

رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية (دراسة مقارنة في فرنسا ومصر والأردن)

نواف كنعان*

تاريخ استلام البحث ٥/٧/١٩٩٨

تاريخ قبوله ٢٤/٣/١٩٩٩

ملخص

تستهدف هذه الدراسة بيان ماهية مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة في القرار التأديبي وأهمية هذا المبدأ في القضاء الإداري المصري وفي قضاء محكمة العدل العليا الأردنية وذلك من خلال التعريف بهذا المبدأ، وبيان العوامل المؤثرة فيه وهي: طبيعة المخالفة التأديبية، والتدرج في توقيع العقوبات التأديبية، والظروف المشددة والمخففة للعقوبة التأديبية، وبيان موقع عيب عدم التناسب في القرار التأديبي بين عيوب القرار التأديبي الأخرى، على ضوء الآراء الفقهية والتطبيقات القضائية.

مقدمة

أوردت التشريعات الوظيفية المقارنة تعداداً لواجبات الموظف العام، بعضها واجبات إيجابية تقتضي من الموظف القيام بعمل معين، وبعضها واجبات سلبية تستلزم امتناع الموظف عن القيام ببعض الأعمال التي تعتبر من المحظورات عليه... إلا أن التحديد الذي أوردته هذه التشريعات لواجبات الموظفين لم يقصد منه حصر واجبات الموظف والمحظورات عليه، وإنما أوردت أمثلة للواجبات الإيجابية التي يلتزم الموظف القيام بها والمحظورات التي على الموظف عدم الأقدام على أي منها.

ويترتب على إخلال الموظف بواجباته مجازاته من السلطة التأديبية المختصة وفقاً لأحكام التأديب الوظيفي التي حددت العقوبات التأديبية التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظفين على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال، وذلك تطبيقاً للمبدأ القائل " لا عقوبة إلا بنص"، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية... ذلك

جميع الحقوق محفوظة لجامعة اليرموك، ١٩٩٩م.

* استاذ مشارك في قسم القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن

أن أحكام التأديب لا تستهدف العقاب فحسب بل تهدف إلى الكشف عما يعترى المرفق العام من سوء في تنظيمه أدى إلى ارتكاب المخالفات، وهي بذلك إنما تنير الطريق أمام المسؤولين وتكشف لهم عن الأخطاء والقصور الذي يصيب المرفق العام حتى يمكنهم تلافيه وإصلاحه، وهو ما يؤدي في النهاية إلى صالح المرفق العام.

ومن أهم المبادئ التي تحكم اختيار وتوقيع العقوبات التأديبية: مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية، الذي يقضي بعدم جواز توقيع عقوبات تأديبية على الموظف لم ترد ضمن قائمة العقوبات التأديبية المنصوص عليها صراحة وعلى سبيل الحصر. ومبدأ عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية، والذي يقضي بعدم جواز معاقبة الموظف عن مخالفة واحدة بعقوبتين تأديبيتين أصليتين ما لم يرد نص يسمح بذلك. ومبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة؛ والذي يقضي بأن تراعي سلطة التأديب عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف في تحديدها مدى تناسبها مع درجة المخالفة التي ارتكبتها الموظف، أخذاً في الاعتبار مجموعة عوامل واعتبارات تؤثر في تشديد العقوبة أو تخفيفها، وهذا المبدأ الأخير هو موضوع بحثنا هذا.

يعني عدم الملازمة الظاهرة بين العنصرين مما يعد قرينة مؤكدة على ثبوت عيب الغاية في القرار التأديبي، ومن ثم جعله مشوياً بعبء إساءة استعمال السلطة، وهو أحد أوجه إلغاء القرار الإداري.. (٣) (محكمة القضاء الإداري المصرية).

وكان من أوائل أحكام محكمة القضاء الإداري في مجال رقابتها على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية في الفترة التالية لإنشاء مجلس الدولة حكمها الذي قضت فيه بقولها: "أن ما ذهب إليه المدعي من عدم تناسب الجزاء التأديبي مع ما هو منسوب إليه مردود بأنه ليس للمحكمة أن تعقب على مقدار الجزاء التأديبي، إذ أن هذا التناسب بين الفعل موضوع المؤاخظة والجزاء التأديبي مما تترخص في تقديره السلطة الإدارية.. (٤) (محكمة القضاء الإداري المصرية). واستمرت المحكمة على هذا النهج فقضت في أحكام لاحقة لها بقولها: إن ما يزعمه المدعي من أن القرار المطعون فيه مشوب بسوء استعمال السلطة لمجرد أنه كان يكفي جزاء له أن يحكم عليه بالغرامة أسوة بزملائه لا وجه له، ذلك لأن اختيار الجزاء التأديبي المناسب للجرم الذي يرتكبه الموظف أمر تستقل السلطة التأديبية بتقديره ما دام في حدود القانون.. (٥) (محكمة القضاء الإداري المصرية).. وأكدت ذلك في حكم آخر بقولها: أنه ليس للمحكمة أن تعقب على مقدار الجزاء التأديبي الموقع ما دام يدخل في الحدود القانونية المعينة، إذ أن تناسب الجزاء التأديبي مع الفعل موضوع التأديب أو عدم تناسبه مما تترخص مجالس التأديب في تقديره (٦) (محكمة القضاء الإداري المصرية).

ويستفاد من أحكام مجلس الدولة المصري خلال هذه المرحلة أنه اتجه إلى اجتهاد مؤداه أن تقدير الجزاء التأديبي المناسب للمخالفة التي يرتكبها الموظف يخضع لمحض السلطة التقديرية لجهة الإدارة أو السلطة التأديبية، وليس لمحكمة القضاء الإداري أن تعقب على

كما اعترف الفقه الإداري الفرنسي بمبدأ التناسب في القرارات التأديبية بعد أن استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على الرقابة على عيب عدم التناسب في القرارات التأديبية، حيث بدا هذا الاعتراف في كتابات بعض فقهاء القانون الإداري مثل (Waline, Pacneau, Mourgeon) الذين أكدوا على اعترافهم بنشأة مبدأ من المبادئ القانونية الهامة في مجال التأديب وهو مبدأ التناسب في القرار التأديبي بين العقوبة التأديبية والمخالفة، وذلك نتيجة عدم اقتناعهم بأن تصل حرية التقدير لدى السلطة التأديبية إلى حد التفاوت الواضح أو الصارخ في توقيع العقوبات التأديبية لأن في ذلك تقليلاً إلى حد كبير للغاية من قيمة الضمانات التأديبية التي كفلها المشرع والقضاء في هذا الصدد. وأكدوا على أهمية رقابة مجلس الدولة الفرنسي على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التي يرتكبها الموظف العام. (جمال الدين، ١٩٩٢.. ومارسو، ١٩٩١).

المبحث الثاني : موقف القضاء الإداري المصري من مبدأ التناسب

لقد مرّ القضاء الإداري المصري في مجال رقابته على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية بمرحلتين:

المرحلة الأولى: وهي المرحلة التي بدأت بعد إنشاء مجلس الدولة المصري واستمرت حتى عام ١٩٦١، حيث كانت محكمة القضاء الإداري خلال هذه المرحلة تراقب السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأديب الوظيفي من خلال الربط بين الملازمة والمصلحة العامة.

ويستفاد من أحكام محكمة القضاء الإداري المتعلقة بالرقابة على ملازمة القرارات التأديبية أن المحكمة اعتبرت عدم التناسب بين الخطأ التأديبي والجزاء الموقع على الموظف المخالف هو بمثابة عدم تناسب بين عنصر السبب والمحل في القرار التأديبي، وأن ذلك لا

التناسب في القرار التأديبي ومبرراته والحكمة من تقريره بقولها: "إن مناط مشروعية السلطة التقديرية التي تمارسها سلطة التأديب في تقدير خطورة الذنب الإداري ألا يشوب استعمال هذه السلطة غلو والذي من أبرز صوره عدم التلاؤم الظاهر بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره.. إذ في هذه الصورة تتعارض نتائج عدم التلاؤم الظاهر مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب، وهذا الغرض هو بوجه عام تأمين انتظام سير المرافق العامة، ولا يتحقق هذا التأمين إذا انطوى الجزاء التأديبي على مفارقة صارخة.. فركوب هذا الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام العاملين في المرافق العامة عن تحمل المسؤوليات خشية التعرض لهذه القسوة يؤدي إلى إحجام العاملين في المرافق العامة عن تحمل المسؤوليات خشية التعرض لهذه القسوة المعنة في الشدة، والإفراط في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء الواجبات التي تفرضها عليهم وظائفهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين.. فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب.. وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشرباً بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة القضاء الإداري.. (٧) (المحكمة الإدارية العليا المصرية).

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا بعد صدور هذا الحكم على الأخذ بمبدأ رقابة الغلو في القرارات التأديبية ومؤداه: أن السلطة التي منحها المشرع لسلطات التأديب سلطة مقيدة بقيد هام هو ألا يكون هناك (غلو) في تقدير العقوبات التأديبية.. وقد لاقى هذا الحكم صدى إيجابياً لدى الفقه الإداري حتى أن بعض الفقهاء وصفه بأنه بداية مرحلة دخول القضاء الإداري المصري سلسلة الأحكام الكبرى وأنه لا يقل أهمية من

مقدار الجزاء التأديبي الموقع ما دام يدخل في الحدود القانونية المحددة.

وبعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا المصرية عام ١٩٥٥ استمرت على هذا النهج واستقر قضاؤها على أن السلطة التقديرية للإدارة يتعين أن تتم ممارستها بما في ذلك القرارات التأديبية- وفقاً لموجبات المصلحة العامة وبغير تعسف أو إساءة استعمال السلطة وهو النهج الذي سارت عليه محكمة القضاء الإداري.

ويلاحظ على هذه المرحلة أن كلا من محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا قد رفضتا إجراء رقابة على ملاءمة القرار التأديبي.. الأمر الذي جعل مجلس الدولة المصري يرى أن من واجبه التصدي للمغالاة في تقدير العقوبات التأديبية وخاصة في حالات عدم التناسب الظاهر بين بعض المخالفات التأديبية والجزاءات الموقعة بصدها، والحكم بإلغاء كل قرار تأديبي افتقد الملاءمة بشكل ظاهر.. إلا أن المجلس لم يصل إلى ذلك مرة واحدة بل بدأ بإجراء رقابة الملاءمة على قرارات التأديب الخاصة بالعمد والطلبة أولاً ثم عممها على جميع قرارات التأديب بعد أن صاغت المحكمة الإدارية العليا نظريتها المشهورة في الرقابة على الغلو في قضاء التأديب في حكمها الصادر بتاريخ ١١/١١/١٩٦١، والذي بدأت فيه المرحلة الثانية في رقابة مجلس الدولة المصري على مبدأ التناسب في القرار التأديبي، واستقر قضاؤه على الأخذ بهذا المبدأ واستمر على هذا النهج حتى الوقت الحاضر.

المرحلة الثانية: بدأت هذه المرحلة بصدر حكم المحكمة الإدارية العليا الشهير الذي سبق ذكره والذي أعلنت فيه صراحة أول مرة أن المفارقة الصارخة أو (عدم الملاءمة الظاهرة) بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء التأديبي ومقداره وعدم تناسبهما يؤدي إلى عدم مشروعية القرار التأديبي.. حيث قضت المحكمة في هذا الحكم الهام الذي أقرت فيه الضوابط الخاصة بمبدأ

التأديبية الواجب فرضها على المشتكى عليه متروك أمره للمجلس التأديبي دون رقابة عليه من محكمة العدل العليا". (٩) (عدل عليا أردنية).

