



The Legal Principles Governing Disciplinary Punishment"

A Comparative Study

Ayad Tariq Hamed

Assistant Lecturer

Dr. Kedar Abdel Qader Saleh

Assistant professor

College of Law – University of Mosul-Mosul-Iraq

ARTICLE INFORMATION

Received: 27 Apr., 2023

Accepted: 20 Jun., 2023

Available online: 31 Dec., 2023

PP. 49-74

© THIS IS AN OPEN ACCESS
ARTICLE UNDER THE CC BY
LICENSE

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



Corresponding author:

Assistantlecturer: AyadTariq
Hamedy

Dr. Kedar Abdel Qader Saleh

College of Law - Mosul

University

Mosul - Iraq

Email:

ayad.tariq.hamed@gmail.com

Abstract

Career promotion requires methods to ensure the integrity of procedures and achieving vitality. The disciplinary punishment is one of the most important methods to ensure that. There is no doubt that disciplinary punishment does not aim only at punishing and causing pain. Rather, its most important goal is deterrence, reform and correction in order to achieve the interest of the public utility and its continuation of its regularity and steadiness. For disciplinary punishment to be legal, it must achieve a balance between the principles of effectiveness and guarantee, and this can only be done by respecting basic principles from which it is not permissible to deviate from it. In the present study, we wanted to clarify the nature of the disciplinary authority established by the administration over the public employee, and to shed light on the basic principles governing disciplinary punishment, given its critical importance in career work and its advancement, and achieving the public interest by achieving the interest of public utilities.

Keywords: *Disciplinary punishment – Legitimacy – Not multiple penalties – Non retroactivity – punishment personality*



المبادئ القانونية التي تحكم العقوبة الانضباطية دراسة مقارنة



الدكتور قياد عبد القادر

ايداد طارق حامد

أستاذ مساعد

مدرس مساعد

كلية الحقوق، جامعة الموصل، الموصل - العراق

المستخلص

الارتقاء بالعمل الوظيفي يحتاج إلى وسائل تضمن سلامة الإجراءات وتحقيق الفاعلية، وإن العقوبة الانضباطية يعد من أهم الوسائل التي تكفل ذلك، ومما لا شك فيه أن العقوبة الانضباطية لا يهدف فقط إلى العقاب والإيلاء، وإنما هدفه الأهم هو الردع والإصلاح والتقويم تحقيقاً لمصلحة المرفق العام واستمرار سيره بانتظام واضطراد.

ولكي تكون العقوبة الانضباطية مشروعاً يجب أن يحقق التوازن بين مبدئي الفاعلية والضمنان، وهذا لا يكون إلا باحترام مبادئ أساسية لا يجوز الخروج عنها

رغبنا في دراستنا هذه بيان طبيعة السلطة الانضباطية المقررة للإدارة على الموظف العام، وإلقاء الضوء على المبادئ الأساسية التي تحكم العقوبة الانضباطية، نظراً لأهميتها البالغة في العمل الوظيفي وفي ارتقائه وتحقيق الصالح العام من خلال تحقيق صالح المرافق العامة.

كلمات مفتاحية: العقوبة الانضباطية – المشروعية – عدم تعدد الجزاء – عدم الرجعية – شخصية العقوبة.

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية
KJHS

مجلة علمية، نصف سنوية
مفتوحة الوصول، محكمة

تاريخ تسلم البحث: 2023/4/27

تاريخ قبول النشر: 2023/6/20

تاريخ النشر: 2023/12/31

المجلد: (6)

العدد: (10) لسنة 2023م

جامعة الكتاب – كركوك – العراق



تحتفظ (TANRA) بحقوق الطبع والنشر للمقالات المنشورة، والتي يتم إصدارها بموجب ترخيص (Creative Commons Attribution) (CC-BY-4.0) الذي يتيح الاستخدام والتوزيع والاستنساخ غير المقيد وتوزيع المقالة في أي وسيط نقل، بشرط اقتباس العمل الأصلي بشكل صحيح

الاقتباس:

ايداد طارق حامد

الدكتور قياد عبد القادر صالح (2023)

"المبادئ القانونية التي تحكم العقوبة

الانضباطية – دراسة مقارنة"

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية

<https://doi.org/>

P-ISSN:1609-591X

E-ISSN: -X

kjhs@uoalkitab.edu.iq

المقدمة

الانضباط في الوظيفة العامة لا يعد بحد ذاته غاية، فهو وسيلة للوصول إلى هدف الإدارة الأسمى المتمثل في الارتقاء بالعمل الوظيفي، بما يمثله من ردة خاص و عام، لذلك فإن المشرع الوظيفي غالباً ما يتخذ وسائل تضمن سلامة إجراءاته، وتحقيق فاعليتها، وفي مقدمة هذه الوسائل الجزاء العقابي للتأديب.

ومن المتعارف عليه، إن الانضباط يقوم على تحقيق التوازن بين اعتبارين أساسيين هما: فاعلية الإدارة في مواجهة الموظف المخالف، وبين توفير الضمانات الأساسية في مواجهة سلطة الانضباط تحقيقاً لمبدأ المشروعية في توقيع العقوبات الانضباطية أو الجزاءات التأديبية.

أولاً: أهمية البحث

تأتي أهمية دراستنا هذه من كون العقوبة الانضباطية هو أحد المفاهيم الأساسية المهمة في الوظيفة العامة، وإن أعماله لم يعد من المسائل العفوية في مواجهة الظروف، بل أصبح يستند على مبادئ أساسية مهمة تحكمها ولا ينبغي الخروج عنها وإلا فقدت العقوبة مشروعيتها.

فلا بد أن تبقى العقوبة ضمن إطار المشروعية حتى توتي ثمارها في إصلاح الموظف العام خدمة للصالح العام وضمان سير المرفق العام وبالتالي تحقيق مصلحة المرفق العام.

ثانياً: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في مسألة معالجة ظاهرة الغلو من قبل المحكمة الإدارية العليا خلافاً للنص الذي لم ينص عليه كسبب من أسباب الطعن أمامها، ولم تنقيد المحكمة الإدارية العليا بالأسباب الواردة بالنص، حيث أن تقدير تناسب العقوبة مع الخطأ المرتكب هو من صلاحية سلطة الانضباط سواء أكانت رئاسية أم محكمة دون معقب عليها، أما المحكمة الإدارية العليا فهي محكمة قانون وليست محكمة موضوع، ولم يرد ذلك ضمن صلاحياتها بالنص الذي حدد لها صلاحياتها بشكل صريح ومحدد، وهذا ما سنبينه لاحقاً عند حديثنا عن الموضوع مع بيان رأينا فيه.

ثالثاً: هدف البحث.

نهدف من بحثنا هذا ومن بيان أهم المبادئ الأساسية التي تحكم العقوبة الانضباطية، الارتقاء بالعمل الوظيفي بتسليط الضوء على بعض من أساسياته تحقيقاً لمصلحة المرفق العام والحفاظ على سيره بفاعلية وانتظام، وبما يحقق مصلحة الإدارة والأفراد على السواء.

رابعاً: منهجية البحث.

في معرض دراستنا هذه سنتناول البحث من خلال رؤية واقعية قانونية لتأصيل وتحليل هذا الموضوع بفلسفته القانونية وانعكاساته على الوظيفة العامة والعاملين والإدارة ووسيلتها الانضباطية (العقوبة) أو ما يسمى بالجزاء، متبعين المنهج الاستقرائي التأصيلي، والمنهج التحليلي المقارن، والمقارنة مع الدول ذات الخبرة التي يسود فيها مثل هذا النهج المتبع لدينا بما يساعد على فهمه وتطويره بما نقدمه من آراء ومقترحات.

خامساً: خطة البحث.

سوف نقسم هذا البحث على مبحثين، المبحث الأول نبين فيه مفهوم وطبيعة العقوبة الانضباطية ، أما المبحث الثاني فسنبين فيه المبادئ القانونية التي تحكم العقوبة الانضباطية، ومن ثم نختم بحثنا هذا بعدد من الاستنتاجات والتوصيات سائلين الباري عز وجل أن يوفقنا في هذا البحث المتواضع.

المبحث الأول**تعريف وطبيعة العقوبة الانضباطية**

العقوبة الانضباطية يعني إمكانية سلطة الانضباط في توقيع العقوبة الانضباطية ، أو ما يدعى سلطة العقاب، والعقوبة الانضباطية بشكل عام هي وسيلة من وسائل الإدارة في ردع وإصلاح مرتكبي المخالفات الانضباطية داخل الكيان الوظيفي، بل هي من أهم الوسائل التي قد تلجأ إليها الإدارة للحفاظ على النظام في هذا الكيان.

والعقوبة الانضباطية لا تستهدف فقط إيلاء الموظف المخطئ، بل تستهدف أيضاً محاولة الإصلاح والتقويم بهدف تمكين المرفق العام من أداء واجبه ورسالته، ولهذا ينبغي على السلطات الانضباطية عند توقيع العقوبة الانضباطية أن تضع نصب أعينها إمكانية معرفة جميع الظروف التي أدت إلى وقوع المخالفة الانضباطية، حتى تتمكن من علاج الخلل، وبالتالي حماية الموظف العام مستقبلاً من الوقوع فيه ومساءلته انضباطياً أو تأديبياً، وأمام ذلك يتوجب الحديث أولاً عن مفهوم العقوبة الانضباطية وتعريفها، لنتحدث بعد ذلك عن طبيعة هذه العقوبة.

المطلب الأول**تعريف العقوبة الانضباطية**

لم يعرف المشرع الفرنسي والمصري والعراقي العقوبة التأديبية جرياً على منوال الكثير من التشريعات الوظيفية وإنما عمد – على سبيل الحصر – إلى تحديد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام⁽¹⁾، حيث خلت تشريعات الخدمة المدنية في الدول المختلفة عادة من تعريفات لما تشتمل عليه من موضوعات، فكما لم نجد فيها تعريفاً للعقوبة الانضباطية، لا نجد فيها أيضاً تعريفاً للعقوبة الانضباطية، فالتعريفات ليست من عمل التشريع وإنما هي من عمل الفقه الذي يوليها عادة أهمية كبيرة⁽²⁾.

