



كلية الحقوق
قسم القانون العام

تقدير العقوبة التأديبية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

من الباحث

محمد صباح علي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

أ.د/ صبري محمد السنوسي (عضواً)

أستاذ القانون العام - وكيل كلية الحقوق - جامعة القاهرة

أ.د/ محمد سعيد حسين أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس

١٤٣٨هـ - ٢٠١٦ م



كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث : محمد صباح علي

عنوان الرسالة : تقدير العقوبة التأديبية في القانون العراقي
(دراسة مقارنة)

اسم الدرجة : الدكتوراه

القسم : القانون العام

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج:

سنة المنح: ٢٠١٦



كلية الحقوق
قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث : محمد صباح علي

عنوان الرسالة : تقدير العقوبة التأديبية في القانون العراقي
(دراسة مقارنة)

اسم الدرجة : الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

أ.د/ صبري محمد السنوسي (عضواً)

أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق – جامعة القاهرة

أ.د/ محمد سعيد حسين أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الدراسات العليا

بتاريخ / /

أُجيزت الرسالة:

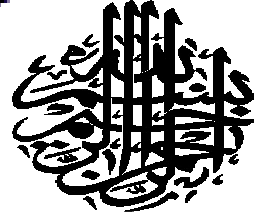
ختم الإجازة:

موافقة مجلس الجامعة

بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية

بتاريخ / /



رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ
الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَلَدِيَّ وَأَنْ
أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي
بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ



(سورة النمل - الآية ١٩)

إهداء

إلى من ناضل من أجلي وجاهد في تكويني وبناء علمي والدي

إلى نهر الحنان المتدفق التي وضعتني مكان أعينها لتتظري أمي

إلى ورثة الأنبياء ، العلماء الذي تكفل بأمرى ورعاني في غربتي،

فكان لي الأهل والوطن د. محمد سعيد أمين

إلى عنوان ضحكتي وفرحي وأملى وخزانتي زمني أخوتي الأعزاء

إلى رفقاء الدرب وشركاء الوقت أصدقائي الأعزاء

إلى مصدر فخري وعنواني وانتساني وطني العزيز . . . العراق

الباحث

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله أولاً وأخيراً، ومن باب قوله تعالى (ولا تنسوا الفضل بينكم).
ومن باب قول رسولنا الكريم (صلى الله عليه وسلم) (من لا يشكر الناس لا يشكر الله).

بعد الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله (صلى الله عليه وسلم)، واعتراضاً بالفضل وعرفاناً بالجميل لمن يستحقه فإنني أتوجه بخالص شكري وعظيم تقديري إلى أستاذي **الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين** أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس، فقد تشرفت بقبوله الإشراف على هذه الرسالة وكان له الفضل بعد الله عز وجل في توجيهي وإرشادي من بداية هذا العمل حتى منتهاه، وما كان لهذا العمل أن يصل لما هو عليه لولا تلك التوجيهات والإرشادات التي رسمت ملامحه وعبدت طريقه، وفضل أستاذي الكريم لم يبدأ مع بداية تفضله بالإشراف على هذه الرسالة بل إن الفضل يعود له في نصحي وإرشادي قبل ذلك فقد تتلمذت على يديه وأشهد الله أنني قد لمست حبه لدى جميع أبنائه من الطلاب لما يتصف به من غزارة العلم وعظيم الأخلاق وسعة الصدر ولا أملك إلا التوجه للمولى القدير أن يجزيه عني وعن طلبة العلم خير الجزاء وأن يبارك لهم في علمه وعمله. وأن يمتعه بموفور الصحة والعافية.

كما أتقدم بخالص الشكر إلى **الأستاذ الدكتور/ علي أحمد حسن اللهبي** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق الجامعة المستنصرية، على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، والذي غمرني برأيه السديد، والتوجيه القويم، مما كان له الأثر الحميد في الرسالة، أدام الله عليه الصحة والعافية والعمر المديد.

