموجب قانون يبين ذلك^(١).

وفي ذلك يراد بمبدأ الشرعية في اتباع العقوبة التأديبية في المعنى الواسع لها أن يكون الخطأ التأديبي الذي يبرر توقيع العقوبة نابع عن مخالفة قاعدة أو أمر ملزم أياً كانت طبيعة هذه القاعدة ومصدرها سواء كان التشريع أم العرف.

وتطبيقات القضاء الإداري المصري لهذا المبدأ القرار التأديبي الصادر بمعاينة عضو هيئة التدريس في الجامعة بأبعاده عن أعمال التدريس والبحث العلمي، وهي عقوبة غير وإرادة في أنظمة التأديب الجامعية هو قرار مخالف للقانون؛ لأنه يقضي بعقوبة لم ينظمها القانون^(٢).

وفي العراق سار مجلس الإنضباط (محكمة قضاء الموظفين حالياً) على هذا النهج بعدم معاقبة الموظف بعقوبة غير واردة في صلب القانون؛ لأن ذلك مخالف لمبدأ الشرعية، وفي قراره رقم ١٩٩٩/٢١٧/١٣ في ١٠ / ١٣ / ١٩٩٩ يشير المجلس "يكون قرارها هذا مخالفاً لنص القانون، ولايستند إلى أساس قانوني حيث أن اللجنة قد منحت نفسها صلاحيات لا تملكها....."^(٣).

(١) د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٦٨.

(٢) القضية رقم ١٦٦ لسنة ١٨ في ١١ / ٢٥ / ١٩٧٢ المجموعة الخامسة، ص ٥، أشار إليه د. السيد محمد إبراهيم، قانون العاملين في الدولة المصرية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٥٨.

(٣) الإضراب رقم ٢٤ / ١٩٩٩ قرار غير منشور، أشار إليه، خالد محمد المولى، السلطة المختصة بفرض العقوبة الإنضباطية على الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، ٢٠١٢، ص ٦٣.

وفي قرار آخر أشار إليه المجلس (وعليه يكون تشكيل اللجنة التحقيقية المذكورة قد حصل خلافاً للنص المذكور مما تكون الإجراءات المتخذة قد تمت بصورة غير اصولية وكأنها لم تكن قرر الحكم بالغاء عقوبة التوبيخ...). القرار ١١٩ / ٢٠٠٠ في ٨ / ٦ / ٢٠٠٠ إضراباً ١٢ / ٢٠٠٠ غير منشور، أشار إليه، د. خالد محمد المولى، المرجع سابق، ص ١٤.

وفي قرار للمجلس رقم ١١٤ / ١١٩٤ في ٢٥ / ٥ / ١٩٩٤ يشير المجلس إلى أنه (... وعند الوقوف على مجريات التحقيق وما يترتب عليه من آثار العقوبة وجد أن هناك خروقات قانونية أشارت إليها جامعة بغداد بكتايبها المرقم ٦٤٦٧، في ١٠ / ٥ / ١٩٩٤ حيث تعترف بعدم وجود موظف حقوقي بين اعضاء اللجنة وانها ليست لجنة إنضباطية، وإنما لجنة تقصي الحقائق وجاء في تشكيل اللجنة استناداً لقناعة السيد رئيس الجامعة، فمن هذا المفهوم ينهدم السند القانوني والشرعي في إصدار عقوبة للمدعي....)، القرار في الإضراب رقم ١٦ / ١٩٩٤، غير منشور، أشار إليه، د. خالد محمد المولى، المرجع سابق، ص ٦٤. وأيضاً في قرار آخر يشير المجلس إلى أنه (وحيث لا يعاقب أحد على فعل الغير ولا يوجد في القضية ما يجلب القناعة لكون المعترض قد ارتكب اخلالاً وظيفياً يوجب معاقبته...، وحيث وجد المجلس من الإجراءات = التحقيقيه تختفي تحتها عقوبات متعدده ذات أقتعة ليس لها وجود، وبناءً على سلطة المجلس كقضاء إداري يحكمه نص المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وفي ضوء اختصاصاته المنصوص عليها في قانون إنضباط الموظفين قرر الغاء هذه التهمة والافراج عن المعترض عنها وإعادته إلى مركزه الوظيفي السابق...). القرار رقم ٣٧١ / ١٩٩٧ في ٨ / ٥ / ٩٧ الإضراب ٢٢ / ٩٧، غير منشور، أشار إليه، د. خالد محمد المولى، مرجع سابق، ص ٦٥.

ومن استعراض قرارات مجلس الإنضباط العام (محمكة قضاء الموظفين حالياً)، نرى أن المجلس سار على منهج الشرعية التي تسند إلى نصوص القانون وأحكام القضاء، والمصادر الأخرى ولا يمكن للسلطة المختصة فرض أي عقوبة تأديبية غير منصوص عليها من دون خطأ تأديبي من قبل السلطة المختصة^(١).

وبالانتقال إلى التشريع المصري، نجد أن المشرع المصري حصر العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها على الموظف في المادة (٦) من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وأخذ بهذا المبدأ أيضاً قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وذلك بحصر العقوبات في المادة (٨٠) منه، وكذلك الحال أيضاً في قانون العاملين والقطاع العام رقم (٤٨/ لسنة ١٩٧٨) حيث أوردت المادة (٨٢) منه العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، وكذلك في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فقد نصت المادة (٦١) على إيراد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر^(٢).

غير أن النظام الفرنسي لم يعرف مبدأ التقنين الشامل للعقوبة التأديبية إلا عام ١٩٤٦ باستثناء الموظفين الذين تنظم شؤونهم قوانين خاصة، إذا كان بمقدور الإدارة فرض العقوبات التأديبية المقدره من قبلها حتى وأن لم تكن ضمن العقوبات المنصوص عليها في القانون.

إلا أن قانون التوظيف الفرنسي في ١٩ تشرين الأول ١٩٤٦ قام بحصر العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين في المادة ٦١ منه ثم جاء في قانون ٤ شباط ١٩٥٩ بالمبدأ نفسه^(٣).

وفي العراق كما في فرنسا، ومصر، إذ حدد المشرع هذه العقوبات على سبيل الحصر في المادة السادسة من قانون إنضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغي، ثم جاء القانون الحالي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ليحددها في المادة (٨) منه إذ بينت العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف العام على سبيل الحصر^(٤).

ويتضح من ذلك أن القانون استثنى بموجب البند الثاني من المادة (٢) من أحكام قانون الإنضباط منتسبي ديوان الرئاسة والقوات المسلحة، وقوى الأمن الداخلي، وجهاز

(١) د. خالد محمد المولى، مرجع سابق، ص ٦٥.

(٢) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧، ص ١٦٣.

(٣) د. عبد الغني بسيوني، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص ١١١.

(٤) د. ماهر صالح علاوي، رقابة مجلس الإنضباط العام على تناسب المحل مع السبب في العقوبات الإنضباطية، بحث مقدم إلى الندوة العلمية

الأولى بكلية صدام للحقوق، ١٩٩٢، ص ٦.

المخابرات، وهيئة التصنيع العسكري، والقضاة وأعضاء الإِدعاء العام ما لم تنص قوانينهم بتطبيق أحكامه^(١).

ويتبين من هذا الاستثناء أن المشرع رأى اختلاف في طبيعة الواجبات التي يؤديها هؤلاء الموظفين عن سائر الموظفين الآخرين الأمر الذي يمكن أن يكون لكل فئة نظام تأديبي ينسجم مع المهام الموكلة إليهم، إضافة إلى ما تفرضه طبيعة هذه الوظائف وخصوصيتها التي تتطلب نظام تأديبي أشد من نظام الموظف العادي، ونجد هذا واضحاً في فرض العقوبات التأديبية التي تختلف عن ما موجود في تطبيقه على الموظف العادي^(٢).

ويلحظ حرص القضاء الإداري في فرنسا على تأييد مبدأ الشرعية التأديبية في أحكامه؛ وذلك ما جاء به حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٧ / ٦ / ١٩٤٩ في قضية (Belpomme) الذي اقترحت السلطة التأديبية في إختيار العقوبة المناسبة، شريطة أن تكون العقوبة من بين قائمة العقوبات المنصوص عليها في القانون، إذ لا يمكن للسلطة المختصة توقيع عقوبة تأديبية غير منصوص عليها في القانون ولو كانت المخالفة على درجة من الجسامه^(٣).

وكذلك ما يجري عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر أيضاً ما جاء في حكمها الصادر بتاريخ ٢٢ / ١٠ / ١٩٨٨ في الطعن رقم ٣١٠١ / ٣١ / ق بأن "النظام التأديبي يتفق مع النظام الجنائي في انهما نظامان عقابيان، يتعين أن يتحدد بالقانون على وجه الدقة العقوبة في كل منها".

ولا يملك المشرع سوى سلطة اسباغ الشرعيه على العقاب التأديبي، وإنه لا يملك سوى القانون في تحديد أي عقوبة في النظام الجنائي "....، ومن ثم فإن السلطة التأديبية وهي في سبيل مؤاخذه المتهم عما يثبت في حقه من اتهام ينبغي أن تجازيه بأحدى العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر، ولا يجوز لهذه السلطة سواء أكانت رئاسية

(١) بعد عام ٢٠٠٣ عمد المشرع إلى إلغاء ديوان الرئاسة وهيئة التصنيع العسكري.

(٢) مهدي حميدي الزهيري، إنهاء العقوبة الإنضباطية للموظف العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص ٧٣.

(٣) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، من دون سنة طبع، ص ٨٣. يركز القضاء الفرنسي على ضرورة التشديد بالتزام مبدأ الشرعية وعدم توقيع عقوبات من غير قائمة العقوبات المحددة على سبيل الحصر ولو كانت المخالفة على درجة من الجسامه، فتلتزم الإدارة بضرورة أيقاع احدى العقوبات الواردة بالقانون تحقيقاً لمبدأ لا عقوبة بدون نص والتزاماً بمبدأ المشروعية. د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، المرجع سابق، ص ٨٣.

