مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: التعدد في المخالفات الانضباطية
اسم الكاتب: أ.م.د. افتخار رشيد خليل
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6299
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 11:03 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 13- Issue 2- December 2023 المجلد ١٣- العدد ٢ – كانون الاول ٢٠٢٣

Multiple disciplinary violations "Study comparison"

[1] Assist. Prof. Dr.Iftikar rished Khalil
[1]College of Islamic Sciences/Tikrit University

1: Email: iftikar409@tu.edu.iq
2: Email:

Abstract:

It is recognized that every legal rule in job legislation must, in order to gain respect from the employees to whom it is addressed, has a deterrent penalty for its violators, and the legal rules regulating the public job obligate the employee to adhere to a set of tasks and duties required by the public job or which are an integral part of its exigencies However, the employee, while carrying out these tasks and duties, may make a negligent or intentional mistake by committing several violations, then the jurisdiction of the disciplinary authority is to impose the prescribed punishment as a result of negligence or willfulness in committing the violating act within the limits of the legal procedures and procedures stipulated in the functional legislation and the legal principles that govern it Whether those violations are of one type or were of different types, and multiplicity is not achieved if the actions that occurred from the employee were one violation, as in continuous violations, habitual violations, and violations with successive acts, and recurrence, and the multiplicity of violations is achieved according to certain conditions, as is the case with For the multiplicity of criminal offenses stipulated in the Penal Code.

DOI 10.37651/aujlps.2023.143252.1074

Submitted: 29/9/2023
Accepted: 10/10/2023
Published: 05/12/2023

Keywords:
Polygamy
disciplinary violations
disciplinary punishment
employee.

©Authors, 2023, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

التعدد في المخالفات الانضباطية "دراسة مقارنة"

[١] أ.م.د. افتخار رشيد خليل
[١] كلية العلوم الاسلامية/ جامعة تكريت

الملخص:

من المسلم به أن لكل قاعدة قانونية في التشريعات الوظيفية لابد لكي تنال احترامها من المخاطبين بها من الموظفين أن يكون لها جزاء رادع لمخالفيها، والقواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة اوجبت على الموظف الالتزام بمجموعة من المهام والواجبات التي تتطلبها الوظيفة العامة أو التي تعد جزً لا يتجزأ من مقتضياتها، الا أن الموظف اثناء قيامه بتلك المهام والواجبات يمكن ان يخطأ اهمالاً أو عمداً بارتكابه عدة مخالفات عندئذ ينعقد الاختصاص للسلطة الانضباطية بفرض العقوبة المقررة نتيجة للإهمال او العمد في ارتكاب الفعل المخالف في حدود الاصول والاجراءات القانونية المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية والمبادئ القانونية التي تحكمها، سواء كانت تلك المخالفات من نوع واحد ام كانت من انواع مختلفة ، ولا يتحقق التعدد إذا اكانت الافعال التي وقعت من الموظف تكون مخالفة واحدة، كما في المخالفات المستمرة ومخالفات الاعتياد والمخالفات ذات الافعال المتتابعة، والعود ويتحقق التعدد في المخالفات وفق شروط معينة كما هو الحال بالنسبة لتعدد الجرائم الجنائية المنصوص عليها في قانون العقوبات.

الكلمات المفتاحية:

التعدد، المخالفات الانضباطية، العقوبة الانضباطية، الموظف.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة وأتم التسليم على نبينا محمد وعلى آله وصحبه ومن تبعه بإحسان الى يوم الدين، أما بعد...

يتناول موضوع البحث تحت عنوان: التعدد في المخالفات الانضباطية، الذي تكمن اهميته من خلال الدقة في المشكلات والتساؤلات المثيرة والتي يجب أن تكون لها حلول واجابات محددة المعالم، فالمخالفة الانضباطية ظاهرة إدارية وخلقية وسياسية واقتصادية قبل أن تكون حالة قانونية موجودة ومنتشرة في المرافق العامة كافة، من اجل هذا جرم المشرع انواعاً من السلوكيات ورصد لها عقوبات لحماية تلك المرافق من خلال تشريعات جمة تهدف الى مكافحة تلك الاخطاء ومعرفة اسباب وقوعها، ولقد أولى المشرع العراقي بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اهتماماً متزايداً للمخالفة وللعقوبة المناسبة لها دون الاخذ بمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص) وانما يترك لتقدير السلطة الادارية المختصة، والاصل إذا ما ارتكب الموظف مخالفة واحدة فهو من ثم يستحق عقوبة انضباطية واحدة حسبما مقرر لتلك المخالفة، إلا أنه قد يرتكب الموظف ذاته عدة مخالفات في فترات مختلفة قد تكون قصيرة أو متقاربة أو طويلة دون أن يكون قد صدر ضده أي قرار نهائي في اي منها من قبل السلطة الانضباطية، هذه الصورة من التعدد في المخالفات الانضباطية قد اثارت مشكلة في الواقع العملي من قبل اللجان التحقيقية، في ما إذا كان بالإمكان الرجوع الى القواعد العامة في قانون العقوبات العام التي نظمت بموجب نصوصها احكام التعدد في الجرائم وذلك وفقاً لقاعدة تعدد العقوبات بتعدد الجرائم وحددت الاستثناءات الواردة عليه، ام أن حق السلطة الانضباطية في معاقبة الموظف وتحديد العقوبة المناسبة عليه أو العقوبات المتعددة الواجبة التطبيق ليس مطلقاً بل مقيداً برقابة سلطة القضاء التي اوكل لها المشرع هذا الاختصاص والمبادئ القانونية التي تحكمها كمبدأ شرعية العقوبة ومبدا عدم تعدد العقوبات الانضباطية وهذا المبدأ لا يعني عدم جواز الجمع بين العقوبة الانضباطية والعقوبة الجزائية والمدنية على اعتبار انتماء كل منها الى نظام جزائي مغاير، ونظراً لأهمية التعدد فقد عبر عنها الفقه والقضاء في التشريعات القديمة والحديثة اهمية بالغة لأنه من المسائل المثيرة جدلا مما اعطت التعدد في المخالفات ميزة عن بعض الانظمة المشابهة له، وللحديث أكثر عن الموضوع رأينا تقسيم المقدمة الى نقاط تبين المنهاج البحثي المطلوب بحثه والتركيز عليه في هذا الجانب وفقاً لما يأتي:

أولاً: أهمية الدراسة:

١- تنبع أهمية الدراسة من ان هذا الدراسة تسلط الضوء على موضوع في غاية الاهمية والخطورة وهو تعدد المخالفات الانضباطية واثرها على العقوبات، ومدى التزام السلطات الانضباطية بمبدأ عدم تعدد العقوبات الانضباطية وتطبيقاته، نظراً لما ينطوي عليه المبدأ المذكور من تحقيق العدالة والمصلحة العامة واحترام القرارات الادارية التي تصدر عن الجهات الادارية المخولة قانوناً بمعاقبة موظفيها وعدم الخروج على مبدأ المشروعية.

٢- تكمن اهمية البحث في انه يتناول مسائل قانونية هامة تتصل بالموظف العام من ناحية توفير الضمانات اللازمة لحماية حقوقه.

٣- بيان الاحكام القضائية الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين بالنظر على الطعون المقدمة من الموظفين والخاصة بتعدد العقوبات الانضباطية، من حيث النظر بمشروعية الاجراءات والقرارات الادارية الصادرة من اللجان التحقيقية وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل والتشريعات الوظيفية من جهة، ومدى انصافها للموظف من جهة اخرى.

٤- بيان وجه القصور في التشريعات الانضباطية والكشف عن أسباب ذلك التقصير ومعالجة اسبابه بما يضمن وجود نظام قانوني واضح يتميز بالوضوح والشفافية والعدالة.

ثانياً: اشكالية الدراسة: تكمن اشكالية البحث في ان المخالفة الانضباطية تعد مشكلة تواجه المرافق العامة للدولة كافة وخلال مراحل طويلة لم تفلح السلطات الانضباطية في العديد من جهودها من القضاء على تلك المشكلة او الحد منها، الا من خلال معاقبة الموظف المخالف بعقوبات انضباطية ويمكن ان تكون عقوبات جسيمة في حالة تعدد المخالفات الانضباطية، ولكن تثار الاشكالية عن مدى تطبيق القواعد العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات الخاصة بمفهوم التعدد وشروط تطبيقه، وتطبيقها على المخالفات الانضباطية والموظف المخالف لارتكابه اكثر من مخالفة قبل أن يحكم عليه بواحدة منها؟ كذلك تكمن مشكلة الدراسة فيما إذا ارتكب الموظف عدة مخالفات انضباطية فهل يعاقب الموظف وفقاً لنصوص القانون الانضباطي بعقوبة لكل مخالفة من المخالفات التي ارتكبها، وهذا ما يسمى (بمبدأ تعدد العقوبات) ام أنه يكفي أن توقع عقوبة واحدة هي اشد العقوبات المقررة للمخالفات التي ارتكبها وهذا ما يسمى(عدم جمع العقوبات)، أم أن توقيع العقوبات يكون راجعاً الى تقدير اللجنة التحقيقية في ذلك ؟ والى أي مدى جاء تطابق عمل السلطات الانضباطية مع النصوص التشريعية في هذا المجال، وما هو موقف المشرع العراقي في التعدد في المخالفات الانضباطية؟، فضلاً عن التساؤل الذي يمكن طرحه حول فاعلية تشديد العقوبة لظرف التعدد في اصلاح الموظف من عدمه؟

ثالثاً: منهجية الدراسة: سيكون منهج الدراسة العلمية المتبع بإذن الله تعالى، وفق دراسة تحليلية وصفية للنصوص القانونية المنصوص عليها بقانون انضباط موظفي الدولة والتشريعات الوظيفية للدول المقارنة ومقارنتها بالنظام الجزائي كلما دعت الحاجة الى ذلك، مع التركيز على القرارات القضائية التي يمكن الاعتماد عليها وتحليلها وبيان مدى تطابقها مع تلك القوانين موضوع الدراسة.

رابعاً: خطة الدراسة: تتضمن خطة الدراسة مبحثين، يختص الاول بمفهوم التعدد في المخالفات وتمييزه عن غيره من المفاهيم الاخرى، وتم تقسيمه على مطلبين، الاول يحمل عنوان تعريف التعدد في المخالفات، اما الثاني سنبحث فيه تمييز التعدد في المخالفات عما يشتبه به من اوضاع قانونية اخرى، اما المبحث الثاني نتناول فيه مدى تحقق التعدد في المخالفات واثره على العقوبة الانضباطية، وسنقسمه على مطلبين، الاول بعنوان شروط التعدد في المخالفات الانضباطية، والثاني اثر التعدد على العقوبات الانضباطية، كذلك ستتضمن

الدراسة على خاتمة تقسم على أهم الاستنتاجات التي سيتم التوصل إليها والمقترحات التي نرى من الضروري أن يأخذ بها المعنيون في دراسة التعدد في المخالفات الانضباطية.