لقد تعددت تعريفات العقوبة الانضباطية تعدداً كبيراً بتعدد الزوايا ووجهات النظر التي ينظر الفقهاء من خلالها في تعريفهم للعقوبة الانضباطية، فبينما يذهب البعض إلى تعريف العقوبة وجهة نظر محلها وطبيعتها، يذهب البعض الآخر إلى تعريفها بالنظر إلى الأهداف التي يرجى تحقيقها من توقيعها، كما يذهب

(1) ينظر: الدكتور محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص294.

(2) ينظر: الدكتور احمد عبدالرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983، ص336؛ والدكتور أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية "دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010، ص368.

البعض إلى تعريفها بالنظر إلى نوعية الأفعال المسببة لتوقيع العقوبة التأديبية، فكل فقيه يدلي بتعريف للعقوبة التأديبية من وجهة نظره الذاتية، الأمر الذي ترتب عليه وجود قائمة كبيرة من التعريفات⁽³⁾.

ومن جانبنا يمكن تعريف العقوبة الانضباطية بأنها "كل سلوك يصدر من الموظف من شأنه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينص عليها القانون، يكون الإخلال إيجابياً، أو سلباً، أو إيتانه عملاً من الأعمال المحظورة عليه".

حيث يرى جانب من الفقه الفرنسي أن العقوبة التأديبية "جزء مادي أو معنوي ضمن الجزاءات الواردة في لائحة الجزاءات التأديبية، يوقع على الموظف بسبب ارتكابه لمخالفة تأديبية"⁽⁴⁾.

أما الفقه المصري فقد أورد تعريفات عديدة للعقوبة التأديبية تبعاً لوجهة النظر التي يتبناها كل فقيه، فقد عرفها الدكتور عبدالوهاب البنداري بأنها "جزء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي أي في حياته ومقدراته الوظيفية"⁽⁵⁾.

أما الفقه العراقي فقد جاءت محاولات بعض الفقهاء لأجل تحديد تعريف للعقوبة الانضباطية، فقد عرفها الدكتور عبدالقادر الشخيلي بأنها "إجراء منصوص عليه في قائمة الجزاءات تفرض على موظف أخل بواجبات وظيفته ويمس مزايا وظيفته فحسب"⁽⁶⁾.

ومن خلال التعريفات التي تم سردها حول العقوبة الانضباطية سواء في فرنسا أو مصر أو العراق، تبين لنا انها تشتمل على العديد من الضوابط التي تشكل في طياتها وجهة نظر كل فقيه إلى حقيقة العقوبة الانضباطية، وبطبيعة الأمر فإن هذه التعريفات لم تأت موحدة لا بالألفاظ التي جاءت بها ولا بالدلالات التي أشارت إليها في مضمونها من حيث طبيعة العقوبة أو محلها، أو الهدف من العقوبة أو آثارها على الأشخاص الذين تنطبق عليهم، وذلك يعود إلى اختلاف الزوايا التي ينطلق منها كل تعريف.

المطلب الثاني

طبيعة العقوبة الانضباطية

من الفقهاء من يعتقد بأن العقوبة الانضباطية لا تنطوي على عقوبة حقيقية، فهي مجرد وسيلة أو أسلوب لإحترام السلطة المعنوية أو للهيئة التي ينتمي إليها الموظف المذنب، وذلك لأسباب متعلقة بالنظام الداخلي والصالح العام، أو هو مجرد إجراء يمس الموظف في مركزه الوظيفي.

(3) ينظر: الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، مطابع المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976، ص26 وما بعدها.

(4) Jean Claude Ricci, Droit administratif général, Hachette, 2007, P.203.

(5) ينظر: الدكتور عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998، ص10.

(6) ينظر: الدكتور عبدالقادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983، ص133.

وهناك آخرون يرون بأن الجزاء التأديبي هو عقوبة جنائية، فهذا هو الذي يضمن الاستخدام الفعال والمنظم لعنصر الإيجار من قبل السلطة التأديبية⁽⁷⁾، ويرى انصار هذا القول أن الرأي السابق يقوم على التهورين من شأن الجزاء التأديبي قياساً على آثار العقوبة الجنائية.

وهناك من الفقهاء من يرى أن الجزاء التأديبي هو مجرد إجراء ضبطي، حيث تقوم السلطة التأديبية بقمع بعض الأفعال المخالفة للواجبات الوظيفية بمقتضى قرارات ضبطية أو بأحكام تأديبية⁽⁸⁾.

وقد وجه الرأي الأخير ببعض من النقد مضمونه أن الإدارة تمارس نشاطها العام بأسلوبين مختلفين أولهما: أسلوب المرفق العام، والثاني: أسلوب الضبط الإداري⁽⁹⁾، فضلاً عن تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي⁽¹⁰⁾، والجزاء التأديبي للموظف العام لا ينتمي إلى أي من هذه الأساليب في تدخل الدولة، ولا يدعو أن يكون آلية أو طريقة لضمان تسيير المرفق العام بانتظام واضطراد.

وهناك رأي يسير في الاتجاه العكسي للرأي السابق حيث يرى جانب من الفقه أن للجزاء التأديبي طبيعياً وظيفية، ويدرجونه ضمن حوافز العمل الإداري، وقد وجه خصوم هذا الرأي نقداً له مضمونه أن الجزاء التأديبي يعد من الروادع لا الحوافز.

ولاشك أن حقيقة الجزاء متنوعة في هذا الشأن، فالجزاء من الحوافز بالمدلول الواسع لهذا الاصطلاح لأنه يقوم بوظيفة حث الموظف على أداء العمل بكفاية متوسطة، حيث لا يوقع إلا إذا نقصت هذه الكفاية بتقصير أما بعد فرضه على الموظف المخالف، فإنه يكون من شأنه منع ارتكاب المخالفة في المستقبل.

ولا يمكن إنكار أن للجزاء وظيفة زجرية لقمع أي إخلال بالعمل ولا يمكن كفالة تطبيق أي قانون إلا باللجوء إلى زواجر، هي هنا الجزاءات التأديبية⁽¹¹⁾.

ويتأثر تكييف الجزاء التأديبي بمحلّه، فنحن نعلم أن هذا الجزاء يلحق الموظف في وضعه الوظيفي ويؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو بحرمانه من الوظيفة ذاتها سواء نهائياً أو بصفة مؤقتة، ولا يمس حرّيته أو حقوقه⁽¹²⁾.

وقد أدرك هذه الحقيقة حيث تذهب تعريفات الفقه إلى أن العقوبة التأديبية هي في واقع الأمر جزاء ذو نوعية خاصة يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون مساس بحرّيته أو ملكيته الخاصة، بسبب مخالقات

(7) ينظر: الدكتور القطب محمد طبلية، العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1964، ص165.

(8) ينظر: الدكتور علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2004، ص250.

(9) ينظر: الدكتور علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص251.

(10) ينظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص105.

(11) ينظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء التأديب"، المرجع السابق، ص106.

(12) ينظر: الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص34.

ذات طبيعة خاصة تتصل اتصالاً وثيقاً بالعمل الوظيفي وبحيث يترتب عليها الحرمان أو الانتقاص من امتيازات الوظيفة⁽¹³⁾.

ومن النتائج القانونية البارزة بأن النظام الانضباطي يتحدد من طبيعة مركز الموظف العام باعتباره مركزاً تنظيمياً، حيث كان الأمر سابقاً على خلاف ذلك حين كان ينظر إلى علاقة الموظف العام بالدولة على أنها علاقة تعاقدية إذ كان الرأي السائد آنذاك أن سلطة الانضباط تعود إلى أساس عقدي.

حيث سادت حالياً النظرية التنظيمية (La théorie statutaire) في علاقة الموظف العام بالدولة، وفقاً لذلك لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف على أوضاع تخالف أحكام القانون واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، كما لا يعتد بقبول الموظف لمثل هذه الاتفاقات ولا قيمة قانونية لقبولها كونها تقع باطلة لمخالفتها حكم القانون.

ونتيجة لما ثار من خلاف حول طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة فقد اختلف الرأي أيضاً على أساس السلطة الانضباطية المقررة للدولة على العقوبة الانضباطية بحق الموظف العام وباتت فلسفات النظريات التعاقدية، المتمثلة بنظرية العقد المدني، ونظرية عقد القانون العام، ونظرية عقد الخدمة العامة غير كافية أو غير ملائمة لا فقهاً ولا قضاءً لاعتمادها كأساس يوضح طبيعة العقوبة الانضباطية، بل جرى الاتجاه الجديد لاعتماد الطبيعة التنظيمية كأساس يوضح طبيعة العقوبة الانضباطية، بل جرى الاتجاه الجديد لاعتماد الطبيعة التنظيمية كأساس لتحديد الطبيعة القانونية للعقوبة الانضباطية ذلك النهج الذي يقول بأن السلطة التأديبية المقررة للدولة على الموظف العام باعتباره مركزاً نظامياً أو لائحياً يفرض عليه التزامات معينة، ويرون أن القانون التأديبي ليس قانوناً متميزاً عن القانون الإداري بل هو فرع منه، والسلطة التأديبية هي فرع من السلطة الرئاسية تضمن فاعليتها من خلال العقاب.

