مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: النظام القانوني لتحديد المخالفه الانضباطية (دراسة تحليلية)
اسم الكاتب: أ.د. ناهدة عبدالغني محمد، شايي سالار عثمان
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6359
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 10:03 +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 14- Issue 1- March 2024 المجلد ١٤- العدد ١ – اذار ٢٠٢٤

The legal system for determining disciplinary violations (An analyticd study)

[1] prof. D. Naheda Abdulkhany Muhamed [2] Shaee Salar Othman
[1]Law Deprtment Faculty of Humanities and Social Sciences/ koya university, koya, Kurdistan region, Iraq
1: Email: dr -naheda@yahoo.com
2: Email: shaeeSalar@gmail.com

DOI 10.37651/aujlps.2023.144566.1111
Submitted: 24/1/2024
Accepted: 10/2/2024
Published: 15/03/2024
Keywords:
Job Discipline
Disciplinary
General facility
warranties.

Abstract:

Public employment laws sought to create a kind of balance between the obligations and rights of both the public administration and the public employee during the period of the employment relationship, starting from appointment and ending with disengagement from the job by regular or exceptional means. The public employee enjoys a set of guarantees, which provides the employee with the full opportunity to prove his innocence and ward off any behavior directed at him, whether in word or deed, that constitutes a violation of the laws and regulations regarding the employee. The disciplinary system is an integral part of the functional system, and these systems are divided into three: The administrative system in discipline: in which the disciplinary process is undertaken by the administration alone, without the participation of external parties. The quasi-judicial system of discipline, in which the disciplinary process is undertaken by the administration, along with another party outside it. The judicial system in disciplinary matters: in which the judicial authority or an entity outside the administration undertakes the entire disciplinary process. At the end of the study, we concluded that the administrative system of discipline is valid in job legislation in which the job is occupied temporarily, and is not valid in legislation that adopts the corps system or permanent job employment. In the quasi-judicial system, the distribution of jurisdiction between the two parties is based on referring the external party to take measures.

And all the penalties. We concluded that the judicial system provides the greatest amount of guarantees for the employee.

©Authors, 2024, 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/).

النظام القانوني لتحديد المخالفه الانضباطية (دراسة تحليلية)

[١] أ. د. ناهدة عبدالغني محمد [٢] شايي سالار عثمان
قسم القانون فاكلتي العلوم الانسانية والاجتماعية- جامعة كوية- اقليم كوردستان- العراق

الملخص:

سعت قوانين الوظيفة العامة إلى خلق نوع من التوازن بين التزامات كل من الإدارة العامة والموظف العام وحقوقها خلال فترة العلاقة الوظيفية ابتداءً من التعيين وانتهاء بفك الارتباط الوظيفي بالوسائل العادية أو الاستثنائية.

يتمتع الموظف العام بمجموعة من الضمانات ما يهيئ الفرصة الكاملة للموظف في إثبات براءته ودرء كل ما يوجه إليه من تصرف سواء كان قولاً أم فعلاً يشكل مخالفة للقوانين والأنظمة هذا فيما يخص الموظف.

ان النظام الانضباطي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي وتنقسم تلك النظم الى ثلاثة هي:

النظام الاداري في التأديب: وفيه تتولّى عمليه التأديب جهة الادارة وحدها دون ان تشاركما جهات خارجية.

النظام شبه القضائي في التأديب: وفيه تتولّى عملية التأديب جهة الادارة، بجانب جهة أخرى خارجها.

النظام القضائي في التأديب: وفيه تتولّى الجهة القضائية أو جهة خارجه عن الادارة عملية التأديب بأكملها.

في نهاية الدراسة انتهينا الى ان النظام الاداري في التأديب يصلح في التشريعات الوظيفية التي تشتغل فيها الوظيفة بطريقه مؤقتة ولا يصلح في التشريعات التي تأخذ بنظام السلك أو دائمه التشغيل الوظيفي.

اما في النظام شبه القضائي فان توزيع الاختصاص بين الجهتين يتم على اساس تحويل الجهة الخارجية اتخاذ الاجراءات والعقوبات جميعها.

خلصنا القول بان النظام القضائي يرتب اكبر قدر من الضمانات للموظف.

الكلمات المفتاحية:

الانضباط الوظيفي، الانضباط العام، ضمانات المنشأة.

المقدمة

في ظل التطور الحاصل في نشاط الإدارة وتوسعها، تتدخل الدولة في تقديم الخدمات بشكل مباشر في المجالات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة جميعها، الأمر الذي يتطلب زيادة أعداد الموظفين في المرافق العامة المختلفة للقيام بالمهمات والأعمال التي تختص بها. كلّ منها بها، في سبيل وضع مبدأ (حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد) موضع التطبيق بغية تحقيق المصلحة العامة التي هي الهدف من الوظيفة العامة.

بسبب الزيادة في أعداد الموظفين في المرافق العامة، صار لزاما على الدولة أن تضع القوانين والأنظمة الراعية للوظيفة العامة والمنظمة لشؤون الموظفين.

إن نظام التأديب هو الذي بموجبه تتحدد حدود الواجبات الوظيفية المُلقاة على عاتق الموظف العام والمحظورات التي يجب عليه تجنبها، والتّي إذا أخل بها يكون إخلاله سبباً في محاسبته، وفرض العقوبات التأديبية في مواجهته.

على هذا، يعدّ نظام في حقل الوظيفة العامة الأداة القانونية التي تملكها الإدارة لحفظ الانضباط الوظيفي، وهو ضرورة لتمكينها من أداء مهمتها في تحقيق المصلحة العامة، الا انه لا يفهم من ذلك أن غاية نظام التأديب مقتصرة على عقاب الموظف المُخالف فحسب، وإنما هي تتعدى ذلك لمعرفة أسباب المخالفات ومرتكبيها، والظروف التي أدت إلى ارتكابها من أجل علاجها، ووضع التدابير اللازمة للحيلولة دون حدوثها في المستقبل مرة أخرى.

من منطلق ما تم ذكره، تختلف الأنظمة التأديبية من دولة إلى أخرى، فمنها ما تأخذ بنظام التأديب الرئاسي ومنها الآخذة بالنظام القضائي، ومنها ما تستلهم تطبيقات النظام شبه القضائي ولكل نظام من هذهِ الأنظمة الثلاثة خصائصه من حيث التطبيق على الموظف العام.

أولاً: مشكلة البحث

تتمثل إشكالية البحث في بيان مدى تحقيق الانظمة التأديبية الثلاثة لأهداف الإدارة في ضمان حُسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، بموازنة حماية الموظف من تعسف الإدارة وتوفير الضمانات لهُ.

ثانياً: أسئلة البحث

يظهر في مدى إشكالية البحث السؤال الآتي: هل يوفر الانظمة التأديبية (الحماية) للموظف العام من تعسف الإدارة في استعمال السلطة؟

ثالثاً: نظام البحث

تتحدد محل هذا البحث في المفهوم القانوني للموظف العام، والذي عرفه قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في المادة (٢) بأنه: كل شخص عُهدت إليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين.

كذلك عرّفه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في الفقرة (ثالثاً) من المادة (١) بأنه: كل شخص عُهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة.

رابعاً: الدراسات السابقة

قام الباحث باستقصاء معظم الدراسات السابقة المتعلقة بهذهِ الدراسة ولعل اهم ما يتعلق بدراستنا هو:

١- دراسة (صائب محمد ناظم الموسوي) (٢٠١٧) بعنوان (العقوبات التأديبية والرقابة القضائية) (دراسة مقارنة).

٢- دراسة مشعل محمد العجمي (٢٠١١) بعنوان الضمانات التأديبية للموظف العام) (دراسة مقارنة).

٣- دراسة (ماجد حمدي عمر حسن الحمداني) (٢٠١٩) بعنوان (الضمانات الموضوعية لصمة فرض العقوبة التأديبية) (دراسة مقارنة). الاّ انه وبعد دراسة ما سردناه من الدراسات تبين لنا ان منحى بحثنا شيء آخر وهو البحث عدة عقوبة الموظف بين التأديبين الوظيفي والانضباطي.

خامساً: هدف البحث

إن الهدف من هذا البحث يتجلى في بيان مدى التوافق بين فاعلية الادارة (في محاسبة الموظف المخالف) وبين مدى توافر الضمان الذي يحمي الموظف من تعسف الإدارة وهذا

نجده في إي نوع من انواع الانظمة التأديبية بعد اجراء المقارنة بين النظامين الوظيفي والانضباطي ورؤيتها لعقوبة الموظف للتعليمات والانظمة والقوانين.

سادساً: منهجية 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 المبحثين اثنين هما:

المبحث الاول: يحمل عنوان مفهوم المخالفة الوظيفية وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الاول: تعريف المخالفة الوظيفية

المطلب الثاني: اركان المخالفة الوظيفية

المطلب الثالث: شروط المخالفة الوظيفية

المبحث الثاني: مخصص لدراسة النظام الانضباطي وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الاول: النظام الانضباطي الإداري (الرئاسي)

المطلب الثاني: النظام الانضباطي شبه القضائي

المطلب الثالث: النظام الانضباطي القضائي

هذا وينتهي البحث بذكر أهم النتائج والتوصيات

I. المبحث الاول

مفهوم المخالفة الوظيفية

ان كان وجود الجزاء ضرورياً لضمان قيام الموظف بعملهِ فأنه من الضروري من ناحية اخرى وجود مجموعة من الضمانات ضد تعسف السلطة الادارية وطغيانها بإساءة استعمال العقوبات المناط بها توقيعها.

