

الوسائل المختلفة لتأديب الموظف العام
الباحث/ كمال الشحات عبد العاطي محمود

الوسائل المختلفة لتأديب الموظف العام

الباحث/ كمال الشحات عبد العاطي محمود

ملخص البحث

يتناول هذا البحث موضوع "الوسائل المختلفة لتأديب الموظف العام" والتي تتنوع ما بين التأديب الإداري "الرئاسي"، التأديب القضائي، التأديب شبه القضائي. وسوف نتناول الموضوع في مباحث ثلاثة، كل مبحث ينقسم الى عدة مطالب نستعرض فيها طبيعة كل نظام تأديبي، ومزاياه، وعيوبه، والضمانات المقررة في شأنه، لنصل في النهاية الى ان أفضل نظام هو الذي يجمع بين التأديب الرئاسي والتأديب القضائي.

Various methods of disciplining a public employee Kamal Elshahat Abd Alaty Mahmoud

Summary

This research deals with the topic of "the different means of disciplining the public employee", which varies between "presidential" administrative discipline, judicial discipline, and quasi-judicial discipline.

We will address the subject in three sections, each topic divided into several demands in which we review the nature of each disciplinary system, its advantages, disadvantages, and the guarantees established in its regard, to arrive in the end that the best system is the one that combines presidential and judicial discipline.

مقدمة

تلتزم السلطة المختصة بالتأديب بمبدأ الشرعية، بمعنى أنه لا يتم توقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين إلا عن طريق السلطة المحددة من قبل المشرع، ولا تملك تلك السلطة أن تفوض غيرها في اختصاصها إلا في حدود القوانين التي تنظم تفويض الاختصاص.

كذلك لا يمكن أن يحل محل السلطة المختصة بالتأديب إلا من عينه المشرع ويعمل القضاء تلك القواعد ويلجأ إلى التفسير الضيق بشأنها، بالنظر إلى الطبيعة العقابية للتأديب^(١).

(١) د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ص ٤٣٢.

هذا وتختلف السلطة المختصة بالتأديب باختلاف الأنظمة، فالدول التي ترغب في الفاعلية الإدارية تدعم السلطة الرئاسية في التأديب، وهو ما يطلق عليه التأديب الإداري أو الرئاسي، والدول التي ترغب في تحقيق ضمانات للموظفين تدعم السلطة القضائية في التأديب، وتتولى المحاكم المختصة المشكلة من تشكيل قضائي خالص، وهناك دول تأخذ باتجاه وسط حيث تأخذ بالنظام شبه القضائي في التأديب، وحيث يكون توقيع الجزاء من السلطة الرئاسية، إلا أن هذه السلطة تلتزم قبل اتخاذ قرار بالجزاء المناسب باستشارة هيئات تمثل فيها الحكومة والموظفين بالتساوي، ويتيح ذلك النظام للموظف المتهم بعض الضمانات الإجرائية مثل حق الدفاع، الحيدة، مع إباحة حق الطعن على القرار الصادر بمجازاته^(٢).

مع ملاحظة أن تلك التقسيمات لا تعني أن السلطة التأديبية في بلد معين تنتمي حتمًا إلى نظام واحد من تلك الأنظمة، إذ غالبًا ما يجمع تشريع البلد الواحد بين أنظمة التأديب المختلفة السالف ذكرها.

وإذا كان ما تقدم بشأن النظم المقررة لتأديب العاملين بالكادر العام، فإنه قد اقتصت بعض طوائف من العاملين بالكوادر الخاصة بنظام تأديبي يغير النظم المقررة للعاملين بالكادر العام، حيث يُنَاط تأديبهم بمجالس تأديب مُشكلة على نحو محدد قانونيًا، للنظر في المخالفات المنسوبة إليهم، ومثال ذلك مجالس تأديب رجال القضاء، وأساتذة الجامعات، ضباط الشرطة، أعضاء السلك الدبلوماسي وغيرهم^(٣)، وإن كان هناك خلاف فقهي وقضائي حول طبيعة القرارات الصادرة عن تلك المجالس، وعمّا إذا كانت قرارات إدارية أم أحكاماً قضائية.

وسوف نعرض في هذا البحث الطرق المختلفة لتأديب الموظف العام وذلك في ثلاثة مباحث متتالية على النحو التالي:

المبحث الأول: التأديب الإداري "الرئاسي".

المبحث الثاني: التأديب القضائي.

المبحث الثالث: التأديب شبه القضائي.

(٢) د. ملكية الصروح: سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، جامعة

عين شمس، ١٩٨٣م، ص ٨٨

(٣) هيثم غازي: مجالس التأديب، ورقابة المحكمة الإدارية عليها، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥م، ص ٧٧.

المبحث الأول

التأديب الإداري "الرئاسي"

يعد التأديب مظهراً من مظاهر السلطة الرئاسية على الموظف، لأن الرئيس الإداري هو المسئول عن حسن سير العمل بالمرفق المعهود إليه بإدارته، وتحقيق الأهداف المنوط بالمرفق تحقيقها، ووفقاً لهذا الاتجاه فإن السلطة الرئاسية بمفردها لها الحق في توقيع العقوبات التأديبية سواء أكانت بسيطة أم جسيمة، ولا تلتزم باستشارة أو أخذ رأي جهة أو هيئة معينة قبل توقيع الجزاء.

ولكن ليس معنى ذلك عدم وجود ضمانات للموظف في مواجهة تلك السلطة، حال توقيع عقوبة عليه، حيث يوجد ضمانات إدارية وأخرى قضائية في ذلك النظام.

هذا وقد اختلف الفقهاء ما بين مؤيد ومعارض لهذا النظام، وعلى ذلك سوف

نقسم ذلك المبحث إلى أربعة مطالب وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: طبيعة نظام التأديب الرئاسي.

المطلب الثاني: مبررات نظام التأديب الرئاسي.

المطلب الثالث: انتقادات نظام التأديب الرئاسي.

المطلب الرابع: الضمانات المقررة في مجال التأديب الرئاسي.

المطلب الأول

طبيعة نظام التأديب الرئاسي

تعتبر السلطة التأديبية القاعدة الأساسية في الوظيفة العامة، لذا فقد أخذت مكانة هامة في قوانين الدول، لدرجة أنها تمارس فقط في إطار السلطة المقيدة، دون أن يتكث القانون للإدارة أية سلطة تقديرية في تفويضها أو التنازل عنها لجهة أخرى.

ويقصد بالنظام الرئاسي أن للإدارة وحدها الحق في تحريك الدعوى التأديبية والتحري عن الأدلة وتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف المذنب، وهنا يقوم النظام الإداري في المحاسبة على أن للسلطة الإدارية وحدها حق توقيع كافة الجزاءات الإدارية على العاملين بها، أيأ كان نوعها، من حيث البساطة أو الجسامه، ودون إلزامها باستشارة هيئة معينة أو الأخذ برأيها قبل توقيع الجزاء^(٤)، ومؤدى ذلك أن الرئيس المختص في

(٤) د. أنور أحمد رسلان: وسيط القانون الإداري في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م،

ص٦٢٧، ود. محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٩٧م، ص٣٤١، د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار

السلم الإداري هو الذي يتولى عملية التأديب كاملة بدءاً من الإحالة إلى التحقيق وإصدار القرار التأديبي، واخضاع كل ذلك إلى إجراءات إدارية تنظم كيفية إجراء التأديب مع الموظف والتحقق معه ومعاقبته^(٥).

وقد سمي هذا النظام بالنظام الرئاسي في نظرنا لاصطباغه بصبغة الرئيس الإداري والذي يتمتع وفقاً لهذا النظام بسلطات تقديرية واسعة، على أساس أن الرئيس الإداري هو أكثر من غيره معرفة وإلمام بظروف الموظف، وظروف الخطأ التأديبي بحكم قربه ومعايشته المستمرة للموظف ومن ثم فإن السلطة الإدارية هي أقرب الجهات إلى العامل المخطئ، ومن ثم فهي أقدر من غيرها على الحكم على تصرفه غير المشروع، واختيار الجزء الإداري المناسب له، وأن السلطة الإدارية تتصرف في ضوء بعض الاعتبارات التي لا يعرفها التطبيق المجرد للقانون، ولم يعد الأمر بهذا الشكل في الوقت الحاضر، حيث لم يعد هنالك أي تعارض بين ممارسة الهيئات الرئاسية للسلطة التأديبية وبين منح الموظف ضمانات فعالة لمنع إساءة استعمال السلطة وفي كثير من الأحيان تتحقق هذه الضمانات بواسطة الرقابة القضائية اللاحقة على القرارات التأديبية^(٦).

وبناءً على ذلك فالنظام الرئاسي هو النظام الذي يكون فيه للسلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية، بسيطة كانت أم جسيمة، دون إلزامها باستشارة هيئة معينة، أو الأخذ برأيها، ويتجلى مضمون هذا النظام بقصر الحق في ممارسة الوظيفة العقابية التأديبية على الرؤساء الإداريين وحدهم بوصفهم المسؤولين عن حسن سير العمل، وانتظامه بالمرافق العامة للدولة، دون أن تشاركهم في ذلك أية جهة أخرى، أو أن يُخول لغيرهم حق التعقيب على ما يتخذونه من قرارات^(٧).

الفكر العربي، ط ١٩٧٩م، ص ٣٤١، ود. فهمي عزت سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة

دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٠م، ص ١٠٤.

(٥) د. سعد نواف العنزري، الضمانات الإجرائية في التأديب - دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية،

الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٨.

(٦) د. فهمي عزت سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٧) د. مصطفى عفيفي وبدرية جاسر صالح، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان - دراسة مقارنة في

القوانين الوضعية في مصر والكويت والدول الأجنبية، الطبعة الرابعة، مطبعة حسان، القاهرة،

مصر، ٢٠٠٩، ص ١٦ وما بعدها.

وعلى ذلك فإن النظام الرئاسي يتمثل في دور الإدارة التي يُعهد إليها اتخاذ العقوبات التأديبية المناسبة، أي يعهد فيها بسلطة التأديب إلى الرئيس الإداري الأعلى حيث فوضه المشرع بالتجريم وإيقاع الجزاءات التأديبية سواء كانت بسيطة أو جسيمة دون أن تكون الإدارة ملزمة باستشارة أي هيئة بأخذ رأيها.

ويقوم هذا النظام على أساس أن حق التأديب للموظف يعود إلى الإدارة التي يعمل بها الموظف، لأن التأديب يعتبر هو أحد عناصر السلطة الرئاسية^(٨).

ويقوم أساس هذا النظام على أن السلطة التأديبية متفرعة عن السلطة الرئاسية، أو أنها امتداد لها، فالتأديب هو الوسيلة التي تكفل سير العمل في المرافق العامة، والرئيس الإداري لا يمكنه القيام بمهام وظيفته إلا إذا توافرت له سلطة تأديبية على مرؤوسيه، يُقدر أخطاءهم ويوقع عليهم الجزاءات المناسبة، وقد وجد نظام التأديب الرئاسي تطبيقاً واسعاً خلال المراحل الأولى من نشأته، وتطور القانون التأديبي للوظيفة العامة^(٩).