أم قضائية أن تقضي بإجراء وصف الجزاء ما لم يكن ذلك الإجراء موصوفاً صراحة بأنه عقوبة تأديبية ينص عليه القانون وإلا كان القرار أو الحكم التأديبي مخالفاً للقانون^(١).
 وخلاصة القول أن مبدأ الشرعية يعني، التزام السلطة المختصة بفرض العقوبة المحددة من قبل المشرع، المنصوص عليها في قوائم العقوبات عند تقديرها وتطبيقها، ولا يمكن فرض عقوبة خارج اللوائح المحددة للعقوبات ولو كانت أخف من المقررة.
 ونجد أن الصعوبة في ذلك مردها إلى عدم وجود لوائح أو تقنين يبين المخالفات عكس ما معمول به في النظام الجنائي الذي يحكمه الارتباط بين الجريمة والعقوبات، ولا يستطيع القاضي أعمال سلطته التقديرية في العقاب الجنائي؛ وذلك نتيجة وجود تشريع متكامل بين الجريمة والعقوبات تطبيقاً لمبدأ الشرعية الذي تحكمه القاعدة العامة لا جريمة، ولا عقوبة إلا بنص.

المطلب الثاني

شرعية العقوبة التأديبية

من المعلوم أن مبدأ الشرعية بمفهومه في النطاق الجنائي لا يطبق على الجريمة التأديبية^(٢) إذ ليس من الإلزام أن تصدر جهة الإدارة المختصة أو السلطة التشريعية قواعد تجرم بعض الأفعال مسبقاً حتى يعاقب الموظف؛ وإنما يعاقب الموظف إذا ثبت أنه ارتكب عملاً أو فعلاً مخالف ولا يتفق مع مقتضيات وظيفته، وادى ذلك الفعل أو الامتناع إلى حدوث ضرراً بالمرفق العام وتعطيله، سواء نص على ذلك أو لم ينص.

(١) مجموعة المبادئ القانونية السنة ٣٤، الجزء الأول، ص ٣٢، رقم ٥، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، أشار إليه، د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، من دون ذكر سنة، ص ٣٢٧.

(٢) أن المخالفة الإدارية قوامها أفعال تصدر عن العامل ترى فيها السلطة الإدارية مساساً بالمظاهر والشرف وخروجاً على الواجب وزعزعة للثقة والاحترام الواجب توافرها في الوظيفة نفسها وتقدير ذلك كله مرجعه إلى سلطة الإدارة مادام تقديرها في هذا الشأن يستند إلى أصول ثابتة في الأوراق تؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها دون انحراف أو إساءة لاستعمال السلطة وتأتي العقوبة التأديبية بناءً على تقدير الإدارة في مناسبة العقوبة للذنب المرتكب وتلزم السلطة بقائمة الجزاءات الواردة على سبيل الحصر ولها في ذلك أن تختار وفقاً لسلطتها وتقديرها. يراجع في تفاصيل ذلك:

- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٩١ لسنة ٧ الصادر بجلسته ١٩٦٣/١٢/٢٨ وأيضاً في خصوص ذلك:
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٩٥ لسنة ١٦ الصادر بجلسته ١٩٧٣/٦/٢.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٠ لسنة ٢٤ ق، الصادر بجلسته ١٩٧٨/١٢/٣٠.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٤٥ لسنة ٤٤ الصادر بجلسته ١٩٥٩/١/٢٤، أشار إليه، المستشار سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص ٢٦ وما بعدها.

وإذا كان في نطاق العقوبات التأديبية تم حصرها في قوائم محددة، فإن ذلك غير متبع في مجال المخالفات التأديبية وأن عدم خضوعها لمبدأ لاجرمية بدون نص لتعارض ذلك مع السلطة التقديرية المقررة للسلطة التأديبية^(١).

وفي ضوء ذلك يمكن تشبيه الجريمة التأديبية بجرائم التعزير في الشريعة الإسلامية إذ إنها جرائم غير محددة في النصوص الشرعية، وليس لها عقوبات محددة سلفاً، بخلاف جرائم الحدود التي فيها اعتداء على حق من حقوق الله، وجرائم القصاص التي يعتدي فيها على حق العباد فاتم تحديدها بشكل مسبق^(٢).

ونرى في بعض البلدان أنها تتضمن لوائح تتدرج فيها أنواع المخالفات التأديبية والعقوبة المقررة لها، أو يتفق على أن كل إدارة أعلم من غيرها في ما يقع داخلها من مخالفات، ومدى خطورة كل منها.

ونجد بعض من هذه التطبيقات في مصر إذ اصدرت الجهة الإدارية لوائح متضمنة بعض العقوبات المقررة لهذه المخالفات، واستندت في ذلك إلى لوائح نموذجية للعقوبات التي اقرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، حيث صنف المخالفات إلى مخالفات مواعيد عمل، ومخالفات أداء عمل، ومخالفات نظام عمل، ومخالفات السلوك إلا إنها لم ترد على سبيل الحصر^(٣).

ونلاحظ في المجال التأديبي هو عدم إمكان حصر المخالفات التأديبية لعدم خضوعها لمبدأ لا جريمة من دون نص، ويترتب على هذا المبدأ نتائج عدة منها، عدم وجود نص مانع ومؤتم لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح، وأن تحديد الإفعال التي تكون جريمة تأديبية مسؤولة عنها الجهات التأديبية سواء أكانت جهات رئاسية أم قضائية أم تحت رقابة القضاء الإداري.

ويجب في ذلك على السلطات التأديبية أن تلتزم بضوابط الوظيفة العامة بما تنظمه من حقوق وواجبات، إذ لا يمكن لسلطة التأديب أن تنقيد بضوابط قانون العقوبات إلا إذا جرم المشرع فعلاً أو افعالاً بذاتها، فعندئذ يتعين على السلطة التأديبية اتباع مسلك مشابه لمسلك القضاء الجنائي من حيث تحديد الافعال الخاطئة والنصوص المؤثمة^(٤).

(١) د. سالم بن راند العلوي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، من دون سنة طبع، ص ١٣٠.

(٢) د. عبد العزيز عامر، التعزير في الشريعة الإسلامية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٥، ص ٣٤٣.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٢٤٢.

(٤) د. حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، المنشأة العامة للنشر، طرابلس، ١٩٨٦، ص ٢٤٣.

غير أن عدم سريان مبدأ لا جريمة من دون نص على المخالفات التأديبية يضيف على هذه الجرائم نوعاً من المرونة، والنظرة إليها تختلف من وقت لآخر بتغير الظروف الاجتماعية التي تعتقها الجماعة.

ومن النتائج المترتبة أيضاً هو عدم ارتباط الخطأ التأديبي بالعقوبة التأديبية، وذلك بعكس الحال في المجال الجنائي، حيث نجد أن هناك ارتباطاً بين الخطأ والعقاب، ومرد ذلك الارتباط هو حصر الجرائم في تقنين محدد وثابت وواضح تقابله العقوبة المحددة لكل جريمة هذا هو الارتباط المقصود بين العقوبة التأديبية والمخالفة أو الجريمة أو الذنب، وإن اختلفت المسميات إلا إنها تؤدي إلى معنى واحد هو عدم الارتباط؛ نتيجة لصعوبة حصر المخالفات الإدارية، وعدم تقييد السلطة المختصة في تقدير العقوبة، واختيار منحها حرية ومرونة أكبر، ومواجهة كل فعل أو امتناع حسب مقدار خطورته وأهميته^(١).

وفي ذلك المبدأ نجد أن غياب مبدأ الشرعية للجريمة أو المخالفة التأديبية، وعدم حصرها قد قلل كثيراً من قيمة شرعية العقوبة، حيث أن السلطة المختصة بتوقيع العقوبة قد تلجأ إلى تقدير أقصى العقوبات من أجل أقل الجرائم جسامة أو العكس من ذلك، فيلجأ إلى تقدير أخف العقوبات من أجل جرائم جسيمة، وهذه التقديرات غير المنضبطة تكون ناتجة عن الاعتبارات والعلاقات الشخصية والانتماءات الحزبية^(٢).

ولكن ما يقلل من هذه الحدة هو رقابة القضاء الإداري، وتدخله في بسط رقابته على إجراءات فرض العقوبة، فيكون القضاء بذلك قد عوض وسد النقص الذي اغفله المشرع في عدم تعداد وحصر المخالفات التأديبية.

فالقضاء يعمل في ذلك على وفق ضوء الموازنة بين الخطأ المرتكب والجزاء المتخذ، وإزاء عدم ترك الباب مفتوحاً أمام السلطة المختصة بفرض العقوبة وما تحكم به أحياناً من عقوبات شديدة كان القضاء الإداري يواجهها من خلال نظرية الغلو التي ابتدعها القضاء الإداري المصري، وتعدُّ هذه النظرية صمام أمان ضد تعسف السلطات الإدارية التأديبية^(٣).

ومن جانب آخر نجد أن المشرع أورد نصوصاً ألزم بموجبها السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة معينة من أجل جريمة معينة حددها المشرع، ويكون ذلك قد أورد ربطاً كاملاً بين العقوبة والجريمة التأديبية، وهو متبع في قانون العقوبات الجزائري، ويكون بذلك قد مثل

(١) د. عمر محمد الشوكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧، ص ١١٠.

(٢) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن، الموسوعة العلمية في أحكام وضوابط الجريمة التأديبية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٢٠.

(٣) د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة طبع، ص ١٢٣.