I. المبحث الاول

مفهوم التعدد في المخالفات وتمييزه عما يشتبه به من اوضاع قانونية اخرى

إذا ارتكب الموظف العام مخالفة واحدة فهو من ثم يستحق عقوبة انضباطية حسبما هو مقرر لتلك المخالفة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وتوصيات اللجنة التحقيقية بذلك، غير أن الموظف العام ذاته قد يرتكب اكثر من مخالفة وكنتيجة حتمية أن تعدد العقوبات نتيجة لتعدد المخالفات، الا أن التشريعات المختلفة والمنظمة للوظيفة العامة نجدها تبدي تسامحاً في العقاب على اساس أن الموظف الذي يرتكب اكثر من مخالفة اقل خطراً واذناباً لأنه لم يسبق أن تلقى تحذيراً من قبل دائرته وتم معاقبته انضباطياً بالرغم من ارتكابه عدة مخالفات لذلك فهو اكثر استجابة للإصلاح والتقويم، وللحديث اكثر عن هذه الحالة نحتاج الى بيان مفهومها وتحديد صورها من أجل تمييزها عن غيرها من المفاهيم المشابهة لها، وهذا الأمر يتطلب منا البحث بشكل أكثر تفصيلاً عن تعريف التعدد في المخالفات الانضباطية في مطلب أول، وتمييز تعدد المخالفات عما يشتبه به من اوضاع قانونية اخرى بمطلب ثاني وذلك وفقاً لما يأتي:

I.أ. المطلب الاول

تعريف التعدد في المخالفات الانضباطية

إذا ما اخل الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة بواجبات وظيفته المناط بها او خرج عن مقتضاها عدَ مرتكب لمخالفة انضباطية، واستلزمه ذلك توقيع العقوبة المناسبة من قبل اللجنة التحقيقية والمنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة١٩٩١ المعدل[1]. غير أن الموظف العام قد يرتكب اكثر من مخالفة هنا نكون امام وصف حالة "التعدد في المخالفات الانضباطية" ومن خلال استقراء النصوص التشريعية ذات الصلة بالموضوع لم يكن للمشرع العراقي عند سنه للقواعد التي تنظم احكام الوظيفة العامة ومن بينها القواعد التي تحكم المسؤولية الانضباطية للموظف العام اي ذكر لوصف "تعدد المخالفات" كما هو الشأن في كل التعريفات التي تضمنتها مواضيع القانون الاداري، فضلاً عن ذلك لم يعرف فقهاء القانون الاداري مفهوم تعدد المخالفات الانضباطية ولم يتم ذكر اي شروط لها او بيانها، ونرى أن السبب في عزوف فقهاء القانون الاداري عن وصف مفهوم تعدد المخالفات هو عدم قيام المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع رقم(١٤) لسنة١٩٩١ المعدل بالنص عليه، على الرغم من تعدد المخالفات التي قد يرتكبها الموظف العام قبل ان يتم معاقبته عليها بإحدى العقوبات الانضباطية الواردة في هذا القانون.

---

(١) أ. اسماعيل احفيظة ابراهيم، "احكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة"، *مجلة العلوم القانونية والشرعية*، العدد السادس، يونيو، (٢٠٥١): ص٢٥٤.

وامام عزوف التشريعات المنظمة للوظيفة العامة وفقهاء القانون الاداري عن ايراد تعريف لمفهوم التعدد في المخالفات وعدم وجود ابحاث تذكر في هذا المجال، هنا كان لا بد لنا من الرجوع الى القواعد العامة الواردة في قانون العقوبات والفقه الجنائي لبيان معنى التعدد، وقد تقرر هذا المفهوم بالفقرة(أ) من المادة(١٤٣) من قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل حيث نصت على انه" إذا ارتكب شخص عدة جرائم ليست مرتبطة ببعضها ولا تجمع بينهما وحدة الغرض قبل الحكم عليه من اجل واحدة منها، حكم عليه بالعقوبة المقررة لكل منها ونفذت جميع العقوبات عليه بالتعاقب... الخ". اما الفقه الجنائي عرف تعدد الجرائم على انه" هو أن يرتكب الشخص اكثر من جريمة قبل أن يحكم عليه نهائياً بواحدة منها"[١]، وعرف ايضاً بانه "حالة ارتكاب الشخص لعدة جرائم قبل أن يصدر حكماً نهائياً عليه عن أي جريمة منها"[٢]، وهذا يعني ارتكاب الجاني عدة جرائم منصوص على عقوباتها في قانون العقوبات كل منها تدخل تحت نص تجريمي معين، وتتعدد عقوباته بتعدد جرائمه، فتعدد العقوبات سببه تعدد الجرائم سواء كانت من نوع واحد كما لو ارتكب عدة سرقات ام كانت من انواع مختلفة كما لو ارتكب جريمة سرقة وجريمة قتل وجريمة خطف[٣]. وبعد أن علمنا معنى التعدد في الجرائم وفقاً لفقهاء القانون الجنائي وعلماء علم الاجرام و العقاب، بقي علينا ان نوضح مفهوم التعدد في المخالفات الانضباطية التي يرتكبها الموظف التابع للمرفق العام، وهل ينطبق عليه نفس الوصف فيما لو ارتكب عدة مخالفات وما هي صوره؟ وهل بإمكان السلطة الانضباطية الرجوع للقواعد العامة الواردة في قانون العقوبات العام؟

يمكننا تعريف التعدد في المخالفات الانضباطية بأنه قيام الموظف أو المكلف بخدمة عامة بارتكاب عدة مخالفات انضباطية قبل ان يصدر قرار العقوبة ضده عن اي مخالفة منها من قبل دائرته، وبالرجوع الى احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل، لم نجد وصف لتعدد المخالفات الانضباطية أو شروطه أو تشديد عقوبته باعتباره ظرف مشدد، وإنما اكتفى المشرع بذكر تشديد العقوبة ضد الموظف العام المخالف العائد لارتكاب مخالفات اخرى بعد ان صدر حكم نهائي بات سابق على المخالفة الثانية من قبل دائرته، وهذا الامر ينطبق على العود الانضباطي وهذا ما سنتكلم عنه لاحقاً. اما فيما يتعلق برجوع السلطة الانضباطية الى القواعد العامة الواردة في قانون العقوبات، نجد انه بالرغم من ان البعض ونحن منهم لا نحبذ الرجوع للقواعد العامة الواردة في قانون العقوبات لمعالجة تعدد المخالفات لاستقلال المخالفة الانضباطية عن الجريمة الجزائية وهذا الاستقلال قائم حتى وأن كان هناك ارتباط بينهما، فضلاً عن وجود تشريع خاص بذلك كان المفترض به ان يكون ملماً بوصف التعدد في المخالفات وذكر شروطه وانواعه والعقوبات التي يمكن ان تفرض في حالة تحقق ظروف مشددة تستوجب العقاب الاشد وهذا ما لم نجده في القانون

(١) د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبد القادر الشاوي، *المبادئ العامة في قانون العقوبات*، (بيروت: مكتبة السنهوري، ٢٠١٥)، ص ٤٥٩.

(٢) د. علي حسين الخلف، "تعدد الجرائم وأثره في العقاب"، (اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠)، ص٢٨.

(٣) د. محمود ابراهيم اسماعيل، *شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات القسم العام*، ط١٥، (مصر: كلية الحقوق، جامعة القاهرة، رقم ٤٩٦، ١٩٨٣)، ص٧٢٦.

المذكور آنفاً، وهذا ما يدفعنا الى دعوة المشرع العراقي لتعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل لبيان وصف التعدد في المخالفات الانضباطية والنص على الظروف المشددة والمخففة وموانع العقاب وبيان العقوبات المناسبة لهذا الظروف وذكرها فيه كما هو منصوص عليه في قانون العقوبات مع مراعاة الاختلاف بين المسؤولية الانضباطية والجنائية، خاصة وان الجريمة الانضباطية قد تتأثر في بعض الاحيان بالحكم الجنائي براءة أو ادانة الذي يصدر على الموظف العام المحال للقضاء.

وبعد أن بينا مفهوم التعدد في المخالفات الانضباطية فأن لهذا التعدد صور والتعدد يمكن ان يكون صوري ناشئاً عن فعل واحد أو حقيقي(مادي) ناشئاً عن عدة افعال، فالتعدد الصوري هو ان يرتكب الموظف فعلاً واحداً ينطبق عليه أكثر من نص في القانون فيوصف قانوناً بأوصاف جرمية متعددة[١]، وعرف ايضاً هو أن يرتكب الموظف فعلاً واحداً ولكن يخضع لأكثر من نص قانوني واحد وبذلك يطلق عليه ايضاً التعدد المعنوي[٢]، ووحدة الفعل هنا يشترط فيها أن يكون الموظف قد قام بسلوك مادي واحد وهذا السلوك يكون مجرداً بعيداً عن الظروف والملابسات التي وقع فيها أو ما تترتب عليه من نتائج أو الغرض منه[٣].

أما مفهوم التعدد الحقيقي فأنه يحظى بتعريفات عدة حيث عرف هو حالة ارتكاب الموظف العام لعدة مخالفات قبل أن يحكم عليه نهائياً على واحدة منها[٤]، ومنهم من عرفه هو ان يرتكب الموظف العام في وقت واحد أو في اوقات متعددة مخالفتين أو أكثر لا يفصل بينهما حكم نهائي[٥]، ويقصد به ايضاً ارتكاب الموظف العام عدة افعال مستقلة يكون كل منها مخالفة انضباطية قائمة بذاتها[٦].

I.ب. المطلب الثاني
تمييز التعدد في المخالفات الانضباطية عما يشتبه به من اوضاع قانونية اخرى

قد يشتبه تعدد المخالفات الانضباطية بأوضاع قانونية اخرى تشترك معه في بعض المميزات والخصائص الامر الذي يوجب البحث عن ضوابط او معايير معينة يمكن الاستناد اليها لكي يمكن التفريق بين التعدد في المخالفات الانضباطية وبين هذه الاوضاع، هذا الامر دفعنا إلى تخصيص هذا المطلب لبيان تلك الاوضاع القانونية كمحاولة منا لرفع اللبس والغموض الواقع في هذه المسألة من خلال تقسيمه الى عدة فروع : نبين في الأول تمييز

(١) جندي عبد الله الملك، *الموسوعة الجنائية*، ط٢، (بيروت، لبنان: دار العلم للجميع، دون ذكر سنة النشر)، ص٢٠٤.

(٢) احمد محمد بونه، *تعدد الجرائم وأثره في العقوبات*، (القاهرة: دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، ٢٠١٢)، ص٢٣.

(٣) رمسيس بهنام، *النظرية العامة للقانون الجنائي*، (مصر: منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١)، ص١١٦٤.

(٤) د. محمود مصطفى، *شرح قانون العقوبات، القسم العام*، (مطبعة جامعة القاهرة: ١٩٧٤)، ص٦٤.

(٥) د. شكري الرقاق، *تعدد القواعد وتعدد الجرائم في ضوء الفقه والقضاء*، (توزيع دار الجامعات المصرية: دون طبعة، دون ذكر سنة النشر)، ص٢٠٠.

(٦) د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبد القادر الشاوي، مصدر سابق، ص ٤٦٢.

