مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: العقوبات الانضباطية والمبادئ التي تقوم عليها (دراسة مقارنة)
اسم الكاتب: شايي سالار عثمان، أ.د. ناهدة عبدالغني محمد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6319
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 10:25 +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

Disciplinary Penalties and the principles on which they are based (a comparative study)

[1] Shaee Salar Othman [2]prof. D. Naheda Abdulkhany Muhamed
[1]Law Deprtment Faculty of Humanities and Social Sciences/ koya university, koya, Kurdistan region, Iraq

Abstract:

The public service-related are mean to strike a balance between commitments and rights of the public administration and public employees alike. During the period of functional relation, starting from the date of appointment till disengaging the functional relationship whether by normal or exceptional procedures.

This is quite evident in the disciplinary disputes where the management is authorized to hold the employee who contravenes the civil service rules to account on the other hand, Law makers scored the employee's right to defend himself against the disciplinary lawsuit by means of his defending rights, so the may introduce evidence to substantiate acquittal or reduce punishment.

This research studied the (Disciplinary) penalties and the principles on which they are based) an analytical study, which regarded as important guarantees for pubic employee facing disciplinary authorities. Depending on that, legislations stabilized on briefing the process of discipline sufficiently of different guarantees on the way of most important principles on which Disciplinary penalties are based.

1: Email:
dr naheda@yahoo.com.
2: Email:
shaeeSalar@gmail.com

DOI
10.37651/aujlps.2023.144185.1100

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

Keywords:
Disciplinary penalties
The Principle of unity
Irreversibility
proportionality.

©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/).

العقوبات الانضباطية والمبادئ التي تقوم عليها (دراسة مقارنة)

[١] شايي سالار عثمان [٢]أ. د. ناهدة عبدالغني محمد

[١] قسم القانون فاكلتي العلوم الانسانية والاجتماعية- جامعة كوية- اقليم كوردستان- العراق

الملخص:

تسعى قوانين الوظيفة العامة نحو خلق نوع من التوازن بين التزامات كل من الإدارة العامة والموظف العام وحقوقها خلال فترة العلاقة الوظيفية ابتداءً من التعيين وانتهاء بفك الرابطة الوظيفية بالوسائل العادية أو الاستثنائية.

ويظهر ذلك جلياً في المنازعات الانضباطية إذ تملك الإدارة سلطة محاسبة الموظف العام المخالف لأحكام الوظيفة العامة، وفي الوقت نفسه ضمن المشرع للموظف أن يذود عن نفسه باستخدام حقوق الدفاع التي يمارسها أثناء الدعوى الانضباطية فيسوق الأدلة التي من شأنها إظهار براءته أو تخفيف عقابه.

تناول هذا البحث موضوع (العقوبات الانضباطية والمبادئ التي تقوم عليها) (دراسة تحليلية) باعتبارها وسائل لتمتع الموظف المخالف بضمانات في مواجهه سلطات الانضباط وتأسياً على ذلك فقد استقرت التشريعات على إحاطة عملية الانضباط بقدر كاف من الضمانات المختلفة من خلال اهم المبادئ التي تقوم عليها العقوبات الانضباطية.

الكلمات المفتاحية:

العقوبات الانضباطية، مبدأ الوحدة، عدم الرجعية، التناسب.

المقدمة

تتنوع التسميات والمصطلحات التي يطلقها القانون والفقه والقضاء على الخطأ الذي يرتكبه الموظف والذي يؤدي الى ايقاع العقوبة، فهناك من يطلق عليها مصطلح الجريمة الانضباطية أو الخطأ الانضباطي، وهناك من يستخدم مصطلح الذنب أو الاثم الاداري والبعض الاخر يستخدم العقوبات الانضباطية أو الجريمة الانضباطية وعلى الرغم من اختلاف هذهِ المصطلحات إلا انها كلها تعدّ من الالفاظ المترادفة التي تفيد معنى واحداً وهو اخلال الموظف بواجباتهِ الوظيفية، اما المشرع العراقي فقد استخدم مصطلح العقوبات الانضباطية للدلالة على الجزاءات التي تفرض على الموظف في حالة مخالفتهِ أو اخلالهِ بواجباته الوظيفية.

يعد اخلال الموظف بإحدى -أو ببعض واجبات- الوظيفية مما يشكل أمراً من شأنه اثارة المسؤولية الانضباطية، كما قد يثير فعله المسؤولية الجزائية أو المدنية، فالجزاءات الانضباطية أو (العقوبات الانضباطية) -كما اطلق عليها المشرع العراقي هذا المصطلح- تمثل جزاء الاخلال بالواجبات الوظيفية، وهذهِ العقوبات توقع على مرتكبي المخالفات الانضباطية، وهي محددة على سبيل الحصر، أماّ الافعال التي تشكل مخالفات انضباطية فقد ذكرها المشرع بشكل عام، ولم يقم بعدها نصاً وعلى هذا الاساس فان قاعدة (لا جريمة إلا بالنص) لا يوجد لها تطبيقاً في المجال الانضباطي.

وقد نصّ قانون انضباط موظفي الدولة على انه اذا خالف الموظف واجبات وظيفته او قام بعمل من الاعمال المحظورة، عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.

أولاً: مشكلة البحث

تظهر مشكلة الدراسة في ازدياد حجم الاعباء الوظيفية على الموظفين، والرغبة في توضيح ركن ذات أهمية وجانب يَقتَضي عن بيان حيويته وهو الخشية من المسؤولية الناتجة عن اداء للأعمال اليومية وتنفيذ اوامر الرؤساء، وهذا يؤدى الى ان يقع الموظف –بعض الاحيان- في الخطأ وسوء استعمال المسؤولية، ومن هنا يمنح الحماية الكاملة للدفاع عن نفسه من خلال الضمانات المقررة قانوناً. وتظهر مشكلة الدراسة ايضاً عندما يكون المخالف موظفاً حكومياً، يحال من قبل جهة ادارية الى التحقيق ومن ثمّ تنفيذ الاجراءات الانضباطية عليه، من هنا يأتي دور العمل بالمبادئ التي تقوم عليها العقوبات الانضباطية، والمقصود به هو السؤال الآتي: هل تراعي الادارات في عملية التحقيق وفرض العقوبات الانضباطية المبادئ التي تقوم عليها العقوبات ام لا؟ وبأسلوب اخر هل يمكن التأكيد من مراعاة الادارة أو الجهة الفارضة للعقوبة الانضباطية، للمبادئ التي تقوم عليها العقوبات المذكورة في قرارات فرض العقوبات ام لا؟

ثانياً: أسئلة البحث:

تأتى هذهِ الدراسة للإجابة عن الاسئلة الآتية:

١- ماهي العقوبات الانضباطية وانواعها؟

٢- ماهي أهّم المبادئ التي تقوم عليها العقوبات الانضباطية ؟

٣- هل المبادئ التي تقوم عليها العقوبات الانضباطية تمنح الموظف الضمانات الوظيفية الانضباطية؟

ثالثاً: نطاق البحث

يتحدد محور هذا البحث في المفهوم القانوني للموظف العام، والذي عرّفه قانون الخدمة المدنية العراقي المرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، المعدل في المادة (٢) منه بأنة ((كل شخص عُهدت إليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين)).

كذلك عرفهُ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ في الفقرة (ثالثاً) في المادة (١) منه بأنه ((كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك وزارة أو الجهة غير مرتبطة بوزارة)).

رابعاً: الدراسات السابقة

قام الباحثان باستقصاء معظم الدراسات السابقة المتعلقة بهذهِ الدراسة ولعل أهم ما وجداه في هذا الشأن:

١- دراسة مختار مصطفى (١٩٩٨) التي تحمل بعنوان الوظيفة العامة في الفقه الاسلامي- دراسة مقارنة، وقد تحدث الباحث عن تعريف الوظيفة العامة، وأهميتها وطبيعتها، كما بحث عن إنشاء الوظائف العامة وأهميتها تكلم عن حكم طلب الوظيفة العامة في الإسلام، وبحث عن اساسيات اختيار الموظف وحقوقه وواجباته كما تناول طرق الانضباط الموظف العام وذكر الضمانات المقررة لحماية الموظف العام.

