

مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية "دراسة مقارنة"

السيد : محمد فؤاد عبدالله

م.د. شكريه حميد محمد

مديرية التربية – الشعبة القانونية

Principle Of Personal Of Disiplinary Punishment

"Comparative Study"

Mohammed Fouad Abdullah

Dr. Shukriyah Hameed Mohammed

Directorate of Education - Legal Division

المستخلص: الموظف العام في حال إخلاله بواجباته وخروجه عن مقتضيات وظيفته تفرض عليه عقوبات انضباطية حسب جسامة المخالفة المرتكبة، مقابل ذلك له جملة من المبادئ تُعد ضمانته له من بينها "مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية" وهي من المبادئ النصوص عليها في دساتير الدول ، أي أن الموظف المخالف يتحمل عقوبة خطئه لوحده، وأن الآثار غير المباشرة في بعض العقوبات تمتد وتمس أسرته ، و هذا الامتداد لآثار العقوبة المجازي أمر لا يؤثر في عمومية المبدأ وشموله ، و لا يُعد استثناءً له ، أما الاستثناء القانوني فهو ما أورده المشرع بنصوص قانونية وهو في حال إطاعة الموظف للمسؤول الإداري في أمر مخالف مما ترتب عليه المسؤولية فان الإدارة وحدها تتحمل هذه المسؤولية، وكما ان المبدأ يتمتع بذاتية تميزه عن غيره من المبادئ. **الكلمات المفتاحية:** "الموظف العام-العقوبة الانضباطية – مبدأ شخصية".

Abstract: In the event that a public employee violates his duties and deviates from the requirements of his job, disciplinary penalties are imposed on him according to the seriousness of the violation committed. In return for this, he has a set of principles that are considered a guarantee for him, including the "principle of the personality of disciplinary punishment," which is

one of the principles established in state constitutions, meaning that the violating employee bears The punishment for his mistake alone, and that the indirect effects of some punishments extend and affect his family, and this is an extension of the effects of the metaphorical punishment is something that does not affect the generality and comprehensiveness of the principle, and is not considered an exception to it. As for the real and legal exception to it, it is what the legislator mentioned in legal texts, which is in If an employee obeys an administrative official in a matter that is contrary to what entails responsibility, then he administration alone bears this responsibility, and the principle has its own distinction from other principles.**Keywords:** "Public employee – disciplinary punishment – personality principle"

المقدمة

الجهة الإدارية أو القاضي الانضباطي يتمتع بسلطة تقديرية في تكليف المخالفة الانضباطية و اختيار ما يناسبها من العقوبة , لان المشرع لم يقنن المخالفات الانضباطية , إلا أن هذا التقدير يجب ألا يؤدي إلى تجاوز المشروعية , لان هناك جملة من المبادئ يجب أن تنقيد بها الجهة الادارية أو القاضي الانضباطي , هذه المبادئ عديدة منها "مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية" و التي تُعدّ من المبادئ الرئيسية في نطاق القانون الإداري , ونظراً لأهمية هذا المبدأ نصت عليه دساتير الدول, لأجل حصر آثار العقوبة الانضباطية في أضيق نطاق و حماية حريات الموظفين والحفاظ على حقوقهم .

أولاً : أهمية البحث : موضوع البحث له أهمية كبيرة لأنه يدور حول خصيصة مهمة من خصائص العقوبة , وهي شخصيتها كما أنه يمثل شرطاً أساسياً لعدالة العقوبة , إذ لا يجوز أن تطال العقوبة الانضباطية الا من ارتكب خطأً انضباطياً دون غيره من نويه , وكذلك له أهمية في تحديد نطاق مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية , وإن كان هناك استثناء قانوني يرد على هذا المبدأ .