التعدد عن العود، وفي الثاني التعدد عن الاعتياد، اما الثالث سنتكلم فيه عن التمييز بين التعدد والمخالفات متتابعة الافعال وذلك وفقاً لما يأتي:

I.ب.١. الفرع الأول

العود

يمكن لنا تمييز التعدد في المخالفات الانضباطية عن العود من خلال بيان المقصود بكليهما، إذ يعرف العود بأنه " ارتكاب جريمة بعد الحكم نهائياً على الجاني في جريمة اخرى"[١]. اي عودة الموظف الذي ارتكب مخالفة او اكثر وجوزي عنها نهائياً الى ارتكاب مخالفة اخرى، مثال ذلك أن يرتكب الموظف فعل متعمد يؤدي الى انقاص الانتاج أو الاضرار به ويحكم عليه بسبب تلك المخالفة، ثم يعود الى ارتكاب ذات المخالفة الاولى ويعمل على انقاص الانتاج أو الاضرار به مرة أخرى، وقد نص المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة على العود في عقوبة الفصل عندما اشار الى ان الموظف يفصل من وظيفته مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاثة سنوات اذا عوقب الموظف بأثنين من العقوبات التالية او بأحدها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها:

١- التوبيخ.
٢- انقاص الراتب.
٣- تنزيل الدرجة[٢].

ومعنى ذلك ان المشرع العراقي أخذ بالعود في عقوبة الفصل وحدد المدة بخمس سنوات بين تاريخ فرض العقوبتين الاولى والثانية وبين ارتكابه المخالفة الثالثة، وهذا يدل أيضاً على أن المشرع العراقي أوجب لتحقق العود أن يرتكب الموظف العائد مخالفتين سبق وان صدر بهما حكماً نهائياً ثم يعود ويرتكب في المرة الثالثة خلال مدة الـــ (٥ سنوات) فعلاً يستوجب معاقبته مرة أخرى، وهذا الاجراء يختلف عن القواعد العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات التي اشترطت لتحقق ظرف العود ان يرتكب الجاني جناية جديدة (جريمة ثانية) بعد أن حكم عنه سابقاً بجريمة أخرى بغض النظر عن الفارق الزمني بين الجريمتين.

يتضح لنا مما تقدم أن التعدد يختلف عن العود باعتبار أن العود يستلزم صدور حكما نهائياً من قبل اللجنة التحقيقية على ارتكاب المخالفة الجديدة، اما التعدد فأن الموظف يرتكب عدة مخالفات قبل صدور الحكم عليه من قبل اللجنة التحقيقية في واحدة منها، فالتعدد صفة بشخص الموظف المخالف ولا يترتب عليه تشديد العقاب من حيث المبدأ في حين أن العود هو وصف يرتبط بشخص الموظف المخالف نفسه ومن ثم يستوجب تشديد العقاب عليه في المخالفة التي عاد لارتكابها، وعليه فأن الموظف المخالف في حالة التعدد يكون اقل خطورة من المخالف في حالة العود لأنه لم يتلق انذار القانون وتحذيره له بألا يعود الى المخالفة مرة

(١) د. عباس الحسيني، *شرح قانون العقوبات الجديد*، (بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٦٨)، ص٣٣٦.
(٢) المادة (٨/ سابعاً)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدل.

ثانية، ومما تجدر ملاحظته في هذا الصدد انه قد تجتمع حالة العود مع حالة التعدد في المخالفات ومثال ذلك أن يكون الموظف المخالف قد صدر قرار بعقوبته في مخالفة ثم يرتكب بعد ذلك عدة مخالفات.

وقد نص قانون العقوبات على احكام العودة الى الجريمة حيث شدد العقوبة في حالة توافره في حق الجاني، فالعود من اسباب تشديد العقوبة وهذا مقرر انضباطياً وجنائياً، والعود قد يكون عاماً او خاصاً، أو مؤقتاً أو مؤبداً، أو بسيطاً أو متكرراً[١].

I.ب.٢. الفرع الثاني

الاعتياد في المخالفات

مخالفات الاعتياد يقصد بها اعتياد الموظف على ارتكاب أفعال يعد تكرارها مخالفات متشابهة قائمة بذاتها، إذ ان الفعل الواحد في مخالفات الاعتياد لا يمثل في حد ذاته مخالفة يعاقب عليها القانون عن كل فعل، وإنما يعاقب على ارتكاب الموظف هذه الأفعال مرة واحدة[٢]، ومن الأمثلة على مخالفات الاعتياد، اعتياد الموظف على التغيب بصورة متكررة عن اوقات الدوام الرسمي، فالغياب لوحده هنا لا يشكل مخالفة انضباطية وذلك لإمكانية اصدار قرار اداري بالغياب وحرمان الموظف من الراتب لذلك اليوم، ولكن فيما لو قام الموظف بالغياب لمرات متكررة متفرقة عن الدوام الرسمي فيمكن لنا ان نقول أن الموظف اعتاد على ارتكاب الافعال المخالفة، فالموظف المعتاد هو الموظف المحترف الذي يعتمد على المخالفة في كسب قوت يومه أو التخلص من اعباء الوظيفة العامة للراحة ويعتبر ذلك مهنته الأساسية. إذن يشترط في مخالفات الاعتياد تكرار الفعل ذاته اكثر من مرة لتحقق المخالفة في حين أن تعدد المخالفات لا يشترط تعدد الفعل المخالف ذاته[٣]، فاستمرار الموظف في مزاولة الاعمال التجارية المخالفة للقانون الذي يحظر عليه مباشرة هذه الاعمال يعد من قبيل الاعتياد في ارتكاب المخالفات[٤].

يتضح لنا مما تقدم لنا أن الحد الفاصل بين التعدد في المخالفات ومخالفات الاعتياد هو أن التعدد يتحقق بارتكاب الموظف افعال مادية متعددة يشكل كل منها مخالفة قائمة بذاتها أو ارتكاب فعل مادي واحد ينطبق عليه اكثر من نص قانوني، في حين أن مخالفات الاعتياد يتحقق بتكرار فعل المخالفة من قبل الموظف اكثر من مرة لكن تقوم بذلك مخالفة واحدة، فعنصر التكرار ووحدة المخالفة هو المميز بينهما.

---

(١) د. محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، ط١، دون ذكر اسم وسنة ومكان دار النشر، ص ٥٣٨.
(٢) د. احمد محمد بونه، مصدر سابق، ص١٥.
(٣) د. محمد سعيد نمور، *دراسات في فقه القانون الجنائي*، الطبعة الاولى، الاصدار الاول، (مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع: ٢٠٠٤)، ص١٣٦.
(٤)عصام مهدي محمد عابدين، *الشرح والتعليق على قانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦*، الطبعة الاولى ، (القاهرة: دار محمود، ٢٠١٨)، ص٥٠٢.

I.ب.٣. الفرع الثالث

المخالفات المستمرة

يقصد بالمخالفات المستمرة أو كما يسميها البعض بالمخالفات المتمادية هي تلك التي تقع وتستمر وتظل قائمة بقيام وضعها الذي يفيد الاستمرار سواء كانت تلك الحالة ايجابية ام سلبية[١]. ومن امثلتها استمرار انقطاع الموظف عن الدوام الرسمي، أو استمرار الموظف في الامتناع عن طاعة اوامر رؤساءه، ففي مخالفات الاستمرار يكون هدف انقطاع الموظف عن الدوام هو عدم التواجد في دائرته والنهوض بمهام الوظيفة أو المهنة التي يزاولها ويمثل هذا المسلك انتهاكاً للواجبات الوظيفية أو المهنية المقررة على الموظف تجاه جهة عمله وذلك وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل[٢] والانظمة والتعليمات المنظمة للوظيفة العامة، إذ أن المخالفة المستمرة توجد بمجرد قيام حالة الاستمرار وتستمر ولا تنتهي ما دامت هذه الحالة قائمة في استمرارها حتى ينقطع الاستمرار فتنقطع المخالفة عندئذ، ولا أهمية في ذلك للأثار المترتبة على المخالفة او الناتجة عن وقوعها فاستمرار اثر المخالفة لا يجعلها مستمرة ما دام أن السلوك المكون لها لم تتوافر فيه هذه الصفة[٣].

ويختلف تعدد المخالفات عن المخالفات المستمرة في أن التعدد يفترض ارتكاب الموظف عدة مخالفات قبل أن يصدر عليه قرار بالعقوبة في واحدة منها من قبل اللجنة التحقيقية، بينما المخالفة المستمرة لا تفترض ذلك حتماً إذ انها تقوم بفعل واحد يستغرق مدة زمنية طويلة نسبياً فضلاً عن ذلك لا تكتمل المخالفات المستمرة الا بتحقق كافة عناصرها، فالاستمرار لا تزيح عن المخالفة الوصف كونها مخالفة واحدة.

I.ب.٤. الفرع الرابع

المخالفات متتابعة الافعال

قد تقوم المخالفة متتابعة الافعال على افعال متعددة يجمع بينهما وحدة الحق المعتدى عليه ووحدة الغرض المستهدف من الاعتداء، ومعنى ذلك ان المخالفات متتابعة الافعال تعني ارتكاب الموظف مجموعة افعال متماثلة كل منها يشكل مخالفة مستقلة بذاتها يصلح لان يكون محلاً للمساءلة الانضباطية بمفرده إذ انها تأخذ مظهر التجدد أو التتابع أو التكرار، ومن امثلة المخالفات متتابعة الافعال التعدي بالقول او السب بعدد من الالفاظ إذ ان المخالفة تقوم في حق الموظف بمجرد صدور لفظ واحد فقط يحمل معنى التعدي أو السب، وكالانقطاع عن الدوام الرسمي لعدة ايام بدون سبب مشروع، وذلك لكون كل يوم انقطاع من تلك الايام يشكل مخالفة انضباطية مستقلة قبل الموظف يمكن مؤاخذته عليه مستقلاً عن غيره، والمخالفة متتابعة الافعال تنهض اساساً على وحدة الغرض الاجرامي لدى الموظف وهذه الوحدة تجعل من تعدد

---

(١) عصام مهدي محمد عابدين، مصدر سابق، ص٤١٥.

(٢) نصت المادة(٤/ ثانياً)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدل على انه" التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه الا بإذن، وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل".

(٣) د. محمد الفاضل، *المبادئ العامة في قانون العقوبات*، (دمشق: الجزء الاول، ١٩٦٣)، ص٢٢.

الافعال الصادرة عن الجاني مشروعاً اجرامياً واحداً اي ان هناك رابطاً يجمع بين تلك الافعال ويعطي لها حكم العمل الواحد ومن مقتضيات ذلك ان يكون الحق المعتدى عليه واحداً[١].

يتضح لنا مما تقدم أن المخالفات متتابعة الافعال بالوصف السالف تعد كثيرة الشبه بتعدد المخالفات ولكنها لا تختلط بها، على الرغم من استغراق ارتكاب كل مخالفة من تلك المخالفات فترة زمنية طويلة نسبياً واتحادها غالباً في الاحكام، فالمخالفات متتابعة الافعال تفترض افعالاً متعددة كما هو الحال في تعدد المخالفات، إلا ان هذه الافعال في المخالفات متتابعة الافعال يشترط فيها أن تكون متماثلة اي تكرار لفعل واحد مرات متعددة وان يكون كل منها لوحده قابلاً لان يحقق المخالفة أذا ارتكب لوحده واكتفى الموظف المخالف به، فضلاً عن أن هذه الافعال لابد ان تكون مرتبطة بوحدة المشروع المكون للمخالفة اي تحقق وحدة (الركن المعنوي) الذي يربط الافعال المتعددة ببعضها.