التطبيق الصحيح لمبدأ شرعية الجزاء في المجال التأديبي، وترى ذلك في عقوبتين الفصل والعزل الوارديتين في الفقرة (٧، ٨) من المادة الثامنة من قانون إنضباط موظفي الدولة، والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١^(١).

ونلاحظ تطبيقاً مماثلاً لذلك في القضاء المصري، إذ تنص على ما يلي "وإعمالاً لأحكام هذا القانون، فقد قضى بأنه ولئن كانت للمحاكم التأديبية سلطة تحديد الجزاء بحسب تقديرها للذنب الإداري وجسامته وما يستاهله من عقاب في حدود النصاب المقرر إلا أن ذلك مناطه إلا يكون التشريع قد خصص ذنباً إدارياً معيناً بعقوبة محددة، حيث أنه في مثل هذه الحالة يتعين على المحكمة التأديبية انزال تلك العقوبة المنصوص عليها قانوناً، ولما كان المطعون عليه قد خالف حكم الفقرة الأولى من المادة (٩٥) من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٥٤، فإنه يقع تحت طائلة الجزاء المنتمي له الذي لا مناص منه، والمنصوص عليه في الفقرة الثانية من هذه المادة وهذا الجزاء هو الفصل من الوظيفة العامة"^(٢).

ويسري ذات المبدأ بالنسبة للموظفين المكلفين كالمهندسين والأطباء، فإذا اقترب أحدهم المخالفة التي حدد لها المشرع عقوبة الفصل أو العزل من الخدمة، فلا مناص من توقيع هذه العقوبة حتى ولو كان المشرع قد حظر عليهم الاستقالة أو الانقطاع عن العمل أصلاً^(٣).

(١) نص المادة السابعة من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام والتي تضمنت عقوبة (الفصل)، وتكون بتتحيه الموظف عن الوظيفة

مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الآتي:

أ- مدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد عن ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف بأثنين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وإرتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب

معاقبته بإحداها :

١ - التوبيخ.

٢- انقاص الراتب.

٣- تنزيل الدرجة.

ب- مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف؛ وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه، وتعد مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل، ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد، أما عقوبة العزل التي نص عليها المشرع في المادة الثامنة، وتكون بتتحيه الموظف من الوظيفة نهائياً، ولا يجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام؛ وذلك بقرار مسبق من الوزير في إحدى الحالات الآتية :

١- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقائه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة.

٢- إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكابه بصفته الرسمية.

٣- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه، فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى.

(٢) أ - ع ٤٣، السنة ١٠ في ٨ / ١ / ١٩٩٦ س ١٠، ص ٢٧٠، ت ٣٢، ١ - ع ١٢ لسنة ١٢ في ١٣ / ٤ / ١٩٦٨ س ١٣، ص ٧٨٧، أشار

إليه، د. خالد محمد المولى، السلطة المختصة بفرض العقوبة الإنضباطية على الموظف العام، مرجع سابق، ص ٥٢.

(٣) ليث حسين علي، النظام القانوني للشكل والأجراءات في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٣، ص ٦٨.

ونلاحظ أن المشرع لم يترك الموظف تحت رحمة السلطة المختصة بفرض العقوبة، حيث رتب له ضمانات، وكما رأينا في فرنسا، ومصر، وجعل لجان تقدم الآراء، والاستشارة بالنسبة لفرض العقوبات الشديدة، ورقابة القضاء كذلك قيماً على السلطة التأديبية.

المبحث الثاني

رقابة تناسب الجزاء التأديبي والمخالفة الوظيفية

وردت العقوبات التأديبية بقائمة محددة على سبيل الحصر على وفق تدرج يبدأ من الاخف انتهاءً بالأشد، ويرجع ذلك إلى صعوبة حصر الجرائم والمخالفات التأديبية، حيث نظم المشرع ذلك على وفق سلطة تقديرية تعمل بها السلطة المختصة على وفق ضوابط وترتب على ذلك نتائج منها تمتع السلطة التأديبية بقدر كبير من التقدير عند قيامها بتوقيع الجزاء التأديبي نظير اعتراف ذنب تأديبي، فكان من وجه العدالة أن يكون هناك تناسب بين الخطأ الوظيفي المرتكب، وبين العقوبة التأديبية الموقعة من جانب السلطة التأديبية المختصة من دون أن يكون هناك تشديد وإسراف وتفريط بالهدف المنشود من العقوبات التأديبية، وإحقيق مساهمتها في تحقيق الردع العام والردع الخاص، والمساهمة في تسيير المرافق العامة بانتظام، واطراد بما يعني ضرورة التناسب بين العقوبة التأديبية والذنب التأديبي المقترف^(١).

وعليه سوف نبحت في أهم المبادئ التي تحكم اجراءات فرض العقوبة و الجزاءات كمطلب أول، أما في المطلب الثاني سوف نتناول موقف القضاء من مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة الإدارية.

المطلب الأول

المبادئ التي تحكم اجراءات فرض العقوبة والجزاءات

نظراً لأهمية الجزاءات التأديبية و ما يحكم فرضها على الموظف العام من اجراءات فهي قد تنهي حياة الموظف المهنية أو تأثر على مستقبله الوظيفي لذلك تمت أحاطتها بمجموعة من المبادئ سوف نطلع على أهمها فيما يلي:

(١) د. رمسيس بهنام، فكرة القصد وفكرة الغرض والغاية في النظرية العامة للجريمة والعقاب، مجلة الحقوق، العدد الأول والثاني، السنة

الفرع الأول

المبادئ التي تحكم اجراءات فرض العقوبة

أن الاجراءات التي تحكم فرض العقوبات التأديبية تضع مجموعة من المبادئ التي تحقق الضمان والحماية للموظف العام ومن هذه المبادئ:

١_ مبدأ عدم العقاب عن ذات الفعل مرتين

إن مناط الازدواجية العقابي أو الجزائي هو أن يوقع على الموظف المخالف عن المخالفات المنسوبة إليه والثابتة في حقه جزاءين من الجزاءات الصريحة المحددة في القانون، كما وردت في القانون الواجب التطبيق على المخالف^(١).

ولتطبيق قاعدة عدم جواز تعدد الجزاء عن الفعل الواحد ينبغي توافر عدة شروط

كالتالي:

أولاً: أن تكون الأفعال التي عوقب الموظف من أجلها هي الأفعال التي لا يجوز المعاقبة عنها مرة ثانية ،أي وجود جزاء سابق قائم في الواقع والقانون، فبفرض جزاء آخر بسبب الجريمة نفسها التي سبق أن جوزي عنها يحدث تعدد الجزاء^(٢)، أما إذا ظهرت أدلة جديدة بعد توقيع العقوبة لم تكن تحت نظر السلطة التأديبية في ذلك الوقت، إذ أن مبدأ عدم التعدد لا ينطبق في هذه الحالة ،لاختلاف سبب العقاب التأديبي في الحالتين كما أن من المقرر أنه يجوز توقيع أكثر من عقوبة عن الجريمة المستمرة دون أن يعتبر ذلك تكراراً للعقوبة ،بمعنى أنه إذا عوقب الموظف بعقوبة معينة عن جريمة معينة ثم استمر بعد توقيع هذه العقوبة في ارتكاب الجريمة ،فإنه يعتبر مرتكباً لجريمة جديدة تالية للعقوبة الموقعة عليه، ومن ثم يجوز مجازاته بعقوبة جديدة عن هذه الجريمة اللاحقة، وهذه المبدأ قد تقرر في المجال التأديبي كما هو مقرر في المجال الجنائي^(٣).

وتطبيقاً لذلك قضي أنه أن المخالفة الأولى بعدم تنفيذ قرار... فذلك ثابت في اعترافه ولا يغير من ذلك القول بسبق مجازاته بخصم يومين من راتبه ،فإن ذلك مردود عليه بأن تلك المخالفة من المخالفات المستمرة استمراراً متجدداً، وليس هناك ما يحول قانوناً دون

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٥٥ لسنة ٣٦ ق الصادر بجلسة ٣/٤/١٩٩٣. موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة

الإدارية العليا في التأديب، الجزء الثاني، د. خالد عبد الفتاح ، طبعة ١٩٩٩، ص ٣٢.

(٢) د. عبد الكريم الصنعاني ، الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون المقارن مع التطبيق على القانون اليمني، رسالة لنيل درجة الدكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس ، سنة ٢٠١٣، ص ٢٦٤.

(٣) د. عبد الوهاب البنداري ، العقوبة التأديبية ، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة طبع، ص ٥٢.

معاقبة المهتم عن الفعل المستمر مرتين إذا كان الاستمرار حاصلًا بعد توقيع الجزاء الأول باعتباره مخالفة تأديبية جديدة^(١).

ثانياً: لا يقتصر أعمال هذا المبدأ على تعدد الجزاءات التأديبية فحسب، ذلك أن الموظف العام قد يكون عرضة لنوع آخر من المسؤولية ألا وهي المسؤولية الجنائية، والاصل المستقر عليه أن العقاب التأديبي عن فعل سبق توقيع عقوبة جنائية عليه لا يتناقض مع مبدأ عدم العقاب عن فعل مرتين، وذلك لأن لكل من العقابين مجاله المتميز وهدفه الخاص، فإذا كانت غاية العقوبة الجنائية رد العدوان الواقع على مصلحة اجتماعية قانونياً، فإن غاية العقوبة التأديبية الذود عن قدسية ومصلحة الوظيفة أو العمل المهني، وإباحة الجمع بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي يعود إلى أن كلا منهما ينتمي إلى نظام قانوني مغاير للآخر، ولا يجوز الجمع بين الجزاءين إلا في حالة أن يكون الجزاء إداريين بحتاً أو جنائيين محضاً، فمبدأ حظر الجمع بين جزاءين يتحدد نطاق أعماله بالجزاءات التي تدرج تحت نظام قانوني واحد^(٢).