٢- دراسة عناد الجراح (٢٠٠٢) التي تحمل عنوان (فصل الموظف العام وحدود الضمانات المقررة لهُ- دراسة مقارنة- وقد تحدث فيها عن الحالات التي يتم فيها إنهاء خدمة الموظف العام بالفصل نتيجة لعقوبة الانضباطية.

٣- دراسة محمد وليد العبادى (٢٠٠٢) مدى مسؤوليه الموظف العام عن ادائه لوظيفته وحقه في الضمانات للدفاع عن نفسه إذ حلل الباحث أسس مسؤولية الموظف العام التي تحددها القوانين والانظمة المقارنة- كما ذكر حقوقه وواجباته ومدى ارتكابه الخطأ أو الذنب الاداري.

خامساً: هدف البحث

الهدف من هذهِ الدراسة هو الكشف عن الضمانات الانضباطية للموظف العام، والتعرف على العقوبات الانضباطية، واهمّ المبادئ التي تقوم عليها، وبيان المصالح المراد حمايتها من خلال معالجة مسؤولية الموظف العام.

سادساً: منهجيه البحث

من اجل نجاح الخطة التي وضعتها الباحثتان لدراسة هذا الموضوع والوصول الى الهدف المنشود على الوجه المطلوب قامتا باستخدام المنهج التحليلي القائم على الاستقراء والتحليل.

سابعاً: خطة البحث

تتوزع المادة العلمية للبحث على مبحثين اثنين هما:

المبحث الاول: مفهوم العقوبات الانضباطية وفيه مطلبان:

المطلب الاول:- تعريف العقوبات الانضباطية

المطلب الثاني:- أنواع العقوبات الانضباطية

المبحث الثاني: المبادئ التي تقوم عليها العقوبات الانضباطية وفيه خمسة مطالب:

المطلب الاول:- مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية

المطلب الثاني:- مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية

المطلب الثالث:- مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية

المطلب الرابع:- مبدأ التناسب بين العقوبة الانضباطية والمخالفة المرتكبة

المطلب الخامس:- مبدأ عدم الرجعية في العقاب

I. المبحث الاول

مفهوم العقوبات الانضباطية

ان المخالفات الانضباطية تمثل نقطة الارتكاز التي يدور حولها مفهوم العقوبات الانضباطية، إذ ان اتى دراسة متعلق بالانضباط، ذات طبيعة خاصة وأركان لا تقوم إلا بها،

مما يميزها عن غيرها، كما تعدّ العقوبة الانضباطية وسيلة لتقويم أداء الموظف العام، وضمان السير المنتظم والفعّال للمرفق العام، ويمكن تعريفها بأنها:- الجزاءات التي حددها المشرع على سبيل الحصر، والتي توقعها السلطات المختصة على مرتكبي الجرائم الانضباطية، من الموظفين وهي ذات طبيعة الانضباطية أو مالية أو مهنية للعلاقة الوظيفية[١]

لذا يتناول هذا المبحث التعريف بالعقوبات الانضباطية وانواعها وذلك من خلال تقسيمهُ الى مطلبين، نخصص المطلب الاول للتعريف بالعقوبات الانضباطية ونذكر في المطلب الثاني، أنواعها.

I.أ. المطلب الاول

تعريف العقوبات الانضباطية

I.أ.١. الفرع الاول

تعريف العقوبات الانضباطية

نتناول في هذا المطلب التعريف بالعقوبات الانضباطية..

لم يعرف معظم القوانين الوظيفية العقوبات الانضباطية، كما تم تعريفها في القانون الفرنسي، والمصري، والعراقي.

وانما اكتفت بحصر العقوبات الانضباطية التي يمكن فرضها على الموظف العام المخالف لأحكامها، ولهذا.

يورد فقهاء القانون الجنائي في مؤلفاتهم تعريفات متعددة للعقوبة، وهي وان اختلفت في العبارة إلاّ أنها تتفق في الجوهر إلى حد كبير، فمنهم من عرفها بأنها: إيلام مقصود يوقع بسبب ارتكاب الجريمة [٢]

إنّ العقوبات الانضباطية هي الجزاءات التي توقع على مرتكبي الجرائم الانضباطية من الموظفين، وهذهِ العقوبات قد تكون ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهية للعلاقة الوظيفية، وهي تحدد على سبيل الحصر في قوانين الموظفين، بحيث لا يمكن توقيع عقوبة ليست من

(١) عبدالسلام عبد العظيم ، *تأديب الموظف العام في مصر*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ط ٢، ٢٠٠٤)، ص ١١٤.

(٢) علي عبد القادر القهوجي ، *اصول علمي الاجرام والعقاب*، (دار الانجلو المصرية: ١٩٩٨)، ص ٢٧٧.

بينهما، كالحرمان من الإجازة السنوية أو النقل من الوظيفة مثلاً، كما قيل عنها بانها: جزاء كل فعل أو امتناع إرادي يصدر عن الموظف الذي يخالف واجبات الوظيفة أو مقتضياتها ويجب ان يصدر من شخص تتوافر فيه صفة الموظف العام [١]

وقال آخرون بأنها: مخالفة الموظف العام وعدم التزامه بالأسس التنظيمية والأخلاقية أثناء تأدية الوظيفة وخارجها [٢]

يتضح بجلاء من التعريفات السابقة أن العقوبة في جوهرها، ألم أو أذى يصيب من تنزل به، كأثر مباشر بسبب ارتكابه الجريمة، ويوقعه المجتمع عليه كرها عن طريق الهيئة المختصة دفاعاً عن كيان المجتمع ومحافظة على مصالحه، فضلاً عن انها ردع للجاني عن الانزلاق في الجريمة مرة أخرى، وإعادته عضوا فاعلاً في المجتمع [٣]

تكفل الفقه والقضاء بمحاولة وضع تعريف جامع مانع للعقوبة الانضباطية ففي فرنسا عرف البعض العقوبة الانضباطية بأنها (جزاء تفرضه السلطة الإدارية على الموظف العام بمناسبة ارتكابه لمخالفة الانضباطية أثناء الخدمة او بسببها[٤]

اما في الفقه المصري فقد عرفها بعض بأنها: جزاء يتم ايقاعه على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب جريمة الانضباطية [٥]

كما عرفت بأنها (جزاء أدبي ومادي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته -شأن العقوبات الجنائية-، وإنما في وضعه الوظيفي فحسب، فيؤدي الى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي كان يتمتع بها، او من الوظيفة التي يشغلها سواء أكان ذلك بصفة مؤقتة أم نهائية [٦]

---

(١) منصور العتوم ، "المسئولية التأديبية"، (اطروحة دكتوراه، جامعة ديمشق، ط ١، منشورات مطبعة الشرق، عمان، ١٩٨٤)، ص ٨١.

(٢) بشار جميل عبد الهادي ، *دراسات وأبحاث في الادارة العامة والقانون الاداري*، (عمان، الاردن: دار الفرقان، ط ١، ١٩٨٣)، ص ٣١.

(٣) سليمان محمد الطماوي ،*قضاء التأديب*، كتاب الثالث، (القاهرة: ١٩٧٥)، ص ٥٠.

(4) M. Waline, Precis de droit administrative, Paris(1970), 63.

(٥) د.محمد جودت الملط، " المسؤولية التأديبية للموظف العام، القاهرة"، (اطروحة دكتوراه، ١٩٦٧)، ص ٢٩٧.

(٦) مصطفى عفيفي ،" فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها"، (اطروحة دكتورا، دراسة مقارنة، ١٩٩٦)، ص ٢٨.