II. المبحث الثاني
مدى تحقق التعدد في المخالفات الانضباطية واثره على العقوبة الانضباطية

لبيان كيفية تتحقق التعدد في المخالفات واثره على العقوبة الانضباطية، يستوجب دراسة شروط التعدد في المخالفات الانضباطية، مع تحديد العقوبة التي يجب توقيعها في كل صور التعدد، ولبيان ذلك رأينا تقسيم المبحث على مطلبين، نتكلم في الاول عن شروط التعدد في المخالفات الانضباطية، اما الثاني نخصصه لدراسة وبحث آثار التعدد على العقوبة الانضباطية وذلك وفقاً للاتي:

II.أ. المطلب الاول
شروط التعدد في المخالفات الانضباطية

من المسلم به أن المسؤولية الانضباطية تقوم على عنصرين: الاول ضرورة توافر الصفة الوظيفية للشخص المزمع مساءلته انضباطياً، فيجب أن يكون موظفاً أو مكلف بخدمة عامة يخضع للعلاقة التنظيمية التي تحكم الموظف العام بالدولة ممثلة بدوائرها ومؤسساتها العامة، والثاني: المخالفة الانضباطية والتي لها ذاتيتها الخاصة فهي تنهض على مقومات واركان غير تلك التي تنهض عليها المسؤولية الجزائية[٢].

أن الصفة المميزة للتعدد في المخالفات الانضباطية هي أن تتعدد المخالفات التي يرتكبها نفس الموظف وتستقل كل واقعة منها عن الوقائع الاخرى في العناصر المكونة لها، أي مستقلة عنها تماماً سواء من حيث الركن المادي وهو المظهر الخارجي للمخالفة الانضباطية، وهذا يعني أن التصرف المكون للعنصر المادي يجب أن يكون له وجود ظاهر وملموس كأن يكون ايجابياً(كالتعدي بالقول أو الفعل على أي موظف) أو سلبياً (كالقيام بعمل

(١) عصام مهدي محمد عابدين، مصدر سابق، ص٤١٥.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، *شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل(دراسة تحليلية_ تأصيلية_ مقارنة) في ضوء القانون والفقه والقضاء*، الطبعة الثانية، (دار الكتب والوثائق: ٢٠١٢م)، ص١٩٠.

محظور او الخروج عن مقتضيات العمل)[١]، فليس هناك مجال للعقاب على الشروع في ارتكابه المخالفة الانضباطية على النحو المستقر عليه بالنسبة للجريمة الجنائية، فلا عقاب إذاً على النية المجردة أو العمل التحضيري ما دام لم يدخل دائرة التنفيذ[٢]، أو الركن المعنوي الذي يمثل ارتكاب السلوك الذي يعاقب عليه القانون ويتحقق بالإرادة الاثمة او الغير مشروعة للموظف في اقتراف الفعل، فقد قضى مجلس الانضباط العام في قراره المرقم(٦٣/٦٥ في ٦/١٨/ ١٩٦٣) بأنه" لا بد من ثبوت سوء القصد لدى الموظف عن الفعل الذي اقترفه بعكسه لا يمكن مؤاخذته عن الذنب الذي ينسب اليه"[٣].

فالتعدد في المخالفات لا تشترك ولو جزئياً في الفعل التنفيذي لها وانما تستقل كل منها عن الاخرى في الفعل المكون لها، سواء كانت هذه المخالفات كلها من نوع واحد كأن تكون كلها غياب الموظف عن الدوام الرسمي، أو من انواع مختلفة كغياب الموظف وعدم اداء واجباته وعدم الالتزام بالأنظمة والتعليمات.. الخ، فكل فعل من هذه الافعال مستقل عن الاخر ويكون مخالفة لوحده، ولا يشترط ارتكابها بصورة متعاقبة أي واحدة تلو الاخرى إذ يمكن أن تقع هذه المخالفات في وقت واحد أو أوقات متفاوتة أو متباعدة، فالمهم أن لا يكون ارتكاب هذه المخالفات المتعددة من اجل تحقيق نتيجة اجرامية واحدة لان وحدة النتيجة الاجرامية هي التي تجعل من الافعال المتعددة للمخالفات الانضباطية مخالفة واحدة، ويجب لتوافر التعدد في المخالفات الانضباطية الا يكون قد صدر قرار نهائي في احداها من قبل السلطة الانضباطية، وإلا نكون قد خرجنا من نطاق التعدد في المخالفات الانضباطية لندخل في نطاق العود في المخالفات، فالتعدد يفترض أن المخالف يجب أن يعاقب عن كل مخالفة حققها ولاشك أن القرار الاداري الصادر بتوقيع العقوبة الانضباطية في احدهما ينفي تلك العلاقة، ويشترط ايضاً وحدة المخالف في التعدد، فإذا تعدد المخالفين سنكون والحالة امام مساهمة في المخالفات لا تعدد في المخالفات الانضباطية[٤].

يتضح لنا مما تقدم أن التعدد في المخالفات الانضباطية يجب أن يقوم على ثلاثة شروط تميزه عن حالات قد تختلط به، والشروط هي اولاً: أن يرتكب الموظف العام أو المكلف بخدم عامة اكثر من مخالفة، وثانياً: عدم صدور قرار اداري نهائي في احدى هذه المخالفات من قبل السلطة المختصة اثناء ارتكاب الموظف لمخالفاته الاخرى، واخيراً أن يكون الموظف واحداً فأن تعدد المخالفين فسنكون امام مساهمة انضباطية او امام مسؤوليات مستقلة واحدة عن الاخرى لا تعدد في المخالفات.

(١) د. عبد الحميد الشواربي، *تأديب العاملين*، (القاهرة: منشأة المعارف، ١٩٩٥)، ص١٨.
(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، *المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة*، (الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، دون ذكر سنة النشر)، ص٤٣.
(٣) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق ، ص١٩١.
(٤) معمر خالد عبد الحميد سلامة الجبوري، *السلوك اللاحق على اتمام الجريمة في القانون الوضعي والشريعة الاسلامية*، (الناشر المنهل: ٢٠١٣)، ص١٣٢.

II.ب. المطلب الثاني

اثر التعدد على العقوبات الانضباطية

تثير مسألة التعدد في المخالفات الانضباطية الي يرتكبها الموظف أو المكلف بخدمة عامة واثرها على العقوبة جدالاً يدور كله حول الاجابة على هذا السؤال: ماهي العقوبة التي ستطبق بحق كل من ارتكب تلك المخالفات المتعددة، إذ عد كل مخالفة مستقلة عن الثانية، فهل ستطبق بحقه عقوبات انضباطية متعددة بعدد ما ارتكب من مخالفات أم يكتفي بتوقيع عقوبة انضباطية واحدة عليه لأنه محكوم بمبدأ(عدم تعدد العقوبات الانضباطية)، وما هو مقدار هذه العقوبة؟ وما هو موقف المشرع العراقي والمقارن من التعدد في المخالفات؟ لقد كانت هذه المسألة مثار جدل ونقاش بين الفقهاء وتباينت الآراء والنظريات بهذا الخصوص، لبيان ذلك بصورة اكثر ايضاحاً يتطلب منا تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع: نبين في الاول قاعدة تعدد العقوبات بتعدد المخالفات، وفي الثاني قاعدة عدم تعدد العقوبات الانضباطية، اما الثالث سنتكلم فيه عن موقف المشرع العراقي والقانون المقارن وذلك على النحو الاتي:

II.ب.١. الفرع الاول

قاعدة تعدد العقوبات بتعدد المخالفات

اثارت قاعدة التعدد في العقوبات جدلاً واسعاً في الفقه القانوني فمنهم من كان مؤيداً لهذه القاعدة والبعض الاخر كان معترضاً عليها وكلاً له حججه ومبرراته في ذلك، تقوم هذه القاعدة على اساس أن القانون يقرر لكل مخالفة عقوبة محددة، فإذا تعددت المخالفات وجب أن تتعدد العقوبات، اي أن العقوبات تتعدد بتعدد المخالفات هذا هو الحل الذي يقضي به العدل المجرد وتقتضي به الحيطة ايضاً أن يكون القانون صارماً تجاه المخالف الذي يرتكب عدة مخالفات، إذ أن الموظف المخالف الذي يستحق عقوبة للمخالفة الاولى فأنه يستحق بالضرورة عقوبة عن المخالفة الثانية حتى ولو لم يفصل بينهما فاصل زمني معتبر، والحكمة في ذلك واضحة في أن الموظف المخالف قد صدرت منه عدة افعال مادية فهو حتماً أخطر من الموظف الذي صدر منه فعل واحد، ويمكن أن يؤدي ذلك الى تشجيع الموظف على ارتكاب المزيد من المخالفات ومن ثم لا يصح أن يتساوى معه في المعاملة، ومن ثم فإن هذا الاتجاه يدعم السياسة العقابية القائمة على الردع[١].

أن معرفة مدى جواز تطبيق قاعدة تعدد العقوبات بتعدد المخالفات يقتضي منا التفرقة بين فرضين، **اولهما: (التعدد الحقيقي أو المادي):** رأى مذهب بضرورة التعدد الفعلي للعقوبات أو جمعها تبعاً لتعدد المخالفات على اعتبار انه من العدل أن يسأل الموظف المخالف عن كل مخالفاته التي اقترفها وأن توقيع عليه عقوبة عن كل مخالفة، سواء كانت هذه المخالفات كلها من نوع واحد مثل عدم قيام الموظف بواجباته الوظيفية حسبما تقرره القوانين والانظمة والتعليمات الخاصة به، أو من انواع مختلفة كارتكاب الموظف مخالفة عدم

(١) معمر خالد عبد الحميد سلامة الجبوري، مصدر سابق، ص١٣٣.

الاستغلال الصحيح لساعات العمل، والحاق الضرر بالإنتاج، والتعمد في انقاص الانتاج.... الخ، فكل فعل من هذه الافعال مستقل عن الاخر ويكون مخالفة انضباطية لوحده، وبذلك يمكن تمييز من يرتكب مخالفة واحدة عمن سواه الذي يرتكب عدة مخالفات، ومن ثم عقابه على كل ما جنته يداه[١]، وبهذا فأن التعدد لا يعد سبباً لتشديد العقوبة لأنه سيتم معاقبة الموظف عن كل مخالفة ارتكبها، وواجه هذا المذهب انتقادات عديدة عصفت بكيانه ذلك لصعوبة تنفيذه في بعض الاحوال وبذلك فهو يتطرف بإسرافه في العقوبات حتى يصبح العقاب بدون هدف[٢]، بينما رأى مذهب اخر من الفقه وهو على العكس تماماً من المذهب الاول ويرمي الى عدم تعدد العقوبات، ويتم بمقتضاه توقيع عقوبة واحدة على الموظف المخالف وهي العقوبة الاشد المقررة للمخالفات المتعددة التي ارتكبها على اعتبار أن هذه العقوبة الاشد تكفي أن تكون رادعاً للموظف المخالف ورادعاً لغيره عن اشد المخالفات التي ارتكبها وما دونها من المخالفات، بمعنى أن العقوبة الاشد تجبّ ما عداها من العقوبات الاخف التي تضحى في الواقع لا محل لها من حيث تحقيق الاهداف المبتغاة من العقاب[٣]، غير أن هذا المذهب لم يسلم من الانتقادات ايضاً واهما أن من يرتكب مخالفة شديدة يكون بمنأى من العقاب عن كل مخالفة اقل شدة يرتكبها قبل الحكم عليه، فضلاً عن انه يؤسس على افتراض يخالف الواقع في كثير من الاحيان كما في حالة ما إذا كان الفرق الزمني بين ارتكاب المخالفتين لا يسمح باتخاذ الاجراءات في المخالفة السابقة[٤]، في حين اتجه رأى اخر من الفقه محاولة منه للتوفيق بين المذهبين السابقين، يعمل على تفادي ما يقود اليه المذهب الاول من الافراط في توجيه العقاب وما يؤدي إليه المذهب الثاني من التهاون والتفريط في العقاب، على اعتبار أن بعضها يعُد التعدد اساساً ويقيده بعدة قيود بحيث لا يصل إلى درجة التغالي في فرض العقاب، والبعض الاخر يعُد نظام الجبّ اساساً باعتبار أن هذا النظام يؤدي الى جعل التعدد ظرفاً مشدداً لعقوبة المخالفة الاشد[٥].

