

Journal DOI:

<https://doi.org/10.64184>

Journal Email:

info@ashurjournal.com

Journal home page:

<https://ashurjournal.com/index.php/AJLPS/about>



This journal is open access & Indexed in

IRAQI
Academic Scientific Journals

Google
المبادئ العلمية

Crossref

Article Info.

Sections: Law.

Received: 2025 July 11

Accepted: 2025 August 28

Publishing: 2025 September 1

" The Guarantees of Public Employees Against Disciplinary Sanctions"

Ali Hamza Abbas

Faculty of Law, Al-Isra University

ALI.HAMZA@ESRAA.EDU.IQ

Abstract

The guarantees granted to public employees against disciplinary sanctions represent a fundamental safeguard for achieving a balance between the administration's interest in maintaining discipline within public services and the protection of employees' rights against the potential abuse of disciplinary authority. Granting the administration broad discretionary powers in the disciplinary field may lead to misuse of authority, which highlights the importance of these guarantees as a mechanism to ensure administrative justice and uphold the rule of law. This study examines the guarantees provided to public employees through two main stages. The first concerns the guarantees preceding the imposition of disciplinary sanctions, such as disciplinary investigations, the employee's right to defense, the requirement of reasoned decisions, and the principle of proportionality between the offense and the sanction. The second concerns the guarantees available after the sanction is imposed, whether through administrative remedies or judicial review, which constitutes the ultimate safeguard against unlawful disciplinary decisions. The study concludes that disciplinary guarantees for public employees are not merely procedural formalities but essential safeguards that ensure the fairness of administrative decisions and strike a balance between the public interest and individual rights. It also recommends strengthening the independence of disciplinary investigation bodies, expanding the scope of judicial review, and obligating the administration to provide detailed reasoning for its disciplinary decisions, thereby reinforcing the principle of legality and protecting the rights of public employees.

Keywords: Public Employee, Disciplinary Sanctions, Procedural Guarantees, Principle of Legality.

هذه المجلة مفتوحة الوصول و جميع البحوث مفهرسة في هذه



معلومات البحث	
القسم: القانون	تاريخ الاستلام: ٢٠٢٥ يوليو ١١
تاريخ النشر: ٢٠٢٥ سبتمبر ١	تاريخ القبول: ٢٠٢٥ أغسطس ٢٨

ضمانات الموظف العام في مواجهة الجزاءات التأديبية

أ.م.د. علي حمزة عباس

كلية القانون - جامعة الإسراء

الايمل: ALI.HAMZA@ESRAA.EDU.IQ

الملخص

تُعد الضمانات المقررة للموظف العام في مواجهة الجزاءات التأديبية من الركائز الأساسية لتحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة في فرض الانضباط داخل المرافق العامة، وبين حماية الحقوق الوظيفية للموظف العام من تعسف السلطة التأديبية، إذ أن منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة في المجال التأديبي قد يفتح المجال لإساءة استعمال السلطة، ومن هنا تبرز أهمية هذه الضمانات باعتبارها أداة لتحقيق العدالة الإدارية وضمان احترام مبدأ سيادة القانون. وقد تناول هذا البحث الضمانات المقررة للموظف العام من خلال مرحلتين أساسيتين، الأولى تتعلق بالضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي، وفي مقدمتها التحقيق التأديبي، وحق الموظف في الدفاع، وتسبب القرار، ومبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء، أما المرحلة الثانية فتتعلق بالضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء، سواء من خلال التظلمات الإدارية أو عبر الرقابة القضائية التي تعد الحصن الأخير لحماية الموظف العام من القرارات غير المشروعة. وقد خلص البحث إلى أن الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام ليست مجرد إجراءات شكلية، وإنما تمثل ضمانات جوهرية تكفل عدالة القرار الإداري وتحقق التوازن بين الصالح العام والحقوق الفردية، كما أوصى البحث بضرورة تعزيز استقلال جهات التحقيق التأديبي، وتوسيع نطاق الرقابة القضائية، وإلزام الإدارة بالتسبب المفصل لقراراتها التأديبية، بما يرسخ مبدأ المشروعية ويحمي حقوق الموظف العام.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام، الجزاءات التأديبية، الضمانات الإجرائية، مبدأ المشروعية.

مقدمة:

تُعتبر الوظيفة العامة انعكاساً مباشراً لسلطة الدولة وسيادتها، إذ تقوم على أساس أن الموظف العام هو الأداة التنفيذية التي تُمارس من خلالها الإدارة أنشطتها اليومية وتترجم عبرها سياساتها العامة إلى واقع عملي يلمسه المواطن في حياته، ومن ثم فإن مركز الموظف العام يتميز بخصوصية قانونية تفرضها طبيعة المهام التي يباشرها، الأمر الذي جعله يخضع لنظام قانوني استثنائي يختلف عن القواعد العامة المطبقة على الأفراد في علاقاتهم الخاصة، بما يضمن تحقيق مصلحة المجتمع والمحافظة على انتظام سير المرافق العامة.

هذا المركز الخاص للموظف العام يقترن بمجموعة من الواجبات والالتزامات التي تُعد جزءاً لا يتجزأ من طبيعة الوظيفة، حيث يُلزم الموظف بالانضباط واحترام القواعد القانونية واللوائح الإدارية، فضلاً عن أداء عمله بإخلاص وتجرد بعيداً عن الأهواء والمصالح الشخصية، وفي المقابل منح القانون للإدارة سلطة تقديرية واسعة في مراقبة سلوك الموظفين ومحاسبتهم متى وقع منهم إخلال أو تقصير يمس المرفق العام، وهو ما يشكل أساس النظام التأديبي بوصفه إحدى الدعائم الجوهرية لضمان فاعلية الجهاز الإداري.

السلطة التأديبية التي تملكها الإدارة ليست غاية في ذاتها، وإنما وسيلة لضبط النظام الوظيفي وصون المصلحة العامة، ولذلك فهي تُمارس في إطار قانوني محدد يوازن بين ضرورات الحفاظ على الانضباط داخل المرفق العام وضمان حماية حقوق الموظف، فمنح الإدارة سلطة توقيع الجزاءات التأديبية يقابله التزامها باحترام الضوابط المقررة لمباشرة هذه السلطة، حتى لا تتحول إلى أداة للتعسف أو الانتقام أو إساءة استعمال السلطة.

وتتعدد الجزاءات التأديبية التي يمكن أن توقع على الموظف العام بحسب جسامة المخالفة المرتكبة، فتتراوح بين الإنذار والخصم من الأجر مروراً بالوقف عن العمل وخفض الدرجة الوظيفية، وصولاً إلى الفصل من الخدمة، ورغم هذا التدرج في الخطورة، فإن جميع هذه الجزاءات تمس المركز القانوني للموظف وتؤثر على مستقبله الوظيفي والمهني، وهو ما يستلزم إحاطتها بمجموعة من الضمانات التي تكفل مشروعيتها وعدالتها.

هذه الضمانات لا تقتصر على الشكلية منها مثل وجوب التحقيق أو تمكين الموظف من الدفاع، وإنما تمتد لتشمل ضمانات موضوعية كالتناسب بين المخالفة والجزاء، وحظر مضاعفة العقوبة عن الفعل الواحد، وعدم جواز توقيع الجزاء إلا من السلطة المختصة قانوناً، وهي بذلك تُشكل سياجاً قانونياً يحول دون انحراف الإدارة في استعمال سلطتها التأديبية، ويضمن أن يكون الجزاء وسيلة للإصلاح لا أداة للإيذاء.

وإذا كان الموظف العام يتمتع بضمانات سابقة قبل توقيع الجزاء، فإنه كذلك يتمتع بضمانات لاحقة تتيح له الطعن في القرار التأديبي متى رأى أنه صدر على غير أساس صحيح من القانون أو

انطوى على مخالفة لمبدأ المشروعية، وتتجلى هذه الضمانات في التظلم الإداري أمام الجهة الرئاسية المختصة، فضلاً عن اللجوء إلى القضاء الإداري الذي يمثل الحصن الأخير لحماية الموظف من القرارات غير المشروعة.

لذلك فإن دور القضاء الإداري في هذا المجال يكتسب أهمية خاصة، إذ يمارس رقابة دقيقة على مشروعية القرارات التأديبية من حيث الاختصاص والشكل والسبب والانحراف بالسلطة، كما يمتد إلى رقابة التناسب بين المخالفة والجزاء، بما يعكس حرصه على تحقيق العدالة التأديبية وصون الحقوق الوظيفية للموظف العام. ومن خلال أحكامه، أرسى القضاء الإداري مبادئ مستقرة تشكل ضمانات عملية وفعالة في مواجهة تعسف الإدارة.

وعلى ضوء ذلك، يظهر أن الضمانات المقررة للموظف العام في مواجهة الجزاءات التأديبية ليست مجرد قواعد إجرائية صورية، وإنما هي جوهرية تمثل الترجمة العملية لمبدأ سيادة القانون في المجال الإداري، وتعكس التوازن الدقيق بين حماية الصالح العام وضمان حقوق الفرد، فالوظيفة العامة ليست امتيازاً للإدارة وحدها، بل هي رابطة قانونية متبادلة بين الدولة وموظفيها، تقوم على أساس الالتزام بالواجبات الوظيفية مقابل التمتع بالحقوق والضمانات التي تكفل العدالة وتحقق الاستقرار الوظيفي.