ونحن على خلاف مع الرأي القائل أن السلطة الانضباطية هي فرع من السلطة الرئاسية، تضمن فاعليتها عن طريق العقاب، خاصة أن نظام الانضباط قد تطور ولم تعد السلطة الرئاسية بمفردها تتكفل في توقيع العقوبة أو الجزاء، بل أصبح توقيع العقوبات الانضباطية الجسيمة لدى غالبية الدول من اختصاص هيئات قضائية إدارية كمجالس التأديب والمحاكم التأديبية ويقصر دور السلطة الرئاسية على بعض الأمور الإجرائية لتحريك الادعاء وتوجيه الاتهام في الجرائم التأديبية الجسيمة، وتبقى سلطتها على البت بالجزاءات للمخالفات الصغيرة والبسيطة، أما سلطة توقيع العقوبة الانضباطية فنرى أنها تستند إلى مركز الموظف التنظيمي واللائحي الذي يفرض عليه التقيد بواجبات العمل وعدم الإخلال بها إيجابياً أو سلبياً.

هذا وبعد أو أوضحنا مفهوم العقوبة الانضباطية، وتحدثنا عن طبيعة اللائحية، التي يستند إليها في ممارسة صلاحياتها في توقيع العقوبة أو الجزاء، وأوضحنا عدم صلاحية النظريات العقدية لاعتمادها كمرتكز تستند إليه السلطات الانضباطية في توقيع العقاب، فلا بد لنا من الحديث في المبحث الثاني عن المبادئ القانونية الثابتة المتعارف عليها التي تحكم العقوبة الانضباطية.

المبحث الثاني

المبادئ القانونية التي تحكم العقوبة الانضباطية

(13) ينظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء التأديب"، المرجع السابق، ص 29.

تحكم العقوبة الانضباطية مجموعة من المبادئ الاساسية، التي تتضافر في تحديد مضمونها ورسم نطاقها وحدودها ومداهها وتوجيهها نحو غايتها، ومن ثم تساهم في تحديد أثر هذه العقوبة باعتبارها الإجراء الانضباطي الأهم والأخطر تأثيراً في حقوق الموظف العام، حيث تخضع العقوبة التأديبية عند توقيعها للعديد من الأمور التي يجب على مصدر الجزاء أن يتقيد بها كونها تشكل في مجموعها الضوابط القانونية التي يقوم عليها، وهو ما يعني أن يكون القرار التأديبي متفقاً مع القواعد العامة للقانون، وذلك في كل من الشكل والمضمون تجنباً لعدم وصفه بعدم المشروعية⁽¹⁴⁾.

ويستمد القانون التأديبي للوظيفة العامة مبادئه القانونية العامة المطبقة في مجال العقاب التأديبي من المبادئ الأساسية المستقرة في مجال العقاب الجنائي تلك التي ظهرت إلى حيز الوجود بصور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن بتاريخ 26 أغسطس لعام 1789م، والذي ورد به لأول مرة تقرير مبدأ شرعية العقوبات والجرائم ذلك المبدأ الذي تلففته فيما بعد مختلف الدساتير والقوانين في الدول⁽¹⁵⁾.

ولما سبق وضعت غالبية التشريعات والاجتهادات الفقهية والقضائية مجموعة من المبادئ القانونية التي تحكم العقوبة الانضباطية، وذلك بهدف التأكد من سيادة القانون، وتأكيداً على ضمانات الموظفين وحقوقهم فيما يتعلق بالجزاء التأديبي⁽¹⁶⁾، وتتبلور أهم هذه المبادئ في المشروعية، وشخصية العقوبة، ووحدتها، وتناسبها، وسنتناول بشيء من الإيجاز هذه المبادئ تباعاً وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مبدأ مشروعية العقوبة الانضباطية

من المبادئ المهمة التي تحتل الصدارة في الفكر القانوني المعاصر مبدأ المشروعية أو سيادة القانون، إذ يحظى هذا المبدأ بأهمية بالغة خاصة في مجال العقوبات التأديبية⁽¹⁷⁾.

فإذا كان المبدأ المقرر في القانون الجنائي أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، فإن الشق الأول من هذا المبدأ في مجال الجريمة التأديبية يتسع للعديد من الرؤى ووجهات النظر، في ظل ما يساق من أن طبيعة النظام الإداري تنعكس حتماً على النظام التأديبي وتتطلب عدم تحديد الجرائم التأديبية على النحو المستقر والتميز الذي حدد بمقتضاه القانون الجنائي الجرائم الجنائية وعلى سند من أن ذلك يمكن النظام التأديبي أن يواجه تعدد وتنوع واجبات الوظائف العامة وتعدد اساليب العاملين في مخالفة هذه الواجبات

(14) ينظر: الدكتور وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية "دراسة مقارنة"، مطبعة الجامعة، القاهرة، 1998، ص108.

(15) ينظر: الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص54؛ والدكتور عبدالعظيم عبدالسلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص116.

(16) ينظر: الدكتور عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، المرجع السابق، ص41؛ واللواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص82.

(17) ينظر: الدكتور عبدالحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري، المجلد الأول، "مبدأ المشروعية، مجلس الدولة: تنظيمه - اختصاصه"، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1971، ص9.

وإثبات أفعال تتعارض مع مقتضياتها ولتتحقق المرونة للسلطة التأديبية سواء كانت السلطة الرئاسية أو المحكمة التأديبية⁽¹⁸⁾.

فضلاً عن أنه كان ذلك غير متوافر بالنسبة للشق المتعلق بشرعية الجريمة فإن الاتفاق في الرأي بالنسبة للشق الثاني من هذا المبدأ والمتعلق بالعقوبة التأديبية متحقق يقيناً ولا مناقشة أو جدال في شأنه، إذ تخضع العقوبة التأديبية لقاعدة لا عقوبة بغير نص⁽¹⁹⁾.

فالسطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص التي تصدر عنها القوانين، فذلك المجال مقصور عليها دون غيرها من السلطات الأخرى، وهو ما يعني أن أي سلطة عندما توقع عقاباً لفعل من الأفعال لم يجرمه القانون فإن ذلك العقاب يتسم بعدم المشروعية، فكل الأفعال التي تصدر من الأفراد لها نموذج مؤتم وموصوف في القوانين العقابية، ويحدد المشرع العقوبة من بين العقوبات التي يتضمنها القانون وذلك بين حدين أدنى وأقصى، وتقوم السلطة المختصة بالعقاب بتحديد الوصف القانون المؤتم للفعل وتوقع العقوبة المناسبة الواردة بالقانون.

ويقصد بمبدأ المشروعية العقوبة عدم جواز توقيع عقوبة تأديبية لم يرد بها نص وإلا كان الجزاء باطلاً، فلا تستطيع السلطة التأديبية أن توقع إلا العقوبات المنصوص عليها في لوائح الجزاءات، كما لا يجوز لها أن تبتدع عقوبة جديدة ولو كان ذلك عن طريق القياس على العقوبات التي حددها المشرع⁽²⁰⁾.

وفي القانون الإداري يعني مبدأ المشروعية سيادة القانون، أي أن تكون تصرفات الإدارة في نطاق أحكام القانون وعلى أساس منه، حيث يفرض هذا المبدأ التزاماً على الإدارة بكامل هيئاتها وفي جميع تصرفاتها، مضمونه عدم خرق القانون أو الخروج عليه سلباً أو إيجاباً، ولا شك أن هذا هو الضمان الأمثل لحماية حريات الأفراد وحقوقهم ومصالحهم، فالقانون يجب أن يحكم سلوك الأشخاص ليس فقط في علاقتهم بعضهم البعض وإنما كذلك في علاقتهم بهيئات الحكم في الدولة.

وترتيباً على ذلك فإن مبدأ مشروعية العقوبة بهذا المفهوم يساهم بدرجة كبيرة في ضبط العقوبة، وتحديد مداها، وأثرها في حقوق الموظف العام، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: "إن السلطة التأديبية وهي في سبيل موازنة المتهم عما يثبت في حقه من إتهام ينبغي أن تجازيه بإحدى العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر".

وإذا كانت السلطة التأديبية المختصة تترخص في تقدير الأفعال التي تتدرج في نطاق الأخطاء التأديبية فإن الأمر يختلف بالنسبة للعقوبة التأديبية حيث إنها ملزمة بأن توقع عقوبة قد حددها المشرع من قبل حيث يطبق بشأنها مبدأ "لا عقوبة إلا بنص" فلا تستطيع أن تستبدل بها غيرها مهما كانت الدوافع لأن مركز

(18) ينظر: الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص72.

(19) ينظر: الدكتور محمد انس جعفر - الدكتور أشرف انس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص344؛ والدكتور صبري محمد السنوسي، أحكام التقادم في مجال القانون العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص208؛ والدكتور محمود أبو السعود حبيب، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، الإيمان للطباعة، بدون تاريخ، ص87 وما بعدها.

(20) ينظر: الدكتور عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1979، ص92.

الموظف مستمد من القوانين مباشرة، فلا يجوز الاتفاق على عكسه⁽²¹⁾، وان كل عقوبة مخالفة للائحة العقوبات يجب إلغاؤها لمخالفتها لمبدأ "شرعية العقوبة"، وتختلف لائحة العقوبات باختلاف الأنظمة، فمن النادر وجود لائحة للعقوبات التأديبية من حيث النوع وترتيب الجزاء مشابهة للائحة عقوبات دولة أخرى، ولعل الاختلاف يرجع بالأساس للعوامل المختلفة التي تحكم نظام الوظيفة العامة في كل دولة من الدول⁽²²⁾.