وتأسيساً على ذلك قضي " بأنه لا وجه للتحدي بأن مسائلة الطاعن تأديبياً مع عقابه عن ذات الأفعال جنائياً تتضمن معاقبة له عن الفعل الواحد مرتين، فذلك مردود بأن الجريمة التأديبية تختلف في طبيعتها ومقاومتها عن الجريمة الجنائية، فقد يكون الفعل جريمة جنائية وتأديبية، وفي هذه الحالة فإن الحكم على الموظف بعقوبة جنائية، لا تمنع من مساءلته تأديبياً عما ينطوي عليه هذا الفعل من مخالفة إدارية، ولا يعتبر ازدواجاً في العقاب لاختلاف قوام كل من الجريمة وتغاير الجزاء في كل منهما، فالجزاء التأديبي يقرر لحماية الوظيفة العامة، أما العقاب الجنائي فهو قصاص من المجرم لحماية المجتمع^(٣).

ثالثاً: لا يعد من قبيل التعدد المحظور اقتران العقوبة التأديبية بأخرى تكميلية أو تبعية، على اعتبار أن المشرع هو من أباح هذا الاستثناء، ونظراً لأن العقوبة التكميلية لا تستهدف العقاب مباشرة^(٤).

رابعاً: إن إلغاء الجزاء التأديبي المخالف للقانون لعيب عدم الاختصاص، أو إلغائه لعيب في الشكل، ثم فرض جزاء جديد وفقاً للأوضاع القانونية السليمة، لا يترتب عليه تعدد في

(١) د. محمد عبدالمنعم، قوة الحكم الجنائي وأثره في المنازعات الإدارية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية ١٩٨٧، ص ٣٨١.

(٢) د. عبد الكريم الصنعاني، المرجع السابق، ص ٢٦٦.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٩٠١ لسنة ٤٢ ق الصادر بجلسته ١٧/١/١٩٩٨. أشار إليه، د. خالد عبد الفتاح، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

(٤) د. عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص ٧٢.

الجزاء^(١)، فالجزاء الاول لم يبلغ لعيب موضوعي كعدم صحة التهمة ، مما لا يمنع من إعادة مساءلة الموظف وتوقيع الجزاء الصحيح عليه.

خامساً: إذا انقطع الموظف عن عمله فلا يستحق أجراً عن مدة انقطاعه ، ولا يعتبر الحرمان من الأجر عقوبة تأديبية ، وبالتالي يجوز الجمع بينه وبين مساءلة الموظف تأديبياً، ذلك عن الأجر بسبب عدم قيام الموظف بعمله ، بينما المساءلة التأديبية سببها إخلاله بسير المرفق العام^(٢).

سادساً: أن تعدد الجزاءات المحظور قانوناً يكون بالنسبة للنظام التأديبي الواحد، أما اذا اختلفت لأنظمة التأديبية التي يخضع لها الموظف، فإن التعدد جائز في مثل هذه الحالة^(٣).

٢_ مبدأ تسبب القرار التأديبي

لابد أن تتوافر للقرار الاداري باعتباره عملاً قانونياً جميع العناصر الشكلية والموضوعية لكي يصدر صحيحاً ومنتجاً لأثاره، ومن تلك العناصر قيام القرار على سبب يسوغه^(٤).

والقرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره، هذا السبب هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً ممنوعاً، واستخلاص الجهة الإدارية للذنب الإداري مرجعه إلى تقديرها المطلق متى كان مرده إلى وقائع ثابتة في أوراق تؤدي إليه، وعلى ذلك فإن عدم وقوع أي إخلال من العاملين يترتب عليه عدم جواز توقيع جزاء عليه، وأن أقرار الجزاء الموقع على الموظف لإتيان عملاً مباحاً قرار باطل^(٥).

وان التسبب من الضمانات الهامة التي تعاصر توقيع الجزاء التأديبي، فالتسبب يميظ اللثام عن الواقعة أو الوقائع التي دفعت السلطة التأديبية إلى توقيع الجزاء التأديبي بحق الموظف المتهم.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٦٥ لسنة ٧ الصادر بجلسة ١٦/١/١٩٦٥. أشار إليه د.عبد الكريم الصنعاني، المرجع السابق، ص٢٦٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٩ لسنة ٢٦ الصادر بجلسة ١٢/١١/١٩٨٥. أشار إليه، جلال الأدغم ، مرجع سابق ، ص٢٢.

(٣) د.عبد الكريم الصنعاني، المرجع السابق، ص٢٦٨.

(٤) د. خالد سمارة الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، الاردن عمان ، طبعة ١٩٩٣، ص٣٨.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤١٢ لسنة ٨ الصادر بجلسة ٢٦/١/١٩٧٣.

وقضت محكمة العدل العليا الاردنية فيما يتعلق بوجود تسبب القرار التأديبي ... أنه كلما ألزم المشرع جهة الادارة بتسبب قراراتها، وجب عليها أن تذكر الأسباب واضحة جلية، وإلا يكون القرار مجافياً للقانون وباطلاً^(١). ويتضمن تسبب القرار التأديبي عدة عناصر أهمها:

_ تحديد الواقعة أو الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية، وأن تكون هذه الوقائع حقيقية لا وهمية، وأنها تشكل جرماً يعاقب عليه القانون.

_ بيان الأساس القانوني الذي استندت إليه السلطة التأديبية في اعتبار أن الذنب المقترف من قبل الموظف يشكل جرماً تأديبياً، فيجب أن يكون الأساس القانوني واضحاً وأن كانت الجريمة التأديبية لاتخضع لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) على النحو المقرر في القانون الجنائي، إلا أنها تخضع للشرعية بالمعنى الواسع فهي ترتبط بمخالفة قاعدة أو أمر ملزم^(٢).

_ الرد على ما يبيده الموظف من أوجه دفاع: إذ يتضمن تسبب القرار التأديبي الرد على ما يبيده الموظف المتهم من أوجه دفاع، إذا كان هذا الدفاع متعلقاً بموضوع الدعوى، أي أن الفصل فيه لازم للفصل في الموضوع، فإنه يتوجب على سلطة التأديب أن ترد على هذا الدفاع، ولكن السلطة التأديبية غير ملزمة بتعقب دفاع الموظف في كل وقائعه وجزئياته، مادامت قد أبرزت إجمالاً الحجج التي كونت منها عقيدتهم طارحة بذلك ضمناً الأسانيد التي قام عليها دفاعه^(٣).

ويراقب القضاء المختص مدى توافر ركن السبب في القرار التأديبي وذلك في إطار رقابته على مشروعية القرارات التأديبية.

(١) حكم المحكمة العدل العليا الاردنية في القضية رقم ٥٩/٥، أشار إليه، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، العددان (١-٢)، سنة ١٩٥٩، ص ١٠.

(٢) د. نوفان عقيل العقيل، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الاردني والنظم المقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٥، ص ٥٩١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤١٢ لسنة ٨ الصادر بجلسة ١٩٦٣/١/٢٦. أشار إليه، د. نوفان عقيل العقيل، المرجع السابق، ص ٥٩٢.

الفرع الثاني

المبادئ التي تحكم الجزاءات

العقوبات التأديبية التي يتم مجازات الموظف العام بها لأرتكابه مخالفة إدارية تخل بالمرفق العام أو بالمسلك الوظيفي تحكمها مجموعة من المبادئ أهمها:

١- مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ

يقوم هذا المبدأ في جوهره على ضرورة توافر الملاءمة والتناسب أثناء توقيع الجزاءات بين درجة جسامة الخطأ ونوع الجزاء المزمع توقيعه على الموظف، بحيث لا يكون هناك ثمة غلو أو إفراط في القسوة، بما يرهب الموظفين ويؤدي إلى إحجامهم عن القيام بمهام الوظيفة، خشية التعرض لهذه القسوة الممعة في الشطط، وفي المقابل يجب أن لا يتسم الجزاء باللين والرفقة والتفريط الذي يؤدي إلى عدم تحقيق الردع والزجر ويؤدي إلى التسبب والفضوى وعدم الانضباط، ويشجع المخالفات ويفسد العمل الإداري^(١).

وعليه تقتضي هذه الضمانة تحقيق الموازنة بين مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان، فإذا كان من حق جهة الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب لتحقيق حسن سير أداء الجهاز الإداري، فإن واجبها يقتضي ألا تهدر - باستعمال هذا الحق ضمانة الموظف في ألا يعاقب بأشد مما اقتترف من خطأ^(٢).

٢- مبدأ المساواة أمام العقوبة الانضباطية

يعني هذا المبدأ أن العقوبة يجب أن تكون واحدة لكل أفراد المجتمع دون تمييز بينهم، إلا أن هذا لا يعني تطبيقها على كل عامل أو موظف ارتكب نفس المخالفة أو الذنب الإداري، لاختلاف ظروف ارتكاب الجريمة نفسها والملابسات المصاحبة لها، كما يختلف سلوك العامل أو الموظف من شخص إلى آخر.

كما يراد بمبدأ المساواة في العقوبة أيضاً تطبيق العقوبات الواردة بالقانون على العامل المخالف مهما كانت درجته الوظيفية أو مركزه الوظيفي إذ ليس هناك تفرقة في مجال تطبيق القانون بين موظف وآخر لاختلاف درجته الوظيفية.

(١) د. سيف بن سالم السعيد، النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني، رسالة مقدم لنيل درجة الدكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٦، ص ٦٣٠-٦٣١.

(٢) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٧٦، ص ١٨٨.