وثانيهما: حالة التعدد الصوري للمخالفات: لا تثير جدالاً لأن الموظف لم يرتكب الا فعلاً واحداً ولا يؤاخذ على هذا الفعل سوى مرة واحدة وأن كان في الامكان أن ينطبق على فعله اكثر من نص واحد من نصوص القانون، فالتعدد الصوري هو ليس تعدد مخالفات بل تعدد نصوص، كالموظف الذي يستعمل المواد والآلات التي في عهدته ويستخدمها لأغراض خاصة فتؤدي هذه المخالفة الى مخالفة اخرى كانقاص الانتاج، فأنه ينبغي للسلطة الانضباطية الا تحاسب الموظف الا عن مخالفة واحدة وهي الاشد عقوبة، وقضت بذلك المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها بأنه:.... إذا ارتكب المتهم فعلاً يكون عدة جرائم، أو جملة افعال

(١) جندي عبد الله الملك، مصدر سابق، ص٢٠٤.
(٢) احمد صفوت، *شرح القانون الجنائي، القسم العام*، (مصر: مطبعة الاعتماد، القاهرة ١٩٢٨)، ص ٣٤١.
(٣) السعيد مصطفى السعيد، *الاحكام العامة في قانون العقوبات*، (مصر: دار المعارف، ١٩٦٢)، ص٧٨٥.
(٤) السعيد مصطفى السعيد، *الاحكام العامة في قانون العقوبات*، مصدر نفسه، ص٧٨٥.
(٥) د. احمد محمد بونه، مصدر سابق، ص١٣.

مرتبطة بعضها ببعض من اجل غرض واحد، لا يعاقب عن كل فعل على حدة بعقوبة مستقلة، بل يعاقب بعقوبة واحدة عن الفعل المكون للجريمة الاشد"[١].

II.ب.٢. الفرع الثاني

قاعدة عدم تعدد العقوبات الانضباطية

من المبادئ الاساسية المستقرة في النظام الانضباطي، أن السلطة الانضباطية سواء كانت سلطة ادارية أم قضائية مقيدة في اختصاصها بتوقيع عقوبة انضباطية واحدة عن المخالفة الواحدة، فقد استقر الفقه والقضاء الاداري على اعمال مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات عرفاً قبل أن يتولى المشرع النص عليه في القوانين التي تنظم الوظيفة العامة، وذلك لأنه احد النتائج الطبيعية والمنطقية المترتبة على اعمال مبدأ شرعية العقوبة في المجال الانضباطي، واعتبارات العدالة وتسير وانتظام المرفق العام لكي يشعر الموظف العام بالأمن والطمأنينة والاستقرار في العمل، فأن ذلك يرتب آثار على الموظف المخالف وعلى العقوبة التي يمكن إيقاعها عليه، ويستند مبدأ وحدة العقوبة الى اساسين قانونيين هما قاعدة "لا عقوبة إلا بنص"[٢] وحجته الامر المقضي به، فقاعدة لا عقوبة الا بنص تعني انه لا يجوز توقيع عقوبة انضباطية لم ينص عليها قانون انضباط موظفي الدولة، وبما أن القانون لا يجيز تويع اكثر من عقوبة فأن ذلك يعد انشاء لعقوبة غير واردة في القانون مما يمثل خروجاً على القاعدة المذكورة، اما قاعدة حجية الامر المقضي به فيقصد به أن القرار الصادر من السلطة الانضباطية بتوقيع العقوبة له حجيته، وبناء عليه لا يمكن ان توقع عقوبة انضباطية اخرى عن ذات المخالفة، اعمالاً لحجية القرار الصادر بالعقوبة[٣].

ويراد بمبدأ وحدة الجزاء الانضباطي أو عدم تعدد العقوبات الانضباطية عدم إمكان توقيع اكثر من عقوبة واحدة على الموظف بسبب ذات الخطأ الوظيفي، وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها ما لم يوجد نص قانوني واضح وصريح بغير ذلك، ومن ثم لا يجوز توقيع عقوبتين اصليتين تابعين لنظام قانوني واحد عن نفس الخطأ ما دام أن السلطة الانضباطية استنفذت اختصاصها بمعاقبة الموظف عن الخطأ المرتكب فأنه لا يجوز لها أن تعيد استخدام هذه السلطة مرة اخرى لنفس الخطأ، فضلاً عن انه أمر ينم عن سياسة تحكمية بعيدة عن قواعد العدل والمنطق[٤]، وقد اشارت غالبية التشريعات الوظيفية واحكام القضاء على أن الموظف لا يعاقب إلا بعقوبة واحدة وذلك تطبيقاً لمبدا وحدة العقوبة الانضباطية، إذ لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو أن يفرض عليه أكثر من جزاء، واوضحت المحكمة الادارية العليا في الاردن هذا المبدأ" إنه لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الاداري مرتين بجزاءين أصليين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، أو بجزاءين لم يقصد اعتبار احدهم تبعياً للأخر وهذا من البديهيات التي تقتضيها العدالة، لذا كان

---

(١) للمزيد ينظر د. محمد ماهر ابو العينين، *الموسوعة الشاملة في القضاء الاداري*، الكتاب الخامس، ٢٠٠٧، ص٦٩٠.

(٢) نصت المادة(١٩/ ثانياً)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على انه" لا جريمة ولا عقوبة الا على الفعل الذي يعد القانون وقت اقترافه جريمة ".

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، *الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة*، (الاسكندرية: توزيع المعارف، ٢٠٠٨)، ص٤٩.

(٤) امجد جهاد نافع، "ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام(دراسة مقارنة)"، (رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، ٢٠٠٧)، ص٥٥.

من الاصول المسلمة في القانون الجنائي بأن المتهم إذا ارتكب فعلاً يكون عدة جرائم أو جملة افعال مرتبطة ببعض من اجل غرض واحد، فلا يعاقب عن كل فعل على حدة بعقوبة مستقلة، بل يعاقب بعقوبة واحدة عن الفعل المكون للجريمة الاشد وأيا كانت طبيعة الجزاء الانضباطي الذي وقع اولاً، فانه يُجبُ ما عداه ما دام قد وقع بالفعل طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة"[١]، وهذا هو ايضاً اتجاه المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها بأنه".... لا يسوغ معاقبة الموظف انضباطياً عن ذات الافعال غير مرة واحدة حيث تستنفذ السلطة الانضباطية ولايتها بتوقيع العقاب الانضباطي، ولا يجوز لذات السلطة الانضباطية أو سلطة انضباطية اخرى توقيع الجزاء الانضباطي عن ذات الجرائم الانضباطية لذات الموظف الذي سبق عقابه ومجازاته، ولا يغير من ذلك أن تكون السلطة التي وقعت الجزاء الانضباطي ابتداءً هي السلطة الانضباطية الرئاسية، أو السلطة الانضباطية القضائية، لأن العلة تتحقق بمجرد توقيع الجزاء الانضباطي صحيحاً على الموظف، إذ انه بذلك تتحقق الغاية المنشودة في هذا الخصوص"[٢]، وتأكيداً لأهميته ولضرورة احترامه تحقيقاً للعدالة نصت على هذا المبدأ صراحة العديد من التشريعات الوظيفية ومنها نص المادة(٨١/ ثالثاً) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الامارات رقم(١١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على انه " لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو أن يفرض عليه أكثر من جزاء"، ويتعين لتطبيق مبدأ عدم تعدد العقوبات الانضباطية مجموعة من الشروط التي يجب توافرها لنكون ازاء تعدد للعقوبات الانضباطية:

١-**وحدة موضوع المخالفة:** لا بد أن تكون هناك مخالفة واحدة تستند الى وقائع مادية واحدة، أو ارتكاب عدة مخالفات ولكنها ترتبط بوحدة الغرض، ارتباطاً يجعل منها مجموعاً لا يقبل التجزئة بسبب وحدة المشروع الصادر من الموظف المخالف[٣]، وتطبيقاً لذلك لا يجوز معاقبة الموظف عن مخالفة انضباطية سبق وأن عوقب على اقترافها، ولكن أن ظهرت وقائع مادية جديدة بعد توقيع العوبة الانضباطية(اي ارتكب الموظف مخالفة جديدة بعد توقيع العقوبة الانضباطية على المخالفة السابقة)، في هذه الحالة تستطيع اللجان التحقيقية أن توقع عقوبة انضباطية على المخالفة الجديدة حتى ولو كانت مشابهة مع المخالفة الاولى، ولا يشكل ذلك خرقاً لمبدأ وحدة العقوبة لاختلاف سبب كل العقوبتين[٤].

٢-**وحدة موضوع العقوبات:** لا نكون في نطاق التعدد العقابي المحظور في مجال انضباط الموظفين إذا اختلف موضوع العقوبتين بأن كانت احدهما انضباطية والاخرى جنائية، وذلك نتيجة طبيعية للاختلاف العضوي ما بين المخالفة الانضباطية والجريمة الجنائية ولكون

(١) المحكمة الادارية العليا، رقم٦٨٦ لسنة ٣ق، جلسة ١٤،١٢/ ١٩٨٦ وكذلك الطعن رقم ١٦٩، لسنة ٥ق، جلسة ١٩٦٩/١٦/٥ (مجموعة العشر سنوات)، للمزيد ينظر: امجد جهاد نافع، المصدر نفسه، ص٥٦.

(٢) للمزيد ينظر أ. ابراهيم المنجى، *الغاء الجزاء التأديبي*، الطبعة الاولى، (منشأة المعارف: ٢٠٠٥)، ص٦٩٦.

(٣) د. سليمان الطماوي، *القضاء الاداري، ك_٣ قضاء التأديب*، (دون ذكر مكان النشر: ١٩٨٣)، ص٢٦٤ وما بعدها.

(٤) سندية علي سالم الحنطوبي، "فلسفة العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها على ضوء التشريع الاتحادي بدولة الامارات العربية المتحدة"،(رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الامارات العربية المتحدة/ كلية القانون، ٢٠١٩)، ص٨١.

العناصر المكونة لها مختلفة[١]، ونتيجة لذلك فأن معاقبة الموظف جنائياً لا تحول دون معاقبته انضباطياً إذا اقتضى الامر ذلك لان لكل عقوبة هدفها واثارها بحيث كل واحد منهما يتميز عن غيره ومن ثم فأن الجمع بينهما لا يعد مخالفة لمبدأ عدم تعدد العقوبات الانضباطية[٢]، ترد على هذا المبدأ عدة استثناءات ومن ذلك قيام الادارة بإضافة امور الى العقوبة لا تعد بنفسها عقوبة انضباطية إذا ما رأت أن مصلحة المرفق تقتضي ذلك[٣].

