

الضمانات التأديبية للموظف

مدرس مساعد عبدالله سعيد خضير

باشراف الاستاذ الدكتور عصام مبارك

الجامعة الإسلامية في لبنان كلية القانون القسم العام

المقدمة

ان المشرع يحرص على تقرير مجموعة من الضمانات لكل الموظفين العموميين المنسوب اليهم ارتكاب المخالفة التأديبية بهدف تأمين عدالة للعقوبة التأديبية و بث الطمأنينة في نفوس الموظفين من ناحية و ضمان الردع و فاعلية النظام التأديبي التحقيق السير العمل الاداري من ناحية اخرى . ومن اجل ذلك لابد من وضع نظام منجز للضمانات يقوم على اساس التوفيق بين الادارة في تسيير المرفق العام بانتظام هذا من ناحية و حق الموظف في حمايته من بطش الادارة من ناحية اخرى . يؤدي القانون التأديبي للوظيفة العامة دوراً بالغ الأهمية وأساسياً لتحقيق هدف الموازنة بين عنصرى الفاعلية والضمان في مختلف الأجهزة الإدارية. والوظيفة العامة للدولة. يؤكد على تلك الأهمية القصوى بين النظام التأديبي الأمثل في حقل الوظيفة العامة. وفي مواجهة سائر العاملين فيه. وأن الإخفاق في تحقيق أهدافه يؤدي إلى عواقب وخيمة أداها التكرار وعدم الاعتراف بحقوق العاملين وطمأننتهم وأقصاها تقويض دعائم العمل الإداري وإصابة أجهزته الوظيفية بالشلل التام. وتحقيقاً للتوازن بين مصلحة الموظف ومصلحة العمل في الجهاز الإداري وفي سبيل تحقيق المصلحة العامة يحرص المشرع على تقرير مجموعة من الضمانات لكل الموظفين العموميين المنسوب إليهم ارتكاب المخالفة التأديبية بهدف تأمين عدالة العقوبة التأديبية وبث الطمأنينة في نفوس الموظفين من ناحية. و ضمان الردع وفعالية النظام التأديبي تحقيقاً لسير العمل الإداري من ناحية أخرى^(١). ولكن الموظف العام يحتاج إلى ضمانات في النظام التأديبي تكفل حمايته ضد احتمال التعسف والتكيل به من غير حق أو عدل^(٢). وإذا كان الجزاء هو وسيلة الجهة الإدارية لأداء هذه الرسالة فإن احتمال جنوح هذه الجهة به. هو أمر وارد لاسيما أنها تحوز في اتخاذها سلطات عديدة. لذا لابد من ضمانات تحول دون إساءة استعمال هذه السلطات. وهذا ما تكفلت به الأنظمة القانونية المختلفة. وذلك بتوفير ضمانات للموظف العام. لذلك تحرص معظم الدساتير والقوانين سواء في مصر أو العراق على خضوعها لطائفة من المبادئ التي تلتقي جميعها لتحقيق هذه الغاية. ومن اجل ذلك لابد من وضع نظاماً متميزاً للضمانات يقوم على أساس التوفيق بين الإدارة في تسيير المرفق العام بانتظام هذا من ناحية. وحق الموظف في الحماية من بطش الإدارة من ناحية أخرى. ومن هذا النظام المتوازن ظهرت الضمانات التأديبية كصمام للاستقرار القانوني والحفاظ على المراكز القانونية المستقرة للموظف العام. ولا نزع أننا سنغطي الموضوع برمته، فموضوع الضمانات موضوع شائك ومركب وذو تشعبات عديدة اكبر من جهودنا المتواضعة. ولكن يشفع لنا أننا نحاول - قدر استطاعتنا السير في هذا المضمار بخطى حثيثة واضعين نصب أعيننا أن التوفيق من عند الله، وأن الخطأ هو سبيل المعرفة.

المبحث الأول مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته

الجزاء التأديبي باعتباره ذات طابع عقابي و قيد على الحريات يجب أن لا يخرج عن قائمة الجزاءات المحددة حصراً من قبل المشرع (شرعية الجزاء التأديبي). . هذا ما سنتناوله في (المطلب الأول) كما أن الجزاء يجب أن لا يقع إلا على الموظف الذي ارتكب الذنب الإداري أو اشترك أو ساهم بفعل إيجابي أو سلبي (شخصية الجزاء التأديبي) وهذا ما سنتناوله في (المطلب الثاني).

المطلب الأول مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

إن الجزاء التأديبي لا يقل خطراً وأثراً على نفس الموظف ومستقبله وحياته و حياة أسرته عن خطر الجزاء الجنائي وأثره على الفرد العادي، ومن السهل أن نتصور الأثر الذي تتركه محاكمة تأديبية غير عادلة، أو إجراء ظالم على نفس العامل، ومن ثم على عمله، لهذه الأسباب ولبث روح الطمأنينة والثقة بين الموظفين وعمال الدولة جميعاً، وتحقيقاً للعدالة ولضمان حسن سير المرافق العامة، ولحماية بعض الموظفين من بعض

وجبت إحاطة المحاكمات التأديبية بضمانات خاصة، وأفضل هذه الضمانات هي الضمانات القضائية^(٣). وتخضع العقوبات التأديبية لمبدأ الشرعية (لا عقوبة إلا بنص)، وذلك بخلاف ما هو متبع بشأن الأخطاء التأديبية، ومعنى هذا المبدأ أن السلطة التأديبية المختصة إذا كانت تترخص في تقدير ما يندرج في نطاق المخالفات التأديبية، فإنها ملزمة بتوقيع عقوبة حددها المشرع من قبل، فلا تستطيع أن تستبدل عقوبة معينة بغيرها مهما كانت الدوافع حتى لو كان برضا الموظف، لأن مركز الموظف مستمد من القوانين مباشرة، فلا يجوز الاتفاق على عكسه^(٤). ويحكم مبدأ شرعية الجزاء التأديبي المستقر في قانون العقوبات من أنه (لا عقوبة إلا بنص) أما في القانون التأديبي - القاعدة العامة - أن المشرع يحدد قائمة بالعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخطئ، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبات الملائمة من بين قائمة العقوبات المقررة^(٥) لا تمتلك السلطة التأديبية أيًا كانت أن توقع جزاء مهما كان متلائماً مع موضوع المخالفة لم يرد في نصوص القانون، وبعبارة أخرى أنه ليس من حق سلطة التأديب أن توقع سوى جزاء تتضمنه قاعدة قانونية ملزمة طبقاً للنظام القانوني الذي يتم التأديب في ظلّه، والقاعدة القانونية الملزمة في كافة نظم التأديب، هي التي يتضمنها تشريع عام أو لائحة تنفيذية أو تفويض^(٦). فمبدأ شرعية العقوبة - يعتبر أصلاً من أصول النظام التأديبي يكفل لسلطة التأديب التمتع باستقلال كبير للغاية في أن تختار من بين - مراتب العقوبات التأديبية المتفاوتة - أكثر العقوبات ملائمة^(٧) والواقع أن ضمانات حقوق الدفاع سوف تكون ناقصة بدون مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات الذي يتمثل معناه الحقيقي في ضمان قرينة البراءة لكل متهم^(٨). ولدراسة مضمون هذا المبدأ ومقتضيات الالتزام به، فمت بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

الفرع الثاني: ضوابط الالتزام بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

الفرع الأول مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يتمثل هذا المبدأ في ضرورة توقيع العقوبة في الحدود والنطاق الذي يحدده المشرع، فلا تستطيع سلطات التأديب أن تستبدل العقوبات التي أوردتها المشرع بعقوبات أخرى تختلف عنها بالنوع و في المقدار وإلا كان قرارها مخالف لمبدأ المشروعية. فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع، ولو كانت أخف من العقوبات المقررة حتى لو كان توقيعها بناءً على رضا الموظف لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة، لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الأمور التي يحددها القانون ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها^(٩). وإذا كان مبدأ الشرعية في القانون الجنائي يشمل الجريمة والعقوبة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم، فالمشرع لم يحدد - على سبيل الحصر كل الجرائم التأديبية، بل ذكر قاعدة عامة - هي اعتبار كل خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها جريمة تأديبية، ومنح جهة الإدارة سلطة تقديرية - تخضع لرقابة القضاء الإداري - لتحديد ما يعد خروجاً على واجبات الوظيفة ما لم يوجد نص صريح بهذا التحديد^(١٠). وتطبيقاً لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي، فقد حصر المشرع المصري الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف هي ():

١- الإنذار.

٢- الخصم من الأجر لمدة أو مدة لا تتجاوز ستين يوماً في السنة.

٣- تأجيل الترقية عند أستحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.

٤- الإحالة إلى المعاش.

٥- الفصل من الخدمة.

أما الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية هي:

١- التنبيه.

٢- اللوم.

٣- الإحالة إلى المعاش.

٤- الفصل من الخدمة.

أما في العراق - حدد قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م المعدل النافذ (الساري حالياً) العقوبات الانضباطية (التأديبية) في المادة

(٨) وحدد السلطة التي لها صلاحية فرضها وهي (الإدارة) فالمادة (٨) أوضحت العقوبات التي يجوز فرضها بحق الموظف وهي ():

١- لفت النظر .

٢- الإنذار .

٣- قطع الراتب .

٤- التوبيخ .

٥- انقاص الراتب .

٦- تنزيل الدرجة .

٧- الفصل .

٨- العزل (الفصل من الخدمة).