وإذا كان من المسلم به أن مبدأ مشروعية العقوبة أصل من الأصول التي يقوم عليها النظام التأديبي المعاصر لكن ذلك الأصل لا يستقيم على إطلاقه بل يحده أصل آخر لا يقل عنه في الأهمية، وهو التسليم للسلطة التأديبية بحريتها في انتفاء العقوبة التأديبية التي توقعها من بين العقوبات المقررة قانوناً⁽²³⁾، فليس هناك إلزام في المجال التأديبي للسلطة التأديبية سواء كانت سلطة رئاسية أم سلطة قضائية بتوقيع عقوبة معينة بذاتها عن المخالفة التأديبية طالما أنه لا يوجد ارتباط في المجال التأديبي بين الجرائم والعقوبات بسبب عدم قيام المشرع بتقنين الجرائم التأديبية على سبيل الحصر مثلما فعل بالنسبة للعقوبات الجنائية⁽²⁴⁾، ولكن المشرع قد يلزم السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة معينة عن جريمة تأديبية محددة، وفي هذه الحالة تختفي حرية سلطة التأديب في اختيار العقوبة، وتتطابق سلطاتها في هذا الشأن مع سلطة القاضي الجنائي⁽²⁵⁾.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا في مصر التي أقرت فيها الالتزام بالعقوبات الواردة بالنص على سبيل الحصر، حكم المحكمة الإدارية العليا الذي رفض التسليم بشرعية عقوبة تخفيض الدرجة لأنها ليست من العقوبات التي حددها القانون، وشدد على ضرورة الأخذ بمبدأ شرعية العقوبة وتقول المحكمة في هذا الشأن "إن القانون رقم (210) لسنة 1951 في شأن موظفي الدولة وإن كان قد عد في المادة (84) منه الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين المنحرفين لكنه ليس من مقتضى ذلك إنزال أية عقوبة على الموظف متى تعدى أثرها إلى ما يعتبر جزاء آخر لم يرد بشأنه نص القانون، إذ إن الجزاء الإداري شأنه في ذلك شأن الجزاء الجنائي لا يوقع بغير نص ولا يطعن على ذلك بأن المحكمة إذا التزمت عقوبة معينة وأنزلتها بالموظف المنحرف فإن حكمها لا يعيبه شيء ما حتى ولو انصرف حكمها بطريق غير مباشر إلى ما يعتبر جزاء آخر لم يرد بشأنه نص، إذ العبرة دائماً في كل ما يختص بالجزاءات أن تكون مطابقة للقانون، سواء في ذلك ذات العقوبة الموقعة، أو آثارها المترتبة عليها، فإذا تجاوزت العقوبة تلك الحدود فإنها تكون على خلاف القانون وتكون بالتالي متعينة الإلغاء، وترتيباً على ذلك فإن عقوبة خفض الدرجة إذا ما وقعت على موظف من الدرجة الثامنة وكان من نتائجها نقل الموظف المذكور من سلك الموظفين الدائمين إلى الموظفين المؤقتين تكون مخالفة للقانون متعينة الإلغاء....." ⁽²⁶⁾.

(21) ينظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 232.

(22) ينظر: الدكتورة ملكية الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983، ص 73-74.

(23) ينظر: الدكتور عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1979، ص 92.

(24) ينظر: الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 158 وما بعدها.

(25) ينظر: الدكتور محمود أبو السعود حبيب، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 91.

(26) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 12 مارس سنة 1966، في الطعن رقم (1311)، لسنة (10) قضائية، القاعدة رقم (69)، ص 532.

وفي حكم آخر حديث للمحكمة ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرار الجهة الإدارية الصادر بنقل الموظف وذلك بسبب مبدأ عدم شرعية العقوبة وذلك لأن النقل لم يرد في العقوبات على سبيل الحصر حيث قالت المحكمة في تبرير حكمها "إن ذلك النقل لا يعتبر في حقيقته نقلاً مكانياً وإنما يعتبر في الواقع جزاء تأديبياً صدر بسبب ما نسب للطاعن من مخالفات، وقصد به الإمعان في عقابه بتوقيع جزاء لم يرد صراحة في الجزاءات المقررة قانوناً واستخدام النقل في غير الغرض الذي شرع من أجله وارتباط بالجزاء ارتباط الفرع، الأمر الذي يكون القرار المطعون فيه قد صدر بالمخالفة لأحكام القانون، مما يستوجب معه الحكم بإلغائه"(27).

فلا يجوز إضافة أنواع أخرى من العقوبات غير الواردة في النص ولو كان ما توقعه سلطات التأديب أخف من العقوبة المقررة حتى ولو تم ذلك برضاء الموظف، لأن مركز الموظف مستمد من القوانين فلا يجوز الاتفاق على خلافه(28).

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة التأديبية مقيدة بالقوانين السارية وقت ممارسة اختصاصها بالتأديب، ذلك أن الموظف يشغل مركزاً نظامياً يخضع للقوانين الجديدة(29)، ومعنى ذلك أنه إذا وقعت الجريمة التأديبية في ظل قانون يحدد عقوبات معينة ثم تغيير القانون بعد وقوع المخالفة وقبل الفصل فيها فأى القوانين تطبق، لا شك أن السلطة التأديبية مقيدة بالقوانين النافذة وقت ممارسة اختصاصها بالتأديب، فهي لا تستطيع أن توقع إلا العقوبات النافذة وقت استعمال اختصاصها بغض النظر عن العقوبات التي كانت قائمة وقت ارتكاب المخالفة(30).

المطلب الثاني

مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية

إن هذا المبدأ يعني أن هذه العقوبة لا تنال إلا الموظف المسؤول عن المخالفة الإدارية دون غيره، لأنه من الظلم والمجافاة للعدالة أن تنعكس الآثار الصادرة لها على غيره من الأشخاص، إذ لا يمكن أن يتحمل شخص جريمة ذنب ارتكبه شخص آخر(31).

ويخلص جوهر مبدأ شخصية العقوبة التأديبية، في أن ينحصر توقيعها على مقترف الاثم أو الجرم التأديبي، وعلى كل من ساهم سلباً أو إيجاباً في ارتكابه، فإذا كان سبب القرار التأديبي هو ارتكاب الفعل المؤثم إدارياً، سواء تم ذلك بصورة سلبية بامتناع الموظف عن القيام بعمل كان يتعين عليه القيام به، أو إتيانه عمل

(27) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 28 سبتمبر سنة 2010، في الطعن رقم (255)، السنة (43) قضائية.

(28) ينظر: الدكتور عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص428.

(29) ينظر: الدكتورة ملكية الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، المرجع السابق، ص75.

(30) ينظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص235.

(31) ينظر: الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص182؛ والدكتور محمد أحمد الطيب، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983، ص525؛ والمستشار ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية "الولاية والاختصاص"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص341؛ والدكتور مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1997، ص196 وما بعدها.

يحظر عليه ارتكابه، فإن إصدار قرار تأديبي في حق من لم يرتكب الفعل سلباً أو إيجاباً يجعل منه قراراً باطلاً لافتقاده لركن السبب⁽³²⁾.

ومبدأ شخصية العقوبة بصفة عامة مقرر في جميع المجالات العقابية جنائية أو تأديبية، فالأصل العام الراسخ والمقرر في شأن العقوبة سواء كانت جنائية أو تأديبية ألا يسأل الشخص إلا عن الأفعال التي تصدر منه فقط دون الأفعال التي تصدر عن غيره، ونجد هذا الأصل متأصلاً في أحكام الشريعة الإسلامية الغراء وما ورد نصه في قول الله عز وجل في محكم التنزيل (وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى) (33)، وقوله تعالى (قَالَ مَعَاذَ اللَّهِ أَنْ نَأْخُذَ إِلَّا مَنْ وَجَدْنَا مَتَاعَنَا عِنْدَهُ إِنَّا إِذًا لَطَّالِمُونَ) (34).

وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "ومن حيث إنه لما تقدم ولما كانت المسؤولية التأديبية شأنها في ذلك شأن المسؤولية الجنائية هي مسؤولية شخصية قوامها وقوع خطأ معين يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها يمكن نسبته إلى عامل محدد، ومن ثم فإن شيوع تلك المسؤولية وتعذر إسناد الخطأ إلى شخص محدد بالذات ينهض مانعاً من المسؤولية وسبباً للبراءة.

ومن حيث أن الحكم المطعون فيه وهو بصدد مساءلته المحالين الخامس والسابع والثامن والعاشر والحادي عشر والثاني عشر قد استظهر عدم اطمئنان المحكمة إلى أقوال أعضاء لجنة الجرد المشكلة بقرار مدير عام الشؤون الصحية لفحص أعمال صيدلية الإسعاف وكذا أقوال المشرف على حسابات تلك الصيدلية فيما قرره جميعهم من مسؤولية المذكورين بالتضامن عن حدوث العجز في الأدوية والمستلزمات الطبية بالصيدلية إزاء طبيعة أعمالهم بها وأوقات العمل فيها، ومن ثم فإن عدم الاطمئنان إلى تلك الأقوال ينسحب أيضاً على مسؤولية الطاعنين عن ذلك العجز وبالتالي لا يسوغ أن يركن إلى شهادتهم بتلك المسؤولية التضامنية لترتيب مجازاتهم، وبخاصة أن أسباب عدم الاطمئنان إليها قائمة في حق الباقيين كذلك في ضوء تعاقب العمل بالصيدلية على مدار اربع وعشرين ساعة يومياً وافتقار العاملين بها إلى السيطرة الفعلية والدائمة على الأدوية والمستلزمات الطبية الموجودة بالصيدلية، الأمر الذي ينتهي إلى وجوب تبرئتهم مما أسند إليهم من اتهام"⁽³⁵⁾.

ومع هذا فإنه من الناحية الواقعية لا تقف آثار العقوبة عند شخص الجاني أو المخالف بل قد تمتد لتصيب غيره أدبياً أو مادياً، وهذا يسري في المجال الجنائي والتأديبي، فالعقوبة الجنائية أو التأديبية من شأنها أن تسيء إلى أسرة المخالف وذويه، كما أن العقوبة المالية كالغرامة أو الخصم من المرتب أو غير ذلك تؤثر على أسرة المخالف وعلى دخلها⁽³⁶⁾.

(32) ينظر: الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الدفوع الإدارية في دعاوى الإلغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص333.

(33) سورة الانعام، الآية رقم (164).

(34) سورة يوسف، الآية رقم (79).

(35) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، بتاريخ 11 يوليو سنة 1992، في الطعون رقم (480-513-515)، لسنة (35) قضائية.

(36) ينظر: الدكتور عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، المرجع السابق، ص69؛ واللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص557.