أولاً: أهمية البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث في أنه يتناول جانباً دقيقاً من النظام القانوني للوظيفة العامة، وهو جانب الضمانات المقررة للموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية للإدارة، فالموظف العام يمثل الأداة الأساسية التي تدور بها عجلة المرافق العامة، وحمايته من التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة التأديبية يعد ضرورة لضمان كفاءة الأداء الإداري واستقرار العلاقة الوظيفية، ومن ثم فإن دراسة هذه الضمانات لا تقتصر على كونها مسألة قانونية نظرية، بل هي مسألة ذات أثر عملي مباشر على حماية الحقوق الفردية وصيانة المصلحة العامة في آن واحد.

وتبرز أهمية الموضوع كذلك في كونه يعكس التوازن الدقيق بين مصلحتين متعارضتين في الظاهر متكاملتين في الجوهر: مصلحة الإدارة في فرض الانضباط داخل أجهزتها بما يضمن انتظام سير المرافق العامة، ومصلحة الموظف العام في التمتع بحقوقه الوظيفية بعيداً عن أي تعسف أو انحراف بالسلطة، هذا التوازن يمثل جوهر العدالة الإدارية، ويعد أساساً للحكم الرشيد القائم على سيادة القانون وضمان عدم تغول السلطة على حقوق الأفراد، وهو ما يجعل من دراسة الضمانات التأديبية مدخلاً ضرورياً لفهم مدى احترام الإدارة للمشروعية في ممارستها لسلطتها التأديبية.

ولا تقتف أهمية البحث عند حدود الإطار القانوني الداخلي، بل تمتد إلى البعد المقارن من خلال الاطلاع على المبادئ العامة التي أقرها القضاء الإداري في العديد من النظم القانونية، والتي أرسى قواعد مستقرة في مجال الضمانات التأديبية مثل مبدأ حق الدفاع، والتناسب بين المخالفة والجزاء، وتسبب القرار الإداري. ومن خلال ذلك، يساهم البحث في إثراء الفقه القانوني وتقديم رؤية تحليلية

متعمقة تساعد المشرع والإدارة على تعزيز منظومة الضمانات التأديبية، بما يحقق العدالة الوظيفية ويرسخ ثقة الموظف في حماية القانون له حال تعرضه لأي جزاء تأديبي.

ثانياً: أهداف البحث:

ينطلق هذا البحث من هدف رئيسي يتمثل في الإجابة عن التساؤل الآتي: إلى أي مدى توفر الضمانات المقررة للموظف العام في مواجهة الجزاءات التأديبية حماية حقيقية لحقوقه الوظيفية، وفي الوقت ذاته تحقق متطلبات الإدارة في الحفاظ على الانضباط داخل المرافق العامة؟ ولتحقيق هذا الهدف، يسعى البحث إلى بلوغ ثلاثة أهداف فرعية هي:

- ١- الكشف عن الضمانات الشكلية والموضوعية السابقة على توقيع الجزاء التأديبي، وبيان أهميتها في منع التعسف الإداري.
- ٢- إبراز الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء، سواء من خلال التظلم الإداري أو عبر الرقابة القضائية، باعتبارها وسيلة لمراجعة مشروعية القرار.
- ٣- تقييم مدى فعالية النظام القانوني القائم في إرساء التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الموظف، مع تحديد أوجه القصور التي تستدعي الإصلاح والتطوير.

ثالثاً: إشكالية البحث:

- تتمحور إشكالية هذا البحث حول التساؤل الرئيسي الآتي:
- إلى أي مدى تكفل الضمانات المقررة للموظف العام في مواجهة الجزاءات التأديبية حماية فعالة لحقوقه الوظيفية، مع الحفاظ على مصلحة الإدارة في فرض الانضباط الوظيفي؟
- ويقرع عن هذا التساؤل الرئيسي عدد من التساؤلات الفرعية، أهمها:
- ١- ما طبيعة الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام، وما الضوابط التي تحكم مشروعيتها؟
 - ٢- ما هي الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي التي تكفل عدالة القرار الإداري؟
 - ٣- ما دور التظلم الإداري والرقابة القضائية في حماية الموظف العام من القرارات التأديبية غير المشروعة؟
 - ٤- إلى أي مدى تُعد المنظومة التأديبية القائمة كافية لتحقيق التوازن بين مقتضيات المرفق العام وحقوق الموظف؟

رابعاً: منهج البحث:

اعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي الوصفي، من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة للنظام التأديبي للموظف العام وبيان مقاصدها، إلى جانب الاستعانة بالمنهج المقارن من خلال استعراض بعض المبادئ القضائية المقارنة التي أرسى قواعد مؤثرة في مجال الضمانات التأديبية. كما تم توظيف المنهج النقدي لتقييم مدى فعالية هذه الضمانات، والكشف عن أوجه القصور في التطبيق العملي، بما يسهم في اقتراح سبل تطوير المنظومة التأديبية.

خامسا: خطة البحث سوف نتناول هذا البحث من خلال تقسيمه الي مبحثين:

المبحث الاول : الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الأول: ضمانات التحقيق التأديبي وحق الدفاع.

المطلب الثاني: مبدأ التناسب وتسبب القرار التأديبي.

المبحث الثاني : الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الأول: التظلمات الإدارية كوسيلة لحماية الموظف العام.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على القرارات التأديبية.

المبحث الأول

الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي

تمهيد وتقسيم:

يُعد احترام الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي حجر الأساس في حماية الموظف العام من أي تعسف قد يطال مركزه القانوني، إذ تمثل هذه الضمانات المرحلة الأولى التي تتجسد فيها مبادئ العدالة الإدارية، فالجزاء التأديبي لا يُعد مشروعاً إلا إذا بُني على إجراءات صحيحة تضمن للموظف حقه في مواجهة الاتهام والدفاع عن نفسه، وتُلزم الإدارة باعتماد أسباب قانونية جدية عند إصدار قرارها، ومن ثم فإن هذه الضمانات تترجم عملياً مبدأ المشروعية وتؤكد أن السلطة التأديبية ليست سلطة مطلقة، وإنما مقيدة بحدود القانون ومقاصده.

وتتنوع هذه الضمانات السابقة بين ما يتعلق بالإجراءات التحقيقية من حيث وجوب فتح تحقيق عادل يمكّن الموظف من الدفاع وتقديم دفعه، وما يرتبط بمضمون القرار التأديبي من حيث ضرورة تناسب الجزاء مع المخالفة ووجوب تسببه حتى يمكن الرقابة عليه لاحقاً، وبناءً على ذلك، سيُقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول ضمانات التحقيق التأديبي وحق الدفاع بوصفها ضمانات إجرائية أساسية، ثم نعرض في المطلب الثاني لمبدأ التناسب وتسبب القرار التأديبي باعتبارها ضمانات موضوعية تهدف إلى تحقيق العدالة الوظيفية ومنع الانحراف بالسلطة.

المطلب الأول

ضمانات التحقيق التأديبي وحق الدفاع

يُعد التحقيق التأديبي من أهم المراحل الإجرائية التي تسبق توقيع الجزاء على الموظف العام، إذ يمثل الأداة التي تتحقق من خلالها الإدارة من نسبة المخالفة إلى الموظف وإثباتها أو نفيها على نحو قانوني، فالإدارة، وإن كانت تتمتع بسلطة تقديرية في ممارسة صلاحياتها التأديبية، إلا أنها مُلزّمة بالالتزام بإجراءات محددة تكفل للموظف مواجهة ما يُنسب إليه في إطار من العدالة والشفافية^(١).

(١) د. عمرو بركات: السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، مكتبة النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ٢٥٣.

ويكتسب التحقيق التأديبي أهميته من كونه يوازن بين مصلحتين: مصلحة الإدارة في الكشف عن حقيقة المخالفة والحفاظ على الانضباط، ومصلحة الموظف في ألا يُدان أو يُعاقب إلا بعد الاستماع إليه وتمكينه من الدفاع، ومن ثم فإن أي جزاء تأديبي يُوقع دون تحقيق سليم يظل مشوباً بعدم المشروعية، ويُعرض قرار الإدارة للإلغاء القضائي^(١).

وعلى هذا الأساس، فإن أولى الضمانات التي يجب توفيرها للموظف هي وجوب إجراء التحقيق قبل توقيع الجزاء، حيث لا يجوز اتخاذ أي إجراء عقابي في غياب التحقيق إلا في الحالات البسيطة التي يجيزها القانون على سبيل الاستثناء، فغياب التحقيق يُفقد القرار التأديبي مقوماته الأساسية ويجعله أقرب إلى القرار التعسفي منه إلى القرار الإداري المشروع^(٢).

كما يُشترط في التحقيق أن يُجرى من قبل سلطة مختصة قانوناً، بحيث يُبطل أي إجراء يصدر عن غير الجهة المخولة بالتحقيق، ويُعزى ذلك إلى أن الاختصاص في المجال التأديبي ليس مجرد إجراء شكلي، بل هو عنصر جوهري من عناصر المشروعية، فالتحقيق الصادر عن سلطة غير مختصة يترتب عليه بطلان الجزاء اللاحق عليه، لانتفاء الركيزة القانونية التي يقوم عليها^(٣).