أما بالنسبة للمدراء العامين فما فوق، فقد حددت المادة (٥) من القانون أعلاه العقوبات التالية ():

١- لفت النظر .

٢- الإنذار .

٣- قطع الراتب .

ومبدأ شرعية الجزاء يعني، أنه لا يجوز توقيع جزاء تأديبي لم تقرره النصوص النظامية أو اللائحية، وذلك عملاً بالأصل العام القائل "لا عقوبة بدون نص" ()، وخلاصة لما تقدم أن لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي شقين أولهما موضوعي، ويتمثل في ضرورة أن يكون الجزاء منصوصاً عليها تشريعياً، وأن تحترم الهيئة التأديبية حدود النص التشريعي من حيث المقدار ونوع الجزاء ومداه، وثانيهما إجرائي، ويتطلب توقيع الجزاء من السلطة التي خولها المشرع حق توقيعه، يضاف إلى ذلك ضرورة أن يكون الجزاء صريحاً، فلا يجوز ستره خلف إجراءات تنظيمية هي في حقيقتها عقوبة، حتى لو كان في ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة () .

الفرع الثاني ضوابط الالتزام بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يستهدف مبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي، إحاطة الموظف العام مقدماً بالواجبات والمحظورات التي يترتب على مخالفتها إنزال العقاب به، وأن يكون ملماً بما يمكن أن يفرض عليه من العقوبات، ليتبين له الآثار المترتبة على تصرفاته، وليكون على علم من أمره فمبدأ شرعية الجزاء التأديبي، يعني أن السلطة التأديبية ملزمة بفرض عقوبة حددها المشرع مسبقاً، وهذا التحديد جاء على سبيل الحصر بواسطة نص قانوني^(١١) .

وعليه فالسلطة التأديبية لا يمكنها فرض عقوبة غير التي حددها المشرع، والقاعدة العامة في المجال التأديبي، هو أن ينص المشرع على قائمة العقوبات التأديبية على سبيل الحصر ويترك للسلطة التأديبية سلطة تقديرية لفرض أية عقوبة تأديبية، من بين العقوبات المحددة بسبب ارتكاب أية مخالفات تأديبية، ولا يحق لها فرض عقوبة غير المنصوص عليها في القانون^(١٢) . لذلك كان من اللازم على السلطة التأديبية، أن تلتزم بالحدود المقررة للجزاء التأديبية، وبما يحدده المشرع من عقوبة معينة لجريمة معينة، وتفسير النصوص المتعلقة بها تفسيراً ضيقاً، وعدم جواز اتخاذ إجراءات غير منصوص عليها للعقاب وهذه القيود هي^(١٣) .

أولاً: الالتزام بالحدود المقررة للعقاب:

من الضمانات المقررة للموظف المتهم، أنه يجب على المحكمة ألا تحدث تغييراً في الواقعة المسندة للمتهم^(١٤)، سواء من حيث نوعها ومقدارها، ومدتها، وذلك لأن تشريعات الوظيفة العامة، تحدد أنواع العقوبات التي يمكن توقيعها، وكل قرار صادر بتوقيع عقوبة غير واردة في التشريع يكون باطلاً، على أساس مخالفته للقانون^(١٥) . فلا يجوز مثلاً مجازاة العامل بتأخير أقدميته أو الخصم من إجازته العارضة أو الدورية، أو بحرمانه من المرتب مدة معينة. وبصفة عامة لا يجوز إضافة جزاءات غير واردة في التشريع^(١٦) . وبذلك فإن السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة التأديبية التي تراها ملائمة للجريمة من بين قائمة العقوبات المنصوص عليها، ولكن يتمتع عليها ابتداء عقوبات جديدة خارج نطاق العقوبات المحددة قانوناً على سبيل الحصر، مهما كانت تلك العقوبات ملائمة للمخالفة المرتكبة^(١٧) إذ أن مهمة سن العقوبات التأديبية ليست من اختصاصها ولا يتعلق بولايتها^(١٨) .

غير أن الحرية التي تتمتع بها سلطة التأديب في اختيار العقوبة التأديبية، الملازمة من بين العقوبات المقررة قانوناً، قد تخنفي إذا خص المشرع جريمة تأديبية معينة بعقوبة محددة^(١٩) . أما المشرع العراقي فقد أخذ بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي وحدد في قوانين الانضباط (التأديب) للسنوات

١٩٢٩م، ١٩٣٦م، ١٩٩١م العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظفين على سبيل الحصر، كذلك نص المادة (١٩/ ثانياً) من دستور عام ٢٠٠٥م الحالي على أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص....." (٢٠).

ثانياً: تحديد العقوبة الملائمة للجريمة:

وفي هذه الحالة تلتزم السلطة التأديبية باختيار العقوبة الملائمة للذنب الإداري، سواء كان هذا التحديد مقررأ في نص أولأحة بحيث تختفي حرية الإدارة. وبناءأ على ذلك إذا نص القانون على عقوبة محددة لجريمة معينة، في هذه الحالة فإن الإدارة لا تكون حرة في اختيار العقوبة، وإنما يتعين عليها تطبيق العقوبة المنصوص عليها، هذا إذا كان القانون هو الذي نص على تلك العقوبة^(٢١). فيجب أن يلتزم المشرع بمبدأ الشرعية فلا يصدر ما يعد جريمة إدارية إلا بقانون، إذ لا يمكن أن يترك للإدارة إلى جانب سلطاتها المتعددة في ضبط الجريمة الإدارية وإثباتها والعقاب عليها، تحديد تلك الجريمة ذاتها^(٢٢). أما إذا كانت هذه العقوبة منصوص عليها في لائحة، ففي هذه الحالة تلتزم جهة الإدارة بما جاء في هذه اللائحة سواء من حيث الارتباط بين المخالفات التأديبية، والجزاء المقررة لها، أو من حيث الاختصاص في توقيع الجزاء^(٢٣). وينبغي على ذلك أن السلطات التأديبية تلتزم عند توقيع العقوبات على الموظف بمرعاة أن تكون العقوبة الموقعة من ضمن العقوبات التأديبية المنصوص عليها صراحة في القانون، ومن ثم فهي لا تستطيع توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها القانون، حتى وإن كانت هذه العقوبة اخف وابسط من العقوبات المقررة قانوناً^(٢٤) كما قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر على أنه "السلطة التأديبية حرة تقدير ما يناسب المخالفة من جزاء تأديبي في حدود النصاب القانوني"^(٢٥).

ثالثاً: تفسير النصوص المتعلقة بالعقاب تفسيراً ضيقاً

وهذا يعني أن النصوص المقررة للجزاء التأديبي يجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً من غير توسع فيها ولا قياس عليها خاصة في تطبيق العقوبات المقررة في القوانين الأخرى^(٢٦). كما أنه يستقر في المجال التأديبي قاعدة "أنه لا عقوبة إلا بنص" فإذا وجد هذا النص وجب أن يطبق بدقة، فإذا كان النص غامضاً يستوجب التفسير، وجب إعمال التفسير الضيق الذي لا توسع فيه ولا قياس عليه، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية^(٢٧). أن الأحكام التأديبية شأنها شأن الأحكام الجزائية لا يجوز التوسع في تفسير نصوصها تضييقاً أو تشديداً^(٢٨). فالعقوبة التأديبية قيد على حقوق الموظفين فلا محل لإعمال أدوات القياس والاستتباط، ولو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده^(٢٩). ويرى جانب من الفقه أن مبدأ حظر القياس لا يطبق بالنسبة للنصوص التي من شأنها إلغاء الجرائم والعقوبات، أو تضييق العقوبات القائمة، وكذلك النصوص التي تقرر وجهاً للإباحة أو لامتناع العقاب أسوة بما هو مطبق في المجال الجنائي^(٣٠). ويرى الباحث - أن السبب في القياس في المجال الجنائي (استكمال النقص في التشريع)، ولا يمكن أن يطبق ذلك في المجال التأديبي، وذلك لأن السلطة التأديبية تمتلك السلطة التقديرية لتحديد العقوبة الملائمة. وتطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبات التأديبية يرى الباحث: لا بد من الالتزام بالعقوبات فيما يخص نوعها وسلطة فرضها وحدودها وأثارها وكذلك عدم جواز فرض عقوبات تأديبية مقنعة (كالنقل، إلغاء الوظيفة، التكليف بأعمال إضافية)، بدل عن العقوبة المنصوص عليها في القانون، على أن ذلك لا يمنع من أن ترافق هذه الإجراءات تقتضيها المصلحة العامة، قرارات فرض العقوبة التأديبية.

رابعاً: عدم جواز اتخاذ إجراءات غير مقررة للعقاب

وتهدف جهة الإدارة من استخدام هذه الوسيلة إلى إخفاء جزاء تأديبي بإجراء غير عقابي من إجراءات الإدارة الداخلية^(٣١). ويمكن للإدارة أن تختار العقوبات المشار إليها في القانون الخاص بتأديب الموظفين (). من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون حصراً لفرضها على الموظف

المبحث الثاني وحدة وتناسب الجزاء التأديبي والمساواة في العقوبة

تمهيد وتقسيم:

بالنظر إلى أن الغالب الأعم من التشريعات قامت بتحديد العقوبات التأديبية، إلا أنها لم تحصر المخالفات التأديبية، ولم تربط كل مخالفة بعقوبة محددة وتركت للسلطة التأديبية مهمة الموازنة بين الفعل المرتكب والعقوبة المراد تطبيقها، لذلك كان لا بد من ضمان عدم تجاوز هذه السلطة لمبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة، ويمكن تحقيق هذا التناسب من خلال معيارين الأول موضوعي، يستلزم تماثل العقوبة مع جسامه النتيجة الواقعة والثاني، شخصي يتطلب تناسب ألم العقوبة مع درجة الخطأ الذي ارتكبه الفاعل^(٣٢). لذلك سنقوم بدراسة هذا المبحث من خلال ثلاثة

المطلب الأول: مبدأ وحدة الجزاء التأديبي.