ولهذا يرى البعض للحد من امتداد الآثار الضارة التي تلحق بالغير من الأبرياء بسبب الجزاءات الموقعة على ذويهم تبني سياسة تفريد العقوبات⁽³⁷⁾ المعمول بها في القانون الجنائي وتطبيقها في المجال التأديبي حيث يتم بمقتضاها توقيع العقوبة على شخص الجاني في ضوء وضعه وظروفه الوظيفية والاجتماعية الخاصة، وأن يتم انتقاء الجزاء التأديبي بحيث يكون مجدياً أكثر من غيره من الجزاءات في تقويم ذلك الشخص⁽³⁸⁾.

وقد استظهرت المحكمة الإدارية العليا في مصر أيضاً هذا المبدأ وتواترت أحكامها في التأكيد عليه بقولها "إن المبدأ العام الحاكم للتشريع العقابي، سواء كان جنائياً أو تأديبياً، هو أن المسؤولية شخصية، وكذلك العقوبة شخصية، وهذا المبدأ يجد أصله في الشرائع السماوية، وبصفة خاصة في الشريعة الإسلامية، ومن ثم فهو أصل عام من أصول المسؤولية العقابية، تردده دساتير الدول المتمدينة القائمة على سيادة القانون، وقد ألتزمت به صراحة أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة"⁽³⁹⁾.

ويذهب البعض⁽⁴⁰⁾ إلى القول بأن هنالك استثناء وحيد على مبدأ شخصية العقوبة التأديبية يجد سنده فيما نصت عليه المادة (78) الفقرة (ثانياً) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (47) لعام 1978 م على أن "لا يعفى العامل من الجزاء التأديبي استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة التأديبية كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس رغم - قيام الموظف المرؤوس - بتنبهه كتابة إلى أن الأمر الصادر منه يتضمن بين طياته مخالفة تأديبية، فإذا تحقق ما المرؤوس الذي نفذ هذا الأمر".

وعلى هذا فإن الموظف في هذه الحالة رغم ارتكابه للخطأ الوظيفي لكن المشرع لا يحمله شخصياً نتيجة خطئه وإنما ينقل تبعية هذا الخطأ إلى شخص الرئيس مصدر الأمر⁽⁴¹⁾.

وقد اعتبر البعض أن ذلك ليس استثناء من مبدأ شخصية العقوبة، وإنما هو أمر يتعلق بمدى صحة إسناد تلك المخالفة سواء قام بها الرئيس أو المرؤوس، فإذا ما صح إسناد تلك المخالفة سواء قام بها الرئيس أو المرؤوس فإن الجزاء يوقع بصورة شخصية على المخالف وهو الرئيس، لأن المرؤوس لا يعد مخالفاً طالما تفيد بما نص عليه القانون عن طريق تنبيه الرئيس كتابة بأن الأمر صادر إليه يعد مخالف يعاقب عليها القانون، فالعقوبة لا تأتي إلا بعد اتخاذ إجراءات وضوابط قانونية محددة من ضمنها نشوء المسؤولية تجاه الفعل المخالف، والقانون قد حدد أن مصدر الأمر أي الرئيس هو المسؤول، وبالتالي يستحق العقوبة بسبب الفعل المخالف الذي أمر بتنفيذه، كما أن هدف المشرع من وراء ذلك إلى التوفيق بين واجب الطاعة المفروض على المرؤوس وحدود مسؤوليته عن العمل الذي يقوم به⁽⁴²⁾.

(37) يقصد بتفريد العقوبة في القانون الجنائي هو تحديد العقوبة الواجب فرضها على الجاني بمقابل الجريمة التي اقترفها و هو على ثلاثة أنواع التفريد التشريعي والتفريد القضائي و التفريد الإداري أو العقابي.

(38) ينظر: الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص183 وما بعدها.

(39) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، بتاريخ 25 يناير سنة 1989، في الطعن رقم (1154)، لسنة (33) قضائية.

(40) ينظر: الدكتور مجدي مدحت النهري، الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص407.

(41) ينظر: الدكتور عادل الطبطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، كلية القانون، جامعة الكويت، 1983، ص396؛

والدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص184.

(42) ينظر: الدكتور علي أمين عيسى، التأديب في الشرطة "دراسة تطبيقية مقارنة على ضباط الشرطة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، أكاديمية الشرطة المصرية، 2002، ص223.

المطلب الثالث

مبدأ التناسب بين العقوبة الانضباطية والمخالفة

العقوبة في ذاتها ليست غاية، بل هي وسيلة لتحقيق غاية انتظام المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام، ولكي يتحقق ذلك يتعين أن تكون العقوبة الانضباطية متناسبة مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف العام، أي التناسب بين سبب القرار ومحلّه، فهي تقوم على عنصرين هما السبب والمحل، وفي المجال التأديبي تعني التناسب بين الذنب الإداري أي "السبب" وبين العقوبة ومقدارها أي "المحل"، فهي أقرب إلى عملية حسابية بسطها الذنب المقترف ومقامها خطورة العقوبة، وحاصلها تناسب القرار أو عدم تناسبه⁽⁴³⁾.

إن الأخذ بمبدأ التناسب في مجال القانون التأديبي يعني بأنه يتعين على السلطة التأديبية أن توقع العقوبة التي تقدر ملاءمته لمدى جسامة الذنب الإداري، بغير مغالاة في الشدة، ولا إسراف في الرأفة تجاه الموظف المخالف لأن كلا الأمرين يضر بالمصلحة العامة⁽⁴⁴⁾، وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "ومن حيث التناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الذي يوقع عنها إنما يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة وفقاً للظروف والملابسات المكونة لإبعادها بعيداً عن الإفراط في اللين أو الإسراف في الشدة، ومؤدى ذلك أن جسامة العمل المادي المشكل للمخالفة التأديبية إنما ترتبط بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها بحيث لا تتساوى المخالفة القائمة غفلة أو عدم تبصر بتلك القائمة على عمد الهادفة إلى غاية غير مشروعة"⁽⁴⁵⁾.

ولذلك فإن المبدأ المسلم به هو أن السلطات التأديبية سواء أكانت رئاسية أو شبه قضائية أو قضائية تستقل بمفردها بتقدير مدى هذا التناسب وفقاً للظروف المعروضة أمامها، وهي في سبيل ذلك تملك حرية التقدير بما يحقق التوازن بين توفير الضمان للموظفين أو العاملين وبين ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراب، وإذا كانت معظم النظم التأديبية قد سلمت بشرعية العقوبة ووجود قائمة للعقوبات التأديبية، فإن عدم سريان مبدأ شرعية المخالفات التأديبية حتى الآن جعل مبدأ التناسب بين الخطأ والعقوبة ضرورة ملحة وعادلة لإيجاد التوازن المنشود بين الفاعلية والضمان.

والاختصاص التقديري الواسع للسلطات التأديبية في اختيار العقوبات المتناسبة مع المخالفة المرتكبة يرجع إلى عدم تقنين المخالفات التأديبية.

والمقصود بتقنين المخالفات التأديبية هو حصر المخالفات التي يعاقب عنها تأديبياً وتحديد جزاء لكل منها، وقد تكون العقوبة حد جزائي واحد، وكما قد يكون لها حد أقصى وحد أدنى، وهذا هو مسلك المشرع

(43) ينظر: الدكتور عبدالفتاح عبدالحميد عبد البر، المسؤولية المدنية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص463.

(44) ينظر: الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص203.

(45) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، بتاريخ 4 مايو سنة 2006، في الطعن رقم (4800)، لسنة (46) قضائية.

الجنائي الذي قام بحصر وتحديد الجرائم الجنائية في ضوء مخالفة الواجبات وانتهاك الحقوق والحريات التي أقرها الدستور أو حددتها القوانين المختلفة.

وقد ثار جدل بين الفقهاء حول تقنين المخالفات الانضباطية ففريق يعارض التقنين ويعرض الاسانيد التي تيرر وجهة نظره، وفريق آخر يؤيد هذا التقنين ويقدم الحجج التي تعزز رأيه.

أولاً: الفقه المعارض لتقنين المخالفات الانضباطية.

ذهب أغلب الفقه الإداري⁽⁴⁶⁾ إلى عدم تقنين المخالفات الانضباطية وفقاً لما عليه الحال في قانون العقوبات، وأن جهة الاختصاص الانضباطي أياً كانت غير مقيدة بجرائم محددة وثابتة، بل أن لها سلطة تقديرية في تقييم الفعل المنسوب للموظف، هل يمثل مخالفة انضباطية أم لا.

ويتجه معظم الفقه إلى رفض فكرة التقنين المخالفات الانضباطية وذلك استناداً إلى المبررات التالية:

أن القول بمحاولة تقنين المخالفات التأديبية محاولة سطحية وقليلة الفائدة كون معظم واجبات الموظف العام مستمدة من مركز الموظف القانوني ومن الطبيعة المختلفة لكل مرفق على حدة وما يؤديه من خدمات للمواطنين، وبالتالي فإن هذا التقنين سيصبح مع مرور الزمن غير معبر عن الحقيقة أو غير ممكن تنفيذه.

استحالة عملية التقنين وذلك لعدم إمكانية صياغ واجبات الموظفين في عبارات محددة ومنضبطة، حتى يتسنى بذلك ربطها بعقوبات معينة، وذلك لأن المصطلحات والأفكار المستقلة في مجال التأديب ما تزال غير محددة كالالتزامات المتعلقة بقواعد الشرف المنظمة لكيفية أداء العمل، فمن الصعب صياغتها في قوالب جامدة لأنها واجبات شبه أخلاقية.

إن فكرة التقنين ستؤدي إلى تعطيل سلطة التأديب وابعادها، عن تحقيق أهدافها، لأن سلطة التأديب لن يكون بوسعها عقاب الموظفين إلا عن أخطاء سبق وضعها وتحديد عناصرها مقدماً على النحو المقرر في قانون العقوبات.