٣-وحدة النظام الانضباطي: بمقتضى هذا الشرط لابد أن يكون النظام القانوني التي فرضت العقوبات بموجبه واحداً وان تكون العقوبات من قبيل العقوبات الانضباطية الاصيلة المقررة في النظام القانوني المطبق على الموظفين، ولا يتعارض مع هذا المبدأ معاقبة الموظف عن المخالفة الواحدة بعقوبة اصلية واخرى تبعية أو تكميلية[٤]، حيث لا تستقل تلك العقوبة عن العقوبة الاصلية فهي سابقة ومكملة للعقوبة الاصلية بقوة القانون دون حاجة الى تضمين قرار العقوبة لهذه العقوبة، كذلك اذا ما اقترنت العقوبة الاصلية بإجراءات تنظيمية أو تدابير ادارية داخلية بهدف تحسين نشاط المرافق العامة فلا يعد تعدداً للعقوبة عن المخالفة الواحدة، ذلك لان هذه الاجراءات ليست ذات طبيعة عقابية وانما الغاية منها مواجهة الاسباب التي ادت وقوع المخالفة ومنع تكرارها مستقبلاً[٥]، وهذا ما اشار اليه نظام الموظفين السعودي بالتعميم الصادر برقم(٢٠٥) لسنة ١٣٨٦ ه بأنه" لا يسمح للموظف الذي صدر قرار بحقه من المجلس التأديبي بدخول امتحان المسابقة أو الترقية الذي اكمل المدة الزمنية الترقية اثناء تنفيذ عقوبة التنزيل أو تأجيل العلاوة..."[٦]، وما اكدته ايضاً المحكمة الادارية العليا المصرية إلى عدم اعتبار مجازاة العامل بالخصم من المرتب فضلاً عن انذاره بالفصل إذا ما عاود ارتكاب المخالفة، وكذلك اقصاءه عن القيام بالأعمال المالية تعدداً للجزاء الانضباطي عن فعل واحد[٧]، وهذا ما اشار اليه المشرع العراقي عند معاقبة الموظف بعقوبة التوبيخ وفقاً للمادة(٨) للمادة(٨) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل يترتب عليه تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة وقد يتبع ذلك عدم ترقية الموظف بتوصية من رئيسه[٨]، ومن ثم يجوز الجمع بين العقوبات الجزائية التي تفرضها المحاكم المختصة والعقوبات الانضباطية، وذلك وفقاً لنص المادة(٢٣) من قانون انضباط موظفي الدولة

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، *المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة*، (الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، دون ذكر سنة النشر)، ص٧٨.

(٢) د. خالد محمد مصطفى المولى، *السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام*، (مصر: دار الكتب القانونية، ٢٠١٢)، ص٦٨.

(٣) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص٢٧٤.

(٤) يقصد بالعقوبة التبعية هي العقوبة التي تفرض بقوة القانون أو النظام تبعاً لعقوبات اصلية جنائية أو انضباطية دون حاجة للنص عليها في الحكم الجنائب أو الانضباطي.

(٥) سندية علي سالم الحنطوبي، مصدر سابق، ص٨٠.

(٦) *قواعد التأديب والفقه في مصر والدول العربية*، موسوعة الفقه والقضاء، العدد١٧، ص٩٣.

(٧) المحكمة الادارية العليا، طعن رقم ٦٠١، لسنة ٢٧ق، جلسة ١٩٨٤/٦/١٢.

(٨) المادة(٨/ رابعاً)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدل.

والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على أنه" لا تحول براءة الموظف أو الافراج عنه عن الفعل المحال من أجله إلى المحاكم المختصة دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون"، كما يجوز من ناحية اخرى الجمع بين التعويض المدني والعقوبات الانضباطية، أو تضمين الموظف قيمة الاضرار الحاصلة بالمال العام وفقاً للقانون لاختلاف المجال القانوني لكلا النظامين، ونتيجة استقلال كل من المسؤولية الانضباطية والمدنية والجنائية فأن الجمع بين الجزاءات المختلفة المترتبة عليها كالمس بالمزايا الوظيفية على الترتيب أو سلب الحرية أو المال لا يعد تعدداً للعقاب عن ذات الفعل فمن المتصور ان يعاقب الشخص من اجل فعله جنائياً وان يلزم بتعويض ما رتبه هذا من الفعل من ضرر وان يوقع عليه جزاء انضباطياً من اجله فلكل جزاء هدفه واثاره بحيث لا يغني واحد منها عن غيره ومن ثم لا يعد الجمع بينها مخالفة لهذا المبدأ[١]، مثال ذلك اختلاس الموظف العام اموال عائدة الى دائرته التي يعمل فيها، في هذه الحالة يجوز معاقبته جنائياً وانضباطياً ومدنياً.

٤- **وحدة الجهة التي فرضت العقوبة الانضباطية**: لا يجوز لسلطة تأديبية واحدة توقيع اكثر من جزاء لذات المخالفة الواحدة، بمعنى أن تتولى السلطة التأديبية ذاتها إعمال سلطتها الجزائية في مواجهة الموظف لأكثر من مرة، وعلى ذلك فإذا تعددت السلطات التأديبية في مواجهة الموظف كما لو كان تابعاً في الوقت ذاته لأكثر من سلطة تأديبية قام كل منها بتوقيع عقوبة تأديبية عليه بسبب الخطأ نفسه الذي يكون من وجهة نظرها اخلالاً بواجبات الموظف والتزاماته في مواجهتها فأننا لا نكون بصدد أي خرق أو مخالفة لمبدا عدم جواز تعدد العقوبات، ويرى البعض من فقهاء القانون الاداري أن عدم احترام هذا المبدأ يمثل اعتداء على نهائية العقوبة الانضباطية الواقعة من السلطة المختصة بتوقيعها وإخلالها بما حازته من حجية، فضلاً عن أن السلطة التي توقع العقوبة الاولى تستنفذ سلطتها بتوقيع العقاب[٢]، وتطبيقاً لذلك يرفض مجلس الدولة الفرنسي الجمع بين العقوبات الانضباطية بسبب نفس المخالفة حتى لو كانت هذه العقوبة مقررة بالنصوص ما دام القانون لا يجيز الجمع بينها، ألا انه قيد هذه القاعدة بحصرها فيما يخص سلطة إدارية واحدة، معنى ذلك إذا مارست السلطة الانضباطية اختصاصها المشروع بتأديب الموظف عن واقعة معينة فلا يمكن أن تعود فتمارس سلطتها بالعقاب عن نفس الوقائع وتستطيع ذلك سلطة إدارية اخرى إذا ما كان ذلك يدخل في اختصاصها[٣].

---

(١) ناهد زهير ديب الحرازين، *المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان(دراسة مقارنة)*، (مصر: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ٢٠١٥)، ص٢٢٢.

(٢) فهمي محمد اسماعيل عزت، *سلطة التأديب بين الادارة والقضاء*، (القاهرة: مطبعة اطلس، ١٩٨٠)، ص٨٦.

(٣) د. حنان محمد القيسي، *الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية*، (المركز العربي للنشر والتوزيع:٢٠١٧)، ص٧٦.

II.ب.٣. الفرع الثالث

موقف المشرع العراقي

القاعدة المقررة في قانون العقوبات العام هي تعدد العقوبات بتعدد الجرائم، على اساس أن القانون يقرر لكل جريمة عقوبة محددة فاذا تعددت الجرائم وجب أن تتعدد العقوبات، وقد تقررت هذه القاعدة بنص المادة(١٤٣/أ) من قانون العقوبات رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل على انه" إذا ارتكب شخص عدة جرائم ليست مرتبطة ببعضها ولا تجمع بينهما وحدة الغرض قبل الحكم عليه من اجل واحدة منها، حكم عليه بالعقوبة المقررة لكل منها ونفذت جميع العقوبات عليه بالتعاقب... الخ"، وقد وضع المشرع على هذه القاعدة قيدين، اولهما عدم زيادة العقوبات السالبة للحرية عن حد معين، وثانيهما جب العقوبات[١]، ويورد على قاعدة تعدد العقوبات بتعدد الجرائم استثناء نصت عليه المادة(١٤٢) من قانون العقوبات المعدل والتي تقضي بانه" إذا وقعت عدة جرائم ناتجة عن افعال متعددة ولكنها مرتبطة ببعضها ارتباطاً لا يقبل التجزئة ويجمع بينهما وحدة الغرض وجب الحكم بالعقوبة المقررة لكل جريمة والامر بتنفيذ العقوبة الاشد دون سواها"، وان معاقبة المتهم بالعقوبة الاشد لا يمنع من تنفيذ العقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية المقررة بحكم القانون أو المحكوم بالنسبة الى الجرائم الاخف[٢].

يتضح لنا أن موقف المشرع الجنائي في قانون العقوبات العراقي هي قاعدة تعدد العقوبات، الا انه يستثنى من هذه القاعدة حالة واحدة وهي ما إذا كانت الجرائم المتعددة ارتكبت لتحقيق غرض واحد وكانت مرتبطة ارتباطاً لا يقبل التجزئة، السؤال الذي يطرح نفسه الان هو: هل يأخذ المشرع العراقي بمبدأ تعدد المخالفات الانضباطية كما هو الحال في قانون العقوبات عند تعدد الجرائم، وما هو موقف احكام القضاء العراقي من ذلك؟

أخذ المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بمبدأ وحدة العقوبة الانضباطية حيث نص على أنه " لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد"[٣]، وهذا ما اتجه اليه مجلس الانضباط العام في قراره المرقم(٢١٦/١٩٦/انضباط/ تمييز/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٩/١٨ المتضمن إقراراً مبدأ عدم تعدد العقوبات بالقول" لا يجوز للإدارة معاقبة الموظف بعقوبتين انضباطية عن فعل واحد وفقاً لما قررته م(٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل"[٤]، وفي قرار اخر" ... تبين للمجلس أن السبب في كل من العقوبتين المعترض عليها هو واحد وهو العريضة المقدمة الى الهيئة التحقيقية والتي تضمنت عدداً من المخالفات نسبت الى ادارة الاوقاف، ومنها تضمنه قرار التوبيخ الاول، لذا قرر المجلس أن صدور القرارين

(١) يقصد بالجُبُ هو أن تنفيذ العقوبة الاشد يعتبر في الوقت ذاته تنفيذاً حكمياً للعقوبة الاخف أي أن العقوبة الاشد تنتقص العقوبة الاخف فيقال بانها قد جبتها أي انتقصت منها، للمزيد ينظر سمير الجنزوري، *الاسس العامة لقانون العقوبات*، (دون ذكر مكان النشر: ١٩٧٧)، ص٦٧٤.

(٢) علي حسين الخلف، د. سلطان عبد القادر الشاوي، مصدر سابق، ص ٤٦٨.

(٣) المادة (٢٠)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٤) قرار منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة للعام ٢٠٠٨، ص٤٧٣_٤٧٤.

بتوبيخ المعترض مخالف لنص الفقرة(ب) من المادة(٦) المعدلة من قانون الانضباط لقيامها على سبب واحد فقرر ابطال العقوبة الثانية ورد طلب المعترض في ابطال العقوبة الاولى...."[١].