المطلب الثاني: تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية.

المطلب الثالث: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية.

المطلب الأول مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

يعني، أنه يجب أن تكون بصدد عين الأفعال التي عوقب عنها الموظف، فإذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع العقوبة، فإن الإدارة تستطيع استعمال سلطتها التأديبية بالنسبة لهذه الوقائع^(٣٣) وتوقيع الجزاء المناسب لهذه الوقائع، وهذا لا يعتبر تعدد للجزاء^(٣٤)، فاستمرار الموظف في المخالفة التي جوزي من أجلها، يبرر عقابه مرة أخرى، وذلك حتى لا يشجع الموظفون على الاستمرار في الإخلال بواجبات وظيفتهم^(٣٥). لذلك سنتناول مضمون مبدأ وحدة الجزاء التأديبي (الفرع الأول) ونطاق تطبيق مبدأ وحدة الجزاء التأديبي (الفرع الثاني).

الفرع الأول مضمون مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

من النتائج التي رتبها الفقه والقضاء على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قاعدة عدم جواز العقاب عن الفعل الواحد مرتين^(٣٦). ومقتضى هذا المبدأ - أنه لا يجوز أن يكون الموظف محلاً لأجرائين أو دعويين تأديبيين بسبب نفس الخطأ^(٣٧). كما أن توقيع عقوبة ثانية عن ذات الفعل يمثل اعتداء على نهاية العقوبة التأديبية الموقعة من السلطة المختصة أولاً وفي فرض عقوبة أخرى عن مخالفة واحدة انحراف صارخ على مبدأ الشرعية^(٣٨). فمن غير المقبول أن يعاقب الشخص أكثر من مرة عن ذات الفعل في ظل نظام قانوني واحد^(٣٩)، ولم يتضمن التشريع المصري نصاً يتضمن حظر الجمع بين أكثر من عقوبة عن ذات الخطأ، إلا أن الاجتهاد المصري دأب في أحكامه العديدة على الأخذ بهذا المبدأ^(٤٠). ومن ناحية أخرى، فإنه إذا استنفذت السلطة التأديبية اختصاصها بمعاقبة الموظف عن الخطأ الذي ارتكبه فإنه لا يجوز لها أن تعيد ممارسة هذه السلطة ثانية تجاه ذات الخطأ، ما لم تكن المخالفة التأديبية من النوع المستمر والمتجدد، إذ ليس للموظف في هذه الحالة أن يتمسك بهذا المبدأ للأفلات من توقيع عقوبات جديدة مع الاستمرار في تكرار المخالفات التأديبية^(٤١). ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا الشأن ما قررت على أنه "من المبادئ العامة الأساسية لشرعية العقاب أيّاً كان نوعه انه لا يجوز عقاب الإنسان عن الفعل المؤثم مرتين... حيث تستنفذ السلطة التأديبية ولايتها بتوقيع العقاب التأديبي"^(٤٢). وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا ما قررت من "عدم جواز معاقبة العامل عن ذات الفعل مرتين مادام القانون لم ينص صراحة على الجمع بينهما ولم يقصد اعتبار احدهما تابعاً لآخر - توقيع عقوبة على العامل أثناء التحقيق معه بمعرفة النيابة الإدارية، لا يترتب عليه بطلان الجزاء، فالمحظور هو توقيع عقوبة على العامل منذ إحالته إلى المحكمة التأديبية بحسبان أن أمر مجازاته تأديبياً قد أصبح من اختصاص المحكمة دون غيرها من السلطات التأديبية، عدم قبول الدعوى التأديبية لسبق مجازاة العامل إدارياً عن ذات الواقعة"^(٤٣). وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا أيضاً على أنه "لا يجوز عرض الموظف على المحاكم التأديبية مادام قد جوزي إدارياً عن المخالفة التي ارتكبتها، ومرجع ذلك أن من الأصول المسلم بها في القوانين الجزائية ومن البدايات التي تقتضيها العدالة الطبيعية عدم جواز المعاقبة عن الذنب الإداري الواحد مرتين"^(٤٤). أما في العراق: فإنه يمكن القول أن القانون العراقي هو أول قانون من القوانين المقارنة قد اخذ بهذا المبدأ ونص عليه^(٤٥) إذ تم النص عليه في المادة (٦/ب) من قانون انضباط (تأديب) موظفي الدولة رقم ٦٩ - لسنة ١٩٣٦ الملغى على أنه "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة واحدة من اجل الذنب الواحد"^(٤٦). وتم التأكيد على هذا المبدأ في قانون الانضباط (تأديب) الحالي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ (الساري حالياً) وضمن المادة (٢٠) منه إذ جاء نصها على النحو الآتي "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد"^(٤٧). وبدوره كرس الاجتهاد العراقي هذا المبدأ^(٤٨) في ذلك حكم مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظف حالياً) الذي قرر فيه "لا يعاقب الموظف على ذنب واحد أكثر من مرة واحدة"^(٤٩). وفي حكم آخر لمجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظف حالياً) على أنه "لا يجوز النظر في الدعوى مرتين إذا كانت الدعوى الجديدة تتضمن نفس مآل الدعوى التي سبق نظرها"^(٥٠). إلا انه يلاحظ أن الاجتهاد العراقي لم يكن موقفاً في بعض القضايا بهذا الخصوص، من ذلك قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) الذي قضى فيه بأنه "سبق معاقبة الموظف بعقوبة التوبيخ تمنع معاقبته بعقوبة العزل بعد ذلك عن نفس الفعل، لأنه لا يجوز فرض أكثر من عقوبة على الموظف عن فعل واحد عملاً بأحكام المادة (٢٠) في قانون الانضباط (تأديب) الحالي"^(٥١). ويشير الدكتور غازي فيصل في معرض تعليقه على القرار يستبان من وقائع القضية محل التعليق، أن وزير التجارة قام بتشديد العقوبة على المعارض، فبعد أن كانت توبيخاً أصبحت عزلاً من الوظيفة، وهذا يدخل في نطاق سلطته الرئاسية لا مطعن عليه، ولا صحة بعد ذلك للكلام عن ازدواج العقوبة، فنحن إزاء عقوبة واحدة نافذة لا عقوبتين،

وهذا يمكن القول أن ما ذهب إليه مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) من أن هناك ازدواجاً في العقوبة ليس له ظل في الحقيقة وبالتالي تكون النتائج المبينة عليه عارية عن السند القانوني، وكان من الأجدر أن يبحث في مدى تناسبها مع المخالفة المنسوبة إليه^(٥٢).

الفرع الثاني وحدة موضوع وسبب الجزائين

لا يكفي لقيام حالة تعدد الجزاء، تطبيق أو توقيع جزائين، وإنما يجب أن يكون موضوع وسبب الجزائين واحداً، أما إذا اختلف موضوع الجزائين وسببهما فإن حالة التعدد في هذه الحالة تكون غير قائمة^(٥٣)، وسوف نعرض لوحدة الموضوع ثم وحدة السبب على النحو التالي:

أولاً: وحدة الموضوع: ويقصد بوحدة الموضوع أن تشترك الأفعال ذاتها التي عوقب الموظف عنها، في نظام قانوني واحد يراعي المخالفتين أو المخالفات المنسوبة للموظف بقواعد قانونية واحدة^(٥٤) وهذا هو المقصود بتعدد الجزاء، أما إذا اختلف موضوع الجزائين بأن كان احدهما تأديبياً، والآخر جنائياً أو مدينياً^(٥٥) فإن حالة تعدد الجزاء في هذه الحالة غير متوافرة، لاختلاف موضوع الجزاء في كل منهما، حتى ولو كان السبب واحداً^(٥٦)، كذلك إذا أضيف إلى الجزاء التأديبي أمور أخرى، لا تعتبر في ذاتها عقوبة تأديبية، وإنما تتصل بسير المرافق العامة ففي هذه الحالة تكون حالة التعدد غير موجودة لاختلاف الموضوع^(٥٧)، كما أنه لا يعتبر تعدداً في الجزاء الجمع بين الجزاء التأديبي، والوقف المؤقت الاحتياطي، وأيضاً تنبيه الموظف المقصر إلى خطورة العودة إلى ارتكاب الجريمة التي عوقب من أجلها^(٥٨) وفي الحالات التي يترتب فيها على الحكم الجنائي ضرورة اتخاذ إجراء إداري، فإن توقيع جزاء تأديبي بالإضافة إلى هذا الإجراء لا يعتبر تعدد في الجزاء^(٥٩).