ثانياً: الفقه المؤيد لتقنين المخالفات الانضباطية.

يرى جانب آخر من الفقه الإداري⁽⁴⁷⁾ ضرورة تقنين المخالفات الانضباطية وإن كان الأمر صعباً إلا أنه ليس مستحيلًا، ولذا يمكن إخضاع واجبات الموظفين القابلة للتغيير بطبيعتها لقواعد عامة حتى تشكل تشريعاً قانونياً للانضباط ويستند أنصار هذا الرأي للأسباب التالية:

(46) ينظر: الدكتور عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص79؛ والدكتور محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص99؛ والدكتور محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1973، ص207؛ والدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص479؛ والدكتورة زهرة عبدالوهاب حمود، التأديب في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983، ص63.

(47) ينظر: الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص66؛ والدكتور نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص152؛ والدكتور محمد أحمد هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1982، ص505؛ والدكتور عبدالقادر الشخلي، السياسة السلمية في تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر،

إن عملية تقنين المخالفات التأديبية تؤدي إلى تبصير الموظفين وتعليمهم بواجبات مناصبهم وما العقوبات التي ستقع عليهم حال مخالفتها من جهة، ومن جهة أخرى تعود الفائدة على جمهور المتعاملين مع الإدارة ليعرفوا مستوى الخدمة التي يلتزم الموظف بتقديمها إليهم وبحدود سلطات الموظف واختصاصاته.

إن تحديد المخالفات التأديبية يدعم فاعلية التأديب، إذ يجعل الإدارة على بيئة كافية بما يعرقل سير التنظيم الإداري، حتى يتسنى لها بسهولة تطبيق العقوبة المناسبة.

إن تحديد المخالفات التأديبية يحقق مزيداً من الضمانات للموظفين أو للعاملين ذلك أن ترك الحرية للإدارة في تحديد المخالفة التأديبية واختيار العقوبة وفقاً لتقديرها ينطوي على استبداد وتعسف في كثير من الحالات، ومن ثم فإن وصف وترتيب الواجبات والمخالفات الوظيفية ينطوي على بعض الأمن والطمأنينة للموظف محل التأديب.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في مصر على مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة في أكثر من حكم نذكر منها ما جاء بحكمها بتاريخ 3 فبراير عام 1996م بالقول "إن شرعية الجزاء جنائياً كان أم تأديبياً أم مدنياً، لا يمكن ضمانها إلا إذا كان متناسباً مع الأفعال التي أثمها المشرع أو منعها"⁽⁴⁸⁾.

فعندما تمارس السلطات التأديبية حقها في اختيار العقوبة تجاه الموظف المخالف من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون، فإنه يتعين عليها أن تبني اختيارها على أسانيد موضوعية بعيداً عن التحكم والهوى، وأن تختار العقوبة التي تتناسب نوعاً ومقداراً مع درجة خطورة وجسامة الجريمة التأديبية المقترفة، إذ ينبغي أن تكون العقوبة الموقعة خالية من الإسراف في الشدة، أو الإمعان في الرأفة وإلا اختل هذا التقرير وجاء مشوباً بالغلو أو عدم الملاءمة الظاهرة.

وقد اهتمت المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا الشأن حيث بسطت رقابتها على مناسبة الجزاء التأديبي وملاءمته، وفي تقرير هذا الاتجاه تقول المحكمة: "ليست كل عقوبة منصوص عليها يمكن أن توقع على العامل، بل يتعين اختيار العقوبة التي تتلاءم مع الوضع الوظيفي والتي تكون متناسبة مع ما ارتكبه العامل من المخالفات، عقوبة الخفض إلى وظيفة من الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بالنسبة للمدرس المساعد أو المعيد، تعني خفض وظيفة المدرس المساعد إلى وظيفة المعيد واستحالة تحديد الوظيفة التي يخفض إليها المعيد - هذه العقوبة لا تنفق مع الوضع الوظيفي لمن يشغل درجة علمية"⁽⁴⁹⁾.

ونظرية الغلو في قضاء مجلس الدولة المصري لها وجهان، فإما أن يكون عدم التناسب بين الجزاء والمخالفة راجعاً إلى الإفراط في الشدة، أو أن يكون بسبب الإمعان في الرأفة"⁽⁵⁰⁾.

وقد بلغ التطور القضائي لمجلس الدولة المصري إلى أقصى مداه وهو بصدد رقابة التناسب بين الجزاء والمخالفة، بأن قامت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء الجزاء التأديبي الذي يشوبه غلو وتوقيع الجزاء

عمان، 1983، ص17؛ والدكتور عبدالفتاح مراد، المسؤولية التأديبية للقضاة و أعضاء النيابة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1993، ص165.

(48) ينظر: حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، بتاريخ 3 فبراير سنة 1996، في الطعن رقم (33)، لسنة (16) قضائية.

(49) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، بتاريخ 4 مايو سنة 1991، في الطعن رقم (3619)، لسنة (36) قضائية.

(50) ينظر: الدكتور محسن غالب عبدالله، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، المرجع السابق، ص149.

المناسب على الموظف المخالف، وبذلك تكون المحكمة قد أحلت ذاتها محل الجهة الإدارية في توقيع الجزاء المناسب، مما يعد استثناء من المبدأ الذي يقضي بعدم جواز توجيه أمر إلى الجهة الإدارية أو الحل محلها⁽⁵¹⁾.

خلاصة القول: إذ إن المستقر عليه فقهاً وقضاءً هو خضوع العقوبة الانضباطية لمبدأ التناسب بينها وبين المخالفة الانضباطية، وأن السلطة الانضباطية وإن كان لها حرية تقدير العقوبة التي توقع على الموظف المخالف، إلا أن ذلك مرهون بعدم الغلو والإسراف في العقاب أو الرأفة فيه، فلا بد أن تكون العقوبة الموقعة متناسبة مع الجريمة أو الذنب الإداري الذي ارتكبه الموظف العام، وهذا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في العراق على "أن المخالفة المنسوبة إلى المعترض والمتمثلة بعدم تنبيه المدير العام إلى مخالفة موافقته للتعليمات لا ترقى إلى مستوى مخالفة المدير العام الذي أعطى الموافقة على التجهيز دون مراعاة التعليمات وآليات التجهيز وهو الأولى باتباعها والتقيدها باعتبارها القائد الإداري والمسؤول الأول عن فرض القانون ومراقبة تطبيقه تطبيقاً سليماً، مما يجعل العقوبة المفروضة بحق المعترض بحدود مسؤوليته الإدارية وتسلسله في مواقع المسؤولية، شديدة وغير متناسبة مع المخالفة المنسوبة إليه، لذا قرر نقض الحكم بتخفيض العقوبة إلى عقوبة تنزيل درجة"⁽⁵²⁾.

وكذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في العراق "خفض العقوبة إذا كانت شديدة لا تتناسب مع المخالفة المرتكبة"⁽⁵³⁾.

المطلب الرابع

مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية

ويقصد بمبدأ وحدة العقوبة الانضباطية ألا يعاقب الموظف المخطئ عن ذات فعله مرتين، وهذا المبدأ مرتبط بمبدأ شرعية العقوبة ويعتبر من أهم النتائج التي رتبها الفقه والقضاء على مبدأ شرعية العقاب، بل هناك من الفقهاء من اعتبرها من المبادئ العامة للقانون⁽⁵⁴⁾.

ويعد مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة من المبادئ الأساسية في النظام التأديبي، وهو مبدأ مأخوذ من النظام العقابي الذي يحظر العقاب على فعل واحد أكثر من مرة⁽⁵⁵⁾.

لذلك فإن قاعدة عدم جواز العقاب عن ذات الفعل مرتين تطبق في المجال التأديبي بذات الصورة المعمول بها في المجال الجنائي⁽⁵⁶⁾، وسبب ذلك أنه يحكم التجريم والعقاب في مجال التأديب كغيره من

(51) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، بتاريخ 22 فبراير سنة 1992، في الطعن رقم (1082)، لسنة (36) قضائية.

(52) ينظر: قرار مجلس الدولة العراقي بصفتها التمييزية، بتاريخ 2010/4/7، رقم (142/انضباط- تمييز/2010).

(53) ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، بتاريخ 2015/2/5، رقم (49/قضاء الموظفين/تمييز/2014).

(54) ينظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص263.

(55) ينظر: الدكتور محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنعة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص70 وما بعدها

(56) ينظر: الدكتور خالد عبدالفتاح، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الطبعة الأولى، 1994، ص176.

المجالات العقابية، كما هو مستقر فقهاً وقضاءً مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات المنصوص عليه في الدستور⁽⁵⁷⁾.

وتستند قاعدة عدم جواز ازدواج الجزاء التأديبي إلى أن اعتبارات العدالة ومصلحة الوظيفة العامة تقتضي الاكتفاء بتوقيع عقوبة واحدة تتناسب مع المخالفة المرتكبة، وأن مسؤولية الموظف المخطئ يجب أن تنحصر في نطاق خطئه، بحيث يطمئن إلى أنه لن يتعرض لتوقيع عقاب آخر عن خطأ سبق مجازاته عنه، فضلاً عن أن الخروج على هذه القاعدة يعد اعتداء على نهائية قرارات العقوبات التي تصدرها السلطات التأديبية المختصة⁽⁵⁸⁾، وكذلك فإن السلطة التأديبية التي توقع الجزاء الأول تستنفذ ولايتها بفرض الجزاء، فالجزاء التأديبي الذي وقع أولاً – أيًا كانت طبيعته – يجب ما عداه مادام قد وقع طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة⁽⁵⁹⁾.