ويجب أن يتم التحقيق وفق إجراءات محددة تكفل الجدية والحياد، بحيث لا يتحول إلى مجرد إجراء صوري يُراد به استكمال الشكل دون الوصول إلى الحقيقة، ومن ثم يتعين أن يتضمن التحقيق سماع أقوال الموظف، وإثباتها بمحضر رسمي، مع تمكينه من الاطلاع على الأدلة والبيانات التي تستند إليها الإدارة، ويُعتبر حق الدفاع من أبرز الضمانات المرتبطة بالتحقيق التأديبي، إذ لا يمكن للموظف أن يواجه التهم الموجهة إليه على نحو عادل ما لم يُمنح الفرصة الكاملة لعرض دفعه وأدلته، ويتحقق هذا الحق من خلال تمكين الموظف من الرد على ما نسب إليه كتابة أو شفاهة، ومنحه مهلة مناسبة لتقديم مذكراته الدفاعية^(٤).

كما يمتد حق الدفاع ليشمل حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ أو من يختاره من زملائه لتمثيله أو مساعدته في الدفاع، ورغم أن هذا الحق قد يرد عليه بعض القيود التنظيمية، إلا أنه يظل في جوهره تعبيراً عن مبدأ أساسي في العدالة الإدارية، هو أن الموظف لا يواجه سلطات الإدارة منفرداً دون سند قانوني أو مهني يعضده، ومن الضمانات الجوهرية أيضاً ضرورة مواجهة الموظف بالتهم الموجهة إليه

(١) د. عبد الفتاح عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ٢٤٦.

(2) Gaston Jèze, Les principes généraux du droit administratif, Paris, Sirey, 1980, p. 245.

(٣) د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٥٥٦.

(4) Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, Paris, Dalloz, 1993, p. 512.

بصورة واضحة ومحددة، بحيث يتمكن من إعداد دفاعه على نحو صحيح، فالتعميم أو الغموض في توجيه الاتهام يؤدي إلى إهدار حق الدفاع ويُعرض القرار التأديبي للبطلان عند الطعن عليه^(١).

إلى جانب ذلك، فإن الموظف يجب أن يُمكن من الاطلاع على المستندات والأدلة التي تستند إليها الإدارة في توجيه الاتهام، إذ لا يتحقق الدفاع الفعلي إلا بمعرفة عناصر الاتهام كاملة، وقد أقر الفقه والقضاء الإداري في العديد من النظم القانونية بأن حرمان الموظف من الاطلاع يُخل إخلالاً جسيماً بحقه في الدفاع، ويُعد سبباً كافياً لإلغاء الجزاء، ويُشترط كذلك أن يكون التحقيق مكتوباً، إذ يهدف ذلك إلى توثيق كافة الإجراءات المتخذة، وتثبيت أقوال الموظف وما يدلي به من دفوع أو ملاحظات، فالمحاضر المكتوبة تمثل ضماناً مزدوجة، من ناحية للإدارة لإثبات سلامة إجراءاتها، ومن ناحية أخرى للموظف لإثبات ما قدمه من دفاع أمام القضاء عند الطعن في القرار^(٢).

ومن الضمانات المكملة لحق الدفاع، أن يتم التحقيق في أجواء من الحياد والنزاهة، بعيداً عن أي مؤثرات شخصية أو ضغوط إدارية قد تمس موضوعيته، فالتحقيق التأديبي ليس مجرد إجراء داخلي، وإنما هو آلية قانونية لها آثار عميقة على المركز الوظيفي للموظف، ومن ثم يجب أن يُجرى في إطار يضمن الحياد الكامل^(٣).

كما أن التحقيق ينبغي أن يُستكمل خلال مدة زمنية معقولة، فلا يُترك الموظف معلقاً لفترات طويلة دون حسم، لأن ذلك يؤدي إلى المساس بمصالحه المادية والمعنوية، بل ويُخل بمبدأ اليقين القانوني، وقد شدد القضاء الإداري في العديد من أحكامه على ضرورة البت في التحقيقات التأديبية دون ماطلة غير مبررة، إضافة إلى ذلك، يجب أن يُخطر الموظف بموعد جلسات التحقيق قبل انعقادها بوقت كاف، حتى يتسنى له الحضور والاستعداد للدفاع، ويُعتبر الإخطار المسبق إجراءً أساسياً يترتب على إغفاله بطلان التحقيق برمته، لما يشكله من إخلال واضح بحق الدفاع^(٤).

ويلاحظ أن بعض التشريعات نصّت صراحة على أن أي جزاء يُوقع على الموظف دون تحقيق أو دون تمكينه من الدفاع يكون باطلاً، وهو ما يؤكد الطابع الإلزامي لهذه الضمانات، فهي ليست مجرد مسألة تنظيمية، وإنما تمثل التزاماً جوهرياً يرتبط بشرعية القرار التأديبي ذاته^(٥).

(1) Georges Vedel, Droit administratif, Paris, PUF, 1958, p. 339.

(2) André de Laubadère, Traité de droit administratif, Paris, LGDJ, 1963, p. 421.

(٣) د. محمد ماجد: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧، ص ٥٤٠.

(٤) د. سعيد مقدم: الوظيفة العامة بين التطور والتحول، ديوان المطبوعات الجامعية، ٢٠١٠، ص ١٣٣.

(٥) د. عبد العزيز محمد: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٨ ابريل ٢٠١٩، ص ٥٧٣ وما بعدها.

ويترتب على إغفال الإدارة ل ضمانات التحقيق وحق الدفاع نتائج قانونية مهمة، في مقدمتها إمكانية الطعن في القرار التأديبي أمام القضاء الإداري، حيث يُعد ذلك خرقاً لمبدأ المشروعية. كما قد يؤدي إلى إلغاء الجزاء مع ما يترتب على ذلك من آثار مالية ووظيفية لصالح الموظف^(١).

وفي هذا الإطار، يُمكن القول إن ضمانات التحقيق التأديبي وحق الدفاع تمثل الركيزة الأولى التي تحمي الموظف العام من تعسف الإدارة، وتُجسد مبدأ سيادة القانون في المجال التأديبي. فهي تُعطي التحقيق طابعاً قضائياً شبه مستقل داخل العملية الإدارية، وتجعله أكثر من مجرد إجراء شكلي، بل ضماناً أساسية لتحقيق العدالة التأديبية^(٢).

وأخيراً، فإن هذه الضمانات لا تخدم مصلحة الموظف وحده، وإنما تخدم مصلحة الإدارة أيضاً، إذ تجعل قراراتها أكثر مشروعية وقوة أمام القضاء، وتُعزز ثقة الموظفين في عدالة النظام التأديبي، وبالتالي فإن التزام الإدارة بهذه الضمانات يُعد استثماراً في استقرار المرفق العام وجودة أدائه، ويؤكد الطابع القانوني المنضبط للوظيفة العامة.

المطلب الثاني

مبدأ التناسب وتسبب القرار التأديبي

تأتي فكرة التناسب في المجال التأديبي باعتبارها قيداً موضوعياً على سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات، يقتضي إقامة موازنة دقيقة بين جسامة المخالفة المنسوبة إلى الموظف وبين نوع الجزاء وحدته وآثاره على مركزه القانوني، فالتناسب لا يقتصر على مقارنة حسابية جامدة بين خطأ وجزاء، بل هو معيار مركّب يأخذ في الاعتبار طبيعة الواجب الوظيفي المُخلّ به، ودرجة الضرر الذي أصاب المرفق العام أو الجمهور، وحالة الموظف الذاتية وسجله المهني، والظروف الملابسة لارتكاب الفعل، ومن ثم فإن أي عقوبة لا تقوم على هذا الميزان الدقيق تُصبح عُرضة للإلغاء أمام رقابة المشروعية^(٣).

وفي ذلك قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بأنه "لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة... تبين أن مجلس الانضباط العام خفض العقوبة من الفصل إلى التوبيخ مما جعل العقوبة المفروضة بحق المميز لا تتسجم مع جسامة الفعل المرتكب منه وأن وقوع الصلح بين المعارض وبين الموظف المعتبرى عليه لا يعد سبباً لتخفيض العقوبة، ذلك أن الغاية من فرض العقوبات هي لضمان سير المرافق العامة والتزام الموظف بالقانون"^(٤).

(١) د. علي جمعة: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة، ٢٠٠٤، ص ٣٣٨.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، ٢٠٠٣، ص ١٤٢.

(٣) د. محمد صباح: تقدير العقوبة التأديبية في القانون العراقي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٦، ص ٨٣.

(٤) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٦٢٩ / انضباط تمييز / ٢٠١٢ تاريخ ٩ . ١٢ . ٢٠١٢.

يتجسّد مبدأ التناسب أيضًا في التزام الإدارة ببيان الأسباب الجوهرية التي دعتها إلى اختيار جزاء معيّن من بين سلّم العقوبات المتاحة، إذ إن التسبب هو الوجه الإجرائي للتناسب، يُظهر كيف انتقلت الإدارة من وقائع محددة إلى تقرير جزاء بعينه، عبر مسار استدلاّلي قابل للفحص القضائي، ومن دون تسبب كافٍ، يغدو القرار التأديبي بلا بوصلة قانونية، ويستحيل على القاضي متابعة سلامة تقدير الإدارة أو التحقق من كون الجزاء كان ضروريًا ومتناسبًا مع خطورة الفعل المرتكب^(١).