وهكذا فإن النظام التأديبي على هذا الوضع يُعد أحد وسائل السلطة الرئاسية، حيث يستهدف بالدرجة الأولى تدعيم فاعلية الإدارة، وتسيير العمل، إذ لا بد لمن يمارس سلطة الأمر أن يتزود بجزاءات تسمح له في الحالات الملجئة أن يفرض على مرؤوسيه احترام توجيهاته^(١٠).

وفي تقديرنا أن تطور النظام الرئاسي يكمن في استعارته العديد من الضمانات من النظم القضائية ككفالة حق الدفاع^(١١)، فقبل تحريك أي إجراء تأديبي يشترط إعلام

^(٨) والإدارة هي الجهة المسؤولة عن إنجاز المهام المعهود بها إليها وتحقيق الأهداف الداخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها، لا شك أن هذه المسؤولية هي المبرر لتلك السلطة الرئاسية فحيثما وجدت المسؤولية وجب أن تكون هناك سلطة، وإلا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء منصبه، وذلك وفقاً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية.

د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة ١٩٧٩، ص ٨.

^(٩) د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق، عمان، الأردن، ١٩٨٣، ص ٢١٦.

^(١٠) د. محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١١، ص ٥٣٠.

^(١١) د. سعد نواف العنزي، مرجع سابق، ص ٣٩.

الموظف بما نسب إليه من تهم ويشترط أن يكون هذا الإعلام كتابة مع مراعاة منح الموظف فترة كافية لكي يحضر دفاعه على ما وجه إليه من تهم وهذه المدة قد تكون محددة قانوناً أو يترك أمر تقديرها للإدارة، ولا يكفي مجرد الإعلام بل لا بد من تمكين الموظف من الرد على الوقائع المنسوبة إليه، سواء أكان هذا الرد كتابياً أم شفهيّاً، وبعد صدور القرار من حق الموظف أن يتظلم من القرار الصادر بحقه إلى الجهة الرئاسية الأعلى إذا صدر القرار من سلطة دون الوزير وينظم القانون الإجراءات الخاصة بالتظلم، فيسند التظلم إلى جهة معينة^(١٢).

ومن أهم الضمانات في رأينا في الوقت الحاضر هو إباحة الطعن القضائي في القرارات والأحكام التأديبية والتي بدأت تغزو الأنظمة الرئاسية في الوقت الحاضر، وهناك عدة دول أخذت بهذا النظام منها: الدنمارك، إسبانيا، الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والمملكة المتحدة^(١٣)، ومن الدول العربية مصر، والمغرب، والأردن ومن الملاحظ أن الدول التي ترغب في الفاعلية الإدارية تدعم السلطة الإدارية في التأديب وتعطيها سلطات تقديرية واسعة في هذا المجال ولا يكون التعقيب عليها إلا من الجهات الرئاسية المختلفة التي يتبعها الموظف حسب التوزيع الرئاسي على أن ينتهي الأمر إلى الوزير المختص الذي تكون له الكلمة النهائية في ذلك^(١٤).

على أنه من الملاحظ أن الأنظمة والتشريعات التي منحت الرئيس المباشر حق معاقبة الموظفين ومنحهم سلطات تأديبية، قلصت من تلك الصلاحيات واستثنتها في المخالفات البسيطة، وعلى الموظفين ذوي الدرجات الدنيا.

ومثال ذلك قانون الخدمة المدنية في مصر بالمادة (٦٠) الذي جعل الاختصاص بالتحقيق للسلطة الرئاسية بالنسبة لجميع المخالفات التأديبية وذلك باستثناء الحالات التي حددتها على سبيل الحصر وتتمثل في التحقيق مع موظفي الوظائف العليا وبعض

(١٢) د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، ص ٧٦، يراجع بشأن تلك الضمانات، بحث المعهد الدولي للعلوم الإدارية "دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة، والقضاء التأديبي مسئولية السلطة العامة" مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية، العدد الأول، يونيو ١٩٦٠م، ص ٢٩٧.

(١٣) د. محمد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤١٢، تقرير المعهد الدولي للعلوم الإدارية، دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي مرجع سابق، ص ٢١٨.

(١٤) د. فهمي محمد عزت: سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص ١٠٦.

المخالفات الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات^(١٥).

وهناك بعض الأنظمة الوظيفية التي تعهد باختصاص توقيع العقوبات فيها إلى لجان التحقيق وترفع توصياتها إلى الرئيس المباشر أو إلى النظام القضائي وذلك لمنع الإدارة من استعمال سلطتها، لأن الرئيس الإداري وهو يمارس سلطته التأديبية على مرؤوسيه، مثل الخصم والحكم في آن واحد^(١٦).

ونشير أخيراً إلى أن التطور الذي لحق بالنظام الرئاسي تبعاً للتطور الذي لحق بالوظيفة العامة أدى إلى أن السلطة التأديبية لم تعد ذات طابع شخصي أو لصيقة بالرئيس الإداري الأعلى المتمثل في الوزير، لكن بعد التطور الملحوظ على هذا النظام، أصبحت سلطة التأديب تمارس من خلال سلطات رئاسية متعددة يتولاها أصحاب الوظائف العليا في كل وزارة أو مصلحة حتى وصل الأمر إلى الرؤساء المباشرين، لكن ومع تعدد السلطات الرئاسية نجد أن كلمة الفصل في إقرار الجزاء تبقى للرئيس الأعلى، والمتمثل في الوزير لأنه يمثل السلطة الرئاسية الأعلى في الإدارة، وذلك يُعد من أهم مظاهر السلطة الرئاسية في فرض رقابتها على المرؤوسين، وأعمالهم، والتعقيب عليها، وإجازة أعمال المرؤوسين أو إلغائها أو سحبها وفق ضوابط محددة^(١٧).

وتطبيقاً لذلك فقد جاءت المادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية ٢٠١٦/٨١ موزعة الاختصاص في توقيع الجزاء والتصرف في التحقيق بين السلطة المختصة، شاغلي الوظائف القيادية، والإدارة الإشرافية، الرؤساء المباشرين وذلك على النحو التالي:

١- للرؤساء المباشرين الذين تحددهم السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز ٢٠ يوماً في السنة ولا يزيد عن ثلاثة أيام في المرة الواحدة.

^(١٥) المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦م.

^(١٦) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٣٢٦.

^(١٧) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، طبعة عام ١٩٨٤م،

ص ١٢٢ وما بعدها.

- ٢- لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر، بما لا يجاوز ٤٠ يوماً في السنة ولا يزيد عن خمسة عشرة يوماً في المرة الواحدة.
- ٣- للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من (١) إلى (٥) من الفقرة الأولى من المادة ٦١ من هذا القانون والبندين (١) و(٢) من الفقرة الثانية من ذات المادة.

المطلب الثاني

مبررات نظام التأديب الرئاسي

يستمد هذا النظام دعائم وجوده، وسند تطبيقه بناءً على عدة اعتبارات تتمثل أهمها فيما يأتي:

- ١- إن انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس الإداري، وقصر حقه على مجرد الإتهام، يؤدي به إلى التردد في استخدام سلطة التأديب؛ لأن سلطته وهيبته سوف تهتز إذا ما وجه اتهاماً ضد مرؤوسيه، واتخذ ضدهم الإجراءات التأديبية^(١٨).
- ٢- تعد السلطة الرئاسية أكثر مقدرة من غيرها في معرفة الموظف معرفة شمولية، وكذلك تقدير خطورة الذنب المرتكب، ومن ثم فهي أقدر من غيرها على إتخاذ الأسلوب الأكثر فاعلية، لا سيما أنها مسؤولة عن حسن سير العمل في المرفق المكلفة بإدارته، ومن ثم فإن من حقها أن تُعطي سلطة تأديب العاملين في هذا المرفق لكي تنهض بهذه المسؤولية وفقاً للأصول العلمية في الإدارة والتي تقرن السلطة بالمسؤولية^(١٩).
- ٣- الإدارة هي الأدرى بالتكليف الحقيقي للخطأ التأديبي المرتكب من قبل الموظف، وحين تعاقب أحد العاملين بها تضع في اعتبارها الظروف التي حدث فيها الخطأ، والتي مكنت الموظف أو سهلت له ارتكابه^(٢٠).
- ٤- تتمتع السلطة الرئاسية بالقدرة والفعالية أكثر مما عداها من السلطات، فضلاً عن صلاحيتها لتقويم العاملين من خلال العقوبات التأديبية المنجزة التي توقعها عليهم،

(١٨) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤٣٣.

(١٩) د. سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد ١، ١٩٦٩م، ص ٣١٢.

(٢٠) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤٢٤.

بسبب إحاطتها الكاملة بمختلف ظروف العمل الوظيفي وطبيعته المميزة، وإستيعابها أكثر من غيرها للملابسات والإعتبارات التي تحيط بالخطأ التأديبي المرتكب، ومدى ما يعكسه من أضرار على المصلحة العامة^(٢١)، حيث إن المخالفة الإدارية لا تقوم على الإعتبارات القانونية وحدها، وإنما توزن وتقاس على أساس تقاليد إدارية مستقرة، وتحيط بها اعتبارات لا تكشف عنها نصوص القانون، مثل: ظروف العمل، والدرجة الوظيفية التي يشغلها في السلم الإداري، ومدى الواجبات الملقاة على عاتقه، والتدريب الذي تلقاه، وهذه الاعتبارات لا يحسن القضاة الحكم عليها بحكم تكوينهم وبعدهم عن الإدارة، ومن ثم فإن الأولى بتقدير ذلك هو السلطة الإدارية التي يتبعها العامل، لكونها أكثر إطلاعاً وتفهماً للواقع الإداري^(٢٢).

٥- يقتضي مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية إسناد أمر ممارسة الوظيفة التأديبية إلى السلطة الرئاسية، ما دامت أنها قد حملت على عاتقها مسؤولية تحقيق الهدف العام من التأديب، وذلك باعتبارها صاحبة الإختصاص بالتعيين، ومن ثم تكون هي المختصة بالتأديب تطبيقاً لمبدأ وحدة سلطتي التعيين والتأديب^(٢٣).

٦- تستوجب عملية التأديب أن يتسم بالحسم والسرعة، وأن يتم في نفس البيئة التي وقع فيها الخطأ ليحقق أثره على أفضل وجه ممكن، سواء بالنسبة للموظف المخطئ، أو بالنسبة إلى غيره ممن يعملون معه، فإذا عهد بالتأديب إلى جهة بعيدة عن الإدارة، فإن كل تلك المقاصد ستتهتز وتفقد قيمتها؛ لأن التأديب سيتأخر، ويגיע بعد أن تكون آثار الخطأ قد زالت، فإذا وقعت العقوبة فإنها سوف تفقد فاعليتها^(٢٤).

٧- إن الغرض الأساسي من المحاسبة ليس هو مجرد العقاب، وإنما تمكين المرفق الإداري من أداء رسالته، ومن ثم فإن الإدارة تضع في اعتبارها- حين تعاقب أحد العاملين- الظروف التي وقعت فيها المخالفة ومكنت العامل من ارتكابها أو سولت

(٢١) د. مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ١٩٩٨، ص ٧٩ وما بعدها.