كما أتقدم بخالص الشكر إلى **الأستاذ الدكتور/ محمد انس قاسم جعفر** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق لتفضل سيادته برئاسة لجنة الحكم على الرسالة، رغم كثرة أعباء ومشاغله الكثيرة، فزادني شرفاً ومنحني الفرصة حتى أستفيد من علمه الواسع وفكره المستفيض، والذي حاولت جاهداً أن أقفدي به خلقاً وسلوكاً وقيماً وتواضعا قبل أن أنهل من علمه، فله مني كل الاحترام والتقدير سائلاً الله عز وجل أن يقيه باباً مفتوحاً لطلاب العلم، وأن يرفعه في مقام الراسخين في العلم، وأن يجزيه خير الجزاء وأن يمتعه بموفور الصحة والعافية.

وإذا قدر لهذه الرسالة أن ترى النور فإنني كذلك أتقدم بالشكر والتقدير **للأستاذ الدكتور/ صبري محمد السنوسي** أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، وذلك لقبوله أن يكون عضواً في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة وتحمل عناء قراءتها، وتصويب أخطاءها فجزاه الله عني خير الجزاء ونفع بعلمه ووفقه في الدنيا والآخرة انه سميع مجيب..أطال الله في عمره وبارك لنا فيه.

الباحث

المقدمة

تواجه الإدارة في ميدان العمل الإداري والوظيفي الإخلال والتقصير الذي يلحق النظام الوظيفي الذي من شأنه يشكل عائقاً بوجه الإدارة يقف تقدمها، ويؤثر على نشاط المرفق بإشباع الحاجات العامة من خلال العقوبة التأديبية التي تتمثل بإنها وسيلة الإدارة في إصلاح، وتقويم العمل الإداري، وضبط السلوك الوظيفي داخل المرفق أو المؤسسة العامة إلى ما يجب أن يكون عليه منسجماً مع اللوائح، والتعليمات التي تفرضها عليه واجبات العمل.

تستمد الإدارة سلطتها في فرض العقوبات التأديبية داخل الجهاز الإداري من خلال النظام الوظيفي الذي خوله لها المشرع في مواجهة، ومكافحة كل الظروف، والمستجدات التي تطرأ على عمل الإدارة، ومواجهتها بكل الوسائل الممكنة التي تتسلح بها الإدارة كي تتمكن من استمرار نشاط المرفق ودوامه.

وإزاء تعدد الخدمات التي تقوم بها الإدارة على مختلف الأوجه والأصعدة وما يرافق ذلك من ازدياد أعداد العاملين والموظفين الذين يقومون بتقديم هذه الخدمات والأنشطة التي تتنوع، وتتعدد، وتتجدد بحسب النظام الداخلي لكل مرفق أو مؤسسة وطبيعة إنشائه، ونوع الخدمة المطلوب تقديمها مع تطور ما يمكن أن يحدث أثناء العمل من ظروف متغيرة تملّي على الموظف الوقوع بالخطأ أو ارتكاب مخالفات سواء كانت بقصد أو من دون قصد نتيجة اتساع العمل الإداري وتعدد الخدمات التي تقدمها الإدارة بالإضافة إلى التعقيد والتداخل الذي يتسم به نشاط الإدارة في المجال الوظيفي؛ ومن ذلك يكون متعذراً على الإدارة بل ومن الصعب أن تقوم مقدماً بتقنين جميع المخالفات التي تقع داخل المؤسسات، والمرافق الإدارية من خلال وضع لائحة للأخطاء، والمخالفات الإدارية تنذر به الموظف أو العامل بعدم الخروج عليها، وإن الإدارة أن فعلت ذلك يصاب نشاطها بالجمود،

وتنتهي إلى أن تكون مجرد آلة جامدة بعيدة عن الابتكار، والتطور من خلال تقييد نفسها مسبقاً بقيود لا تعلم ماذا تخبئ لها الممارسة العملية والفعالية للعمل الإداري؛ وبذلك تكون بعيدة تماماً عن تحقيق الفاعلية في العمل الإداري.