ثانياً : مشكلة البحث : إن هذا الموضوع يسعى إلى معالجة مشكلة مهمة ترافق العقوبات الانضباطية تتمثل بمدى اقتصار هذه العقوبات على الموظف المخالف من حيث آثارها المباشرة و غير المباشرة و مدى انسجامه مع " مبدأ شخصية " والذي تتادي به دساتير الدول المختلفة و يحظى باهتمام الفقه الحديث . كذلك هناك مشاكل فرعية بحثتها الدراسة أبرزها الاستثناء الوارد على هذا المبدأ لأن هناك تساؤلاً عن مدى مساس هذا الاستثناء بالمبدأ .

ثالثاً: نطاق البحث: محور البحث يدور في "مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية " الذي اصبح من المبادئ الدستورية وهل أن هذا المبدأ جاء مطلقاً أم ورد عليه استثناء ؟ وهل ان هذا المبدأ يتمتع بذاتية تميزه عن غيره من المبادئ ؟.

رابعاً: منهجية البحث: في هذه الدراسة سوف نسعى الى اتباع المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية في العراق و مصر , كذلك نتبع المنهج المقارن و يتحقق ذلك باتخاذ التشريع المصري ليكون محلاً للمقارنة بينها وبين التشريع العراقي .

خامساً: هيكلية البحث : سوف نقوم بتقسيم هذا البحث الى مطلبين نخصص الأول لبيان تعريف مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية ومبرراته واستثناءاته، والثاني لبيان ذاتية مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية ثم نختم البحث بخاتمة تتضمن اهم ما توصلنا إليه من النتائج والتوصيات .

المطلب الأول: تعريف مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية ومبرراته واستثناءاته: مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية يُعَدُّ من القواعد العامة المنصوص عليها في دساتير الدول ومن المبادئ

الأساسية لحقوق الأفراد وحمايتهم من تعسف السلطة الانضباطية ، يتطلب الإمام به تقسيم هذا المطلب على فرعين الأول سوف نخصه لتعريف مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية وبيان مبرراته واستثناءاته ، ونتطرق في الثاني لذاتية مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية كما يأتي :

الفرع الأول: تعريف مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية ومبرراته: هذا المبدأ يعد من أهم خصائص العقوبة كما أنه يعد ضماناً حقيقية تسهم في حماية الموظفين من تعسف السلطة الادارية من تطبيق العقوبات بحقهم ، وأول من جاء بهذا المبدأ هو العناية الإلهية ليصبح منطلقاً للتشريعات الوضعية ، قال تعالى " وَأَنْ لَّيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى ^(١) . و قال تعالى " وَلَا تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ إِلَّا عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى ^(٢) . لأهمية هذا المبدأ في النظم العقابية نصت عليه دساتير الدول ، بالنسبة للدستور العراقي لسنة " ٢٠٠٥ " الناخذ فقد نصت عليه في الفقرة " ثامناً " من المادة "١٩" حيث جاء فيه " العقوبة شخصية " . و كذلك نصّ على هذا المبدأ الدستور المصري لسنة " ٢٠١٤ " المعدل بقوله : " العقوبة شخصية " و القضاء أكد أيضا على هذا المبدأ حيث قضت محكمة قضاء الموظفين العراقي في أحد قراراتها بأنه " لا يجوز معاقبة الموظف ما لم يثبت ارتكابه فعلاً يعاقب عليه القانون او تقصير في أداء الواجب و في حال ارتكابه يكون نفسه هو المسؤول و يستحق العقوبة اذا اهمل القيام بواجباته " ^(٣) وكذلك قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر بما يأتي " ومن حيث ان من المقرر كذلك أن الأصل في الجريمة أن عقوبتها لا يتحمل بها إلا من أدين كمسؤول عنها ، وهي عقوبة يجب ان تتوازن مع طبيعة الجريمة وموضوعها، بما مؤاده ان الشخص لا يزر غير سوء عمله وان جريمة الجريمة لا يؤخذ بها إلا جناتها ، ولا ينال عقابها إلا من قارفها وأن " شخصية العقوبة وتناسبها

(١) - الآية (٣٩) سورة النجم

(٢) - الآية (١٦٤) سورة الانعام

(٣) - قرار مجلس الانضباط العام رقم " ١٠١ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٩) في ١٣/٥/٢٠٠٩ ، أشار اليه ربيبه ر اكرم فايق حمه رشيد ، حدود السلطة التقديرية للإدارة في مجال التحقيق الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة السليمانية ، كلية القانون ، ٢٠٢٢ ، ص ١٤٠ .