يعدّ الجزاء وسيلة السلطة لضمان احترام القواعد القانونية وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرفق العام، فهو إجراء تنظيمي خاص بالوحدات الادارية الناشئة والمترتبة على رابطة التوظف القائمة بين الموظف والجهة الادارية التي ينتمي اليها.

لقد نصّ المشرعون على مجموعة من الواجبات التي تقع على عاتق الموظف، كذلك على مجموعة من الاجراءات التي تضمن قيام الموظف بواجباتهِ على اكمل وجه، الامر الذي لابدّ منه، اذ ان وجود هذهِ الواجبات دون اقترانها بجزاءات، يعني تحولها من واجبات قانونية الى مجرد واجبات أدبية أو اخلاقية، لا يتعدى جزاء مخالفتها تأنيب الضمير بسبب التقصير عن القيام بالواجب، أو استهجان المجتمع للتصرف.

وبناء على ذلك سوف نقوم بدراسة موضوع المخالفة الوظيفية هذا المبحث ومن خلال المطالب الأتية:

I.أ. المطلب الاول

تعريف المخالفة الوظيفية

إن المخالفات الوظيفية تمثل نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب، وهي ذات طبيعة خاصة وأركان خاصة لا تقوم إلا بها، وهذا ما يميزها عن غيرها، كما انها لا تخضع لقاعدة ((لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)) القاعدة المطبقة في الجرائم الجنائية، والتي يطلق عليها ((مبدأ المشروعية)) إلا أن هذا المبدأ يمكن أن يأخذ لوناً آخر في مجال المخالفة التأديبية بما يتفق وطبيعتها [١]

لما كان من الصعب حصر المخالفات الوظيفية تشريعياً فإن المشرع يتجنب –عادة- تعريف المخالفة الوظيفية ويكتفي بذكر الواجبات المناط بالموظف القيام بها، والمحظورات التي يتوجب عليه عدم ارتكابها، وفي ضوء ذلك تصدّى الفقه والقضاء الإداريان إلى هذه المسألة، لمعالجة النقص التشريعي.

لم يتضمن التشريع العراقي تعريفاً محدداً للمخالفة الوظيفية واقتصرت أحكامه في هذا الشأن على ذكر صور منها أو معايير معينة، وتحديد الجزاءات (العقوبات الانضباطية) بشكل متدرج، ويمكن للإدارة اختيار العقوبة التي تراها مناسبة لجسامة المخالفة المرتكبة وخطورة مرتكبها دون تحديد حصري للعقوبات بالنسبة لكل مخالفة.

ان تجنب المشرع وضع تعريف محدد للمخالفة الوظيفية يعد اتجاهاً سليماً كون الامر ليس مهمته هذا من جانب ومن جانب أخر فانه لا يمكنه أن يأتي بتعريف جامع مانع، مهما بذل

(١) هاني علي الطهراوي، *طبيعة المخالفات التآديبية ومبدأ المشروعية*، (الأردن: جامعة الزرقاء، بدون سنة نشر)، ص١٦٤

من جهد وعناية في صياغتهِ، فلا يستطيع ان يتنبأ مسبقاً بما قد يحصل من تطور في الحياة الإدارية، وما يصحبه عادة من تعقيد وظهور نوع جديد من السلوكيات الايجابية والسلبية التي تشكل مخالفات إدارية ومن ثم يصبح التعريف التشريعي نصاً جامداً يتعذر عليه مواكبة ذلك التطور.

لذا نجد المشرع العراقي قد نأى بنفسه عن التعريف واقتصر على إيراد مجموعة من الواجبات الوظيفية في صلب القانون. بعبارات مرنة أي انها ليست حصرية، و الهدف منها هو تحديد معيار لا عددي للواجبات الوظيفية بما يسمح باستيعاب المخالفات الوظيفية التي تستجد مع تطور الحياة الإدارية المستقبلية، وجعل من مخالفة احدى هذهِ الواجبات أمراً محققاً للمخالفة التأديبية.

كذلك الحال بالنسبة للقضاء الإداري- وحسب ما اطلعنا عليه من الحكم- فانه لم يتطرق إلى تعريف المخالفة الوظيفية، بقدر اهتمامه في التأكد من تحقق أركانها وسلامة إجراءات التحقيق فيها، كذلك مدى تناسب التوصية والقرار الإداري المتخذ بشأنها مع حجم هذهِ المخالفة، وعلى أساس ما التقدمّ نرى ان الواجب يحتم على سلطة التحقيق الإداري والإدارة تحديد نوع المخالفة التأديبية محل العقوبة الانضباطية عند التسبيب ضمن التوصية والقرار الإداري بالعقوبة، إذ لا يجوز أن يكون التسبيب بشكل عام كما وجدنا في بعض القرارات الإدارية التي تضمنت عبارات التسبيب بشكل عام او عشوائي مثل عبارة ((لمخالفتك الواجب الوظيفي)) او عبارة ((لعدم التزامك بالواجبات الوظيفية)).

وغير ذلك من العبارات. إذ يلزم ان يتجسد التسبيب بذكر المخالفة التأديبية ذاتها بالتحديد كان تكون ترك الدوام الرسمي بدون اجازة أو تأخير انجاز معاملة معينة بدون مبرر مشروع، وغير ذلك مع ذكر الوقت والتأريخ بشكل دقيق.

إذ لا يخفى ما لهذا التحديد من أهمية كبيرة من عدة جوانب فهو يجعل الموظف المعاقب على علم بنوع المخالفة المعاقب بسببها، ليمكنه تلافي تكرارها مستقبلاً، كما يمكنه من تقديم دفوعه ومبرراته عند التظلم من العقوبة والطعن فيها أمام الجهات المختصة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فأن هذا النوع من التسبيب المحدد تحديداً دقيقاً يسمح للجهات التي

تنظر في التظلم أو الطعن في تلك العقوبة المعرفة، مدى تناسب العقوبة مع جسامة المخالفة محل العقوبة[١]

عليه ندعو سلطة التحقيق الإداري والإدارة إلى تسبب العقوبات الانضباطية بشكل دقيق وناف للجهالة، كما ندعو القضاء الإداري إلى تشديد رقابته على مدى مشروعية القرار الإداري بالعقوبة الانضباطية من هذهِ الناحية، واعتبار ذلك القرار باطلاً، لكونه مشوباً بعيب السبب في حال كونه لم يُسبب بالشكل المتقدم، وذلك لتخلف ركن من أركانه وهو ركن السبب.

ان المشرع العراقي لم يورد تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية ولم يسلك مسلك القوانين الجزائية في حصر الأفعال المؤثمة وتحديد أركانها، ونوع العقوبة المقررة ومقدارها لكل فعل منها، وإنما اكتفى قانون الخدمة المدنية بسرد أمثلة من واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم، وهذا يعني أن كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبياً مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجزائية أو المدنية عند الاقتضاء، و بإعفاء الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسهِ على الرغم من تنبيهه إلى على المخالفة، وفي هذهِ الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر (رئيسه)، ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي[٢] .

أن استخدام تعبير المخالفة التأديبية اصبح الاصطلاح الذي جرت عليه أحكام القضاء وكتابات الفقه، فهو يقرب تصرف الموظف من مفهوم الإخلال في قواعد قانون العقوبات.

وأيا كان اصطلاح المخالفة الوظيفية بعده للمصطلح الذي استخدمه التشريع في التعبير عن مظاهر هذا الإخلال خاصة، فالأصل هو انه لا مشاحة في الاصطلاح.

ففي حكم لمحكمة العدل الأردنية العليا قضت المحكمة بأن "المخالفات التأديبية تكون مستقلة عن التهم الجزائية قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها وكرامتها[٣] .

---

(١) د. محمد علي جواد كاظم، د. نجيب خلف احمد الجبوري، *القضاء الإداري*، جامعة المستنصرية، ط٦، ص١٦٥.

(٢) عادل الطبطبائي، *الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي*، الطبعة الثالثه،١٩٩٨، ص٣٨

(٣) د.نوفان العقيل الحجارمة، *سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)*، (الاردن: دار الثقافة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٢)، ص٥٣.

كذلك فيما يخصّ نظام الخدمة المدنية الأردني فلم يتضمن هو الأخر تعريفاً أو تحديداً للمخالفة الوظيفية فالمخالفات الإدارية غير محددة مسبقاً، وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب، إذ من المستحيل حصر الأفعال التي من شأنها أن تقرر مسؤولية الموظف تأديبياً، ومن هنا فالقانون الإداري لا يأخذ بمبدأ لا جريمة إلا بالنصّ أو شرعية المخالفة، الذي يوجب تحديد المخالفات التي تؤدي إلي تقرير المسؤولية التأديبية على سبيل الحصر بنصوص قاطعة تحدد أركان هذهِ المخالفات.

كما قضت محكمة العدل الأردنية العليا في هذا الصدد بأن الحكم التأديبي هو الذي يصدر عن الهيئات المختصة لمحاكمة الموظفين أو بعض الطوائف والجماعات على ما يرتكبونه من أعمال تكون ماسة بوظائفهم أو بشرف مهنتهم.

كذلك هو الحال بالنسبة للمشرع الكوردستاني الذي اكتفى في هذا الصدد بالنصّ على بعض الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها، كما اورد بعض التصرفات التي يتعين عليه ان يمتنع عن اتيانها، فاذا قصر في اداء واجب عليه او عند القيام بفعل ممنوع عليه إتيانه فانه يقع تحت طائلة المساءلة التأديبية.