ويتأسس الالتزام بعدم تعدد الجزاءات التأديبية عن مخالفة واحدة، على أصل امتناع عقاب الموظف عن فعل واحد أكثر من مرة، وهو أصل يستقر على حكمة بالغة، ذلك أن الجزاء تتحقق غايته بمجرد إنزاله على الموظف المخالف، وبذلك يكون قد نال جزاءه، فإن عوقب مرة أخرى عن ذات الفعل فإن هذا يعد إفراطاً في العقاب ليس له ما يبرره، وخرفاً للتناسب لا مسوغ له، ويعد حظر تعدد الجزاء التأديبي عن الفعل الواحد ضماناً تأديبية هامة للموظف، على اعتبار أنه طالما استنفذت السلطة التأديبية اختصاصها بمعاقبة الموظف عن المخالفة التأديبية، فلا يجوز استخدام هذه السلطة مرة أخرى لذات المخالفة، لأم مؤدى ذلك الاعتداء على مبدأ نهائية العقوبة التأديبية وحجيتها، وهو من المبادئ المستقرة في نطاق التأديب وكافة المجالات العقابية.

ولا شك أن تكرار الجزاء عن الفعل الواحد أمر يؤدي العدالة، لما فيه من انتهاك لأبسط المبادئ التي تحكم المسؤولية العقابية، وقد أخذ المشرع العراقي صراحة بمبدأ وحدة العقوبة الانضباطية، حيث نصت المادة (20) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لعام 1991 م المعدل على أنه "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد مرتين".

وتأسيساً على أهمية هذا المبدأ فقد قضت المحكمة الدستورية في مصر بدستوريته حيث قالت أن "مبدأ عدم جواز معاقبة الشخص مرتين عن فعل واحد من المبادئ التي رددتها النظم القانونية على اختلافها، ويعتبر جزءاً من الحقوق الأساسية التي تضمنتها الاتفاقات الدولية لكل إنسان، ويخل إهداره بالحرية الشخصية التي يعتبر صونها من العدوان ضماناً جوهرية لأدمية الفرد ولحقه في الحياة، ذلك أن الجريمة الواحدة لا تزر وزرين، وباستيفاء من ارتكبها للعقوبة المقررة لها، وهي عقوبة لا يفرضها المشرع جزافاً، وإنما يفرد لكل جريمة العقوبة التي يرتئها مناسبة لها، فإن الحق في القصاص يكون قد بلغ غاية الأمر فيه، وقد جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن خضوع الدولة للقانون محدد على ضوء مفهوم ديمقراطي مؤداه ألا تخل التشريعات بالحقوق التي يعتبر التسليم بها في الدول الديمقراطية مفترضاً أولياً لقيام الدولة القانونية، وضمنة

(57) ينظر: الدكتور سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2005، ص346.

(58) ينظر: الدكتور محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص93؛ والدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص192.

(59) ينظر: الدكتور رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص133.

أساسية لصون حقوق الإنسان وكرامته وشخصيته المتكاملة، ويندرج تحتها طائفة من الحقوق، وتعتبر وثيقة الصلة بالحرية الشخصية التي كفلها الدستور في مادته الحادية والاربعين واعتبرها من الحقوق الطبيعية التي لا تمس ومن بينها لا تكون الخصومة أو متضمنة معاقبة الشخص أكثر من مرة على فعل واحد⁽⁶⁰⁾.

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن حظر ازدواج العقوبات التأديبية من المبادئ العامة للقانون والتي تطبق حتى في حالة عدم وجود النص الذي يقرها⁽⁶¹⁾.

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري في مصر على تقرير هذا المبدأ الهام في نطاق المساءلة التأديبية، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا "أنه من المبادئ المقررة في قضاء هذه المحكمة أنه بصدر القرار التأديبي تكون السلطة التأديبية الرئاسية قد استنفذت سلطتها التقديرية في تقدير الذنب الإداري والجزاء الملائم له، ولا يسوغ لتلك السلطة أو سلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء التأديبي عن ذات المخالفة التأديبية لذات العامل الذي سبق مجازاته، لأن العلة تتحقق بمجرد توقيع الجزاء التأديبي صحيحاً قانوناً على العامل، إذ بذلك تصل المسؤولية التأديبية للعاملين إلى غايتها القانونية، ولا يجوز بعد ذلك مباشرة السلطة التأديبية على ذات العامل لذات الفعل الذي جوزي عنه، حيث ترتبط ولاية التأديب وجوداً وعدمياً مع الغاية المستهدفة منه، وهي مجازاة العامل عما يثبت إسناده قبله من جرائم تأديبية تحقيقاً للانضباط الإداري، ومن ثم فإن تكرار مجازاة العامل تأديبياً عن ذات المخالفة التأديبية فضلاً عن انعدام سنده القانوني يعد مخالفاً للنظام العام الجزائي لإهداره لسيادة القانون"⁽⁶²⁾.

وقد ذهب القضاء العراقي إلى عدم معاقبة الموظف بأكثر من عقوبة عن ذات الفعل، ونجد ذلك في قرار له "أن المعارض كان قد أعترض على عقوبات التوبيخ الثلاث الموجهة إليه وعن أعمال يختلف العمل الواحد منها عن البعض الآخر من حيث طبيعة العمل ولا تجمع بينهما رابطة مشتركة"⁽⁶³⁾.

ونجد في قرار آخر "ويرى المجلس (محكمة قضاء الموظفين حالياً) أنه وجهت عقوبتين إلى المعارض عن فعل واحد وهذا خلاف المادة (20) من القانون ... والعقوبتان هما التوبيخ والعزل ..."⁽⁶⁴⁾، مما يدل أن هذا المبدأ يسود أحكام القضاء العراقي من خلال رقابته، ودوره في تحقيق العدالة والتوازن في فرض العقوبة مما ينسجم مع مبدأ الملاءمة.

⁽⁶⁰⁾ ينظر: حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2 يناير سنة 1993، القضية رقم (3)، لسنة (10) قضائية، مجموعة المحكمة الدستورية العليا، الجزء الخامس، المجلد الثاني، ص103.

⁽⁶¹⁾ C.E. 23 Avril 1958, Cne de petit quevilly, A.J.D.A, 1958, 11, P.383.

أشار إليه الدكتور سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص348.

⁽⁶²⁾ ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 28 نوفمبر سنة 1998، الطعن رقم (159)، لسنة (42) قضائية.

⁽⁶³⁾ ينظر: قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً)، رقم القرار (2000/118) في 2000/8/6، الاضبارة رقم (2000/13).

⁽⁶⁴⁾ ينظر: قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً)، رقم القرار (1999/73) في 1999/4/29، الاضبارة رقم (1998/44).

وأكد مجلس الانضباط العام مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) قراره المرقم (996/36) في 1996/2/23 على أنه "إذا لم تجد وقائع تبرر توجيه عقوبة جديدة فلا يجوز فرض هذه العقوبة"⁽⁶⁵⁾.

وفي قرار آخر رقم (996/56) في 1996/2/27 على أنه "لا يجوز فرض عقوبة انضباطية أخرى على الفعل نفسه الذي استوفى عقوبته"⁽⁶⁶⁾.

المطلب الخامس

مبدأ عدم رجعية العقوبة الانضباطية

ومقتضى هذا المبدأ أن العقوبة الانضباطية لا يرتب أثره إلا من تاريخ توقيعه، ولا يجوز مطلقاً أن تمتد هذه الآثار إلى وقت سابق، وليس ذلك إلا تطبيقاً لما تقضي به المبادئ القانونية العامة من عدم رجعية القرارات الإدارية الفردية⁽⁶⁷⁾.

ويقصد به في عبارة مبسطة، عدم جواز تطبيق الآثار المترتبة على توقيع الجزاء التأديبي، إلا اعتباراً من تاريخ توقيع ذلك الجزاء دون امتدادها إلى تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية، أو إلى أي تاريخ آخر سابق على تاريخ توقيع الجزاء، ونتيجة لذلك فإنه لا يكون باستطاعة السلطة التأديبية المختصة توقيع العقوبات التأديبية الداخلة في اختصاصها بأثر رجعي، أي قبل تاريخ إصدارها مهما كانت درجة جسامة الخطأ المرتكب أو ضالة الفترة الزمنية المنقضية على ارتكابه⁽⁶⁸⁾.

بل إنه حتى في الحالات التي يلغى فيها الجزاء لعيب في الشكل لا يجوز – عند العودة إلى توقيعه من جديد على الوجه الصحيح – إعطاؤه أثراً رجعياً يترد إلى تاريخ توقيع الجزاء الملغى، فإذا وقع الجزاء بالمخالفة لذلك كان باطلاً فيما تضمنه من أثر رجعي⁽⁶⁹⁾.

(65) ينظر: قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم (996/36) في 1996/2/23، مجلة التدوين القانوني، العدد الثالث، السنة الأولى، 1962، ص162.

(66) ينظر: قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم (996/56) في 1996/2/27، مجلة التدوين القانوني، العدد الأول، السنة الخامسة، 1966، ص150.

(67) ينظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012، ص558؛ والدكتور عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص277، والدكتور عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص436، والدكتور محمد احمد الطيب، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983، ص526؛ والدكتور محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 2012، ص561.

(68) ينظر: الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص187؛ والدكتور مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، 1979، ص448.

(69) ينظر: الدكتور رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، المرجع السابق، ص140.

ويعد مبدأ عدم رجعية العقوبة الانضباطية من المبادئ العامة للقانون، بحسبانه تطبيقاً للقاعدة العامة القائلة بعدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية إعمالاً للأثر المباشر للقانون⁽⁷⁰⁾.

كما نصت المادة (66) من الدستور المصري لعام 1971 م على ذات المبدأ بقولها "لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون".