وتتابعت أحكام المحكمة بنفس الاتجاه مؤكدة نهجها السابق فقضت في أحكام لها خلال هذه المرحلة بأنه إذا أحيل الموظف إلى المجلس التأديبي ووجد أنه ارتكب جرم اختلاس مبلغ من الأموال والحكم عليه بعقوبة الغرامة يعتبر منافياً للأخلاق والسلوك الحسن، فإن القرار القاضي بعزله من وظيفته يتفق وأحكام القانون. ذلك أن نظام الخدمة المدنية يجيز للمجلس التأديبي توقيع العقوبة التي يراها ملائمة للذنب الذي يقترفه الموظف، وصلاحيته المجلس في إيقاع العقوبة الملائمة هي صلاحية تقديرية يمتلك بمقتضاها توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها ومن ضمنها عقوبة العزل. (١٠) (عدل عليا أردنية). وردت المحكمة هذا المبدأ في أحكام لاحقة بعد ذلك في مجال قرارات التأديب الصادرة عن النقابات المهنية، فقضت في حكم لها في هذا المجال بقولها: "وحيث أن قول المستدعي بأن العقوبة المفروضة عليه عقوبة شديدة لا تتناسب مع المخالفات المسندة إليه هو قول مردود ذلك لأن الفقرة الثانية من المادة (٧٢) من قانون النقابة أجازت لمجلس النقابة بعد إدانة المشتكى عليه فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٦٣) من هذا القانون. وحيث أن العقوبة المحكوم بها تدخل في نطاق العقوبات المبينة في هذه المادة، فلا نرى ما يستدعي التدخل في مقدار العقوبة بالنسبة للمخالفات التي أدين بها المستدعي..". (١١) (عدل عليا أردنية).

ويلاحظ على الحكمين السابقين للمحكمة أنهما قاطعا الدلالة على أن محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا لم تراقب ملاءمة الجزاء التأديبي عند الطعن بالقرار التأديبي المعيب بعبء عدم التناسب.

المرحلة الثانية: وقد بدأت هذه المرحلة بعد عام ١٩٨٥

الناحية العملية عن الحكم الذي قررت به محكمة القضاء الإداري أول مرة رقابتها على دستورية القوانين لأن أعمال رقابة الدستورية أمر قليل الوقوع، وإذا اضطرت إليها القاضي واجهها بحذر وحيطة شديدين خشية أن يصطدم بالسلطة التشريعية.. أما رقابة الجزاء التأديبي فرقابة يومية يواجه القاضي بها السلطة الإدارية أو محكمة أدنى منها درجة، فلا تثريب عليه إذا هو مارسها دون تحفظ.. (حسن، ١٩٦٤). كما وصف البعض الآخر هذا الحكم بقوله: إن المحكمة الإدارية العليا بحكمها المشار إليه قد وضعت شعلة مضيئة في طريق الحق والعدل، وزينت بهذا الحكم صدر قضائها الإداري.. (الملط، ١٩٦٧).

المبحث الثالث: موقف القضاء الإداري الأردني من مبدأ التناسب

لقد مر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية في مجال رقابتها على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية بمرحلتين:

المرحلة الأولى: بدأت هذه المرحلة بصدر قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ١٩٥٣ الذي نص على اختصاص محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا بالرقابة على مشروعية القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية، ولم يتعد هذا الاختصاص ليشمل الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية في مجال تقديرها لنوع ومقدار العقوبة التأديبية، واعتبرت ذلك سلطة تقديرية للإدارة تمارسها دون معقب عليها من القضاء الإداري.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة في بعض أحكامها بقولها: "أما عن السبب الرابع والأخير فإن تقدير مقدار العقوبة الواجب فرضها على الموظف متروك أمره للمجلس التأديبي دون رقابة عليه في ذلك من هذه المحكمة.. (٨) (عدل عليا أردنية) وقضت في حكم آخر في نفس المجال بقولها: "إن تقدير مقدار العقوبة

العقوبة وما إذا كانت هذه العقوبة تتلاءم والذنب الذي اقترفه الموظف، فأننا استناداً لذلك نرى أن العقوبة التي فرضت على المستدعي - وهي عقوبة العزل - لا تتلاءم والذنب الذي نسب إليه، ذلك أن عقوبة العزل من الوظيفة هي عقوبة قاسية لا يجوز تطبيقها إلا إذا كان الذنب الموجه للموظف ذنباً خطيراً يجعل بقاءه في الخدمة مضرراً بالمصلحة العامة. وحيث أن الذنب الذي نسب للمستدعي ليس من الخطورة في شيء فإن المحكمة بناء على ذلك تقرر إلغاء قرار عزل المستدعي المطعون به... (١٣) (عدل عليا أردنية).

ويلاحظ على اجتهاد المحكمة في الأحكام السابقة أنه وإن كانت ملازمة العقوبة التأديبية للمخالفة هي مسألة تقديرية تتركز فيها السلطة التأديبية بلا معقب عليها إلا أن ذلك لا يكون إلا في حالات اكتفاء المشرع بتحديد العقوبات التأديبية التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها دون بيان عقوبة معينة لكل فعل تأديبي بذاته، فإن على السلطة التأديبية أن تتقيد بالعقوبة المقررة له وإلا وقع قرارها مخالفاً للقانون، إذ في مثل هذه الحالات لا مجال لأعمال سلطة التقدير بالنسبة لمن يخضعون لسلطة تأديبية. ومثال ذلك نظام تأديب الطلبة في الجامعات الرسمية الذي حدد عقوبة خاصة لمحاولة الغش في الامتحان، كما حدد عقوبة خاصة لحالة التلبس بالغش، وبموجبه على سلطة التأديب أن تلتزم بالعقوبات التأديبية التي حددها المشرع لكل مخالفة... (١٤) (نظام تأديب الطلبة في الجامعات الرسمية).

وقد توالت أحكام محكمة العدل العليا بعد ذلك - وفي ظل قانونها الحالي لعام ١٩٩٢ - على تطبيق مبدأ الغلو عند رقابتها للقرارات التأديبية... ومن أحكامها في هذا المجال ما قضت فيه في حكم لها حول طعن بقرار تأديبي صادر عن مجلس تأديب إحدى النقابات المهنية بقولها: "إن ما أقدم عليه المحامي من تصرف وهو قيامه بفتح حقيبة المحامية الأستاذة التي يعمل في مكتبها

حيث طبقت المحكمة مبدأ الغلو في مجال رقابتها على القرارات التأديبية وقررت في أحكامها الصادرة خلال هذه المرحلة الرقابة على تقدير السلطة التأديبية لنوع ومقدار الجزاء التأديبي مستخدمة في أحكامها الكثير من الألفاظ والعبارات التي استخدمتها المحكمة الإدارية العليا في حكمها الشهير الصادر عام ١٩٦١ والذي سبقت الإشارة إليه، مع أن أحكام محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا قد جاءت بعد فترة تقارب نصف قرن على صدور حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المشار إليه، وردت في هذه الأحكام نفس المبدأ فقضت بقولها: "إنه وإن كان للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بلا معقب عليها في ذلك، إلا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بالآ يشوب استعمالها غلو في إيقاع العقوبة. ومن صور هذا الغلو عدم الملازمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره. ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملازمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب وهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على قسوة شديدة أو الإفراط المسرف في الشفقة فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة ويتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب. وعلى هذا الأساس يعتبر استخدام سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة. وحيث أن درجة خطورة الذنب المسند للمستدعي لا تتناسب مع نوع الجزاء الذي فرض عليه، فيصبح القرار غير مشروع ويتعين إلغاؤه لهذا السبب (١٢) (عدل عليا أردنية).

وقضت في حكم آخر لها في نفس الاتجاه بقولها: "وحيث أن لمحكمتنا الحق في أن تراقب مقدار

المرتكب (وهي عقوبة التوبيخ والمنع من ممارسة المهنة لمدة شهر) فإنه لا يكون قد أخطأ". (١٧). (عدل عليا أردنية).

يتضح من كل ما تقدم أن محكمة العدل العليا الأردنية سلكت مسلك مجلس الدولة الفرنسي ومسلك مجلس الدولة المصري في بسط رقابتها على ملاءمة الجزاء التأديبي ومدى تناسبه مع الذنب الإداري وأن ذلك لم يتم في مرحلة واحدة بل جاء على مراحل حتى استقر قضاؤها حالياً على بسط رقابتها على مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة عند الطعن بالقرار التأديبي، فإذا تحققت من إخلال سلطة التأديب بهذا المبدأ قضت بإلغاء القرار التأديبي المعيب بعبء عدم التناسب.

الفصل الثاني: العوامل المؤثرة في مبدأ التناسب في القرار التأديبي

يتأثر تقدير السلطة التأديبية لحجم المخالفة التي يرتكبها الموظف ونوع ومقدار العقوبة التأديبية التي توقع عليه بمجموعة من العوامل التي تؤثر في تطبيق هذا المبدأ. ومن أهم هذه العوامل: مدى دقة وسلامة تكييف المخالفة التأديبية، والظروف والملابسات التي أحاطت بارتكاب المخالفة وما إذا كان الموظف المخالف قد تعمد ارتكاب الذنب الإداري الذي نسب إليه أم أن ارتكابه لهذا الذنب قد وقع نتيجة إهمال ناتج عن عدم خبرته ودرايته بالعمل الموكل إليه. ومدى إعمال السلطة التأديبية لمبدأ التدرج في اختيار العقوبات التأديبية من حيث مقدارها شدة وضعفاً، أو من حيث نوعها وما إذا كانت عقوبة مادية أم معنوية، ومدى مراعاة السلطة التأديبية للترتيب التصاعدي للعقوبات التأديبية بحيث تبدأ بأخفها وطأة وتندرج فيها إلى أشدها وطأة على الموظف المخالف. ومدى تقدير سلطة التأديب للظروف المشددة والمخففة للعقوبة التأديبية. وكلها عوامل تؤثر بشكل مباشر في تطبيق السلطة التأديبية لمبدأ التناسب

وأخذ بعض النقود من داخلها، وذلك على فترات والتصرف بالمبالغ لمصلحته الخاصة من شأنه أن ينال من سمعة المحاماة ويؤثر على شرف المهنة، ولذلك قرر مجلس النقابة بموجب سلطته التقديرية إيقاع العقوبة التي يراها مناسبة من العقوبات المنصوص عليها في قانون النقابة. ونجد أن العقوبة المفروضة على المستدعي - وهي شطبه نهائياً من سجلات النقابة - يشوبها غلو لعدم توفر الملاءمة بينها وبين الذنب المرتكب، لذلك نقرر إلغاء القرار المطعون فيه فيما يتعلق بالعقوبة فقط..". (١٥) (عدل عليا أردنية). كما قضت في أحكام حديثة لها في نفس المجال بقولها: "وحيث أن القرار الطعين - وهو قرار تأديبي صادر عن المجلس التأديبي لنقابة الصحفيين يتضمن إيقاف رئيس تحرير إحدى الجرائد عن العمل لمدة أربعة أشهر - قد صدر موافقاً للقانون وغير مشوب بأي عيب من عيوب الشكل فإن أسباب الطعن لا ترد عليه.. إلا أننا نجد وبما لنا من صلاحية مراقبة مقدار العقوبة المفروضة، وما إذا كانت تتلاءم والذنب المقترف أن العقوبة المفروضة على المستدعي مشوبة بالغلو، ولهذا السبب يغدو القرار المشكوك منه حقيقياً بالإلغاء فنقرر إلغاءه..". (١٦) (عدل عليا أردنية).

