

رقابة القضاء على القرارات التأديبية في إطار السلطة التقديرية

م.م. زيد حميد محمود

الجامعة العراقية/كلية الاعلام

Zaid.h.mahmood@aliraqia.edu.iq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

Iraqia University, College of Media

Judicial Oversight of Disciplinary Decisions within the Framework of
Discretionary Authority

M.M. Zaid Hameed Mahmood

المخلص:

يُعدّ موضوع القضاء الإداري ورقابته على تصرفات الإدارة من أبرز موضوعات القانون الإداري وأشدّها أهمية. إذ يتمثّل دور القاضي الإداري في تصحيح مسار أعمال الجهة الإدارية عندما تتحرف عن الالتزام بالقواعد القانونية أثناء ممارستها لاختصاصاتها، بما يضمن تحقيق الإدارة الرشيدة ووصون حقوق الأفراد من أيّ تعسف محتمل. ومن هذا المنطلق، يُنظر إلى القضاء الإداري باعتباره الجهة التي يلجأ إليها الأفراد لتطبيق القانون وإنفاذ أحكامه، حيث تتجلى فيه حماية الحقوق والالتزامات لكلّ من الإدارة والأفراد، وصولاً إلى تحقيق توازن عادل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة. ومنذ ميلاد الإدارة، ودورها يزداد أهميةً لتتحول من دورها التقليدي إلى دور رئيسي لا يمكن الاستغناء عنه، حيث أصبحت توفّر مجموعةً من الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لتقي بإشباع حاجات الأفراد وحتى تقوم بمجموع هذه الخدمات كان لا بدّ أن توسّع من جهازها وهذا الأخير لا بدّ وأن يكون له نسيجاً من العلاقات سواء فيما بين مكوناته، أو فيما بين هيكل الإدارة وعامة أفراد المجتمع خاصة المتعاملين معها. غير أنّ هذا النسيج من العلاقات يحتاج إلى رقابة تقوم اعوجاجه وترشد سيره، وتصقل نواياه، وكان القضاء هو الأكثر تأهيلاً لهذه المهمة حيث إنّه الأكثر حمايةً لحقوق الأفراد، ووصوناً لحرياتهم، لما يتوفّر عليه القاضي من ضمانات الحيطة والاستقلال. وتتمثّل هذه الأخيرة في الرقابة على سبب القرار الإداري. الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري، القرار الإداري، الرقابة القضائية، سبب القرار الإداري، مبدأ المشروعية

Abstract :

The subject of administrative judiciary and its oversight of administrative actions holds a significant position among the topics of administrative law. This is because the role of the administrative judge is to rectify the actions of the administrative authority when they deviate from compliance with legal rules in their activities and decisions. This ensures good governance while fully protecting individuals' rights from administrative arbitrariness. Therefore, the administrative judiciary is considered the refuge to which individuals turn to enforce the rule of law and its provisions. It serves as the platform where the rights and obligations of both the administrative authority and individuals are safeguarded, ultimately achieving a balance between public and private interests. Since the emergence of administration, its role has gained increasing importance, evolving from a traditional function to an essential one that cannot be dispensed with. It now provides a range of economic, social, and cultural services to meet individuals' needs. To fulfill these services, the administration had to expand its apparatus, which inevitably led to a complex web of relationships—both within its internal structures and between administrative bodies and the general public, particularly those interacting with it. However, this network of relationships requires oversight to correct its deviations, guide its course, and refine its objectives. The judiciary is the most qualified for this task, as it offers the strongest protection for individuals' rights and freedoms, owing to the guarantees of impartiality and independence that judges enjoy. This judicial oversight is reflected in the review of the reasons behind administrative decisions. In other words, the

administrative judge examines whether the disciplinary sanction imposed by the administration on an employee is proportionate to the severity and significance of the alleged misconduct. **Keywords: Administrative Judiciary, Administrative Decision, Judicial Review, Cause of the Administrative Decision, Principle of Legality**

المقدمة

تُعَدُّ الرقابة القضائية على القرارات الإدارية من أهم موضوعات القانون الإداري وأكثرها إثارة للنقاش. فعند ممارسة الإدارة لنشاطها، قد تعمل وفق أسلوبين مختلفين: إما أن تكون ملزمة بشروط محددة سلفاً يضعها المشرع، وهو ما يُعرف بالاختصاص المقيّد، أو أن تُمنح قدراً من حرية التقدير دون التقيد بضوابط مسبقة، فتكون بصدد سلطة تقديرية. ونظراً لما تتمتع به الإدارة من هامش في اتخاذ القرار، فإن رقابة القضاء على أعمالها تقوم على مبدأ أساسي مفاده أن دور القاضي الإداري يقتصر على التحقق من مشروعية القرار، دون أن يمتد إلى تقدير مدى ملاءمته (الدغدي، ٢٠١٩، ص ٥) بما أنّ الإدارة تباشر نشاطها العام عبر موظفيها، فإن هؤلاء يُعدّون الوسيلة التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق أهدافها. لذلك حظيت الوظيفة العامة باهتمام كبير من قبل المشرعين والفقهاء في مختلف الدول. ويتفاوت نطاق دور الموظف العام تبعاً للنهج الاقتصادي والاجتماعي المعتمد في كل دولة؛ فمع توسّع دور الدولة وعدم اقتصره على حفظ الأمن وتسوية النزاعات، وامتداده إلى تنفيذ المشاريع العامة والتدخل في مجالات اقتصادية واجتماعية متعددة، ازداد عدد العاملين في الجهاز الإداري، وتعرّز اهتمام الدولة بتنظيمه. ونتيجة لذلك، نشأ للوظيفة العامة إطار قانوني خاص يحدّد حقوق الموظفين وواجباتهم، وينظّم شروط التعيين، إلى جانب قواعد مساءلتهم تأديبياً (راضي، ٢٠١٧، ص ١٤٧) وبما أنّ للإدارة الحق في تأديب الموظفين في حال إخلالهم بواجباتهم الوظيفية انطلاقاً من السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة. فكان لازماً أمام هذه السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة أن تخضع لرقابة القضاء حتى لا يتعرّض الموظف للعقوبات التأديبية المجفة. وبالتالي فإنّ البحث في هذا الموضوع يستدعي ممّا تناول مجموعة تعريفاتٍ من ضمنها تحديد معنى السلطة التقديرية للإدارة، وتعريف العقوبات التأديبية، كذلك تحديد السلطات الصالحة لفرض العقوبات التأديبية. كما سنحدّد النظرية التي تطبّق في حال فرض عقوبة تأديبية على الموظف سواء بالإفراط أو بالشدّة. تتمتع الهيئات التأديبية بمرونة كبيرة في تحديد العقوبات التي تفرضها، خصوصاً في ما يتعلّق بانقضاء الجزاء الملائم لكل مخالفة. ويرجع ذلك إلى عدم وجود قاعدة صارمة تربط بشكل مباشر بين الخطأ التأديبي والعقوبة المقابلة له. ولتفادي التعسف أو الإفراط في استعمال هذه الصلاحيات، تبرز الحاجة إلى إخضاع قرارات هذه الجهات لرقابة فعّالة. ومن هنا تتجلى أهمية اعتماد مبدأ التوازن بين جسامه المخالفة والعقوبة المفروضة كمعيار أساسي لضبط العمل التأديبي (حسن، ٢٠٠٩، ص ٨٣) وقد عرفت الرقابة القضائية على نشاط الإدارة تطوّرات كبيرة وهامة في القوانين المقارنة وخاصة القانون الفرنسي. فوصلت إلى مستوى أصبح فيها النشاط الإداري موضوعاً تحت المجهر. وهل من سلطة أولى من سلطة القضاء كي تراقب وتحاسب إذا ما تعسّفت الإدارة في اتخاذ قراراتها التأديبية؟ ويراد هنا بالسلطة التأديبية الجهة التي سمّاه القانون وأناط بها فرض العقوبات التأديبية على الموظّفين المخالفين لواجباتهم الوظيفية، إنّ السلطة المذكورة مقيّدة بمبدأ الشرعية، فالعقوبات التأديبية لا تفرض إلا من الجهة التي عينها القانون، فلا يسوّغ لها أن تفوض اختصاصها هذا إلى جهة أخرى إلا إذا أجاز لها القانون ذلك وفي الحدود التي يرسمها. ولا شك أنّ القضاء يستطيع استناداً إلى روح التشريع وقواعد العدالة تقييد سلطة الإدارة في ناحية من نواحي نشاطها، وعلى الإدارة أن تلتزم باحترام القيود التي قدرها القضاء غير أنّ هذه السلطة الممنوحة للقضاء الإداري مقيّدة بقيّد هامّ وهو أن يكون عدم التناسب ظاهراً حتى يمكن للقضاء الإداري أن يتقدّم على هذا المدى في رقابته لسبب القرار التأديبي حيث أنّه لا يقوم بهذه الرقابة إلا إذا بلغ عدم التناسب حدّاً من الفداحة إلى الدرجة التي تخرجه من نطاق الملاءمات التقديرية، ولا تملك الإدارة التعقيب لاندراج التناسب في هذه الحالة بين عناصر المشروعية المستدعية لتعقيب القضاء. كما أنّ التطور القضائي في تطبيق هذه النظرية وصل إلى مجال التأديب الوظيفي، وهو المجال الذي كان إلى عهد قريب عصياً على الرقابة القضائية حيث أصبح القضاء يراقب التناسب الحاصل بين سبب القرار وأهمية هذا السبب، وبين الجزاء المفروض على الموظّف ومدى وجود هذا التناسب وتأكيد على عدم وجود غلوّ في التشديد أو الإفراط في التخفيف بما يتناسب مع الذنب المرتكب.