مع الجريمة " محلها مرتبطان بمن يعد قانوناً مسؤولاً عن ارتكابها ، ومن ثم تفرض العقوبة التي كفلها المادة " ٦١ " من قانون الخدمة المدنية المصرية رقم " ٨١ " لسنة "٢٠١٦" (١).

عرف مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية بأنه " أن يكون الموظف المخالف مسؤولاً عن المخالفة التي ارتكبها ، وعدم مسؤولية غيره عن الأخطاء التي يرتكبها ، فالعقوبة يجب أن تصيب الشخص المخطئ فقط ، وأن من الظلم والمجافاة للعدالة أن تتعكس الآثار الضارة بها على شخص آخر سواء اكان ذلك داخل المشروع أو خارجه " (٢) وكذلك عرف " بأن العقوبة الانضباطية تلزم الشخص مرتكب المخالفة ولا تتعداه الى غيره ، بحيث يتعين إنزال العقوبة على من تثبت إدانته وحده وأن الموظف المخالف يتحمل خطأه من دون غيره من الاشخاص على اعتبار أن شخصية العقوبة هي الوجه المقابل لشخصية المسؤولية " (٣) .

ومن جانبنا نعرف مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية بأنه " العقوبة الانضباطية يجب أن لا توقع إلا على الموظف المخالف دون مسؤولية غيره عن الأخطاء التي يرتكبها "

أن هذا المبدأ ما هو الا نتيجة مترتبة على تطبيق "مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية " أي لا يجوز التقرير بمسؤولية شخص إلا عن خطئه الذاتي ، وهذا ما تحويه متون الدساتير وتؤكدّه، إذ أقرّوا مبدأي شرعية العقوبة الانضباطية وشخصيتها (٤) .

لذا يقع باطلاً عقاب انضباطي فُرض على غير من ارتكب المخالفة الانضباطية ، بصورة مباشرة أو غير مباشرة (١).

(١) - حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم (٧) لسنة ١٦ . ق . دستورية ، جلسة ١ / ٢ / ١٩٩٧ . اشار اليه د. حسان عبد الله يونس الطائي ، ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء التأديبي ، مجلة وادي النيل، العدد العاشر، ٢٠١٦ ص ١٦٩ .

(٢) - د. رفعت عبد السيد، القانون الاداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ط ٢ ، الكتاب الاول، ٢٠٠٣ ، ص ٣٠ .

(٣) - ارام غيب الله قادر، التناسب بين المخالفة و العقوبة الانضباطية ودور القضاء الاداري في الرقابة عليه ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة، مصر، ٢٠٢٠ ، ص ٩٠ .

(٤) - د. محمد أبو ضيف باشا خليل ، النظام التأديبي ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص ٩٥ .

على الرغم من أهمية هذا المبدأ إلا أنه تعرض لانتقادات لأنه يرتب آثاراً غير مباشرة على أسرة الموظف المعاقب مالياً كعقوبة إنقاص الراتب وقطع الراتب وذلك لأن الراتب يُعدّ المورد الرئيس لأسرته^(٢) يرى جانب من الفقه ، ونحن نؤيد هذا الرأي بأن امتداد آثار العقوبة الانضباطية إلى أسرة الموظف المجازي لا يؤثر في عمومية مبدأ شخصية العقوبة وشموله ، لان هذا الامتداد في الآثار لا يُعدّ استثناءً على المبدأ ولا يمس من جوهره ، لأن من الطبيعي أن يكون للعقوبة الانضباطية آثاراً مباشرة تلحق الموظف المخالف و آثاراً غير مباشرة تصيب أسرته ، و ينحصر دور المشرع في التدخل للتقليل قدر الإمكان من تلك الآثار غير المباشرة، حتى لا تكون تلك الآثار حائلة: دون توقيع العقوبات الانضباطية على مستحقيها من الموظفين المخالفين والمهملين، وإلا سادت الفوضى في المرافق العامة ، وأدى إلى عدم الالتزام بالواجبات الوظيفية لان الادارة لا تستطيع توقيع الجزاءات على الموظفين بحجة أنها لها آثار ضارة بأسرهم^(٣) .