٣- مبدأ عدم رجعية العقوبة الانضباطية

يقصد بعدم رجعية الجزاء التأديبي، عدم جواز تطبيق الآثار المترتبة على فرض الجزاء التأديبي، إلا اعتباراً من تاريخ فرض ذلك الجزاء دون امتدادها إلى وقت ارتكاب المخالفة التأديبية^(١)، أو إلى أي تاريخ آخر سابق على فرض الجزاء، ونتيجة لذلك فإنه لا يكون باستطاعة السلطة التأديبية المختصة بفرض العقوبات التأديبية الداخلة في اختصاصها بأثر رجعي، أي قبل تاريخ إصدارها مهما كانت درجة جسامة الخطأ المرتكب^(٢).

ويعد مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية من المبادئ العامة للقانون، بحسبانه تطبيقاً للقاعدة العامة القائلة بعدم رجعية القوانين والقرارات التأديبية، إعمالاً للأثر المباشر للقانون^(٣).

وقد تؤكد مبدأ عدم الرجعية الجزاءات التأديبية من خلال الكثير من الأحكام القضائية، من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بحكمها (... إن إقامة الدعوة أمام المحكمة التأديبية في ظل العمل بالقانون رقم (٥٨ لسنة ١٩٧١) وصدور القانون رقم (٤٧ لسنة ١٩٧٨) بنظام العاملين المدنيين بالدولة أثناء نظر الدعوى التأديبية يجعله هو الواجب التطبيق ويترتب على ذلك أن حكم المحكمة التأديبية بتوقيع عقوبة اللوم، بإعتبار المتهم يشغل وظيفة من الفئة الثانية^(٤) طبقاً للجدول الملحق بالقانون رقم (٨٥ لسنة ١٩٧١) هو غير صحيح، ذلك إن جزائي اللوم والتنبية يقتصر توقيعهما على شاغلي الوظائف العليا وقت صدور الحكم، ومن ثم فلن يعد من الجائز بعد صدور القانون رقم (٤٧ لسنة ١٩٧٨) توقيع عقوبة اللوم الذي يشغل وقت صدور الحكم وظيفة من الفئة الثانية، ويرد على مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية عدة استثناءات نوردتها فيما يلي^(٥) :

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٩ لسنة ٢٦ ق الصادر بجلسة ١٩٨٥/١١/١٢. أشار إليه، جلال الأدغم، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٢) د. عبد الكريم الصنعاني، المرجع السابق، ص ٢٦٨.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٠٢ لسنة ١٠ ق الصادر بجلسة ١٩٦٥/٥/١٥. أشار إليه، د. عبد الكريم الصنعاني، المرجع السابق، ص ٢٦٨.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٦٥ لسنة ٢٩ ق الصادر بجلسة ١٩٨٥/٦/١٥. أشار إليه، د. عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٣، ص ٨١.

(٥) د. عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٨١.

أولاً- الاستثناء القانوني :

يتعلق هذا الاستثناء بحالة توقيع جزاء الفصل من الخدمة أو الإحالة إلى المعاش ، بالنسبة للموظف الموقوف عن العمل إعتباراً من تاريخ صدور قرار وقفه وليس من تاريخ توقيع جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش وتبرير هذا الإستثناء هو أن الموظف الموقوف عن العمل تكف يده بالفعل عن ممارسة عمله الوظيفي إعتباراً من لحظة إيقافه وليس فقط من تاريخ صدور الجزاء التأديبي بوقفه عن العمل أو إحالته إلى المعاش (١).

ثانياً- الاستثناء العملي :

يعد هذا الاستثناء مستمداً من الاعتبارات العملية المتعلقة بتوقيع الجزاءات التأديبية وتبرير هذا الاستثناء أن السماح بسريان آثار القاعدة المترتبة على جزاء التأديبي بأثر رجعي على الماضي قد يؤدي إلى تحقيق مصلحة للموظف ، كما لو كانت هذه القاعدة التي ستسري بأثر رجعي ستؤدي إلى خفض أو إلغاء الجزاء الذي تم توقيعه.

وقد تواترت في الماضي أحكام القضاء الإداري على رفض تطبيق قاعدة رجعية القانون الأصلح للمتهم المعمول به في مجال العقوبات الجنائية، على الجزاءات التأديبية، وتم حصر هذا المبدأ بالنصوص الجنائية لأن المركز القانوني للموظف العام في العلاقة الوظيفية يخرج من نظام الجزاء الجنائي (٢) .

ويعد النقد الذي وجهه لهذا الرأي عدل القضاء الإداري عن موقفه وقضى بتطبيق هذا المبدأ (٣) وتم المسوى بين الجزاءات الجنائية والتأديبية في الخضوع له.

(١) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، بدون سنة طبع، ص ١٨٨.

(٢) د. عبد العزيز خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق والإداري والمحاكمة التأديبية، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٣، ص ٨١.

(٣) قضى حكم المحكمة الإدارية العليا أنه (لايجوز توقيع عقوبة تأديبية مالم تكن مقررة ونافاذة وقت وقوع الفعل التأديبي، الذي يجازى من أجله، مالم يكن العقاب التأديبي قد تعدل بصورة أصلح إعمالاً للمبدأ المقرر في مجال العقاب الجنائي وما تحتمه وحدة الأسس العامة للعقاب الذي تجمع بينه وبين العقاب التأديبي رغم تميز كل منهما في الإجراءات والنطاق، وتكييف الأفعال ونوعية العقاب. المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ١٩٨٢ لسنة ٣١ ق، تاريخ ١٩٨٩/٣/٤. أشار إليه د. عبد العزيز خليفة، ضمانات التأديب ، المرجع السابق، ص ٨٢.

ثالثاً - الاستثناء القضائي:

ويتعلق هذا الاستثناء القضائي بما يصدر من قرارات إدارية تنفيذاً للأحكام القضائية الصادرة بالالغاء، والقرارات يمكن السماح بسريانها بأثر رجعي، طالما أن سريانها بأثر رجعي لن يمس الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية المستقرة التي ترتبت قبل صدورها (١)، وفي هذا الصدد قررت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بأن مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي يقوم على أسس ثلاثة وهي:

- ١- احترام المراكز القانونية التي تكونت وأكتملت عناصرها في الماضي .
- ٢- استقرار المعاملات .
- ٣- احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمن (٢).

المطلب الثاني**موقف القضاء الإداري من مبدأ التناسب**

لقد مرت الرقابة القضائية على اختيار الجزاء التأديبي في فرنسا ومصر والعراق بمراحل متعددة، تعكس تطور القضاء الإداري في نظرتة لهذا المبدأ الهام، وسوف نبحث في هذا المطلب مدى نشأة هذه الرقابة واستقرارها وأهميتها لضمان حقوق الموظفين وعدم غلو الإدارة بتوقيع الجزاءات.

الفرع الأول**موقف القضاء الإداري العراقي**

أن النظام العراقي (٣)، ونظراً لغياب تقنين حصري للجرائم الإنضباطية، إذ منحت السلطة المختصة تقديراً في وصف المخالفات الإنضباطية وتقدير العقوبة المناسبة لها من بين قوائم العقوبات المحددة علي سبيل الحصر .

(١) د. عبد الكريم الصنعاني، المرجع السابق، ص ٢٧٠.

(٢) فتوى مجلس الدولة المصري رقم ٩٥٦٠، الصادرة بتاريخ ٣١/٨/١٩٦٣. مجموعة فتاوى مجلس الدولة المصري، بند رقم ٣٣٥، ص ٥٧٥.

(٣) أما النظام في العراق فإنه مع صدور القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ خرج النظام القضائي من دائرة النظام الموحد إلى النظام المزدوج والذي أنشأ لأول مرة محكمة قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي ينبثق عن مجلس شوري الدولة ويتمثل كخطوة أولى إلى جانب مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري والذي أصبح نافذاً في ١٠/١/١٩٩٠.

وقبل ذلك كان النظام القضائي في العراق يقع بين أنظمة القضاء الموحد، متمثلاً في القضاء العادي الذي يتولى الفصل في المنازعات كافة، سواء ما ينشأ منها بين الأفراد فيما بينهم أو بين الأفراد والإدارة، ولذلك فقد نصت المادة الثالثة من قانون التنظيم القضائي رقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٩ المعدل على ذلك بأنه: "تسري ولاية القضاء على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية العامة والخاصة إلا ما

وأخذ مجلس الإنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) في العراق بمبدأ التناسب شأنه شأن مجلس الدولة المصري عن طريق بسط رقابته على الملائمة، حيث يذهب المجلس إلى أن العقوبة ينبغي أن تكون متناسبة مع المخالفة إذ أن الغلو فيها يتعارض مع الهدف الذي يبيغيه القانون من التأديب، ومن القرارات التي تأثر فيها بقضاء المحكمة العليا من حيث استعمال لفظ الغلو منها قرار مجلس الإنضباط العام رقم ٣ / ٧١ والصادر في ٢٣ / ١ / ١٩٧٣ المتعلق باعتراض موظف عاقبته لجنة الإنضباط بانقاص راتبه بنسبه ٥% ولمدة سنتين بسبب كثرة غيابه وتأخره عن الحضور فقرر المجلس "... أن المعارض خالف التعليمات ولم يحافظ على الدوام ولدى عطف النظر على العقوبة وجد إنها شديدة وغير متناسبة مع مخالفته ولا يشوب تقدير العقوبة الغلو، حيث أن العقوبة غاية في ذاتها، وإن المعارض كان مريضاً مما يوجه الرأفة به، ولما قرر المجلس تخفيفها ومعاقبته بعقوبة التوبيخ."

استثني منها نص خاص". وعلى الرغم مما سبق فإن وضع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة قبل إنشاء القضاء الإداري المستقل في وضعه الحالي، كانت هناك هيئة شبه قضائية مارست وطبقت القضاء الإداري في جانب من المنازعات الإدارية إلى جانب القضاء العادي، تلك هي مجلس الانضباط العام الذي أنشئ لأول مرة بقانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ ليختص بنظر الطعون الموجهة ضد القرارات التأديبية التي تتخذها اللجان الانضباطية ثم أضيف إلى اختصاصاته هذه اختصاص آخر بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١، يمثل بالفصل دون غيره في دعاوي حقوق الخدمة المدنية التي يرفعها الموظفون الناشئة عن تطبيق هذا القانون.