وإزاء تحقيق الفاعلية في العمل الإداري استقرت جميع التشريعات الوظيفية على منح الإدارة سلطة تقديرية داخل العمل الإداري في المؤسسات، والمرافق، والجهات التي تتولى تقديم خدمات عامة بمتابعة نشاط العاملين، وتقييم سلوكهم، وما يصدر منهم من إخلال يشكل مخالفة أو ذنب إداري ينعكس بالأثر السلبي على نشاط المرفق الذي تتصدى له الإدارة من خلال العقوبات التأديبية التي أقرها المشرع في قائمة واردة على سبيل الحصر تبدأ تصاعدياً من الأخف إلى الأشد، ولا تستطيع الإدارة تغييرها أو الخروج عليها أو التعديل فيها؛ وإنما ينحصر دورها في ممارسة سلطتها في تقدير العقوبة التأديبية أي في توظيف خبرتها في إختيار احد هذه العقوبات التي تراها مجزية للخطأ الذي ارتكبه الموظف ومناسباً له.

على أن التقدير في أصله صحيح، وهو الإختيار بين أمور عدة كلها صحيحة عندما تلجأ إليها الإدارة، وهو المفاضلة بين أمرين أو أكثر أيضاً، فتأتي الإدارة بحسب خبرتها، ومعايشتها للظروف العملية المصاحبة لتحديد الخطأ على تقدير هذا الإختيار، والبت فيه، والتوفيق بين احد هذه الخيارات التي تكون متفقة مع ما ترجحه الإدارة من معايير، ومن جانب آخر ينعدم هذا التقدير والإختيار لدى الإدارة عندما تكون أمام سلطة مقيدة مسبقاً فرضها عليها القانون محدد عملها أي بمعنى آخر تكون أمام تطبيق مجرد للقانون فيكون المشرع قد مارس سلطة التقدير مسبقاً نيابة عن الإدارة، وحصر الوقائع، وأحال إليها مجرد تطبيق القاعدة القانونية من خلال تطبيق العقوبة التأديبية في المجال الوظيفي بسبب مخالفات معينة يكون المشرع قد حسم الأمر فيها مسبقاً، وأغلق باب التقدير أمام الإدارة لحساسية هذه المخالفات من جانب، ولتعلقها بالموارد المالي للموظف، وعائلته.

غير أن التوسع بوضع الإدارة داخل سلطة مقيدة، ومصادرة حقها في التقدير أمر لا يتفق مع طبيعة عمل الإدارة من خلال النشاط التوسعي الذي تقوم به، وتعدد الخدمات التي تقدمها التي بلا شك سيحد من فاعلية وكفاءة العمل الإداري الذي يتطلبه لتقديم مزيد من الخدمات مع ضمان دوام استمرار المرفق بانتظام واطراد لا يمكن تحقيق ذلك إزاء التقييد المستمر لسلطة الإدارة داخل نطاق عملها.

وأمام هاتين السلطتين المقيدة والتقديرية يرجح عمل الإدارة بسلطتها التقديرية المرهون بتحقيق الفاعلية للإدارة الذي كان مثاراً للجدل فقهي واسع وكبير تناولته مؤلفات كثيرة ومتعددة للفقه الذي اختلفت وجهات النظر بشأنه، فالبعض صادر على الإدارة حقها في تقدير العقوبة فيما نادى البعض الآخر بضرورة تمتع الإدارة بهذه السلطة التقديرية في إختيار العقوبة للخطأ المرتكب، وأياً كان الأمر فلكل فريق حججه وأسانيده التي يرى من خلالها ما يؤيد تبني وجهة النظر هذه.