أما في العراق فقد عرّفها جانب من الفقه بأنها: (عقوبة تفرض على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة العامة [١]

كما عرفها جانب آخر من الفقه بأنها: (العقوبة المهنية التي توقع على من أخلّ بواجبه الوظيفي، او خرج على مقتضيات الوظيفة ومس كرامتها [٢]

بناء على كل ما تقدم يمكننا ان نعرف العقوبات الانضباطية بانها: جزاء مشتق من نظام الوظيفة ويمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي.

I.أ.٢. الفرع الثاني

عناصر العقوبات الانضباطية

ومما سلف بيانه يمكن استخلاص عناصر العقوبة بما يأتي:

١- الإيلام: الإيلام يلزم كل عقوبة بوصفه جوهرها، إذ لا عقوبة دون ألم، ويتمثل هذا الألم في المساس بحق حرمان صاحبه من حقه كله أو بعضه، وقد يكون الحرمان من هذا الحق بصورة نهائية، أو مؤقتة كما قد يقتصر على فرض قيود معينة تحد من استعماله، وتتنوع الحقوق القانونية للشخص التّي يتصور أن ينطوي المساس بها على الإيلام، فالإنسان له الحق في الحياة وفي سلامة جسده، فأي مساس بأي منهما يتضمن الإيلام سواء كان ايلاماً جسدياً أم نفسياً ويأخذ معنى العقوبة [٣]

٢- سلب الحق في الحرية، فللإنسان الحق في الحرية، والحبس عقوبة سالبة تقيد حق الجاني في الحرية وتسبب له ألماً، كذلك الحال في العقوبة التشهيرية التي تنال من بعض حقوق الشخص السياسية كالانتخاب، أو الترشيح، أو من تولّي الوظائف العامة، أو تلك التي يتم نشرها في الصحف، أو بالطرق الاعلانية الأخرى بعد إدانة المتهم في جرائم معينة مما يصيب حقه في الشرف والاعتبار [٤]

---

(١) د. غازي فيصل مهدي، *شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١*، (بغداد: مطبعة العزة، ٢٠٠١)، ص٣٣.

(٢) د.عبد القادر الشيخلي، *النظام القانوني للجزاء التأديبي*، ط ١، (عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، ١٩٨٣)، ص ١١ .

(٣) إمام شفيق ، *نظام العاملين في الحكومة والقطاع العام*، (دون دار النشر: ١٩٩٧)، ص ١٩٥ .

(٤) د. سليمان عبد المنعم ، *النظرية العامة لقانون العقوبات*، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣)، ٢٠٠٣)، ص ٧٢٨.

ولا يقتصر الأمر على هذهِ الحقوق التّي يتضمن المساس بها إيلاماً للجاني، بل هنالك حقوقاً أخرى للشخص ذات طبيعة مالية يتمثل المساس بها في الانتقاص من حقوقه ومصالحه المالية، كالغرامة أو المصادرة للأموال، ومثل هذهِ العقوبات لا شك أنها تسبب ألماً للجاني عندما تفرض عليه.

٣- الإكراه: يتجسد في الإيلام الناشئ عن العقوبة أكراهاً على الجاني لذلك فهي تنطوي على معاني القسر والإجبار، إذ انه ليس من مألوف الأمور أن يتحمل الشخص الإيلام ويرضى به طوعاً، وإنزال العقوبة بالإكراه على الجاني منوط بالسلطة العامة في العصر الحديث، على خلاف ما كان عليه الحال في ظل عصور الانتقام الفردي، إذ كان الأفراد يعيشون في قبائل متفرقة ومستقلة عن غيرها وكانت تعتمد في الدفاع عن نفسها على مدى قوتها، وفي هذهِ العصور كان الانتقام من الجاني انتقاماً شخصياً في الأحوال جميعها تحركه دوافع الثأر لدى الأفراد، إذ كان لهم الحق في توقيع العقوبة على الجاني بالقسر والإجبار رغبة في الانتقام الذي لا يقف عند حد، ولم يكن للعقوبة غرض إلا إشباع عاطفة المنتقمين [١].

٤- لزوم الجريمة بالنسبة للعقوبة: تفترض العقوبة بما تنطوي عليه من إيلام مقصود سبق وقوع الجريمة من المحكوم عليه، إذ تعدّ العقوبة أثرا أو نتيجة تترتب عليها، فالعقوبة من صور الجزاء الجنائي وتعد مقابلاً للجريمة التي ارتكبها الجاني، فمنذ وقوعها ينشأ للدولة الحق في توقيع العقاب على المجرم عن الجريمة بصفتها واقعة قانونية جنائية منشئة لهذا الأثر القانوني، فالعقوبة لاحقة على وقوع الجريمة، وهي على هذا النحو تقترب من التدبير الاحترازي الذي لا يتخذ إلا عقب الجريمة ويعد أثراً لها [٢] هذا ولعل احد أدق التعريفات التي تنطبق على العقوبة الانضباطية [٣] حين عرف العقوبة الانضباطية بانها ((جزاء ذو نوعية خاصة يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون المساس بحريته، أو ملكيته الخاصة،

(١) محمود نجيب حسني، *قانون العقوبات القسم العام*، (القاهرة: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨)، ص٣٦.
(٢) عبد الفتاح الصيفي ، *حق الدولة في العقاب*، (بدون دار وسنة وتاريخ نشر.٢٠١٢)، ص ١٠ .
(٣) د. سليمان الطماوي، مصدر السابق ،ص ٤٢.

بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة، تتصل اتصالاً وثيقاً بالعمل الوظيفي ويترتب عليها الحرمان أو الإنقاص من امتيازات الوظيفة العامة [١].

I.ب. المطلب الثاني

أنواع العقوبات الانضباطية

عرفنا سابقاً ان العقوبات الانضباطية هي الجزاءات التي توقع على مرتكبي المخالفات الوظيفية وهذهِ العقوبات قد تكون ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهية للعلاقة الوظيفية [٢] حدد المشرع في المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف المخالف بما يأتي:

I.ب.١. الفرع الاول

العقوبات ذات الطبيعة الأدبية والمالية وهي:

١- **لفت النظر**: ويكون بأشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التيّ ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة في الراتب مدة ثلاثة اشهر.

٢- **الإنذار**: ويكون بإشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفتهِ مستقبلاً ويترتب على هذهِ العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة ستة اشهر.

هذا ومما ينبغي ذكره هنا هو ان المشرع -في القانون الملغى- لم ينص على عقوبة لفت النظر أو تخصيص جزاء لعقوبة الانذار إلا أن مجلس الخدمة العامة هو الذي فعل ذلك إذ جعل لعقوبة لفت النظر تأخير الترفيع مع العلاوة لمدة ثلاثة اشهر ولعقوبة الإنذار التأخير لمدة ستة اشهر [٣].

٣- **قطع الراتب:** ويكون بخصم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة ايام بأمر تحريري يذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف، التي استوجبت فرض العقوبة المنوهة عنها اعلاه ويترتب عليها تأخير الترفيع او الزيادة وفقاً لما يأتي:

---

(١) د. سليمان الطماوي، مصدر السابق ،ص ٤٢.

(٢) د. خالد سمارة الزعبي، *القانون الاداري*، (عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٨)، ص ١٣٨.

(٣) د. شاب توما منصور ، *القانون الاداري*، الكتاب الثاني، ط ١، (جامعة بغداد)، ص١٦٨ .

أ/ خمسة اشهر في حالة قطع الراتب، وذلك في حالة عدم تجاوز مدة العقوبة خمسة ايام.

ب/ شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب وذلك في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة ايام.

٤- **التوبيخ**: ويكون بإشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ويطلب اليه وجوب اجتناب المخالفة، وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذهِ العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة سنة واحده.