ويتجلى هذا المبدأ بعدم جواز معاقبة الموظف المخالف بأكثر من عقوبة عن ذات الفعل المخالف، فلا يجوز فرض عقوبتين اصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد عن مخالفة واحدة وخلال فترة زمنية واحدة التي ارتكبت فيها المخالفة لم ينص القانون على امكانية الجمع فيها أو اعتبار احدهما تابعة للأخرى أو مكملة لها[٢]. ونرى ان السبب في ذلك يرجع الى أن إصدار اللجنة التحقيقية قرار بمعاقبة الموظف بعقوبتين انضباطيتين عن ذات المخالفة، يشكل ازدواجاً في حق الادارة في تأديب الموظف وانقلاب العقوبة الى وسيلة للانتقام من الموظف والتنكيل به لا لضمان فاعلية العمل الاداري واستقراره.

يتضح لنا مما تقدم أن ان المشرع العراقي اتخذ من مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية معياراً عن فرضه العقوبة الانضباطية عن الفعل الواحد، نظراً لما ينطوي عليه المبدأ من تحقيق العدالة والمصلحة العامة وعدم الخروج على مبدأ المشروعية، وهذا ما اشار اليه وفقاً لنص المادة(٢٠) في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على أنه " لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد"، وهذا النص نجده ينطبق على الموظف الذي يرتكب فعل واحد بانه لا يجوز فرض عليه اكثر من عقوبة من قبل الجهة الانضباطية لأنها محكومة بمبدأ المشروعية الذي يوجب على السلطة تفسير النصوص الخاصة بالعقوبات تفسيراً لا توسع فيه ولا قياس عليه، وهذا كلام لا غبار عليه لكن ما الحكم في حالة ارتكاب الموظف عدة مخالفات تجاه دائرته، لم نجد نص في قانون انضباط موظفي الدولة يعالج هذه الفقرة بالنص على معاقبته بعقوبة مستقلة عن كل مخالفة يرتكبها في حالة تعدد المخالفات الانضباطية وكانت هذه المخالفات لا ترتبط ببعضها حيث ارتكبت كل منها لتحقيق غرض مختلف عن الاخر، أو نص يشدد من العقوبة الانضباطية في حالة وقوع عدة مخالفات مرتبطة ببعضها ارتباطاً لا تقبل التجزئة وفي هذا الحكم سيراً على ذات النسق المقرر في قانون العقوبات العام في هذا الشأن، إذ نجد أن المشرع قد ابدى تسامحاً في العقاب ولم يفرق بين المخالفة الواحدة والتعدد في المخالفات، وهذا ما يؤدي الى تشجيع الموظف الى ارتكاب العديد من المخالفات دون وجود رادع.

وأن القول بأن المشرع شدد العقوبة الانضباطية في حالة أذا عوقب الموظف أو المكلف بخدمة عامة بأكثر من عقوبة فان ذلك يكون خلال الدرجة الوظيفية الواحدة فيما يتعلق بتأخير الترفيع[٣]. وعليه نرى انه لا بد من تشديد العقوبة في حالة التعدد في المخالفات اسوة بظرف العود في المخالفات وذلك وفقاً لنص المادة (٨/ سابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة حيث نص على تشديد العقوبة على الموظف الذي يتم معاقبته بعقوبات انضباطية كالتوبيخ وانقاص الراتب وتنزيل الدرجة ثم عاد وارتكب مخالفة أخرى تستوجب معاقبته مرة أخرى بإحدى تلك العقوبات وارتكب في المرة الثالثة خلال الخمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلاً يستوجب معاقبته بأحدها.

---

(١) القرار رقم ١٩٦٢/١١، مجلة ديوان التدوين القانوني، ع٣،س-١، ١٩٦٢، ص١٦٩.
(٢) د. عبد الفتاح حسن، *التأديب في الوظيفة العامة*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٤)، ص٢٧٥.
(٣) المادة(٩/ ثانياً)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدل.

وفي ضوء ما تقدم نرى انه ليس ثمة عارض بين التعدد في المخالفات والعود، فإذا صدر قرار نهائي بمعاقبة الموظف المخالف بعقوبة عن مخالفة أو عدة مخالفات، ثم ارتكب بعد ذلك عدة مخالفات دون أن يصدر قرار اداري لمعاقبته في احداهما فانه يعد عائد وتنطبق عليه اضافة الى احكام العود، احكام التعدد في المخالفات، فإذا كان التعدد حالة وسط بين العود الانضباطي والمخالفة الواحدة فهو اقرب الى العود منه الى المخالفة الواحدة، ونكون في الحالتين امام مخالفات متعددة ارتكبها شخص واحد مما يتطلب أن تكون عقوبة التعدد اقرب الى عقوبة العود الانضباطي.

الخاتمة

الحمد لله الذي بحمده تتم الصالحات والذي بشكره تدوم النعم وتزول الجائحات، والحمد لله حمداً كثيراً مباركاً على انني انهيت هذا البحث المتواضع والذي لو لا الله لما ارى النور ولا احد راه.

فبعد أن انتهينا من دراستنا هذه لبحثنا الموسوم(تعدد المخالفات واثره على العقوبات الانضباطية) يجدر بنا أن نشير إلى اهم النتائج التي خلصت لها هذه الدراسة، وتقديم اهم المقترحات والتوصيات التي نعتقد بجدوى وضرورة الاخذ بها في موضوع البحث:

أولاً: الاستنتاجات: من خلال دراستنا لهذا الموضوع والذي يعد بحق موضوع على غاية من الاهمية، استطعنا أن نستخلص بعض النتائج التي دلت عليها هذه الدراسة المتواضعة، نذكر من هذه النتائج:

١- لم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل موضوع التعدد في المخالفات الانضباطية.

٢- عزوف اغلبية فقهاء القانون الاداري عن تعريف التعدد في المخالفات الانضباطية، على الرغم من ارتكاب الموظف عدة مخالفات خلال فترات زمنية متقاربة أو طويلة، على العكس من فقهاء القانون الجنائي وعلماء الاجرام إذ عرفوا التعدد بانه ارتكاب الشخص نفسه عدة جرائم قبل صدور الحكم النهائي عليه.

٣- يختلط مفهوم التعدد في المخالفات الانضباطية مع بعض المفاهيم القانونية الاخرى كالاعتياد في المخالفات، والاستمرار في المخالفات، والمخالفات متتابعة الافعال، والعود، الا أن ما يميز التعدد عن هذه المفاهيم هو توافر ثلاثة شروط فيه، والشروط هي اولاً: أن يرتكب الموظف اكثر من مخالفة، وثانياً: عدم صدور قرار اداري نهائي في احدى هذه المخالفات من قبل السلطة المختصة اثناء ارتكاب الموظف لمخالفاته الاخرى، واخيراً أن يكون الموظف واحداً فأن تعدد المخالفين فسنكون امام مساهمة انضباطية او امام مسؤوليات مستقلة واحدة عن الاخرى لا تعدد في المخالفات.

٤- تضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية، أي عدم تعدد العقوبات الانضباطية مسايراً التشريعات الوظيفية للدول المقارنة وما استقر عليه الفقه واحكام القضاء في العديد من قراراته.

٥- أن مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية لا يعني عدم جواز الجمع بين العقوبة الانضباطية وبين العقوبة الجزائية على اعتبار انتماء كل منهما الى نظام جزائي مغاير، حيث أن مبدأ حظر الجمع يتحدد نطاق اعماله بالعقوبات التي تندرج تحت نظام قانوني واحد.

٦- لم يورد المشرع العراقي نص يشدد العقوبة في حالة ارتكاب الموظف نفسه عدة مخالفات انضباطية، اسوة بتشديد العقوبة في حالة تحقق ظرف العود في المخالفات الانضباطية.

٧- نرى انه ليس ثمة عارض بين التعدد في المخالفات والعود، فإذا صدر قرار نهائي بمعاقبة الموظف المخالف بعقوبة عن مخالفة أو عدة مخالفات انضباطية، ثم ارتكب بعد ذلك عدة مخالفات دون أن يصدر قرار من قبل السلطة الانضباطية لمعاقبته في احداهما فانه يعد عائد وتنطبق عليه اضافة الى احكام العود، احكام التعدد في المخالفات، فإذا كان التعدد حالة وسط بين العود الانضباطي والمخالفة الواحدة فهو اقرب الى العود منه الى المخالفة الواحدة، ونكون في الحالتين امام مخالفات متعددة ارتكبها نفس الموظف مما يتطلب أن تكون عقوبة التعدد اقرب الى عقوبة العود الانضباطي.

٨- أن عدم قيام المشرع العراقي بتشديد العقوبة في حالة التعدد في المخالفات الانضباطية له اثار سلبية تؤدي الى تشجيع الموظف الى ارتكاب العديد من المخالفات وهذا يتناقض مع اهداف العقوبة المتمثلة بزجر المخالفين وردع غيرهم.

٩- عدم وجود نصوص صريحة في قانون انضباط موظفي الدولة تشير الى الظروف المشددة او المخففة والاعذار القانونية المنصوص عليها في القانون الجنائي.

ثانياً: التوصيات: وبناءً على ما ظهرت لدينا من نتائج تقدم ذكرها يمكننا أن نقترح أو نوصي بالتوصيات الاتية:

١- دعوة المشرع العراقي لبيان حالات التعدد في المخالفات الانضباطية وذكر صورها وشروطها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

٢- اقترح عدم تعدد العقوبات الانضباطية على الموظف العام الذي ارتكب عدة مخالفات انضباطية في حالة "التعدد الصوري"، إذ أن توقيع العقاب الانضباطي عليه من أي جهة كاف لزجره وردع غيره وتامين سير المرفق العام وحسن سير العمل وهو ما ترنوا اليه العدالة الانضباطية في كل مكان.

٣- النص على تشديد العقوبة الانضباطية في حالة ارتكاب الموظف عدة مخالفات انضباطية وذلك في" التعدد الحقيقي"، أسوة لما هو منصوص عليه في قانون العقوبات، مع الاخذ بنظر الاعتبار الاختلاف بين المخالفة الانضباطية والجريمة الجنائية.

٤- عقد دوارات تدريبية أو ورش عمل تثقيفية تقدم على شكل سلسلة متتابعة معدة من ذوي الخبرة والاختصاص لتأهيل الموظفين وتعزيز السلوك الوظيفي وزيادة الوعي لديهم بغية

اصلاحهم وتقويم اعوجاجهم من اجل الحيلولة دون تكرار المخالفات وتلافي ثغرات العمل الوظيفي ومواطن قصوره وضعفه.

واخيراً وفي خاتمة هذا البحث أتوجه بالحمد والشكر لله تعالى على انه اعانني على انجاز هذا العمل المتواضع والذي اتمنى ان تكون فيه فائدة كبيرة للموظفين والعاملين في الدولة والباحثين.

قائمة المصادر

أولاً الكتب:

١-د. ابراهيم المنجى، *الغاء الجزاء التأديبي*، الطبعة الاولى، منشأة المعارف: ٢٠٠٥.

٢-احمد صفوت، *شرح القانون الجنائي، القسم العام*، ١٩٢٨، القاهرة- مصر: مطبعة الاعتماد.

٣-د. احمد محمد بونه، *تعدد الجرائم وأثره في العقوبات*، القاهرة: دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، ٢٠١٢.