أهمية البحث:

يكتسب هذا الموضوع أهمية خاصة لأنه يعالج موضوعاً أساسياً وجوهرياً في القانون الإداري العام، ألا وهو كيفية ممارسة القاضي الإداري للرقابة على قرارات الإدارة التأديبية في إطار سلطتها التقديرية. بعد أن كان هناك ولمدةٍ طويلةٍ حاجزاً نفسياً يمنع القاضي الإداري من ممارسة الرقابة

على هذه القرارات. ولكن الاجتهاد العراقي واللبناني سارا على خطى زميلهما الفرنسي من أجل تفعيل رقابتهما للحدّ من قرارات الإدارة التعسفيّة في مجال التأديب.

هدف البحث:

إنّ الهدف من البحث هو تحديد الوسيلة التي من خلالها انتقل القاضي في رقابته من الرقابة الدُنيا، من ثمّ الى الرقابة العادية حتى وصلت إلى الرقابة القصوى. والهدف الأسمى من هذا البحث هو الإضاءة على دور القاضي الإداري في استخدام تقنيات حديثة حيث أبطل من خلالها القرارات التأديبية المجحفة التي اتخذتها الإدارة في إطار سلطتها التقديرية. إنّ هذه الوسائل الحديثة التي يستخدمها القاضي الإداري تعكس طبيعة القانون الإداري الذي يتطور مع تطورات العصر وبما يتناسب مع المصلحة العامة.

إشكالية البحث:

تأسيساً على ما تقدّم، تتمحور إشكالية البحث بالسؤال التالي: **ما هو دور القاضي الإداري في حماية الموظف العام أثناء فرض العقوبات التأديبية عليه، لا سيما في العراق ولبنان؟**

المنهج المتبع:

إنّ الإجابة على إشكالية هذه الدراسة تستدعي منّا الاعتماد على المنهج التحليلي لما تتطلبه هذه الدراسة من تحليل وتفسير للنصوص القانونية والقرارات القضائية ذات الصلة بموضوع هذه الدراسة بالإضافة إلى اعتمادنا على المنهج الاستقرائي وذلك لضرورة قراءة الجزئيات القانونية والفقهية بغية الوصول إلى قاعدة قانونية موحدة يمكن للباحث والمهتم في مجال القانون الإداري الركون إليها. وهذا لا يغنينا عن اتّباع المنهج التاريخي لمعرفة التغيرات الحاصلة في هذا الموضوع، مع الركون إلى المنهج المقارن للوقوف على أهمّ التطورات القانونية والقضائية في بعض الدول لا سيما في العراق، لبنان وفرنسا. ومن هنا سوف نعمد إلى تقسيم هذه الدراسة إلى مطلبين: **المطلب الأول (علاقة السلطة التقديرية بالعقوبات التأديبية)** وفي المطلب الثاني (الغلط البيّن تقنيّة جديدة لمراقبة العقوبات التأديبية).

المطلب الأول: علاقة السلطة التقديرية بالعقوبات التأديبية

عند مخالفة الموظف لأحد التزاماته الوظيفية، يترتب عليه الخضوع للمساءلة التأديبية وفرض الجزاء المناسب. ولا يخضع الخطأ التأديبي لقاعدة «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص» المعروفة في المجال الجنائي، إذ يُطلب من الموظف الابتعاد عن كل تصرف يُعدّ إخلالاً بواجباته، سواء تمثّل ذلك في سلوك إيجابي أو امتناع عن أداء واجب. ويكفي تحقق هذا الإخلال لقيام المسؤولية الإدارية، بصرف النظر عن وقوع ضرر من عدمه. كما يُترك تقدير طبيعة هذا الخطأ وحدوده للجهة الإدارية، نظراً لكونها الأقدر على تقييم تصرفات الموظف وتحديد الجزاء الملائم (راضي، ٢٠١٧، ص ١٨٠) إنّ ما تتمتع به الإدارة من صلاحية تقديرية عند فرض الجزاءات التأديبية قد يعرّض قراراتها للخطأ أو التعسف، الأمر الذي يدفع الموظف إلى اللجوء إلى القضاء للطعن فيها. ومن أجل توضيح العلاقة بين السلطة التقديرية وإصدار العقوبات التأديبية سوف نتناول في الفرع الأول من هذا المطلب (تعريف السلطة التقديرية للإدارة)، وفي الفرع الثاني منه (المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية في إطار السلطة التقديرية).

الفرع الأول: تعريف السلطة التقديرية

تُعرّف السلطة التقديرية للإدارة، وفقاً لما ذهب إليه الفقيه بونار، بأنها المجال الذي يمنح فيه القانون رجل الإدارة حرية التقييم واتخاذ القرار. فالإدارة تكون في وضع السلطة التقديرية عندما يتيح لها النص القانوني، في إطار علاقتها بالأفراد، إمكانية الاختيار بين التدخل أو الامتناع عنه، وكذلك تحديد توقيت هذا التدخل وكيفية ومضمون القرار الصادر عنها. وبذلك تتمثّل هذه السلطة في الهامش الذي يتركه القانون للإدارة لتقدير ما ينبغي القيام به وما يجوز تركه (حماد، ٢٠١٣، ص ٣٦). أمّا الفقيه ميشو فعرفها بأنها: "السلطة التي تتصرّف بها الإدارة بحرية تامة، عندما لا يكون هناك قاعدة قانونية قد أملت عليها أو حدّدت لها سلفاً كيفية إجراء هذا التصرف" (حماد، ٢٠١٣، ص ٣٦). ويرى الفقيه غابرين بأنّ "السلطة التقديرية هي أمر يتصل بتطبيق القواعد القانونية، ومن ثمّ فإنّها ترجع بالدرجة الأولى إلى موقف المشرع عند سنّ القواعد القانونية، فقد تولّى صياغتها في صورة مرنة بحيث تنطبق على الحالات الخاصة وفقاً للسلطة التقديرية لمن يتولّى هذا التطبيق سواء أكان قاضياً أم رجل إدارة أم