(٢٢) د. الطيب حسين محمود: الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة العامة، دراسة مقارنة في القانون السوداني والمصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ٨.

(٢٣) د. مغاوري شاهين، مرجع سابق، ص ٢١٥.

(٢٤) د. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٩م، ص ١١٠، ١١١.

له ذلك، أما إذا باشرت إجراءات المحاسبة جهة أخرى غير الإدارة فإن ذلك الغرض سيتوارى خلف الطابع العقابي للمحاسبة.

٨- إن مناط ممارسة السلطة الرئاسية توقيع العقوبات التأديبية، مرجعه إلى أصل طبيعي ثابت مؤداه وجوب هيمنة الإدارة على تسيير المرافق العامة على الوجه المحقق للمصلحة العامة، والإعتراف لأعضائها بالحرية الكاملة في اختيار معاونيهم، ممن تتوسم فيهم صلاحية السعي، نحو تحقيق ذلك الهدف واستبعاد من لا ترى صلاحيتهم لذلك^(٢٥).

٩- تتمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، فهي تستطيع التخلي عن اتخاذ الإجراءات في مواجهة العامل المتهم، إذا رأت أن المحاسبة قد تؤدي إلى عكس المقصود منها، طبقاً لظروف العامل والظروف التي ارتكبت فيها المخالفة، أما إذا تولت عملية المحاسبة جهة خارج الإدارة، وخاصة القضاء، فإن سلطة التقدير المذكورة تختفي، لأن السلطة المختصة بالمحاسبة سوف تركز على الخطأ ذاته، ومن ثم فإن الظروف المشار إليها لا تجد ما تستحقه من اهتمام^(٢٦).

١٠- ويمكن أن يضاف إلى ذلك ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها من أن "مناط ممارسة أعضاء السلطة الرئاسية توقيع العقوبات التأديبية مرده إلى أصل طبيعي مؤداه وجوب هيمنة الإدارة على تسيير المرافق العامة على الوجه الذي يحقق المصلحة العامة، والاعتراف لأعضائها بالحرية الكاملة في اختيار معاونيهم ممن تتوسم فيهم صلاحية السعي نحو تحقيق هذا الهدف واستبعاد من لا ترى صلاحيتهم لذلك"^(٢٧).

ونظراً لهذه الحجج التي أيدها كثير من الفقهاء نجد أن القضاء الإداري الفرنسي أيضاً قد اعتمد على هذا النظام بشكل واسع، فلقد تم تعديل بعض الأمور فيه بغية تحقيق ضمانات أكثر للموظفين، ومن أهم هذه التعديلات^(٢٨):

^(٢٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٦٤ لسنة (١١ ق) الصادر بجلسة ٢٥ مارس

١٩٦٧م مجموعة ص ١٢- العدد الثاني- القاعدة ٨٤- ص ٧٨٨.

^(٢٦) د. الطيب حسين محمود، مرجع سابق، ص ٧- ٨.

^(٢٧) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٦٤ لسنة ١١ ق، جلسة ٢٥/٣/١٩٦٧م، مجموعة

مبادئ السنة الثانية عشر، ص ٧٧٨.

^(٢٨) د. عمرو فؤاد بركات، مرجع سابق، ص ١١٥.

- ١- ألزمت السلطة الرئاسية قبل اتخاذها للقرار التأديبي وتوقيع الجزاء على الموظف المخالف، أخذ رأي هيئة معينة، باعتبار أن هذا الأخير إجراءً إجبارياً لا بد من الإدارة التقيد به وإلا اعتبرت قراراتها باطلة.
- ٢- إنشاء مجالس خاصة للتأديب يكون لها حرية الفصل في القضايا التأديبية التي تعرض عليها.

المطلب الثالث

انتقادات نظام التأديب الرئاسي

قد يتدخل المشرع بقصر اختصاص سلطة التأديب على توقيع العقوبات اليسيرة فقط، أما العقوبات الجسمية فيحيلها إلى جهة مستقلة، سواء كانت قضائية أم هيئة مستقلة ولذلك أصبحت هذه النظرية فاقدة لمعظم مقوماتها، الأمر الذي أدى بالفقهاء إلى هجرها لأنه قد ظهرت فيها تعسف السلطة الإدارية، الأمر الذي دفع الدولة إلى منح الموظفين المزيد من الضمانات التأديبية وذلك عن طريق اشتراك القضاء الإداري في ولاية التأديب أو الحد من إطلاقات السلطة الإدارية في التأديب عن طريق إلزامها باستشارة هيئة مشتركة^(٢٩)، أو بتجديدها من حق توقيع العقوبات الشديدة^(٣٠).

ولذلك وجه معارضو النظام الرئاسي العديد من الانتقادات إلى هذا النظام تمثل

أهمها فيما يلي:

- ١- تتردد السلطة الإدارية المختصة أحياناً في توقيع العقاب، خشية إغائه فيما بعد من جانب السلطات الأعلى، أو بواسطة القضاء^(٣١)، حيث أن السلطة الرئاسية تتردد كثيراً في توقيع الجزاءات الإدارية على العاملين، إذا أسندت إليها سلطة المحاسبة، وذلك خوفاً من أن تكون هذه الجزاءات محلاً للمناقشة من قبل السلطة الرئاسية العليا أو من الرأي العام^(٣٢).

(٢٩) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص ٢٣.

(٣٠) د. علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٣١) د. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، منشورات عالم الكتب، القاهرة، مصر، ١٩٨٠، ص ١١٥.

(٣٢) د. ملكية الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص ١٠١.

٢- تعتبر سلطة التأديب الرئاسية دائماً في موقف الشك والريبة من حيث الحيطة والنزاهة، وذلك لحملها صفتي الخصم والحكم في آن واحد، فهي تتطلع بإجراءات التحقيق والإتهام، وتوقيع العقاب في مواجهة الموظف محل المساءلة التأديبية، مما حمل أنصار النظام القضائي على المطالبة بالفصل بين سلطتي الاتهام والعقاب، حرصاً على تحقيق ضمانات الحيطة والنزاهة^(٣٣).

٣- قد تتأثر السلطة الرئاسية في اتخاذ الإجراءات التأديبية بضغوط النقابات أو الهيئات السياسية، الأمر الذي يجعلها غير قادرة على ممارسة سلطة التأديب بجدية وفعالية.

٤- قد يهمل بعض الرؤساء اتخاذ الإجراءات التأديبية مما يضعف السلطة التأديبية ويصيبها بالشلل.

٥- لقد أدى الاختصاص الواسع المقرر للسلطة الرئاسية في محاسبة العاملين قد يؤدي إلى التعسف في استعمال هذا الحق^(٣٤).

٦- ممارسة السلطة الرئاسية للتأديب، ومنحها حرية تقدير الجزاء، قد يؤدي إما إلى التفریط وعدم كفاية الجزاء، ومن ثم استحالة تحقيق هدفى المنع والردع من خلاله، وإما إلى الإفراط في القسوة بالنسبة للجزاء الموقع، وكلاً الأمرين يتنافى مع الهدف العام من التأديب^(٣٥).

٧- تخشى الإدارة من ممارسة سلطتها التأديبية لما قد يترتب عليها من إيجاد مناخ سيء في العمل، أو إثارة نفوس العاملين وتكتلهم في مواجهة الإدارة بصورة قد تؤدي إلى عرقلة العمل الإداري وعدم انتظامه.

ويرى الباحث.. أنه وأن كنا نعتزف بأن السلطة الرئاسية أكثر قدرة من غيرها على تلبية الأهداف المتعلقة بتنظيم المرافق العامة لما تتوفر لها من عناصر قريبة من موقع الخطأ الوظيفي، الأمر الذي يجعل سلطتها تتسم بالفورية في معالجة أخطاء وانحرافات الموظفين، بحكم هيمنتها على الجهاز الإداري وهو ما يسمح لها دائماً بالتدخل السريع وضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

(٣٣) د. مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص ٨٦ - ٨٧.

(٣٤) د. الطيب حسين محمود، مرجع سابق، ص ١٠.

(٣٥) د. محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص ٥٣٤.

ومع تقديرنا للجهود المبذولة من قبل السلطة الرئاسية في تحمل أعباء الجهاز الإداري وهو أمر ليس بالهين في كل الأحوال، إلا أن النظام الرئاسي في التأديب من شأنه أن يؤدي إلى الافتتات على حقوق الموظف والانتقاص من ضماناته، فكل اهتمام النظام مكرس بفاعلية للجهاز الإداري دون التفات إلى مبدأ الضمان وما يؤدي إليه من توفير الاستقرار النفسي والقانوني للموظف^(٣٦).

فالإختصاص التقديري الواسع الذي تتمتع به السلطة الرئاسية يمثل خطورة كبيرة على حقوق وضمانات المتهم لا سيما في ظل عدم تقنين المخالفات التأديبية وتحديدها^(٣٧) وهو ما دفع إلى المطالبة بإدخال الضمانات إلى هذا النظام وبث الطمأنينة والثقة في نفوس الموظفين، ولا يمكننا الدعوة إلى عدم الاهتمام بمبدأ الفاعلية فهو مبدأ أساسي لا يمكن التغاضي عنه ولا ندعو كذلك إلى غل يد السلطة الرئاسية عن توقيع الجزاءات التأديبية وقصر اختصاصها على تحريك اجراءات الإتهام، لأن من شأن ذلك الأمر إحباط السلطة الرئاسية مما يؤدي في النهاية إلى شل فاعلية الجهاز الإداري، فتجريد السلطة الرئاسية من أهم أسلحتها يجعلها ضعيفة أمام الموظف العام.

ويرى الباحث.. الإهتمام بالضمانات التأديبية والتي تضاعلت أهميتها في النظام الرئاسي بشكل كبير، وبتقديرنا أن منح الجهة الرئاسية سلطة توقيع كافة الجزاءات

(٣٦) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٤٤ - ٤٥.

(٣٧) ذهب كثير من الفقه إلى القول بأنه ليس في طبيعة الجرائم التأديبية ما يحول دون تحديدها، وهو أمر ممكن رغم تعدد واجبات الوظيفة العامة وطابعها الأخلاقي، بل ويبدو هذا التحديد ضرورياً لأكثر من سبب بينها تحقيق الضمان للعاملين ضد مخاطر التحكم في التجريم، فضلاً عن تبصيرهم بواجبات وظيفتهم، ونحن وإن كنا نقر ونعترف بأن هناك صعوبات حقيقية في مسألة تقنين المخالفات التأديبية إلا أنه ينبغي تخطي الصعاب التي تحول دون تحقيق هذا الهدف وهو أمر ممكن إذا تصافرت الجهود المختلفة فقهاً وتشريعاً لتحقيق تلك الغاية، فالصعوبات التي تحول دون تحديد المخالفات التأديبية لم تصل بعد إلى درجة الاستحالة كما يروج البعض، طالما أن هناك حلول معينة قد تتوافق مع غالبية الآراء، كالتقنين الجزئي مثلاً لبعض المخالفات التأديبية والتي يترتب على ارتكابها توقيع العقوبات شديدة الجسامة كالفصل من الخدمة، فمثل تلك المخالفات لا ينبغي بأي حال من الأحوال تركها دون أن تمتد إليها يد التقنين ذلك أن تحديد المخالفة هو بمثابة السياج الذي يحول دون الوقوع بها.