أما في مصر فقد حددت المادة (٥٨) الواردة في الباب السابع من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، نطاق المسؤولية التأديبية للموظف العام بنص ورد فيه ان ((كل موظف يخرج عن مقتضى الواجب في اعمال وظيفة، أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً، هكذا تضع المادة السابعة المبدأ العام في تحديد ماهيه الجريمة التأديبية، فكل فعل يشكل خروجاً على مقتضى الواجب في اعمال الوظيفة التي يشغلها الموظف العام أو الظهور بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يعدّ مخالفة تأديبية تخول السلطات التأديبية توقيع الجزاء عنها.

وهذا النصّ يتميز بالعموم، فالمشرع لم يضع بوضوح معياراً محدداً و منضبطاً، يمكن على اساسه التمييز بين الافعال التي تقع من الموظف وتشكل إخلالاً من قبله بواجباتهِ الوظيفة أو ظهوراً بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة، وبين غيرها من الافعال التي تقع من الموظف ولا ينطبق عليها هذا الوصف.

هذا وتتفق المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية الجديد المرقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ مع المادة (٥٥) من قانون الخدمة المدنية السابق المرقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ ومع المادة (٧٧) من قانون الموظفين المدنيين المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في تحديدها للجريمة التأديبية على هذا النحو من العموم.

كما قد ينصّ المشرع صراحة على اعتبار بعض الافعال خروجاً على مقتضى الواجب في اداء الوظيفة، وفي هذهِ الحالة فأن هذهِ الافعال تعد مخالفات تأديبية على وجه الخصوص فهي لا تعدو ان تدخل تحت القاعدة العامة التي قررها المشرع، وهي ان كل فعل يشكلّ خروجاً على مقتضى الواجب في اعمال الوظيفة أو ظهوراً بمظهر من شأنه الاخلال بكرامتها يعاقب تأديباً [١]

هذا وقد قضت المحكمة الادارية العليا في احد احكامها بأن ((المخالفات التأديبية لا تقع تحت حصر، فلا يتم النصّ عليها في أي قانون تأديبي على نحو جامع للمخالفات التأديبية المؤثمة قانوناً على خلاف ما هو مقرر في الجرائم الجنائية، ومن ثم لا يسوغ القول بأنه يترتب على عدم النصّ -صراحة- على تأثيم ذات الافعال التي تجرى إجراءات التحقيق ومحاكمة الموظف تأديبياً عنها في القانون الجديد، عدم معاقبة الموظف عنها تأديبياً، اذ لا يسوغ التسليم بأن هناك مخالفات تأديبية كان مؤاخذا عليها فى ظل القانون ولا يؤخذ هذا الحكم لعدم النصّ عليها في قانون لاحق، فالمخالفة التأديبية هى التي تعد بطبيعتها خروجاً عن مقتضى واجبات الوظيفة العامة بغض النظر عن القانون الذى وقعت هذهِ المخالفات في ظله)).

لذلك تم تعريف المخالفة التأديبية بأنها: كل تصرف يصدر عن الموظف اثناء اداء الوظيفة أو خارجها يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى ما ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة [٢]

(١) د. أيمن محمد عفيفي، *قانون الوظيفة العامة*، ط١، دراسة في سياسات وآليات الاصلح الاداري في محال الوظيفة العامة في مصر في ضوء احكام القانون، ٢٠١٦، ص١٢

(٢) محمد عصفور ، "ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة"، *مجلة العلوم الادارية*، السنة الخامسة، العدد الاول، ص٤٢.

ويمكن للباحثين او من نذكرهم فحسب كما ويمكننا تعريف المخالفة الوظيفية هي ((إخلال الموظف بالواجبات التي تلقيها الادارة على عاتقه لانتمائه إليها)).

والجديد بالذكر ان النظر بهذا الاتساع وعدم التحديد في المخالفات الوظيفية يقتضي وجود الرقابة القضائية على سلطات التأديب وهي اكبر ضمانة لحماية الموظف العام في مواجهة السلطة التقديرية، -لاسيّما- وان المخالفة تدخل في تكوينها اعتبارات مادية واعتبارات أدبية، بل ان هذهِ الاخيرة تقوم بدور خطير في مجال التأديب وهو امر بدوره يختلف في تقديره من جماعة الأخرى بل ويشكل في ذاته سلطة تشريعية تقنن أداب الجماعة[١]

الا أننا نجد الأمر مختلفاً بالنسبة لموقف الفقه في هذا الصدد، اذ أولى الفقه اهتماماً كبيراً بمسألة إيجاد تعريف مناسب للمخالفة التأديبية فقد عُرفت بأنها هي: ((الأعمال المخلة بواجب من الواجبات الوظيفية ايجاباً او سلباً)) [٢].

أو انها: ((كلّ تقصير في أداء الواجب أو الاخلال بحسن سلوك الآداب مما من شأنه ان يترتب عليه امتهان المهنة أو الحط من كرامتها أو الخروج عن الالتزامات المفروضة على الموظفين[٣] ، وغير ذلك من التعريفات الأخرى التي تدور حول معنى واحد وهو الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة أو مقتضياتها.

كما عرفت المادة (٢٧) من قانون الخدمة المدنية الكويتي في فقرتها الأولى –ضمناً- المخالفة الوظيفية بأنها "الإخلال بالواجبات أو مخالفة المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح وتترتب على هذا التعريف نتيجة بالنسبة لمرتكبها ألا وهي معاقبته تأديبياً، وحماية للموظف الذي يلتزم بواجب طاعة رؤسائه وفي الوقت ذاته يراعي في أعماله مبدأ المشروعية، وتوفيقاً بين هذين الالتزامين في حالة ارتكابه مخالفة تنفيذاً لأمر رئيسه فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (٢٧) الآنفة الذكر على انه" ويعفى الموظف من العقوبة التأديبية إذا اثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه على الرغم من تنبيهه على المخالفة، وفي هذهِ الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر، كما أنها كلّ فعل أو امتناع

(١) محمد عصفور ، المصدر السابق ، ص٤٦.
(٢) د. نواف كنعان، *القانون الاداري الاردني*، الكتاب الثاني، ط١، (عمان: ١٩٩٦)، ص١٦٥.
(٣) حسين حموده المهدوي ، *شرح احكام الوظيفة العامة*، (طرابلس، ليبيا: المنشاة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، من دون سنة نشر)، ص٢١٢

إرادي يأتيه الموظف يخالف الواجبات الوظيفة أو مقتضياتها ويصدر من شخص تتوافر فيه صفة الموظف العام قانوناً [١] ، وقال آخرون بأنها: عدم التزام الموظف العام بالأسس التنظيمية والاخلاقية أثناء تأدية الوظيفة وخارجها [٢]

هذا ويمكننا الاسترشاد في تعريف المخالفة الوظيفية بما جاء في مجال التشريع، وإن نجد المشرع حريصاً على ألا يضع تعريفاً مانعاً جامعاً أو يضع إطاراً مغلقاً لمفهوم المخالفة الوظيفية، إذ لا يسري هنا مبدأ لا جريمة إلا بنصّ هذا المبدأ المعروف في مجال الجريمة الجنائية.

I.ب. المطلب الثاني

اركان المخالفة الوظيفية

اذا كان هناك إجماع فقهي على أن للجريمة الجنائية ثلاثة أركان هي: الركن القانوني، والركن المادي، والركن المعنوي، فإن هناك اختلافاً فقهياً حول هذهِ الأركان بالنسبة للمخالفة الوظيفية، ويدور هذا الاختلاف حول مدى ضرورة توافر بعض الأركان من عدمه، فذهب بعض الى أن المخالفة الوظيفية تقوم على ركنين فقط هما: مادي يتمثل في الفعل الإيجابي، أو السلبي، وركن معنوي يتمثل بصدور الفعل عن إرادة آثمة، فإذا تعمد الشخص ارتكاب الفعل وأراد النتيجة كان الركن المعنوي هو القصد وإذا تعمد الفعل دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي[٣].

هذا ويرفض جانب من الفقه بناء المخالفة الوظيفية على بناء الجريمة الجنائية ذاتها، ويرى أن محور مساءلة الموظف تأديبياً تكمن في عنصرين هما الموظف المراد تأديبه والذنب الإداري الذي اقترفه[٤].

(١) منصور العتوم، "المسؤولية التأديبية الموظف العام"، (اطروحه دكتوراه، جامعة دمشق، ط ١، منشورات (مطبعة الشرق)، عمان، ١٩٨٤)، ص٨١

(٢) حسين حموده المهدوي ،المصدر السابق ، ص٢٣٠

(٣) محمد جودت الملط، "المسؤولية التأديبية للموظف العام"، (اطروحة دكتوراه، القاهرة، ١٩٦٧)، ص٨٠

(٤) د.سليمان محمد الطماوي، *القضاء الإداري- قضاء التأديب*، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧١)، ص٥٠.

لذا تقوم المخالفة الوظيفية على ركنين، أولهما الركن المادي: وهو السلوك الايجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالا بواجبات وظيفته، ويجب أن يتمثل الركن المادي في تصرف محدد ثبت ارتكابه، وثانيهما الركن المعنوي: وهو الارادة ألاثمة لدي الموظف مرتكب الخطأ الوظيفي، وسواء كانت المخالفة عمدية أو غير عمدية، تحصل المخالفة الوظيفية وتتقرر مسؤولية الموظف عن المخالفات الوظيفية المرتكبة من قبله، أما في حالة عدم تحقق الارادة الآثمة للموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للمخالفة كأن تكون بسبب قوة قاهرة أو إذا كان فعله تنفيذاً لأمر مكتوب من رئيسه في العمل على الرغم من تنبيههِ كتابة للمخالفة، فلا تقوم المخالفة في هذهِ الحالات[١].