واستقر قضاء المحكمة في أحدث حكم لها على تطبيق مبدأ الرقابة على عيب عدم التناسب في القرارات التأديبية، حيث قضت فيه بقولها: "أن القضاء ليس درجة أعلى للمحاكمة التأديبية وإنما هو أداة رقابة قانونية، وله في هذا الصدد أن يراقب صحة قيام الواقعة المكونة للقرار التأديبي (سبب القرار التأديبي) وسلامة تكييفها القانوني، ومدى ملاءمة العقوبة المفروضة لتناسب مع الجرم المرتكب. وحيث أن المادة (٥٥) من قانون نقابة الأطباء قد أعطت المجلس التأديبي الأعلى الحق في فرض عقوبة أو أكثر من العقوبات الواردة فيها.. فإذا مارس المجلس التأديبي الأعلى هذه الصلاحية بفرض العقوبة التي وجدها ملائمة للذنب

وجود ثلاث مخالفات ثم لم يرقم في حق الموظف سوى بعض هذه المخالفات دون البعض الآخر، وفي مثل هذه الحالة لا تقوم العقوبة على سببها، ويتعين على سلطة التأديب إعادة تقدير العقوبة التأديبية على أساس استبعاد ما لم يرقم على وجه اليقين في حق الموظف. مما قد يكون له خطورته وأثره البالغ بما يتناسب صدقاً وعدلاً مع ما قام في حقه من ذنب غير جسيم.

وقد استقر القضاء الإداري المصري كما استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية في الرقابة على القرارات التأديبية على أن الأفعال أو التصرفات المكونة للذنب الإداري ليست محددة عدداً كما أنها ليست محددة نوعاً، وأن مردها بوجه عام الإخلال بواجبات الوظيفة والخروج على مقتضاها، ولو كان الفعل الذي ارتكبه الموظف خارج المجال الوظيفي، ما دام هذا العمل يكون في ذاته سلوكاً معيناً ينعكس أثره على كرامة الوظيفة.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما قضت فيه محكمة القضاء الإداري المصرية من أنه متى كان القرار التأديبي المطعون فيه قد قام على أسس مستمدة من عناصر ثابتة في الأوراق تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها، وقد توقع الجزاء على المدعي لأنه تصرف تصرفاً يدعو إلى إثارة الشبهات القوية نحو مسلكه وهو موظف عمومي يجب أن ينأى بنفسه عما يكون محلاً للشبهات والظنون. فان جهة الإدارة تكون قد ترخصت في حدود سلطتها التأديبية في تقدير الجزاء الذي رآته مناسباً لما ارتكبه الموظف بلا معقب عليها في هذا الشأن ما دامت لم تخالف القوانين واللوائح وقدرت الجزاء في الحدود القانونية.. (١٨) (محكمة القضاء الإداري المصرية). وقضت في حكم آخر في نفس المجال بقولها: "إن ما يزعمه المدعي من أن القرار المطعون فيه مشوب بسوء استعمال السلطة لمجرد أنه كان يكفي جزاء له أن يحكم

بين العقوبة التأديبية والمخالفة.

ونعرض فيما يلي هذه العوامل في ثلاثة مباحث.

المبحث الأول: تكييف المخالفة التأديبية.

الأصل أن التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة إنما يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة التأديبية وذلك في ضوء الظروف والملابسات المشكلة لأبعادها. إذ لا يفترض أن تتساوى المخالفة القائمة على غفلة أو استهتار بتلك القائمة على عمد والهادفة إلى غاية غير مشروعة، إذ لا شك أن الأولى أقل جسامة من الثانية، وهذا يجب أن يدخل في تقدير من يقوم بتوقيع الجزاء التأديبي على ضوء ما يستخلصه استخلاصاً سائغاً من الوقائع والظروف التي أحاطت بالمخالفة.

ومن أهم العوامل والظروف التي تؤثر في تكييف المخالفة التأديبية: طبيعة ونوع المخالفة التأديبية، والظروف الواقعية للموظف المخالف، ومدى تعمد الموظف المخالف ارتكاب الذنب الإداري الذي نسب إليه. ونعرض فيما يلي بالتفصيل هذه العوامل على ضوء التطبيقات القضائية.

أولاً: طبيعة ونوع المخالفة التأديبية.

من المبادئ المستقرة في قضاء التأديب أن الذنب الإداري لا تخضع لقاعدة (لا جريمة بدون نص)، إذ يجوز للسلطة التأديبية أن ترى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته ذنباً إدارياً إذا كان لا يتفق وواجبات وظيفته ومن ثم فلا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدماً على خلاف ما يجري في مجال الجرائم الجنائية وقانون العقوبات.

يضاف إلى ما سبق أن تقدير العقوبة التأديبية يتم على أساس قيام سبب العقوبة على وجه اليقين في حق الموظف المخالف. فقد تقدر العقوبة التأديبية على أساس

أوراق رسمية في حين أن التكييف الصحيح لمثل هذا الفعل يندرج في إطار إصدار مصدقة كاذبة مخالفة للحقيقة. مما يؤثر على مقدار ونوع العقوبة التأديبية. ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال ما قضت فيه في حكم لها في هذا المجال بقولها: إن القرار التأديبي الذي يقضي بعزل الموظف لارتكابه جريمة التزوير في أوراق رسمية في حين ان ما قام به الموظف المعزول هو تزوير مصدقة كاذبة وهي لا تدخل في مفهوم التزوير في الوثائق الرسمية المنصوص عليها في المواد (٢٦٢-٢٦٤) من قانون العقوبات. وأن هذه الجريمة لا تعدو عن كونها بيان كاذب مخالف للحقيقة... وحيث أن اجتهاد محكمتي التمييز والعدل العليا قد استقر على أن جريمة إصدار مصدقة كاذبة لا يدخل ضمن جرائم التزوير بأوراق رسمية أو أوراق خاصة، ولا تعدو عن كونها إعطاء بيان كاذب ومخالف للحقيقة فهي بالتالي بهذا الوصف تخرج عن نطاق الجرائم المخلة بالثقة العامة، ويكون القرار الطعين قد صدر مخالفاً لنظام الخدمة المدنية الذي حدد حالات عزل الموظف، ويكون هذا السبب وارداً على هذا القرار ونقرر إلغاء القرار الطعين.. (٢٢) (تمييز حقوق أردنية، وعدل عليا أردنية).

ويتضح من التطبيقات القضائية السابقة في مجال تكييف طبيعة المخالفة التأديبية أن رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية تنصب على استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في تقرير العقوبة التأديبية الجائز توقيعها عند ارتكاب خطأ تأديبي.. إلا أن الصعوبة في تقدير العقوبة التأديبية تكمن في التحديد الدقيق لوصف المخالفة، إذ أن الأفعال المكونة للخطأ التأديبي ليست محددة حصراً وإنما تنطوي تحت مفهوم الإخلال بالواجبات الوظيفية أو الخروج على مقتضاها، ومن هنا تبدو صعوبة تحديد وصف المخالفة بدقة. وقد عبرت عن ذلك محكمة العدل العليا في حكم حديث لها

عليه بالغرامة أسوة بزملائه لا وجه له، ذلك لأن اختيار الجزاء التأديبي المناسب للجرم الذي يرتكبه الموظف أمر تستقل السلطة التأديبية بتقديره ما دام في حدود القانون. (١٩) (محكمة القضاء الإداري المصرية).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها في هذا المجال بأن توقيع عقوبة العزل من الوظيفة على أساس تكييف التهمة المنسوبة للموظف بأنها اختلاس واقتناع السلطة التأديبية بوقوع هذا الاختلاس من الموظف في حين أن التهمة بهذا الوصف يحوطها من الشك ما لا تطمئن معه المحكمة إلى ثبوت توافر نية الاختلاس لديه وإن كان ما وقع منه من تقصير في أداء واجبات وظيفته ظاهراً لا مرية فيه. وعلى أساس التكييف الصحيح لحقيقة الواقعة المأخوذة عليه والثابتة قبله بأنها إهمال لا اختلاس.. فإن جزاء العزل يكون بعيداً عن التلاؤم مع الذنب الإداري الذي ارتكبه، ومنطوياً على غلو لا يتناسب مع درجة خطورة هذا الذنب.. (٢٠) (المحكمة الإدارية العليا المصرية).

كما أن من تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في مجال تحديد طبيعة المخالفة التأديبية: ما قضت فيه في حكم لها بقولها: كما أنه من حيث ما يسند إلى المستدعي عدم اللياقة في التعامل مع رئيسة فانه لم يثبت من الملف ما يسند هذا السبب إلا إذا اعتبر عدم اللياقة هو غياب المستدعي بضع ساعات لا تتجاوز في مجموعها اليوم الواحد من أيام الدوام الرسمي، وهذا السبب لا يستدعي فصل الموظف إذ يعتبر ضرباً من ضروب الغلو في استعمال السلطة.. (٢١) (عدل عليا أردنية).

ويدخل ضمن تجاوز السلطة التأديبية الحدود القانونية في تكييفها للتصرف أو العمل الذي يقوم به الموظف المخالف الحالات التي يرتكب فيها الموظف بعض الأفعال وتكيف على أنها تدخل ضمن إحدى الجرائم الواردة في قانون العقوبات كجريمة التزوير في

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن عدم خبرة ودراية الموظف بالعمل الذي ارتكب المخالفة فيه يدخل ضمن الظروف الواقعية للموظف المخالف ويؤثر بالتالي على تقدير العقوبة التأديبية. فقضت في حكم لها بقولها: إن المحكمة ترى أن جزاء الفصل من الخدمة الذي وقعته السلطة التأديبية على المدعي بعيد عن التلازم مع الذنب الذي ارتكبه المدعي، ويشوبه الغلو على نحو يخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ذلك أن الظروف والملابسات المتعلقة به أم بالصادت لا تستدعي أخذه بهذه الشدة المتناهية ومجازاته بأقصى الجزاءات التأديبية حيث لم يقدم دليل على أن المدعي تعمد ارتكاب الذنب الذي نسب إليه وإنما وقع نتيجة عدم خبرته بهذا العمل. (٢٥) (المحكمة الإدارية العليا المصرية). كما قضت في حكم آخر في نفس المجال بقولها: "وبناء على ما تقدم ومراعاة أن الطاعن في بداية عهده بالوظيفة العامة لم يثبت من الأوراق أنه سبق له ارتكاب مخالفات أو توقيع جزاءات عليه تُم عن عدم صلاحيته للبقاء في الوظيفة والاستمرار فيها، فإن قرار مجازاة الطاعن بالفصل من الخدمة يكون قد شابه غلو في تقدير الجزاء، مما يتعين معه الحكم بإلغائه، وتوقيع العقوبة المناسبة والتي تقدرها المحكمة بعقوبة الخصم من الراتب لمدة شهر". (٢٦) (المحكمة الإدارية العليا المصرية).

ثالثاً: الخطأ العمدي وغير العمدي للموظف المخالف:

من العوامل التي تؤثر في التحديد الدقيق لوصف المخالفة التي يرتكبها الموظف معرفة ما إذا كان قد قام الدليل على تعمد الموظف ارتكاب الذنب الذي وقع نتيجة عدم خبرته ودرأيته بهذا العمل. فإذا كان خطأ الموظف موصوفاً بصفة العمد فيلزم أن ترد بأسباب توقيع الجزاء المؤشرات التي تدل على ذلك، وإلا كان الاستخلاص غير سائغ على نحو يجعل توقيع الجزاء

بقولها: "إن القول بأن قانون نقابة المهندسين الزراعيين لم ينص على عقوبة الفصل لمن يتخلف عن دفع الاشتراكات للنقابة قول مخالف للقانون لأن المشرع لم ينظم المخالفات التأديبية وما يقابل كلا منها من جزاء كما هو الأمر في الجرائم الجنائية، بل اكتفى بوضع تعريف عام للخطأ التأديبي هو عادة: الإخلال بمقتضى الواجب الوظيفي، ثم وضع مجموعة من الجزاءات التأديبية الجائز توقيعها، وترك للجهة التأديبية سلطة تقدير اختيار الجزاء المناسب من بينها في كل حالة على حدة.. (٢٣) (عدل علياً أردنية).