التأديبية بما فيها الجزاءات الجسيمة كالفصل من الوظيفة أمر غير مقبول على الإطلاق، فينبغي قصر توقيع الجزاءات التأديبية بواسطة الإدارة على العقوبات البسيطة والمتوسطة فحسب، أما العقوبات الخطيرة فإنه يجب إحاطتها بضمانات قوية من أجل حماية الموظف، وندعو أن يترك تطبيقها للقضاء والذي يهتم بالضمانات أكثر من اهتمام الجهة الإدارية بها، والتي غالباً ما يشوب تقديرها الخطأ والانحراف.

المطلب الرابع

الضمانات المقررة في مجال التأديب الرئاسي

أدى تطبيق النظام الإداري في بداية الأمر إلى إساءة استعمال السلطة، حيث ظل الموظفون لفترة طويلة لا يتمتعون بأي ضمان في الإجراءات التأديبية، ولكن في الوقت الحاضر، ورغم انفراد السلطة الرئاسية بحق التجريم والعقاب، فإن الدول التي تأخذ بهذا النظام تحرص على توفير بعض الضمانات للموظف الخاضع للمساءلة التأديبية، وذلك حتى لا يتحول حق التأديب إلى حق مطلق أو تحكيمي، وهذه الضمانات على نوعين: ضمانات إدارية وأخرى قضائية.

١- الضمانات الإدارية:

تتمثل هذه الضمانات فيما يلي^(٣٨):

أ- إعلان الموظف المخطئ بالوقائع والتهم المنسوبة إليه، على أن يتم هذا الإعلان كتابة مع إعطاء الموظف مهلة كافية لكي يتسنى له الرد على ما وجه إليه من اتهامات وتحضير دفاعه، وتحدد النصوص عادة هذه المهلة، وعند عدم وجود نص يترك الأمر لتقدير الإدارة حسب ظروف وملابسات كل حالة. ويلاحظ أن المشرع قد يحرم الموظف من تلك الضمانة الإجرائية في بعض الحالات، ففي إنجلترا تستبعد هذه الضمانة بالنسبة للمخالفات التي تنطوي على جرائم جنائية أو إذا اقتضت المصلحة العامة الحفاظ على سرية البيانات أو الأدلة الخاصة بالوقائع المنسوبة إلى الموظف^(٣٩).

^(٣٨) يراجع بشأن هذه الضمانات، بحث المعهد الدولي للعلوم الإدارية (دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي، ومسئولية السلطة العامة) مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول يونيو ١٩٦٠م، ص ٢٩٧.

^(٣٩) راجع الدكتور فهمي محمد إسماعيل، المرجع السابق، ص ١١٧، الدكتورة مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص ٩٦.

ب- إعطاء الموظف الحق في الرد كتابة على الوقائع المنسوبة إليه، ويجوز في النظام الإنجليزي أن يصطحب الموظف المحال للتأديب زميلاً له، أو مندوباً من اتحاد العاملين الذي يتبعه وذلك لمساعدته في الدفاع عن نفسه^(٤٠).

ج- تمكين الموظف من التظلم من الجزاء التأديبي أمام السلطة الرئاسية الأعلى حتى ولو كان مخطئاً بالفعل، وذلك للقضاء على أية شبهة للتحيز وحتى يطمئن الموظف إلى عدالة الجزاء، ويكون التظلم إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار التأديبي، وهكذا حتى تصل إلى الوزير المختص الذي يمثل نهاية التدرج الإداري داخل الوزارة ويكون له الكلمة الأخيرة^(٤١)، كما قد يعهد المشرع بنظر التظلم إلى لجنة إدارية مستقلة كما هو الحال في النظام الوظيفي الأمريكي.

د- للموظف حق اللجوء إلى المنظمات النقابية والاتحادات العمالية التي يتبعها لعرض الموضوع ومناقشته أمام مجلس محايد يضم ممثلين عن الإدارة وممثلين من اتحادات العاملين^(٤٢)، وذلك في محاولة لإصدار توصية ترضيها الأطراف، فإذا تعذر ذلك فإنه يمكن رفع الأمر إلى محكمة خاصة^(٤٣)، لكي تصدر في هذا الشأن حكماً ملزماً.

هـ- وأخيراً يجوز للموظف في بعض الدول الآخذة بهذا النظام، كما هو الحال في إنجلترا، أن يثير الموضوع داخل البرلمان، إما بنفسه أو عن طريق اتحاد العمال، وذلك بتحريك المسؤولية السياسية للوزير المختص^(٤٤).

^(٤٠) الدكتور عبد الفتاح حسن: السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، أبريل ١٩٦٥م، ص ٤٤.

^(٤١) ويلاحظ أنه في بعض الدول الآخذة بالنظام الإداري في التأديب، لا يحق للموظف أن يتظلم من الجزاء إلا مرة واحدة، بمعنى أنه لا يجوز له التظلم مرة ثانية من قرار السلطة التي نظرت تظلمه الأول، وإن كان ذلك لا يمنع السلطة الرئاسية العليا من التعقيب على الجزاء من تلقاء نفسها، راجع، الدكتور فهمي محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص ١١٨.

^(٤٢) ويعرف هذا المجلس في إنجلترا باسم مجلس هويتلي Whitley council

^(٤٣) وهذا هو الوضع المتبع في إنجلترا حيث تشكل هذه المحكمة والتي يطلق عليها Civil Service Arbitration Tribunal من ممثلين لاتحادات العمال وممثلين للإدارة ورئيس بعينه وزير العمل، راجع ذلك. R.GREGOIRE.op.cit. p.306، مشار إليه بمرجع د. محمود أبو السعود حبيب:

القضاء الإداري، قضاء التأديب، مطبعة الإيمان، ص ١٤٤.
^(٤٤) الدكتور عبد الفتاح حسن، مقالة سالف الذكر، ص ٤٦.

٢- الضمانات القضائية:

تتوقف الضمانات الأساسية للموظف المحال للتأديب، في ظل النظام الإداري، على عدالة الرؤساء الإداريين والهيئات والسلطات الرئاسية المختلفة في التدرج الوظيفي، ولذلك فإن ما يتمتع به الموظف من ضمانات قضائية يعد محدودًا للغاية، فليس للموظف حتى اللجوء إلى القضاء إلا في حالة مخالفة الإدارة لإجراءات تأديبية معينة نص المشرع على وجوب اتباعها، كإغفال الإخطار الكتابي أو إهدار ضمانات حق الدفاع.

كما تجيز بعض الدول، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، للموظف أن يطعن في الجزاء التأديبي لعيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق، وبالتالي يلزم أن يثبت مخالفة الجزاء لنص تشريعي، وليس للقاضي أن يباشر أية رقابة على تقدير الوقائع، أما عن وجه الانحراف بالسلطة فلا يقبل إلا إذا كان الانحراف واضحاً^(٤٥).

المبحث الثاني

التأديب القضائي

إن من أبرز ضمانات التأديب أن يكون بيد جهة محايدة ومختصة، وفي تقديرنا أن النظام القضائي من وجهة نظرنا أفضل الأنظمة التأديبية في تحقيق ذلك، نظراً للإيجابيات الكثيرة التي يقوم عليها، فإناطة أمر العقاب إلى محكمة متخصصة تتوافر لديها كافة الضمانات والإجراءات التي تراعي حقوق المتهم من شأنه كفالة عدالة المساءلة التأديبية.

ويستهدف هذا النظام في نظرنا الوصول إلى أكبر قدر من الضمانات للموظف العام بصورة أكبر مما تقدمه الأنظمة السابقة، وتشريعات الوظيفة العامة بدأت تتجه إلى حماية الموظف العام أكثر من ذي قبل على اعتبار أنه ولا شك أن النظام القضائي هو أفضل الأنظمة التأديبية في تحقيق الضمان لأنه يستدعي نقل قواعد الإجراءات القضائية إلى المجال الإداري من أجل كفالة الضمانات للموظفين والابتعاد عن التعسف وإساءة استعمال السلطة وبقية العيوب التي ظلت ملازمة للسلطة الرئاسية زمنياً طويلاً.

وعلي ذلك فسوف نتناول في هذا المبحث التأديب القضائي وذلك من خلال ثلاثة

مطالب:

المطلب الأول: طبيعة نظام التأديب القضائي.

(٤٥) راجع بحث المعهد الدولي للعلوم الإدارية، سابق الإشارة إليه، ص ٢٦٩ وما بعدها.

المطلب الثاني: مبررات نظام التأديب القضائي.

المطلب الثالث: انتقادات نظام التأديب القضائي.

المطلب الأول

طبيعة نظام التأديب القضائي

لقد تطور مركز الموظف تطوراً كبيراً من حيث إجراءات التأديب، فبعد أن كان نظام التأديب ينتهج الأسلوب الإداري سواء من جهة ممارسة سلطة التأديب أو من حيث طريقة إصدار الجزاء التأديبي، وبعد أن كان الضمان الوحيد للموظف هو الرقابة القضائية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، اتخذت سلطة التأديب في قوانين كثيرة شكل القضاء، وصارت الدعوى التأديبية تقترب من الدعوى الجنائية بنفس الضمانات^(٤٦).

ويقوم هذا النظام على الفصل التام بين سلطة التحقيق والإتهام وسلطة المحاكمة ويكون أساسه قضائياً بحتاً، ومما يجعل التأديب نظاماً قضائياً بالمعنى الصحيح أن ينزع المشرع سلطة التأديب من يد السلطة الرئاسية التي يقتصر دورها على توجيه الإتهام إلى الموظف العام ويجعلها في يد المحاكم التأديبية المشكلة لهذا الغرض^(٤٧).

وطبقاً لذلك النظام ستكون مهمة الرئيس الإداري المباشر مقصور على توجيه الإتهام إلى الموظف وإحالته إلى النيابة الإدارية التي بدورها تقدمه إلى محاكم إدارية معدة لذلك سلفاً، ويكون اختصاص تلك المحاكم النظر بالدعوى التأديبية طبقاً للائحة الإتهام المقدمة من سلطة التحقيق، وتصدر المحكمة حكمها دون استشارة أحد ويكون حكمها ملزماً للإدارة.

والمحاكم الإدارية المختصة توفر ضمانات أكثر للموظفين لأن إجراءاتها تكون محددة مسبقاً، ولا تكون خصماً وقاضياً في آن واحد مثل السلطة الرئاسية بل تكون حكماً نزيهاً فقط، وطبقاً لقاعدة تعدد درجات التقاضي، يمكن للموظف أن يطعن بالقرار التأديبي الصادر بحقه أمام محكمة إدارية أعلى من المحكمة التي أصدرت القرار.

^(٤٦) د. محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة،

العدد الأول، ١٩٦٣م، ص ١٤٦.

^(٤٧) د. خالد سمارة الزغبى: القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن، ط ٢ مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع

عمان، ١٩٩٣م، ص ٢٤٦.