هذا ومن الملاحظ أن المشرعين قد ضيقوا من مفهوم الجريمة التأديبية، بتلك الصياغة التي قصرت مفهوم المخالفة الوظيفية على الواجبات أو المحظورات المنصوص عليها في القوانين، على الرغم من أن المخالفة الوظيفية قد لا يتم النصّ عليها، كما هو الحال في الجريمة التأديبية التي مصدرها العرف، فقد لا تتشكل المخالفة الوظيفية، على الرغم من أن الفقه والقضاء مستقران على اعتبار العرف من مصادر تأثيم المخالفات الوظيفية[٢] .

هذا وعلى الرغم من هذا فإننا نؤيد وجهة النظر التي ترى أن توفر هذا الركن ضروري حتى في مجال المخالفات الوظيفية على الرغم من عدم خضوعها لمبدأ المشروعية كما أسلفنا، إلا أنه لا يجب أن نغفل أن النظام الوظيفي هو نظام قانوني تستند عليه الإدارة في توقيعها المخالفات فيجب على الإدارة أن تحترم هذا المبدأ بشكل عام ولا يترك المجال مفتوحاً لها لتجرم ما تشاء، وتبيح ما تشاء من الأفعال.

تعد المخالفات الوظيفية من الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتحقيق الانضباط في العمل الإداري، للوصول إلى حسن سير المرافق العامة [٣] ، ونظراً لأهمية العقوبة التأديبية وفاعليتها حاول فقهاء القانون الإداري جاهدين الوصول إلى مدلول هذهِ المخالفة وطبيعتها، إذ

(١) حمدي قبيلات ، *القانون الاداري*، ج ٢، القرارات الإدارية- العقود الإدارية -الأموال العامة- الوظيفة العامة، (الأردن: دار وائل للنشر، ط ١، ٢٠١٠)، ص٣٢٨.
(٢) سعيد الشتيوي، *المساءلة التأديبية للموظف العام*، (دار الجامعة الجديد: ٢٠٠٨)، ص٤٠.
(٣) عبدالعزيز عبدالمنعم الخليفة، *الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة*، ط ٢، بلا ناشر، (الإسكندرية: ٢٠٠٤)، ص١٣.

يذهب رأي بأنها جزاء أدبي ومادي في ذات الوقت تمس الموظف في شرفه الوظيفي وفي وظيفتهِ[١]

هذا ويرى اتجاه آخر بانها جزاء ذو نوعية خاصة يلحق الموظف في مركزه الوظيفي دون المساس بحريته أو ملكيتهِ الخاصة، بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة تتصل اتصالاً وثيقاً فيما بينها، بحيث يترتب عنه الحرمان أو الانتقاص من الامتيازات الوظيفية[٢]

هذا ويذهب جانب آخر من الفقه الى انها وسيلة من وسائل الإدارة تنطوي على عنصر الإيلام، وتقوم الادارة باستخدامها بناء على نص في القانون في مواجهة مرتكبي المخالفات الوظيفية داخل المنظومة الوظيفية، بهدف المحافظة على النظام فيها[٣]

I.ج. المطلب الثالث

ضوابط المخالفة الوظيفية

تشكل المخالفة الوظيفية سلوكاً إنسانياً منحرفاً، إلا انه سلوك من نوع خاص، إذ لا يشمل السلوكيات المنحرفة جميعها هذا من جهة. ومن جهة أخرى فانه يلزم صدوره من شخص أو أشخاص معينين، إذ يقال ان المخالفة الوظيفية هي مسلك خاطئ من الموظف وإخلال كبير بواجباته الوظيفية[٤]، وعلى هذا الأساس يستلزم لتحقيق المخالفة الوظيفية توفر ضابطين هما: الاول: شخصي والاخر موضوعي وهذا ما سنبينه أدناه:

اولاً: الضابط الشخصي (صفة الفاعل):

يقصد بصفة الفاعل في هذا المقام، الصفة أو السمة الجوهرية التي يستلزمها القانون في الشخص مرتكب السلوك المحظور لنكون أمام المخالفة الوظيفية وتتمثل هذهِ الصفة أو السمة في كون الفاعل موظفاً وهذا ما يجعل المخالفة الوظيفية تشترك مع بعض الجرائم

(١) عزيزه شريف ، *النظام التأديبي، وعلاقته بأنظمة الجزاء*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٨)، ص٣١٦.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، *مبادئ القانون الاداري*، الكتاب الثاني، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩)، ص٩٢.

(٣) مصطفى عفيفي ، "فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها"، (رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس القاهرة، ١٩٩٦)، ص٢٦.

(٤) د. خالد قباني ، *القانون الإداري العام*، الكتاب الأول، ط ١، (طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٤)، ص٣٥٤.

الجنائية من هذهِ الناحية، كجريمة الرشوة والاختلاس والانتفاع عن طريق استغلال الوظيفة المنصوص عليها في المواد (٣٠٧ و ٣١٥- ٣٢١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ (المعدل) اذ يشترط لتحقق أي من هذهِ الجرائم توفر صفة من الفاعل وهي ان يكون موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة[١].

وقد تباينت التشريعات في بلدان القانون المقارن (موضوع البحث) من حيث النصّ على تعريف الموظف، فضلاً عن التعريفات الفقهية الواسعة بشأن الموظف وشروط اكتساب صفة الموظف العام.

وهنا يتجسد التساؤل بشأن الاشخاص المكلفين بالأعمال الوظيفية بصفة مؤقتة بموجب عقد مؤقت مقابل أجر يومي او شهري محدد بموجب ذلك العقد، والسؤآل الذي يطرح نفسه هنا هو: هل تنطبق عليهم صفة الموظف بالمعنى المقصود هنا وبالتالي هل يتحقق صفة الفاعل فيهم كشرط لتحقق المخالفة الوظيفية؟

للإجابة عن هذا التساؤل فان التشريع لم يعالج هذهِ المسألة ذات الأهمية والحيوية في وقتنا هذا، فضلاً عن ندرة الكتابات والآراء الفقهية بصددها، وبالرجوع إلى الشروط المذكورة لاكتساب صفة الموظف نجدها متوفرة فيهم في أغلبها اذ من الثابت ان هؤلاء الأشخاص يبرمون عقوداً مع الدولة لغرض القيام ببعض المهام الوظيفية مقابل اجر، وان هذا العقد -في الغالب- يكون قابلاً للتجديد وبذلك يتحقق الشرط الاول المتمثل بالتعيين من قبل جهة التعيين، وكذلك الحال بالنسبة لشرط الخضوع للقانون نجد هذا الشرط، متوفراً فيهم بما ينسجم و صلاحيات هذهِ الفئة من الأشخاص من حيث النوعية والمدة، كونها محددة بموجب العقد - أساس التعيين- وبالتالي فهم يكونون خاضعين للقانون بمعناه العام بصورة مطلقة وللقانون بمعناه الخاص في نطاق الوظيفة العامة بصورة نسبية، إذ يتحدد خضوعهم له بحدود نوع العمل المكلفين بـهِ بموجب العقد، وخلال المدة الزمنية المحددة فيه، أما شرط الاشتراك في إدارة مرفق عام فانه لا شك متحقق فيهم كون عقودهم مبرمة مع شخص من أشخاص

(١) د.واثبة داود السعدي، *قانون العقوبات، القسم الخاص*، (القاهرة: شركة العاتك لصناعة الكتاب، بدون سنة طبع)، ص١٨-٣٨.

القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام، ويتخلف لديهم شرط (دائمية الوظيفة)، فحسب كون استمرار عملهم متوقفاً على مدة سريان عقودهم.

ومن خلال، هذا التحليل المتقدم يتضح أن هذهِ الفئة من الأشخاص وبحكم اشتراكهم في إدارة مرفق عام بموجب عقود مؤقتة يكونون مكلفين بأداء بعض الواجبات التي هي في الغالب ذاتها التي يكلف بها الموظف الدائمي باستثناء كونها محددة استناداً على طبيعة العمل الذي تعاقد عليه وخلال مدة نفاد ذلك العقد، مما يجعل الشخص المتعاقد مع الدولة بهذه الصفة، عرضة للإخلال بالواجبات الوظيفية المكلف بها سواء بصورة الإهمال أو التعمد.

ثانياً: الضابط الموضوعي (صفة السلوك):

إذا كان توفر صفة الموظف في الفاعل يحقق الجانب الشخصي في المخالفة الوظيفية فان هذهِ الأخيرة ليست كياناً شخصياً خالصاً، بل لابد من ان تتحقق بجانبها الموضوعي ايضاً، وبعبارة أخرى ليس صور السلوك المنحرف الصادرة من الموظف جميعها محققة للمخالفة الوظيفية، إذ لابد ان ينطوي ذلك السلوك على الضرر او الإثم الناتج عن الخطأ التأديبي ذلك، وكما بينا فان التصرفات المكونة للمخالفة الوظيفية ليست محددة حصراً ونوعاً، إنما توصف بذلك بالنظر لانطوائها على الاخلال بواجب من واجبات الوظيفة او الخروج على مقتضياتها وان ارتكب ذلك السلوك خارج نطاق الوظيفة ما دام ينعكس أثره على كرامة الوظيفة ويمس اعتبار شاغلها بما يقلل من هيبتها ويزعزع الاطمئنان إلى استقامة القائم بأعبائها ويشكك في نزاهته ونقاء سيرته[١]

وعلى ذلك فان مناط تحقق المخالفة الإدارية بكيانها المادي هو ارتباطها بالوظيفة العامة فهي تدور معه وجوداً وعدماً، مما يترتب على ذلك ان الأعمال الصادرة من الشخص قبل ارتباطه بالوظيفة او بعد انتهاء هذهِ الرابطة تخرج عن معنى المخالفة مدار الموضوع، ومن أمثلة ذلك حالة حضور الشخص بحالة سكر بين، او قيامه بالعبث بالمال العام في إحدى مؤسسات الدولة التي لا تربطه بها علاقة وظيفية، أو ارتكابه جريمة من نوع الجنح او الجنايات الماسة بالشرف في وقت لم يكن موظفاً خلاله او ارتكبها بعد انتهاء رابطتهِ

(١) حسين حمودة المهدوى، *شرح أحكام الوظيفة العامة*، (الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان:١٩٦٤)، ص ٢١٠.