ثانياً: وحدة السبب في الجزائين: يراد بوحدة السبب أن يكون الجزاء التأديبي الثاني قائم على نفس الوقائع المادية التي قام عليها الجزاء الأول، ولا توجد هذه الوحدة عندما تختلف الوقائع المادية التي يقوم عليها الجزاء الثاني عن تلك التي تسبب بها القرار الأول، والذي لا يجوز طبقاً لقاعدة عدم تعدد الجزاء هو عقاب الموظف عن نفس الوقائع، التي سبق عقابه عليها إذ في هذه الحالة، يوجد جزائين سببهما واحد^(٦٠) أما إذا ظهرت وقائع جديدة، بعد توقيع العقوبة فإن سلطة التأديب أن تستعمل سلطتها التأديبية قبلها^(٦١)، وتوقع العقوبة المناسبة لهذه الوقائع الجديدة، ولا تتحقق حالة التعدد في هذه الحالة^(٦٢). ويطبق الحكم أيضاً على الجريمة المستمرة، وذلك لأن استمرار الموظف في المخالفة التي جوزي من أجلها، يبرر عقابه مرة أخرى، وهذا هو الأصل بالنسبة للجرائم المستمرة، حتى لا يشجع الموظفين على الاستمرار في الإخلال بوظائفهم^(٦٣).

ثالثاً: تعدد تبعية الموظف وتعدد أوصاف الفعل القاعدة المقررة في القانون الجنائي، أن الشخص لا يعاقب عن الفعل إلا مرة واحدة ولو كان هذا الفعل يحتمل أكثر من وصف، أو تكليف. وفي هذه الحالة لا يسأل إلا عن اشد الأوصاف^(٦٤)، إلا أن الوضع في المجال التأديبي يختلف بعض الشيء والسبب في ذلك أن الموظف المتهم، قد يتبع أكثر من جهة في بعض الأحيان ويختلف تكليف الفعل، وصفة الموظف لدى كل منهما، ففي هذه الحالة هل من الممكن لكل جهة من الجهتين التابع لها الموظف، أن توقع الجزاء الذي تراه مناسباً عن نفس الفعل بحسب تكليفها له دون أن يكون في ذلك تعدد للجزاء^(٦٥). يرى بعض الفقهاء أنه لا مجال لهذا الفرض إلا إذا كان الموظف يتبع جهتين مختلفتين أقر المشرع لكل منهما بمعاقبته استقلاً عن ما يصدر منه من أفعال، إذ يمكن القول بأن الفعل الواحد يعرض صاحبه وهو مرتكب هذا الفعل للعقاب مرتين، كموظف يدرس في معهد معين ويضبط وهو يغش، فإنه يعاقب تأديبياً عن واقعة الغش في المعهد الذي يدرس فيه بصفته طالباً، ثم يعاقب مرة أخرى أمام الجهة التي يعمل بها، لما تلحقه هذه الواقعة بمركزه من مهانة^(٦٦). ويرى جانب من الفقه^(٦٧) أن هذا الاتجاه محل نظر وفقاً لاتجاه مجلس شورى الدولة المصري قضاء وإفتاء الذي حاول دائماً أن يوحد الجهة التي توقع العقاب على العامل، سواء في حالة الإغارة أم النذب، وكذلك في حالة توقيع العقوبة على الموظف من أي جهة لذات السبب الواحد. وينتهي أصحاب هذا اتجاه إلى أنه في غير الحالات التي يجيز فيها النص بتعدد العقوبة، فإنه لا يمكن العقاب عن الفعل مرتين ولتعدد أوصافه بتعدد تبعية الموظف لأكثر من جهة، وأن هذا التجاذب في الآراء الذي نجده في النظام المصري لا نجد له مثيلاً في النظام التأديبي العراقي، وذلك لوجود نص يحرم فرض أكثر من عقوبة عن ذات الفعل، والذي التزم القضاء على تطبيقه وعدم الخروج عليه، إلا في حالة وجود نص صريح يبيح صراحة هذا التعدد^(٦٨). كما نصت المادة (٤/٥٩)، من قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ على أنه "للمحكمة التأديبية المختصة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون. وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها الموظف هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبته طبقاً لأحكام هذا القانون عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة النذب أو الإغارة^(٦٩). أما في العراق فقد نصت المادة (٣) من قانون نقابة الأطباء في العراق على أنه "لا يجوز لطبيب ممارسة المهنة في العراق إلا بعد انتماؤه إلى النقابة وحصوله على شهادة التسجيل" أما المادة (٢٣) من ذات القانون فقد قضت على أنه "كل عضو يخل بواجبات المهنة أو يقوم بإحدى الأعمال المنوعة أو تصرفاً تصرفاً يحط من قدر المهنة أو يمتنع عن تنفيذ مقررات النقابة حسب أحكام هذا القانون يعرض نفسه للعقوبات

الواردة فيه مع عدم الإخلال بما قد يتخذ ضده من إجراءات حسب القوانين الأخرى^(٧٠). ويرى الباحث: أنه في غير حالات وجود النص يأذن بذلك فلا يجوز العقاب عن الفعل ولو تعددت أوصافه بتعدد تبعية الموظف لأكثر من جهة.

المطلب الثاني تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية

إن من خصائص شرعية العقوبة التأديبية، عدم قيام علاقة بن كل جريمة وما يلائمها من عقوبات، ولذلك فإن سلطة التأديب تتولى تقدير هذه الملائمة^(٧١). ويسود عالم القضاء الإداري مبدأ مفاده "أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية وليس قاضي ملائمة" أي أنه يبحث في مشروعية القرارات الإدارية ومطابقتها من عدمها لمجموعة القواعد القانونية، من دون أن يكون له التطرق إلى عنصر الملائمة فيه، إذ يكون للإدارة دون غيرها تقدير ظروف وملابسات إصدار القرار الإداري^(٧٢)، وتتمتع جهة الإدارة، أو قاضي التأديب بسلطة تقديرية في المخالفة التأديبية، وأختيار ما يناسبها من جزاء. إلا أن هذا التقدير يجب ألا يؤدي إلى تجاوز حدود المشروعية^(٧٣). وفي هذا المطلب بإذن الله سوف نتعرض لمبدأ التناسب من حيث مضمونه في (الفرع الأول) وموقف الفقه والقضاء في كل من مصر والعراق (الفرع الثاني)

الفرع الأول مضمون مبدأ التناسب

يقصد بهذا المبدأ أن يكون الجزاء متناسباً مع المخالفة التأديبية^(٧٤) أو بمعنى أوضح أن يكون رد الفعل (الجزاء) متناسباً مع الفعل ذاته المخالفة^(٧٥)، وذلك لأن الجزاء إذا كان غير متناسب مع الفعل، ففي هذه الحالة يخرج عن نطاق المشروعية، بمعنى أن القسوة أو الإفراط في الجزاء يخرج عن حدود الشرعية^(٧٦). والسلطة المختصة بتحقيق هذا التناسب هي السلطة التشريعية في الدول المختلفة لأنها هي المكلفة بإيجاد الرابطة بين الجزاء والمخالفة في المجال التأديبي على أساس أن وجود هذه الرابطة كفيل بضمان تحقيق مبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية وعدم ترك ذلك لمطلق تقدير السلطة التأديبية المختصة، وذلك حتى لا ترتكب هذه السلطة الشطط والقسوة، أو التخفيف عند قيامها باختيار العقوبة الملائمة للذنب المرتكب، الأمر الذي يؤدي إلى الإضرار بالهدف الأساسي للتأديب وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد وإعادة ثقة المتعاملين مع الجهات الإدارية، تلك الثقة التي لحقها الضعف بسبب ارتكاب المخالفة التأديبية^(٧٧). إلا أن المشرع قد عدل عن هذه السلطة لصالح السلطة التأديبية سواء كانت رئاسية أو قضائية، أو شبه قضائية، تستقل بمفردها بتقدير مدى التناسب بين الجزاء والذنب الإداري، وذلك وفقاً للظروف المعروضة أمامها، وهي في سبيل ذلك تملك حرية تقدير هذا التناسب بما يحقق التوازن بين توفير الضمان للعاملين، وبين حسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد^(٧٨) وبعد كل هذا يتضح أن الملائمة هي جوهر نفعية العقاب^(٧٩)، وأن فقدان هذه الملائمة، يوجد الشك في طبيعة العدالة، أوجدية الوظيفة العامة^(٨٠). لأن الغاية من العقوبة هي الردع والإصلاح وليس وسيلة للانتقام من الموظف، عندما تبرز منه أية مخالفة وإن لم تكن جسيمة ولم تحدث ضرر للجهة الإدارية^(٨١).

الفرع الثاني موقف الفقه والقضاء من مبدأ التناسب

أولاً: موقف الفقه من مبدأ التناسب

اختلف الفقه بين مؤيد ومعارض للسلطة التقديرية لجهة التأديب، ولكل اتجاه من المؤيدين والمعارضين أسانيد التي تؤيد دعواه، ونعرض هذين الاتجاهين على النحو التالي^(٨٢).

١ - الاتجاه المعارض لمبدأ التناسب:

وأصحاب هذا الاتجاه يقولون، أنه يجب لضمان حسن قيام السلطة التأديبية بأداء مهمتها، في إجراء عملية التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية إلى جانب تقرير الرقابة القضائية، أن تصل تلك السلطة إلى إيجاد تحديد منضبط لمدلول كل من الخطأين والجزائين البسيط والجسيم حتى تتمكن من إجراء عملية المناسبة فيما بينهما، بالإضافة إلى وجوب العمل على تغيير الأسلوب المستخدم الوارد بهذه الجزاءات، بصورته الحالية وهو أمر ضار تماماً بتحقيق مبدأ المناسبة للأخطاء الطفيفة، وبصفة خاصة غير الشائعة منها التي يقع فيها الموظف، ويتحتم معاقبته عليها^(٨٣).