بالمقابل يلاحظ أن المغزى الحقيقي من منح المشرع الإدارة سلطة التقدير في إختيار العقوبات وتحديد الأخطاء الوظيفية هو للإحاطة بالمتغيرات، والمستجدات، والظروف المختلفة التي تواجه العمل الإداري على قدر تشعبه، واتساعه، واختلافه، وإن الإدارة هي الأقدر والأنسب على تحديد الخطأ وعلاجه بإختيار العقوبة المناسبة له فهذه المرونة والمناورة التي منحها المشرع للإدارة قصد بها تحقيق الفاعلية، واعترف بذلك مسبقاً وضمناً أن الإدارة اقدر منه على تحقيق هذا الأمر، والنهوض بمستوى الخدمة على الرغم من الأعباء الملقاة عليها فلو أحال الأمر إلى المشرع لغابت عليه أمور تفصيلية كثيرة لا يدرك مثل الإدارة أهميتها وخصوصيتها داخل الميدان الإداري والوظيفي، ويأتي تقديره، وإختياره على مستوى واحد من دون مراعاة الظروف والملابسات العملية للمخالفة وجسامة الأخطاء ودقتها التي يرجع إلى ترجيح كفة الإدارة على المشرع في ذلك نسبياً إلى خبرتها

وإمامها وأحاطتها بالظروف المحيطة بالعمل الإداري التي تتعرض لها، وتتعامل معها كل على حده على حسب قدر الاهتمام والمسؤولية التي يصعب على المشرع على وفق العمل الأساسي له على تحديده؛ وذلك لبعده عن الميدان العملي واختلاف مجال عمله عن عمل الإدارة، وأن قام بذلك سيختلط عليه مجال العاملين في آن واحد ويؤدي بالنتيجة إلى انحراف بالتقدير، والتطبيق.

والتقدير هو وسيلة تمارسها الإدارة من خلال منحها مزيداً من الحرية، والمرونة التي تتمثل في ميدان العقوبات التأديبية بقدرتها على الحرية في الاختيار، وتحقيق قدر من الضبط داخل المرفق بشكل خاص وتلتقي هذه الوسيلة التي تمارسها الإدارة مع الغاية التي يهدف إليها المشرع وهي تحقيق المصلحة العامة من خلال الحفاظ على انتظام، واستمرار المرافق العامة أي أن تتعدى المنفعة ذات المرفق الإداري لتعم المجتمع بأجمعه.

ولعل ما يؤيد قدرة الإدارة على تشخيص الأخطاء ومكافحتها بدقة هو ثقة المشرع عندما جاء بتقنين أحادي للعقوبات التأديبية من دون ارتباط يقابله للجرائم الوظيفية أو المخالفات التي ترتكب في ميدان العمل الإداري تاركاً ذلك للإدارة تمارسه على وفق ما تقتضيه الخبرة والممارسة العملية ولو أمعنا النظر بفعل المشرع من خلال وضع تقنين أحادي في مجال العقوبات التأديبية وانعدام ذلك في مجال المخالفات الوظيفية لرأينا ما يؤكد على أهمية الجانب العملي وتغلبه على الجانب النظري بوضع النصوص والتقنين، وجعلهما بحالة من الثبات، والسكون إلى حالة من التغيير والتجديد، وهذا الدور تقوم به الإدارة بسلطانها التقديرية من خلال دراسة الظروف وبحث المستجدات ومتابعة السلوك الوظيفي، وقياس مدى تحقق الالتزام الوظيفي مع جسامه الخطأ لتوفق بعد ذلك بين الخرق، والتقصير، والعقوبة، وكل ذلك لا يتأتى من خلال نصوص جامدة ثابتة بل تكشف عنها الممارسة العملية،

وساحة العمل الإداري، ويلزم لكي تباشرها الإدارة مزيداً من السلطة لتحقيق قدر من الفاعلية.