وكان لهذا المجلس قضاءً متطوراً جعل منه ملاذاً آمناً للإدارة والموظفين على حد سواء لتحقيق العدالة وحماية الحقوق، وذلك بأن مارس أنواع الرقابة القضائية على القرارات في المجال التأديبي، وحرص على تبني مسلك مجلس الدولة الفرنسي والمصري، بل أنه سبقهما في إطار رقابته على مبدأ التناسب في المجال التأديبي، إذ عمل المشرع العراقي منذ صدور القانون الأول لإنضباط موظفي الدولة عام ١٩٢٩ ولحد الآن على منح مجلس الانضباط اختصاصات واسعة منها إصدار الأوامر وتقدير العقوبات التأديبية وإلغائها. = وفي التعديل الأخير أنشئ (المحكمة الإدارية العليا) إلى جانب محكمة القضاء الإداري ومجلس الإنضباط العام وبذلك يكون القضاء في العراق قد عرف مبدأ التناسب قبل تشكيل محكمة القضاء الإداري، ومنح هذه الهيئة صلاحيات واسعة لغرض تعديل العقوبة أو إلغائها دون أن يتركها للسلطة التقديرية للإدارة، وتطور هذا الاختصاص مع تطور القضاء الإداري في العراق وإنشاء المحكمة الإدارية العليا والتي أصبحت ضماناً آمناً للموظف لحماية حقوقه والوقوف بوجه سلطة الإدارة في حالة خروجها عن نطاق المشروعية. لمزيد من التفاصيل يراجع في ذلك:

- د. فاروق أحمد خماس، محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد التاسع، العدد الأول، والثاني، ١٩٩٠، ص ٢٢٠.
- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد التاسع، العدد الأول والثاني، ١٩٩٠، ص ١١٤.
- فارس عبد الرحيم حاتم، حدود رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣، ص ٥٨.
- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما، بيت الحكمة، سلسلة المائدة الحرة، آذار، ١٩٩٩، ص ٣٣ وما بعدها.

ومن حيث الفكرة أن مجلس الإنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) بحكم تشكيله والاختصاصات الممنوحة له بموجب القانون يعد محكمة قضاء موظفين من نوع خاص، لذا فهو يطبق الملائمة بطبيعة الحال إلا في نطاق التأديب بخلاف مجلس الدولة المصري حيث أنه طبق الغلو على نظام واسع شمل نواحي الضبط الإداري بالإضافة إلى التأديب^(١).

وبخصوص الرقابة على ملائمة تقدير الوقائع وأهميتها، فليس للقضاء العراقي رقابة على السلطات التقديرية الممنوحة للإدارة بتقدير أهمية الوقائع، ومدى ملائمة الإجراء المتخذ طالما كانت هذه الإجراءات موجودة وصحيحة في الواقع والقانون، وطالما كان تقدير الإدارة لأهميتها مقبولة وصحيحة، إلا أن للقضاء العراقي منح الحق في رقابة تقدير الإدارة لأهمية الوقائع كلما وجد أن التقدير الذي قدرته الإدارة لم يكن سائعاً ومقبولاً إذا لم يكن هناك تناسب بين خطورة الوقائع والقرار المتخذ^(٢).

وفي ظل قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤ لسنة ١٩٩١ ضلّ المجلس يراقب العقوبة ومدى ملائمتها مع الفعل المرتكب بما لا يتعارض مع طعن المعترض، وإن لايضار بطعنه، وأصدرت قرارات عدة في هذا الخصوص بتخفيض العقوبة لشدتها بما يتناسب مع الفعل المرتكب، وقد جاء في قرار مجلس الانضباط أنه " حيث أن التناسب بين الفعل والعقوبة أمر لازم يجد المجلس أن عقوبة العزل شديدة جداً ولم يسبق للمعترض أن عوقب بأي عقوبة من عقوبات الفصل... ولما تقدم تقرر إلغاء الأمر الوزاري رقم ٦٠٨٤ في ١٥ / ١٢ / ١٩٩٥، وتخفيض عقوبة العزل إلى عقوبة التوبيخ وهي العقوبة المناسبة للفعل المرتكب..."^(٣).

وكما أشرنا في ما سبق أن مجلس الإنضباط (محكمة قضاء الموظفين حالياً) في العراق أخذ بمبدأ التناسب ومدّ رقابته على ذلك سواء في قانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغي، وكذلك في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ، ونلتمس من القضاء الاتجاه إلى الأمام في هذه المبادئ الهامة، والضامنة للحقوق والتوسع في هذه الفكرة بما يضمن حماية الموظف، وسلامة المرفق وتحقيق المصلحة العامة.

(١) قرار غير منشور رقم الإضبارة ٣٠٠ / ١٩٧١، أشار إليه، حنان محمد مطلق القيسي، الرقابة القضائية على الملائمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ١٤٣.

(٢) د. خضر عكوبي، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، بغداد، ١٩٧٦، ص ٩.

(٣) القرار ٩٦ / ٣١ / ١٩٩٦ في ١ / ١٤ / ١٩٩٦ الإضبارة ٣٥ / ٩٥ / غير منشور، أشار إليه، خالد محمد المولى، السلطة المختصة بفرض العقوبة الإنضباطية على الموظف العام، مرجع سابق، ص ٧٥.

الفرع الثاني

موقف القضاء الإداري المصري

لم تمارس محكمة القضاء الإداري و المحكمة الإدارية العليا في مصر^(١) أي رقابة على التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة باعتبار أن ذلك من الملائمات التي تنفرد الإدارة بتقديرها بلا معقب عليها في ذلك.

وقد تراجع القضاء الإداري عن موقفه السابق وقرر التصدي لرقابة التناسب بين الجزاءات وبين المخالفات الموقعة بخصوصها، ووجدت أنه من الصعب بمكان القول بشرعية العقوبة بمجرد تقييد الجهة الإدارية بالتعدّد التشريعي للعقاب؛ لذلك تدخلت المحكمة، وأوردت على السلطة التقديرية للإدارة في تقدير الجزاء قيلاً هاماً هو عدم الغلو في تقدير الجزاء، وجاء هذا المبدأ في حكم شهير لها جاء به "لئن كانت السلطة التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية تتمتع بسلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير مسبب عليها في ذلك إلا أن مناط المشروعية في هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى إلا يشوب استعمالها غلو، ومن صور الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب

(١) فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري على أن اختيار العقوبة الملائمة للجريمة التأديبية مما ترخص فيه جهة الإدارة بغير معقب عليها، فليس

لمحكمة القضاء الإداري أن تتعرض لملاءمة الجزاء التأديبي وتقديره، إذ يدخل ذلك ضمن السلطة التقديرية للإدارة وقضت في ذلك بأن "ليس للقضاء الإداري أن يتدخل بالرقابة، على مدى صلاحية الموظف، وتناسب الجزاءات مع التصرفات المنسوبة إليه، إذ أن ذلك من الملاءمات التي تنفرد الإدارة بتقديرها، بلا معقب عليها في ذلك، حيث تخرج عن نطاق رقابة القضاء". =

= إلا أن محكمة القضاء الإداري، بسطت رقابتها على تقدير التناسب بين الجزاء التأديبي الموقع على الموظف والمخالفة الإدارية التي ارتكبتها بالنسبة لقرارات تأديب العمد والمشايخ وذلك حينما قضت محكمة القضاء الإداري، بأن "تدرج الجزاءات المنصوص عليها في المادة رقم ٢٤ من قانون العمد والمشايخ إنما يدل على أن المشرع قد قصد من وراء ذلك ضرورة قياس الجزاء بما ثبت من خطأ مما يعني عدم اللجوء إلى عقوبة الفصل وهي أشد الجزاءات إلا في حالة ارتكاب العمدة أو الشيخ أعمالاً جسيمة تناسب مع هذه العقوبة".

كما ذهب بنفس الاتجاه بالنسبة لقرارات تأديب الطلبة إلا أن هذه الرقابة اقتصرت في المجال التأديبي على الطعون الخاصة بالطوائف المذكورة (العمد والمشايخ والطلبة) مع أن المنطق القانوني يقضي تعميم تطبيقها على جميع الموظفين العموميين، فاعتراف القضاء الإداري بأن المشرع اعترف بالتدرج القانوني في توقيع العقوبات التي نظمها القانون تبعاً لخطورة الذنب أو المخالفة المرتكبة، ولم تقيّد هذا المبدأ بأي قيد فلا يجوز حصرها بالطوائف المذكورة فقط.

ولكن بعد أنشاء المحكمة الإدارية العليا تأثر بهذا المسلك فقد تركت للإدارة في البداية حرية تقدير ملاءمة الجزاء التأديبي، غير أنه أمام عدم التناسب الظاهر بين الجزاءات التأديبية والعقوبات التأديبية كان لابد من إيجاد مسلك لفرض رقابتها على الملاءمة بينهما، فأوجدت قضاء الغلو في حالة عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري والعقوبة على الموظف.

لمزيد من التفاصيل يراجع في ذلك:

- حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٠٧٩ لسنة ٦٦ق، جلسة ١٩٥٣/٥/٧، وأيضاً حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ٥٣٦،

س٤، في ١٩٥١/١/٢٦، مجموعة السنة الخامسة ص١٠٩٦

- حكم المحكمة الإدارية العليا، ١٩٦١/١١/١١، القضية رقم ٦٣ لسنة ٧٧ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا،

السنة السابقة، ص٣٧.