ثانياً: الظروف الواقعية للموظف المخالف.

الأصل أن التناسب بين عنصر السبب والمحل في القرارات التأديبية (أي بين حجم المخالفة والعقوبة التأديبية) لا يؤدي إلى الحرمان المطلق لحرية الإدارة في تقدير ملائمة هذه القرارات، حيث يبقى للإدارة مراعاة بعض الوقائع الهامة المتعلقة بوضع الموظف المخالف مثل: السوابق التأديبية للموظف وموقفه العائلي، وبداية عهده بالوظيفة وقلة خبرته، وحالته الصحية، وطبيعة المخالفة ومدى خطورة أثرها. وغيرها. وكلها ظروف واقعية تؤثر حتماً على ملائمة القرار التأديبي بعيداً عن التناسب أو الغلو في تقدير الجزاء.. (حسن، ١٩٧٩).

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكم لها في هذا المجال بقولها: "إنه وقد بان من ظروف اتهام المدعي في القضيتين المنسوبتين إليه أن هذا الاتهام لم يكن يبرر فصله من وظيفته، ومتى كان القرار المطعون فيه قد استند فيما استند إليه من أسباب الفصل إلى ما اتهم به المدعي في هاتين القضيتين فإن في ذلك عدم ملائمة ظاهرة في القرار مما يجعله مشوباً بعيب الانحراف في السلطة". (٢٤) (محكمة القضاء الإداري المصرية).

غير مستند إلى أساس سليم.

المفروضة، مما يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة^(٢٨). (عدل عليا أردنية).

ويلاحظ على هذا الحكم أن المحكمة قدرت، أن مخالفة الموظف ليست هامة رغم أنها تتنافى مع واجبات الموظف التي ينبغي التقيد بها في سلوكه بمقتضى نظام الخدمة المدنية، وذلك لأنها اعتبرت تصرف الموظف واقعا في دائرة الإهمال غير المقصود مما يبرر عدم القسوة في العقوبة ووجوب النزول بها إلى درجة التخفيف الظاهر.

كما قضت المحكمة بالمقابل في حكم حديث لها حول أثر الخطأ العمدي وغير العمدي للموظف المخالف على مبدأ التناسب وذلك بمناسبة الطعن بقرار تأديبي بتوقيع عقوبة تنزيل الدرجة لأحد مهندسي الطرق في مؤسسة عالية لتقصيره وإهماله في عملية الصيانة والإصلاح والتأكد من سلامة ودقة الإصلاحات التي تتطلبها السلامة الجوية للطائرات مما أدى إلى عودة الطائرة محل الإصلاح لأسباب فنية وكاد أن يؤدي ذلك إلى كارثة لولا تنبه قائد الطائرة إلى جهاز الإنذار بالوقت المناسب.. بقولها: "لا ترى المحكمة أن هناك تعسفاً أو إساءة استعمال للسلطة في مساعة المستدعي.. أما القول بأن هناك قسوة بالعقوبة لا تتناسب مع الفعل المسند للمستدعي فأننا - وكما بينا سابقاً- نرى أن تقصير المستدعي وإهماله وعدم قيامه بالإشراف بنفسه وإعادة الكشف على العمل الذي قام به الأفراد الآخرون تتناسب والعقوبة المفروضة"^(٢٩). (عدل عليا أردنية).

ويستفاد من هذا الحكم أن المحكمة قدرت أن المخالفة غير عمدية وأنها تمت نتيجة الإهمال والتقصير في أداء الواجب الفني، ولو أنها قدرت غير ذلك لكانت هذه العقوبة (وهي تنزيل الدرجة) غير متناسبة مع حجم المخالفة التي تعتبر جسمية بالنظر للأثر الخطير الذي

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها في هذا المجال أن التناسب بين المخالفة والجزاء التأديبي الذي يوقع عنها إنما يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشكلة لأبعادها، ومؤدى ذلك أن جسامته العمل المادي المشكل للمخالفة التأديبية إنما يرتبط بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها.. بحيث لا تتساوى المخالفة القائمة على غفلة أو استهتار بتلك القائمة على عمد والهادفة إلى غاية غير مشروعة، إذ لا شك أن الأولى أقل جسامته من الثانية، وهذا ما يجب أن يدخل في تقدير من يقوم بتوقيع الجزاء التأديبي على ضوء ما يستخلصه استخلاصاً سائغاً من جماع أوراق الموضوع.. (٢٧)(المحكمة الإدارية العليا المصرية).

وفي تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال ما يدل على أن المحكمة أخذت في الاعتبار هذا العامل عند رقابتها على ملائمة القرار التأديبي، حيث قضت في حكم لها يتعلق بالطعن بقرار تأديبي صادر بحق أحد الموظفين بسبب تأخيره بعض المعاملات التي وجدت بدرج مكتبه مما اعتبرته سلطة التأديب إخلالاً بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به وعرقلتها، فوُجعت عليه عقوبة تنزيل الدرجة إلى الدرجة الأدنى من الدرجة التي كان يشغلها.. بقولها: "ترى محكمتنا بما لها من مراقبة السلطة التأديبية في ممارستها لصلاحياتها التقديرية بفرض العقوبة الملائمة من بين العقوبات المنصوص عليها في المادة (١٣٢) من نظام الخدمة المدنية، أن هناك غلوا في العقوبة قد شاب القرار المطعون فيه بحيث لم تتوفر الملائمة الظاهرة بينها وبين المخالفة التي تقع في دائرة الخطأ والإهمال غير المقصود، إذ لا تناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة

ويلاحظ أن الجزاءات التأديبية تختلف من حيث تعددها وتدرجها النوعي باختلاف أنظمة التأديب التي تحكمها مما يؤثر على تطبيق مبدأ التناسب. فقد تتنوع الجزاءات التأديبية وفقاً للمركز الوظيفي للموظف وطبيعة عمله وظروفه، فتختلف الجزاءات التأديبية التي تقرّر لشاغلي الوظائف القيادية عنها بالنسبة لمجموعات الوظائف التخصصية والإدارية. كما تختلف هذه الجزاءات باختلاف الفئات التي تخضع للتأديب، فتختلف الجزاءات التأديبية التي تقرّر للموظفين العاملين في الأجهزة الحكومية والواردة في نظام الخدمة المدنية عنها بالنسبة للموظفين العاملين في المؤسسات العامة، أو بالنسبة لأعضاء النقابات المهنية، أو بالنسبة لطلبة الجامعات الرسمية المحكومين بنظام تأديب الطلبة. وهكذا.

كما تختلف الجزاءات التأديبية من حيث تدرجها النوعي، وذلك في الحالات التي لا يراعي فيها المشرع وجود اختلاف كبير بين مضمون الجزاء التأديبي الواحد وما يسبقه وما يليه من جزاءات.. أو لا يراعي اعتبارات العدالة والمنطق في تدرج الجزاءات التأديبية، إذ أن منطق التدرج يقضي بأن ترد الجزاءات المعنوية أولاً ثم الجزاءات المادية ثم جزاءات إنهاء الخدمة. حتى أن بعض أنظمة التأديب تختلف فيما بينها في عدد الجزاءات المعنوية، فبعضها ينص على جزاء معنوي واحد (كالإنذار) وبعضها الآخر ينص على جزاءين معنويين (التنبيه والإنذار) وبعضها ينص على أكثر من جزاء في النوع الواحد (كالإنذار بدرجاته الثلاث الأولى والثاني والثالث)، كما هو الحال في نظام تأديب الطلبة في الجامعات الرسمية. ومن حيث تدرجها الكمي أيضاً، والذي يتمثل في تحديد المشرع حداً أدنى وحداً أعلى للعقوبات التأديبية التي تقبل طبيعتها التبعية، وتركه لجهة التأديب سلطة تقدير العقوبة بين هذين الحدين.

وترتيباً على ذلك يرى بعض الفقهاء أن على السلطة

سيترب عليها وهو تعريض سلامة الركاب لخطر الموت.

المبحث الثاني: التدرج في توقيع العقوبات التأديبية

يعتبر مبدأ التدرج في توقيع العقوبات التأديبية من العوامل المؤثرة في تطبيق مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، ومن هنا يثور التساؤل حول مدى التزام سلطة التأديب بإتباع التسلسل الوارد في قائمة الجزاءات التأديبية وفق جسامته المخالفة على اختلاف أنظمة التأديب التي تحكمها.

والهدف من مبدأ التدرج في توقيع العقوبات التأديبية هو -كما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا المصرية- بقولها: "إن القانون إذ تدرج في قائمة الجزاءات التأديبية الخاصة بالهيئة بين خفض المرتب والعزل، فإنما يكون قد هدف من هذا النوع من التدرج في إنزال العقاب إلى وجود الملازمة بينه وبين الجرم الذي يثبت في حق الموظف المتهم". (٢٠٠٠) (المحكمة الإدارية العليا المصرية).

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن التدرج في توقيع العقوبات التأديبية ليس أمراً ملزماً لسلطة التأديب، لأن الأصل في قضاء التأديب أنه لا يمكن وضع قاعدة ثابتة لكل مخالفة وإنما الأمر متروك للسلطة المختصة لا يحد منها إلا إذا تعسفت وخرجت عن الغاية وغالت بالعقوبة بشكل واضح.

أولاً: المدلول الفقهي لمبدأ التدرج في توقيع العقوبات التأديبية:

يرى بعض فقهاء القانون الإداري أن مبدأ التدرج في توقيع الجزاءات التأديبية لا يعدو كونه فناً تشريعياً من حيث الشكل يراعي فيه المشرع اعتبارات العدالة، ويرى أنه ينبغي أن تكون الجزاءات التأديبية مرنة ومراعية لمختلف ظروف الأخطاء.. (الطماوي، ١٩٧٨).

ينطوي الجزاء الثاني على التحذير..(العتوم، ١٩٨٤).

ثانياً: المدلول القضائي لمبدأ التدرج في توقيع العقوبات التأديبية.

لقد سار اجتهاد محكمة العدل العليا على تطبيق أصل عام مؤداه عدم قبول الاحتجاج بعدم التدرج في توقيع العقوبة التأديبية عند الطعن بعيب عدم التناسب في القرار التأديبي، بمعنى أن سلطة التأديب ليست ملزمة بالتدرج في العقوبات التأديبية من أدها إلى أعلها عند اختيار وتقدير العقوبة التأديبية.

وتطبيقاً لهذا الأصل العام قضت المحكمة في بعض أحكامها في هذا المجال بقولها: "صحيح أن الأصل في تقدير العقوبة التأديبية هو أن يكون على أساس التدرج فيها تبعاً لدرجة المخالفة المقترفة، فإذا كان للإدارة سلطة تقدير خطورة المخالفة وما يناسبها من عقوبة، فإن مناط مشروعية هذه السلطة هو ألا يشوبها غلو، ولا ترى محكمتنا في ضوء ما تنطق به أوراق الملف المبرز ما يثبت وجوده (٣١)، (عدل علياً أردنية).