تستهدف الإدارة بسلطتها إختيار العقوبات التأديبية بتحقيق هدفين أحدهما خاص يعود على المرفق والعاملين الذي يتمثل في الإنضباط، وتحقيق الفاعلية، ودوام الانتظام، والاستمرار بتأدية الخدمات، وإشباع الحاجات العامة الذي يسمى بالنفع الخاص للمرفق، ويتحول هذا النفع الخاص إلى عام بضمان استمرار تأمين الخدمة، وشمول أفراد المجتمع بها كافة، الذي يتطلب قدر من السلطة لتحقيق المستوى المطلوب من الفاعلية تحقيقاً لمتطلبات الصالح العام وهذا الهدف الثاني.

ويأخذنا تقنين العقوبة التأديبية إلى تشابه مع العقوبة الجنائية بقيام المشرع بوضع كل من العقوبتين على سبيل الحصر، وخضوعها لمبدأ الشرعية الذي يتمثل بعدم خروج السلطة المختصة بفرض العقوبة عن قوائم العقوبات، وكذلك يأخذنا التشابه إلى هدف العقوبتين الذي يسعى كل منهما إلى تحقيقه، فيلاحظ أن مدار كل من العقوبتين يستهدف المصلحة العامة من خلال ما تحققه العقوبة الجنائية من نفع يعود على المجتمع بأجمعه، ومنع ارتكاب الجرائم مستقبلاً، وهو ما يسمى بالردع العام.

وكذلك تستهدف الإدارة بفرض العقوبات التأديبية على الموظفين والعاملين لمنع تكرار المخالفات الوظيفية داخل المرفق، وهو ما يسمى بالردع الخاص، وعلى قدر من هذا التشابه يوجد نقاط اختلاف تلاحظ في مجال تطبيق كل منهما، فالأولى تطبق على المجتمع بأكمله بعكس العقوبة التأديبية التي تستهدف طائفة خاصة من المجتمع هي طائفة الموظفين أو العاملين.

ويلاحظ أن القانون الجنائي قد اعتمد مبدأ الشرعية عملاً بالقاعدة العامة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص " ويظهر ذلك من خلال الارتباط بين الجرائم، والعقوبات من خلال تقنين واضح وملموس مصدره السلطة

التشريعية، ولا يجوز للقاضي الخروج عليه أو التوسع فيه وبالعكس من ذلك لا نجد هكذا ارتباط بين الجريمة التأديبية، والعقوبة التأديبية، فالتقنين اقتصر على قائمة الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر من دون أدنى ارتباط بذلك من ناحية الجرائم الوظيفية مكتفياً بذلك بسلطة الإدارة بممارسة هذا الجانب العملي من خلال خبرتها في تحديد الأخطاء وممارسة سلطتها في تقدير العقاب المناسب لذلك والذي يساعدها بذلك الخبرة الواسعة، وبعد نظرهما في الإحاطة بمتطلبات المرفق الإداري، وما يرافقه من معطيات أخرى تشترك مع الجانب العملي الذي يمكن للإدارة من خلال مجال العمل أن تبرهن ذلك على أنه مخالفة أو تقصير أو خروج على النظام الوظيفي يلزم مواجهته تأديبياً.

وبذلك أصبح واضحاً من خلال الحديث عن منح الإدارة سلطة تقدير العقوبات التأديبية في ميدان الوظيفة العامة بأنها الأقدر، والأصلح على وضع الشيء محله، والأفضل بخبرتها وممارستها، وإنها متكفلة دائماً بتحقيق الفاعلية الإدارية داخل المرفق العام على أن هذه الفاعلية لها ضمانات إذا ما خرجت الإدارة عن مسارها الصحيح في التطبيق السليم، فهذه الضمانات لا يمكن للإدارة الخروج عليها ولو بقصد الصالح العام وإلا كان عملها مشوباً بعدم المشروعية.