وينطلق مؤيدو النظام القضائي من أن المحاسبة في حقيقتها عقاب جنائي، وهي بذلك نوع من ولاية القضاء، ولذلك يجب أن تتسم قواعدها بالموضوعية، وذلك عن طريق حصر المخالفات الإدارية وتحديد قائمة بالجزاء التي توقع على العامل المتهم، وإيجاد

ارتباط بين المخالفة والجزاء، مع ضرورة قيام قضاء يتولى الفصل في المنازعات المتعلقة بالمحاسبة، وإعداد مجموعة الإجراءات التي تتبع عند النظر في هذه المنازعات^(٤٨).

وبذلك يتميز نظام التأديب القضائي باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، وهذا النظام يتطلب فصلاً مطلقاً بين السلطة الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتبناها هيئات قضائية مستقلة، تختص بعد درجة معينة من شدة الجزاء بتقدير الخطأ المهني المنسوب إلى الموظف، وبتوقيع الجزاء الذي تراه مناسباً مع الوقائع الثابتة، ويُعد قرار هذه الهيئات ملزماً للسلطة الرئاسية وتقوم هذه الهيئات بتحديد المخالفات وعقوباتها مقدماً، ومبررات هذا النظام أنه يوفر للموظف جميع أوجه الضمان، وبالتالي يتيح له أكبر قدر من الطمأنينة، حيث إنه لن يحاكم، ويعاقب إلا إذا ارتكب مخالفة منصوص عليها، وأن في ذلك إبعاد لسلطة الرؤساء الإداريين الذين قد يستغلون سلطتهم التنفيذية في التجريم والعقاب^(٤٩).

ويتم إسناد وظيفتي التكييف القانوني للمخالفات التأديبية، وتوقيع مختلف أنواع الجزاءات المقابلة لها إلى جهة قضائية تتمتع بالاستقلال الكامل عن الجهة المختصة بتحريك الإجراءات، وتوجيه الإتهام، إعمالاً لمبدأ الفصل بين سلطتي الإتهام والمحاكمة، ويقتصر دور السلطة الرئاسية- في ظل هذا النظام- على مجرد تحريك الإجراءات، وتُنزع منها سلطة توقيع العقوبة، عدا بعض العقوبات الخفيفة، وقد ينشئ المشرع هيئة

^(٤٨) هذا وقد لخص المعهد الدولي للعلوم الإدارية طبيعة النظام القضائي بقوله (يتميز نظام التأديب القضائي باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية وهذا النظام يتطلب فصلاً مطلقاً بين السلطة الرئاسية والتي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها) وهيئات قضائية خاصة مستقلة، تختص بعد درجة معينة من شدة الجزاء، بتقدير الخطأ المهني المنسوب إلى الموظف بتوقيع الجزاء الذي تراه مناسباً مع الوقائع الثابتة، ويعتبر قرار هذه الهيئات ملزماً للسلطة الرئاسية.

^(٤٩) د. مغاوري شاهين، مرجع سابق، ص ٩٥ - ٩٦، د. فهمي عزت، مرجع سابق، ص ١٧١، د. عمرو فؤاد بركات، مرجع سابق، ص ٤٥٣.

تقوم برفع الدعوى التأديبية، وتتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية، أي تقوم بدور مماثل لما تقوم به النيابة العامة في الدعوى العمومية^(٥٠).

وقد اتجه المشرع المصري إلى تبني هذا النظام في التأديب تغليباً لمبدأ الضمان على مبدأ الفعالية، وفي ظل قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢)، أصبحت المحاكم التأديبية تتشكل من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم، بعد أن كان التنظيم القديم يمد المحكمة التأديبية بعناصر غير قضائية.

والنظام القضائي يتطلب وجود إجراءات تأديبية محددة توفر للموظف أقصى ما يمكن من ضمانات الحياد والهدوء في متابعة الدعوى التأديبية، وخاصة فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات- تجد مجالها في الأنظمة القضائية (من خلال المحاكم التأديبية)، وشبه القضائية (من خلال مجالس التأديب)، أما تطبيقها بخصوص القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين، فهو أمر غير ممكن^(٥١)؛ لأن جهة التحقيق- عادة- تتبع للرئيس الإداري المختص بإيقاع الجزاء ولذلك نجد أن الرئيس الإداري قد يلجأ أحياناً إلى التحقيق مع الموظف بنفسه، ومن ثم يقوم بتوقيع الجزاء عليه، فهو من هذه الناحية يجمع بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء.

وإذا كانت غالبية الدول تأخذ بالنظام الرئاسي في التأديب إلا أن النظام القضائي أصبح يشق طريقه بخطى ثابتة لما يحققه من دواعي الأمن والطمأنينة للعاملين، ولهذا انتهت الحلقة الثالثة في القانون والعلوم السياسية^(٥٢) إلى التوصية بتشكيل محاكم تأديبية من عناصر قضائية بحتة، بحيث يكون التعقيب النهائي للقضاء الإداري في الدول التي تأخذ بهذا النظام، أو القضاء العادي في الدول الأخرى، مع ضرورة تسبيب القرارات التأديبية^(٥٣).

وفي ضوء ما تقدم فإن النظام القضائي يقوم على الفصل الكامل بين سلطتي التحقيق والالتزام من جهة، وبين سلطة المحاكمة من جهة أخرى، ووضع القيود التي تحد من حق الإدارة في ممارسة سلطة المحاسبة وقصرها على الجزاءات البسيطة، فضلاً عن إضفاء الطابع القضائي على إجراءات التأديب.

(٥٠) ومثال ذلك: هيئة النيابة الإدارية في مصر: وهيئة الرقابة والتحقيق في المملكة العربية السعودية.

(٥١) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٥٩٠.

(٥٢) عقدها المجلس الأعلى للرعاية والفنون والآداب والعلوم الاجتماعية في بغداد ١٩٦٩م.

(٥٣) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤٢٠.

إلا أن التزام الطابع القضائي في التأديب، "لا يعني استبعاد الإدارة كلياً من هذا المجال، بل إن التنظيم القضائي في الدول التي تأخذ به، يضع في اعتباره خصائص التأديب الإداري، وأنه على وجه الخصوص امتداد للسلطة الرئاسية، وأن انتزاعه من يد الإدارة ووضعه في يد القضاء، إنما يقصد به مجرد تحقيق الضمان للموظف، ولكنه لا يعني بحال من الأحوال التكرار لجميع الاعتبارات التي يقوم عليها النظام التأديبي الرئاسي". وبناءً على ذلك فإن الجهة الإدارية تظل تمارس جانباً من سلطة التأديب، يتمثل في تحريك الإجراءات التأديبية: التمهيدية والمؤقتة ضد الموظف، التمهيدية والمؤقتة، وتوقيع بعض الجزاءات البسيطة^(٥٤).

وعلى ذلك فإن النظام الرئاسي - في ظل النظام القضائي - يمارس جانباً كبيراً من سلطة التأديب، وبخاصة في المجالات الآتية:

١- أن السلطات الرئاسية تتولى بصفة أساسية تحريك إجراءات المساءلة كما تتخذ ضد الإجراءات التمهيدية كالإيقاف عن العمل.

٢- يدخل في تشكيل المحاكم التي تتولى المحاكمة بعض العناصر الإدارية أحياناً، معاونة للعناصر القضائية التي تكون الأغلبية في تلك المحاكم.

٣- يكون للسلطات الرئاسية في جميع الحالات توقيع بعض الجزاءات الخفيفة.

٤- تحتفظ السلطة الرئاسية بحق الطعن في الأحكام التي تصدر عن جهات القضاء أمام محكمة عليا بدعوى عدم المشروعية أو عدم الملاءمة^(٥٥).

وفي ظل النظام القضائي يكون الموظف المتهم أكثر احتياجاً للضمانات الفعالة في مرحلة التحقيق، حتى يثبت براءته، أو تبيين على الأقل الظروف التي أحاطت بارتكاب الخطأ، وهذه الضمانات^(٥٦)، تتمثل بصفة رئيسية في مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه، وإذا كان الموظف بحاجة إلى ضمانات فعالة في مرحلة التحقيق لكي يثبت الضمانات في مرحلة المحاكمة والتي تتمثل بمواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وتتمثل هذه الضمانة بإحاطة المتهم علماً بما هو منسوب إليه، وهذا الإعلام يجب أن يكون

(٥٤) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤٥٣.

(٥٥) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

(٥٦) ما تزال المحكمة الإدارية العليا تردد عبارات تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان لذوي الشأن: حكمها الصادر في ٢٧ فبراير ١٩٦٠ حيث تؤكد في ألفاظ قاطعة أن نصوص التأديب في مجموعها تستهدف توفير ضمانات سلامة التحقيق بغية إظهار الحقيقة.

كتابياً بحيث يتضمن ماهية المخالفة المرتكبة والمحكمة المختصة بنظر القضية، ومكان وتاريخ الجلسة، وإذا لم يعلم الموظف بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة المحدد لنظر الدعوى، فإن ذلك يعتبر عيباً شكلياً في الإجراءات يبطلها ويبطل الحكم الصادر على أساسها، ولا بد كذلك من تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه، وأن يبدي دفاعه واعتراضاته، وأن يطلع على ملف القضية، وأن يحضر جلسات المحاكمة، أو يوكل محامياً نيابة عنه. ومن الضمانات القضائية أيضاً في مرحلة المحاكمة الحياد وأن هذا المبدأ مستقر في المجال القضائي، ويتحقق هذا المبدأ في نظام التأديب القضائي حيث يعهد بسلطة توقيع الجزاءات التأديبية إلى محاكم تأديبية مستقلة عن الإدارة والتي يتم تشكيلها على نحو يتم الفصل فيه بين سلطة الحكم وسلطة الإتهام، وإذا ما تحقق أحد أسباب الرد أو التثني، فللموظف المحال إلى المحاكمة الحق في طلب تحييه أو رد عضو المحكمة أو مجلس التأديب المشكوك في حياده^(٥٧).

المطلب الثاني

مبررات نظام التأديب القضائي

يمكن إيجاز المبررات التي ساقها أنصار النظام القضائي في النقاط التالية:
مع ملاحظة أنها مبررات تستند في معظمها إلى تلافي العيوب التي وُجّهت إلى نظام التأديب الرئاسي.

١- هذا النظام يحمي الموظف من تعسف الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي، وذلك لأن النظام القضائي يوفر العديد من الضمانات التأديبية للموظفين المتهمين في كافة مراحل وإجراءات العملية التأديبية، ابتداءً من التحقيق والإتهام وإنهاءً بالمحاكمة، لأن إجراءاتها تكون محددة مسبقاً، ولا تكون المحاكم التأديبية خصماً وقاضياً في آن واحد مثل السلطة الرئاسية بل تكون حكماً نزيهاً فقط، وطبقاً لقاعدة تعدد درجات التقاضي، فإنه يمكن للموظف أن يطعن في القرار التأديبي الصادر بحقه أمام محكمة إدارية أعلى من المحكمة التي أصدرت القرار، الأمر الذي يكفل منع استبداد وانحراف السلطة الرئاسية فيما لو باشرت الإجراءات التأديبية بنفسها.

٢- ترك الإدارة تتفرغ لتسيير شؤونها الإدارية وترك المهام التأديبية للسلطة المختصة.

^(٥٧) د. نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص ٩٧.