٥- **إنقاص الراتب:** ويكون بقطع مبلغ محدد من راتب الموظف على ان لا تتجاوز ١٠% من راتبه الشهري ولمدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنتين، ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذهِ العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين [١]

٦- **تنزيل الدرجة:** ويكون بأمر تحريري، يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة ما يأتي:

- أمّا بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو انظمة أو قواعد أو تعليمات الخدمة التي تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع، فيتم تنزيل راتب الموظف الى الحد الادنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها، ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجتهِ بعد قضائه ثلاث سنوات من تأريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

- أمّا بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو انظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين، فيتم تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضاءه ثلاث سنوات من تأريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

(١) علي احمد حسين الهيتي ، "اثر العقوبات وانقضائها على المركز القانوني للموظف (دراسة مقارنة)"، (اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية حقوق)، ص٥-١٣ .

- أمّا بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو انظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية، فيتم تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة [١]

I.ب.٢. الفرع الثاني

العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية بصورة مؤقتة أو دائميه:

١- الفصل: ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل، والذي يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض لعقوبة عليه وعلى النحو الاتي:

- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية او بإحداها لمرتين، وارتكب مخالفة في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تأريخ فرض العقوبة الاولى عليه فعلاً يستوجب معاقبتهِ بإحداها:

- التوبيخ.

- انقاص الراتب.

- تنزيل الدرجة.

- مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة مخلة بالشرف، وذلك اعتباراً من تأريخ صدور الحكم عليه وتعدّ مدة موقوفيته ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد.

٢- العزل: ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا يجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام، وذلك بقرار مسبب من الوزير وذلك في احدى الحالات الآتية:

- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة.

- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية.

- إذا عوقب بالفصل ثم اعيد توظيفه فارتكب فعلاً استوجب الفصل مرة اخرى.

والجدير بالذكر، هو تنوع العقوبات الانضباطية التي تفرض على شاغلي الوظائف الادارية العليا والتي قد تؤثر على المركز المالي والادبي للموظف أو احداهما ولكنها لا تقطع

(١) عبد الوهاب البنداري ، *الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية*، (دار الفكر العربي للطباعة والنشر: ٢٠٠٧)، ص ١٣٨ و ١٥١.

الرابطة لمدة طويله نسبياً أو تقطعها بصورة نهائية، وفي بعض الدول لا تنص القوانين على عقوبات قاطعة العلاقة الوظيفة بصورة نهائية، كما في المشرع الموريتاني إذ لم ينص على عقوبات منهية للعلاقة الوظيفية بالنسبة لشاغلي الوظائف الادارية العليا، إذ ان العقوبات التي تفرض على المذكورين هي الانذار والتوبيخ، والطرد لمدة لا تزيد على (٣٠) يوماً، والغالب ان توجه لهم عقوبة التوبيخ إعمالاً للاعتبارات الانسانية وبذلك يكون هذا الامر على حساب الفاعلية الادارية وفيه منافاة للعدالة(١)

هذا وقد بين القانون الفرنسي العقوبات التي تتطبق على شاغلي الوظائف الادارية العليا هي:

التنبيه واللوم أو التأنيب، والشطب من جدول الترفيع والنقل الاجباري، وتخفيض الرتبة وتأخير التدرج والحسم من الاقدمية بالرتبة (٢)

أمّا في مصر والكويت، فتفرض عقوبتان على شاغل الوظيفة العليا ولا يتم انهاء العلاقة الوظيفية له وهى:- عقوبة التنبيه التي تكون عبارة عن لفت نظر لشاغل الوظيفة العليا إذا ما صدرت عنه مخالفة (٣) ، والثانية هي اللوم ويقصد بها استنكار السلوك الذي قام به من تمت الاشارة اليهم، فهو أشدّ عقوبة من التنبيه فهو إجراء مهين يحمل في طياته نوعا من التحقير والتشهير، ولا يسمح بفرضه الآمرة واحدة، وذلك بسبب ما تنطوي عليه من جسامة وتأثير (٤) وهي عقوبات ادبية ليس لها تأثير مادى وهي وإن كانت اخف العقوبات وطأة إلا انها تعدّ شديدة الوطأة على شاغلي الوظائف الادارية العليا، في حين انها ليست ذات الاثر على غيرهم من الموظفين (٥).

أمّا في الاردن فإن العقوبات التي يمكن فرضها على المذكورين هي: التنبيه والانذار والحسم من الراتب الشهري الاساس بما لا يتجاوز النصف، وتأخير الزيادة السنوية لمدة لا

(١) حمد ولد المختار، "النظام القانوني للتأديب الموظف في القانون الموريتاني، دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٩٦)،ص ٥٧.
(٢) د. حسن محمد عواضه ، السلطة الرئاسية، دراسة مقارنة، ديموبرس، بيروت، ١٩٧٥،ص ٨٣.
(٣) د. محمود سلامة، *نظام العاملين المدنيين بالدولة في ضوء فتاوى المحكمة الادارية العليا ومبادئ إحكامها*، المجلد الثالث، (قاهرة: دار المصر، بلا سنة)، ص٢١٤.
(٤) د. علي محارب جمعة، *التأديب الاداري في الوظيفة العامة*، (الاسكندرية: دار المطبوعة الجامعية، ٢٠٠٤)، ص ٥٥٩.
(٥) د. سامي جمال الدين ، *اصول القانون الاداري*، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦)، ص ٣٥٣.

تزيد على سنة واحدة وتخفيض العلاوات كلياً، أو جزئياً لمدة لا تزيد على سنة واحدة وتنزيل الراتب وتنزيل الدرجة[١].

I.ب.٣. الفرع الثالث

العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف شاغل الوظيفة الادارية العليا

أمّا مشرعنا العراقي فقد اخذ بمبدأ شرعية العقوبات الانضباطية، فأورد العقوبات التي يجوز فرضها حصراً على الموظف شاغل الوظيفة الادارية العليا وهي:

اولاً: لفت النظر: وهي اخف العقوبات التي تفرض على شاغلي الوظيفة وتتضمن توجيهاً له لتحسين سلوكه الوظيفي وتتمثل بإشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التي أرتكبها وتوجيهه بتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذا الجزاء تأخير الترفيع لمدة ثلاثة اشهر.

ثانياً: الإنذار: هي ثاني العقوبات ويجب ان تكون مسببة مكتوبة وتتضمن تحذيراً للموظف للابتعاد عن الإخلال بواجباته مستقبلاً، ويترتب على هذا الجزاء تأخير الترفيع لمدة ستة أشهر، و مما يلحظ هنا هو ان القانون لم يبين عدد المرات التي يحق للسلطة الانضباطية فيها فرض عقوبة الإنذار على المذكورين إلا انه ومن مسلمات الامور انه في حالة ارتكاب المخالفة الانضباطية ذاتها أو اشد منها ولأكثر من مرة سوف يؤدي الامر الى فرض عقوبة غير الإنذار.

ثالثاً: قطع الراتب: ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف ويترتب عليها تأخير الترفيع لمدة خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام، اما اذا عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لمدة تتجاوز الخمسة ايام فان ترفيعه يتأخر بمقدار شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب.

رابعاً: التوبيخ: ان المدلول اللفظي لهذا الجزاء هو اللوم وكاصطلاح هو جزاء غامض، ويقصد به توجيه عبارات ناقدة لكن من غير المنطق ان يوجه لموظف مذنب كلمة توبيخ على

(١) د. خالد الزعبي، مصدر السابق ، ص ٢٣١.

اساس انها جزاء يترتب عليه القانون اثاراً تبعيهِ فالسلطة الانضباطية هي سلطة زجرية وليست سلطة وعظية[١].

ولهذا نقترح ان يتم تغيير هذا المصطلح اي التوبيخ المذكور في المادة (٨)/ رابعاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، الى مصطلح اللوم أو التأنيب وعلى ان يترتب عليه تأخير الترفيع لمدة سنة.