وتتطلب الملاءمة التأديبية أن تُفحص عناصر متدرجة، تبدأ من التكييف القانوني الدقيق للوقائع المنسوبة إلى الموظف، مرورًا بتمييز ما إذا كانت المخالفة عمدية أم غير عمدية، وانتهاءً بتقدير أثرها الفعلي أو المحتمل على سير المرفق العام، كما ينبغي وزن الاعتبارات الشخصية والمهنية: طول مدة الخدمة، السجل التأديبي السابق، وضغوط العمل أو ملاساته، فهذه العناصر ليست مجاملات بل محدّدات موضوعية تفرضها العدالة الوظيفية^(٢).

ويقتضي التناسب كذلك ضبط العلاقة بين نوع المخالفة ونوع الجزاء، فالمخالفات الشكلية البسيطة ينبغي أن تتجه نحو الجزاءات الأخف (كتنبيه أو إنذار أو خصم محدود)، بينما المخالفات التي تمس النزاهة أو سلامة المرفق أو أمنه قد تستدعي جزاءات أشدّ، غير أن هذا الضبط لا يعني آلية صمّاء، بل إطارًا مرئيًا تُسنده معايير مبدئية وتفصيلات تنظيمية تراعي الفروق الفردية وتمنع في الوقت ذاته التفاوت غير المبرّر بين الحالات المتماثلة^(٣).

ومن تجليات التناسب أن قرار الجزاء لا يُفهم إلا في ضوء بدائله الممكنة التي كان يمكن أن تعتمد عليها الإدارة ولم تفعل، فالإحالة إلى بدائل أخفّ ثم تبرير العدول عنها نحو جزاء أشدّ يكشفان عن فحص جدي لملاءمة العقوبة، ويقلّصان شبهة التعسف، وهنا تُصبح كتابة الأسباب أداة لإظهار أنّ الإدارة لم تتحرّك بردّ فعل انفعالي، بل بعد تقدير مُحكم لفعالية كل جزاء في إصلاح الخلل ومنع تكراره^(٤).

ويُعدّ التسبب جسر الانتقال من وقائع ثابتة إلى نتيجة تأديبية، ومن ثمّ ينبغي أن يتضمن ثلاثة مكونات أساسية: عرضًا دقيقًا للوقائع المثبتة بالأدلة، وتكييفًا قانونيًا يربط هذه الوقائع بالواجبات الوظيفية المقررة نظامًا، ثم تحليلًا مقارنًا يُظهر سبب اختيار الجزاء المعيّن دون سواه في ضوء معايير التناسب، وكلما كان هذا الجسر واضحًا ومتناسكًا، تقلّصت مساحة الجدل حول مشروعية القرار وتدخل القضاء في ملاءمته^(٥).

(1) Georges Vedel, Droit administratif, opcit, p. 341.

(٢) د. ماجد راغب: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤، ص ٣٦٣.

(٣) د. منصور إبراهيم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، طبعة الشرق ومكتبتها، ١٩٨٤، ص ٣٣٠.

(٤) د. عبد الفتاح عبد البر: الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

(٥) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٦٠٩.

كما يُسهم التسبب الكافي في تعزيز الثقة الإجرائية لدى الموظف وباقي المتعاملين مع الإدارة، إذ يُبين أن الجزاء لم يُتخذ لمجرد الرغبة في العقاب، بل بُني على مسوغات عقلانية قابلة للتدقيق، وهذا البعد الإجرائي للتسبب ليس مسألة شكلية، بل هو ركن من أركان الحكم الرشيد، لأنه يُمكن المخاطبين بالقرار من فهم منطق الإدارة، ويُيسر عليهم ممارسة حقهم في التظلم أو الطعن عند الاقتضاء^(١).

ويرتبط مبدأ التناسب بمعيار الإثبات في المجال التأديبي؛ فكلما كان أساس الوقائع للقرار هُشاً أو مُلتبساً، تُعين على الإدارة أن تتجنب الجزاءات القاسية، وإلا عُدّ قرارها مشوباً بعبب السبب أو الخطأ البين في التقدير، لذا يقتضي التسبب الجيد بيان مصادر الدليل ودرجته، وكيفية ترجيح الإدارة بين أقوال متعارضة، ولماذا رأت أن الأدلة تكفي لبلوغه درجة اليقين الإداري الكافي لتسويغ الجزاء، ولا يحقق التسبب غايته إذا اكتفى بصيغ إنشائية عامة من قبيل لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة أو لعدم الانضباط من دون بيان الوقائع والأسباب التي استندت إليها الإدارة في تقدير الجزاء، فمثل هذه العبارات تُفرغ التسبب من محتواه وتحوّله إلى ستار شكلي، أما التسبب الفعّال فهو الذي يُميّز بين عناصر مُثبتة وأخرى مُخفّفة، ويشرح لماذا لم تكن الجزاءات الأخفّ كافية في الحالة الماثلة^(٢).

وثمة بعدٌ زمنيّ للتناسب ينبغي التنبه له؛ فالتأخر غير المبرر في فتح التحقيق أو في إصدار الجزاء قد يقتضي إعادة وزن شدّة العقوبة، لأن طول المدة قد يُقلّل من الحاجة التأديبية إلى الردع الفوري، ويُعزّز الاعتبارات الإصلاحية على العقابية، وهنا يتداخل التناسب مع مبدأ الأمن القانوني وتوقعات الموظف المشروعة في استقرار مركزه بعد مضي زمنٍ معقول، ويمتد التناسب إلى وجوب اتساق الجزاءات عبر الحالات المتشابهة داخل الجهة الإدارية الواحدة، إذ إن الاختلافات غير المبررة قد تخلق تمييزاً فعلياً يمسّ مبدأ المساواة بين الموظفين. لذلك، يستحسن أن تحتفظ الإدارة بسجلٍ داخلي يوضح سُلم الجزاءات المطبّقة في وقائع مماثلة، ويبين أسباب الانحراف المبرّر عند الضرورة، على أن ينعكس ذلك في التسبب^(٣).

ولئن كانت الإدارة تتمتع بهامش تقدير في اختيار الجزاء، فإن هذا الهامش ليس مطلقاً، فهو مقيد بقيود قانونية أبرزها التناسب، ويخضع لرقابة قضائية تتراوح بين الرقابة المحدودة على الخطأ البين في التقدير والرقابة العادية التي تفحص الملاءمة في ضوء المعايير المُعلنة في القرار، وكلما كان التسبب غنياً ومفصلاً، تقلص نطاق الشك وتراجعت احتمالات إلغاء القرار.

وتكشف التجربة المقارنة عن أن القضاء الإداري طوّر أدوات معيارية لفحص التناسب، من بينها اختبار الملاءمة، واختبار الضرورة، واختبار العبء غير المتكافئ على مركز الموظف، فالعقوبة التي

(1) André de Laubadère, Traité de droit administratif, opcit, p. 430.

(٢) د. عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٣، ص ٤١١.

(٣) د. عمار عباس: أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٦، ص ٢٢.

تفوق بشكل جليّ ما تستلزمه خطورة الفعل تُعدّ مرشحة للإلغاء لعدم التناسب، ويُترجم هذا المنطق في الواقع العملي إلى تسبب يُظهر أن الإدارة اختارت أقلّ الوسائل تقييداً للمركز الوظيفي بما يحقق غاية الانضباط، وتبلغ أهمية التسبب ذروتها حين يتعلّق الأمر بعقوبات جسيمة كالعزل أو خفض الدرجة، إذ ينبغي حينئذٍ أن يتضمن القرار منطقاً تعليلياً مضاعفاً يُظهر خطورة الفعل، ويدحض البدائل الأخفّ، ويبين الآثار المتوقعة على المرفق إذا لم يُتخذ الجزاء الأشدّ، فالتناسب هنا ليس شعاراً، بل خريطة قرار مكتوبة تستحضر المبادئ وترز المصالح وتبرهن على ضرورة المسار المتخذ^(١).

ويمكن للمحكمة الإدارية، عند نظر الطعون، أن تعتبر قصور التسبب قرينة على اختلال التناسب، فغياب البيان الكافي للأسباب يحجب عن القاضي المادة التي يُجري عليها رقابته، ويجعله أكثر ميلاً لإلغاء الجزاء أو إعادته إلى الإدارة لإعادة التقدير، وبالمقابل، فإن قراراً مُعللاً تعليلًا وافيًا يُيسر على القاضي تتبّع المسار المنطقي للإدارة، وقد يقنعه بعدم الحاجة إلى استبدال الجزاء أو نقضه^(٢).