ويعرف أصحاب هذا الاتجاه الخطأ البسيط: بأنه هو الذي يترتب عليه إلحاق ضرر بالجماعة الوظيفية، نتيجة لعدم الحيطة وعدم التبصر بالأمر، والإهمال اليسير من جانب الموظف^(٨٤). أما الخطأ الجسيم فهو: الخطأ الذي يبلغ حداً يسمح بإفتراس سوء نية الفاعل عندما لا يتوفر الدليل عليها^(٨٥). ومما سبق يتبين أن الضرر الجسيم، هو الذي يؤدي إلى إلحاق ضرر بالغ بالموظف في وضعه ومركزه الوظيفي، مما يترتب عليه تغيير هذا الوضع أو المركز القانوني بالنسبة لذلك الموظف أما بتخفيضه أو إزالته، ثم يجدد أصحاب هذا الرأي الدعوى للمشرع للقيام بمهمته الأساسية في مجال العقاب التأديبي، المتعلق بإجراء التناسب بين الجزاء والجريمة التأديبية، من خلال قيامه بتوسيع حركة التقنين للجرائم التأديبية في مرحلة أولى، ثم عقد الصلة بين هذه الجرائم المقننة والعقوبات المحددة في القانون، على سبيل الحصر في مرحلة تالية، بالإضافة إلى القيام

بالتقريب بين حدود الجزاءات التأديبية الواردة في سلم العقوبات التدريجي وجعلها متلاحقة، وتضييق الفوارق البعيدة بين هذه الحدود. (٨٦)

٢- الاتجاه المؤيد لمبدأ التناسب

أصحاب هذا الاتجاه يقولون^(٨٧) بضرورة وجوب إطلاق يد السلطة التأديبية رئاسية كانت أم قضائية، عند قيامها بأعمالها، ولها أن تستخدم سلطتها العقابية وهي بصدد المخالفات التأديبية المرتكبة على أساس تقدير الملائمة أو المناسبة بين المخالفات والعقوبات التأديبية، أمر خاص بالسلطة التأديبية، لا يشاركها فيه غيرها أية سلطة من السلطات. ورائد هذا الاتجاه في الفقه المصري الدكتور المرحوم/ سليمان محمد الطماوي^(٨٨) وقد أيد هذا الاتجاه العديد من الأسانيد التي قال بها الدكتور الطماوي وهي:

أ- أن السلطة التأديبية الرئاسية منها بصفة خاصة، لديها من القدرة ما يمكنها من إجراء عملية المناسبة بين الجزاء والعقوبة المقررة له دون غيرها وذلك بالنظر إلى ما ينطوي عليه كل منها من جسامه، وذلك لأن ما قد يبدو للقضاء عند فرض رقابته على تلك المخالفات والعقوبات، لا ينطوي على أي نوع من الجسامه أو الخطورة، قد تراه السلطة التأديبية المختصة في الوقت ذاته، من الخطورة بمكان، بحيث يشكل لسبب أو لآخر ظاهرة معينة لها آثارها الضارة على حسن سير العمل وانتظامه بالمراقب العامة، الأمر الذي يتطلب منها مواجهة ذلك بمنتهى الحزم والشدة.

ب- أن مسلك القضاء الإداري المصري بفرض الرقابة على الملائمة هو مسلك منتقد تماماً، إذ أن العقوبة التي يراها القاضي الإداري غير ملائمة منطوية على قدر كبير من الجسامه، بالنسبة للخطأ المرتكب، هي في حقيقتها ليست موجهة فحسب إلى شخص الموظف المخطئ، وإنما هي موجهة أيضاً إلى غيره من الموظفين الذين قد تسول لهم أنفسهم السير على نهج الموظف المخطئ ومحاكمته في ارتكاب الجرائم التأديبية.

ج- أن مسلك القضاء الإداري المصري في فرض الرقابة على الملائمة يستند إلى حجة أساسية، مؤداها أن عدم المناسبة أو الملائمة عيب متفرع من عيب مخالفة القانون وهو أمر غير صحيح على إطلاقه، إذ أن عدم المناسبة أو الملائمة عيب يلحق بالسلطة التقديرية، ويطابق في معناه الفني عيب إساءة استعمال السلطة أو التعسف فيها، وترتيباً على ذلك فإن المحكمة الإدارية العليا، ما كان يجوز لها وهي بصدد إعمال رقابتها على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، تقرير ثبوت عيب إساءة استعمال السلطة، أو التعسف فيها من جانب محكمة قضائية سلم المشرع سلفاً بعدم توافر هذا العيب فيها. وعلى ذلك فإنه إذا أجاز للمحكمة الإدارية العليا النظر فيما يعرض عليها من طعون في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، فإنه يجب عليها النظر فيها باعتبارها قاضي نقض، يقتصر دوره على مراقبة العيوب المتعلقة بمخالفة القانون، دون تلك الخاصة بالنظر والتقدير في ملائمة العقوبات الموقعة بواسطة السلطة التأديبية المختصة، مهما كانت مشوبة بسوء التقدير أو الغلو طالما كانت من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون^(٨٩).

د- الباعث الذي يصاحب هذا الاتجاه المؤيد لفرض الرقابة القضائية على الملائمة هو الحرص على تقرير عنصر الضمان في المجال التأديبي على حساب عنصر الفاعلية، وهو أمر لا يجوز التمسك به، إذ أنه يفترض في المرتبة الأولى توافر الحرص على تحقيق عنصر الفاعلية دون إهدار لعنصر الضمان^(٩٠). ويتساءل الأستاذ الدكتور محمد باهي أبو يونس، هل كل عدم تناسب بين المخالفة والجزاء تبسط عليه رقابة دستورية ويكون لزاماً على القاضي الدستوري أن يعيد المشرع إلى رحاب المعقولة الجزائية. ويجب قائلاً، إذا كان المشرع يلزم دستورياً بالتناسب وهو يختار الجزاء، فإن الإدارة من جهة أخرى لا تتقيد بالجزاء المختار، وإنما تلزم أيضاً بالألا تتخذة إلا حين تقع المخالفة المبررة له وفقاً لنص القانون، وهذا يفرض عليها التزاماً بالمعقولة، ولكن في نطاق آخر هو تقدير الوقائع التي تجيز تنفيذ الجزاء تلك المعقولة تقضي بان تبذل قبل اتخاذه عناية كافية في التقدير حتى لا تنزل في التقدير^(٩١). ومن وجهة نظر الباحث. أن ما ذهب إليه الدكتور محمد باهي أبو يونس يمثل ضماناً أساسية وفعالة لحماية العاملين ضد تعسف الإدارة والهيئات الرئاسية ويؤيد وجهة نظرنا ما نص عليه المشرع في الدستور المصري في المادة (١/٦٦) لسنة ١٩٧١ على أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون...."^(٩٢).

ثانياً: موقف القضاء من مبدأ التناسب: أن السلطة التأديبية لها الحرية في تقدير العقوبة التأديبية، ولها أن تختار أي من الجزاءات الواردة في القوانين واللوائح، لتوقيعها على الموظف وهو ما يدخل في نطاق السلطة التقديرية المقررة لها، ومن هذا المنطلق، فإن للإدارة بحسب الأصل توقيع أشد عقوبة على أقل مخالفة من حيث الجسامه، إلا أن هذا القول على إطلاقه قد يؤدي إلى نتائج لا تستقيم مع مبدأ شرعية الجزاء التأديبي^(٩٣). ولما كانت بعض الجزاءات الصادرة عن الجهات التأديبية قد تجاوزت الحدود، منها عدم الملائمة بين الجزاء والمخالفة، فإن المحكمة الإدارية العليا في مصر - رغم أنها كانت ترفض رقابة التناسب بين الجريمة والعقوبة، باعتبار أن ذلك من الملائمات بمكان القول بشرعية العقوبة، لمجرد تقيد الجهة الإدارية بالتعداد 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^(٩٤). ولئن كانت للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية،

سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء يعتبر معقب عليها في ذلك، إلا ان مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى، إلا يشوب أستمالتها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرية بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء، ومقداره^(٩٥). ومن الجدير بالإشارة أن القضاء الإداري المصري كان الأسبق في الأخذ بمبدأ التناسب في ميدان التأديب وذلك من خلال نظرية الغلو في استعمال السلطة، فقد كان القضاء الإداري في مصر مستقراً على أن السلطات التأديبية تستقل بتقدير الجزاء الذي تراه مناسباً مع ما ارتكبه الموظف العام، بلا معقب عليها في هذا الشأن، ما دامت تلك السلطات لم تخالف القوانين واللوائح، وقدرت الحدود القانونية له، بيد أن امتناع المشرع أو تراخيه في تحديد الجزاءات التأديبية المناسبة لكل نوع من المخالفات التأديبية أدى إلى إسراف بعض الجهات الإدارية في ممارسة سلطاتها التأديبية. ولذلك رأت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن عدم التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء الموقع عليها، هو مخالفة تشوب قرار التأديب وتوجب إلغاءه، باعتباره من مقتضيات العدالة وإقامة التوازن بين اعتبارات الصالح العام وصالح الموظف^(٩٦). وفي حكم صدر عن المحكمة الإدارية العليا عدلت فيه عن قضائها المستقر وقررت فيه على أنه "من حيث أن رقابة القضاء لمشروعية الجزاء التأديبي رقابة قانونية، يحدده تحقق المحكمة من قيام السبب المبرر بثبوت ارتكاب العامل المخالفة التي جوزي من أجلها، فلا تمتد هذه الرقابة إلى ملاءمة الجزاء، لأن الجهة التي تمتلك توقيعه تترخص في تقدير مدى جسامته الذنب وما يناسبه من جزاء^(٩٧). ويرى الدكتور المرحوم / سليمان محمد الطماوي في تعليقه على هذا الحكم أن المحكمة الإدارية العليا قد عدلت عن قضائها المستقر واستجابت للنقد، إلا أن المحكمة الإدارية العليا في حكمين حديثين لها أقرت حكمها المستقر منذ عام ١٩٦١ وقررت. يتعين لذلك الحكم بتعديل الحكم المطعون فيه بمجازاة المخالفين بالعقوبة التي تتناسب مع ما ثبت في حقهما^(٩٨). ومن خلال هذا الموقف، فإن المحكمة الإدارية العليا تكون قد تراجعت عن حكمها المشار إليه بشأن عدم امتداد رقابتها إلى ملاءمة الجزاء وعادت إلى قضاءها المستقر بشأن رقابتها على ضرورة ملائمة الجزاء للعقوبة^(٩٩). أما في العراق - فإن مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً)، ومنذ إنشائه في عام ١٩٢٩م وحتى الآن يمارس رقابة التناسب بين العقوبة والمخالفة بفعالية، إذ أضحت الرقابة من ابرز سمات الرقابة القضائية في المجال الانضباطي (التأديبي)^(١٠٠)، واتساقاً مع هذا الرأي ما جاء بقرار مجلس شورى الدولة على أنه "لدى عطف النظر على القرار المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون، ذلك أن مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) خفض عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة على المعارض إلى التوبيخ لتتناسبها مع الفعل المرتكب من المعارض لسبب كون الأفعال المرتكبة، لا تمثل انتهاكات خطيرة لواجبات الموظف، تستوجب تنزيل الدرجة وأن التعارض بين فعل الموظف ورؤسائه، لم يصل إلى حد التعدي على الإدارة لكي تفرض عقوبة تنزيل الدرجة الأمر الذي جعل المجلس يخفض العقوبة لتكون متناسبة وفعل المعارض^(١٠١) وفي حكم آخر لمجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) أن لجنة الانضباط (التأديب)، اكتفت بتوجيه عقوبة الإنذار للمعارض عليه وحثه على عدم الإسراف بتناول الخمر والاستقامة في حياته الاجتماعية والوظيفية حيث أن هذا القرار لما احتواه من أسباب كان مصيباً وموافقاً للقانون كما أن العقوبة المفروضة بموجبه، كانت ملاءمة مع الغايات التي استهدفتها اللجنة في قرارها المعارض عليه لذا قرر المجلس (تصديقه)^(١٠٢). كما قضى مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) أن المخالفة المنسوبة إلى المعارض والمتمثلة بعدم تنبيه المدير العام إلى مخالفة موافقته للتعليمات لا ترقى إلى مستوى مخالفة المدير العام الذي أعطى الموافقة على التجهيز دون مراعاة التعليمات وآلية التجهيز وهو الأولى بإتباعها والتقييد بها باعتباره القائد الإداري، والمسؤول الأول عن فرض القانون، ومراقبة تطبيقه تطبيقاً سليماً مما يجعل العقوبة المفروضة بحق المعارض، بحدود مسؤوليته الإدارية، وتسلسله في مواقع المسؤولية، شديدة وغير متناسبة مع المخالفة المنسوبة إليه، لذا قرر نقض الحكم المميز (المنقوض) وتخفيض العقوبة إلى عقوبة تنزيل الدرجة^(١٠٣). فرقابة التناسب مكفولة لمجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) بصريح النصوص القانونية، ومنها المادة (١٥/أولاً) المعدلة بموجب المادة (٨) من قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ التي نصت على أنه "..... وله أن يقرر المصادقة على القرار أوتخفيض العقوبة أوإلغائها"^(١٠٤). ولكن السؤال الذي يثور لماذا منح المشرع مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) تخفيض العقوبة دون تشديدها إذا ما رأى أن العقوبة التأديبية لا تتناسب مع جسامته المخالفة، وأن العقوبة التأديبية جاءت غير كافية وخفيفة بالنسبة للضرر الذي أوقعته المخالفة التي ارتكبتها المعارض. أن الأساس القانوني الذي دفع المشرع إلى ذلك هو المبدأ هو الوارد في الفقرة (ج) من المادة (٢٥١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية المرقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل، إذ جاء فيه "يراعى عند النظر تمييزاً في الطعن أن لا يضار الطاعن بطعنه فلا يمكن أن يتصور أن يصبح الاعتراض مصدر ضرر على من رفعه"^(١٠٥).

ويرى الباحث - أن هناك كان خطأً من مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) بين اختصاصه في تخفيض العقوبة كقاضي ملائمة وبين اختصاصه في إلغاء العقوبة بوصفه قاضي مشروعية. فمن البديهي - أن رقابة التناسب لا تصلح لإلغاء القرار - لذلك كان من

الأجدر تجنب هذا الخط - خاصة أن رقابة التناسب توفر أكبر قدر من الضمانات للموظف المعاقب يمكنه التمسك بها من شطط الإدارة وتعسفها.

المطلب الثالث مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية

مضمونه، أن الجزاءات تسري على جميع الموظفين دون تفرقة بينهم، فيتعين أن يتعرض سائر الموظفين المخالفين إلى ذات الجزاءات الواردة بالقائمة بغض النظر عن درجاتهم أو رتبهم أو فئاتهم في قانون الوظيفة العامة^(١٠٦). ويراد به أيضاً عدم اختلاف العقوبة التأديبية باختلاف الأشخاص مرتكبي المخالفة لاختلاف مركزهم الاجتماعي أو الطبقي مادامت قد توافرت بالنسبة لهم الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة نوع المخالفة ودرجة جسامتها وظروفها، فليس هناك تمييز بين فئات الموظفين فيما يتعلق بفرض العقوبات عليهم بسبب اختلاف مواقعهم الاجتماعية والوظيفية^(١٠٧). وتتجه بعض تشريعات الخدمة المدنية إلى تحديد العقوبات التأديبية بصورة موحدة تسري على كافة العاملين، أو الموظفين العموميين في الجهاز الإداري بينما تذهب التشريعات الحديثة إلى التمييز، بين طوائف العاملين والموظفين سواء من حيث الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف العام، أو من حيث طبيعة الوظيفة ذاتها - تأسيساً على أن معيار المخالفة التأديبية معيار شخصي وقد يقبل تصرف ما من موظف في درجة دنيا، ولكنه لا يقبل من شاغلي الدرجات العليا وإذا كان من المقبول أن توقع جزاءات معينة على الدرجات الدنيا، فإن توقيع نفس الجزاءات على الدرجات العليا، قد يكون ماساً بكرامة الموظف أو الوظيفة، مما يفقده تماماً مكانته أو هيئته أمام الرؤوسين^(١٠٨). ولما كانت المساواة في المجال التأديبي هي وحدة العقوبة بالنسبة لكل العاملين دون تمييز بينهم، أي يتعين تطبيقها دون أي اعتبار لمركز أي منهم، بيد أنه لا يصح أن يفهم من ذلك بأنه يتعين أن توقع على كل من يرتكب جريمة معينة عقوبة بعينها لا تختلف في مقدارها أو مداها، وإنما المقصود بالمساواة في هذا الخصوص، ألا يكون هناك ثمة مجال للتفرقة لأي سبب من الأسباب، بين المخاطبين بقاعدة العقاب^(١٠٩). وإذا كانت ثمة مبررات تسوغ الأخذ بقوانين خاصة، إلا أن السياسة التشريعية السليمة تدعو إلى تجنب الإفراط في تشريع قواعد قانونية خاصة ولاسيما في المجال التأديبي^(١١٠).

وفي مصر حددت المادة (٥٨) من قانون الخدمة رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ خمسة عقوبات على عموم الموظفين، وأربعة جزاءات مغايرة لشاغلي الوظائف العليا^(١١١). أما في العراق: وبفضية تتعلق بهذا المبدأ وتتلخص وقائعهما أن لجنة انضباط (تأديب) وزارة الصحة بمحافظة ديالى (وهي إحدى المحافظات العراقية) فرضت عقوبة الفصل لمدة سنتين على ممرضة بينما عاقبت عشيقها الطبيب بعقوبة تنزيل الدرجة، فقرر مجلس الانضباط (محكمة قضاء الموظفين حالياً) أن الممرضة (س) كانت على علاقة غير شرعية مع الدكتور (ع) وأن لجنة الانضباط (التأديب) قد عاقبت الدكتور المذكور بعقوبة تنزيل الدرجة، باعتبار أن عمله هذا لا يتألف وشرف الوظيفة ومخالف للعرف والتقاليد، ولكون المذكور هو شريك للمعترضة في هذه العلاقة - وكان منطق العدالة مساواتهما من ناحية المسؤولية الجزائية - لاسيما أن ظروف الاثنين واحدة لذا قرر المجلس تخفيض عقوبة المعترضة (س) من عقوبة الفصل لمدة سنتين إلى عقوبة تنزيل درجتها الحالية^(١١٢).