أحد الأفراد العاديين المخاطبين بأحكام هذه القواعد القانونية" (شطناوي، ٢٠٠٢، ص ١٢٦) تُقصد بالسلطة التقديرية للإدارة تمتعها بهامش من حرية التصرف أثناء ممارستها لاختصاصاتها المختلفة. وهذا يعني أنّ المشرّع قد أتاح لها قدرًا من الاستقلال في مباشرة نشاطها دون إخضاعها لضوابط صارمة تحدّ من حركتها، بما يمكنها من تقييم مدى ملاءمة قراراتها وفقاً للظروف المحيطة. ومن هنا، تتلازم فكرة السلطة التقديرية مع مبدأ الملاءمة، إذ يرتبط كلٌّ منهما بالآخر ارتباطاً وثيقاً" (خليل، ١٩٦٢، ص ٩٤) أما الدكتور محمود عاطف البنيّ فيرى بأننا نكون أمام سلطة تقديرية "إذا كان للسلطة الإدارية حرية تقدير الظروف والوقائع التي تبرر القيام بالعمل، وحرية اختيار نوع العمل الذي تقوم به، وحرية تحديد الوقت الذي تعمل فيه، وحرية تحديد الأهداف التي يُراد تحقيقها فإنّه يُقال أنّها تتمتع بسلطة تقديرية في مباشرة نشاطها. إما إذا كان القانون يحدّد الظروف والوقائع التي يجب توافرها لإمكان مباشرة العمل الإداري ويحدّد نوع العمل الذي يتعيّن على الإدارة القيام به في حالة توافر هذه الظروف، ويحدّد الهدف الذي يتعيّن على الإدارة أن تعمل لتحقيقه كما يحدّد الوقت الذي يجب ان يباشر فيه العمل، فإنّه يُقال أن سلطة الإدارة مقيدة ، ذلك أنّ تطبيق السلطة الإدارية للقواعد القانونية الآمرة أو الجامدة يفيد أنّ اختصاصها الوارد ضمن هذه القواعد هو اختصاص مقيد ، أمّا تطبيقها للقواعد المصاغة صياغة مرنة فيعني ذلك أنّ الإدارة تباشر اختصاصها تقديرياً ، وبهذا يكون لزاماً فهم الاختصاص المقيد بشيء من الوضوح حتى يتبين المدلول الحقيقي للسلطة التقديرية " (البناء، ١٩٧٠، ص ٥٨) إنّ مصدر السلطة التقديرية التي تتوفّر عليها الإدارة دون شكّ مصدر قانوني ويمكن أن ترسم الخطوط العامة للسلطة التقديرية فيما يلي عندما يمنح القانون لرجل الإدارة سلطة معينة، وحينما يزود باختصاص ما، فإنّه دون شكّ يسلك في ذلك أحد سبيلين: (الطماوي، ١٩٦٦، ص ١٥٠) - إما أن يفرض المشرّع بصيغة أمرّة وبكيفية ملزمة الهدف المعين الذي يجب تحقيقه والنتيجة التي ينبغي الوصول إليها وبالتالي يحدّد الخطوط التي لا بدّ من إتباعها في تحقيق هذا الهدف والبلوغ إلى تلك النتيجة، وبهذا يكون المشرّع قد أملى على رجل الإدارة فحوى القرار الذي بالضرورة على الإدارة اتخاذه وعلى هذه الصورة تكون الإدارة سلطةً مقيدة. - وقد يترك المشرّع للإدارة قدرًا من الحرية في تصرفها ونوعاً من الاختيار تستعمله فيما يتناسب والظروف المحيطة بها دون منازع لها ولا معقّب عليها. لكن قد تتدرج للإدارة بما لها من سلطة تقديرية فتدوس على حقوق الأفراد وتنتهك حرياتهم العامة، خاصة وأنّ الإدارة أصبحت في ظل الدولة المعاصرة تتدخل في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. بالإضافة إلى ما تتمتع به من قوة جبرية كحق لتنفيذ قراراتها واوامرها وبكيفية مباشرة دون اللجوء إلى القاضي. وفي السياق نفسه، يرى الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب أنّ الإدارة تُعدّ بممارسة سلطة تقديرية عندما يُتاح لها تقييم ما إذا كانت الظروف تستدعي تدخلها أم لا. كما تتحقّق هذه السلطة حين يكون لها خيار انتقاء الإجراء الذي تعتبره الأنسب لمواجهة تلك الظروف في حال قرّرت التدخل، إضافةً إلى امتلاكها حرية تحديد التوقيت الملائم لاتخاذ هذا الإجراء" (عبد الله، ٢٠٠٣، ص ٥٥٢) كما عرّفها بعض الفقه بأنها المجال الذي يمنح فيه المشرّع للإدارة قدرًا من الحرية في ممارسة نشاطها، بحيث لا يقيدّها بسلوك محدّد تلتزم باتباعه دون غيره، ولا يلزمها باتجاه واحد في تصرفها. وبناءً على ذلك، تتمتع الإدارة في هذا النطاق بحرية اتخاذ القرار أو الامتناع عنه، وكذلك اختيار التوقيت الذي تراه مناسباً لإصداره" (ليلة، ١٩٧٠، ص ٤٥) وكذلك وضّح الدكتور سامي جمال الدين اصطلاح حرية التقدير بأنه " لا بدّ وأن يرتبط بما يتم تقديره وهو ملاءمة القرار تحقيقاً للصالح العام كما أنّ حقّ الاختيار بين القرارات التي يجوز اتخاذها لا يمكن ان يعني الاختيار العشوائي أو بحسب الهوى، وإتّما يتحمّم أن يكون الاختيار للقرار الأكثر ملاءمة للصالح العام" (جمال الدين، ١٩٩٢، ص ٢١) وفي ذات الاتجاه عرّفها جانباً من الفقه بأنه: "تكون صلاحية الإدارة تقديرية إذا كانت الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص حرة في تقدير مدى ممارستها إذا توافرت الشروط التي تبرّر ذلك قانوناً وبهذا تتمثّل السلطة التقديرية في مكانة قانونية تخوّل صاحب الاختصاص حرية تقدير ممارسة اختصاصه إذا توافرت الشروط القانونية لذلك" (شطناوي، ١٩٩٨، ص ١١) كذلك فإنّ المقصود بالسلطة التقديرية برأي الدكتور محي الدين القيسي "بأنّ الإدارة تجاه وقائع معينة تكون حرة في اتخاذ قرارٍ ما أو في الامتناع عن اتّخاذها، أو في اختيار القرار الذي تراه مناسباً، فيكون للإدارة حقّ تقدير الوقائع واتّخاذ قراراتها استناداً لهذا التقدير. كما يعتبر أن لا تظهر إلّا في نظام الدولة القانونية التي تأخذ بمبدأ سيادة القانون بحيث لا تكون الدولة قانونية وحيث لا يكون للقانون من سيادة فلا معنى للتكلّم عن السلطة التقديرية للإدارة ذلك لأنّ سلطتها ستكون عندئذٍ سلطة تحكّمية لا سلطة استثنائية. فإنّ مبدأ المشروعية والسلطة الاستثنائية يتعايشان، فالمسألة في السلطة التقديرية ليست الاختيار بين قرار مشروع وقرار غير مشروع، بل الاختيار بين قرارين مشروعين. ويشترط في القرار الذي اختارته الإدارة أن لا يكون مشوباً بالخطأ القانوني أو بخطأ واقعي أو تحوير السلطة أو خطأ فادحاً في التقدير" (القيسي، ٢٠٠٧، ص ١٥٨). وبالرجوع إلى تعريف مجلس شورى الدولة اللبناني، فإنّ السلطة التقديرية تُفهم على أنّها الصلاحية التي تمكّن الإدارة من اتخاذ تدابيرها بحرية واسعة دون قيود قانونية محددة. وتتشأ هذه السلطة إما بناءً على نصّ صريح في القوانين أو الأنظمة التي

تمنح الإدارة هذا الهامش من الحرية، وإما نتيجة غياب القواعد القانونية التي تفرض عليها ضوابط دقيقة تحدّ من نطاق تصرفها أثناء ممارستها لنشاطها الإداري" (مجلس شوري الدولة اللبناني، قرار رقم ١٢٠، ١٩٦٠، ص ١٥٧٩).

الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية في إطار السلطة التقديرية

يقصد بالعقوبات التأديبية تلك الجزاءات التي تقوم بتوقيعها الجهة المختصة بالتأديب على الموظفين الذين يرتكبون مخالفات أو أفعالاً تُعدّ جرائم تأديبية. وقد أُطلق عليها المشرع في قانون العاملين المدنيين تسمية الجزاءات التأديبية. والعقوبات التأديبية أو الانضباطية كما أُطلق عليها المشرع العراقي تمثّل جزء الإخلال بالواجبات الوظيفية وهذه العقوبات توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية وهي محدّدة على سبيل الحصر ولا يمكن تجاوزها وإيقاع عقوبة غيرها (راضي، ٢٠١٧، ص ١٨٩) عندما تتأكد السلطة التأديبية المختصة من ارتكاب الموظف خطأ مسلكياً على النحو المبين آنفاً، فإنه يتعيّن عليها عندئذٍ فرض عقوبة تأديبية عليه تتناسب ودرجة خطورة المخالفة المرتكبة. وهذه العقوبة محكومة بمبادئ عامّة أساسية تؤمّن للموظف ضمانات جوهرية تحميه من تعسف الإدارة ومزاجيتها في توقيع العقاب الذي تستتبه والذي قد لا يكون متناسباً مع درجة الخطأ ولا ملانماً للحالة المطلوب معالجتها. والمبادئ المذكورة أربعة، وهي على التوالي:

أولاً: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

يقصد بمبدأ شرعية العقوبة بوجه عام، أنّ المشرع هو الذي يحدّد العقوبات حيث لا عقوبة إلاّ بنصّ، ومن ثمّ فإنه لا يجوز قانوناً توقيع عقوبة لم يرد بها نصّ صريح، ولهذا فقد درجت الدساتير المعاصرة لمختلف الدول على تقرير أنه لا عقوبة إلاّ بقانون أو بناءً على قانون وهذا الحكم ينصرف إلى العقوبات عموماً جنائية كانت أم تأديبية (الجهمي، ٢٠٠٩، ص ٥٠) ومن مقتضيات مبدأ شرعية العقوبة في الحقل الجزائي أو الجنائي، أنّ المشرع هو وحده صاحب الشأن في تحديد العقوبات الجزائية أو الجنائية، وذلك بنصوص تشريعية صريحة وعلى سبيل الحصر، بحيث أنّ القاضي الجزائي يفرض العقوبة التي حدّدها النصّ للجريمة الخاصّة بها، ولا يملك أبداً أن يقضي في جريمة بغير العقوبة المقرّرة لها. هذا هو المبدأ المتفق عليه فقهاً واجتهاداً، والقائل بأنّ " لا عقوبة بدون نصّ" والذي لا مجال لمخالفته أو الخروج عليه (الخورى، ٢٠٠٤، ص ٢٤٧) ويُعدّ هذا المبدأ حاكماً أيضاً للعقوبات التأديبية، إذ يتعيّن أن تقتصر الجزاءات التي تفرضها الجهة التأديبية المختصة على الموظف على تلك المنصوص عليها قانوناً على سبيل الحصر. ويتربّط على ذلك أنّ الإدارة، بخلاف ما هو الحال في مجال المخالفات المسلكية، لا تملك سلطة اختيار عقوبة خارج الإطار المحدّد قانوناً، حتى ولو رأت أنّها تتناسب مع جسامة المخالفة، أو تمّ ذلك بموافقة صريحة من الموظف. ويعود ذلك إلى أنّ المركز القانوني للموظف العام ذو طبيعة تنظيمية، مصدره المباشر هو القوانين والأنظمة، وبالتالي لا يجوز الاتفاق على ما يخالفه أو تعديله بالتراضي (الخورى، ٢٠٠٤، ص ٢٤٨) وبناءً على ذلك، تتمتع الجهة التأديبية بقدر من السلطة التقديرية عند اختيار الجزاء الذي تراه مناسباً للمخالفة من بين العقوبات التي حدّدها القانون حصراً. غير أنّه لا يجوز لها استحداث عقوبات جديدة خارج هذا الإطار المحدّد مسبقاً، حتى لو بدا لها أنّها أكثر ملاءمة لجسامة الفعل المرتكب، لأنّ وضع العقوبات من اختصاص المشرع وحده ولا يدخل ضمن نطاق صلاحياتها أو ولايتها (الشيخلي، ١٩٨٣، ص ٢٥٠) غير أنّ هذه الحرية التي تتمتع بها سلطة التأديب في اختيار العقوبة التأديبية الملائمة بين قائمة العقوبات المقرّرة قانوناً، قد تخنقي إذا خصّ المشرع جريمة تأديبية معينة عقوبة محدّدة ذلك أن ترخص هذه السلطة في اختيار هذه العقوبة، مرهون بعدم قيام المشرع بتخصيص عقوبة محدّدة لجريمة معينة، إذ يتعيّن في هذه الحالة التقيّد بتوقيع العقوبة المقرّرة (بطيخ، ١٩٩٤، ص ١٢٩).