خامساً: إنقاص الراتب: ويكون بقطع راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (١٠%) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة اشهر، ولا تزيد عن سنتين ويترتب عليها تأخير الترفيع لمدة سنتين.

سادساً: تنزيل الدرجة: وهي القيام بتنزيل راتب الموظف الى الحد الادنى للدرجة التي دون درجته، مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها، ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تأخير فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية.

سابعاً: الاعفاء من المنصب في حال التقصير في اداء المهام الادارية المكلف لها:

للوزير في العراق سلطة شاملة، منها ما يتعلق بإعفاء شاغل الوظيفة الادارية العليا، وان السلطات الادارية الادنى منه لها حق الاقتراح عليه بإعفاء الموظف المخالف من الوظيفة، ولكن ومما يلحظ هو جواز الطعن امام محكمة قضاء الموظفين في حالة الاعفاء أو التنحية من المنصب، فإننا لا نرى اي فائدة في هذا الموضوع إذ ان الإعفاء لا يدخل ضمن العقوبات الانضباطية، وبالتالي فهو بعيد عن السلطات التقديرية التي تمارسها الإدارة بناء على مقتضيات المصلحة العامة.

إلاّ أنه وفي حالة صدور قرار بإعفاء شاغل الوظيفة الادارية العليا يجب ان يكون الامر صادراً من السلطة المختصة بالتعيين وإلا كان معيباً بعيب اغتصاب السلطة الجسيم ويمكن الطعن بهِ امام محكمة قضاء الموظفين ولا تسرى بحقه المدد القانونية بالطعن لأنه نزل الى مرتبة القرار الاداري المعدوم.

(١) د. عبد القادر الشيخلي، مصدر السابق ، ص ٣٨١.

سبق وان ذكرنا العقوبات التي يجوز فرضها على شاغل الوظيفة الادارية التي لا تقطع العلاقة الوظيفية، اما بالنسبة للعقوبات التي يجوز فرضها على شاغل الوظيفة الادارية العليا والتي تقطع بها العلاقة الوظيفية فتعددت المصطلحات التي تناولتها القوانين للتعبير عن العقوبات التي تؤدي الى قطع الرابطة الوظيفة ومنها: الفصل من الخدمة والعزل والاحالة على التقاعد) [١]

II. المبحث الثاني

المبادئ التي تقوم عليها العقوبات الانضباطية

الاصل أن يعود حق الانضباط الموظف إلى الإدارة التي يعمل بها، لأنَ الانضباط أحد عناصر السلطة الرئاسية، ولما كانت الإدارة هي الجهة المسؤولة عن إنجاز المهام المعهودة بها، وتحقيق الأهداف الدّاخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها، لذلك فمن الامور المنطقية ان تتولىّ هذهِ الجهة مراقبة اعمالهم وكشف اخطائهم وأخذ الموقف إزاء تصرفاتهم [٢] نبين المبادئ التي تقوم عليها العقوبات الانضباطية خلال المطالب الاتية:

II.أ. المطلب الاول

مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية

يستهدف مبدأ شرعية العقوبة في المجال الانضباطية، إحاطة الموظف العام مقدماً بالواجبات والمحظورات التي يترتب على مخالفتها إنزال العقاب بهِ، وان يكون ملماً بما يمكن ان يفرض عليه من العقوبات، ليتبين له الآثار المترتبة على تصرفاته، وليكون على علم من أمره، فمدلول مبدأ شرعية العقوبة في المجال الانضباطي يعني ان السلطة الانضباطية ملزمة بفرض عقوبة حددها المشرع مسبقاً، وهذا التحديد جاء بنص قانوني وعلى سبيل الحصر [٣].

كما يتمثل هذا المبدأ اي (مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية) في ضرورة توقيع العقوبة في الحدود والنطاق الذي يحدده المشرع، فلا تستطيع سلطات الانضباط ان تستبدل العقوبات

(١) د.علي جمعة محارب، مصدر السابق ، ص٣١٣.
(٢) د.ماجد راغب الحلو، *القانون الاداري*، (الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٣)، ص ٢٦٩.
(٣) د.علي خطار شطناوي ، *موسوعة القضاء الإداري*، الجزء الثاني، ط ١، الإصدار الأول، (عمان، الأردن: مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤)، ص٨١٥.

التي اوردها المشرع بعقوبات أخرى، تختلف عنها بالنوع أو في المقدار، وإلا كان قرارها مخالفاً لمبدأ المشروعية.

فلا يجوز توقيع عقوبة الانضباطية لم ينص عليها المشرع، وان كانت أخف من العقوبات المقررة، حتى وان كان توقيعها بناء على طلب من الموظف وبرضاه، لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة، لأن مركز الموظف والعقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها عليه، من الأمور التي يحددها القانون ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها من قبل أي من كان.

وفي هذا المجال، قضت المحكمة الإدارية المصرية العليا ببطلان عقوبة خفض الدرجة التي تنطوي على خفض درجة الكادر الوظيفي، لأن خفض درجة الكادر ليس من العقوبات الانضباطية التي ذكرت على سبيل الحصر.

اما بالنسبة للتشريعات الوظيفية ففي فرنسا وبتاريخ ١٩٤٦/١٠/١٩، صدر قانون التوظف وحصرت المادة (٦١) منه العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على الموظفين المخالفين لأحكامه في عقوبات محددة، ثم صدر أمر في ١٩٥٩/٢/٤) حدد وفق المادة (٣٠) منه وعلى سبيل الحصر العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على الموظفين.

وفي مصر حصر المشرع العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على الموظفين، وذلك في قوانين العاملين المدنيين المتعاقبة، الصدور وقوانين العاملين بالقطاع العام [١]

أما المشرع العراقي فقد اخذ بمبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وحدد في قوانين الانضباط الثلاثة للسنوات ١٩٢٩ و ١٩٣٦ و ١٩٩١ العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظفين على سبيل الحصر.

كذلك نصت المادة (١٩) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أنّ (ثانياً: لا جريمة ولا عقوبة الا بنص، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعدّه القانون وقت اقترافهُ جريمة، ولا يجوز تطبيق العقوبة النافذة وقت ارتكاب الجريمة)، وهذا يعنى ان القانون الساري هو القانون الصادر بعد ارتكاب الجريمة إن كان هناك تعديل و تغيير للقانون.

(١) د. محمد عبد العال السناري ، *مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة، دراسة مقارنة*، (دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، بلا مكان نشر: ٢٠٠٧)، ص ١١٢.

أما بالنسبة الى القضاء فنجده قد عزز من تطبيق هذا المبدأ، ففي فرنسا، قرر القضاء الإداري في حكم له صدر في ١٩٨٢/١١/٢٤، بأن العقوبة الانضباطية التي توقعها الإدارة تعدّ غير قانونية اذا لم ترد في القانون [١].

وفي مصر حكمت المحكمة الإدارية العليا بأنه (لم يعد التنزيل في الوظيفة عقوبة الانضباطية، ولذا فان المادة ٨٤ من القانون وحين عددت الجزاءات الانضباطية، لم تنص على تنزيل الدرجة بل نصت على خفض الدرجة حصراً).

II.ب. المطلب الثاني

مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية

من المبادئ المستقرة في النظام القانوني عدم جواز فرض عقوبتين على الواقعة الواحدة، وهذا مبدأ مسلم به فقهاً وقضاءً وتشريعاً، في المجالات العقابية الجزائية والانضباطية جميعها، والذي يعني عدم إمكانية فرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف بسبب المخالفة نفسها "فلا يجوز فرض عقوبتين اصليتين نهائيتين يخضعان لنظام قانوني واحد (النظام الانضباطية او النظام الجنائي) عن الجريمة نفسها وعلى الشخص نفسه [٢].