كما أن مبدأ التناسب يرتبط بنظرية عدم الجمع بين العقوبات، فمعاينة الموظف مرتين عن الفعل ذاته ولو تحت مسميات تنظيمية مختلفة يُخلّ بالتناسب ويُعدّ صورة من صور التعسف، وهنا يتعين على التسبب أن يوضّح وحدة الواقعة التأديبية، وأن يبين كيف تجنّبت الإدارة تضخيم الأثر التأديبي عبر تراكم الجزاءات أو تداخلها على نحو يجاوز مقتضى الانضباط، ويستدعي التناسب مراعاة البيئة التنظيمية والموارد المتاحة وظروف العمل التي قد تُسهم في وقوع المخالفة، فحيث تثبت أعباء غير معتادة أو نقص في الوسائل أو ضغط زمني استثنائي، فإن ذلك يُعدّ عنصراً مُخفّفاً ينبغي أن ينعكس على شدة العقوبة، والتسبب الجيد هو الذي لا يكتفي بإثبات المخالفة، بل يضعها في سياقها المؤسسي حتى لا تكون العقوبة عقاباً على قصور تنظيمي لا يُنسب للموظف وحده^(٣).

ويتفاعل التناسب مع مبدأ النزاهة والحياد، فكلما ظهرت شبهة خصومة شخصية أو تضارب مصالح لدى متخذ القرار، وجب أن يكون التسبب أدقّ وأغزر تفصيلاً لإظهار أن الجزاء لم يتأثر بهذه العوامل، وأن المعيار الذي اعتمدته الإدارة معيار موضوعي قابل للتحقق، ومن دون ذلك، تنفتح أبواب الطعن بسبب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، ويفرض منطق التناسب نظاماً للانضباط يبدأ بإجراءات تصحيحية وتوجيهية قبل الوصول إلى العقوبات الأشدّ، ما لم تكن المخالفة بطبيعتها جسيمة على نحو يستدعي الردع الفوري، وهنا يتعيّن أن يُظهر التسبب أن الإدارة جرّبت أو قيّمت جدوى الوسائل الأخفّ قبل تصعيد الجزاء، وأن التصعيد كان ضرورة لتحقيق غاية الانضباط^(٤).

(1) René Chapus, Droit administratif général, Paris, Montchrestien, 2001, p. 1042.

(٢) د. عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص ٤٠٧.

(٣) أ. ماهر محمود: النظام التأديبي المخالف ومدى تأثيره بسلطة الإدارة والقضاء في القانون العراقي والمصري، دراسة مقارنة، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، المجلد ٥٨، العدد ٢، فبراير ٢٠٢٥، ص ٤٣٢.

(٤) د. عبد الفتاح عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٦٥.

وبذلك، فإن مبدأ التناسب وتسبب القرار التأديبي يُشكّلان معاً منظومة ضمانية متكاملة: الأول يضبط محتوى الجزاء وحدّته وآثاره، والثاني يكشف منطق الإدارة ويجعله قابلاً للمساءلة والمراجعة، وبهما تتحقق المعادلة الدقيقة بين مقتضيات سير المرافق بانتظام واطراد وبين صون الحقوق الوظيفية للموظف العام، بما يعزّز ثقة العاملين والجمهور في عدالة النظام التأديبي ومشروعيته.

المبحث الثاني

الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي

تمهيد وتقسيم:

تُعد الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي امتداداً طبيعياً للضمانات السابقة عليه، إذ إن المشروعية الإجرائية لا تكتمل إلا إذا أُتيح للموظف وسيلة لمراجعة القرار التأديبي بعد صدوره، فمرحلة ما بعد توقيع الجزاء ليست مجرد إجراء شكلي، وإنما هي صمام أمان يهدف إلى ضمان عدم تحوّل السلطة التأديبية إلى سلطة تعسفية، ذلك أن الخطأ في التقدير أو في تطبيق القانون يظل وارداً مهما بلغت دقة التحقيق أو وضوح التسبب، ومن ثم يبرز الدور الحاسم للآليات اللاحقة التي تتيح تصحيح القرار أو الحد من آثاره.

وبالنظر إلى تنوع هذه الضمانات اللاحقة، يمكن تقسيمها إلى صورتين أساسيتين: الأولى التظلم الإداري الذي يُمكن الموظف من طلب مراجعة القرار داخل الجهة الإدارية ذاتها أو أمام سلطة إدارية أعلى، وهو بذلك يشكّل ضماناً داخلية لإصلاح ما قد يشوب القرار من عيوب، أما الصورة الثانية فهي الطعن القضائي الذي يتيح للموظف عرض النزاع على جهة قضائية مستقلة للتحقق من مشروعية القرار التأديبي وملاءمته. وعلى هذا الأساس، سيُخصّص المطلب الأول لدراسة التظلم الإداري كضمانة أولية، في حين يتناول المطلب الثاني الطعن القضائي باعتباره الضمانة الأساسية والأكثر فاعلية في صون حقوق الموظف العام.

المطلب الأول

التظلمات الإدارية كوسيلة لحماية الموظف العام

تحتل التظلمات الإدارية مكانة بارزة في منظومة الضمانات التأديبية، إذ تشكل أداة داخلية لمراجعة القرارات التي قد تمس بحقوق الموظف العام، وتمنحه فرصة لإعادة النظر في قرار قد يكون صدر في غمرة استعجال أو تقدير غير دقيق من الإدارة، فالتظلم ليس مجرد إجراء شكلي، بل هو وسيلة وقائية وإصلاحية في آن واحد، إذ يفتح باب الحوار بين الموظف وجهته الإدارية، ويتيح إمكانية معالجة الخطأ قبل انتقال النزاع إلى ساحة القضاء، ويستند التظلم الإداري إلى فكرة بسيطة مفادها أن الجهة التي أصدرت القرار أو السلطة الإدارية الأعلى منها قد تكون أقدر على إصلاح ما وقع من خطأ، سواء في التقدير أو في التطبيق، دون الحاجة إلى إطالة أمد النزاع أو إثقال كاهل القضاء بقضايا كان بالإمكان

تسويتها داخلياً. ولهذا، فإن التظلم يحقق مصلحتين متوازيتين: حماية الموظف من آثار القرارات التعسفية، والحفاظ على كفاءة النظام الإداري من خلال تصحيح مساره داخلياً^(١).

إن أهمية التظلم الإداري تتجلى في كونه يرسخ مبدأ العدالة الناجزة، إذ يمكن للموظف الحصول على إنصاف سريع وفعال دون الدخول في إجراءات قضائية طويلة ومعقدة، كما أن التظلم يمثل وسيلة لإشعار الإدارة بأن قراراتها ليست بمنأى عن المراجعة، وأنها خاضعة لمعايير المشروعية والإنصاف حتى في نطاقها الداخلي، وهذا ما يعزز الثقة المتبادلة بين الموظف والإدارة، ويجعل السلطة التأديبية أداة للانضباط لا وسيلة للتعسف، إن التظلم الإداري لا يقتصر على مجرد تقديم طلب مكتوب لإلغاء الجزاء أو تخفيفه، وإنما يتجاوز ذلك ليكون إجراءً قانونياً يثير على الإدارة واجب إعادة النظر في قرارها على ضوء ما يقدمه الموظف من دُفع أو مستندات، فهو يتيح فرصة جديدة لإظهار الحقيقة وربما كشف عناصر لم تكن واضحة عند إصدار القرار، وبذلك، يعد التظلم آلية استردادية تمنع تفاقم الأضرار التي قد تلحق بالموظف من جراء قرارات متسارعة أو غير مؤسسية^(٢).

يُضاف إلى ذلك أن التظلم الإداري يحقق مصلحة النظام القانوني برمته، إذ يقلل من حجم الطعون القضائية، ويوفر للقضاء الإداري الوقت والجهد للفصل في القضايا الأكثر تعقيداً، ومن ثم، فإن نظام التظلم يُسهم في تحقيق العدالة الناجمة على مستويين: داخلي من خلال مراجعة الإدارة لقراراتها، وخارجي من خلال تخفيف العبء عن القضاء، وقد أكد الفقه القانوني على أن التظلم الإداري يُعتبر من الضمانات الجوهرية للموظف العام، لأنه يتيح له الاعتراض على القرار دون أن يُجبر فوراً على اللجوء إلى القضاء، فهو يمثل مرحلة انتقالية بين القرار الإداري والطعن القضائي، ويُتيح معالجة الأخطاء في إطار إداري أقل كلفة وأسرع أثراً^(٣).

ويُفرّق الفقه بين نوعين من التظلم الإداري: التظلم الولائي الذي يوجّه إلى الجهة مصدرة القرار، والتظلم الرئاسي الذي يُرفع إلى الجهة الإدارية الأعلى، وكلاهما يتيح للموظف فرصة مراجعة القرار، غير أن الثاني يتميز بكونه يخضع لتقدير سلطة مستقلة نسبياً عن الجهة مصدرة القرار، وهو ما قد يعزز موضوعية المراجعة، وتختلف النظم القانونية في مدى إلزامية التظلم الإداري؛ ففي بعض الدول يُشترط تقديمه قبل اللجوء إلى القضاء كشرط لقبول الدعوى، بينما في نظم أخرى يكون مجرد وسيلة اختيارية.

(١) أ. سليم نعيم: ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص ٩٢.

(2) Maurice Hauriou, Principes de droit public, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1990, p. 387.

(3) Maurice Hauriou, Principes de droit public ;opcit, p. 395.

والاتجاه الأول يعكس رغبة في تشجيع الحلول الإدارية للنزاعات، أما الاتجاه الثاني فيترك للموظف حرية الاختيار بين الإدارة والقضاء^(١).