وقد يأخذ مبدأ التدرج طابعاً آخر وذلك عندما تتجاوز سلطة التأديب الأساليب الوقائية الإصلاحية التي يلزمها النظام التأديبي باللجوء إليها وتلجأ ابتداءً إلى العقوبات الشديدة، مما يترتب عليه الإخلال بمبدأ التناسب عند تقدير العقوبة التأديبية.. ومن أمثلة ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا في حكم حديث لها في هذا المجال بقولها: "ولما كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الأصل أن يقوم تقدير الجزاء التأديبي على أساس التدرج في العقوبة بشكل تكون فيها العقوبة كافية لتأمين انتظام سير المرفق العام.. وطالما أن العقوبات المنصوص عليها قد جاءت بترتيب تصاعدي باده بأخفها وطأة. وحيث أن المادة (١١) من التعليمات الخاصة بالانضباط المدرسي رقم (٤) لسنة ١٩٨٨ تنص على أنه ينبغي التدرج في توجيه الإنذارات

التشريعية عند إيرادها للجزاء التأديبية إعمال مبدأ التقريب بين حدود الجزاءات من حيث التدرج في عنصر الردع والإيلام بحيث تكون الحدود القصوى للجزاء بمثابة الحد الأدنى للجزاء الذي يليه في السلم بالإضافة إلى تبني فكرة الحدين الأدنى والأعلى للجزاء الواحد، وعدم إيراد جزاءات غير قابلة للتجزئة مثل الإنذار بدرجاته الثلاث الأولى والثانية والثالثة، وتخفيض العلاوة كلياً أو جزئياً (عفيفي، ١٩٩٠).

وقد حاول بعض فقهاء القانون الإداري تقسيم الجزاءات التأديبية بحسب جسامتها -بهدف تسهيل تطبيق مبدأ التناسب- إلى ثلاث مجموعات هي: مجموعة الجزاءات البسيطة (الخفيفة) وهي تضم في الغالب جزاءات تأديبية معنوية تتسم بطابع التأنيب والتوبيخ. ومجموعة الجزاءات الأكثر شدة وهي تضم في الغالب جزاءات مادية تمس المزايا المادية للوظيفة كالحسم من الراتب، ووقف العلاوة كلياً أو جزئياً، ووقف الزيادة السنوية. ومجموعة الجزاءات الشديدة وهي تضم في الغالب جزاءات تمس الوظيفة بصفة مؤقتة أو دائمة كإنهاء خدمة الموظف مؤقتاً أو نهائياً، أو فصل الطلبة تأديبياً لمدة فصل دراسي واحد أو فصل نهائي من الجامعة. وهو تقسيم روعي في وضعه مدى ملاعته واتفاقه مع الواقع والمنطق..(الطماوي، ١٩٧٨. والملط، ١٩٦٧. والشيلخي، ١٩٧٩).

ويرى بعض الفقهاء أن التشريع النموذجي في مجال تدرج الجزاءات التأديبية هو الذي ينص على تصنيفها إلى جزاءين معنويين هما: التنبيه أولاً: والإنذار ثانياً. وأن هذا التصنيف يحقق مبدأ التدرج في الجزاءات التأديبية، ويؤدي إلى تنوع الجزاءات المعنوية بما يتناسب مع درجة بساطة الخطأ، حتى إذا ارتكب الموظف خطأ يسيراً فرض عليه التنبيه أو الإنذار وفق ملاعة هذا الجزاء أو ذاك للذنب المرتكب، هذا بالإضافة إلى أن الجزاء الأول ينطوي على التأكيد في حين

العقوبات التأديبية جزاء لما ثبت له في حق المستدعية من مخالفة لسلوكيات الموظف في صلاته برؤسائه. ونرى أن القفز بالعقوبة إلى الدرجة السادسة من سلم العقوبات صعودا يجعل العقوبة المفروضة قد تجاوزت حدود الملازمة الظاهرة بينها وبين الذنب الإداري، مما يحقق الغلو فيها ويجعل قرار فرضها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة. (٣٤) (عدل عليا أردنية).

المبحث الثالث: الظروف المخففة والمشددة للعقوبة التأديبية

الأصل أن السلطة التأديبية تملك سلطة عادية في تقدير العقوبة التأديبية ضمن النطاق الكمي والنوعي للعقوبات التأديبية المقررة أصلاً للمخالفة. وإلى جانب هذه السلطة العادية تتمتع بسلطة استثنائية في هذا المجال تسمح لها بتجاوز هذا النطاق المحدد أساسا نحو التخفيف أو التشديد للعقوبة التأديبية بقدر متباين تبعا لما تقرره أنظمة التأديب. ففي حالة توافر الظروف المخففة يجوز لسلطة التأديب النزول بالعقوبة المقررة إلى ما دون حدها الأدنى المنصوص عليه، أو الحكم بعقوبة أخرى أخف نوعا منها. وعند توافر الظروف المشددة يجب عليها أو يجوز لها -طبقا لما يقرره القانون- الارتفاع بالعقوبة المعينة إلى ما فوق حدها الأعلى أو الحكم بدلا عنها بعقوبة أشد نوعا منها، أو إضافة عقوبة أخرى إليها، وطريقتا التخفيف والتشديد بالكيفية المتقدمة هما وسيلتان استثنائيتان هامتان لتفريد العقوبة التأديبية.

ومن المبادئ المستقرة في الفقه والقضاء الإداريين أن على سلطة التأديب عند ممارسة سلطتها التقديرية في ملازمة العقوبة التأديبية أن تأخذ في الاعتبار الظروف المخففة والمشددة للعقوبة التأديبية من خلال تقديرها لجسامته المخالفة التي يمكن استخلاصها من عدة عوامل مثل: طبيعة ونوع ووسائل وموضوع ووقت

الثلاثة. وحيث لم يرد ما يشير إلى أن الإدارة مارست الأساليب الإصلاحية والوقائية حتى تتعداها إلى تطبيق هذا النوع من العقوبة وهي عقوبة نقل المستدعي وهو طالب في مدرسة البكالوريا إلى مدرسة أخرى ضمن مدارس المديرية. ولما كان ملف الطالب المبرز خلوا من أي سابقة للطالب تبرر الأخذ بالعقوبة الشديدة. فأنتنا لكل ذلك -وما دام أن الطالب شارف على نهاية المرحلة الثانوية- نرى أن العقوبة مشوية بعيب الغلو ومستوجبة الرد... (٣٢) (عدل عليا أردنية).

وقد أكدت المحكمة على أن سلطة التأديب غير ملزمة بأعمال مبدأ التدرج في اختيار العقوبة التأديبية، إلا إذا اتى المشرع بالتدرج في العقوبات المنصوص عليها في أنظمة التأديب بهدف اختيار سلطة التأديب للجزاء الملائم للذنب الإداري بدون مغالاة. وما عدا ذلك فإن سلطة التأديب تملك توقيع العقوبة المناسبة حسب قناعتها وفي حدود تقديرها للظروف والملابسات المحيطة بالمخالفة، وعندئذ لا يعبر التدرج في ذكر العقوبات بذاته عن شيء وإلا انتهينا إلى إلغاء سلطة التقدير بالنسبة لمن يخضعون لسلطة تأديبية وهو ما تتأباه قواعد القانون الإداري.. (٣٣) (عدل عليا أردنية).

إلا أن المحكمة اعتبرت -بالمقابل- أن القفز بالعقوبة إلى الدرجة السادسة من سلم العقوبات التأديبية صعودا يجعل القرار التأديبي الصادر بفرضها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة. فقضت في حكم لها بقولها: "ونحن نجد في ضوء الوقائع الثابتة وبما لمحمتنا من مراقبة السلطة التأديبية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية الذي صنف العقوبات التأديبية بالتدرج ابتداء من عقوبة (التنبيه) وهي أخفها وانتهاء بعقوبة (العزل) وهي أشدها، نجد أن المستدعي ضده فرض على المستدعية عقوبة تنزيل الراتب لمدة سنتين، وهي العقوبة الواقعة في الدرجة السادسة بين درجات

أخذه بهذه الشدة المتناهية والحكم عليه بأقصى العقوبة المقررة. وعلى ذلك ترى المحكمة - من ظروف الموظف المتهم، وكونه خدم المصلحة حوالي (٢٥) سنة ولم يسبق له الوقوع في مثل هذا الإهمال الجسيم، وعدم حصول نتائج ضارة قد وقعت فعلا ما يبرر القول بوجود المفارقة الظاهرة بين الجرم والجزاء الموقع، وبالتالي اتسام هذا الجزاء بعدم المشروعية. (٣٦). (المحكمة الإدارية العليا المصرية). كما اعتبرت في حكم آخر لها في نفس المجال طول خدمة الموظف المخالف في الوظيفة دون توقيع عقوبات وضائلة حجم المخالفة ظرفا مخففا للعقوبة التأديبية، فقضت بقولها: إن خدمة الموظف المتهم حوالي (١٤) سنة دون أن يوقع عليه خلالها أي جزاء تأديبي، وضائلة قيمة المبلغ المختلس والذي يقدر بمبلغ (٦٥٠) مليون يجعل توقيع عقوبة الفصل من الخدمة متسما بعدم المشروعية لعدم الملازمة الظاهرة في هذا الجزاء، وترى المحكمة الاكتفاء بمجازاته بعقوبة خفض الراتب بمقدار جنيه واحد شهريا، وفي هذه العقوبة الردع والزجر الكافيان.. (٣٧) (المحكمة الإدارية العليا المصرية).

كما طبقت محكمة العدل العليا الأردنية مبدأ الظروف المخففة عند رقابتها على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية فقضت في بعض أحكامها بقولها: "وحيث ان قرار العزل الذي استند إليه معالي الوزير كان هو لسبب تكرار تأخر المستدعي عن الدوام الرسمي وعدم توقيعه على دفتر الدوام لتأخره عن الساعة المحددة لموعد هذا الدوام المقرر.. فإننا لدى الرجوع إلى ملف المستدعي نجد أن الأيام التي تغيب فيها عن الدوام الرسمي في المدة التي قضاه في الوظيفة وهي تسع سنوات لا تتجاوز الأربعة أو الخمسة أيام، وكذلك تأخره عدة دقائق عن الموعد الذي يجب أن يصل فيه إلى الدائرة صباحا في بعض الأيام التي لا تزيد عن الثلاثة.. وأتينا استنادا لذلك نرى ان العقوبة التي فرضت على المستدعي وهي عزله والاستغناء عن

المخالفة، وجسامة الضرر الذي سببته المخالفة، ودرجة الخطأ، وطباع الموظف المخالف وبواعثه وسوابقه العقابية وسلوكه وظروف حياته الفردية والعائلية والاجتماعية. وكل ذلك ضمنا لعدالة العقوبة التأديبية وتناسبها مع حجم المخالفة التي ارتكبها الموظف.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا المجال ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها في هذا المجال بقولها: "ان الجزاء التأديبي العادل هو الذي يخلو من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة.. ذلك لأن كلا الأمرين ليس فيهما من خير على حسن سير المرفق العام ويجايفان المصلحة العامة، إذ ليس في فصل الموظف إصلاحه بل فيه الضرر المحقق له، وقد يكون فيه الضرر على نفس المرفق الذي يعمل به ويحرمه من خدمات المطعون لصالحه بعد أن قضى تلك المدة الطويلة. وجزاء الفصل لا يلجأ إليه إلا إذا كانت المخالفة خطيرة - أو إذا كانت حالة الموظف لا ينتظر تحسنها وميؤوس منها - فيتعين عندئذ الفصل، ويكون الجزاء وفقا حتى يتخلص المرفق من هذا النوع من الموظفين العاملين به، ويحل محله من هو أكثر فائدة له.. (٣٥) (المحكمة الإدارية العليا المصرية).