فالموظف المخالف لأحكام القانون لا يعاقب الا بعقوبة الانضباطية واحدة، فاذا فرضت على فعله عقوبتان فان ذلك يعدّ إخلالا بقواعد العدالة.

وقد التزمت المحكمة الادارية العليا بهذا المبدأ وقضت في حكم لها بأنه:- (لا تجوز معاقبة العامل على الذنب الاداري الواحد مرتين، بجزائيين أصليين، ما لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، او لجزائيين لم يقصد المشرع اعتبار احدهما تبعيا للآخر، وهذا من البداهات التي تقتضيها العدالة الطبيعية، ومن الاصول المسلم بها في أغلب التشريعات [٣]

والعبرة من تقرير هذا المبدأ هي عدم جواز محاكمة المذنب ومجازاته عن فعل لمرتين وعليه -أيا كانت العقوبة الانضباطية التي فرضت- فإنها تجّب ما بعدها مادامت صادرة وفقا للقانون.

---

(1) Jean Michel De Forges, 173.

(٢) مصطفى عفيفي، مصدر سابق ، ص ١٩١.

(٣) عبدالوهاب البنداري، مصدر السابق ،ص ٥٠-٥٥.

وتطبيقا لذلك، قرر القضاء المصري بانه (إذا وقع جزاء على موظف عن فعل إرتكبه فأنه لا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء عن السلوك ذاته، مادام هو عين الجريمة الانضباطية ولا يسمح ايضا أن بتضمن قرار واحد ومحاسبة واحدة للموظف، على فعل او واقعة واحدة أكثر من عقوبة، وذلك فيما عدا الحالات الاستثنائية التي ينص فيها المشرع صراحة على ذلك، مثلا جمعه بين عقوبتي خفض الراتب مع خفض الدرجة في مادة واحدة فيمكن في هذه الحالة تسليطهما عليه عند المخالفة).

هذا وينبغي التمييز هنا بين الحالات التي يكون فيها ازدواج للعقوبة، وبين حالات أخرى لا تتماشى مع متطلبات هذا المبدأ، كما هو الحال في الاستمرار بارتكاب المخالفة الانضباطية، فإذا فرضت عقوبة الانضباطية على الموظف العام عن مخالفة معينة، ثم استمر الموظف المذكور في مخالفته بعد ذلك فإنه يعدّ مرتكبا لمخالفة أخرى جديدة تستوجب فرض عقوبة أخرى عليه، تالية للعقوبة التي فرضت سابقا عليه، كما لو عوقب موظف ما باستغلال أدوات العمل لتحقيق اغراض ومصالح خاصة به، واستمر في استخدام هذه الادوات لمصلحته الخاصة فانه يكون عرضة للعقاب الانضباطي مرة ثانية وثالثة دون التقيد بمبدأ وحدة الجزاء الانضباطي.

كما لا يعدّ اخلالا بمبدأ وحدة العقاب الانضباطية، الجمع بين عقوبة الانضباطية وعقوبة جزائية، لأنهما ناتجتان عن دعويين مستقلين عن بعضهما [١].

كذلك لا يعدّ ازدواجاً للعقوبة الانضباطية فرض عقوبة الانضباطية مع عقوبتها التبعية ان وجدت، لأن العقوبة الثانية ليست مستقلة عن الأولى.

II.ج. المطلب الثالث

مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية

ان مناط فرض العقوبة هي المسؤولية، وبذلك لا يمكن فرضها الا على المسؤول قانونا عن ارتكاب الجريمة، وبالتالي ترتبط العقوبة بشخصية الفاعل [٢].

(١) د. سليمان الطماوي، مصدر السابق ، ص ١٤٥.
(٢) د. عبدالوهاب البنداري، مصدر السابق ، ص ٦٥ .

أمّا في المجال الانضباطية فأن العقوبة لا تفرض الا على الموظف المخالف لواجباته الوظيفية، دون غيره، فتقتصر مسؤولية الموظف على الإخلال بواجباته الوظيفية او انتهاكه للمحظورات التي نصّ عليها القانون، دون غيرها، ودون ان يسال غيره عنها، الا اذا كان شريكا معه [١] . بحيث تتوفر الصلة بين الخطأة والضرر الناتج عنه، وهذا هو مبدأ شخصية العقوبة والمطبق في المجالين الانضباطية والجنائي، حتى لو سكت المشرع عن ذكره في ثنايا نصوصه.

وفي هذا الشأن حكمت المحكمة الادارية العليا في مصر بـ (ان المسؤولية الانضباطية شأنها في ذلك شأن المسؤولية الجنائية، مسؤولية شخصية فيتعين لإدانة الموظف او العامل ومجازاته اداريا حال شيوع التهمة بينه وبين غيره ان يثبت انه قد وقع منه فعل ايجابي او سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الادارية فإذا انعدم المأخذ على سلوك العامل ولم يقع منه أي اخلال بواجبات وظيفته او الخروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة ذنب اداري وبالتالي لا محل لتوقيع جزاء الانضباطية والا كان قرار الجزاء في هذه الحالة فاقدا لركن من اركانه وهو السبب).

هذا وعلى الرغم من ذلك فان الواقع العملي يؤكد ان اثار العقوبة الانضباطية، لا تتوقف عند الشخص المخالف، بل يمتد لغيره كأفراد أسرته.

هذا ومن جانب أخر ترد على هذا المبدأ استثناءات وذلك حينما ينص القانون على فكرة مسؤولية المتبوع عن اعمال اتباعه، حينما يمارس التابع المخطئ الاعمال لحساب المتبوع، وتحت اشرافه ومراقبته فيملك المتبوع سلطة فعلية في اصدار الاوامر على التابع.

الجدير بالإشارة اليه هنا هو ان المادة ١٩ من دستور عام ٢٠٠٥ العراقي نصت في الفقرة ثامنا منها، على ان (العقوبة شخصية). وفي هذا تأكيد على مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية.

(١) د. محمد عبد العال السناري، مصدر السابق ، ص ٢٠٣ .

II.ح. المطلب الرابع

مبدأ التناسب بين العقوبة الانضباطية و المخالفة المرتكبة

إن العقوبة الانضباطية يجب أن تكون بالقدر الضروري والملائم لحجم المخالفة الانضباطية دون المبالغة فيها، والإسراف في شدتها، او الامعان في الرأفة، أي لا تفريط ولا إفراط، لأن الأمرين كليهما ضار للمصلحة العامة فالمخالفة والعقوبة مرتبطتان بعلاقة الفعل، وهما قوتان متساويتان بالقوة ومتعاكستان بالاتجاه[١].

هذا وبالنظر الى أن الغالب الاعم من التشريعات قامت بتحديد العقوبات الانضباطية، إلا أنها لم تحصر المخالفات الانضباطية، ولم تربط المخالفة بعقوبة محددة، وتركت للسلطة الانضباطية مهمة الموازنة بين الفعل المرتكب، والعقوبة المراد تطبيقها، لذلك كان لابد من ضمان عدم تجاوز السلطة لمبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة.

هذا ويمكن تحقيق هذا التناسب من خلال معيارين:- الأول: موضعي يستلزم تناسب العقوبة مع جسامة النتيجة الواقعة، والثاني شخصي يتطلب تناسب الم العقوبة مع درجة الخطأ الذي ارتكبه الفاعل[٢].