كما أن مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي قد تأكد من خلال الكثير من الأحكام القضائية، من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها : "إن إقامة الدعوى أمام المحكمة التأديبية في ظل العمل بالقانون رقم (58) لسنة 1971 وصدور القانون رقم (47) لسنة 1978 بنظام العاملين المدنيين بالدولة أثناء نظر الدعوى التأديبية يجعله هو الواجب التطبيق ويترتب على ذلك أن حكم المحكمة التأديبية بتوقيع عقوبة اللوم، باعتبار المتهم يشغل وظيفة من الفئة الثانية طبقاً للجدول الملحق بالقانون رقم (58) لسنة 1971 هو غير صحيح، ذلك أن جزاء اللوم والتنبيه يقتصر توقيعها على شاغلي الوظائف العليا وقت صدور الحكم، ومن ثم فلن يعد من الجائز بعد صدور القانون رقم (47) لسنة 1978 توقيع عقوبة اللوم على المتهم الذي يشغل وقت صدور الحكم وظيفة من الفئة الثانية"⁽⁷¹⁾.

وكذلك نص الدستور العراقي لعام 1970 (الملغي) على مبدأ عدم رجعية العقوبة الانضباطية في المادتين (21) الفقرة (ب) والمادة (167) الفقرة (ب) والتي تقول: "ليس للقوانين أثر رجعي إلا إذا نص على خلاف ذلك ولا يشمل هذا الاستثناء القوانين الجنائية.....".

ويستثنى من مبدأ عدم رجعية العقوبة الانضباطية ثلاثة استثناءات أساسية، تقرر أولهما بنص في القانون، وثانيهما مستمد من التطبيق العملي، وثالثهما من تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مجال العقاب الانضباطي، ونتولى فيما يلي بيان هذه الاستثناءات:

1- الاستثناء القانوني.

يتعلق هذا الاستثناء بحالة توقيع جزاء الفصل من الخدمة أو الإحالة إلى المعاش، بالنسبة للموظف الموقوف عن العمل، اعتباراً من تاريخ صدور قرار وقفه وليس من تاريخ توقيع جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش، وتبرير هذا الاستثناء هو أن الموظف الموقوف عن العمل تكف يده بالفعل عن ممارسة عمله الوظيفي اعتباراً من لحظة إيقافه، وليس فقط من تاريخ صدور الجزاء التأديبي بوقفه عن العمل أو إحالته إلى المعاش⁽⁷²⁾.

2- الاستثناء العملي.

يعد هذا الاستثناء مستمداً من الاعتبارات العملية المتعلقة بتوقيع الجزاءات التأديبية وتبرير هذا الاستثناء أن السماح بسرمان آثار القاعدة المترتبة على الجزاء التأديبي بأثر رجعي على الماضي قد يؤدي إلى تحقيق مصلحة للموظف، كما لو كانت هذه القاعدة التي ستسري بأثر رجعي ستؤدي إلى خفض أو إلغاء الجزاء الذي تم توقيعه.

(70) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 15 مايو سنة 1965، في الطعن رقم (702)، لسنة (10) قضائية.

(71) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 15 يونيو سنة 1985، في الطعن رقم (965)، السنة (29) قضائية.

(72) ينظر: المادة (83) من القانون رقم (47) لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين بالدولة في مصر.

3- الاستثناء القضائي.

ويتعلق هذا الاستثناء بما يصدر من قرارات إدارية تنفيذاً للأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء، والقرارات الساحبة للقرارات الإدارية السابق صدورها، فمثل هذه القرارات يمكن السماح بسريانها بأثر رجعي، طالما أن سريانها بأثر رجعي لن يمس الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية المستقرة التي ترتبت قبل صدورها، ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن ما ذهبت إليه في حكم من أحكامها حيث قالت "إن إنزال عقوبة معينة مشروط بأن تكون هذه العقوبة واردة في القانون النافذ وقت توقيع العقوبة بغض النظر عن القانون الواجب التطبيق في تاريخ ارتكاب المخالفة وذلك تطبيقاً لقاعدة الأثر الفوري والمباشر للقانون"⁽⁷³⁾.

الخاتمة

من خلال التحليل والدراسة فإننا توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات وذلك على النحو الآتي:

النتائج.

- 1- إن العقوبة التأديبية جزاء أدبي ومادي يجب أن يلحق الموظف في وضعه الوظيفي ولا يصيب الموظف في شخصه أو حريته أو أمواله الخاصة
- 2- يجب أن يكون إيقاع العقوبة التأديبية بهدف تحقيق الغاية منها وهي الزجر والردع من أجل المحافظة على سير العمل بانتظام واطراد لا أن تكون من أجل التنشفي والانتقام واستعمال السلطة.
- 3- يجب أن تلتزم السلطة التأديبية بإيقاع العقوبة التي نص عليها المشرع ولا تحيد عن مبدأ المشروعية كما يجب عليها أن لا توقع أكثر من عقوبة على الموظف في المخالفة الواحدة وتراعي التناسب بين المخالفة والجزاء وتحقيق مبدأ المساواة حال إيقاع العقوبات بما يحقق العدالة بين الموظفين.

التوصيات.

- 1- نشر الثقافة القانونية بين الموظفين العاملين في الدولة وعلى كل المستويات من خلال لقاء المحاضرات والدورات التخصصية وتوزيع مذكرات تحوي الأحكام المنظمة للوظيفة بطريقة مختصرة وميسرة.
- 2- الاهتمام بالقادة الإداريين وتوعيتهم بكيفية أدائهم لواجباتهم الوظيفية وطرق التعامل مع مرؤوسيه وذلك من خلال الدورات وورش العمل .
- 3- مراجعة التشريعات المنظمة للوظيفة العامة والتشريعات ذات الصلة بها من قبل السلطة التشريعية وإزالة ما يعترضها من غموض أو تعارض حتى يتسنى للجهات المختصة تنفيذها بما يضمن العدالة وسهولة الاجراء .

(73) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 24 يناير سنة 1987، في الطعن رقم (104)، لسنة (25) قضائية، قاعدة رقم (144)، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة (32)، ص678.

وفي الختام نأمل من الله أن يكون قد وفقني فيما قصدته من وراء هذا البحث الموجز كما نأمل منه أن يعم بفائدته كل من كان له حاجة فيه وأن يوفقني ويسهل لي طريق البحث في جوانب أخرى في هذا الموضوع وغيره .

قائمة المصادر والمراجع

- القرآن الكريم.

أولاً: الكتب القانونية.

- 1- الدكتور **أماني زين بدر فراج**، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية "دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010م.
- 2- الدكتور **خالد عبدالفتاح**، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الطبعة الأولى، 1994م.
- 3- الدكتور **رمضان محمد بطيخ**، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاً، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.
- 4- الدكتور **سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987م.
- 5- الدكتور **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012م.
- 6- الدكتور **صبري محمد السنوسي**، أحكام التقادم في مجال القانون العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014م.
- 7- الدكتور **عادل الطبطبائي**، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، كلية القانون، جامعة الكويت، 1983م.
- 8- الدكتور **عبدالحميد كمال حشيش**، مبادئ القضاء الإداري، المجلد الأول، "مبدأ المشروعية، مجلس الدولة: تنظيمه - اختصاصه"، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1971م.
- 9- الدكتور **عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة**، الدفوع الإدارية في دعاوى الإلغاء والدعاوى التأديبية والمستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008م.
- 10- الدكتور **عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة**، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009م.
- 11- الدكتور **عبدالعظيم عبدالسلام**، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م.

- 12- الدكتور عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964م.
- 13- الدكتور عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979م.
- 14- الدكتور عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر، المسؤولية المدنية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989م.
- 15- الدكتور عبدالفتاح مراد، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1993م.
- 16- الدكتور عبدالقادر الشبخلي، السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر، عمان، 1983م.
- 17- الدكتور عبدالقادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983م.
- 18- الدكتور عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998م.
- 19- الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985م.
- 20- الدكتور مجدي مدحت النهري، الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م.
- 21- الدكتور محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنعة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م.
- 22- الدكتور محمد انس جعفر - الدكتور أشرف انس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013م.
- 23- الدكتور محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967م.
- 24- اللواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002م.
- 25- اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006م.
- 26- الدكتور محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 2012م.

- 27- الدكتور محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985م.
- 28- الدكتور محمود أبو السعود حبيب، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، الإيمان للطباعة، بدون تاريخ.
- 29- الدكتور مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، مطابع المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976م.
- 30- الدكتور مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، 1979م.
- 31- المستشار ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية "الولاية والاختصاص"، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003م.
- 32- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007م.
- 33- وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية "دراسة مقارنة"، مطبعة الجامعة، القاهرة، 1998م.

ثانياً: الاطاريح والرسائل العلمية.

- 1- الدكتور احمد عبدالرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983م.
- 2- الدكتور القطب محمد طبلية، العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1964م.
- 3- الدكتور سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2005م.
- 4- الدكتور علي أمين عيسى، التأديب في الشرطة "دراسة تطبيقية مقارنة على ضباط الشرطة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، أكاديمية الشرطة المصرية، 2002م.
- 5- الدكتور علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2004م.
- 6- الدكتور عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1979م.
- 7- الدكتور مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1997م.

- 8- الدكتور محسن غالب عبدالله، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997م.
- 9- الدكتور محمد احمد الطيب، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983م.
- 10- الدكتور محمد أحمد الطيب، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983م.
- 11- الدكتور محمد أحمد هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1982م.
- 12- الدكتور محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1973م.
- 13- الدكتورة زهرة عبدالوهاب حمود، التأديب في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، 1985م.
- 14- الدكتورة ملكية الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983م.

ثالثاً: متون القوانين.

- قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر رقم (47) لسنة 1978.

رابعاً: الاحكام القضائية.

- 1- أحكام المحكمة الإدارية العليا في العراق.
- 2- أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر.
- 3- أحكام المحكمة الدستورية العليا في مصر.
- 4- أحكام مجلس الدولة العراقي.
- 5- أحكام محكمة قضاء الموظفين في العراق.

خامساً: المراجع الفرنسية.

-Jean Claude Ricci, Droit administratif général, Hachette, 2007.

-C.E. 23 Avril 1958, Cne de petit quevilly, A.J.D.A, 1958.