٣- يتيح هذا النظام تحقيق الحكم بموضوعية في الأمور التأديبية دون خشية أو تأثير بأي نفوذ سياسي أو إداري، كما يحقق معاملة عادلة وموحدة للجميع، ويجد هذا المبرر أساس في عنصر الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات القضائية في هذا النظام.

٤- أنه نظام يحقق مبدأ العدالة والموضوعية في التأديب، حيث تكون السلطة التأديبية في ظله بعيدة عن مساوئ كل من النفوذ السياسي والإداري، الأمر الذي يوفر للموظفين ما يأملون فيه من أمن وطمأنينة. كما أنه نظام كفيل بمنع استبداد أو انحراف السلطات الرئاسية فيما لو باشرت هي ذاتها الاختصاص التأديبي.

٥- أن النظام القضائي يسهم بنصيب وافر في إنشاء وتحديد قواعد القانون الإجرائي التأديبي الذي تفنقر إليه الأنظمة التأديبية، حيث يساهم في حصر الجرائم التأديبية، وتثبيت قائمة بالعقوبات التأديبية، مع إقامة الربط بين الجريمة والعقوبة، وابتكار مجموعة من الإجراءات التي تتبع في تلك المنازعات^(٥٨).

٦- أن القول بأن الأخذ بهذا النظام من شأنه إضعاف السلطة الرئاسية، لا أساس له من الصحة، فكافة البلاد التي تأخذ بهذا النظام تتسم بإدارة جيدة مثل ألمانيا وهولندا^(٥٩).
٧- أنه نظام أقرب في حقيقته إلى الوظيفة القضائية منه إلى الوظيفة الإدارية، خاصة أن قيام السلطة الرئاسية بمباشرة مهام التأديب يبعدها في الواقع عن دورها الحقيقي في إدارة وتسيير المرفق العام، كما يؤدي إلى إضاعة وقت الرؤساء الذي يجب أن يخصص لتطوير العمل بتلك المرافق.

٨- يساهم النظام القضائي في تحقيق متطلبات الفاعلية بفضل استقلال هيئاته، مقارنة بالسلطة الرئاسية التي تتحرز لسبب أو آخر، من توقيع جزاء إداري شديد وهو ما يضر بعنصر الفاعلية في نظام المحاسبة، خاصة وأن الباحث الحقيقي وراء منح الضمانات للعاملين، هو المحافظة على سير العمل وانتظامه بالمرافق العامة.

٩- إن الوظيفة العامة تتطلب توافر أكبر قدر من الاستقرار والثبات، مما يحتم إحاطة توقيع الجزاءات الإدارية المختلفة، بسياج واحد من الضمانات الجدية، الأمر الذي

(٥٨) د. عبد الفتاح عبد البر: الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص ٣٨٠، د. مصطفى عفيفي، السلطة

التأديبية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص ١٠٢

(٥٩) د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة و القطاع العام و قطاع الأعمال العام:

فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ١٨٥.

يؤدي إلى القضاء على القلق والاضطراب الذي يعتري نفوس العاملين إزاء اجراءات التأديب التي قد تتخذ ضدهم دون سند من القانون، وإلى ضمان حسن سير العمل الوظيفي وانتظامه في المرافق العامة، وهو ما يكفله النظام القضائي.

١٠- يتميز النظام القضائي باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، وهو ما يجعل نظام التأديب نظاماً قضائياً بالمعنى الصحيح، وذلك بفصل سلطتي التحقيق والإتهام من جهة، وبين سلطة المحاكمة من جهة أخرى^(٦٠)، وفي ذات الوقت وضع عدة قيود للحد من حق السلطات الرئاسية في ممارسة سلطة التأديب، واقتصارها على العقوبات البسيطة^(٦١).

١١- إن إنشاء هيئات قضائية مستقلة تقوم بالتأديب تمكنها من تحديد معايير السلوك المنتظم للإدارات والمؤسسات المختلفة^(٦٢).

١٢- إن نظام التأديب أقرب في حقيقته إلى الوظيفة القضائية منه إلى الوظيفة الإدارية، فغلبة العناصر القضائية في تشكيل المحاكم التأديبية تهدف إلى توفير ضمانات واسعة لهذه المحاكمات، لما يتمتع به القضاء من حصانات يظهر أثرها ولا ريب في هذه المحاكمات، إضافة إلى ذلك إن هذه المحاكمات أكثر دخولاً في الوظيفة القضائية منها في الوظيفة الإدارية.

علاوة على ما تقدم، إن تولي القضاء لسلطة التأديب يؤدي إلى صرف كبار موظفي الدولة إلى أعمالهم الأساسية، وهي تصريف شؤون الدولة، بدلاً من إضاعة وقتهم في المحاكمات والتي تذهب بهم بعيداً عن دورهم الحقيقي، والذي ينصب أساساً على إدارة المرافق العامة الموكلة إليهم^(٦٣).

(٦٠) د. محمد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤٠٤.

(٦١) وهما عقوبتي: الإنذار والخصم من المرتب في حدود معينة.

(٦٢) د. الطيب حسين محمود، مرجع سابق، ص ١٩ - ٢٠.

(٦٣) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٧ لعام ١٩٥٨ والخاصة بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، الجريدة الرسمية، العدد ٢٤، مكرراً في ٢٤ / ٨ / ١٩٥٨ منشورات الهيئة العامة للشؤون والمطابع المركزية، ص ٢٥ - ٢٧.

المطلب الثالث

انتقادات نظام التأديب القضائي

لقد أخذ على النظام القضائي في مقابل المبررات السابقة جملة من العيوب أهمها ما يلي:

١- القضاء بعيد عن مقتضيات الإدارة، وليس بوسعه الاهتمام بالإدارة وما يجري داخلها، وهكذا يمكن أن يؤثر على نوع الحكم الذي يصدره القاضي بشأن الموظف لبعده عن الواقع الإداري، وإن بعد القاضي عن العمل الإداري وما يحيط به من ظروف، يجعله يصدر حكماً يفتقر إلى حسن التقدير والملاءمة- وهذا ما رمى إليه مؤيدو النظام الإداري البحت، فيما ذهب إليه من أن المخالفة الإدارية لا تقوم على الاعتبارات القانونية وحدها، وإنما توزن وتقاس على أساس تقاليد إدارية مستقرة واعتبارات أخرى لا يحسن القضاء الحكم عليها بحكم بعيد عن الإدارة، ولذلك يتعين- حسب هذا الاتجاه- أن يترك تقدير ذلك إلى جهة الإدارة التي يتبعها العامل المتهم^(٦٤).

٢- أنه نظام مزيج بين أمرين منفصلين عن بعضهما البعض، فمهمة القاضي في السهر على تطبيق القانون، بينما التأديب هو جزء لا يتجزأ من السلطة الرئاسية وخاصة.

أن التأديب يهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام وانتظامه، ولا يتأتى ذلك إلا باختصاص السلطات الرئاسية بممارسة حق توقيع العقاب على العاملين لتحقيق هذا الهدف.

٣- في ظل هذا النظام قد تضطر السلطات الرئاسية إلى توقيع جزاءات بسيطة تجنباً للدخول في إجراءات تأديبية طويلة أمام المحاكم التأديبية أو خوفها من تدخل هيئة خارجية في أعمالها كالمحكمة التأديبية، مما يكون له أثر سلبي على النظام التأديبي.

٤- يؤخذ على النظام القضائي التعقيد والبطء في الإجراءات مما ينعكس بالضرر على مبدأ الفعالية والردع في العقاب، الذي لا يحققه سوى التوقيع المنجز والسريع للجزاء^(٦٥).

(٦٤) د. مغاوري شاهين، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

(٦٥) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

٥- وأخيراً يؤخذ على النظام القضائي أن القاضي قد يجد حرجاً في توقيع عقوبة شديدة لما يختلج في صدره من ضعف إنساني، الأمر الذي يخل بالمصلحة العامة، كما أنه لا فائدة ترجى من حكم تأديبي قضائي طالما أن الإدارة يمكنها أن تصل إلى مبتغاها مباشرة دون اللجوء إلى القضاء.

ويرى الباحث أن الانتقادات التي وجهت للنظام القضائي لا تصمد أمام الاعتبارات التي يقوم عليها. فالموظف عندما يشعر أن الجهة القضائية هي التي تملك أمر توقيع العقوبة وليس الإدارة، فإن من شأن ذلك أن يؤدي إلى إشاعة أجواء الثقة والاطمئنان لديه، فينصرف إلى عمله هادئ النفس مرتاح البال، على عكس ما هو حاصل بالنسبة إلى النظام الرئاسي والذي يعطي السلطة الرئاسية مجالاً خصباً للتعسف وإساءة السلطة. وأما ما يوصف به النظام القضائي من بطء وتعقيد في الإجراءات مما يؤدي في النهاية إلى إهدار مبدأ الفاعلية فإن ذلك مردود عليه بأن التأني في توقيع الجزاء أمر هام وضروري تستلزمه الطبيعة العقابية للتأديب، فالفورية في توقيع الجزاء قد تؤدي إلى نتائج ضارة بالنسبة للموظف والذي قد يشعر بالظلم من تلك القرارات التأديبية المتسارعة، والتي قد لا يتوفر لها في الغالب أية ضمانات.

فإجراءات التأديب تستهدف الوصول إلى الحقيقة والوصول إلى الحقيقة ليس بالأمر الهين إنما ينبغي عدم الاستعجال أو التسرع في ذلك الأمر وعليه ينبغي إحاطة المتهم بطائفة متنوعة من الضمانات التأديبية، علماً بأن استتالة الإجراءات التأديبية أمام القضاء التأديبي أو الإداري لا يرجع إلى عيب في ذلك النظام، فقد يعود إلى أسباب أخرى مثل عزوف الإدارة عن التعاون مع القضاء وتزويده بالأوراق والمستندات التي يطلبها في كل دعوى أو طعن، أو محاولة محامي المتهمين إطالة الإجراءات في بعض الأحيان دون مبرر^(١٦).

المبحث الثالث

التأديب شبه القضائي

إن النظام شبه القضائي يعتبر في الواقع مزيجاً من النظام الرئاسي والقضائي ويستهدف في الواقع تجنب عيوب كلا النظامين مع الاحتفاظ بالعناصر المميزة لكليهما، إلا أن النظام الرئاسي لا تزال كفته هي الراجحة في تكوين النظام شبه القضائي، خاصة في ظل الأحوال التي لا تلتزم فيها الإدارة برأي الجهات الاستشارية، ولذلك يرى البعض أن النظام شبه القضائي ليس نظاماً مستقلاً للتأديب، يضاف إلى نظامي التأديب

(١٦) د. عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر، عمان، ١٩٨٣، ص ٥٧٦.

الإداري والقضائي وإنما هو صورة من صور النظام الرئاسي، ويقوم هذا الرأي على أساس عدم التزام الجهة الإدارية باقتراح الجهة الاستشارية، ولكن إذا استقلت مجالس التأديب بإجراء المحاكمة التأديبية وتوقيع العقوبات التأديبية من قبلها مباشرة كما هو الحال بالنسبة إلى مجالس التأديب الهيئات القضائية ومجالس تأديب أساتذة الجامعات يمكن نحوياً إطلاق تسمية النظام شبه القضائي على تلك المجالس^(٦٧).