أما في ظل قانون انضباط (تأديب) موظفي الدولة الحالي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ (الساري حالياً) فإن المادة (٨) فرضت ثمانية عقوبات انضباطية (تأديبية) على عموم الموظفين المادة الخامسة من ذات القانون حددت ثلاثة جزاءات لمن يشغل درجة مدير عام فما فوق^(١١٣). ولكن هل يمكن اعتبار ما درجت عليه بعض التشريعات الوظيفية في تحديد لقوائم جزاءات خالصة لبعض أصناف الموظفين، على أنه انتهاك لمبدأ المساواة. ذهب جانب من الفقه إلى تبرير هذا النهج التشريعي بالاستناد إلى أن توقيع الجزاءات المعتادة على شاغلي هذه الوظائف، إنما يصيب قدر هذه الوظائف أكثر مما يصيب قدر شاغليها، ولذلك روعي في اختيار العقوبات الجائز توقيعها عليهم، أن تتلائم مع قدر هذه الوظائف ومكانتها، فالمخالفات التي يرتكبها شاغلي هذه الوظائف لا توزن بميزان الخطأ المادي، وإنما توزن بميزان الصلاحية وحده، فإذا كانت المخالفة التي ارتكبها العامل تؤثر في صلاحيته لوظيفته أحيل إلى المعاش أو عزل من الوظيفة. ...، وإن لم تكن تؤثر في صلاحيته اكتفى بتوجيه اللوم إليه عما بدر منه^(١١٤). بينما يرى البعض الآخر من الفقه، بأن أفراد طائفة خاصة من العقوبات لكبار الموظفين، وأولئك الشاغليين لوظائف الدولة العليا، يجسد طبقية العقوبة التأديبية، وإن تلك (التفرقة الطبقيّة) تآبها التشريعات الوظيفية، وليس لها مبرر حقيقي سوى المحاباة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا، وجعل تلك الوظائف التي يشغلونها مبرراً لعدم توقيع مختلف العقوبات التأديبية الموقعة على غيرهم من الموظفين بالنسبة إليهم^(١١٥). ويميل الباحث - إلى ما ذهب إليه الفقه المعارض وذلك لأن أفراد طائفة خاصة من العقوبات لكبار الموظفين - لأن الوظيفة العامة تكليف لا تشريف وعقاب كبار الموظفين بذات الجزاءات المطبقة على عموم الموظفين، من شأنه أن يحقق مبدأ المساواة بين الموظفين، وكذلك تحقيق مبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء، وذلك لأن الإدارة لها سلطة تقديرية واسعة في مجال اختيار الجزاء وتحديد العقوبة التأديبية فلا بد من مبدأ المساواة في العقاب. لذلك لا بد على الإدارة ببيان أسباب فرض العقوبة التي اتخذتها بحق الموظف الذي تزعم أنه ارتكب الذنب الإداري، وهذا

- (١) د/ سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - منشأة المعارف - الإسكندرية - سنة ٢٠٠٤م - ص ٣٥٨.
- (٢) د/ محمد رفعت عبد الوهاب - القانون الإداري - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية - سنة ٢٠٠٩م - ص ٣٥٦.
- (٣) د/ القطب محمد طبلية - العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في مصر - دار الفكر العربي - القاهرة - الطبعة الأولى - ١٩٦٥م - ص ١٧١.
- (٤) د/ قدري محمد محمود - المسؤولية التأديبية للاطباء - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة ٢٠١٣ - ص ٢١٩.
- (٥) د/ سليمان محمد الطماوي - قضاء التأديب - دراسة مقارنة - الكتاب الثالث - مرجع سابق - ص ٢٨٣.
- (٦) د/ محمد عصفور - مصدر سابق - ص ٣٤٧.
- (٧) المصدر السابق نفسه - ص ٣٥٠، ٣٥١.
- (٨) د/ أحمد فتحي سرور - المجلة الجنائية القومية، بحث منشور عن الشرعية الإجرائية الجنائية، المجلد التاسع عشر، سنة ١٩٧٦، مرجع سابق، ص ٣٥٥.
- (٩) عبد الوهاب البنداري - العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة - دار الفكر العربي القاهرة - دون ذكر سنة نشر - ص ٣٠.
- (١٠) د/ أنور محمد رسلان - وسيط القانون الإداري للوظيفة العامة - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة ١٩٩٧م - ص ٣٢٦.
- (١١) د/ علي خطار شطناوي - موسوعة القضاء الإداري - الجزء الثاني - ط ١ - الإصدار الأول - مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - الأردن - ٢٠٠٤م - ص ٨١٥.
- (١٢) د/ نواف كنعان - القضاء الإداري في الأردن - الطبعة الأولى - ١٩٩٩ - المكتبة الوطنية - مرجع سابق - ص ١٤٣.
- (١٣) د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣١٣.
- (١٤) د/ محمد محمود الشركسي - ضمانات المتهم خلال مرحلة التحقيق الابتدائي والمحاكمة - دار النهضة العربية - ص ٦٠٥.
- (١٥) د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣١٣.
- (١٦) د/ عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر، مرجع سابق - ص ٤٢٦.
- (١٧) د/ عبد الفتاح حسن - مرجع سابق - ص ٢٦٥.
- (١٨) د/ عبد القادر الشخيلي - النظام القانوني للجزاء التأديبي - دار الفكر - عمان - ١٩٨٣م - مرجع سابق - ص ٢٥٠.
- (١٩) د/ عبد الله صالح - الأحكام التأديبية للموظف العام - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٥م - ص ٣٦٣.
- (٢٠) أنظر نص المادة (١٩) من الدستور العراقي الصادر في ١٥ تشرين الأول (أكتوبر) عام ٢٠٠٥م،
- (٢١) د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣١٣، ٣١٤.
- (٢٢) د. أمين مصطفى محمد - النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري مظاهر الحد من العقاب - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - سنة ١٩٩٦، ص ٣٤٣.
- (٢٣) د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣١٤.
- (٢٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٤ لسنة ٢٠ قضائية جلسة ١٤/٣/١٩٧٤ - السنة العاشرة - العدد الرابع - ص ٤٧٧.
- (٢٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٨/١٢/١٩٧٣ - س ١٦ - مجموعة السنة ١٩ - ص ٤٤ - قاعدة ١٦ "من حيث أن الحكم المطعون فيه... كان لها حرية تقدير الخطورة الناجمة عن ذلك وتقدير ما يناسبها من جزاء تأديبي في حدود النصاب دون أن يخضع إقناعها أو تقديرها في ذلك لرقابة القضاء مشار إليه: د/ عزيزة الشريف - النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٨ - ص ٢٥٠.
- (٢٦) د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣١٤.
- (٢٧) د/ عبد اللطيف بن شديد الحربي - مرجع سابق - ص ٥٨٤.

- (٢٨) المحامي / وجدي شفيق - موسوعة المنكرات وصيغ الدعاوى الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة - الناشر وليد حيدر - ص ٢٠٣.
- (٢٩) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٣/١/١٩٦٣م - في الطعن رقم ١٥٠٧، س ٦ ق - وبذات المعنى حكم جلسة ٢٦/٣/١٩٨٨م في الطعن رقم ٣٠٠٨ - س ٣٣ ق - مشار إليه د/ عبد اللطيف بن شديد الحربي - مرجع سابق - ص ٥٨٤.
- (٣٠) د/ عبد الوهاب البنداري - مرجع سابق - ص ٤٥.
- (٣١) د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٢٤.
- (٣٢) د/ سليمان عبد المنعم - أصول علم الجزاء الجنائي - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية - ١٩٩٤م - ص ٥٨ وما بعدها.
- (٣٣) د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٣٤.
- (٣٤) د/ سليمان محمد الطماوي - القضاء الإداري - قضاء التأديب - مرجع سابق - ص ٢٧١.
- (٣٥) د/ عزيزة الشريف - مرجع سابق - ص ٢٦٧.
- (٣٦) د/ عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر - مرجع سابق - ص ٤٤٨.
- (٣٧) د/ محمد أحمد الطيب هيكل - السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان - دراسة مقارنة - دون دار وسنة نشر - ص ٥١٤.
- (٣٨) د/ عبد اللطيف بن شديد الحربي - مرجع سابق - ص ٥٩٤.
- (٣٩) المستشار الدكتور/ خليفة سالم الهجمي - الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - سنة ٢٠٠٩، مرجع سابق، ص ٥٩.
- (٤٠) تغريد محمد قدوري النعيمي - مرجع سابق - ص ٣٤٣.
- (٤١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - ود. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - دون دار نشر، سنة ٢٠٠٠، ص ٣٦٤ - ٣٦٥.
- (٤٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - طعن رقم ٢٤٩١ لسنة ٤١ ق - ع - جلسة ١٥/٢/١٩٩٧م - المحامي/ وحيد شفيق - ص ١٩٢.
- (٤٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩٩٥ لسنة ٣٤ ق جلسة ٢٣/٤/١٩٩٦م مشار إليه في مؤلفه د/ محمد ماهر أبو العينين - التأديب في الوظيفة العامة - دون تحديد دار النشر أوسنة الطبع - ص ٥٧٦.
- (٤٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٣٣٠ لسنة ٧ ق - جلسة ١٢ كانون الثاني (يناير) - ١٩٦٣ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في (أكتوبر) عام ١٩٦٢ (تشرين الأول) إلى آخر (يناير) عام ١٩٦٣ (كانون الثاني) - س ٨ - الجزء الأول - القاعدة رقم ٤١ - ص ٤٣٩.
- (٤٥) تغريد محمد قدوري النعيمي - مرجع سابق - ص ٣٤٤.
- (٤٦) عدلت على هذا الوجه بقانون التعديل رقم ٨ لسنة ١٩٤٠ المنشور في الوقائع العراقية - عدد ١٧٧٨ في ٩/٣/١٩٤٠م.
- (٤٧) أنظر المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة - رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م المعدل.
- (٤٨) تغريد محمد قدوري النعيمي - مرجع سابق - ص ٣٤٤.
- (٤٩) قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم ١٩٧٢/١٩٩ في ١٨/٧/١٩٧٢ - نشرة التدوين القانوني - ع ١ - س ٣ - ١٩٧٣م - ص ١٢٠.
- (٥٠) قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم ٢٤٩/٢٧٧ في ١٥/١٠/١٩٧٧ - مجلة العدالة العدد الرابع - ١٩٧٨ - مشار إليه/ علي حسين الثامر السعيد مرجع سابق - ص ٧٦.
- (٥١) تغريد محمد قدوري النعيمي - مرجع سابق - ص ٣٤٥.
- (٥٢) قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم ٩٧/٥٠١ في ١٣/١٢/١٩٩٧م مجلة العدالة - مرجع سابق - ع ١ - ١٩٩٩م - وكذلك د/ غازي فيصل مهدي - تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام - ص ٤٥، ٤٧ مشار إليه: تغريد محمد قدوري النعيمي - مرجع سابق - ص ٣٤٥، ٣٤٦.
- (٥٣) د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٣٩.
- (٥٤) تغريد محمد قدر النعيمي - مرجع سابق - ص ٣٤٦.
- (٥٥) د/ فهمي إسماعيل عزت - مرجع سابق - ص ٨٨.