وفي مجال الظروف المخففة للعقوبة التأديبية: جرى قضاء مجلس الدولة المصري، وقضاء محكمة العدل العليا على أخذ الظروف المخففة في الحسبان عند تقدير سلطة التأديب لنوع ومقدار العقوبة التأديبية.

فقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية الظروف والملابسات المتعلقة بالمخالفة ومنها ظروف الموظف المتهم وقلة حجم الضرر المترتب على المخالفة ظرفا مخففا للعقوبة التأديبية، فقضت في حكم لها في هذا المجال بقولها: "لقد كان يتعين على سلطة التأديب التدرج مع الموظف المتهم بالعقاب ما دامت الظروف والملابسات سواء المتعلقة به أو بالحدث لا تستدعي

باكستاني الجنسية بإجراء مخابرة خارجية بواسطة جهاز الهاتف التجريبي الذي بحوزته وذلك أثناء قيامه بعمله الرسمي بعد أن وصل الجهاز بخط هاتف أحد المشتركين وتكررت منه تلك العملية وثبتت مخالفته بعد التحري مما يخالف أحكام المادة (١٣٢/أ) من نظام الخدمة المدنية، إذ تعتبر من المخالفات التي من شأنها الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف، وأن صدور قرار بعزله من الوظيفة يعتبر متناسبا مع جسامة الجرم المنسوب إليه" (٣٩)(عدل عليا أردنية).

وأكدت على هذا المبدأ في بعض أحكامها الحديثة حيث قضت بقولها: "وحيث جاءت هذه العقوبة - وهي تخفيض العلاوة بنسبة ٩٥٪ ولمدة سنة كاملة-متناسبة وما هية المخالفة المسندة للمستدعي الذي يعمل موظفا في مؤسسة الموائى وهي ارتكابه عدة مخالفات كان آخرها شكوى مقدمة ضد مديره اتهمه فيها باستغلال المال العام لمنفعته الخاصة وثبت عدم صحتها مما يعتبر إساءة إلى سمعة الوظيفة وإلى علاقته برؤسائه وزملائه، وترى المحكمة في هذه العقوبة ملاءمة ظاهرة لدرجة خطورة الذنب الإداري الذي ارتكبه الموظف... (٤٠)(عدل عليا أردنية).

الفصل الثالث: موقع عيب عدم التناسب بين عيوب القرار التأديبي الأخرى

سبق أن بينا أن المجال الواسع لتطبيق مبدأ التناسب هو القرار التأديبي، حيث تمتد سلطة القاضي الإداري إلى الرقابة على مدى تحقق التناسب بين خطورة سبب القرار التأديبي (المخالفة) ومحل هذا القرار ومضمونه (العقوبة التأديبية) دون أن يتجاوز حدود وظيفته كقاضي مشروعية. والحكمة من رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات التأديبية هي التأكد من أن السلطة التأديبية وهي تمارس حريتها في اختيار العقوبة التأديبية لا تتعسف في استعمال هذه

خدماته لا تتلاعب والذنب الذي نسب إليه، ذلك أن عقوبة العزل من الوظيفة هي برأينا عقوبة قاسية لا يجوز تطبيقها إلا إذا كان الذنب الموجه للموظف ذنبا خطيرا يجعل بقاءه في الخدمة مضرا بالمصلحة العامة، وحيث أن الذنب الذي نسب للمستدعي ليس من الخطورة في شيء فإن المحكمة بناء على ذلك تقرر إلغاء قرار عزل المستدعي المطعون به.. (٣٨)(عدل عليا أردنية).

أما في مجال الظروف المشددة للعقوبة التأديبية: فالأصل أن الظروف المشددة للعقوبة التأديبية على نوعين: ظروف مشددة موضوعية، وظروف مشددة شخصية. ومثال الأولى: الظروف المتعلقة بموضوع المخالفة ووسيلة ارتكابها كاستغلال نفوذ الوظيفة في ارتكاب المخالفة أو بمكان أو زمان ارتكابها، أو بالنتائج التي تترتب على ارتكاب المخالفة كالأضرار الناتجة عنها وهل هي مادية أم معنوية، خاصة أم عامة. ومثال الثانية: الظروف المتعلقة بشخص الموظف المخالف وبواعثه على ارتكاب المخالفة كالحقد والحسد والانتقام ودافع الكسب غير المشروع، وتكرار ارتكابه للمخالفة.

ومن أمثلة الظروف المشددة للعقوبة التأديبية تكرار ارتكاب الموظف للمخالفة، ذلك لأنه من المنطق اعتبار تكرار المخالفة مظهرا لإرادة الموظف المصرة على مخالفة الأنظمة، وبالتالي ظرفا مشددا للمخالفة يبرر توقيع عقوبة أشد، لدلالة عودة المخالف إلى تكرار المخالفة على قصور عقوبة مخالفته الأولى عن ردعه. ولذلك استقرت سلطات التأديب على اعتبار تكرار المخالفة ظرفا مشددا للعقوبة التأديبية، سواء كان هذا التشديد في العقوبة تشديدا كميا أم نوعيا.

وقد جرى قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على أخذ الظروف المشددة في الاعتبار عند تقدير العقوبة التأديبية، فقضت في بعض أحكامها بقولها: "إن قيام الموظف -وهو يعمل بوظيفة مأمور كيبيل في مؤسسة المواصلات السلوكية واللاسلكية- بالسماح لشخص

الغاية في القرار التأديبي)، بمعنى أن سلطة التأديب تكون قد أساءت استعمال سلطتها عندما تغالي أو تهون في التقدير عند توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف. يضاف إلى ذلك أن الغلو في توقيع الجزاء التأديبي لا يندرج ضمن عيب مخالفة القانون، لأن من المسلم به أننا لا نكون أمام عيب مخالفة القانون إلا إذا كان بصدد ممارسة اختصاص مقيد، والمسلم به بلا خلاف أن السلطة التأديبية تمارس اختصاصا تقديريا عند اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة الثابتة بحق الموظف، والعيب الملازم لاستعمال السلطة التقديرية هو إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فلا رقابة على ممارسة الاختصاص التقديري إلا إذا ثبت هذا العيب (الطماوي، ١٩٧٩).

إلا أن أنصار هذا الاتجاه اختلفوا في تبريرهم لهذا الرأي وفي الحجج المدعمة لرأيهم وانقسموا إلى فريقين: الفريق الأول: ذهب أنصار هذا الفريق إلى القول بأن السلطة التأديبية تمارس اختصاصها وفق سلطتها التقديرية في اختيار الجزاء التأديبي المناسب للمخالفة الثابتة في حق الموظف، وأن العيب الملازم لاستعمال السلطة التقديرية هو إساءة استعمال السلطة. وحيث أن ممارسة السلطة التقديرية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري إلا إذا ثبتت إساءة استعمال الإدارة لسلطتها، فإن الغلو في تقدير الجزاء التأديبي يندرج ضمن عيب إساءة استعمال السلطة. (عصفور، ١٩٦٣، عفيفي والجاسر، ١٩٨٢).

الفريق الثاني: ذهب أنصار هذا الفريق إلى القول بأن القرار التأديبي المشوب بعيب الغلو يرجع العيب فيه لعدم تحقيقه الهدف المشروع في التأديب، وترتيباً على ذلك فإن القضاء الإداري لا يلغي هذا القرار لعدم التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة، وإنما يستند في إلغائه إلى عيب من عيوب إساءة استعمال السلطة يتمثل في عدم تحقيق المصلحة العامة من القرار التأديبي، أما

السلطة، إلا أنه يجب ملاحظة أنه ليس من سلطة القاضي الإداري أن يتصدى لتحديد الجزاء التأديبي عند الرقابة على مبدأ التناسب، وكل ما يملكه هو إلغاء القرار التأديبي المخالف لمبدأ التناسب وإعادة الأمر بالتالي للسلطة التأديبية المختصة لإعادة التقدير مرة أخرى واختيار العقوبة المناسبة، والمهم في النتيجة أن يتوافر التناسب المعقول أو المبرر بين المخالفة التأديبية والجزاء الذي يتم اختياره من جانب السلطة التأديبية في كل الأحوال (حسن، ١٩٧٩).

وقد ثار التساؤل في الفقه والقضاء الإداريين حول موقع عيب عدم التناسب بين عيوب القرار التأديبي الأخرى، وبالتالي الأسانيد التي يستند إليها القضاء الإداري عند إلغاء قرار تأديبي بسبب عيب عدم التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة.

وللإجابة على هذا التساؤل نعرض الاتجاهات الفقهية والقضائية حول موقع عيب عدم التناسب بين عيوب القرار التأديبي الأخرى، وذلك في بحثين:

المبحث الأول: موقف الفقه الإداري من عيب عدم التناسب

ظهرت عدة اتجاهات في الفقه الإداري حول موقع عيب عدم التناسب في القرار التأديبي بالنسبة لعيوب القرار التأديبي الأخرى، وبعض هذه الاتجاهات يدرج عيب عدم التناسب في القرار التأديبي ضمن عيب إساءة استعمال السلطة، في حين يرى اتجاه آخر أن عيب عدم التناسب يندرج ضمن عيوب القرار التأديبي الأخرى.

أولاً: الاتجاه الذي يدرج عيب عدم التناسب ضمن عيب إساءة استعمال السلطة:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن عيب عدم التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة يتصل اتصالاً مباشراً (بعيب

التأديبي لا يندرج ضمن عيب إساءة استعمال السلطة، وإنما يتصل بعيب السبب في القرار التأديبي، وهو عيب ينصب على التحقق من أهمية وخطورة وطبيعة الحالة الواقعية ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ. ذلك أن السلطة التأديبية قد تغالي في تقدير الجزاء التأديبي دون أن تستهدف هدفاً آخر غير الواجب الذي عليها استهدافه. وعليه فإن هناك فارقاً في الطبيعة بين الغلو في تقدير الجزاء التأديبي وإساءة استعمال السلطة، ويخلص أصحاب هذا الرأي إلى القول أننا بصدد قاعدة قانونية من ابتداء القضاء الإداري نفسه استناداً إلى دوره الإنشائي ومقتضاها أنه يشترط لشرعية الجزاء التأديبي ألا يشوب تقديره غلو. (البرزنجي، ١٩٧٨).

الفريق الثاني: ويرى أنصار هذا الفريق أن الغلو في تقدير الجزاء التأديبي يتصل بركن محل القرار التأديبي، أي موضوع القرار التأديبي وهو العقوبة التأديبية المحددة على سبيل الحصر في القانون. وحجتهم في ذلك أنه نظراً لتعذر نسبة عيب إساءة استعمال السلطة إلى السلطة التأديبية، فإنه يرجع القول بأن إلغاء القرار التأديبي في هذه الحالة يكون على أساس مخالفة القانون في روحه ومعناه، باعتبار أن المشرع وقد نص على عدد من العقوبات التأديبية وليس على عقوبة واحدة، إنما قصد إلى أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يناسب صدقاً المخالفة التأديبية. (حسن، ١٩٦٤).

وهكذا يتضح لنا من خلال عرض الاتجاهات الفقهية المتعددة حول موقع عيب عدم التناسب بين عيوب القرار التأديبي الأخرى أن كل اتجاه يقدم الحجج التي يراها لدعم رأيه وذلك على ضوء التطبيقات القضائية. ونرى مع الاتجاه الغالب في الفقه الإداري أن التفسير الأقرب للواقع والمستخلص من أحكام القضاء الإداري المصري وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية أن عيب

عدم التناسب فهو ليس معياراً لعيب إساءة استعمال السلطة بل هو قرينة على العيب ذلك أن عدم التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة هو عيب يتصل بعنصر الغاية في القرار التأديبي وأن الصلة بين الموضوعين تتمثل في أن عدم التناسب يشكل وسيلة أو قرينة لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القرار التأديبي. (حسن، ١٩٧٤؛ إبراهيم، ١٩٧٣).