الوظيفية الا ان ذلك من الأفعال المنحرفة التي لا تدخل ضمن معنى المخالفة الإدارية لوقوعها خارج مدة الرابطة الوظيفية إلا أن ذلك لا يمنع من أن تقع هذهِ الأفعال تحت طائلة القوانين الأخرى، فيما إذا شكلت مخالفة لها كالجريمة الجنائية والجريمة المدنية.

هذا من جانب، ومن جانب آخر فأن تحقق المخالفة التأديبية لا تقتصر على الأفعال التي تعد تجاوزاً مباشراً للواجبات الوظيفية التي يلتزم بها الموظف أثناء أوقات الدوام الرسمي، إنما يشمل كذلك الأفعال التي يمكن ان تحصل منه خارج تلك الأوقات وذلك إذا ما انطوت على مخالفة لواجب وظيفي قانوني كحالة تحدث الموظف أو بوحه بمعلومات سرية في مكان عام مما من شأنه المساس بالاحترام اللازم للوظيفة العامة.

وكذلك حالة الحضور في محل عام بحالة سكر بين وهذا ما حظرته الفقرة (١٢) من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي تنص على أنه: ((يحظر على الموظف ما يأتي: ثاني عشر– عدم الحضور إلى مقر وظيفتهِ بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر بين في محل عام)). وفي هذهِ المناسبة لنا تعليق متواضع على الصياغة اللغوية التي جاء بها النصّ المتقدم، ذلك أن المعنى الذي يقصده المشرع هنا هو (منع الموظف من الحضور إلى مقر وظيفتهِ بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر بين في محل عام) إلا أن المعنى الظاهر من هذا النصّ هو العكس ذلك بسبب إيراد كلمة ((عدم)) في بداية الفقرة (الثانية عشر) مع وجود عبارة، يحظر على الموظف ما يأتي: في صدر المادة المتضمنة الفقرة أعلاه. لذا ندعو المشرع العراقي إلى تلافي هذا الخطأ اللغوي بإعادة صياغة الفقرة أعلاه بحذف كلمة (عدم) الواردة في بدايتها لتصبح بالصيغة الآتية: ((ثاني عشر- الحضور إلى مقر وظيفتهِ بحالة سكر او الظهور بحالة سكر بين في محل عام)) كون أن العبارة الواردة في صدر المادة أعلاه سارية على فقراتها جميعها مما احتضنت الأفعال المقصود منع الموظف من إتيانها.

هذا ومن المخالفات الإدارية الأخرى التي تتحقق من الأفعال التي يمكن ان تحصل من الموظف خارج أوقات الدوام الرسمي تلك التي تجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة، فقد تم توجيه عقوبة العزل إلى الموظف (ج، ك، ج) في جامعة بابل استناداً على أحكام المادة (٨/ ثامناً – أ) من قانون انضباط موظفي الدولة. نتيجة الحكم عليه

عن جريمة من نوع الجنايات الماسة المخلة بالشرف، وذلك لضبطه خارج أوقات الدوام الرسمي وبحوزته كمية من الحبوب من نوع (الارتان) المحظور التعامل بها بدون ترخيص رسمي. مما جعله قد ارتكب فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة.

هذا وقد أكد القضاء الإداري هذا المعنى للمخالفة الوظيفية، بأنها ليست فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفتهِ إيجاباً أو سلباً وما تقتضيه هذهِ الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم، بل كذلك تنهض المخالفة الوظيفية كلما سلك الموظف سلوكاً معيناً ينطوي على الإخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه الوظيفة من تعفف واستقامة وبُعد عن مواطن الريب والدنايا، وانه يجوز اعتبار أي عمل ايجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفتهِ مخالفة إدارية إذا كان ذلك العمل لا يتفق مع واجباته الوظيفية، ومن ثم فلا يمكن حصر المخالفات التأديبية مقدماً.

II. المبحث الثاني

النظام الانضباطي

لما كانت السلطة التأديبية هي الجهة المختصة بممارسة وظيفة التأديب وفقاً للأوضاع، المقررة قانوناً[١]، ولأن هذهِ السلطة تختلف باختلاف أنظمة الدول[٢]، لذا فإن الفقه الإداري يكاد يجمع على رد هذهِ النظم إلى ثلاثة انواع[٣]، وهي النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي والنظام القضائي، مما ندرسها في المطالب الثلاثة الأتية:

II.أ. المطلب الاول

النظام الانضباطي الإداري (الرئاسي)

كان النظام الرئاسي في التأديب هو النظام المستخدم في الأصل في هذا المجال باعتبار أن الذين يقدرون الأخطاء الإدارية. وبالتالي من يقرر العقوبة الملائمة لها هم الرؤساء

(١) محمد مشبب السهلي، "المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، عمان، ٢٠٠٦)، ص٥٩.
(٢) مليكة الصروخ، "سلطة التأديب في الوظيفة العامة"، (رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس مطبعة، الجبلاوي، ١٩٨٩)، ص٨٧.
(٣) د.سليمان الطماوي، *الوجيز في القانون الاداري*، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩)، ص٤٣٨.

المختصون حسب التدرج الوظيفي بالجهة الإدارية وذلك دون تدخل أية جهة اخرى أو استشارة هيئة خارجية، ويستمد هذا النظام دعائم وجوده وسند تطبيقه بناء على عدة اعتبارات.

كان هذا النظام هو السائد في بداية نشوء النظام التأديبي، على اعتبار ان السلطة الرئاسية هي المسؤولة عن ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، إذ تعدّ السلطة التأديبية جزءا من السلطة الرئاسية، والرئيس الإداري ينفرد لوحده بسلطة فرض العقوبات التأديبية بمختلف أنواعها والتي يراها ملائمة لردع مرتكبي الأفعال التي يعدّ ارتكابها إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة أو انتهاكاً لمحظوراتها، ودون حاجة إلى الاخذ برأي جهة اخرى، فالرئيس الاداري غير ملزم بالتقيدّ باي شيء اثناء قيامه بالوظيفة هذه، بسبب الطابع الشخصي للعلاقة الوظيفية بين الرئيس والمرؤوسين والتي كانت قائمة على اساس تغليب المصلحة العامة للإدارة على المصلحة الخاصة للموظف[١].

ويحتج أنصار هذا النظام بفكرة أن الإدارة هي الأقرب الى الموظف والى الفعل الذي ارتكبه، وبالتالي تمتلك مقدرة الحكم على مدى إخلال الموظف وفرض العقوبة المناسبة بحقهِ[٢].

يستمد النظام الرئاسي دعائم وجوده وأسانيد تطبيقه من الاعتبارات الاتية [٣]:

١- ان الرئيس الاداري هو المسؤول الاول عن حسن سير العمل في دائرته، وانتظامه وتحقيق اهدافه، فضلاً عن مسؤوليته أمام قياداته عن أي تقصير أو تجاوز فيه، ومن هنا فإنه ومن واقع مسؤوليته هذهِ يتعين أن تنعقد له السلطة الكاملة في فرض العقاب التأديبي.

٢- ان منع الرئيس الاداري من ممارسة التأديب بحق الموظفين المخالفين، واقتصار دوره على مجرد توجيه الاتهام لهم عند ارتكاب المخالفة دون توافر امكانية فرض العقوبات التأديبية تقود الى التأثير سلباً على صورة الرئيس أمام الموظفين –لاسيما- اذا وجّه اتهاماً

(١) د. عبد الفتاح حسن، "السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري"، *مجلة العلوم الادارية*، السنة السابعة، العدد الاول، ابريل، (١٩٦٥): ص٩.
(٢) شفيق عبد المجيد الحديثي، "النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق"، (رسالة ماجستير في القانون من كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد، ط ١، بغداد، ١٩٧٥)، ص١٨٤.
(٣) سليمان الطماوي، المصدر السابق ، ص٤١٦.

الى احد الموظفين وثبتت براءته فيعود الموظف موشحاً بثوب النصر ويرتدي الرئيس ثوب الهزيمة.

٣- يملك الرئيس الاداري سلطة تقديرية واسعة في فرض الجزاء التأديبي من عدمه، كونه ملماً بالظروف المحيطة بالعمل والموظف، ومن ثم فقد يقرر غض الطرف عن توقيع الجزاء تحقيقاً للمصلحة العامة وذلك بخلاف ما إذا كانت سلطة توقيع الجزاء معقودة لجهة أخرى، وبالتالي يمكن ان يترتب عن فرض العقاب التأديبي أثاراً عكسية.

٤- إن فاعلية العملية التأديبية تتحقق عندما تتسم هذهِ العملية بالسرعة والحسم لغرض التاثير ايجاباً على الموظفين من الناحية الردعية والزجرية في البيئة التي ارتكبت فيها المخالفة نفسها، والرئيس المباشر هو الأقدر على توليّ سلطة التأديب لتحقيق هذهِ الاهداف، أما إذا تأخر الرد على المخالفات او تم العقاب من جهة بعيدة عن موقع ارتكاب المخالفة، فلن تتحقق هذه الاعتبارات بالكفاءة عينها.