- (٥٦)د/ عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر - مرجع سابق - ص ٤٤٥ .
- (٥٧)د/ سليمان محمد الطماوي - قضاء التأديب - الكتاب الثالث - مرجع سابق - ص ٢٧٤ .
- (٥٨)د/ عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر - مرجع سابق - ص ٤٥٦ .
- (٥٩)المصدر السابق نفسه، ص ٤٥٦ .
- (٦٠)د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٤٢ .
- (٦١)د/ عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر - مرجع سابق - ص ٤٥٦ .
- (٦٢)د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٤٢ .
- (٦٣)د/ سليمان محمد الطماوي - قضاء التأديب - الكتاب الثالث - مرجع سابق - ص ٢٧١ .
- (٦٤)د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٤٣ .
- (٦٥)د/ عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر - مرجع سابق - ص ٤٦٠ .
- (٦٦)د/ سليمان محمد الطماوي - قضاء التأديب - الكتاب الثالث - مرجع سابق - ص ٧٦٥ .
- (٦٧)د/ محمد ماهر أبو العينين - مرجع سابق - ص ٥٧٩ .
- (٦٨)تغريد محمد قدوري النعيمي - مرجع سابق - ص ٣٥٠ .
- (٦٩)أنظر المادة (٥٩/رابعاً) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ .
- (٧٠)قانون نقابة الأطباء في العراق ذي الرقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المنشور في الوقائع العراقية - ٣٠١٣ - في ١/١/١٩٨٤ - مشار إليه/ تغريد محمد قدوري النعيمي - مرجع سابق - ص ٣٥٠ .
- (٧١)د/ عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر - مرجع سابق - ص ٤٦٣ .
- (٧٢)تغريد محمد قدوري النعيمي - مرجع سابق - ص ٣٥٧ .
- (٧٣)توانا جمال عبد الواحد - مفهوم الغلو في العقوبات التأديبية والرقابة القضائية عليه - دراسة مقارنة - دار الفكر الجامعي - الإسكندرية - سنة ٢٠١٤، ص ٢١ .
- (٧٤)د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٤٦ .
- (٧٥)د/ عبد القادر الشخيلي النظام القانوني للجزاء التأديبي - مرجع سابق - ص ٢٩٦ .
- (٧٦)د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٤٧ .
- (٧٧)د/ فهمي عزت - مرجع سابق - ص ٩٢ .
- (٧٨)د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٤٧ .
- (٧٩)د/ فهمي عزت - مرجع سابق - ص ٩٢ .
- (٨٠)د/ عبد القادر الشخيلي - النظام القانوني للجزاء التأديبي - مرجع سابق - ص ٢٩٦ .
- (٨١)القاضي/ لفته العجيلي - مرجع سابق - ص ٥٢ .
- (٨٢)د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٤٨ .
- (٨٣)د/ مصطفى عفيفي - مرجع سابق - ص ٢٠٣، ٢٠٤ .
- (٨٤)د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٤٩ .
- (٨٥)مجلة القانون والقضاء - العراق - العدد الخامس عشر - سنة ٢٠١٥، ص ١١٥ .
- (٨٦)د/ مصطفى عفيفي - مرجع سابق - ص ٢٠٥ .
- (٨٧)د/ صلاح العطيفي - نظام تأديب الموظفين بالدولة والقطاع العام - فقهاً وقضاءً وطبقاً لأحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ - مطبوعة السلام الحديثة دون تحديد سنة وتاريخ النشر - ص ٢٠٤ .
- (٨٨)د/ سليمان محمد الطماوي - رقابة القضاء لأعمال الإدارة - دار الفكر العربي - القاهرة - ط ١٩٦٠/١٩٦١ - مرجع سابق - ص ٧١ وما بعدها .

- (٨٩) د/ مصطفى عفيفي - مرجع سابق - ص ٢٠٦.
- (٩٠) د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٥١.
- (٩١) د/ محمد باهي أبو يونس - الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة - نقلاً عن د/ عماد ملوخية ص ٣٠١.
- (٩٢) د/ عماد ملوخية - مرجع سابق - ص ٣٠١.
- (٩٣) المستشار الدكتور/ فؤاد محمد عوض - تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - سنة ٢٠٠٦ - ص ٧٩ - ٨٠.
- (٩٤) المستشار الدكتور/ فؤاد محمد عوض - مرجع سابق، ص ٨٠.
- (٩٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق جلسة ١١ نوفمبر - قاعدة رقم ٣ - سنة ١٩٦١ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر سنة ١٩٦١ إلى آخر يناير سنة ١٩٦٢ - ص ٢٧.
- (٩٦) د. سامي جمال الدين - قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية ٢٠١٤ - مرجع سابق، ص ٢٦١ - ٢٦٢.
- (٩٧) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٧/١٢/١٩٧٧ - الطعن رقم ٣٨٦ - س ١٩ ق - مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً - ١٩٦٥/١٩٨٠ - ص ٣٩٤٨.
- (٩٨) د/ سليمان محمد الطماوي - رقابة القضاء لأعمال الإدارة - مرجع سابق - ص ٧١ وما بعدها.
- (٩٩) د/ عبد الباسط علي أبو العز - مرجع سابق - ص ٣٥٦.
- (١٠٠) د/ ماهر صالح علاوي الجبوري - أصول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في العراق - بحث منشور في مجلة العدالة - ع (١)، س (٢) - ٢٠٠٠م - ص ٦٠.
- (١٠١) رقم القرار ١٨٠ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٩ - في ٢٤/٦/٢٠٠٩ - مجلة التشريع - العدد الرابع - ٢٠٠٩ - ص ٢٨٤.
- (١٠٢) رقم القرار ١٢٢ / ١٩٧٩ في ٩/٥/١٩٧٩ - مجلة العدالة - مرجع سابق - العدد الثالث - ١٩٧٩ - ص ٩١.
- (١٠٣) رقم القرار ١٤٢ / انضباط (تأديب) - تمييز / ٢٠١٠ في ٧/٤/٢٠١٠، دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة، إصدار وزارة العدل ٢٠١١ - ص ١٢٨.
- (١٠٤) أنظر نص المادة (٨) من قانون التعديل الأول لقانون الضباط موظفي الدولة - رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨.
- (١٠٥) راجع مزيد من التفاصيل - لقمان ثابت عبد الرزاق - السلطات القانونية لمجلس الانضباط العام - رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة النهرين - بغداد - ٢٠٠٨ - ص ١٩٧.
- (١٠٦) د/ عبد القادر الشخلي - النظام القانوني للجزاء التأديبي - مرجع سابق - ص ٢٨٠.
- (١٠٧) د/ عثمان سلمان غيلان العبودي - مرجع سابق - ص ٦٤.
- (١٠٨) د/ سامي جمال الدين - الإدارة والتنظيم الإداري - مؤسسة حورس للنشر - ٢٠٠٢ - مرجع سابق - ص ٣٩٥.
- (١٠٩) المستشار الدكتور/ محمد عبد الحميد مسعود - مرجع سابق - ص ١٢١.
- (١١٠) د/ عبد القادر الشخلي - النظام القانوني للجزاء التأديبي - مرجع سابق - ص ٢٨١.
- (١١١) أنظر المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ سبق الإشارة إليها، ص ٦٥.
- (١١٢) قرار رقم ٧٦ في ٢٦/٤/١٩٧٦ - مجلة العدالة - ع ٢ - س ١٩٧٦ - ص ٥٢٧ وما بعدها - مشار إليه د/ عبد القادر الشخلي - النظام القانوني للجزاء التأديبي - مرجع سابق - ص ٢٨١.
- (١١٣) أنظر المادتان (٥، ٨)، من قانون أنضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (١١٤) إبراهيم السيد محمد - شرح نظام العاملين بالدولة - دار المعارف - الإسكندرية - سنة ١٩٦٦ - ٥٣٤، ٥٣٥.
- (١١٥) مصطفى عفيفي - مرجع سابق - ص ٢٠٠.