ثانياً: الاتجاه الذي يدرج عيب عدم التناسب ضمن عيوب القرار التأديبي الأخرى:

يرى أنصار هذا الاتجاه -على خلاف الاتجاه الأول- أن عيب الغلو في تقدير العقوبة التأديبية هو عيب نوطابع (موضوعي) الأمر الذي يبعد هذا العيب عن نظرية إساءة استعمال السلطة التي هي في الأصل ذات طابع (قصدي أو ذاتي أو نفساني) وهي اصطلاحات درج القضاء الإداري المصري وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية على استخدامها. وأن التعسف في استعمال السلطة في القرار التأديبي محكوم بمعاييرين: أولهما: عدم التناسب (البين أو الظاهر) بين الضرر الذي يلحق بالفرد من جراء تصرف الإدارة وبين الفائدة أو المصلحة الضئيلة المحتمل أن تعود إلى الإدارة أو المجتمع، وثانيهما: عدم التناسب البين بين الخطأ أو الذنب الإداري المقترف من الموظف وبين الجزاء الذي وقعت عليه السلطات التأديبية. وبعبارة أخرى عدم التناسب (البين) بين (سبب) القرار التأديبي وهو (الخطأ) وبين (محل) القرار التأديبي وهو (الجزاء التأديبي)، وأنه في المعيارين يلاحظ اشتراط أن يكون عدم التناسب أو التفاوت (صارخاً أو بيناً) فلا يكفي مطلق عدم التناسب أو التفاوت. (ميرغني، ١٩٨٢).

إلا أن أنصار هذا الاتجاه انقسموا في تبريرهم لرأيهم إلى فريقين:

الفريق الأول: يرى أنصاره أن الغلو في تقدير الجزاء

المحكمة للأخذ بما يسمى (رقابة الغلو) ومؤداه: أن القانون إذ قرر سلطة التأديب فإنه جعلها سلطة مقيدة بقيد هام هو ألا يكون هناك غلو في تقدير العقوبة التأديبية. وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أن السلطة التقديرية للإدارة يتعين أن تتم ممارستها - بما في ذلك القرارات التأديبية- وفقا لموجبات المصلحة العامة وبغير تعسف أو شبهة إساءة استعمال السلطة(٤٣). (المحكمة الإدارية العليا المصرية).

أما في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية فقد اقتصر رقابة المحكمة في بداية عهدها في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية على مشروعية القرارات التأديبية الصادرة على السلطات التأديبية ولم تتجاوز ذلك إلى الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية في مجال تقدير العقوبة التأديبية من حيث نوعها ومقدارها، واعتبرت ذلك سلطة تقديرية للإدارة تمارسها دون تعيب عليها من القضاء الإداري، وتطبيقا لذلك قضت المحكمة في حكم لها في هذه المرحلة بقولها: "...أما عن السبب الرابع والأخير فإن تقدير مقدار العقوبة الواجب فرضها على الموظف المخالف متروك أمره للمجلس التأديبي دون رقابة عليه في ذلك من هذه المحكمة(٤٤). (عدل عليها أردنية)".

وفي مرحلة لاحقة اعتبرت المحكمة عيب عدم التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة في القرار التأديبي من صور عيب مخالفة القانون، فقضت في حكم لها بقولها: "وحيث أن درجة خطورة الذنب المسند للمستدعي لا يتناسب مع نوع الجزاء الذي فرض عليه، فيصبح القرار التأديبي غير مشروع ويتعين إلغاؤه لهذا السبب(٤٥) (عدل عليها أردنية). ثم اتجهت المحكمة إلى اجتهاد آخر فاعترت عيب عدم التناسب في القرار التأديبي من صور مخالفة القانون والغاية معاً. فقضت في حكم لها بالقول: "إنه من المبادئ التي انعقد عليها إجماع الفقه والقضاء الإداريين أن الإدارة عندما تتخذ

عدم التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة هو عيب يندرج ضمن عيب الغاية في القرار التأديبي، وأن الصلة بين الموضوعين تتمثل في أن عدم التناسب يشكل قرينة لإثبات عيب الغاية أو إساءة استعمال السلطة في القرار التأديبي.

المبحث الثاني: موقف القضاء الإداري من عيب عدم التناسب

لقد كان اجتهاد القضاء الإداري المصري في بداية رقابته على ملاءمة القرارات التأديبية يقوم على أساس تقييد السلطة التقديرية للإدارة في مجال القرارات التأديبية بقيدين هامين هما: إساءة استعمال السلطة ومخالفة القانون.

ومن تطبيقاته في هذا المجال ما قضت به محكمة القضاء الإداري في بعض أحكامها بقولها: "إن تقدير الجزاء التأديبي من الملاءمات التي يترخص مجلس التأديب المختص والمشكّل تشكيلا صحيحا في تقديرها بلا معقب عليها ما دام قراره وقد خلا من مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة، ولم ينتزع عناصر غير صحيحة لا سند لها في الأوراق. (٤١) (محكمة القضاء الإداري المصرية).

وفي أحكام لاحقة واصلت المحكمة الإدارية العليا الأخذ بمبدأ عدم الغلو أو عدم التناسب في رقابتها على القرارات التأديبية باعتباره من المبادئ العامة للقانون، وذلك لأسباب تقدّرهما المحكمة. فقضت في حكم لها بأن تقدير العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو أيضا من سلطة الإدارة لا رقابة للقضاء فيه عليها إلا إذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهرة أي بسوء السلوك(٤٢). (المحكمة الإدارية العليا المصرية).

إلا أن هذا الاجتهاد قد تطوّر في مرحلة لاحقة وخاصة بعد صدور حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الشهير عام ١٩٦١ المشار إليه سابقا والذي صاغت فيه المحكمة نظريتها المشهورة في الغلو، حيث اتجهت

مع سبب القرار التأديبي (وهو المخالفة) فإذا وجد القاضي أن هناك قدرا من عدم التناسب بين حجم الجزاء التأديبي والمخالفة فإنه يلغي القرار التأديبي لعدم مشروعيته بمخالفة القانون.

كما يلاحظ أيضا أن مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة لا يفترض وجود صفة التناسب لجزاين أو ثلاثة من الجزاءات التأديبية المتعددة، فإذا اختارت السلطة التأديبية أحد هذه الجزاءات توافر التناسب بينه وبين المخالفة، أما إذا اختارت الجزاءات الأكثر شدة كان الجزاء غير متناسب نتيجة مغالاة الإدارة، في حين أن اختيار أحد الجزاءات الأقل شدة يؤدي إلى اعتبار الجزاء غير متناسب نتيجة التساهل أو التفريط من جانب السلطة التأديبية. (جمال الدين، ١٩٩٢).

الخاتمة

تبين لنا من خلال هذا البحث الخاص بمبدأ التناسب في القرار التأديبي معنى هذا المبدأ وأهميته في تحقيق عدالة الجزاء التأديبي، والعوامل المتعددة التي تؤثر في تطبيقه، وكذلك موقع عيب عدم التناسب بين عيوب القرار التأديبي الأخرى على ضوء التطبيقات القضائية لهذا المبدأ في القضاء الإداري المصري وفي قضاء محكمة العدل العليا الأردنية.

ونرى على ضوء هذه الدراسة التوصية بما يلي:

١) وجوب النص صراحة في أنظمة التأديب على مبدأ التناسب باعتباره أحد المبادئ الهامة التي تحكم اختيار وتقدير العقوبات التأديبية، لا سيما وأن المشرع الأردني نص صراحة في نظام الخدمة المدنية الجديد لعام ١٩٩٨ على المبدأين الآخرين من مبادئ اختيار وتقدير العقوبة التأديبية وهما: مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية (أي تحديد العقوبات

إجراء بمقتضى القانون يتعين عليها ألا تتجاوز روح القانون والهدف الذي تغياه المشرع من منحها الصلاحية لاتخاذ الإجراء وإلا كان إجراؤها مشوبا بالغلو وخارجا عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية(٤٦)، (عدل عليا أردنية).

وقد استمر اجتهاد المحكمة السابق في رقابتها على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية حيث قضت في بعض أحكامها الحديثة في مجال الطعن بقرار تأديبي صادر بالاستغناء عن خدمة أحد موظفي الجامعة الأردنية بقولها: "وحيث أن العقوبة المفروضة على المستدعي -وهي الاستغناء عن خدمة أحد موظفي الجامعة الأردنية بقولها: .وحيث أن العقوبة المفروضة على المستدعي- وهي الاستغناء عن خدمته- تتناسب مع جسامه الجرم التأديبي المسند إليه وتدخل ضمن الحدود القانونية المنصوص عليها في المادتين (٤٣، ٤٤) من نظام موظفي الجامعة، وصدرت استنادا للصلاحيات التقديرية للمجلس التأديبي، فإن قرار المجلس التأديبي الابتدائي قد صدر متفقا وأحكام القانون وغير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة(٤٧)، (عدل عليا أردنية).

ويلاحظ على موقف القضاء الإداري المصري وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية من عيب عدم التناسب في القرار التأديبي، أن كلا منهما استخدمت صلاحيات متعددة وهو بصدد الرقابة على تقدير العقوبة التأديبية في القرار التأديبي، فهو أحيانا يصف عدم التناسب بعدم المشروعية أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة، وأحيانا أخرى يصفه بعدم الملازمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء التأديبي ومقداره، وكل ذلك بهدف إثبات عيب الغاية. ولا مجال للخلط بين عيب مخالفة القانون أو عدم المشروعية وعيب عدم التناسب، لأن رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب في القرار التأديبي تنصب على تناسب محل القرار التأديبي (وهو الجزاء التأديبي)

هذا التقدير من مجالس تأديب تشكل من موظفين تعوزهم الكفاءة والنزاهة أو تنقصهم المعرفة القانونية بأنظمة ومبادئ التأديب.

٤ النص صراحة على تحديد العقوبات التأديبية بحيث يراعى الحد الأدنى والحد الأعلى للعقوبات التأديبية وخاصة العقوبات المادية، مع مراعات التدرج في شدة العقوبات التأديبية، ونقترح أن يكون النص على النحو التالي:

إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه فتفرض عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:

- التنبه الخطي.
- الإنذار الخطي.
- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يتجاوز نصفه، وبحيث لا تتكرر هذه العقوبة أكثر من مرتين في السنة الواحدة.
- تأخير الزيادة السنوية لمدة لا تزيد على سنتين.
- تخفيض العلاوات كلياً أو جزئياً لمدة لا تزيد على سنة واحدة، وتستثنى العلاوة العائلية من هذه العقوبة.
- تنزيل الراتب بما لا يزيد عن ٢٥٪ منه في الشهر الواحد ولمدة لا تزيد على سنة واحدة.
- الاستغناء عن الخدمة.
- العزل.

التأديبية على سبيل الحصر) ومبدأ عدم جواز توقيع أكثر من عقوبة تأديبية واحدة من العقوبات المنصوص عليها في النظام على كل مخالفة مسلكية إلا إذا وجد نص يقضي بغير ذلك كما هو الحال في نظام تأديب الطلبة في الجامعات الرسمية. ونقترح أن يكون النص على هذا المبدأ على النحو التالي: "يجب أن تتناسب العقوبة التأديبية المتخذة بحق الموظف مع المخالفة المسلكية التي يرتكبها..".