وينهض مبدأ عدم المشروعية تجاه تصرفات الإدارة كلما خرقت الضمانات المقررة لصالح الموظفين أو مست مبدأ منعها المشرع من ممارسته أو مارست سلطتها بتقدير عقوبة لا تتلائم والخطأ الصادر عن الموظف أو حرمانه من حقوقه، وامتيازاته بدافع تحقيق الصالح العام، فيلزم ان يكون عمل الإدارة داخل إطار المشروعية التي تحقق في آن واحد مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف وتحقيق هاتين الهدفين سيتشكل نظام وظيفي متين ورصين.

فلحفاظ الإدارة على ممارسة سلطتها في التقدير وضمان عملها في إطار المشروعية، وإبعاد ما تفرضه من عقوبات عن دائرة الشك والأيوصم عملها بعيب عدم المشروعية عليها تحقيق التوازن بين مبدأ الفاعلية، والضمن، وعدم تغليب أحدهما على الآخر، وإعمال مبدأ التناسب في إختيار العقوبة مع الذنب المرتكب، وأن تراعي في إختيارها للعقوبة مبدأ حسن النية بالموظف ودراسة تقاريره، وملفاته، وعلاقته مع أقرانه بالعمل، وتأخذ بنظر الاعتبار حداثة عهده، وعلاقته برؤسائه، وفي مجال بيان الأساس القانوني لحق العقاب يؤكد لنا من استعراض النظريات التي بحثت أساس حق سلطة ممارسة الإدارة للعقاب، وتطورها نلاحظ تخلي الإدارة عن جميع النظريات التعاقدية التي تساوي بين الموظف والإدارة، وتجعلهما بكفة واحدة؛ وذلك لقصورها وعدم قدرتها على تحقيق متطلبات العمل الإداري الذي يستلزم قيام سلطة الإدارة لتحقيق الفاعلية المطلوبة للعمل الإداري، وبمقابل ذلك سارت الإدارة إلى تبني النظريات التنظيمية التي اعترفت بحق الإدارة بممارسة سلطة العقاب لوحدها؛ لأنه مقصور عليه وأساس ذلك الحق مشتق من التنظيم الإداري ذاته الذي يخولها تلك السلطة، وهو مقرر لها من دون حاجة لوجود نص يقرر ذلك، وهكذا تطورت هذه النظريات شيء فشيء، وأصبح لها أساس في النظم الوظيفية المعاصرة لما تحققة من فاعلية تواجه بها الإدارة كل طارئ، وتؤمن دوام استمرار المرفق، والحفاظ على ضمان وحدة العقاب بأنه مقصور على الإدارة.

وعهد المشرع بفرض العقوبة التأديبية من خلال سلطات مختلفة تختلف من دولة لأخرى تبعاً للنظام الوظيفي المتبع داخل الدولة، فترجح بعض الدول إسناد فرض العقوبات التأديبية بالسلطات الإدارية أو تذهب إلى منح السلطات الإدارية صلاحية فرض العقوبة البسيطة ذات الأثر الخفيف بينما تشترك لجان أو هيئات ذات صلاحيات قضائية مع السلطة الإدارية بإبداء الرأي والمشورة في فرض العقوبات التأديبية التي تمس مركز

الموظف، وهي تقدم رأياً استشارياً غير ملزماً، ونلاحظ ذلك في النظام الفرنسي الذي ذهب اتجاه آخر إلى إسناد العقوبة بالسلطة الإدارية مقتصرة أيضاً على بعض العقوبات الخفيفة بينما تتولى المجالس التأديبية فرض العقوبات الشديدة، وغلب على هذه المجالس النظام القضائي من حيث إجراءات تشكيلها وآليات عملها، وتوسعت هذه الأنظمة الوظيفية إلى إنشاء محاكم تأديبية تختص بالنظر في قضايا الموظفين وعقوباتهم على اختلاف مستويات الموظفين، والنموذج البارز في ذلك النظام المصري وله يرجع الفضل في تطور، وابتكار المحاكم التأديبية لكثير من الحلول والقضايا في المجال الوظيفي بينما نرى النظام الوظيفي في العراق قد حدد السلطات المختصة بفرض العقوبات الإنضباطية بالسلطات الإدارية على سبيل الحصر في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام ابتداءً من رئيس الدائرة أو الموظف المخول، ومروراً برئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة والوزير انتهاءً برئاسة الجمهورية، ومجلس الوزراء مع الالتزام بما ورد من صلاحيات لهذه السلطات بفرض العقوبات، ولا يجوز لها تعديلها أو العمل على خلاف ما جاز لها القانون فرضه، ولا يجوز لغير هذه السلطات ممارسة حق العقاب إلا بتحويل من الرئيس الإداري الأعلى أو أن ينص المشرع على ذلك.