أما بالنسبة لمبررات مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية فله مبررات عدة من أهمها :

١. مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية ما هو إلا انعكاس لفلسفة الشريعة الإسلامية و التي تقضي بأن لا يؤخذ بالخطأ غير فاعله ، هذا ما أشار اليه قوله تعالى " وَلَا تَرْرُ وَازِرَةً وَزَّرَ أُخْرَى... " ^(٤) و قوله تعالى " ... مَنْ يَعْمَلْ سُوءًا يُجْزَ بِهِ ... " ^(٥)
٢. المنطق و مبادئ العقل الطبيعي تقضي باستبعاد أثر مباشر للعقوبة الانضباطية عن ذوي الموظف المخالف ، إذ يجب ان لا تطل آثار العقوبة الانضباطية أسرته^(١) .

(١) - د. علياء غازي موسى ، العقوبات الانضباطية للعامل في قانون العمل العراقي ، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة ٢ ، المجلد ٢ ، العدد ٣ ، الجزء ٢ ، آذار ٢٠١٨ ، ص ١٢٨ .

(٢) - حسان عبد الله يونس الطائي ، مصدر سابق ص ١٧٠ .

(٣) - د. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، ١٩٧٦ و د. مجدي مدحت النهري ، و اجراءات ، قواعد و إجراءات تأديب الموظف العام ، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ، ١٩٩٧ ، ص ١٩٦ .

(٤) - الآية (١٨) سورة فاطر .

(٥) - الآية (١٢٣) سورة النساء

٣. ذهب البعض ،إلى أنّ مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية يتفق مع تحقيق اهداف العقوبة ووظائفها ، حيث أنه يتفق مع العدالة ، ألا وهو تحقق هدف العقوبة في ردع الموظف. وتحسين سلوكه الوظيفي، وإيلامه^(٢) . فالاعتبار الشخصي للموظف عنصر مهم في قيام العقوبة الانضباطية و مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية أصبح عنصراً مهماً من عناصر حماية حقوق الإنسان^(٣).

٤. إن مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية يجد تبريره وأساسه في قواعد العدالة التي تقضي بمجازاة الموظف المخالف، وإبعاد آثاره عن ذويه^(٤) .

الفرع الثاني: استثناء مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية: ليس مبدأ شخصية العقوبة بالمبدأ المطلق إذ يرد عليه استثناء قانوني في القوانين الوظيفية المختلفة، ألا و هو عدم مسؤولية الموظف عن الخطأ الذي يترتب عن تنفيذ الأمر الصادر إليه من رؤسائه الذين يجب عليه طاعتهم عند توافر شروط معينة حددها القانون ، عندها يعفى الموظف من المسؤولية ويتحملها مصدر القرار أو الأمر^(٥) .

هذا الاستثناء نص عليه المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "١٤" لسنة " ١٩٩١" حيث جاء في نصّ الفقرة "ثالثاً" من المادة " الرابعة " منه " احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات ، فإذا كان في هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان

(١) - عمار عباس الحسيني ، مبدأ شخصية العقوبة و دوره في تحقيق العدالة الجنائية ، متاح على شبكة الانترنت ،

<https://www.iasj.net/iasj/download/> تاريخ الزيارة ٥/٦ /٢٠٢٤ الساعة التاسعة مساءً.

(٢) - باسم عبد زمان الربيعي ، سياسة التجريم والعقاب في الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٩٧ ، ص ٨١.