ثانياً: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية:

مبنى هذا المبدأ أنّه لا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين تابعتين لنظام قانوني واحد، عن ذات الجريمة التأديبية، بالنسبة لنفس الموظف المخطئ في الفترة الزمنية المرتكبة خلالها الجريمة، وهو ما يعني وحدة العقوبة التأديبية عن الجريمة الواحدة، ذلك أنّ نفس الجريمة لا يجوز أن تخضع لزدواج في العقوبة إذ من غير المقبول أن يعاقب الشخص أكثر من مرة عن ذات الفعل في ظلّ نظام قانوني واحد، هذا المبدأ من الأصول المسلّم بها في النظم العقابية أيّاً كانت باعتبارها من البدايات التي تقتضيه العدالة الطبيعية، سواء تمّ النصّ عليه أو لم ينصّ وبالتالي فإنّ وحدة الجريمة التأديبية هي التي سبق وأن عوقب الموظف من أجلها، ما لم يكن الموظف قد استمر في ارتكاب ذات الجريمة، فحينئذٍ يصحّ معاقبته مرة أخرى عن هذه الجريمة الجديدة، ولا يعدّ ذلك ازدواجاً في العقوبة، إذ أنّ القول بخلاف ذلك من شأنه التشجيع على الاستمرار في الجرائم التأديبية. ولا يكون ازدواج في العقوبة إذا كانت إحدى العقوبتين تنتمي إلى النظام التأديبي والأخرى إلى النظام الجنائي (الشريف، ١٩٨٨، ص ٢٦٧) وقد عمدت بعض التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة إلى تبني هذا المبدأ في صلب أحكامها الوضعية. من ذلك مثلاً: التشريع اللبناني الذي نصّ صراحةً على أنّه " لا يجوز أن تُفرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف نفسه في القضية نفسها ما لم تكن العقوبة الثانية صادرة عن مجلس

التأديب أو عن رئيس أعلى، وفي هذه الحالة تلغى العقوبة الأولى". وهذا يعني، لولا وجود النص الصريح في المادة ٥٩ سالف الذكر، بإلغاء العقوبة الأولى وتطبيق العقوبة الأشد، أنه كان يمكن أن يكون الموظف عرضةً لأكثر من عقوبةٍ احده عن الخطأ المسلكي الواحد، واحدة من رئيسه المباشر، وأخرى من رئيسه الذي يعلو هذا الأخير، وثالثة ربما من الهيئة العليا للتأديب الأمر الذي يشكّل خرقاً لمبدأ عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية عن المخالفة الواحدة (الخوري، ٢٠٠٤، ص ٢٥٨ - ٢٥٩).

ثالثاً: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية:

بمقتضى هذا المبدأ، لا يرتب العقوبة التأديبية أثرها إلا من تاريخ توقيعها، ولا يجوز إطلاقاً أن ينسحب هذا الأثر إلى تاريخ سابق، وذلك عملاً بمبدأ عدم رجعية الأعمال الإدارية الذي هو من أهم المبادئ العامة للقانون والذي أنزله الاجتهاد منزلة القانون بالذات. وعلى هذا الأساس، لا يجوز أن يعود أثر العقوبة التأديبية إلى تاريخ المخالفة المسلكية مهما بلغت خطورتها أو حداثة ارتكابها تحت طائلة إبطال القرار القاضي بفرضها. ومؤدى هذا المبدأ أن السلطة التأديبية تكون مقيدة كأصل عام بالعقوبات التأديبية المقررة قانوناً وقت وقوع الجريمة التأديبية، ما لم يوجد نص صريح يقضي بخلاف ذلك، ومن ثم فإنه لا يجوز في الأصل توقيع عقوبة تأديبية، تكون قد تقررت في تاريخ لاحق لوقوع الجريمة التأديبية، إلا إذا كانت هذه العقوبة أصلح للموظف، أو كانت حالته الوظيفية قد تغيرت عند إصدار القرار أو الحكم التأديبي على نحو يستحيل معه توقيع العقوبة النافذة وقت وقوع الجريمة التأديبية وذلك عملاً بما تفرضه الطبيعة العقابية للقانون التأديبي، الذي يستلهم قواعده من الشريعة العامة للعقاب في القانون الجنائي (الطاوي، ١٩٦٦، ص ٢٦٦) فالقاعدة إذاً هي عدم جواز رجعية قرار فرض العقوبة التأديبية، تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية الأعمال الإدارية الذي كرسه الاجتهاد الإداري والدستوري صراحةً وأنزله منزلة النص الدستوري والتشريعي. فعلى سبيل المثال، إذا ارتكب الموظف المخالفة المسلكية في وقت لا وجود فيه لنص قانوني على العقوبة عن هذه المخالفة بالذات، فإنه لا يجوز معاقبته عليها عملاً بقاعدة "لا عقوبة بدون نص". وإذا تقررت هذه العقوبة فيما بعد بنص تشريعي لاحق، أي بعد ارتكاب المخالفة، فإنه، عملاً بمبدأ عدم رجعية، لا يجوز تطبيقه عليها أيضاً (الخوري، ٢٠٠٤، ص ٢٦٨).

رابعاً: مبدأ تناسب العقوبة التأديبية:

عند مباشرة الجهات التأديبية لاختصاصها في اختيار الجزاء المناسب، يتعين عليها أن تقوم بذلك وفق معايير موضوعية، بعيداً عن التحيز أو التأثر بالأهواء الشخصية. إذ يجب أن تُختار العقوبة بما يتناسب من حيث النوع والقدر مع درجة جسامة المخالفة وخطورتها. ويقتضي ذلك أن تكون العقوبة متوازنة، فلا تتسم بالشدة المفرطة ولا تميل إلى التخفيف غير المبرر، وإلا اعتُبر التقدير مشوباً بالغلو أو عدم التناسب الواضح، مما يخرج من نطاق المشروعية إلى دائرة عدم المشروعية. فالأصل أن تقرير تناسب العقوبة مع الجريمة بصفة عامة هو من عمل المشرع، الذي يقوم بعملية الربط بين العقوبة والجريمة، حيث يحدّد لكل جريمة عقوبة معينة، وإذا كان هذا الأصل يجد له تطبيقاً كاملاً في مجال العقاب الجنائي فإن تطبيقه يتضاءل في مجال العقاب التأديبي، مما يتيح للسلطة التأديبية أيّاً كانت تولّي عملية تحقيق التناسب بين العقوبة الموقعة والجريمة المرتكبة وفق ظروف كل حالة على حدة (الجهمي، ٢٠٠٩، ص ٦٤) ويوجب هذا المبدأ على السلطة الإدارية أو على السلطة التأديبية المختصة، عند فرضها العقوبة التأديبية على الموظف، أن تراعي ملاءمة العقوبة مع درجة المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف، آخذة في الاعتبار بما لها من سلطة استثنائية بهذا الشأن السوابق والظروف المشددة أو المخففة المرتبطة بهذا الموضوع. وهذا يعني أنه يجب ألا يكون هناك عدم تناسب أو عدم توافق وانسجام بارز وفاضح بين درجة خطورة الخطأ المسلكي ودرجة قساوة العقوبة التأديبية المفروضة. وبعبارة أخرى، يجب ان لا يكون اختيار السلطة التأديبية للعقوبة مشوباً بالخطأ البارز في التقدير (الخوري، ٢٠٠٤، ص ٢٤٨) وهنا تقتضي الإشارة إلى أن بعض الفقهاء استخدم مصطلح الملاءمة للتعبير عن التناسب ومن بينهم الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب إذ يرى أنّ هذا النوع من الرقابة هو أقصى درجاتها على الإطلاق ومعنى رقابة الملاءمة هو "رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكوّنة لركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر أو بمعنى آخر القاضي الإداري يراقب درجة خطورة القرار وهل أنّ الوقائع المكوّنة للسبب متناسبة في درجة أهميتها مع درجة خطورة القرار" (عبد الوهاب، ٢٠١٢، ص ١٩٨).