الإداري وبين الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي يبيغيه القانون من التأديب، والهدف الذي يبيغيه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام سير المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مقارنة صارمة، فركوب الشطط في القسوة يؤدي إلى احجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض بهذه القسوة الممعنة في الشدة والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين، فكل من طرفي نقيض إلا يؤمن انتظام سير المرافق العامة بالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، فيخرج التأديب عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً؛ وإنما هو معياراً موضوعياً قوامه درجة خطورة الذنب الإداري لا يناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره، وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية، ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع لرقابة المحكمة^(١).

ويلاحظ من خلال الحكم أن فكرة الغلو التي صاغتها المحكمة لم تقتصر على حالات الاسراف في الشدة في إختيار الجزاء بل امتدت إلى حالات الافراط في اللين والشفقة في توقيع الجزاءات، إذ تنطوي العقوبة على المبالغة في التحقيق، ومن ذلك ما قرره المحكمة الادارية العليا في حكم لها، " ولما كان الحكم المطعون فيه والذي لم يطعن عليه المتهم قد انتهى إلى ثبوت ما هو منسوب إليه بقرار الاتهام ومن أن نيته انصرفت إلى الاستيلاء على المبالغ موضوع الدعوى لنفسه بسبب وظيفته ومن دون وجه حق وأنه بذلك يكون قد خرج على مقتضى ما يجب أن يتحلى به العامل من أمانة وحسن سلوك ولم يحافظ على أموال الشركة التي يعمل بها واستولى من دون وجه حق على اموال لم يؤديها إلى خزينة الشركة إلا بعد اكتشاف امره فما كان يجوز أن يقضي الحكم بعد ذلك بمجازاة المذكور بخصم شهر من مرتبه، إذ ليس هناك تناسب بين الذنب الإداري الذي ثبت في حقه، وبين الجزاء الذي وقع في حقه فلا جدال أن جرائم الاختلاس من جرائم المخلة بالشرف والأمانة التي يفقد العامل الذي يرتكبها سمعته والثقة فيه وتؤدي عند الحكم فيها جنائياً إلى فصله بقوة، ولا يمكن أن يؤدي قيام السيد... بدفع المبالغ التي اختلسها، وبالتالي قيام النيابة العامة بإحالة الموضوع إلى الجهة الإدارية بمجازاته عما نسب في حقه تأديبياً إلى تغيير

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق الطعن رقم ٧١٧ لسنة ٧ ق في ٢ / ١٢ / ١٩٦٢ ق الطعن رقم ١٣٢١ في

١٩٦٣ / ٦ / ٢٢، الطعن رقم ١٧٦ لسنة ١٠ ق في ٢٥ / ١١ / ١٩٦٧، أشار إليه د. عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ

التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة السادسة، العدد الثالث، ١٩٨٢، ص ١٢.

طبيعة الذنب الذي ارتكبه، فإذا ما اضيف إلى ما تقدم أن للمذكور سجلاً حافلاً بالجزاءات على نحو ما هو ثابت بالأوراق فإن الجزاء الحق لمثله هو الفصل من الخدمة"^(١).

وسار قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على هذا النهج في فكرة الغلو باعتبار أن الغلو في تقدير الجزاء من شأنه أن يخرج القرار من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، وفي ذلك تقضي في حكم لها " أما في ما يخص مدى ملائمة الجزاء للذنب الإداري الذي يثبت في حق الطاعن، فإنه ولئن كانت للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مناط المشروعية في هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى إلا يشوب استعمالها غلو"^(٢).

وفي حكم آخر أكدت المحكمة نفسها على ضرورة أن يكون الجزاء متناسباً مع الجرم وإلا اتسم بعدم المشروعية، فقررت " أن الجزاء يجب أن يكون متناسباً مع الجرم وإلا اتسم بعدم المشروعية والقانون، إذ تتدرج في قائمة الجزاءات الخاصة بسرقة أموال الهيئة للسكك الحديدية، فتجعلها تتراوح ما بين خفض المرتب والعزل من الوظيفة؛ فإنما يكون قد هدف من هذا التدرج في انزال العقاب إلى وجوب الملائمة بينه وبين الجرم الذي ثبت بحق الموظف"^(٣).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٨، السنة ١٥ ق جلسة ١٩٧٤ / ١ / ١٩٧٤. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من سنة

١٩٦٥ إلى ٢٠٠٨، إعداد المحامي سعيد محمود الديب، ص ٢٧٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٩٣٥ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٢ / ٢ / ٨. مجموعة أحكام

المحكمة الإدارية العليا من سنة ١٩٦٥ إلى ٢٠٠٨، إعداد المحامي سعيد محمود الديب، ص ٥٠٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٥ لسنة ٩ ق جلسة ١٩٦٣ / ٦ / ٨. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من سنة ١٩٦٥ إلى

٢٠٠٨، إعداد المحامي سعيد محمود الديب، ص ١٢٣.

الفرع الثالث

موقف القضاء الفرنسي

أما القضاء الفرنسي^(١) فإنه لا يبسط رقابته على مدى ملائمة العقوبات التأديبية التي يتم توقيعها من قبل السلطة التأديبية، حيث أن تقدير العقوبات ليس من طبيعة أن يكون موضوعاً للطعن بالطريق القضائي، فالملائمة اختصاص تقديري للإدارة باستثناء حالة الانحراف بالسلطة، وإن القضاء الإداري لا يملك تحديد خطورة الجزاء التأديبي، وأحكام مجلس الدولة الفرنسي يبسط رقابته على الأسباب التي قام عليها الجزاء التأديبي، ويقضي ببطالان القرار التأديبي الصادر بالجزاء إذا لم يكن مسبباً أو إذا كان القرار مشوب بعيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري فرقابة المجلس ضيقه وتستند على أساس المشروعية^(٢).

(١) يذكر أن موقف مجلس الدولة الفرنسي في شأن رقابته على مدى ملائمة العقوبة التأديبية للمخالفات قد مر بمرحلتين رفض وقبول، وتبدأ مرحلة الرفض عندما أمتنع عن ممارسة أي رقابة على مدى تناسب العقوبة مع الخطأ واعترف بسلطة تقديرية واسعة للإدارة باختيار الجزاء الذي تراه مناسباً للخطأ الوظيفي من دون معقب من القضاء عليها، واعترف أيضاً للإدارة بحرية تحديد مقدار العقوبة التي حددها المشرع كتحديد أيام الخصم في عقوبة الخصم من المرتب.

وسار مجلس الدولة الفرنسي على أن تقدير العقوبة التأديبية ليس من شأنه أن يشكل موضوعاً للمناقشة أمام القضاء، وذهب في قضية (Berges) بأن السيد (Berges) لا يتمسك ضد القرار المطعون فيه لا بعيب الشكل ولا بتحويل السلطة وهو قد اقتصر على التمسك بأن التدبير التأديبي المتخذ بحقه صارماً جداً بالنظر لدرجة جسامة العقوبة المنزلة بحقه، ولكن تقدير العقوبات التأديبية ليس من شأنه أن يشكل موضوعاً للمناقشة.

وجاء في قرار آخر لمجلس الدولة في قضية (Gazade) بأن المدعي الذي ينازع بمادية الوقائع التي نسبت إليه والذي اقتصر على القول بأن هذه الوقائع لا تشكل أخطاء خدمة من شأنها أن تبرر القرارات المطعون فيها ولكن التقدير الذي أجرته الإدارة حول هذه النقاط ليس من شأنه أن يناقش أمام مجلس الدولة الناظر في النزاع والذي لا يعود له أن يقدر ملائمة التدابير التأديبية المتخذة وفقاً للقانون من قبل السلطة المختصة وضمن مصلحة المرفق. =

= وحتى عام ١٩٧٨ كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض مد نطاق رقابته على القرارات التأديبية إلى عيب التناسب، أو بالأحرى الملائمة في هذه القرارات، على أساس أن اختيار العقوبة التأديبية هو من إطلاقات السلطة التأديبية التي لا يجوز التعقيب عليها. وسبق للقضاء الفرنسي أن مارس رقابته على السلطة التقديرية للإدارة في قضية (Denizet) عام ١٩٥٣ الذي إلغى قراراً تأديبياً بسبب الغلط الذي شاب القرار في التقدير إلا إن رقابته اقتصر في هذه المرحلة على التحقق مما إذا كانت الأعمال أو التصرفات التي ارتكبتها الموظف تشكل مخالفة مسلكية تستحق الجزاء التأديبي، وحتى إذا كانت العقوبات التأديبية واردة ضمن القانون من دون أن يتصدى ذلك إلى الرقابة على مدى التناسب بين خطورة الذنب الإداري ونوع ومقدار العقوبة التأديبية التي تقع على الموظف المخالف. أما من ناحية قبول مجلس الدولة على بسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة فهو كان بعد صدور قانون العمل الجديد رقم (٦٨٠/٧٣) الذي تضمن نصاً جديداً فيما يخص العقوبات التأديبية، حيث ألزم لتوقيع عقوبة العزل أن يكون هناك سبب جدي وخطير يسوغ توقيع هذه العقوبة القاسية مما مهد الطريق لقبوله الرقابة على العقوبات التأديبية الموقعة على الموظفين. يراجع في ذلك:

- حنان جمال، رقابة التناسب في اجتهاد القضاء الإداري، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ص ٢٠، ص ١٢٢.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، ١٩٥٤، ص ١٠٣.

غير أن الاتجاه الحديث لقضاء مجلس الدولة الفرنسي أخضع ملائمة الجزاء التأديبي مع الذنب الإداري لرقابته وذلك عندما تبنى المجلس نظرية الخطأ الظاهر أو الخطأ البين في المجال التأديبي، إذ أصبح القضاء يراقب الخطأ البين في تقييم وتقدير الإدارة للوقائع التي تستند إليها في قراراتها التأديبية، ومدى تناسبها مع ما تتضمنه هذه القرارات من ملائمة للجزاءات^(١).