(٣) - د. احمد فتحي السرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، دار الشروق ، القاهرة ، مصر ، ١٩٧٢ ، ص١٨٣

(٤) - عمار عباس الحسيني ، مصدر نفسه ، ص١٦١.

(٥) - رفقه عبد الناصر نعمة زيدان ، حدود سلطة الإدارة في فرض وإلغاء العقوبة الانضباطية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة كركوك ، ٢٠٢٣ ، ص ١٥ .

يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة و لا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر إلا اذا اكدها رئيسه كتابة و عندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها".

وكذلك نصّ عليه المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم "٨١" لسنة "٢٠١٦" في المادة "٥٨" وجاء فيه " ولا يعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس ، بالرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده " . ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي " .

وفقاً لهذه المادة فإن مصدر الأمر وحده يكون مسؤولاً عن المخالفة الانضباطية، المشرع جاء بهذا الاستثناء وذلك للتوفيق بين المسؤولية الادارية وواجب الطاعة^(١). وحسناً فعل المشرع إذ أورد هذا الاستثناء لتحقيق الهدف منه ألا وهو مراعاة الموظف وعدم معاقبته بمخالفة غيره.

ولكن في اعتقادنا إن الشروط التي أوجبها المشرع في المادة أعلاه والتي إذا تواجدت ثبتت المسؤولية الإدارية لمصدر الأمر متشددة وصعبة ، وإجراءات إثبات عدم مسؤولية الموظف العام عن المخالفة المرتكبة معقدة ، لأنه أقام أمامه العراقيل، ويتمثل بشرطين ذكرتهما المادة اعلاه وهما :

١ - قيام الموظف بتنبيه الرئيس " مصدر الأمر " كتابياً بأن الامر الصادر منه غير صحيح وأنه يُعدّ مخالفة الانضباطية ، وهذا الامر لا يمكن حدوثه عملياً تجنباً لسخط هذا الرئيس وغضبه عليه ومن الممكن أن يلحق به ضرر.

٢ - أن يصدر الرئيس الإداري أمراً كتابياً مرة أخرى إلى الموظف و يصر على اصدار الامر حتى بعد تلقيه التنبيه المكتوب من الموظف . هذان الشرطان فيهما نوع من التعقيد أمام

(١) - د. مجدي مدحت النهري، مصدر سابق ، ص ١٩٧ .

الموظف لإثبات عدم مسؤوليته عن الضرر المترتب على تنفيذ الأمر المخالف الصادر من الرئيس الإداري^(١) .

هذه الشروط صعبة من ناحية التطبيق العملي لتحقيق الاستثناء , لذا ندعو المشرع العراقي أن ييسر الطريق امام الموظف لإثبات عدم مسؤوليته عن المخالفة التي ارتكبها بناءً على الأمر الصادر من الرئيس الإداري المخالف للقانون وذلك بتعديل نصّ الفقرة "الثالثة" من المادة "الرابعة" كالاتي : "احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات ، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن لا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر إلا إذا اكدتها رئيسه كتابة عندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها " . لأجل أن يحقق هذا الاستثناء هدفه في إثبات الموظف براءته عن فعل مخالف قام به تنفيذاً لأمر صادر من الرئيس , و حمايته من تعسف الادارة لاسيما وأنّ المشرع العراقي و كذلك المصري لم يأخذوا بمبدأ شرعية المخالفات التأديبية " لذا تتمتع الإدارة بسلطة واسعة في عد فعل ما مخالفه تستوجب العقوبة الانضباطية من عدمه .