كذلك فأن السلطة الانضباطية تلتزم باختيار العقوبة الضرورية لمواجهة الانتهاك القانوني الحاصل بالقدر اللازم لردع المخالف وزجر غيره من الموظفين، وبخلاف ذلك فأن قراراته تكون عرضة للانتقاد، وبالتالي للإلغاء من قبل القاضي الاداري، ولهذا فقد حكمت المحكمة الادارية العليا في مصر بالنص على (وان كانت للإدارة سلطة تقدير الجزاء الانضباطي في حدود النصاب القانوني، الا ان مناط ذلك ان يكون التقدير على اساس قيام سببه بجميع اشطاره، فاذا تبين انه قدر على اساس تهمتين او عدة تهم، لم يقم في حق الموظف سوى بعضها دون البعض الاخر، فان الجزاء والحالة هذه لا يقوم على كامل سببه، ويتعين الغاؤه لإعادة التقدير على الافعال المنسوبة للموظف جميعها مرتبطة ببعضها مع بعض آخر ارتباطا لا يقبل التجزئة، اذ لا شك في انه اذا تبين ان بعض هذه الافعال لا تقوم في حق

(١) د. محمد عبد العال السناري، مصدر السابق ، ص ٢٤٠.
(٢) د. سليمان عبد المنعم ، *اصول علم الجزاء الجنائي*، (دار الجامعة الجديدة للنشر: ١٩٩٤)، ص ٥٨.

الموظف، وكان ذلك ملحوظاً عند تقدير الجزاء لكان للإدارة رأي اخر في هذا التقدير، فلا يجوز ان يكون الموظف ضحية الخطأ في تطبيق القانون[١].

II.خ. المطلب الخامس

مبدأ عدم الرجعية في العقاب

يقوم هذا المبدأ على فكرة وجوب التجريم المسبق للفعل، وبطريقة واضحة المعالم لا لبس ولا غموض فيها، وبشكل لا يقبل التأويل، بحيث يطبق هذا التجريم والعقوبات المفروضة عليه على الحالات المستقبلية، وليس ما حدث قبل تشريع العقوبة [٢].

وبذلك لا يمكن انسحاب هذا التجريم على سلوك تحقق في الماضي، كما لا يمكن تطبيق عقوبة جديدة مفروضة على فعل تم تجريمه سابقا، اذا كانت اشدّ من العقوبة السابقة، وبعبارة اخرى لا يجوز تطبيق القانون العقابي الجديد اذا كان أسوا للمتهم، والمتهم قدر ارتكب الفعل في وقت سابق لصدور القانون الجديد.

أمّا بالنسبة للمجال الانضباطي فالقاعدة العامة هي وجوب تطبيق القانون الانضباطي على الموظف المتهم وقت ارتكابه للمخالفة الانضباطية، فلا يمكن تطبيق القانون الجديد ان وجد اذا كان ذلك يسبب ضررا بالموظف بالمقارنة بالقانون السابق[٣].

وهذا ما اخذت به المحكمة الادارية العليا في مصر في قرار لها قضت فيه بأن: (... الأصل طبقا للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة فهذا ما تقضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام، اذ ليس من العدل في شيء ان تهدر الحقوق، كما لا يتفق ذلك والصالح العام بل وسيفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، لذلك جاء الدستور مؤكدا هذا الاصل الطبيعي، فحظر المساس بالحقوق المكتسبة او بالمركز القانوني الذى لم يتم الا بقانون بان جعل تقرير الرجعية رهينا بنص خاص في القانون).

هذا وعلى الرغم من ذلك فان بعض الفقهاء يرون بانه لا مانع من رجعية العقوبات الانضباطية [٤].

---

(١) د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، *الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة*، (دار النهضة العربية: ١٩٧٩)، ص٤٨٢.

(٢) عبد الوهاب البنداري، *العقوبات التأديبية*، (دار الفكر العربي: ٢٠٠٧)، ص ٧٩.

(٣) د. محمد ماهر ابو العينين، *التأديب في الوظيفة العامة*، (دار ابو المجد للطباعة: ١٩٩٩)، ص ٥٦١.

(٤) مصطفى عفيفي ، "فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها"، (اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس القاهرة، ١٩٩٦)، ص ٥.

هذا ومن الجدير بالإشارة ان دستور ٢٠٠٥ العراقي قد أكّد على مبدأ عدم الرجعية في العقاب في المادة (١٩) منه والتي نصت على ان (ثانيا: لا جريمة ولا عقوبة إلاّ على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة، ولا يجوز تطبيق عقوبة اشد من العقوبة النافذة وقت ارتكاب الجريمة).

كما نصت الفقرة عاشرا من المادة ١٩ من الدستور العراقي على ان (لا يسري القانون الجزائي بأثر رجعي إلا إذا كان أصلح للمتهم).

وفي النهاية فصل الى نتيجة هي ان العقوبات الانضباطية تهدف الى ضمان حسن انتظام العمل واطراده في المرافق العامة، وذلك بالاستدراك على الموظف المخالف- بتقويم سلوكه- لان نظام السدير الانضباطي لا يكتفي بمجرد التأكد من حصول المخالفة ليعاقب مرتكبها، وإنما ينظر جدياً في الأسباب التي أفضت بالموظف لارتكاب المخالفة.

إن نقطة الاساس فيما سبق، هي ان العقوبات الانضباطية تهدف إلى ضمان حسن انتظام واطراد العمل في المرافق العامة، وذلك بالاستدراك على الموظف المخالف- بتقويم سلوكه- لأن نظام السدير الانضباطية- لا يكتفي بمجرد التأكد من حصول المخالفة ليُعاقب مُرتكبها، وإنما ينظر جدياً في الاسباب التي أفضت بالموظف لارتكاب المخالفة. إذ انه ليس في الأحوال جميعها يكون الموظف قد ارتكب المخالفة عن تقصير أو عن إهمال، فقد يجترحها نتيجة نقص في التدريب، بحيث يؤدى الموظف عمله، وهو لا يدري حدود الصلاحيات الوظيفية المرسومة لهُ.

فضلاً عما تقدم، فإن الغاية من فرض العقوبات هي: زجر الموظف المخالف ليكون عبرة لغيره من الموظفين، ليلتزم كل موظف تجاه الوظيفة ومقتضياتها بما يحقق المصلحة العامة.

الخاتمة

يمكننا في نهاية هذا البحث في موضوع العقوبات الانضباطية والمبادئ التي تقوم عليها ان نوجز ما تم التوصل اليه من نتائج وتوصيات في هذا الشأن وكما يأتي:

اولاً: الاستنتاجات

١- إن العقوبات في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وردت في المادة (٨) وضمن ثمان فقرات، حيث يلحظ عليها ان هناك دمجاً بين العقوبات الادبية وبين العقوبات المالية إذ يرتب القانون على كل عقوبة اثراً مالياً يتمثل بتأخير الترفيع أو الزيادة في راتب الموظف لمدة معينة، حتى في عقوبة قطع الراتب في الفقرة (ثالثاً) والتي هي ضمن العقوبات المالية يترتب على اثر مالى وهو تأخير الترفيع أو الزيادة في راتب الموظف وهذا يعدّ اتجاهاً مخالفاً للمبادئ القانونية العامة، ولمبدأ عدم جواز تعدد العقوبات عن المخالفة الواحدة، الامر الذي ندعو معه المشرع العراقي الى ضرورة تكريس هذا المبدأ الذي اعتمدته اغلب أنظمة الانضباط في العالم، وإن كان في بعض الانظمة قد تم النصّ على عقوبات أصلية واخرى تبعية أو تكميلية، وذلك في الحالات المشددة لمواجهة المخالفات الخطرة والتي تسبب الضرر الجسيم للمصلحة العامة، كما في المادة (٦٦) من القانون الصادر في ١٩٨٤/١/١١ (نظام الموظفين في فرنسا) والتي تجيز إنزال عقوبة شطب اسم الموظف من جدول الترفيع كعقوبة تبعية (أو تكميلية) لإحدى عقوبات الدرجتين الثانية أو الثالثة (يوسف سعدالله الخورى، ٢٠٠٤، ٢٦٦).