ويتميز النظام شبه القضائي بمشاركة الهيئات الجماعية إلى جانب السلطات الرئاسية في تحديد المخالفة وتوقيع العقوبة التأديبية وهو بذلك يتجنب استحواذ السلطة الرئاسية وانفرادها في توقيع الجزاء التأديبي. وسوف نتناول في هذا المبحث التأديب شبه القضائي وذلك من خلال: **المطلب الأول: طبيعة نظام التأديب شبه القضائي. المطلب الثاني: مبررات نظام التأديب شبه القضائي. المطلب الثالث: انتقادات نظام التأديب شبه القضائي.**

المطلب الأول

طبيعة نظام التأديب شبه القضائي

يعد النظام شبه القضائي هو نظاماً رئاسياً في جوهره، باعتبار أن توقيع الجزاء في هذا النظام وإصدار القرار التأديبي يعود إلى اختصاص السلطات الرئاسية، إلا أن المشرع يخطو فيه خطوة نحو تحقيق بعض الضمانات للموظف قبل توقيع الجزاء، فتوقيع الجزاء من اختصاص السلطة الرئاسية، ومع ذلك يتعين قبل توقيعه استشارة هيئة معينة فيستوجب على السلطة التي لها حق إصدار القرارات التأديبية أن تستشير هيئات تتمثل فيها كل من الإدارة والموظفين بالتساوي، قبل اتخاذها للجزاء التأديبي فيطلب إليها النظر في الإجراءات واقتراح العقوبة، وكقاعدة عامة هذا الرأي لا يقيد السلطة ولا يلزمها بشيء^(٦٨).

فالإدارة تحتفظ بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي، وفي بعض الصور تلتزم السلطة الرئاسية باحترام رأي الهيئة، بحيث يكون رأياً إلزامياً وليس استشارياً، وإن كان يجوز للسلطة الرئاسية عدم النقيده بهذا الرأي لصالح الموظف، وذلك بتخفيف الجزاء دون تشديده، وفي حالات أخرى ينشيء المشرع مجالس تأديب يغلب عليها من حيث تشكيل أعضائها- الطابع الإداري، وتختص بفرض الجزاء التأديبي، وتعد هذه الهيئة هيئة شبه قضائية^(٦٩).

(٦٧) د. علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص ٩، ١٠.

(٦٨) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤٣٦.

(٦٩) د. منصور إبراهيم العتوم، مرجع سابق، ص ٢١٧.

وعلي ذلك ونتيجة لعيوب النظام الرئاسي التأديبي وأنه يقوم على أساس تغليب منطق الفاعلية المقدر لصالح الإدارة على منطق الضمان المقرر لصالح الموظف، الأمر الذي أدى إلى إلحاق ضرر بالموظفين، ونتيجة لذلك من أجل تحقيق أكبر قدر من الضمانات للموظفين ظهر النظام شبه القضائي في التأديب، والذي يقوم على أساس عدم انفراد السلطة الرئاسية بتوقيع الجزاء، بل تشاركها هيئات أخرى جماعية^(٧٠).

ويقوم النظام شبه القضائي على أساس تحقيق بعض الضمانات للموظفين حمايةً لهم من تعسف استعمال السلطات المترتبة على الإختصاص الواسع في التأديب لهيئات الرئاسية المطلقة، ودون أي قيود، وحقه في الدفاع والرد^(٧١).

وطبقاً لذلك النظام تقوم التشريعات الوظيفية بإحالة الموظف المخالف إلى لجان تحقيق تتكون من عناصر إدارية وقانونية، حيث تقوم هذه المجالس أو اللجان بالتحقيق مع الموظفين وتقتراح الجزاء المناسب طبقاً للجريمة المقترفة، وترفع اقتراحاتها الجزائية إلى السلطة المختصة أو الرئاسية لتوقيع الجزاء عليه، ولا يكون رأي اللجنة إلزامياً ويجوز للسلطة الرئاسية تخفيف العقوبة أو تشديدها، وطبقاً لذلك لا يجوز لأي رئيس إداري أن يوقع أي عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته للتحقيق باستثناء عقوبة التنبيه أو لفت النظر.

ويستهدف هذا النظام التوفيق والمواءمة بين اعتبارات الفعالية في العمل الإداري التي توجب الاحتفاظ للسلطة الرئاسية بأكبر قدر من سلطة التأديب كي تمارس من خلالها توقيع العقوبات التأديبية المختلفة، واعتبارات الضمان المحققة لمصلحة الموظفين التي تستلزم تبني الإجراءات المماثلة لتلك التي يتم إتباعها بصدد الأنظمة القضائية للتأديب^(٧٢).

والسلطة الرئاسية- وفقاً لهذا النظام- تختص بتوقيع سائر أنواع العقوبات التأديبية، البسيطة منها وفقاً لسلطتها التقديرية المطلقة، الجسيمة بعد أخذ رأي هيئات جماعية، سواء أكان هذا الرأي استشارياً أم ملزماً^(٧٣).

(٧٠) د. سعد نواف العنزي، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٧١) د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة : دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٣، ص ٤٢٦.

(٧٢) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٦٧، ص ٣٤١.

(٧٣) د. عمر فؤاد بركات، مرجع سابق، ص ١٢١.

ويجوز في هذا النظام الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في القرار النهائي الصادر بالجزاء عن السلطة الإدارية لتجاوز السلطة أو الانحراف في استعمالها أو لعيب في الشكل^(٧٤)، وقد أطلق البعض على النظام شبه القضائي تسمية النظام المختلط استناداً إلى قيام الجزء الرئيسي في هذا النظام على إجراءات إدارية والجزء القضائي على أساس إجراءات قضائية.

ويجد النظام شبه القضائي سنده في إقامة هيئات جماعية تساهم إلى جانب السلطة الرئاسية في ممارسة وظيفة تحديد المخالفات التأديبية، وتوقيع الجزاءات الملائمة، بحيث يتم نوع من المزج بين مزايا النظامين الرئاسي والقضائي، وتلافي العيوب الموجهة لكل منهما، فهو اتجاه للحد من الطابع الشخصي لسلطة التأديب، وذلك بتحقيق بعض الضمانات التأديبية للموظف^(٧٥).

ويأخذ النظام شبه القضائي في العمل أكثر من صورة وهي^(٧٦):

١- إنشاء المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل اصدار الجزاء، ويعد رأيها غير ملزم للسلطة الرئاسية، ومع ذلك فإن هذه الاستشارة تعد اجراءً جوهرياً يترتب على إغفالها بطلان القرار الصادر بالعقوبة.

٢- أن ينشيء المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع الجزاء، ويكون رأيها ملزماً، أي يتعين على الإدارة احترامه والتقيده به، وأن لها حق تعديل الرأي المقترح، فيكون ذلك بتخفيف العقوبة المقترحة لا بتشديدها.

٣- وقد يوكل المشرع في بعض الأنظمة للسلطة الإدارية تطبيق بعض العقوبات البسيطة، أما العقوبات الجسيمة فيوكل أمر تطبيقها إلى مجلس تأديب مكون من عناصر إدارية وقضائية، وتصدر هذه المجالس قراراتها بصورة نهائية وليس مجرد رأي أو مشورة.

فالنظام شبه القضائي لا يمثل تطوراً حقيقياً في نظام التأديب الإداري نحو النظام القضائي، ولكنه يوفر للموظفين نوعاً من الضمانات تقترب من الضمانات القضائية، فهو يهدف أساساً إلى الحد من تعسف السلطة الرئاسية بإلزامها بالقيام ببعض

(٧٤) د. الطيب حسين محمود، مرجع سابق، ص ١٢.

(٧٥) د. فهمي محمد عزت، مرجع سابق، ص ١٣٨.

(٧٦) د. مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص ١٠٣. د. عمرو بركات، مرجع سابق، ص ١٢١. د. رمضان

محمد بطيخ مرجع سابق، ص ١٧٨، د. محمد أبو السعود حبيب: القضاء الإداري، قضاء التأديب،

مرجع سابق، ص ١٥٤.

الإجراءات، وتوفير بعض الضمانات والتي لا تصل إلى حد التماثل مع ضمانات النظام القضائي، ومن الضمانات المقررة في النظام شبه القضائي حق الدفاع والذي يتمثل بضرورة إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من أفعال وإفساح المجال أمامه لتقديم دفوعه واعتراضاته إما شفويًا أو كتابيًا ومنحه مدة معقولة لتحضير دفاعه وذلك لدحض ما هو منسوب إليه وتقديم دليل براءته وهذا الإعلام أو الإخطار ملزمًا حتى في حالة عدم وجود نص عليه كذلك من الضمانات المقررة في النظام شبه القضائي حق الرد؛ فمن حق الموظف المتهم أن يطلب رد العضو الذي لا تتحقق فيه الحياد عند ممارسته لسلطة التأديب ويتضح لنا أن ضمان عدم الانحياز في تكوين القرار الإداري ذو أهمية كبيرة في النظام شبه

القضائي حيث لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق والاثهام أو ما يعرف بالمرحلة الأولية للإجراءات التأديبية أن يشترك في الهيئات الاستشارية التي تصدر القرار حيث يتم الفصل بين مرحلة الاتهام ومرحلة الحكم.

ومن الدول التي أخذت بالنظام شبه القضائي فرنسا وبلجيكا وإيطاليا، وتعتبر فرنسا من أبرز الأمثلة التي تأخذ بهذا النظام منذ صدور أول قانون منظم للوظيفة العامة في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦، فالسلطة الرئاسية مطالبة بإستشارة اللجان الإستشارية والتي تتكون من عدد مماثل من ممثلي الجهة التأديبية والموظفين قبل توقيع العقوبات التأديبية ما عدا عقوبتي الإنذار واللوم^(٧٧).

كما أن مصر تأخذ بهذا النظام أيضًا إلى جانب التأديب الرئاسي، التأديب القضائي - ويتمثل ذلك في الأخذ به بالنسبة إلى طوائف خاصة من الموظفين - نظرًا لمراكزهم أو خصوصية وظائفهم - كأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي، وهيئة الشرطة، أعضاء الهيئات القضائية وغيرهم، وحيث يتم محاسبتهم تأديبيًا أمام مجالس التأديب الخاصة بكل منهم، المشكلة على نحو معين وبضمانات محددة.

وذلك مناط رسالتنا وهو ما سوف نتحدث عنه تفصيلًا في الفصول القادمة.

المطلب الثاني

مبررات نظام التأديب شبه القضائي

هنالك العديد من الاعتبارات التي أدت إلى تبني النظام شبه القضائي في محاسبة العاملين، تتمثل فيما يلي:

(٧٧) د. فهمي محمد عزت: سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص ١٤٦.