المطلب الثاني: الغلط البينّ تقنيّة جديدة لرقابة العقوبات التأديبية

ترتكز السلطة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة أساساً إلى نوع العلاقة التي تربط الموظف بالدولة. وقد قيل في ذلك نظرياتٍ متعددةٍ يمكن إجمالها في نظريتين هما النظرية العقدية والنظرية التنظيمية.

١_ النظرية العقدية: تقوم النظرية العقدية على تكييف علاقة الموظف بالدولة بانها علاقة تعاقدية، يترتب عليها التزامات متقابلة، يتعين على الطرفين مراعاتها، ومن ثم فالأخطاء الوظيفية تعتبر إخلالاً بالتزام عقدي، يحق للطرف الآخر أن يتخذ الجزاء التأديبي عنه، وقد اختلف الفقه حول طبيعة هذا العقد فمنهم من اعتبره عقداً من عقود القانون الخاص ومنهم من اعتبره عقداً من عقود القانون العام (الصروخ، ١٩٨٣، ص ٣٩).

وقد تعرضت هذه النظرية للنقد على اعتبار أن العلاقة بين الموظف والدولة ليست التزامات متبادلة وإنما هي علاقة تنظيمية هدفها المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد ولهذا تم هجر هذه النظرية وتبني النظرية التنظيمية (الجهمي، ٢٠٠٩، ص ٧١).

٢_ النظرية التنظيمية: خلاصة هذه النظرية أن أحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات، مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، وهو ما يعني أن الموظف في مركز تنظيمي وأن علاقته بالدولة تحكمها قواعد عامة يتعين الالتزام بها تحقيقاً للصالح العام فإذا اخل الموظف بما تفرضه عليه واجبات الوظيفة من التزامات كان عرضةً للعقاب التأديبي (الشيخلي، ١٩٨٣، ص ٦٠). فأساس سلطة التأديب إذن ينبع من طبيعة المركز العام للموظف باعتباره مركزاً تنظيمياً يستمد من القوانين واللوائح نفسها، وقد استقر الأمر في الفقه والقضاء على أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تخضع لأحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة (الجهمي، ٢٠٠٩، ص ٧٢). لذلك يُعدّ الحلّ الأنسب الذي يوازن بين حق الإدارة في توقيع الجزاء من جهة، وضمان العدالة والحياد من جهة أخرى، هو ما اعتمده قانون العاملين المدنيين. إذ منح هذا القانون الجهة الإدارية المختصة سلطة توقيع الجزاءات ذات الطبيعة الأقلّ جساماً على موظفيها، في حين أسند الاختصاص بفرض العقوبات الأشدّ خطورة إلى المحاكم التأديبية التابعة لمجلس الدولة، بما يضمن قدراً أكبر من الضمانات عند النظر في المخالفات الجسيمة. وتأسيساً على ما تقدم، سوف نتناول في الفرع الأول (الغلط البين وسيلة للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف الفقه منها وفي الفرع الثاني (قضاء التناسب ومبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء).

الفرع الأول: الغلط البين وسيلة للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف الفقه منها

تعدّ نظرية الخطأ البين في التقدير من أبرز الاتجاهات الحديثة التي استحدثها مجلس الدولة الفرنسي في إطار سعيه التدريجي إلى الحدّ من اتساع نطاق السلطة التقديرية للإدارة، وتوسيع رقابته القضائية على أعمالها إلى أقصى حد ممكن (الجبوري، ٢٠٠٠، ص ٢٠١، ٢٠٥). وتهدف هذه النظرية إلى كشف ما قد يشوب تقديرات الإدارة من عيوب واضحة، والعمل على تصحيح ما قد ينطوي عليه استعمال السلطة التقديرية من تجاوز أو تعسف (بطيخ، ١٩٩٤، ص ٢٣٢) بناءً على ما تقدم، سوف نتناول في هذا الفرع، أهمية هذه النظرية كإحدى الوسائل للحدّ من سلطة الإدارة التقديرية من ثم سنتناول موقف الفقه من هذه النظرية.

أولاً: دور نظرية الغلط البين في الحد من سلطة الإدارة التقديرية

تعدّ فكرة الخطأ البين من المفاهيم القانونية التي ابتدعتها القضاء الإداري بهدف توسيع نطاق رقابته على السلطة التقديرية للإدارة. وتمثّل هذه الفكرة خطوة أولى مكّنت القضاء من مراجعة ما كان مجلس الدولة قد اعتبره خارج نطاق رقابته فيما يتعلّق بالتكييف القانوني للوقائع. وبذلك تلاشت فكرة وجود أعمال إدارية محصّنة لمجرد كونها صادرة عن سلطة تقديرية، وأصبح يُطلق على هذا النوع من الرقابة مسمّى رقابة الخطأ البين في تكييف الوقائع (أبو العينين، ٢٠٠٠، ص ١٧٨). ثم عمل المجلس هذه السياسة كخطوة لاحقة بالنسبة لما تجرّبه الإدارة من تقدير أو تقييم لمدى أهمية وخطورة الوقائع التي تدعّيها ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ على أساسها والتي كان يمتنع القاضي الإداري كقاعدة عامة عن إعمال رقابته في خصوصها. وقد أُطلق على هذا الوجه الجديد رقابة الخطأ البين في التقدير أو رقابة الغلط البين في التقدير كما يسمّيها البعض (محارب، ٢٠٠٤، ص ١٨٨)، كذلك يطلق عليها البعض الخطأ الساطع في التقدير (الخوري، ٢٠٠٤، ص ٢٧٣) وأياً كانت التسمية فإنّ هذه النظرية تسعى إلى تضيق سلطة الإدارة التقديرية بما تفرضه على رجل الإدارة من التزام بضرورة التحلّي بالمنطق والمعقوليّة عند إجرائه عملية التكييف أو التقدير للوقائع التي يستند إليها في قرارها التقدير وأن يكون حذراً بالألا يرتكب في هذا الخصوص خطأ جسيماً أو خطأً بديهياً (بطيخ، ١٩٩٤، ص ١٠) ورغم حداثة تبني مجلس الدولة الفرنسي لنظرية الغلط البين في التقدير فقد جعل منها نظريّة عامّة في فقه وقضاء القانون الإداري حيث باتت تُطبّق بالنسبة لسائر القرارات الإدارية أيّاً كان المجال الذي تصدر فيه تلك القرارات كما تُطبّق النظرية (بطيخ، ١٩٩٤، ص ١١٧) حيث يشوب الغلط مدى التلاوم أو التناسب بين سبب القرار ومحلّه حيث استقرّ القضاء الإداري في فرنسا من رقابة على اختيار الرئيس الإداري للعقوبة المناسبة للذنب المرتكب وإلغاء قراره إذا تراءى للقاضي أنّ تقديره لم يكن موفّقاً أو إذا شابه غلط بين من الرئيس الإداري في تقدير العقوبة بفرض عقوبة جسيمة لا تتناسب مع الذنب المرتكب من دون تحديد معيار منضبط لأعمالها يدحض ادّعاءات الإدارة أو يوضح القاضي الإداري مسلكه

عند مباشرته لهذه الرقابة. فالغلط البين عيب يشوب تكييف الإدارة وتقديرها للوقائع المتخذة كسبب للقرار الإداري وعلى نحو يتعارض مع الفطرة السليمة وتتجاوز به الإدارة حدود المعقول والحكم الذي تحمله الوقائع ويكون سبباً لإلغاء قرارها (بطيخ، ١٩٩٤، ص ١٥٩).