٤-السعيد مصطفى السعيد، *الاحكام العامة في قانون العقوبات*، مصر: دار المعارف، ١٩٦٢.

٥-د. حنان محمد القيسي، *الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية*، المركز العربي للنشر والتوزيع: ٢٠١٧.

٦-جندي عبد الله الملك، *الموسوعة الجنائية*، ط٢، لبنان، بيروت: دار العلم للجميع، دون ذكر سنة النشر.

٧-د. خالد محمد مصطفى المولى، *السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام*، مصر: دار الكتب القانونية، ٢٠١٢.

٨-رمسيس بهنام، *النظرية العامة للقانون الجنائي*، الاسكندرية، مصر: منشأة المعارف، ١٩٧١.

٩-سمير الجنزوري، *الاسس العامة لقانون العقوبات*، دون ذكر مكان النشر، ١٩٧٧.

١٠-د. سليمان الطماوي، *القضاء الاداري، ك_٣ قضاء التأديب*، دون ذكر مكان النشر، ١٩٨٣.

١١-د. شكري الرقاق، *تعدد القواعد وتعدد الجرائم في ضوء الفقه والقضاء*، توزيع دار الجامعات المصرية، دون طبعة، دون ذكر سنة النشر.

١٢-د. عباس الحسيني، *شرح قانون العقوبات الجديد*، بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٦٨.

١٣-د. عثمان سلمان غيلان العبودي، *شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل(دراسة تحليلية _ تأصيلية _ مقارنة) في ضوء القانون والفقه والقضاء*، الطبعة الثانية، دار الكتب والوثائق، ٢٠١٢م.

١٤-د. عبد الحميد الشواربي، *تأديب العاملين*، القاهرة: منشأة المعارف، ١٩٩٥.

١٥- د. عبد الفتاح حسن، *التأديب في الوظيفة العامة*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٤.

١٦- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، *المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة*، الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، دون ذكر سنة النشر.

١٧-*الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة*، الاسكندرية: توزيع المعارف، ٢٠٠٨.

١٨-عصام مهدي محمد عابدين، *الشرح والتعليق على قانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦*، الطبعة الاولى ، القاهرة: دار محمود، ٢٠١٨.

١٩-علي حسين الخلف، د. سلطان عبد القادر الشاوي، *المبادئ العامة في قانون العقوبات*، بيروت، مكتبة السنهوري، ٢٠١٥.

٢٠-فهمي محمد اسماعيل عزت، *سلطة التأديب بين الادارة والقضاء*، القاهرة: مطبعة اطلس ، ١٩٨٠.

٢١-*قواعد التأديب والفقه في مصر والدول العربية*، موسوعة الفقه والقضاء، العدد١٧.

٢٢-د. محمد الفاضل، *المبادئ العامة في قانون العقوبات*، الجزء الاول، دمشق: ١٩٦٣.

٢٣-د. محمد سعيد نمور، *دراسات في فقه القانون الجنائي*، الطبعة الاولى، الاصدار الاول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع: ٢٠٠٤.

٢٤-د. محمد ماهر ابو العينين، *الموسوعة الشاملة في القضاء الاداري*، الكتاب الخامس، ٢٠٠٧.

٢٥-محمود ابراهيم اسماعيل، *شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات القسم العام*، ط١٥، مصر: كلية الحقوق، جامعة القاهرة، رقم ١٩٨٣،٤٩٦.

٢٦-د. محمود محمود مصطفى، *شرح قانون العقوبات، القسم العام*، مطبعة جامعة القاهرة: ١٩٧٤.

٢٧-د. محمود مصطفى، *شرح قانون العقوبات*، ط١، دون ذكر اسم وسنة ومكان دار النشر.

٢٨- .د.معمر خالد عبد الحميد سلامة الجبوري، *السلوك اللاحق على اتمام الجريمة في القانون الوضعي والشريعة الاسلامية*، الناشر المنهل: ٢٠١٣.

٢٩-ناهد زهير ديب الحرازين، *المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان(دراسة مقارنة)*، المنصورة، مصر: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

١. امجد جهاد نافع، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، ٢٠٠٧.

٢. سندية علي سالم الحنطوبي، "فلسفة العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها على ضوء التشريع الاتحادي بدولة الامارات العربية المتحدة"، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الامارات العربية المتحدة/ كلية القانون، ٢٠١٩.

٣. د. علي حسين الخلف، "تعدد الجرائم وأثره في العقاب"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.

ثالثاً: المجلات:

١. أ. اسماعيل احفيظة ابراهيم، "احكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة"، *مجلة العلوم القانونية والشرعية*، العدد السادس، يونيو، (٢٠٥١).

رابعاً: التشريعات:

١. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.
٢. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٣. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدل.
٤. قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الامارات رقم(١١)، لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

خامساً: القرارات:

١. القرار رقم ١٩٦٢/١١، مجلة ديوان التدوين القانوني، ع٣، س-١، ١٩٦٢.
٢. المحكمة الادارية العليا، طعن رقم ٦٠١ لسنة ٢٧ق، جلسة ١٩٨٤/٦/١٢.
٣. قرار منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة للعام ٢٠٠٨.

List of sources

Firstly, the books:

1. Dr. Ibrahim Al-Munji, Abolition of the Disciplinary Penalty, first edition, Manshi'at Al-Ma'arif, 2005.
2. Ahmed Safwat, Explanation of the Criminal Law, General Section, 1928, Al-Etimad Press, Cairo, Egypt.
3. Dr. Ahmed Mohamed Bouna, The Multiplicity of Crimes and Its Impact on Punishments, Dar Al-Kutub Al-Lawaniyya, Dar Shatat for Publishing and Software, Cairo, 2012.
4. Al-Saeed Mustafa Al-Saeed, General Provisions in the Penal Code, Dar Al-Maaref, Egypt, 1962.
5. Dr. Hanan Muhammad Al-Qaisi, Judicial Oversight of Appropriateness in Disciplinary Decisions, Arab Center for Publishing and Distribution, 2017.
6. Jundi Abdullah Al-Malik, The Criminal Encyclopedia, 2nd edition, Dar Al-Ilm All, Beirut, Lebanon, without mentioning the year of publication.
7. Dr. Khaled Muhammad Mustafa Al-Mawla, The Competent Authority in Imposing Disciplinary Punishment on Public Employees, Dar Al-Kutub Al-Qawaniyya, Egypt, 2012.
8. Ramses Behnam, The General Theory of Criminal Law, Mansha'at Al-Ma'arif, Alexandria, Egypt, 1971.
9. Samir Al-Ganzouri, General Foundations of the Penal Code, without mentioning the place of publication, 1977.
10. Dr. Suleiman Al-Tamawi, Administrative Judiciary, Volume 3, Disciplinary Judiciary, without mentioning the place of publication, 1983.
11. Dr. Shukri Al-Raqqaq, The Multiplicity of Rules and the Multiplicity of Crimes in the Light of Jurisprudence and Judiciary, distributed by the Egyptian Universities House, without an edition, without mentioning the year of publication.

12. Dr. Abbas Al-Husseini, Explanation of the New Penal Code, Al-Ma'arif Press, Baghdad, 1968.
13. Dr. Othman Salman Ghailan Al-Aboudi, Explanation of the Provisions of the Law of Discipline of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991, as amended (Analytical - Fundamental - Comparative Study) in the light of law, jurisprudence, and the judiciary, second edition, Dar Al-Kutub and Documents, 2012 AD.
14. Dr. Abdel Hamid Al-Shawarbi, Disciplining Employees, Al-Ma'arif Establishment, Cairo, 1995.
15. Dr. Abdel Fattah Hassan, Discipline in Public Service, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1964.
16. Dr. Abdel Aziz Abdel Moneim Khalifa, Disciplinary Responsibility in the Public Service, Dar Al-Fikr University, Alexandria, without mentioning the year of publication.
    i. Disciplinary Guarantees in Public Service, Distribution of Knowledge, Alexandria, 2008.
17. Essam Mahdi Muhammad Abdeen, Explanation and Commentary on Civil Service Law No. (81) of 2016, first edition, Cairo, Dar Mahmoud, 2018.
18. Ali Hussein Al-Khalaf, Dr. Sultan Abdul Qadir Al-Shawi, General Principles in the Penal Code, Beirut, Al-Sanhouri Library, 2015.
19. Fahmy Muhammad Ismail Ezzat, Disciplinary Authority between the Administration and the Judiciary, Atlas Press, Cairo, 1980.
20. Rules of discipline and jurisprudence in Egypt and the Arab countries, Encyclopedia of Jurisprudence and Judiciary, No. 17.
21. Dr. Muhammad Al-Fadil, General Principles of the Penal Code, Part One, Damascus, 1963.
22. Dr. Muhammad Saeed Nammour, Studies in the Jurisprudence of Criminal Law, first edition, first edition, Dar Al-Thaqafa Publishing and Distribution Library, 2004.

23. Dr. Muhammad Maher Abu Al-Ainin, The Comprehensive Encyclopedia of Administrative Judiciary, Book Five, 2007.
24. Mahmoud Ibrahim Ismail, Explanation of the General Provisions in the Penal Code, General Section, 15th edition, Faculty of Law, Cairo University, Egypt, No. 496, 1983.
25. Dr. Mahmoud Mahmoud Mustafa, Explanation of the Penal Code, General Section, Cairo University Press, 1974.
26. Dr. Mahmoud Mustafa, Explanation of the Penal Code, 1st edition, without mentioning the name, year and location of the publishing house.
27. Dr. Muammar Khaled Abdul Hamid Salama Al-Jubouri, Behavior subsequent to the completion of the crime in positive law and Islamic law, Al-Manhal publisher, 2013.
28. Nahed Zuhair Deeb Al-Harazin, Disciplinary Responsibility of Members of Parliament (Comparative Study), Dar Al-Fikr and Law for Publishing and Distribution, Mansoura, Egypt.

Second: Theses, dissertations, and magazines:

1- A. Ismail Hafiza Ibrahim, Provisions of Disciplinary Punishment in Public Service, Journal of Legal and Sharia Sciences, Issue Six, June 2051.
2- Amjad Jihad Nafi', Guarantees of disciplinary accountability for public employees (a comparative study), Master's thesis submitted to An-Najah National University in Nablus, Palestine, 2007.
3- Sindiyya Ali Salem Al-Hantoubi, The Philosophy of Disciplinary Punishment and the Principles That Govern It in Light of Federal Legislation in the United Arab Emirates, Master's Thesis Submitted to the United Arab Emirates University/College of Law, 2019.
4- Dr. Ali Hussein Al-Khalaf, The Multiple Crimes and Its Impact on Punishment, PhD thesis, Faculty of Law, Cairo University, 2000.

Third: Legislation:

1. Constitution of the Republic of Iraq 2005.
2. The Iraqi Penal Code No. 111 of 1969, as amended.

3. Law on Discipline of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991, amended.
4. Human Resources Law in the UAE Federal Government No. (11) of 2008, amended.

Fourth: Decisions:

1. Resolution No. 11/1962, Journal of the Legal Recording Office, No. 3, S-1, 1962.
2. The Supreme Administrative Court, Appeal No. 601 of 27 BC, session 6/12/1984.
3. A decision published in a collection of decisions and fatwas of the State Shura Council for the year 2008.