٥- إن النظام التأديبي يقوم على اعتبارات المصلحة العامة والتي تستلزم الاعتماد على التقاليد الإدارية في عملية فرض العقاب على الموظفين، كالظروف المحيطة بالموظف ودرجة ثقافته ومقدار الأعباء الملقاة على عاتقه، وهذهِ كلها تستوجب إجراء موازنة بينها عند اتخاذ القرار التأديبي، فضلاً عن وجوب استخدام هذهِ الاعتبارات في سد الثغرات الموجودة في بيئة العمل، وهذا لا يتحقق إلا عند منح الرئيس الإداري سلطة فرض العقوبات التأديبية.

هذا وعلى الرغم من هذه الاسانيد فإن هذا النظام لم يسلم من سهام النقد التي وجهها اليه انصار النظامين الاخرين وذلك فيما يأتي:

١- ان السلطة الرئاسية لابدّ وان تنحرف وتتمادى – بعض الاحيان- في ممارسة سلطتها التأديبية ولن تنفع حينها الضمانات التي يتذرع بها أنصار هذا النظام، لاسيما في ظل عدم خضوع النظام التأديبي لمبدأ لا جريمة و لا عقوبة بغير نصّ، وبالتالي تغدو هذهِ الضمانات خيالاً لا يقي من الغيث، حتى لو توفرت رقابة لاحقة ادارية كانت او قضائية.

٢- تردد السلطة الرئاسية في فرض العقوبات التأديبية حفاظاً على المكاسب الشخصية، وفي مقدمتها المنصب، و على حساب المصلحة العامة، لتفادي ردود الافعال الناتجة عن العقاب التأديبي كإضرابات الموظفين ومظاهرات النقابات المهنية، والتي تؤثر سلباً على المكاسب

السياسية الحزبية الضيقة. وهذا لا يحدث في حال ممارسة التأديب الإداري من قبل جهة محايدة كالقضاء.

٣- استخدام النظام التأديبي كوسيلة للتنكيل بالخصوم او بمن يعارضون رأي الرئيس الاداري او حتى لتحقيق مكاسب سياسية وحزبية واعلامية.

٤- ان الوظيفة الرئاسية تقوم على اساس ادارة الاعمال والقيادة الادارية، وليس على اساس العقاب التأديبي والذي سيقود الى اضاعة وقت الرئيس الاداري من جهة والى اشاعة روح الكراهية والانتقام من جهة اخرى.

ولتفادي الآثار السلبية لهذهِ الانتقادات لجأ بعض الدول إلى وضع ضوابط تحول بين الرئيس والتعسف في استعمال السلطة أو وضع نظام يقضي بضرورة استطلاع رأي جهة أخرى، داخل العمل قبل فرض العقوبة التأديبية، أو منح الرئيس صلاحية فرض العقوبات البسيطة حصراً فقد اتبع بعض الدول هذا النظام.

II.ب. المطلب الثاني

النظام الانضباطي شبه القضائي

يذهب جانب من الفقه الى ان النظام شبه القضائي، هو نظام رئاسي، تم تطعيمه ببعض الاجراءات والضمانات لمصلحة الموظف العام، ومن هذهِ الاجراءات ضرورة استشارة هيئة او لجنة معينة، وقد تحتفظ السلطة الرئاسية بكامل سلطتها في فرض العقوبات الوظيفية وبغض النظر عن رأي الهيئة الاستشارية، وقد تلتزم هذهِ السلطة برأي الهيئة المذكورة فيكون ملزماً وليس استشارياً، ووفق ما نصّ عليه المشرع، وقد يقرر المشرع ترك هامش من الحرية للسلطة الرئاسية بعدم اخذ رأي الهيئة إذا ما أرادت السلطة المذكورة تخفيف العقاب على الموظف دون تشديده، أو ان تقرر عدم فرض العقوبة اساساً[١]

اذن النظام شبه القضائي يقترب من النظام الرئاسي أو يعدّ تجاوزاً عليه في صورة من صوره ذلك لأنه ليس للسلطة القضائية توقيع الجزاء في ظل هذا النظام إذ أن ذلك من اختصاص السلطة الرئاسية غاية الامر انه يلزم قبل توقيع الجزاء نهائياً استشارة هيئات تمثل

(١) د. عبد الفتاح حسن، المصدر السابق ،ص ١٧٨.

فيها كل من الحكومة والموظفين بالتساوي، ويطلب اليها النظر في الإجراءات واقتراح الجزاء وكقاعدة عامة فإن هذا الاقتراح بالجزاء لا يقيد السلطة الرئاسية ولا يلزمها على شيء.

وعليه فان النظام شبه القضائي يتجلّى، عندما يقرر المشرع انشاء مجالس جماعية مستقلة عن السلطة الرئاسية، تمارس هذه المجالس التأديب ويغلب على تكوينها الطابع الإداري، وقد تشتمل اللجنة على قاض او اكثر، تمارس وظيفة التحقيق في ارتكاب المخالفة التأديبية وايقاع الجزاءات التأديبية على الموظفين العموميين المخالفين لواجبات الوظيفة العامة، وتوصف هذهِ المجالس بأنها شبه قضائية عندما تتضمن عناصر قضائية، على ان يبقى الطابع الاداري هو الغالب عليها [١].

ويستهدف هذا النظام الجمع بين مزايا النظامين الرئاسي والقضائي في التأديب، والعمل على تجاوز المساوئ التي توجد فيهما، وعلى الرغم من هذهِ الغاية السامية لم يسلم هذا النظام من الانتقادات التي توجه اليه والتي نلحصها بالاتي:

١- صعوبة تحقيق التوازن بين العناصر الادارية والقضائية في اللجان التأديبية، مما ينعكس سلباً على ضمان تحقيق فاعلية الادارة من جهة وحماية الموظفين من تعسف الادارة من جهة اخرى.

٢- قلة الخبرات التي يتمتع بها اعضاء اللجان التأديبية سواء الاداريين منهم او القضاة، فالعضو الاداري قد لا يكون ملماً بمتطلبات تأديب الموظفين، كما ان القاضي قد لا يكون على دراية كافية بمتطلبات المصلحة العامة.

٣- عدم فاعلية احد أهم اهداف التأديب، وهو ضمان هيبة السلطة الرئاسية، ومنح هذهِ السلطة صلاحية التأديب في سبيل انجاز العمل الاداري بسرعة وكفاءة واتقان.

هذا وعلى الرغم من ذلك فان نظام التأديب شبه القضائي يعدّ خطوة الى الامام في اتجاه التقليل من السلبيات التي يمكن أن تترتب على ازدواج الاختصاص والجمع بين وظيفتي الاتهام والحكم بالنسبة لانتهاك حقوق الدفاع، فهذا النظام يعزز استقلال سلطة التأديب عن سلطة الاتهام والتحقيق، ولهذا لا يجوز أن يدخل في عضويتها من مارس أعمال التحقيق سابقا أو من هو منهم، والا فان ذلك سيقود الى الانتقاص من حيدة مجلس التأديب، وبالتالي في

(١) د. مصطفى عفيفي، المصدر السابق، ص ٩١.

امكانية ممارسة حقوق الدفاع كما ينبغي، وكلّ ذلك يمنح الموظف حق الاعتراض على قرار فرض العقوبة التأديبية.

II.ج. المطلب الثالث

النظام الانضباطي القضائي

يمثل هذا النظام قمة التطور في مجال الوظيفي، فقد بدأ النظام الانضباطي بالنظام الرئاسي ثم تطور الى النظام شبه القضائي وصولاً الى هذا النظام الذي يقتصر فيه دور السلطة الرئاسية على توجيه الاتهام للموظف العام، بينما يعهد فيما بعد للقضاء كافة الاجراءات المتعلقة بالتجريم والعقاب كما هو الحال في المجال الجنائي.

فيمارس القضاء التأديبي سلطة تقدير كون الفعل المنسوب إلى الموظف المتهم يشكّل مخالفة تأديبية أم لا، وفرض العقوبة التأديبية المناسبة بحقه أو الحكم ببراءته وبحسب الاحوال، كما يتمتع الموظف العام المعاقب بكافة الضمانات المقررة في القضاء الجنائي.

يتميز هذا النظام بتماثل الدعوى التأديبية بالدعوى الجنائية، واقتراب كل منهما من الأخر، إذ يتطلب العمل به الفصل المطلق بين السلطة الرئاسية -التي تتولى عادة رفع الدعوى التأديبية ومتابعتها- وبين هيئات خاصة مستقلة تختص بأحوال معينة وتبعاً لنوع الجزاء أو شدته- بتقدير الخطأ المهني المنسوب للموظف، كما يتم تقدير الجزاء المناسب والملائم لهذا الخطأ، ويعدّ القرار الصادر من هذهِ الهيئات في هذا الشأن قراراً ملزماً للسلطات الرئاسية.

هذا ويستند انصار هذا النظام في تفضيله على المبررات الاتية:

١- ان تطبيق هذا النظام سيؤدي الى تركيز عمل كبار الموظفين على الوظيفة الادارية وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، بدلا من تشتيت جهودهم على قضايا اخرى كتأديب الموظفين.