ولا يقتصر أثر التظلم على إلغاء القرار التأديبي كلياً، بل قد يمتد إلى تخفيف الجزاء أو استبداله بجزاء أقل جسامة، وهذا يعكس مرونة التظلم كآلية قانونية تسمح بموازنة دقيقة بين خطأ الموظف ومتطلبات المرفق العام، بعيداً عن نهج العقوبات الصارمة التي قد تضر أكثر مما تنفع^(٢).

ومن أبرز المزايا التي يتمتع بها التظلم الإداري أنه يعزز مبدأ المشاركة في العملية الإدارية، إذ يتيح للموظف أن يكون فاعلاً في مراجعة القرار الذي مسّ حقوقه، لا مجرد متلقٍ سلبي له، وبذلك يتجسد دور الموظف كشريك في إدارة المرفق العام، وهو ما يرسخ قيم العدالة التشاركية. إلى جانب ذلك، فإن التظلم يفتح المجال لإيجاد حلول ودية للنزاع، حيث يمكن أن يؤدي إلى تفاهم بين الموظف والإدارة دون الحاجة إلى خصومة قضائية، ومن هنا، يُعد التظلم وسيلة لإعادة بناء الثقة بين الطرفين، خاصة إذا تبين أن القرار التأديبي كان محل التباس أو سوء تقدير^(٣).

كما أن التظلم الإداري يساهم في تطوير الأداء الإداري ذاته، إذ يجبر الإدارة على إعادة تقييم قراراتها ومراجعة أسلوب اتخاذها، مما قد يؤدي إلى تحسين معايير العدالة والشفافية في المستقبل. وبذلك، لا ينحصر أثر التظلم في حماية الموظف وحده، بل يمتد إلى رفع كفاءة الجهاز الإداري ككل، ومن الجدير بالذكر أن التظلم يتيح للموظف فرصة تقديم أدلة أو وثائق جديدة لم تكن تحت نظر الإدارة عند اتخاذ القرار، مما يساهم في استجلاء الحقيقة بشكل أكثر اكتمالاً، وهذا الجانب يُضفي على التظلم قيمة عملية تتجاوز كونه مجرد اعتراض شكلي، ليصبح وسيلة حقيقية لإظهار العدل^(٤).

إن التظلم الإداري يُعتبر في بعض الأحيان وسيلة لحماية الموظف من الآثار الجانبية للقرار التأديبي، مثل الإضرار بسمعته الوظيفية أو إبطاء مساره المهني، فحتى إذا لم يتم إلغاء الجزاء كلياً، فإن مجرد تخفيفه قد يحفظ للموظف مكانته داخل المرفق العام ويُعيد له الثقة بنفسه وبإدارته، وهذا ينسجم مع الهدف الأسمى للتأديب، وهو إصلاح السلوك الوظيفي لا القضاء على الموظف، ومن هنا، فإن التظلم يمثل أداة إصلاحية ذات طابع إنساني بقدر ما هو قانوني، إذ يوازن بين ضرورة الانضباط الإداري وحقوق الفرد العامل^(٥).

(١) د. عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، دون عام نشر، ص ٢٨.

(٢) د. خميس السيد: موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار الطباعة الحديثة، ١٩٨٨، ص ١٨٣.

(٣) د. حسن خنجر: الآثار القانونية للتظلم الإداري، دراسة مقارنة، مجلة المعهد، العدد ١٠، ٢٠٢٢، ص ٤٣٢.

(4) Maurice Hauriou, Principes de droit public ;opcit, p. 403.

(٥) د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دون مكان نشر، ١٩٧٦، ص ١٣٦.

ومن زاوية أخرى، يُبرز التظلم الإداري علاقة الموظف بالإدارة كعلاقة ذات طبيعة مزدوجة: علاقة خضوع بحكم تبعيته للنظام الوظيفي، وعلاقة حماية بحكم تمتعه بضمانات تكفل له الطمأنينة والاستقرار، وهذه الطبيعة المزدوجة تجعل من التظلم أداة للتوفيق بين مقتضيات النظام الإداري ومتطلبات العدالة الفردية، فلا يكون الموظف مجرد ترس في آلة جامدة، بل يُعامل كإنسان ذي حقوق ومصالح جديرة بالرعاية^(١).

وللتظلم الإداري دور أيضاً في تعزيز مبدأ الثقة المشروعة الذي يُعد من المبادئ الراسخة في القانون الإداري الحديث، فهذا المبدأ يقتضي أن تكون قرارات الإدارة متوقعة ومعقولة، وأن يتمكن الأفراد من الاعتماد على استقرار مراكزهم القانونية، فإذا ما بدا أن القرار التأديبي هدد هذه الثقة، فإن التظلم يُتيح إعادة النظر فيه بما يعيد التوازن بين تطلعات الموظف ومصالح الإدارة. ومن هنا، فإن التظلم يشكل وسيلة لإعادة بناء الثقة المفقودة عبر مراجعة القرار في إطار داخلي^(٢).

كما أن للتظلم الإداري بُعداً وقائياً مهماً يتمثل في كونه ينبذ الإدارة إلى أوجه القصور أو الأخطاء في قراراتها التأديبية، فيشكل نوعاً من الرقابة الذاتية التي تقيها من الوقوع في مخالفات أشد خطورة قد تؤدي لاحقاً إلى إلغاء قراراتها قضائياً. ومن ثم، فإن التظلم لا يحمي الموظف فقط، بل يحمي الإدارة ذاتها من عواقب القرارات غير المدروسة، وهذا الجانب يكتسب أهمية خاصة في الأنظمة التي تُولي عناية لمسؤولية الإدارة عن قراراتها^(٣).

ويُعد التظلم الإداري في النهاية انعكاساً لروح دولة القانون، حيث تتعامل الإدارة مع موظفيها بمنطق الشريك لا الخصم، وتُتيح لهم وسائل مشروعة لمراجعة القرارات التي قد تمس حقوقهم. وبذلك، فإن التظلم يكرّس مبدأ الشرعية في أبسط وأقوى صوره، إذ يؤكد أن كل سلطة يجب أن تكون مقيدة بالقانون، وأن حقوق الموظف محمية حتى داخل الإطار الإداري. ومن ثم، فإن التظلم الإداري ليس مجرد إجراء شكلي، بل هو أداة جوهرية لصون الحقوق وتحقيق العدالة داخل النظام التأديبي.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على القرارات التأديبية

تمثل الرقابة القضائية على القرارات التأديبية إحدى الضمانات الأساسية التي تكفل حماية الموظف العام من تعسف الإدارة أو انحرافها في استعمال سلطتها التأديبية، فالجزاء التأديبي، وإن كان يهدف إلى تحقيق الانضباط داخل المرفق العام، إلا أنه يظل قراراً إدارياً قد يمس بمراكز قانونية وحقوق مكتسبة

(١) د. منصور إبراهيم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ١٥٩.

(٢) د. رشيد عبد الهادي: الوقف الاحتياطي في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد ١، يناير ٢٠٠٤، ص ٣٩٨.

(٣) د. حسن خنجر: الآثار القانونية للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣٥.

للموظف، ومن ثم فإن إخضاعه لرقابة القضاء الإداري يُعد أمراً ضرورياً لترسيخ مبدأ المشروعية وصيانة سيادة القانون.

الرقابة القضائية هنا تُمارس بصورتين: رقابة المشروعية التي تستهدف التحقق من مطابقة القرار التأديبي للقانون، ورقابة الملاءمة التي وإن كان القضاء الإداري يتجنب الخوض فيها بشكل مباشر، إلا أنه يقترب منها من خلال التحقق من مدى التناسب بين المخالفة المنسوبة إلى الموظف والجزاء الموقع عليه. وهكذا، فإن القضاء الإداري لا يكتفي بالتثبت من الشكل والإجراءات، بل يتجاوزها إلى فحص جوهر القرار، ويؤدي تدخل القضاء الإداري في مجال القرارات التأديبية دوراً محورياً في حماية الموظف العام من تعسف الإدارة، إذ يشكل هذا التدخل ضابطاً فعالاً ضد الاستبداد الإداري أو الانحراف بالسلطة، كما أن هذه الرقابة القضائية توفر للموظف وسيلة إنصاف فعالة، خصوصاً إذا ما استُنفدت وسائل التظلم الإداري، وبهذا تتكامل الرقابة القضائية مع الرقابة الداخلية لتشكيل منظومة متكاملة للعدالة التأديبية^(١).

من أبرز صور هذه الرقابة أن القضاء الإداري يراقب مدى احترام الإدارة للضمانات الجوهرية التي يجب أن تحيط بالقرار التأديبي، مثل حق الموظف في الدفاع وسماع أقواله، ووجوب تسبب القرار، والالتزام بمبدأ التناسب، فإذا تبين للقاضي أن هذه الضمانات قد انتهكت، فإنه لا يتردد في إلغاء القرار أو تعديله، بما يعيد التوازن بين الإدارة والموظف، ويُلاحظ أن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية قد توسعت في العقود الأخيرة، فلم تعد مقتصرة على مجرد فحص الشكل والإجراءات، بل امتدت لتشمل مراقبة التقدير الذي مارسه الإدارة في اختيار الجزاء، وهذا التطور يعكس اتجاه القضاء الإداري إلى تكريس ضمانات أوسع للموظف العام، خصوصاً في ظل توسع سلطات الإدارة في المجال التأديبي^(٢).