١- يؤدي تطبيق هذا النظام إلى التوفيق والملاءمة بين منطق الضمان واعتبارات الفاعلية في المجال التأديبي، وذلك بمحاولة إضفاء الطابع القضائي على نظام المحاسبة، عن طريق توفير ضمانات فعلية لصالح العاملين، تقترب من الضمانات المقررة في النظام القضائي وذلك للحد من السلطة التقديرية الواسعة للسلطات الرئاسية ذات الطابع الشخصي وتحويلها إلى طابع أكثر موضوعية، فالإحتفاظ للسلطة الرئاسية بقدر كبير من الإختصاص العقابي وتوقيعها مختلف الجزاءات التأديبية، يجسد اعتبارات الفاعلية في العمل الإداري، كما أن إحاطة هذا النظام بالمزيد من الضمانات يعزز منطق الضمان لمصلحة العاملين^(٧٨).

٢- ويتميز النظام شبه القضائي بمشاركة الهيئات الجماعية إلى جانب السلطات الرئاسية في تحديد المخالفة وتوقيع العقوبة التأديبية وهو بذلك يتجنب استحواذ السلطة الرئاسية وانفرادها في توقيع الجزاء التأديبي.

٣- يمتاز هذا النظام بمحاولة التوفيق بين المصلحة العامة المتمثلة في ضرورة تمتع الإدارة بقدر من الاستقلال وحرية التقدير، وبين مصلحة الأفراد المتمثلة في حماية الحقوق والحريات العامة، وذلك بالتزام الإدارة بمبدأ المشروعية الذي يجب ألا تتجاوز حدوده^(٧٩).

٤- يؤدي تطبيق هذا الاتجاه إلى تغليب منطق الضمان والحد من إنفراد السلطات الرئاسية بحق ممارسة ولاية التأديب مستغلة في ذلك السلطة التقديرية الممنوحة لها، والتي يغلب عليها الطابع الشخصي.

المطلب الثالث

انتقادات نظام التأديب شبه القضائي

لا جدال في أن نظام التأديب شبه القضائي له العديد من المزايا التي تفتقدها النظم التأديبية الأخرى كما سبق أن بينا، وهو ما حدا بالكثير من الدول إلى الأخذ به، وهذا لا يعني أن ذلك النظام قد جاء خالياً من العيوب والمثالب، إذ أن الواقع العملي قد كشف عن العديد من المآخذ وأوجه القصور التي شابته، فعلى الرغم من المبررات التي ساقها أنصار النظام شبه القضائي إلا أنه قد عيب على هذا النظام ما يلي:

^(٧٨) د. ملكية الصروخ، مرجع سابق، ص ١١١.

^(٧٩) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٦٣.

- ١- أن التطور الذي أصاب السلطات التأديبية في الدول التي تأخذ بالاتجاه شبه القضائي في التأديب قد أدى إلى انكماش السلطات الرئاسية في ممارستها لحق التأديب، كون الضمانات القضائية والاستشارية المسبقة للمجالس الإدارية^(٨٠) قد أوقفت إلى حد ما حق السلطات الرئاسية في الإستئثار بتوقيع الجزاءات التأديبية خوفاً من تعسفها، الأمر الذي أدى إلى شلل السلطات الرئاسية في المجال التأديبي.
- ٢- إن تدخل القضاء في مجال محاسبة العاملين قد أدى إلى التعقيد والتنازع في الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري، على أنه يمكن الرد على هذا الانتقاد بأنه هناك محكمة تنازع الاختصاص، وهي مكملة لنظام القضاء المزدوج، تقوم بفض التنازع في الاختصاص بين القضاء العادي والإداري وتحديد الجهة المختصة قانوناً بالنزاع ورفع التناقض في الأحكام^(٨١).
- ٣- أن هدف هذا النظام هو تحقيق التوازن بين منطقتي الفاعلية ومنطق الضمان، وهذا من الصعب تحقيقه، نظراً لزيادة عدد الهيئات والمجالس التأديبية التي تم إنشاؤها لهذا الغرض مما أدى إلى التعقيد والإطالة في الإجراءات، حيث أصبحت فاعلية التأديب شبه مشلولة بسبب الفترة الزمنية الطويلة التي تتقضى بين اكتشاف المخالفة وتوفير العقوبة الملائمة لها، إضافة إلى ذلك فإنه لا يمكن تحقيق التوازن بين دواعي الفاعلية واعتبارات الضمان بسبب غلبة العناصر الإدارية على العناصر القضائية الداخلة في تشكيل الهيئات والمجالس الجماعية.
- ٤- أن النظام شبه القضائي يقوم على وجود قانون خاص للمنازعات الإدارية ومحاكم متخصصة للفصل في هذه المنازعات وهذا يثير شبهة التحيز للإدارة وعدم نزاهة القضاة، خاصة وأن هؤلاء ليس لهم ضمانات قانونية تحقق استقلالهم تجاه السلطة التنفيذية^(٨٢).
- ٥- البعض يرى أن هذا النظام لا يشكل أي ضمانات حقيقية للموظف طالما أن رأي الجهة الأخرى المشاركة في التأديب مجرد رأي استشاري لا يلزم جهة الإدارة، فالإدارة تبقى سيدة الموقف ولا مأخذ قانونياً على تصرفها^(٨٣).

(٨٠) د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص ١٨١ - ١٨٢.

(٨١) د. ملكية صاروخ، مرجع سابق ص ١١٢.

(٨٢) د. الطيب حسين محمود، مرجع سابق، ص ١٥.

(٨٣) د. عادل الطبطيني، قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص ٩٦.

٦- البعض يرى أن النظام شبه القضائي ما هو إلا صورة أخرى من صور النظام الإداري كما أن مجالس التأديب التي تتولى توقيع الجزاءات الجسيمة في هذا النظام يغلب على تشكيلها الإداريون الذين لا علم لهم بالقانون وأصول التقاضي ومقتضياته وإنما الخبرة في مجال أحد أطراف النزاع وهو الإدارة ولهذه الاعتبارات وغيرها فقد جعلت كثير من القوانين نظام التأديب نظاماً قضائياً^(٨٤).

ويرى الباحث أنه مهما قيل عن عيوب النظام شبه القضائي فالإنتقادات السابقة لا تضعف من قوة النظام شبه القضائي في التأديب، فالقول بعدم إلزامية الاستشارات التي تبديها الجهات المشاركة في التأديب لا يعني أن آراءها مفرغة المضمون، فلا ينبغي التقليل من أهمية وقوة تلك الآراء كونها نابعة من جهات لها أهميتها. ولا يمكن في حقيقة الأمر من ناحية واقعية أن تتجاهل الإدارة تلك الآراء تجاهلاً كاملاً، على اعتبار أن آراء الجهات الاستشارية غالباً ما تتفق وصحيح القانون فهي بمثابة العون للإدارة.

أما القول بعدم فاعلية النظام شبه القضائي بسبب الزيادة الكبيرة لأعداد الهيئات والمجالس الجماعية فمردود عليه بأنه بالإمكان تبسيط الإجراءات التي تخضع لها الهيئات والمجالس الجماعية على نحو لا يخل بمبدأ الفاعلية.

مع ملاحظة.. أنه لا يمكن اعتبار النظام شبه القضائي - نظاماً وسطياً في التأديب، إذ إنه لم يُقصد منه سوى شكل الإجراءات التي يفرغ فيها القرار التأديبي، ولم ينظر لمضمون السلطة صاحبة القرار النهائي في التأديب، وعلى ذلك مهما كانت الإجراءات والضمانات في النظام شبه القضائي قريبة من النظام القضائي، فهذا لا يعني أن ذلك النظام قد أضحى نظاماً قضائياً؛ لأن السلطة التي تتولى توقيع الجزاء في النهاية تبقى سلطة إدارية سواء أخذت شكل السلطة الرئاسية أم شكل اللجان أم المجالس.

الخاتمة

إستعرضنا في هذا البحث الوسائل المختلفة لتأديب الموظف العام، حيث تناولنا في مباحث ثلاث على التوالي التأديب الإداري "الرئاسي"، التأديب القضائي، التأديب شبه القضائي.

وفي كل مبحث تم تقسيمه الى عدة مطالب إستعرضنا فيها طبيعة كل نظام تأديبي، ومزاياه، وعيوبه، الضمانات المقررة في شأنه.

(٨٤) د. الطيب حسين محمود، مرجع سابق، ص ١٦.

وخلصنا في النهاية أن أفضل نظم التأديب هي تلك التي تجمع بين التأديب الرئاسي، والتأديب القضائي حيث يختص الرئيس الإداري بتوقيع العقوبات البسيطة والأقل جسامة وذلك تغليبا لمبدأ الفاعلية، ويترك لنظام التأديب القضائي العقوبات الأكثر جسامة التي يصل مداها الى الفصل من الخدمة وذلك نظرا لما يتمتع به الموظف المحال للتأديب في هذا النظام من ضمانات.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة.

- ١- دكتور/ أنور رسلان:
- وسيط القانون الإداري في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م.
- ٢- دكتور/ الطيب حسين محمود: الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة العامة، دراسة مقارنة في القانون السوداني والمصري والفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨م.
- ٣- دكتور/ خالد سمارة الزغبى: القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن، ط ٢ مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، ١٩٩٣م.
- ٤- دكتور/ رمضان محمد بطيخ: المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م.
- ٥- دكتور/ سليمان الطماوي:
- القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ط ١٩٧٩م.
- ٦- دكتور/ سعد نواف العنزي: الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠٧م.
- ٧- دكتور/ عادل الطبطباي: قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٣م.
- ٨- دكتور/ عبد القادر الشبخلي: د. عبد القادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر، عمان، ١٩٨٣، ص ٥٧٦.
- ٩- دكتور/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر:
- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩م.

- ١٠- دكتور/ علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٤م.
- ١١- دكتور/ فهمي محمد عزت: سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، منشورات عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٠م.
- ١٢- دكتور/ محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.
- ١٣- دكتور/ ماجد راغب الحلو:
- القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٢م.
- ١٤- دكتور/ مغاوري محمد شاهين: القرار التأديبي وضماناته، ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٦م.
- ١٥- دكتور/ منصور أحمد العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، عمان، ط ١، ١٩٨٤م.
- ١٦- دكتور/ مصطفى عفيفي: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م.
- ١٧- دكتور/ محمود عاطف البنا:
- الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤م.
- ١٨- دكتور/ محمود أبو السعود حبيب: القضاء الإداري (قضاء التأديب)، مطبعة الإيمان، بدون سنة نشر.
- ١٩- دكتور/ نوفان العقيل العجارمة: سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٧م.
- ٢٠- دكتور/ هيثم حليم غازي: مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دراسة تطبيقية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، إسكندرية، ٢٠١٥م.

ثانياً: المراجع المتخصصة..

- رسائل الدكتوراه..

- ١- دكتور/ عمرو فؤاد بركات: السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٩م.
- ٢- دكتور/ محمد أحمد الطيب هيكل: السلط الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١م.

- ٣- دكتور/ محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٣م.
- ٤- دكتور/ مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٣م.
- ٥- دكتور / هيثم حليم غازي: مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٩م.
- ثالثاً: أبحاث ومقالات..**

١. دكتور/ سليمان محمد الطماوي:
- ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق بحث منشور بمجلة العلوم الادارية عدد ١ عام ١٩٦٩
٢. دكتور/ عبد الفتاح حسن: السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، إبريل ١٩٦٥م.
٣. دكتور/ محمد عصفور: ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول، ١٩٦٣م.