٢- ان قانون االنضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لم يتضمن صراحة، على ما كان من للفروض ان يقضى بهِ قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٩ الملغى من وجوب إبلاغ الموظف بما هو منسوب اليه والاطلاع على ملفه التحقيقي، الا ان ذلك لا يعنى على الاطلاق ان هذا التبليغ والاطلاع على الملف لم يعد إجراء جوهرياً طالماً استقر القضاء عليها بشكل نهائي باعتبارها من المبادئ العامة للقانون.

٣- لابد من الرجوع الى قانون اصول المحاكمات الجزائية في حالة غموض النصوص الاجرائية المنظمة لهذهِ الضمانات في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل وهو ما يؤيده واقع عمل اللجان التحقيقية ومحكمة قضاء الموظفين.

٤- اغفل المشرع العراقي النص صراحة على حق الموظف المتهم في الاستعانة بمحام في قانون انضباط الموظفين العراقي، الا ان هذا لا يمنع الموظف المتهم من الاستعانة بمحام

استناداً على ما وارد في الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١).

٥- ان اخطر ما يمكن ان يتعرض لهُ الموظف عند فرض العقاب الانضباطي، عليه هو اغلاق باب الطعن القضائي امامه، أو قصور الوسائل التي تمكنه من ضمان بقاء هذا الباب مفتوحاً، فإذا ما كان الطعن متاحاً اليوم فليس هناك ما يضمن بقاءهُ بعد ذلك، الاّ ان ما يمكن ان يشكل عاملاً يبعث الطمأنينة في النفس هو امتلاك الموظف الادوات التي تسمح لهُ بمواجهة اى مصادرة لحقه في الطعن من جانب السلطة التشريعية وتتمثل هذهِ الاداة في استخدام الموظف للأسلوب الدعوى المباشر امام الحاكم الدستورية.

ثانياً: التوصيات

١- نقترح على المشرع العراقي الاشارة الى التبليغ في صلب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، باعتباره من الضمانات الجوهرية للموظف المتهم قبل إجراءات التحقيق.

٢- ندعو المشرع العراقي في نطاق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل الى سد الثغرة التشريعية الحاصلة في تحقيقات اللجان التحقيقية بعدم استدعاء الشهود وذلك بإيراد نصّ صريح من شأنه ان يُسهل ويسمح للجنة التحقيقية الاستماع الى شهادة اشخاص من خارج نطاق دائرتها.

٣- نوصى باستحداث معهد لأعداد الموظفين والقادة الاداريين لتدريبهم و إعدادهم فنياً وإدارياً قبل الدخول الى الوظيفية العامة مع التأكيد على شرط ذات الاهمية وهو وضع شرط الحصول على شهادة المعهد من اجل الدخول للوظيفة العامة.

٤- إلزام السلطات الادارية بإجراء التحقيقات الاصولية مع الموظف في كل الاحوال التي يدّعى فيها ارتكاب مخالفة وظيفية، وعدم استثناء اي حالة منه تحت اي مبرر كان –لاسيما- وان مشرعنا العراقي فد أفسح مثل هذا المجال في قانون انضباط موظفي الدولة العام النافذ رقم ١٤ لسنة (١٩٩١) في المادة (١٠- فقرة ٤).

فاتخاذ الاجراءات التحقيقية الأصولية مع الموظف في كل حالة يخالف بها واجباتهِ الوظيفية قد يقلل ايضاً من العقوبات الانضباطية بحقه.

قائمة مصادر

اولاً: الكتب:

١- د. محمد ماهر ابو العينين، *التأديب في الوظيفة العامة*، دار ابو المجد للطباعة: ١٩٩٩.

٢- عبد الوهاب البنداري، *العقوبات التأديبية*، دار الفكر العربي: ٢٠٠٧.

٣- عبد الوهاب البنداري، *الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية*، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، ٢٠٠٧.

٤- د. سامي جمال الدين ، *اصول القانون الاداري*، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦.

٥- د. علي محارب جمعة، *التأديب الاداري في الوظيفة العامة*، الاسكندرية: دار المطبوعة الجامعية، ٢٠٠٤.

٦- محمود نجيب حسني، *قانون العقوبات القسم العام*، القاهرة: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨.

٧- د.ماجد راغب الحلو، *القانون الاداري*، الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٣.

٨- د. خالد سمارة الزعبي، *القانون الاداري*، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٨.

٩- د. محمود سلامة، *نظام العاملين المدنيين بالدولة في ضوء فتاوى المحكمة الادارية العليا ومبادئ إحكامها*، المجلد الثالث، قاهرة: دار المصر، بلا سنة.

١٠- د. محمد عبد العال السناري ، *مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة، دراسة مقارنة*، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع: بلا مكان نشر، ٢٠٠٧.

١١- د.علي خطار شطناوي ، *موسوعة القضاء الإداري*، الجزء الثاني، ط ١، الإصدار الأول، عمان، الأردن: مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.

١٢- إمام شفيق ، *نظام العاملين في الحكومة والقطاع العام*، دون دار النشر: ١٩٩٧.

١٣- د.عبد القادر الشيخلي، *النظام القانوني للجزاء التأديبي*، ط ١، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، ١٩٨٣.

١٤- عبد الفتاح الصيفي ، *حق الدولة في العقاب*، بدون دار وسنة وتاريخ نشر.

١٥- سليمان محمد الطماوي ، *قضاء التأديب*، كتاب الثالث، القاهرة: ١٩٧٥.

١٦- وسام صبار العاني، *القضاء الاداري*، دون دار النشر: ٢٠١٥.

١٧- د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، *الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة*، دار النهضة العربية: ١٩٧٩.

١٨- عبدالسلام عبد العظيم، *تأديب الموظف العام في مصر*، القاهرة: دار النهضة العربية، ط ٢، ٢٠٠٤.

١٩- د. سليمان عبد المنعم ، *النظرية العامة لقانون العقوبات*، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.

٢٠- د. سليمان عبد المنعم ، *اصول علم الجزاء الجنائي*، دار الجامعة الجديدة للنشر: ١٩٩٤.

٢١- بشار جميل عبد الهادي ، *دراسات وأبحاث في الادارة العامة والقانون الاداري*، عمان، الاردن: دار الفرقان، ط ١، ١٩٨٣.

٢٢- د. حسن محمد عواضه ، السلطة الرئاسية، دراسة مقارنة، ديموبرس، بيروت، ١٩٧٥.

٢٣- علي عبد القادر القهوجي ، *اصول علمي الاجرام والعقاب*، دار الانجلو المصرية: ١٩٩٨.

٢٤- د. شاب توما منصور ، *القانون الاداري*، الكتاب الثاني، ط ١، جامعة بغداد.

ثانياً: القوانين

١- القانون انضباط موظفي الدولة الرقم (١٤)، لسنة (١٩٩١).

٢- القانون (١٩٨٣/٧/١٣)، (الفرنسي).

٣- القانون رقم (٤٧)، لسنة ١٩٧٨ (المصري).

ثالثاً: اطاريح دكتورا ورسائل ماجستير

١- منصور العتوم، "المسئولية التأديبية"، اطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، ط ١، منشورات مطبعة الشرق، عمان، ١٩٨٤.

٢- مصطفى عفيفي، "فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها"، اطروحة دكتورا، دراسة مقارنة، ١٩٩٦.

٣- مصطفى عفيفي، "فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها"، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس القاهرة، ١٩٩٦.

٤- حمد ولد المختار، "النظام القانوني للتأديب الموظف في القانون الموريتاني"، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٩٦.

٥- د.محمد جودت الملط، "المسؤولية التأديبية للموظف العام"، القاهرة، اطروحة دكتوراه، ١٩٦٧.

٦- علي احمد حسين الهيتي ، "اثر العقوبات وانقضائها على المركز القانوني للموظف (دراسة مقارنة)"، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية حقوق.

رابعاً: مصادر باللغة الانكليزية:

1- La Fonction Publique, (1992), Document d'etudes. N201.

2- M. Waline, (1970), Precis de droit administrative, Paris.