كما أن الرقابة القضائية تمثل أداة مهمة لتطوير المعايير التأديبية ذاتها، إذ يسهم القضاء من خلال أحكامه في وضع مبادئ عامة توجه الإدارة في ممارستها للسلطة التأديبية، فعلى سبيل المثال، قضت المحاكم في أكثر من مناسبة بأن الغاية من الجزاء ليست العقاب في ذاته، وإنما تحقيق الانضباط الوظيفي، وهو ما جعل من التسبب والتناسب شرطين جوهريين لمشروعية القرار^(٣).

ومن جهة أخرى، فإن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تُحقق مصلحة مزدوجة؛ فهي من ناحية تحمي الموظف من القرارات التعسفية، ومن ناحية أخرى تحافظ على شرعية الإدارة نفسها، إذ تجعل قراراتها محصنة من الطعن حينما تستوفي جميع شروط المشروعية. وبذلك، فإن هذه الرقابة لا تُضعف الإدارة كما يُتصور أحياناً، بل تمنحها مشروعية أكبر في نظر موظفيها والمجتمع^(٤).

(١) د. حمد منشد: القضاء الإداري في العراق بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، دراسة مقارنة، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد ١٢، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ٢٤٦.

(٢) د. صائب محمد: العقوبات التأديبية والرقابة القضائية، دار الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧، ص ٩٦.

(٣) د. حمد منشد: القضاء الإداري في العراق بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، مرجع سابق، ص ٢٥١.

(٤) د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ٣٤٢.

وتؤكد الرقابة القضائية كذلك على مبدأ المساواة بين الموظفين، إذ تضمن أن تُطبّق القواعد التأديبية بصورة عادلة وموحدة، بحيث لا يُعاقب موظف بشدة مفرطة بينما يُعامل آخر بتساهل غير مبرر في ظروف متماثلة، فالقاضي الإداري هنا يصبح ضامناً لعدم التمييز وسداً أمام كل انحراف في تطبيق القانون، ولعل من أهم إسهامات القضاء الإداري في هذا المجال أنه رسّخ فكرة الرقابة على التناسب بين الخطأ التأديبي والجزاء الموقع، وهو ما يمثل نقلة نوعية من مجرد فحص الشكل والإجراءات إلى مراقبة جوهر القرار ذاته، فالقاضي الإداري أصبح يفحص مدى تناسب الجزاء مع المخالفة، بل قد يقرر إلغاء الجزاء إذا ثبت عدم ملاءمته، وهذا التوسع في الرقابة يُعد إنجازاً كبيراً للفقهاء والقضاء الإداري على حد سواء^(١).

إلى جانب ذلك، فإن القضاء الإداري لا يكتفي بممارسة رقابة الإلغاء على القرارات التأديبية، بل يمد سلطته أحياناً إلى دعوى التعويض، فيقر بحق الموظف المتضرر في جبر الضرر الذي لحقه جراء قرار غير مشروع، وهذه الوظيفة المزدوجة للقضاء (إلغاء وتعويض) تمنح الموظف حماية شاملة وتزيد من فعالية الرقابة القضائية^(٢).

كما أن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تسهم في بناء ثقة الموظفين في النظام الإداري، إذ يعلم الموظف أن هناك جهة مستقلة ستعيد النظر في القرار إذا ما شعر بالظلم، وهذا يعزز الروح المعنوية لدى الموظفين، ويدفعهم إلى أداء واجباتهم بطمأنينة، وهو ما ينعكس إيجاباً على كفاءة المرفق العام، وتكمن أهمية هذه الرقابة أيضاً في دورها الوقائي، فهي تجعل الإدارة أكثر حذراً وتدقيقاً في اتخاذ القرارات التأديبية، خشية أن يلغى قرارها قضائياً أو يُحمّلها مسؤولية التعويض. وبذلك، تسهم الرقابة القضائية في تحسين جودة القرارات الإدارية، وتجعلها أكثر التزاماً بالقانون والإنصاف^(٣).

أخيراً، يمكن القول إن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تُجسد التطبيق العملي لمبدأ سيادة القانون، وتُظهر أن الإدارة، مهما بلغت سلطتها، ليست فوق القانون، فهي ضامنة أساسية للموظف، وأداة لتقويم الإدارة، ووسيلة لترسيخ العدالة في مجال الوظيفة العامة، ومن هنا، فإن هذه الرقابة تمثل إحدى الركائز الجوهرية في حماية الموظف العام وضمان استقرار النظام الوظيفي.

الخاتمة:

تبين من خلال هذه الدراسة أن ضمانات الموظف العام في مواجهة الجزاءات التأديبية ليست مجرد مسألة إجرائية أو شكلية، بل هي جزء لا يتجزأ من البنيان القانوني الذي يرسى أسس الوظيفة العامة ويصون مبدأ المشروعية في الدولة، فالسلطة التأديبية التي تمارسها الإدارة، وإن كانت ضرورية لضبط المرفق العام وحماية انتظامه، إلا أنها بطبيعتها سلطة استثنائية ينبغي أن تُقيد بضوابط قانونية دقيقة حتى

(1) Jean-Bernard Auby, Droit de la fonction publique, Paris, Dalloz, 2020, p. 451.

(٢) د. حنان محمد: الرقابة القضائية على الملاءمة في القرارات التأديبية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ٢٠١٧، ص ٦٣.

(٣) د. صائب محمد: العقوبات التأديبية والرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ١٢٠.

لا تنقلب إلى أداة للتعسف أو الانتقام، ومن هنا برزت الضمانات الإجرائية والموضوعية التي تمثل الدرع الواقي للموظف العام، سواء قبل توقيع الجزاء من خلال التحقيق وحق الدفاع، أو بعد توقيعه من خلال التظلم الإداري والرقابة القضائية، وهذا التوازن هو ما يضمن بقاء الوظيفة العامة في مسارها الصحيح، باعتبارها أداة لخدمة المواطنين وتحقيق المصلحة العامة، لا مجرد مجال لإبراز السلطة.

لقد أكدت الدراسة أيضاً أن مبدأ التناسب وتسبب القرارات التأديبية يمثلان حجر الزاوية في نظام الحماية القانونية للموظف العام، فغياب التسبب يحوّل القرار التأديبي إلى أداة غامضة تنقر إلى الشفافية وتمنع الموظف من معرفة أسباب معاقبته، بينما يضمن وجوده حق الدفاع ويتيح الرقابة القضائية الفعالة، كما أن احترام مبدأ التناسب يضع حدوداً موضوعية للسلطة التأديبية، ويحول دون أن تكون العقوبة أشد من المخالفة أو أضعف من أن تحقق غايتها، وبهذا المعنى، فإن هذه المبادئ لا تحمي الموظف فقط، بل تسهم أيضاً في تعزيز شرعية الإدارة وتقوية ثقة الموظفين والمجتمع بها، لأنها تبرهن على أن الإدارة تخضع للقانون ولا تعمل بمعزل عن قواعد العدالة والإنصاف.

أما الضمانات اللاحقة، فقد أظهرت بجلاء أن التظلم الإداري والرقابة القضائية يشكلان مكملين أساسيين للضمانات السابقة، بحيث تكتمل الحلقة الحامية للموظف العام، فالتظلم الإداري يُجسد الرقابة الداخلية للإدارة على نفسها، ويسمح لها بتصحيح قراراتها قبل أن تتعرض للإلغاء القضائي، بينما تمثل الرقابة القضائية الضمانة النهائية التي تعيد التوازن إذا ما عجزت الآليات الداخلية عن ذلك. وهكذا، فإن وجود هذه الضمانات المتدرجة والمتكاملة يُحقق معادلة دقيقة بين متطلبات الانضباط الإداري وحقوق الموظف العام، وهو ما يؤكد أن النظام التأديبي، في صورته المثالية، ليس نظاماً للعقاب بقدر ما هو نظام للوقاية والإصلاح.

النتائج:

- ١- أثبتت الدراسة أن ضمانات الموظف العام في مواجهة الجزاءات التأديبية ليست مجرد إجراءات شكلية، وإنما تشكل ضمانات جوهرية تفرضها مبادئ المشروعية وحماية الحقوق الوظيفية، بحيث لا يُعتمد بأي قرار تأديبي إذا لم يُحاط بتلك الضمانات سواء قبل صدوره أو بعده.
- ٢- تبين أن مبدأ التناسب وتسبب القرار التأديبي يمثلان ركيزتين أساسيتين للعدالة التأديبية، إذ لا يكفي أن يكون القرار مشروعاً من الناحية الشكلية، بل يجب أن يكون مبرراً بأسباب واضحة وأن يتناسب مع جسامته المخالفة، وهو ما يمنع الإدارة من إساءة استعمال سلطتها ويتيح للقضاء ممارسة رقابة فعالة.
- ٣- أوضحت الدراسة أن التظلم الإداري يشكل وسيلة أولية وداخلية لحماية الموظف العام، لكنه لا يُعد ضمانة مكتملة بذاته، وإنما يكتسب قيمته من كونه مرحلة تمهيدية قد تعالج الخلل قبل اللجوء إلى القضاء، مما يحقق التوازن بين سرعة حسم النزاع الإداري وبين صون الحقوق الوظيفية.