ثانياً: موقف الفقه من فكرة الغلط البين في التقدير

تعدّ فكرة الغلط البين في التقدير من الأفكار الأساس التي أنشأها مجلس الدولة الفرنسي ضمن مسعاه الهادئ والمتدرج في تضيق نطاق السلطة التقديرية للإدارة، وبسط رقابته على أعمالها وتقديرها. ولم يكن للفقه دور يذكر في التمهيد لظهور هذه الفكرة ولم يشر إليها حتى في مذكرات مفوضي الحكومة كما حدث بالنسبة لبعض الأفكار المهمة الأخرى التي أخذ بها المجلس أثناء تطوّر قضائه لا بل إنّ مجلس الدولة الفرنسي ذاته كان متردداً في البداية وأنّ أخذه بفكرة الغلط البين لم يكن دون صعوبة ومردّد ذلك إلى وجود اتجاهات داخل المجلس عارضت الأخذ بها وإلى الغموض الذي يكتنف فكرة الغلط البين (الجمال، ١٩٧١، ص ٤٢٥) هذا الغموض كان على الفقه إيضاحه وتحديد الفكرة ووضع معايير موضوعية لتحديد الغلط البين تبعده عن الاجتهاد والتقدير الذاتي وقد حاول الفقه وعلى رأسهم الفقيه اندريه دي لوبادير " حيث يرى أنّ من أهم التطورات في قضاء مجلس الدولة الفرنسي هو تطور رقابته على أسباب القرارات الإدارية وإخضاع قرارات بعض الأشخاص الخاصة لرقابة قاضي تجاوز السلطة" (الجبوري، ٢٠٠٠، ص ٢٠١) ويرى الأستاذان أوبي ودراكو أنّ ظهور فكرة الغلط البين ورقابة القاضي عليه أدى إلى تراجع رقابته على الوجود المادي للوقائع ويرجعان سبب ذلك إلى اتّخاذ الإدارة جانب الحيطة والحذر خشية ارتكاب غلط في التقدير بعد أن أصبح القاضي يراقب ذلك في جميع الحالات تقريباً، وإمّا إلى أنّ رقابة القاضي الإداري على الغلط البين تستوعب رقابته للوجود المادي للوقائع. ويشيران إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية موريل (Morelle) الصادر في ٩ كانون الثاني ١٩٨١ الذي قرّر فيه المجلس بمناسبة عقوبة انضباطية، أنّ الوقائع التي استند عليها القرار كانت من طبيعة تبرز فصل الموظف المعني وبهذا فإنّ الوزير لم يرتكب غلطاً بيّناً في التقدير. ويرى الأستاذ أوبي ودراكو أنّ رقابة وجود الوقائع ورقابة تكييفها أو رقابة الغلط البين قد اختلطت مع بعضها" (الجبوري، ٢٠٠٠، ص ٢٠٣) يذهب الفقه العراقي إلى اعتبار نظرية الخطأ البين إحدى الإسهامات القضائية التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي، ويُقصد بها ذلك الخطأ الذي يتجاوز حدود المعقولة عند ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، بحيث يتبين للقاضي أنّ تقدير الإدارة قد شابه انحراف واضح. وتمتاز هذه الرقابة بأنها تتعلق بمدى ملاءمة القرار الإداري أكثر من تعلقها بمشروعيته، وتكمن أهمية هذه الرقابة في أنها تمكّن القاضي الإداري من تجاوز الصعوبات التي قد تعترضه عند بسط رقابته على أعمال الإدارة، حيث تتدرج عادةً عبر مستويات متعددة، تبدأ برقابة الخطأ البين في تكييف الوقائع، ثم تمتد إلى رقابة تقييم هذه الوقائع وتقديرها، وصولاً إلى التحقق مما إذا كان القرار الإداري ملائماً للواقع وظروفه أم لا. وقد اتسع نطاق تطبيق هذه الرقابة ليشمل منازعات الوظيفة العامة وقضايا التأديب، إلا أنّ القضاء الإداري العراقي لم يطوّر تعريفها وتطبيقها إلا في نطاقات محدودة (الفهداوي، ٢٠٠٠، ص ٢٩ - ٣٠). في هذا الصدد لا بد من طرح مجموعة من الأسئلة كيف يحدّد الغلط البين؟ وما هو المعيار الي يمكن للقاضي أن يحكم بأنّ تقدير الإدارة للوقائع قد شابه غلطاً بيّناً، فيكون قراراً معيباً أم يكون خالياً من الغلط البين فيكون صحيحاً؟ من الملاحظ أنّ مجلس الدولة الفرنسي يتّسم بالميل إلى الاختصار والابتعاد عن الخوض في التنظير الفقهي أو وضع تعريفات دقيقة في أحكامه، تجنّباً لتقييد نفسه بقيود قد تحدّ من مرونته القضائية في المستقبل. ولذلك، عند إقراره لنظرية الخطأ البين، اكتفى بتكرار عبارات أشبهت شبه مستقرة في قضائه، ومؤداها أنّ تقدير الإدارة لا يخضع لرقابة القاضي الإداري إلا في حالات محددة، كأن يقوم على وقائع مادية غير قائمة، أو يشوبه خطأ في تطبيق القانون، أو ينطوي على انحراف في استعمال السلطة، أو يتأسس على خطأ بين في التقدير. غير أنّ القضاء لم يضع معياراً دقيقاً أو منضبطاً يحدد نطاق هذه الرقابة بشكل واضح، بما يسمح بضبط ادعاءات الإدارة أو توجيه القاضي الإداري عند مباشرته لهذا النوع من الرقابة. يرى الدكتور ماهر صالح علاوي أنّ المعيار الواجب اعتماده في هذا المجال هو المعيار الموضوعي، حيث يتولّى القاضي تحديد الضابط المناسب لكل حالة على حدة وفقاً لظروفها ووقائعها الخاصة، على أن يستند هذا التقدير إلى عناصر موضوعية لا إلى اعتبارات شخصية أو ذاتية. ويضيف أنّ هناك عنصرين أساسيين يمكن للقاضي من خلالهما تقييم مدى خطأ الإدارة في تقديرها، يتمثل أولهما في حجم الخطأ أو درجته، بينما يتعلّق الثاني بمدى تقصير الإدارة في بذل العناية الواجبة للحدّ من احتمال الوقوع في الخطأ أثناء تقديرها (الجبوري، ٢٠٠٠، ص ٢١٢). وخلص القول، يتعدّد وضع معيار ثابت يمكن الاعتماد عليه بشكل مطلق لتمكين القاضي من كشف خطأ الإدارة أو تحديد ما إذا كان قرارها قد شابه خطأ بين أو خلا من العيب، وذلك بسبب تعدّد الدوافع والاعتبارات التي تباشر الإدارة في ضوئها إصدار قراراتها وتتوّع أهدافها. ومن ثمّ، تؤيد الرأي القائل بأنّ القاضي هو من يختار المعيار الأنسب لكل حالة بحسب ظروفها الخاصة. وقد يكون كلّ من المعيار اللغوي أو الاصطلاحي، إلى جانب المعيار الموضوعي، ضروريين

ومتكاملين في آن واحد، إذ يسهمان معاً في تمكين القاضي من اكتشاف الخطأ وتحديده. كما أنّ وضوح الخطأ وبلوغه حدّاً يتجاوز المعقولة يساعد القاضي عند فحص ملف الدعوى وتقييم الظروف المحيطة التي اعتمدها الإدارة في تقدير الوقائع (الفهداوي، ٢٠٠٠، ص ٣٣).

الفرع الثاني: قضاء التناسب ومبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء

يدور الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، في محوره وتطوره حول الاختصاص العام بالفصل في المنازعات الإدارية، وقد اشتد فيها الجذب بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية، الأولى تشدّه إليها تمسكاً منها بوظيفتها القضائية، والثانية تشدّه إليها تمسكاً منها باستقلالها بشؤونها. ويتنازع الفقه الإداري بهذا الشأن اتجاهاً، أحدهما يرى أنّ الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب من شأنها أن تضعف سلطة الإدارة، وتهدر فاعليتها، والآخر يرى أنّ هذه الرقابة، ولئن كانت توفر الضمان والاطمئنان للموظف العام، إلّا أنّها تحافظ في نفس الوقت على فاعلية الإدارة، من خلال تحقيق نقطة التوازن بين اعتبارات الضمان، واعتبارات الفاعلية، دون إفراط أو تفريط في أيّ من الجانبين، لذلك سوف نبسط وجهة نظر كل اتجاه منهما في فقرة مستقلة.

أولاً: الاتجاه الفقهي المعارض لقضاء التناسب لإهداره فاعلية الإدارة

يقوم هذا الاتجاه الفقهي على حجة رئيسية مؤداها أنّ فرض القضاء الإداري رقابته على التناسب في مجال التأديب، يؤدي إلى إهدار فاعلية الإدارة، التي تستوجب أن يكون بيدها وحدها أمر تقدير التناسب بين الجريمة المرتكبة والعقوبة الموقّعة عنها، باعتبار أنّ الإدارة هي الجهة المهمة على شؤون موظفيها (الزهيري، ١٩٨٩، ص ٨) ويعبر الأستاذ سليمان الطماوي عن ذلك بقوله " إنّ تحديد مدى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يقوم على التوفيق بين اعتبارين، أولهما: ضمان حقوق الأفراد، وهو ما يقتضي التوسّع في مدّ الرقابة القضائية إلى أدقّ تفاصيل العمل الإداري، والثاني، مراعاة فاعلية الإدارة، والتي تقتضي أن يترك لها قدرًا كبيراً من الحرية، تمارسها بغير رقابة ومساءلة من القضاء، وفي مجال التأديب يجب أن تقدّم اعتبارات فاعلية الإدارة على مقتضيات الضمان (الطماوي، ١٩٩٥، ص ٦٩٨) ويبرز الدكتور الطماوي تقديم اعتبارات فاعلية الإدارة على مقتضيات الضمان في مجال التأديب، بما مفاده أنّ الإدارة ورجالها العاملين هم وحدهم القادرون على تقدير مدى خطورة الجريمة التأديبية، وما ينجم عنها من أضرار بمصلحة العمل، فهي أي الإدارة لا توجّه العقوبة إلى المخطئ وحده، بل وإلى غيره من الموظّفين الذين قد يسبّبون على خطاه (الطماوي، ١٩٩٥، ص ٧٠٠). وللتأكيد على ضرورة تقديم اعتبارات فاعلية الإدارة على مقتضيات الضمان، يشير الدكتور الطماوي، في موضع آخر، إلى أنّه نتيجة للتطور الذي طرأ على الوظيفة العامة، فقد برزت فكرة الضمان، لا سيما في مجال التأديب، فبعد أن كان الفقه والقضاء يسجل في أواخر القرن الأسبق، أنّ الإدارة حرّة في توقيع العقوبة المناسبة على الموظّف، وأنّه ليس للموظف أن يلجأ للقضاء طعنًا على هذه العقوبة إلّا إذا وجد نصّاً صريحاً يخوّله ذلك، فإنّ الوضع قد انقلب رأساً على عقب، لدرجة أنّ الفقهاء وعلماء الإدارة قد دقّوا أجراس الخطر، من أنّ الإسراف في ضمانات الموظّفين في مجال التأديب بالذات، قد عطّل استعمال حق التأديب تقريباً في بعض الدول. وخلاصة هذا الاتجاه الفقهي أنّ إخضاع العقوبات التأديبية لرقابة القضاء من حيث التناسب قد يؤدي إلى إضعاف سلطة الإدارة تجاه موظفيها، ويحدّ من فاعليتها في ممارسة الاختصاص التأديبي. إذ يرى أن هذه الفاعلية يجب أن تقدّم على اعتبارات الضمان الفردي، باعتبارها شرطاً أساسياً لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واستمرار (الجهمي، ٢٠٠٩، ص ٢٥٨).