٢- ان عملية فرض العقوبات على المخالفين لأحكام القانون بشكل عام، هي من اختصاص القضاء، وبالتالي فان الاخذ بهذا النظام سيقود الى توفير ضمانات للموظفين لا تتوفر في النظامين السابقين -لاسيما- في نطاق ممارسة حقوق الدفاع كحق تبليغ المتهم بالتهم المنسوبة

اليه و الاطلاع على ملف التحقيق والاستعانة بالشهود وتوكيل محام، وحق السكوت وغيرها، ويترتب على ذلك شعور الموظف المتهم بالاطمئنان بسبب حياد القضاء وعدالته.

٣- ان حياد القضاء وبعده عن السياسة، يجعله في موقع القوة عند فرض العقوبات، ولا يأخذه في الحق لومة لائم، ولا يهتم للنقابات العمالية أو المهنية التي تدافع عن الموظفين.

هذا وعلى الرغم مما يمتاز بهِ النظام التأديبي القضائي من مميزات والتي من أهمها أنه يشكل أقوى ضمان للموظف العام في نطاق ممارسة حقوق الدفاع، الا أنه لم يسلم من الاعتراض ومواجهة الصعوبات التي يمكن تحديدها بالاتي[١].

١- ان حرمان السلطة الرئاسية من السلطة التأديبية قد يؤثر سلباً على قدرات الرؤساء الاداريين في اجبار الموظفين على بذل الجهود في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

٢- ان القضاء يكون –عادة- بعيداً عن طبيعة العمل الاداري ومتطلباته، وبالتالي فان قراراته التأديبية قد لا تتفق مع هذهِ المتطلبات، فأحياناً قد يستوجب الحال التشديد على الموظف واحياناً قد يستلزم التراخي معه تحقيقاً للمصلحة العامة.

٣- ان بطء اجراءات التقاضي ووفرة الضمانات الموجودة في هذا النظام، قد يؤدي الى استهانة الموظفين بالنظام التأديبي ممّا يترتب على ذلك من نتائج كارثية على المصلحة العامة.

هذا وعلى الرغم من ذلك فان هذهِ الانتقادات يمكن الرد عليها من خلال ضمان الفاعلية والحزم من قبل القاضي التأديبي، وقيام الادارة بإعلام القاضي بملابسات القضية المعروضة وبمتطلبات العمل الاداري، وانجاز العملية التأديبية بالسرعة الممكنة.

فصل في النهاية الى ان نظام التأديب بات مُعتبراً من أهم القواعد الناظمة لعلاقة الموظف بالإدارة بمناسبة ممارسة الوظيفة العامة لما يتضمنه من تنظيم سلوك الموظف العام بإحاطته علماً بالواجبات والمهام الوظيفة المطلوبة منه، فضلاً عن الإطار الاخلاقي الذي يحدد تصرفاته داخل الوظيفة وخارجها وحتى بعد انتهاء علاقته بالوظيفة.

كما تصل ايضاً الى ان الهدف من النظام التأديبي الرئاسي هو ضمان تسيير أجهزه الدولة وفق متطلبات المهام الموكلة الى الادارة التي تنفذ بموجب خطط ومناهج الدولة والقطاع العام، من خلال منح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات والسلطات اللازمة لفرض

(١) د. مليكة الصروخ، المصدر السابق، ص ٨٧.

العقوبات التأديبية بحيث تشمل غالبية موظفي الدولة والقطاع العام وبذلك يكون الاولوية للإدارة على حساب ضمانات الموظف، كما أن الاجراءات لا تشتمل على ضمانات إثبات كافية لصالح الموظف، عكس ما نجده في النظام شبه القضائي في التأديب.

الخاتمة والاستنتاجات

العقوبات التأديبية تصنيف إلى ثلاثة أصناف في أنظمة التأديب:

الصنف الأول: العقوبات المعنوية أو الأدبية: وهي العقوبات التي توضح رأي الإدارة في عمل معين من اعمال الموظف، وتوجهه إلى الطريق السليم، وتحذره من ارتكاب المخالفة في المستقبل، والا سيواجه المخالفة بعقوبة أشد، فهي بهذه المثابة إجراء وقائي هدفه التنبيه والتوجيه، دون أن تتضمن أي تبعات مالية وأمثلتها (التوجيه، التنبيه، اللوم، التأنيب، لفت النظر).

الصنف الثاني: العقوبات المالية: وهي تنصب مباشرة على الحقوق المالية للموظف، بحيث تؤدي إلى الحرمان الجزئي من الراتب الذي يتقاضاه، ويمتد أثرها إلى أفراد عائلة الموظف الذين يُعيلهم، بحيث تنتقص من مفردات الراتب التي تعتمد عليها العائلة، ومن أمثلتها (قطع الراتب لمدة محددة، تأخير الترفيع، أو العلاوة).

الصنف الثالث: العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية: بحيث تقطع علاقة الموظف بوظيفته بشكل مؤقت أو دائم، وهي أشدّ أصناف العقوبات خطورة على الموظف، لأنها تؤدي للاستغناء عن الموظف في وظيفته التي يعتمد عليها في معاشه مع حرمانه من الحقوق المالية وغير المالية جميعها وأمثلتها (الفصل، العزل) .

بناء على ما سبق دراسته فقد توصلت البحث الى جملة من النتائج والمقترحات وهي:

أولاً: الاستنتاجات

١- إن العقوبات في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي الرقم (١٤) لسنة ١٩٩١، وردت في المادة (٨) وضمن ثمان فقرات منه إذ يلحظ، أن هناك دمجاً بين العقوبات الأدبية و العقوبات المالية ويرتب القانون على كل عقوبة أثراً مالياً يتمثل بتأخير الترفيع أو الزيادة في راتب الموظف لمدة معينة، حتى في عقوبة قطع الراتب في الفقرة (ثالثاً) والتي هي ضمن العقوبات المالية مما يترتب عليه أثر مالي وهو تأخير الترفيع أو الزيادة في راتب

الموظف، وهذا يعدّ اتجاهاً مخالفاً للمبادئ القانونية العامة، كذلك لمبدأ عدم جواز تعدد العقوبات عن المخالفة الواحدة، الأمر الذي ندعو معه المشرع العراقي الي ضرورة تكريس هذا المبدأ الذي اعتمدته أغلب أنظمة التأديب في العالم، وان كان في بعض الأنظمة نص على عقوبات أصلية، وأخرى تبعية أو تكميلية، وذلك في الحالات المشددة، لمواجهة المخالفات الخطرة والتي تسبب الضرر الجسيم للمصلحة العامة، كما في "المادة (٦٦) من القانون 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"

إلا أننا نلحظ مع ذلك، أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق، جعل لكل عقوبة من العقوبات المنصوص عليها آثاراً مالية تترتب عليها، وهي في مضمونها عقوبة مالية تفرض على راتب الموظف الأمر الذي يستوجب التعديل.

٢- نظام التأديب في العراق نظام رئاسي هدفه ضمان تسيير أجهزه الدولة وفق متطلبات المهام المُوكلة إلى الإدارة التي تنفذ بموجب خطط ومناهج الدولة والقطاع العام، من خلال منح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات والسلطات اللازمة لفرض العقوبات التأديبية وبحيث تشمل غالبية موظفي الدولة والقطاع العام.

ثانياً: المقترحات: يوصى الباحثتان بما يأتي:

١- ضرورة تحول نظام التأديب في العراق من النظام الرئاسي إلى النظام شبه القضائي، مع لزوم الاقتداء بنظام الموظفين العمومين في لبنان، وذلك من خلال إنشاء مجلس للتأديب العام تكون مهمته إجراء المحاكمات التأديبية المحالة عليه.

٢- تشكيل هيئة استشارية لكلّ سلك وظيفي تنظر في صحة الإجراءات والعقوبات الموصي بها من قبل لجان التحقيق بحيث يكون رأيها استشارياً غير ملزم للإدارة، وهذا مع تبني واعتماد الأصول القانونية المتبعة لدى (اللجنة الإدارية المشتركة) في فرنسا.

٣- تعديل إجراءات التأديب والعقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ودمجها مع قانون الخدمة المدنية، بعد تعديله تحت تسمية (قانون الوظيفة العامة) هذا مع ضرورة اتباع نظام الموظفين العموميين، ونظام الهيئة العليا للتأديب في لبنان كنموذج قانوني، ابتداءً من نظام التعيين بالمباراة.

٤- نؤكد على أن تكون هناك مدة محددة بحدين ادني وأعلى لإنهاء إجراءات التحقيق، وذلك ابتداءً من وضع نصوص قانونية بِشأن التبليغات، على أن تتم وفق مدد محددة، كذلك نرى حتمية النصّ على وجوب مواجهة الموظف بالمخالفات والأدلة المنسوبة إليه، ليتمكن من إعداد الدفاع عن نفسه بمواجهة الموظف بالمخالفات والأدلة المنسوبة إليه، وان يتمكن من إعداد الدفاع عن نفسه بمواجهة المخالفات المنسوبة إليه، وهذا مع ضرورة أن يتضمن القانون اجراءات طلب ردّ أعضاء اللجنة التحقيقية من أجل تأمين ضمان حياد القائمين بالتحقيق.

٥- استحداث معهد لإعداد الموظفين والقادة الإداريين وتدريسهم من أجل إعدادهم فنياً وإدارياً قبل الدخول إلى الوظيفة ومن دون أن نغفل شرطاً مهماً وهو شرط الحصول على شهادة المعهد من اجل الدخول للوظيفة العامة.

قائمة مصادر

أولاً: الكتب:

١. حسين حموده المهدوي، *شرح احكام الوظيفة العامة*، طرابلس، ليبيا: المنشاة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، من دون سنة نشر.

٢. حمدي قبيلات، *القانون الاداري*، ج ٢، القرارات الإدارية- العقود الإدارية -الأموال العامة- الوظيفة العامة، الأردن: دار وائل للنشر، ط ١، ٢٠١٠.