وطبقاً لنظرية الخطأ الظاهر يبسط مجلس الدولة الفرنسي رقابته في المجال التأديبي على مدى ملائمة الجزاء التأديبي الصادر استناداً إلى أحكام المادة (١٧) من قانون الجزاءات المالية بتاريخ ١٩ / ٧ / ١٩٧٧ التي تقرر ضرورة إختيار العقوبة التأديبية وفقاً لحماية مرتكب المخالفة من الغلو بتقدير الجزاء^(٢).

ويسير قضاء مجلس الدولة الفرنسي في رقابته للجزاءات سواء كان متسماً بالقسوة أو تلك المتسمة بالبساطة التي تفرض من قبل الإدارة، وطبقاً لذلك إلغى المجلس في أحد أحكامه في الجزاء الموقع على سائق حافلة بأحدى القرى نظراً لعدم تناسب هذا الجزاء مع خطورة الذنب المقترف، إذ اعتبر المجلس أن هذا السلوك خطأً تأديبياً على درجة من الخطورة مما يتنافى وما اتسم قرار السلطة التأديبية من تسامح أو تساهل مفرط^(٣).

أخيراً نرى الاخذ بمبدأ الرقابة القضائية على التناسب، لما في ذلك من كفالة حقيقة لمبدأ الرعاية والضمان، إذ أنه من شأن أعمال تلك الرقابة على القرارات التأديبية بعث الحياة لهذا المبدأ، ويتحقق بالتالي التوازن المطلوب في النظام التأديبي بين مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان.

(١) د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٩٨.

(٢) د. سامي جمال الدين، مرجع نفسه، ص ٢٢٠.

(٣) د. إبراهيم معوض، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، تعليق على حكم، مقالة بمجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد

الثاني، كانون الأول، ١٩٩٣، ص ١٨٠.

الخاتمة

استعرضنا من خلال هذا البحث موضوع رقابة القضاء الإداري على مشروعية العقوبة التأديبية و تناسب هذه العقوبة مع المخالفة التأديبية فقد وضحنا مبدأ المشروعية ومشروعية العقوبة من ثم تناسب هذه العقوبة مع المخالفة الوظيفية حيث توصلنا إلى قاعدة مهمة الا وهي أن كل من يخرج عن مقتضيات وظيفة المكلف بها أو يخل بكرامتها يجازى تأديبياً على أن تكون هذه العقوبة مشروعة وتتناسب مع ما اقترفه الموظف من مخالفة، وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى الآتي:

أولاً: النتائج

- ١- أن مبدأ الشرعية في العقوبة التأديبية هو التزام السلطة المختصة بفرض العقوبة المحددة من قبل المشرع، المنصوص عليها في قوائم العقوبات، ولا يمكن فرض عقوبة خارج اللوائح المحددة للعقوبات ولو كانت أخف من المقررة.
- ٢- أن أهم المبادئ التي تحكم فرض الجزاء التأديبي هي منع ازدواجية العقاب بأن يوقع على الموظف المخالف عن المخالفات المنسوبة إليه والثابتة في حقه جزاءين من الجزاءات الصريحة المحددة في القانون.
- ٣- أن القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره، هذا السبب هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً.
- ٤- لا بد من توافر الملاءمة والتناسب أثناء توقيع الجزاءات بين درجة جسامة الخطأ ونوع الجزاء المزمع توقيعه على الموظف.

ثانياً: التوصيات

- ١- محاولة إيجاد لوائح أو تقنين يبين المخالفات الادارية العقوبة المقررة لها ولو كان على سبيل الاستثناس للحد من غلو سلطة الادارة التقديرية وضمان الحياد للموظف العام، وهو ما معمول به في النظام الجنائي الذي يحكمه الارتباط بين الجريمة والعقوبات، تطبيقاً لمبدأ الشرعية الذي تحكمه القاعدة العامة لا جريمة، ولا عقوبة إلا بنص.
- ٢- ضرورة حرص القضاء على رقابة تسبب القرارات التأديبية بوصفها إحدى الضمانات الهامة التي تعاصر توقيع الجزاء التأديبي، فهو يميظ اللثام عن الواقعة أو الوقائع التي دفعت السطة التأديبية إلى توقيع الجزاء التأديبي بحق الموظف المتهم.
- ٣- نأمل من الإدارة أن ألا تهدر باستعمال حقها في فرض الجزاءات ضمانات الموظف في ألا يعاقب بأشد مما اقترف من خطأ.
- ٤- توسع قضاء الموظفين العراقي في تطبيق مبدأ التناسب لما يحققه هذا المبدأ من ضمانات للحقوق والحماية الموظف للعام، وسلامة المرفق وتحقيق المصلحة العامة.

المراجع:**الكتب:**

- (١) د. السيد محمد إبراهيم، قانون العاملين في الدولة المصرية، القاهرة، ١٩٩٦.
- (٢) د. جلال الأدغم، التأديب في ظل محكمتي الطعن (النقض والإدارية العليا)، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- (٣) د. حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، المنشأة العامة للنشر، طرابلس، ١٩٨٦.
- (٤) خالد محمد المولى، السلطة المختصة بفرض العقوبة الإنضباطية على الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، سنة ٢٠١٢.
- (٥) د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المركز العربي للخدمات الطلابية، الأردن عمان، طبعة ١٩٩٣.
- (٦) د. خالد عبد الفتاح، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب، الجزء الثاني، طبعة ١٩٩٩.
- (٧) د. خضر عكوبي، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، بغداد، ١٩٧٦.
- (٨) د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- (٩) د. سالم بن رائد العلوي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، من دون سنة طبع.
- (١٠) د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- (١١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، ١٩٥٤.
- (١٢) المستشار سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- (١٣) د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

- (١٤) د. صلاح الدين أحمد جودة، الرقابة القضائية، على التعيين في الوظائف العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- (١٥) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، الطبعة الأولى، دار الفكر.
- (١٦) د. عبد الغني بسيوني، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣.
- (١٧) د. عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٣.
- (١٨) د. عبد العزيز خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق والإداري والمحاكمة التأديبية، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٣.
- (١٩) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، من دون سنة طبع.
- (٢٠) د. عبد الوهاب البنداري، العقوبة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة طبع.
- (٢١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما، بيت الحكمة، سلسلة المائدة الحرة، آذار، ١٩٩٩.
- (٢٢) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧.
- (٢٣) د. فوزي حبيش، مسؤولية الموظف العام التأديبي، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد الثاني، المجلد السادس، ١٩٨٢.
- (٢٤) د. فؤاد العطار، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار الكتاب العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٦٠.
- (٢٥) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.
- (٢٦) د. ماهر صالح علاوي، رقابة مجلس الإنضباط العام على تناسب المحل مع السبب في العقوبات الإنضباطية، بحث مقدم إلى الندوة العلمية الأولى بكلية صدام للحقوق، ١٩٩٢ سنة.
- (٢٧) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

- (٢٨) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- (٢٩) د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٤.
- (٣٠) د. محمد نور عبد الهادي شحاتة، سلطة التكييف في القانون الإجرائي، مطابع الولاء الحديث، دار النهضة العربية، من دون سنة طبع.
- (٣١) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن، الموسوعة العلمية في أحكام وضوابط الجريمة التأديبية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- (٣٢) د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة طبع.
- (٣٣) د. ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية الولاية والأختصاص، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠١.
- (٣٤) د. مورييس نحله، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الثاني، منشورات كلية الحقوق، من دون سنة طبع.

الرسائل العلمية:

- (١) حنان محمد مطلق القيسي، الرقابة القضائية على الملائمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.
- (٢) د. سيف بن سالم السعيد، النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني، رسالة مقدم لنيل درجة الدكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٦.
- (٣) د. عبدالكريم الصنعاني، الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون المقارن مع التطبيق على القانون اليمني، رسالة لنيل درجة الدكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ٢٠١٣.
- (٤) د. عبد العزيز عامر، التعزيز في الشريعة الإسلامية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٥.
- (٥) فارس عبد الرحيم حاتم، حدود رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣.

- (٦) ليث حسين علي، النظام القانوني للشكل والأجراءات في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٣.
- (٧) د. محمد عبدالمنعم، قوة الحكم الجنائي وأثره في المنازعات الإدارية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ١٩٨٧.
- (٨) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٧٦.
- (٩) مهدي حميدي الزهيري، إنهاء العقوبة الانضباطية للموظف العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨ سنة.
- (١٠) د.نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، من دون ذكر سنة.
- (١١) د. نوفان عقيل العقيل، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الاردني والنظم المقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ٢٠٠٥.

الأبحاث والمقالات:

- (١) د. إبراهيم معوض، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، تعليق على حكم، مقالة بمجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الثاني، كانون الأول، ١٩٩٣.
- (٢) حنان جمال، رقابة التناسب في اجتهاد القضاء الإداري، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، سنة ٢٠٠٦.
- (٣) د. رمسيس بهنام، فكرة القصد وفكرة الغرض والغاية في النظرية العامة للجريمة والعقاب، مجلة الحقوق، العدد الأول والثاني، السنة السادسة، ١٩٥٤.
- (٤) د. عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة السادسة، العدد الثالث، ١٩٨٢.
- (٥) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد التاسع، العدد الأول والثاني، ١٩٩٠.
- (٦) د. فاروق أحمد خماس، محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد التاسع، العدد الأول، والثاني، ١٩٩٠.

المراجع باللغة الفرنسية:

1. Rene chapus: "Droit administratif general" montchrestien, paris, t.11, edition, 1997.
2. Emmanuelle Mignon: 'L'ampleur, le sens et la portees des garanties matieeve de sahction ad,ministrativer, A. J. D. A,2001.