ثانياً: الاتجاه الفقهي المؤيد لقضاء التناسب لعدم إهدار فاعلية الإدارة

ينهض هذا الاتجاه من الفقه خلافاً للاتجاه السابق، على أنّ قيام القضاء الإداري بالرقابة على التناسب في مجال التأديب، لا يؤدي بالضرورة إلى المساس بفاعلية الإدارة، بقدر ما يضعها بالميزان مع مقتضيات الضمان، ليحقّق قسطاً معقولاً من التوافق بينهما دون تفضيل لأيهما على حساب الآخر. ويقول الأستاذ محمد مرغيني خيري، في هذا الصدد، بأنّه على الرغم من الاعتراف بأهمية فاعلية الإدارة، وتوفر الإدراك بأنّ هناك قلة من الموظّفين الفاسدين قد يستفيدون من ثغرات القوانين واللوائح، فإنّ صياغة قاعدة تتعلّق بفاعلية الإدارة على تلك الدرجة من العمومية، وتفسيرها تفسيراً واسعاً إلى هذا الحدّ، لا يكفي لتعميم القاعدة على هذا النحو لتشمل الصالح والطالح" (خيري، ١٩٧٢، ص ٦٧١). أخيراً يمكن القول، أنّ سلطة التأديب التي تملكها الإدارة يمكن أن تستعمل كغيرها من الوسائل بكفاءة، أو بطريقة خاطئة وغير فعّالة، فإذا لجأت الإدارة إلى استعمال سلطة التأديب وجب عليها أن توقّع الجزاء العادل الذي يتناسب مع خطورة المخالفة. بحيث لا يكون هناك غلق أو تساهل، فالجهاز التأديبي إذا ما أصابه الوهن واعتراه الشلل عاد ذلك على جهاز الدولة كلّه بأسوأ العواقب وأوخمها، وإذا ما اتّسم هذا الجهاز التأديبي بروح العسف والتحدي أصبحت الحريات كلّها معرضة للخطر.

الخاتمة

إن السلطة التقديرية شبيهة بالحرية مفيدة وضرورية لحسن سير الإدارة العامة، ولكنها يجب ألا تتحول إلى تحكّم وهوى فتقلب إلى فوضى، إذا لم ترسم لها حدوداً داخل دائرة القانون تحول دون انزلاقها في تقديرات تتطوي على نوع من الظلم وعدم العدالة فتصدر قرارات تأديبية تعسفية مما يجعلها معرضة للإبطال. أمّا بالنسبة لحدود هذه السلطة فقد رسمها القضاء الإداري مستحدثاً تقنيات ووسائل حديثة (نظريتي الخطأ البين والخطأ الساطع في التقدير) لممارسة رقابة التناسب على القرارات التأديبية. والتي أحدثت صدئاً واسعاً في محيطها العربي والإقليمي، حيث وجد لها تطبيقاً واسعاً في التأديب، كما تردّد مضمونها في قضاء المحاكم الإدارية مما يضيف على رقابة التناسب التي يقوم عليها هذا القضاء، مزيداً من الثبوت والرسوخ، ويجعلها أكثر زخماً وقوة، ويدفعها نحو التطور والتجدد، كمنظريّة قضائية حقيقية.

إن ما تناولناه في هذا البحث يقودنا إلى النتائج الآتية:

– يضع قضاء التناسب في التأديب حدّاً للسلطة التقديرية للهيئات التأديبية في اختيار نوع ومقدار العقوبة الموقعة تبعاً للجريمة المرتكبة، وذلك دون أن ينال كلياً من هذه السلطة أو يصادرهما، إذ أنّ القاضي الإداري لا يعقب على حرية التقدير والاختيار المتروكة لتلك الهيئات إلا إذا جاء تقديرها مشوباً بتفاوت صارخ غير معقول بين العقوبة والجريمة، فالتفاوت يمكن أن يحدث في هذا الشأن، ولكن يجب أن لا يصل إلى درجة صارخة يجعله متجاوزاً لحدود المعقول، ويؤدّي بالتالي إلى عدم التناسب الظاهر.

– إنّ تقدير خطورة الذنب وكذلك تقدير الجزاء تجريه السلطات التأديبية أصبح جزءاً لا يتجزأ من صحة القرار أو الحكم التأديبي. وبالتالي إنّ رقابة قاضي الإلغاء على تقدير خطورة الخطأ أو تقدير الجزاء لا تتحرك إلا في حالة عدم التناسب الظاهر أو عدم ملاءمة الظاهر بين الخطأ التأديبي والجزاء التأديبي.

– إنّ قضاء الإلغاء حين يراقب هذا التقدير لا يحتكم إلى هذا التقدير في ذاته وإنما إلى الغلو الذي يشوب هذا التقدير. وهذا الرأي يقود إلى القول بأساس رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات التأديبية الذي يكمن في القاعدة التي وضعها القضاء، وهي اشتراط التناسب بين الخطأ التأديبي والجزاء التأديبي بحيث لا يكون هناك ثمة غلو في تقدير أهمية الوقائع من ناحية وفي اختيار الجزاء من ناحية أخرى.

– كما يتّضح أنّ رقابة الخطأ البين في التقدير لا تهدف إلى إلغاء السلطة التقديرية للإدارة أو الحدّ منها بشكل يفرغها من مضمونها، وإنما تسعى إلى ترشيدها وضبط ممارستها. وإلى جانب ذلك، فإنّ الوعي القانوني والإحساس بالعدالة لا يمكن أن يتقبّلا توقيع جزاءات لا تتناسب إطلاقاً مع حجم المخالفات المرتكبة.

– وبناءً عليه، فإنّ الحصيلة النهائية لنظرية الخطأ البين تُعدّ إيجابية إلى حدّ كبير، إذ تمثّل أداة قانونية متقدمة للحدّ من مظاهر التعسف ومواجهة التحكم الإداري بصورة أكثر فاعلية. ويتجلى هذا التطور من زاويتين: فمن الناحية التحليلية، فإنّ الخطأ البين يظهر في مسائل كانت تخضع سابقاً لقدر كبير من الحرية التقديرية، لكنها أصبحت اليوم تتمتع بحماية ورقابة أوسع. أمّا من الناحية التركيبية، فقد أصبح القضاء الإداري يفرض رقابته على تقديرات الملاءمة التي كان يتمتع عن التدخل فيها سابقاً، الأمر الذي أدى إلى تقييد سلطة الإدارة لصالح تعزيز مبادئ العدالة والإنصاف.

أما أهم الاقتراحات التي أرى الأخذ بها فتجلى فيما يلي:

– دعوة المشرع إلى تقنين الجرائم التأديبية، أو بالأقلّ تقنين أهم هذه الجرائم في نطاق الوظيفة العامة، وربطها بالعقوبات التأديبية، مع جعل العقوبة المقررة لكل جريمة ذات حدّين، أدنى وأقصى بحسب الظروف المصاحبة لذلك، الأمر الذي يساهم في تحقيق التناسب بين العقوبة والجريمة تشريعياً، ويقلّل من فرض وقوع السلطات التأديبية في شائبة الغلو في تقدير العقوبة.

– ضرورة مراعاة السلطات التأديبية للضوابط التي استقرّ القضاء الإداري على الاستهداء بها في أعمال التناسب بين العقوبة والجريمة سواء من حيث التشديد أو التخفيف في العقوبة، وذلك باعتبارها ضوابط واقعية يتم الاسترشاد بها في تقدير العقوبة صعوداً أو هبوطاً حتى تكون قراراتها بمنجاة من شائبة الغلو أو الخطأ الظاهر في التقدير.

– حتّى المشرع العراقي على إعادة تنظيم القضاء الإداري، وجعله مستقلاً عن القضاء العادي، لقيامه على مبدأ التخصص بأفضية الإدارة ومنازعات القانون العام، وذلك استكمالاً للأخذ بقاعدة ازدواج القانون، وحتى يتسنى لهذا القضاء ملاحقة التطورات الحاصلة في الحياة الإدارية بالبلاد، وابتداع ما يتماشى معها من حلول وأفكارٍ من إثراء لقواعد وأحكام القانون الإداري العراقي متأسياً في ذلك بنظيره الفرنسي واللبناني من خلال توسيع صلاحيات مجلس الانضباط العام في مجال التأديب.