٣. د. أيمن محمد عفيفي، *قانون الوظيفة العامة*، ط١، دراسة في سياسات وآليات الاصلح الاداري في محال الوظيفة العامة في مصر في ضوء احكام القانون، ٢٠١٦.

٤. د. خالد قباني، *القانون الإداري العام*، الكتاب الأول، ط ١، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٤.

٥. د. سليمان الطماوي، *الوجيز في القانون الاداري*، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

٦. د. سليمان محمد الطماوي، *القضاء الإداري- قضاء التأديب*، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧١.

٧. د. سليمان محمد الطماوي، *مبادئ القانون الاداري*، الكتاب الثاني، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

٨. د. عبدالحميد كمال حشيش، *دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٧.

٩. د. علي خطار شطناوي، *الوجيز في القانون الاداري*، ط ١، الاسكندرية: منشاة المعارف، ١٩٧٦.

١٠. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، *مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة*، جامعة الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦.

١١. د. نواف كنعان، *القانون الاداري الاردني*، الكتاب الثاني، ط١، عمان: ١٩٩٦.

١٢. د. واثبة داود السعدي، *قانون العقوبات، القسم الخاص*، القاهرة: شركة العاتك لصناعة الكتاب، بدون سنة طبع.

١٣. سعيد الشتيوي، *المساءلة التأديبية للموظف العام*، دار الجامعة الجديد: ٢٠٠٨.

١٤. شاب توما منصور، *القانون الاداري*، الكتاب الثاني، ط١، ١٩٧٩.

١٥. عادل الطبطبائي، *الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي*، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨.

١٦. عبدالعزيز عبدالمنعم الخليفة، *الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة*، ط ٢، بلا ناشر، الإسكندرية: ٢٠٠٤.

١٧. عزيزه شريف، *النظام التأديبي، وعلاقته بأنظمة الجزاء*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٨.

١٨. هاني علي الطهراوي، *طبيعة المخالفات التأديبية ومبدأ المشروعية*، الأردن: جامعة الزرقاء، بدون سنة نشر.

١٩. د.نوفان العقيل الحجارمة، *سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)*، الاردن: دار الثقافة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٢.

٢٠. د. محمد علي جواد كاظم، د. نجيب خلف احمد الجبوري، *القضاء الإداري*، جامعة المستنصرية: ط٦.

٢١. حسين حمودة المهدوى، *شرح أحكام الوظيفة العامة*، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان: ١٩٦٤.

ثانياً: البحوث:

١. د. عبد الفتاح حسن، "السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري"، *مجلة العلوم الادارية*، السنة السابعة، العدد الاول، ابريل، (١٩٦٥).

٢. محمد عصفور، "ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة"، *مجلة العلوم الادارية*، السنة الخامسة، العدد الاول.

ثالثاً: الاطاريح ورسائل ماجستير:

١. شفيق عبد المجيد الحديثي، "النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق"، رسالة ماجستير في القانون من كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد، ط ١، بغداد، ١٩٧٥.

٢. محمد جودت الملط، "المسؤولية التأديبية للموظف العام"، اطروحة دكتوراه، القاهرة، ١٩٦٧.

٣. محمد مشبب السهلي، "المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، عمان، ٢٠٠٦.

٤. مصطفى عفيفي، "فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس القاهرة، ١٩٩٦.

٥. مليكة الصروخ، "سلطة التأديب في الوظيفة العامة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس مطبعة، الجبلاوي، ١٩٨٩.

٦. منصور العتوم، "المسؤولية التأديبية الموظف العام"، اطروحه دكتوراه، جامعة دمشق، ط ١، منشورات (مطبعة الشرق)، عمان، ١٩٨٤.

رابعاً: القوانين والاحكام القضائية

قانون التقاعد الموحد المرقم ٩ لعام ٢٠١٤ المنشور في الوقائع العراقية العدد ٤٣١٤ في ٢٠١٤/٣/١٠.

١. قانون العقوبات العراقي الرقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.

٢. قانون التوظيف العام، رقم ٨٤/١٦، والصادر بتأريخ ١٩٨٤/١/١١.

٣. قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام الرقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدل.

٤. حكم محكمة القضاء الاداري المصرية، ب في ١٩٥٢/٤/١٨، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، في ١٥ سنة، الجزء الثالث.

٥. حكم محكمة القضاء الاداري، في ١٩٤٨/٤/٢٧، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في ١٥ سنة، الجزء الثالث .

خامساً: المصادر باللغة الانكليزية:

List of sources

First/books:

.١Hussein Hamouda Al-Mahdawi, Explanation of the Provisions of Public Service, General Establishment for Publishing, Distribution and Advertising, Tripoli, Libya, without year of publication.

.٢Hamdi Qubailat, Administrative Law, Part 2, Administrative Decisions - Administrative Contracts - Public Funds - Public Jobs, Wael Publishing House, Jordan, 1st edition, 2010.

.٣D. Ayman Muhammad Afifi, Public Employment Law, 1st edition, a study of the policies and mechanisms of administrative reform in public employment places in Egypt in light of the provisions of the law, 2016

.٤D. Khaled Qabbani, General Administrative Law, Book One, 1st edition, Modern Book Foundation, Tripoli, 2004.

.٥D. Suleiman Al-Tamawi, Al-Wajeez fi Administrative Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1979.
.٦D. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Administrative Judiciary - Disciplinary Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1971.
.٧D. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Principles of Administrative Law, Book Two, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1979.
.٨D. Abdul Hamid Kamal Hashish, Studies on Public Service in the French System, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1977.
.٩D. Ali Khattar Shatnawi, Al-Wajeez fi Administrative Law, 1st edition, Manshaet Al-Maaref, Alexandria, 1976.
.١٠D. Maher Saleh Allawi Al-Jubouri, Principles of Administrative Law, a comparative study, University of Mosul, Dar Al-Kutub for Printing and Publishing, 1996.
.١١D. Nawaf Kanaan, Jordanian Administrative Law, Book Two, 1st Edition, Amman, 1996.
.١٢D. Wathba Daoud Al-Saadi, Penal Code, Special Section, Al-Atak Book Manufacturing Company, Cairo, without year of publication.
.١٣Saeed Al-Shtewi, Disciplinary Accountability of the Public Employee, New University House, 2008
.١٤Cheb Touma Mansour, Administrative Law, Book Two, 1st edition, 1979
.١٥Adel Al-Tabtabai, Mediator in the Kuwaiti Civil Service Law, third edition, 1998.
.١٦Abdel Aziz Abdel Moneim Al-Khalifa, Disciplinary Guarantees in Public Service, 2nd edition, without publisher, Alexandria, 2004.
.١٧Aziza Sharif, The Disciplinary System and Its Relationship to Penal Systems, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1988.
.١٨Hani Ali Al-Tahrawi, The Nature of Disciplinary Violations and the Principle of Legality, Zarqa University, Jordan, without year of publication.

.١٩Dr. Novan Al-Aqeel Al-Hajarma, The Authority to Discipline the Public Employee (A Comparative Study), House of Culture, Publishing and Distribution, Jordan, 2002.

.٢٠D. Muhammad Ali Jawad Kazem, Dr. Najeeb Khalaf Ahmed Al-Jubouri, Administrative Judiciary, Al-Mustansiriya University, 6th edition

.٢١Hussein Hamouda Al-Mahdawi, Explanation of the Provisions of Public Service, Al-Dar Al-Jamahiriya for Publishing, Distribution and Advertising, 1964.

Second: Doctoral dissertations, master's theses, and research

.١D. Abdel Fattah Hassan, the authority responsible for disciplining civil servants in comparative legislation and Egyptian legislation, Journal of Administrative Sciences, seventh year, first issue, April, 1965.

.٢Shafiq Abdul Majeed Al-Hadithi, The Disciplinary System for State Employees in Iraq, Master's Thesis in Law from the College of Law and Politics at the University of Baghdad, 1st edition, Baghdad, 1975.

.٣Muhammad Jawdat Al-Malat, The Disciplinary Responsibility of the Public Employee, doctoral thesis, Cairo, 1967.

.٤Muhammad Mushabab Al-Sahli, Confrontation and Investigation of Disciplinary Guarantees for Public Employees, a comparative study, Master's thesis, Amman Arab University, Amman, 2006.

.٥Mustafa Afifi, The Philosophy of Disciplinary Punishment and Its Objectives, PhD thesis, Ain Shams University, Cairo, 1996.

.٦Malika Al-Saroukh, Disciplinary Authority in Public Service, PhD thesis, Ain Shams University Press, Al-Gabalawi, 1989

.٧Mansour Al-Atoum, Public Employee Disciplinary Liability, doctoral thesis, Damascus University, 1st edition, publications (Al-Sharq Press), Amman, 1984.

.٨Muhammad Asfour, Disciplinary Controls within the Public Service, Journal of Administrative Sciences, fifth year, first issue.

Third: Laws and judicial rulings

Unified Retirement Law No. 9 of 2014 published in the Iraqi Gazette No. 4314 on 3/10/2014.

١. Iraqi Penal Code No. 111 of 1969, as amended.

٢. Public Employment Law, No. 16/84, issued on 11/1/1984.

٣. Law on Discipline of State Public Sector Employees No. (14) of 1991, as amended

٤. Ruling of the Egyptian Administrative Court, B on 4/18/1952, set of principles decided by the court, in 15 years, Part Three

٥. Ruling of the Administrative Court, on April 27, 1948, set of principles decided by the court in 15 years, Part Three