٢ ضرورة تقنين المخالفات التأديبية في مجموعات بحسب طبيعة ونوع وشدة المخالفة، بحيث تشمل هذه المجموعات: مخالفات بسيطة جداً، ومخالفات بسيطة، ومخالفات متوسطة، ومخالفات جسيمة، ومخالفات جسيمة جداً. مع الاحتفاظ للإدارة بسلطتها التقديرية في مجال تأثيم بعض الأفعال التي لم يرد نص صريح عليها. وكذلك تحديد عدد نمودجي للجزاءات التأديبية لكل مجموعة من المخالفات يراعى في تحديدها التدرج العملي والكمي الذي يمكن السلطة التأديبية من أعمال مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة بسهولة وبعدالة.

٢ منح سلطات التأديب صلاحية نسبية في تحديد الظروف المخففة للعقوبة التأديبية وذلك بالنص في أنظمة التأديب على مجموعة من الظروف المخففة (المحتملة غالباً) على سبيل المثال بحيث تسترشد بها سلطات التأديب في تخفيف العقوبة عند توافر أحد تلك الظروف التي ترى أنها تبرر التخفيف دون التعرض لمزالق التقدير الخاطيء عند تحديد الظروف التي تستحق الرأفة. وهذا يضمن سلامة ودقة تطبيق نظام الظروف المخففة للعقوبة ويحول دون إساءة استعمال هذا النظام، وخاصة عندما يتم

الهوامش

٧. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية رقم ٥٦٣، السنة ٧ق، بتاريخ ١١/١١/١٩٦١، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٢٧.
٨. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٩/١٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٧، ص: ١٠٦٨.
٩. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٦٧/٥٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٧، ص: ٥٦٥.
١٠. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٦٩/٤٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٩، ص: ٦٥.
١١. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ١٢/٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨١، ص: ٥٩٦.
١٢. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٨٥/٧٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٦، ص: ٣٠. وقرارها رقم ٨٦/٣١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٨، ص: ٥٠.
١٣. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٨٦/٨٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٦، ص: ٦٠٨.
١٤. المواد (٤/و، ط، ي، ٧) من نظام تأديب الطلبة في الجامعات الرسمية رقم (٤٢) لسنة ١٩٧٩.
١٥. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٩٥/٢٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٢، ص: ٢٢٠.
١٦. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٣٢، في القضية رقم ٩٧/٧٦، بتاريخ ١٩٩٧/٦/٢٨، غير منشور.
١٧. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ١٩، في القضية رقم ٩٧/٢١، بتاريخ ١٩٩٧/٩/١٧، غير منشور.
١٨. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٩٦، السنة ١ق، بتاريخ ١٨/١/١٩٤٨، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٢٧٧.
١. المادة (٨٠) من قانون العاملين في الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٨١ والتي تنص على أن: "العامل الذي يخالف واجباته الوظيفية يجازى بأحد الجزاءات المنصوص عليها قانونا، وذلك بما يتناسب مع وظيفته وظروف المخالفة التي يرتكبها".
٢. المادة (١٣٦/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (١) لسنة ١٩٩٨ والتي تنص على أن: "يختص المجلس التأديبي بالنظر في المخالفات المسلكية التي يرتكبها الموظفون وفقا للصلاحيات المخولة له بمقتضى النظام، وله فرض أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (١٣٢) من هذا النظام وذلك حسب تقديره للعقوبة المناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف...".
٣. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٤٨٢، السنة ٥ق، بتاريخ ١٨/٣/١٩٥٣، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٤٢٤. وحكمها في القضية رقم ٥٣٥، السنة ٦ق، بتاريخ ١٤/١/١٩٥٤، ص: ٤٥٠.
٤. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٩٦، السنة ١ق، بتاريخ ١٨/١/١٩٤٨، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٢٧٧.
٥. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٥٦١، السنة ٢ق، بتاريخ ١/٣/١٩٤٩، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٤٢١.
٦. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٦٦٤، السنة ٦ق، بتاريخ ١٨/٣/١٩٥٣، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ١٠١٨.

١٩. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٥٦١، السنة ٢ق، بتاريخ ١/٣/١٩٤٩، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٤٢١.
٢٠. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١٤١٢، السنة ٨ق، بتاريخ ١٦/١/١٩٦٣، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٥٤٤.
٢١. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٦/١٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٧، ص: ٩٥٠.
٢٢. تمييز حقوق أردنية، قرارها رقم ٣٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٩، ص: ٧٩٦، وتمييز حقوق قرارها رقم ٧٩/١٦٩، ١٩٨٠، ص: ٣٦٩، وعدل عليا أردنية، قرارها ٢٤، في القضية رقم ٩٧/١٢٥، بتاريخ ١٩٩٧/٩/٢١، غير منشور.
٢٣. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ١٨ في القضية رقم ٩٨/١٢، بتاريخ ١٩٩٧/٩/١٧، غير منشور.
٢٤. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٤٨٢، السنة ٥ق، بتاريخ ١٨/١/١٩٥٣، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٤٢٤.
٢٥. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٠، السنة ١٩ق، بتاريخ ٢٣/٣/١٩٧٥، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٢٩٧.
٢٦. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم ٩٣٥، السنة ٣٥ق، بتاريخ ٢٨/٢/١٩٩٢، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ١١٦.
٢٧. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم ٢٠٥، السنة ٣٥ق، بتاريخ ١٩/٥/١٩٩٠، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٥١٠.
٢٨. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٢٦ في القضية رقم ٩٥/٣١١، بتاريخ ٢١/١١/١٩٩٥، غير منشور.
٢٩. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٣٦ في القضية رقم ٩٦/٣٢ بتاريخ ٣٠/٣/١٩٩٧، غير منشور.
٣٠. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٢٠٢، السنة ٨ق، بتاريخ ٢٢/٢/١٩٦٢، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٣٣٥.
٣١. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ١٠ في القضية رقم ٩٤/٩٢ بتاريخ ٢٣/٤/١٩٩٤، غير منشور.
٣٢. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ١٦ في القضية رقم ٩٦/٣٢٩ بتاريخ ١٨/١/١٩٩٧، غير منشور.
٣٣. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٢١ في القضية رقم ٩٣/٣٢٧ بتاريخ ٢٠/١٢/١٩٩٣، غير منشور.
٣٤. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٣٠ في القضية رقم ٩٢/١٣١ بتاريخ ٢٨/١٠/١٩٩٢، غير منشور.
٣٥. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم ١٤٤، السنة ١٠ق، بتاريخ ٢٢/٥/١٩٦٥، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٦٦١.
٣٦. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم ١٣٣١، السنة ٨ق، بتاريخ ١٦/١١/١٩٦٣، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٥٠٤.
٣٧. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم ١٠٧، السنة ٩ق، بتاريخ ١٦/١/١٩٦٤، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ١٤٠.
٣٨. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٦/٢٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٠، ص: ٦٠٨، وقرارها رقم ١١/٢٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٣، ص: ١٠٩، وقرارها

The Administrative Judicial Control on The Fitness Principle In The Disciplinary Decisions. (A Comparative Study)

Nawaf Kanaa'n

Abstract

This study aims at declaring the nature of fitness principle between the disciplinary action, the disciplinary decision, its importance in the Egyptian and Jordanian administrative jurisdiction through introducing this principle, and showing the factors that affect it, which are: The nature of the disciplinary penalty, gradation in the disciplinary penalty, gradation in the disciplinary execution, the aggravating circumstances for the disciplinary punishment and the extenuating circumstances. In addition to declaring the defect position for the unfitness of the disciplinary decision among other disciplinary unfitness, based on the juristic views and the judicial applications.

المصادر والمراجع

- الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، دار الفكر العربي- القاهرة، ١٩٧٩، ص: ١١٢.
- شاهين، مغاوري، القرار التأديبي، دار النهضة العربية- القاهرة، ١٩٨٦، ص: ٧٧.
- الجمال، يحيى، رقابة مجلس الدولة الفرنسي على الغلط البين، دار النهضة العربية- القاهرة، ١٩٧١، ص: ٤٢٥.
- مارسو، لوز، برسبيرفي، جي ريبان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة عربية للدكتور أحمد يسري، منشأة المعارف- الإسكندرية، ١٩٩١، ص: ٦٥، ٦٥١.
- جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية- القاهرة، ١٩٩٢، ص:

- ١١/١٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٣، ص: ١١٢.
٣٩. عدل عليا أردنية، قرارها ٢٦ في القضية رقم ٩٣/٢٨٩، بتاريخ ١٢/٣٠/١٩٩٢، غير منشور.
٤٠. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٤ في القضية رقم ٩٥/٣٨٥، بتاريخ ٤/١٦/١٩٩٦، غير منشور.
٤١. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٤٢٩ بتاريخ ٣/١٥/١٩٥٣، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٦٦٧. وحكمها في القضية رقم ١٣٢٩، بتاريخ ١١/١٠/١٩٥٤، ص: ٢٠. وحكمها في القضية رقم ١٠٧٨، بتاريخ ١/٢٧/١٩٩٥، ص: ٢٦٦.
٤٢. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٩٨٧ بتاريخ ٣/١٥/١٩٦٣، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٣٩٨.
٤٣. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٤١ بتاريخ ١/١٢/١٩٨٥، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص: ٣٥٢. وحكمها في القضية رقم ٩٤٠، بتاريخ ١/٢٩/١٩٩٥.
٤٤. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٩/١٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٧، ص: ١٠٦٨.
٤٥. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٨٥/٧٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٦، ص: ٣٠.
٤٦. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٣/١٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨١، ص: ١٢٥٧.
٤٧. عدل عليا أردنية، قرارها رقم ٢١، في القضية رقم ٩٤/٩٧، بتاريخ ٧/١٦/١٩٩٧، غير منشور.

المغربي، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٨٢، ص:
٤٧٢.

البرزنجي، عصام، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة
القضائية، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٧١،
ص: ١١٣.

٢٩٤.

حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار
النهضة العربية-القاهرة، ١٩٦٤، ص: ٨٢.
الملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف
العام، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٦٧، ص:
٤١٧.

حسن، محمد مصطفى، حول تصدي المحكمة الإدارية
العليا لاختيار العقوبة التأديبية، مجلة إدارة قضايا
الحكومة، السنة ٢٣، ١٩٧٩، عدد ٢، ص: ١٤٦.
الطماوي، سليمان، التعسف في استعمال السلطة،
الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي-القاهرة، ١٩٧٨،
ص: ٢٩٨.

عفيفي، مصطفى محمود، المبادئ العامة للإجراءات
الإدارية غير القضائية، الطبعة الأولى، دار النهضة
العربية-القاهرة، ١٩٩٠، ص: ٤٩.

الشيخلي، عبد القادر، الجزاء التأديبي للموظف العام
في القانون العراقي، دار الفرقان للنشر-عمان،
١٩٧٩، ص: ٢٣٠.

العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام،
مطبعة الشرق-عمان، ١٩٨٤، ص: ١٧٣.

عصفور، محمد، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة
العامة، مجلة العلوم الإدارية، عدد ١، ١٩٦٣، ص:
٩١.

عفيفي والجاسر، مصطفى، بدرية، السلطة التأديبية
بين الفاعلية والضمان، دار النهضة العربية-
القاهرة، ١٩٨٢، ص: ٦٩، ٧١.

إبراهيم، السيد محمد، الرقابة القضائية على ملاءمة
القرارات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، عدد ٣،
١٩٧٣، ص: ٢٦٥.

حسن، محمد مصطفى، السلطة التقديرية في القرارات
الإدارية، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٧٤،
ص: ٩٥.

ميرغني، محمد، المبادئ العامة للقانون الإداري