وفي نهاية هذه البحث أودّ أن أشير إلى أنّ الرقابة على التناسب عملية شاقّة وعسيرة تحيط بها الكثير من الصعوبات والمخاطر، ذلك أنّ التناسب شأنه شأن معانٍ عديدة في عالم القانون أمر يُحسّ أكثر مما يوصف ويتفاوت الناس في تقديره وطرح تبريراته.

**المصادر والمراجع
أولاً: الكتب العربية:**

١. بسيني عبد الله، عبد الغني، القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان)، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
٢. جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
٣. جمعة محارب، علي، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٤. الجهمي، خليفة سالم، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
٥. جودت الملط، محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.
٦. حرب محفوظ، طلعت، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٩.
٧. خليل، محسن، القضاء الإداري ورقابة اعمال الإدارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٢.
٨. الدغدي، كارين، القضاء الإداري ورقابة التناسب في القرارات الإدارية (النصوص القانونية والآراء الفقهية والاجتهادية)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩.
٩. رفعت عبد الوهاب، محمد، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢.
١٠. سعدالله الخوري، يوسف، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد (الموظف العام واجباته ومسئوليته _ حقوقه _ نهاية خدمته)، مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس، (ط١)، الناشر المؤلف، بيروت، ٢٠٠٤.
١١. سيد محمد حماد، خالد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية "دراسة مقارنة"، (ط٢)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
١٢. الشريف، عزيزة، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
١٣. الشخيلي، عبد القادر، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣.
١٤. الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
١٥. الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (ط٣)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦.
١٦. عاطف البناء، محمود، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، (ط١)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠.
١٧. العطار، فؤاد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
١٨. فرحات، فوزت، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
١٩. القيسي، محي الدين، القانون الإداري العام، (ط١)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
٢٠. كامل نيلة، محمد، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠.
٢١. ليلو راضي، مازن، أصول القانون الإداري (طبيعة القانون الإداري _ التنظيم الإداري _ الضبط الإداري _ المرفق العام _ الوظيفة العامة _ الأموال العامة _ القرار الإداري _ العقود الإدارية)، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٧.
٢٢. ماهر أبو العينين، محمد، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة، الجزء الأول، طبع دار أبو المجد للطباعة والهرم، القاهرة، ٢٠٠٠.
٢٣. محمد بطيخ، رمضان، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

١. حسين الفهداوي، علي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠٠٠.
٢. الصروخ، ملكية، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٣.
٣. عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٦.

٤. فريد سليمان الزهيري، محمد، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، ١٩٨٩.

٥. مرغيني خيري، محمد، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٢.

٦. النحاس محمد حسن، محمد، الجزاءات التأديبية المقنعة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى جامعة أسيوط، مصر، ٢٠٠٩.

ثالثاً: المجلات والأبحاث

١. الجمل، يحيى، رقابة مجلس الدولة الفرنسي على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، العدد الثالث والرابع، القاهرة، ١٩٧١.

٢. شطناوي، علي خطار، الصلاحية التقديرية والضوابط القضائية الواردة على ممارستها في قضاء محكمة العدل العليا، مقال منشور بمجلة القانون والاقتصاد والبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، القاهرة، العدد ٦٨، ١٩٩٨.

٣. شطناوي، علي خطار، الضوابط الجزائية الواردة على صلاحية الإدارة التقديرية، مجلة الحقوق، لسنة ٢٦، الكويت، آذار سنة ٢٠٠٢.

Sources and References

First: Arabic Books:

١. Bassiouni Abdullah, Abdel Ghani, Administrative Law (A Comparative Study of the Foundations and Principles of Administrative Law and its Application in Lebanon), University Press, Alexandria, 2003.
٢. Gamal El-Din, Sami, The Judiciary of Suitability and the Discretionary Power of the Administration, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1992.
٣. Jumaa Muharib, Ali, Administrative Discipline in the Public Service (A Comparative Study), University Press, Alexandria, 2004.
٤. Al-Jahmi, Khalifa Salem, Judicial Oversight of the Proportionality Between Punishment and Crime in the Field of Discipline, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda for Publishing, Alexandria, 2009.
٥. Jawdat Al-Malt, Muhammad, The Disciplinary Responsibility of the Public Employee, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1967.
٦. Harb Mahfouz, Talaat, The Principle of Equality in the Public Service, Egyptian General Book Organization, Cairo, 1989.
٧. Khalil, Mohsen, The Judiciary Administrative Law and Oversight of Administrative Actions, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 1962.
٨. Al-Daghidi, Karen, Administrative Judiciary and Oversight of Proportionality in Administrative Decisions (Legal Texts, Jurisprudential Opinions, and Interpretive Reasoning), First Edition, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2019.
٩. Rifaat Abdel Wahab, Muhammad, The General Theory of Administrative Law, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda, Alexandria, 2012.
١٠. Saadallah Al-Khoury, Youssef, Public Service in Legislation and Interpretation (The Public Employee: Duties, Responsibilities, Rights, and End of Service), Administrative Law Collection, Part Six, (1st Edition), Publisher and Author, Beirut, 2004.
١١. Sayed Muhammad Hammad, Khaled, The Limits of Judicial Oversight of Administrative Discretion: A Comparative Study, (2nd Edition), Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2013.
١٢. Al-Sharif, Aziza, The Disciplinary System and its Relationship to Other Penal Systems, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo. 1988.
١٣. Al-Shaykhli, Abdul Qadir, The Legal System of Disciplinary Sanctions, Dar Al-Fikr for Publishing and Distribution, Amman, 1983.
١٤. Al-Tamawi, Sulayman, Administrative Judiciary, Book Three, Disciplinary Judiciary: A Comparative Study, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1995.
١٥. Al-Tamawi, Sulayman, The General Theory of Administrative Decisions, (3rd ed.), Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1966.
١٦. Atif Al-Banna, Mahmoud, Judicial Oversight of Administrative Actions, (1st ed.), Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1970.
١٧. Al-Attar, Fouad, Administrative Judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1968.
١٨. Farhat, Fawzi, General Administrative Law, Part One, Second ed., Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2012.

- .^٩ Al-Qaysi, Muhyiddin, General Administrative Law, (1st ed.), Publications Al-Halabi Legal Journal, Beirut, 2007.
- .^{١٠} Kamel Laila, Muhammad, Oversight of Administrative Actions (Judicial Oversight): A Comparative Study, Book Two, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Beirut, 1970.
- .^{١١} Lilo Radi, Mazen, Principles of Administrative Law (The Nature of Administrative Law, Administrative Organization, Administrative Control, Public Utilities, Public Service, Public Funds, Administrative Decisions, Administrative Contracts), Maaref Establishment, Alexandria, 2017.
- .^{١٢} Maher Abu Al-Ainin, Muhammad, The Intermediate Guide to Explaining the Jurisdictions of the State Council, Part One, Abu Al-Majd Printing House and Al-Haram, Cairo, 2000.
- .^{١٣} Muhammad Batikh, Ramadan, Evolving Trends in the Jurisprudence of the French State Council to Limit the Discretionary Power of the Administration and the Position of the Egyptian State Council Regarding Them, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1994.

Second: Theses and Dissertations

- .^١ Hussein Al-Fahdawi, Ali, Modern Trends in Judicial Oversight of Discretionary Power, PhD Dissertation, College of Law, University of Baghdad, Baghdad 2000.
- .^٢ Al-Saroukh, Malakiyah, The Authority of Discipline in the Public Service between Administration and the Judiciary, Master's Thesis submitted to the Faculty of Law, Ain Shams University, Cairo, 1983.
- .^٣ Afifi, Mustafa, The Philosophy of Disciplinary Punishment and its Objectives, Master's Thesis submitted to the Faculty of Law, Ain Shams University, Cairo, 1976.
- .^٤ Farid Suleiman Al-Zuhairi, Muhammad, Judicial Oversight of Proportionality in Administrative Decisions, Doctoral Dissertation submitted to the Faculty of Law, Mansoura University, Egypt, 1989.
- .^٥ Marghini Khairi, Muhammad, The Theory of Abuse in the Use of Administrative Rights, Doctoral Dissertation, Ain Shams University, Cairo, 1972.
- .^٦ Al-Nahas Muhammad Hassan, Muhammad, Disguised Disciplinary Sanctions (A Comparative Study), Doctoral Dissertation, submitted to Assiut University, Egypt, 2009.

Third: Journals and Research

- .^١ Al-Jamal, 1. Yahya, "The French Council of State's Oversight of Manifest Administrative Errors in the Classification of Facts," a study published in the Journal of Law and Economics, Issues 3 and 4, Cairo, 1971.
- .^٢ Shatnawi, Ali Khattar, "Discretionary Authority and the Judicial Controls Applied to its Exercise in the Jurisprudence of the Supreme Court of Justice," an article published in the Journal of Law and Economics and Legal and Economic Research, Faculty of Law, Cairo, Issue 68, 1998.
- .^٣ Shatnawi, Ali Khattar, "Penal Controls Applied to Administrative Discretionary Authority," Journal of Law, Year 26, Kuwait, March 2002.