٤- خلصت الدراسة إلى أن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تُعد الضمانة النهائية والفعّالة لحماية الموظف العام، إذ تمنع الإدارة من الانحراف بالسلطة أو التعسف في استعمالها، وتُرسخ في الوقت ذاته مبدأ سيادة القانون، الأمر الذي يعزز الثقة في النظام الوظيفي ويضمن استقرار المرفق العام.

التوصيات:

- ١- ضرورة تعزيز النصوص التشريعية المنظمة للجزاءات التأديبية بما يضمن وضوحها ودقتها، مع النص صراحة على جميع الضمانات الإجرائية والموضوعية التي تحيط بالقرار التأديبي، وذلك لتفادي أي غموض قد تستغله الإدارة في غير محله.
- ٢- إلزام الإدارات العامة بوجوب تسبيب القرارات التأديبية بشكل تفصيلي، وعدم الاكتفاء بصياغات عامة أو غامضة، بما يُمكن الموظف من معرفة أسباب العقوبة ويتيح للقضاء الإداري ممارسة رقابته بصورة فعّالة.
- ٣- تعزيز مبدأ التناسب في مجال الجزاءات التأديبية عبر وضع معايير موضوعية لتحديد العقوبة الملائمة، بحيث تُراعى جسامة المخالفة والظروف الشخصية للموظف، الأمر الذي يحول دون الإفراط أو التفریط في استخدام العقوبات.
- ٤- تفعيل دور التظلم الإداري ليكون وسيلة حقيقية وفعّالة لتسوية المنازعات التأديبية داخل الإدارة، وذلك من خلال وضع آجال محددة للبت في التظلم وإلزام الإدارة بتسبيب قرارها بالرفض أو القبول.
- ٥- تعزيز استقلالية القضاء الإداري وتمكينه من ممارسة رقابة شاملة على القرارات التأديبية، بما في ذلك رقابة التناسب والتعويض عن الأضرار، ضماناً لحماية الموظف العام وترسيخاً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

قائمة المراجع:

أولاً الكتب:

- ١- د. حسن خنجر: الآثار القانونية للتظلم الإداري، دراسة مقارنة، مجلة المعهد، العدد ١٠، ٢٠٢٢.
- ٢- د. خميس السيد: موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار الطباعة الحديثة، ١٩٨٨.
- ٣- د. سعيد مقدم: الوظيفة العامة بين التطور والتحول، ديوان المطبوعات الجامعية، ٢٠١٠.
- ٤- د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- ٥- د. صائب محمد: العقوبات التأديبية والرقابة القضائية، دار الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧.
- ٦- د. عبد العزيز عبد المنعم: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، ٢٠٠٣.
- ٧- د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤.
- ٨- د. عبد الفتاح عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.
- ٩- د. عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٣.
- ١٠- د. عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، دون عام نشر.
- ١١- د. علي جمعة: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة، ٢٠٠٤.
- ١٢- د. عمار عباس: أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٦.
- ١٣- د. عمرو بركات: السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، مكتبة النهضة العربية، ١٩٩٧.
- ١٤- د. ماجد راغب: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤.
- ١٥- د. محمد ماجد: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.
- ١٦- د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دون مكان نشر، ١٩٧٦.
- ١٧- د. منصور ابراهيم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، طبعة الشرق ومكتبتها، ١٩٨٤.

ثانياً: الأطاريح والرسائل:

- ١- أ. سليم نعيم: ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١.
- ٢- د. محمد صباح: تقدير العقوبة التأديبية في القانون العراقي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٦.

ثالثاً: الأبحاث:

- ١- د. حمد منشد: القضاء الإداري في العراق بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، دراسة مقارنة، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد ١٢، العدد ٢، ٢٠٢١.
- ٢- د. رشيد عبد الهادي: الوقف الاحتياطي في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد ١، يناير ٢٠٠٤.
- ٣- د. عبد العزيز محمد: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٨ أبريل ٢٠١٩.
- ٤- أ. ماهر محمود: النظام التأديبي المخالف ومدى تأثيره بسلطة الإدارة والقضاء في القانون العراقي والمصري، دراسة مقارنة، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، المجلد ٥٨، العدد ٢، فبراير ٢٠٢٥.

رابعاً: المراجع الأجنبية:

- André de Laubadère, Traité de droit administratif, Paris, LGDJ, 1963
- Gaston Jèze, Les principes généraux du droit administratif, Paris, Sirey, 1980.
- Georges Vedel, Droit administratif, Paris, PUF, 1958.
- Jean-Bernard Auby, Droit de la fonction publique, Paris, Dalloz, 2020.
- Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, Paris, Dalloz, 1993.
- Maurice Hauriou, Principes de droit public, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1990.
- René Chapus, Droit administratif général, Paris, Montchrestien, 2001.

References:

First: Books:

- 1- Dr. Hassan Khanjar: The Legal Implications of Administrative Grievance, A Comparative Study, Institute Journal, Issue 10, 2022.
- 2- Dr. Khamis Al-Sayed: Encyclopedia of Disciplinary Trials before the State Council, Modern Printing House, 1988.
- 3- Dr. Saeed Muqaddam: The Public Service between Development and Transformation, University Publications Office, 2010.
- 4- Dr. Suleiman Al-Tamawi: Administrative Judiciary, Book Three, Disciplinary Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1979.
- 5- Dr. Saeb Muhammad: Disciplinary Sanctions and Judicial Oversight, Dar Al-Halabi Legal, 2017.
- 6- Dr. Abdel Aziz Abdel Moneim: Disciplinary Guarantees in the Public Service, Maaref Establishment, 2003.
- 7- Dr. Abdel Fattah Hassan: Discipline in the Public Service, Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, 1964.
- 8- Dr. Abdel Fattah Abdel Barr: Disciplinary Guarantees in the Public Service, A Comparative Study, Dar Al Nahda Al Arabiya, 1979.
- 9- Dr. Abdel Qader Al-Shaikhli: The Legal System of Disciplinary Sanctions, Dar Al Fikr for Printing, Publishing, and Distribution, 1983.
- 10- Dr. Abdel Wahab Al-Bandari: Disciplinary Sanctions for Civilian Employees in the State and Public Sector and Those with Special Skills, Dar Al Fikr Al Arabi, no year of publication.
- 11- Dr. Ali Gomaa: Administrative Discipline in the Public Service, Dar Al Thaqa Library, 2004.
- 12- Dr. Ammar Abbas: Principles of Administrative Investigation, Al-Halabi Legal Publications, 2016.
- 13- Dr. Amr Barakat: Disciplinary Authority, A Comparative Study, Al Nahda Al Arabiya Library, 1997.

- 14- Dr. Majed Ragheb: Administrative Law, Dar Al-Matbouat Al-Jami'a, 1994.
- 15- Dr. Muhammad Majid: Principles of Administrative Investigation into Disciplinary Violations, Dar Al-Jami'a Al-Jadida, 2007.
- 16- Dr. Mustafa Afifi: The Philosophy of Disciplinary Punishment and Its Objectives, no place of publication, 1976.
- 17- Dr. Mansour Ibrahim: Disciplinary Responsibility of Public Employees, Al-Sharq Edition and Library, 1984.

Second: Theses and Dissertations:

- 1- Mr. Salim Naim: The Timeframe for Filing a Cancellation Suit Before the Administrative Judiciary Court in Iraq, Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2001.
- 2- Dr. Muhammad Sabah: The Assessment of Disciplinary Punishment in Iraqi Law, A Comparative Study, PhD Thesis, Faculty of Law, Ain Shams University, 2016.

Third: Research:

- 1- Dr. Hamad Munshid: Administrative Judiciary in Iraq: Between Legitimacy Oversight and Suitability Oversight, A Comparative Study, Al-Qadisiyah Journal of Law and Political Science, Volume 12, Issue 2, 2021.
- 2- Dr. Rashid Abdul Hadi: Provisional Suspension in Civil and Military Positions, A Comparative Study, Journal of Legal and Economic Sciences, Issue 1, January 2004.
- 3- Dr. Abdul Aziz Muhammad: Guarantees of Disciplinary Accountability for Public Employees under Civil Service Law No. 81 of 2016 and its Executive Regulations, Journal of Legal and Economic Research, Issue 68, April 2019.
- 4- A. Maher Mahmoud: The Irregular Disciplinary System and the Extent to Which It Is Influenced by the Authority of the Administration and the Judiciary in Iraqi and Egyptian Law, A Comparative Study, Journal of the College of Education, University of Wasit, Volume 58, Issue 2, February 2025.

Fourth: Foreign References:

- André de Laubadère, Traité de droit administratif, Paris, LGDJ, 1963
- Gaston Jèze, Les principes généraux du droit administratif, Paris, Sirey, 1980.
- Georges Vedel, Droit administratif, Paris, PUF, 1958.
- Jean-Bernard Auby, Droit de la fonction publique, Paris, Dalloz, 2020.
- Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, Paris, Dalloz, 1993.
- Maurice Hauriou, Principes de droit public, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1990.
- René Chapus, Droit administratif général, Paris, Montchrestien, 2001.