وتلتزم هذه السلطات بتطبيق ما جاء بقوائم العقوبات تطبيقاً لمبدأ الشرعية متضمنة أنواع العقوبات، ومتدرجة بآثارها من الأخف إلى الأشد وتتحصر سلطة التقدير في حرية إختيار العقوبة المناسبة للذنب المرتكب من دون تطبيق أي جزاء لا تتضمنه القائمة ولو كان اخف مما فرضته الإدارة. وتأخذنا تعريفات العقوبة التأديبية المتنوعة والمختلفة تبعاً لتنوع واختلاف آراء الفقه الناتج عن خلو التشريعات الوظيفية من تعريف جامع وموحد، وترك الأمر للفقه يتناول ذلك من خلال وجهة النظر والزاوية التي تنظر لها من حيث طبيعتها ومضمونها ومن خلال كثرة التعاريف، ونرى

إجماع على أن العقوبة التأديبية تمس في جوهرها المركز الوظيفي للموظف، وينحصر موضوعها بالموظف، فهي تقتصر على طائفة الموظفين، وتمس بذلك حقوقهم الوظيفية، وتعيق تقدمهم بالسلم الإداري مع إمكان أن تنصب على حقوقهم المالية أيضاً، وهي بذلك لا تنصب على حرية الموظف، أو حقه في الملكية أو على جسم الموظف أو بدنه، ويمثل ذلك التحديد الوارد بالتعاريف برسم مدار العقوبة، ويحدد موضوعها ومحلها، وما تستهدفه سلطة الإدارة عند فرض العقوبة الذي يلزم امتثال الموظف لسلطة الإدارة في العقوبة التأديبية.

غير أن في حالة عدم اقتناع الموظف بما فرض عليه من عقوبات من قبل الإدارة جاز له أن يستعمل ضماناته التي كفلها له المشرع، ويمارسها أمام القضاء، وهي الطعن بالعقوبة التأديبية والاعتراض على فرضها، وتعدّ الضمانة القضائية من أهم الضمانات التي يحرص الموظف على استعمالها، والمتمثلة بنقل، ووضع واقعة الموظف من الإدارة إلى القضاء الذي بدوره يقوم ببحث ودراسة حالة الموظف المعاقب من قبل الإدارة، وما إذا كان سلوكه خارجاً عن القانون أو يشكل إخلالاً بالنظام العام أو تقصير بالعمل الإداري إلى تاريخ تطبيق العقوبة عليه من قبل الإدارة، وهذه السلسلة تكون تحت نظر القضاء من أولها إلى آخرها ثم يبدأ بفحص سلوك الموظف والتأكد من أن فعله يعدّ مخالفة تأديبية يستحق العقوبة أي بثبوت الوجود المادي للواقعة وصحة تحققها بحق الموظف ثم بعد ذلك تنتقل إلى كيفية تكييف الإدارة للواقعة وتقدير العقوبة المناسبة للمخالفة من خلال تطابق القرار مع محله، وينبغي أن تتم عملية التكييف بصورة موضوعية ومجردة لتطبيق حكم القانون على الواقعة بصورة سليمة متوافقة مع مبدأ المشروعية، فهذه الإجراءات التي يسلكها القضاء للتأكد من صحة عمل الإدارة وبثبوت الواقعة بحق الموظف والتطبيق الصحيح للقانون من خلال سلامة التكييف الذي تقوم