المطلب الثاني: ذاتية مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية: سنحاول في هذا المطلب أن نقف على ذاتية مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية بمعنى استقلاله و مقومات تمييزه عن غيره من المبادئ ، لان هناك وفي جوانب معينة تشابهاً بينه وبين المبادئ الأخرى الا انه يتمتع بذاتيته ، وفقاً لفرعين الأول نخصه للتمييز بينه وبين "مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية " والثاني للتمييز بينه وبين " مبدأ تناسب العقوبة الانضباطية" كالاتي :

الفرع الأول: التمييز بينه وبين مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية: لأجل الوقوف على نقاط الاختلاف بينهما من جهة و محاور الالتقاء بينهما من جهة أخرى , يجب أن نبحث في مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية و التي تعتمد في المجال الانضباطي على مبدأ " لا عقوبة بلا نص" أي أن السلطة المختصة "الادارة أو القاضي الانضباطي" لا تستطيع أن تفرض العقوبة

(١) - د. حسان عبد الله يونس الطائي ، مصدر سابق , ص ١٧٣ .

غير المنصوص عليها في القانون على الموظف المخالف^(١). أما مبدأ الشرعية في المجال الجنائي فيعتمد على مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة الا بنص" و هذا يعني أن الجرائم و العقوبات تكون محددة وفقاً للقانون , و لا يمكن وصف الفعل غير المشروع بحسب القانون الجنائي الا اذا كان هنالك نص قانوني جرّم هذا الفعل , كذلك ليس له توقيع أي عقوبة ما لم يكن منصوصاً عليه في القانون من حيث النوع و المقدار .^(٢)

أما في مجال الانضباط فيقتصر على العقوبات دون المخالفات , لان المشرع لم يحدد المخالفات الانضباطية بل وضع قاعدة عامة إذ عدّ كل خروج عن الواجبات الوظيفية و مقتضياتها مخالفة انضباطية و منح الإدارة " سلطة تقديرية تحت رقابة القضاء الإداري "لتعيين ما يعد خروجاً عن الواجبات الوظيفية .^(٣)

لذا تطبيقاً لقاعدة "لا عقوبة الا بنص " لا يجوز للسلطة المختصة اللجوء الى القياس لخلق عقوبة جديدة لم ينص عليها المشرع صراحة .^(٤)

وإذا وجد في نص العقوبة الانضباطية غموضاً عليه إعمال التفسير الضيق الذي " لا توسع فيه و لا قياس عليه " .^(٥)

والتفسير الضيق أكد عليه القضاء الإداري حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها " بانه من المسلّم به ان الاحكام الخاصة بالتأديب يتعين تفسيرها تفسيراً ضيقاً , فلا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها"^(٦).

(١) - د. علياء غازي موسى , مصدر سابق , ص ١٢٧ .

(٢) - فتوح عبدالله الشاذلي , اساسيات علم الاجرام و العقاب , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان , ٢٠٠٧ , ص ٥١ .

(٣) - د. عبد العزيز محمد إبراهيم قطاطو , ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة (٢٠١٦) و لائحته التنفيذية , مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية , العدد ٦٨ , ٢٠١٩ , ص ٦٢٢ .

(٤) - مصدر نفسه , ص ٦٣٠ .

(٥) - د. نواف كنعان , النظام التأديبي في الوظيفة العامة , اثناء للنشر و التوزيع , عمان , الأردن , ٢٠٠٨ , ص ١٤١ .
حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم "٣٠٠٨" بتاريخ ١٩٨٨/٣/٢٦ السنة ٣٣ قضائية , أشار اليه د. نواف كنعان , النظام التأديبي في الوظيفة العامة , اثناء للنشر و التوزيع , عمان , الأردن , ٢٠٠٨ , ص ١٤٢ .^(٦)

وكذلك فإن القضاء الإداري العراقي طبق " مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية " وأكد في الكثير من قراراتها على التزام السلطة المختصة " السلطة الإدارية" بهذا المبدأ ، منها قرار محكمة قضاء الموظفين بأن " معاقبة الموظف بجزاء إنقاص الراتب بنسبة ٢٠% من راتبه الشهري غير جائز ، و ذلك لتجاوزه النصاب القانوني و هو ١٠% من الراتب " (١).

اما موقف المشرع العراقي بالنسبة للمخالفات الانضباطية فانه لم يحصره كما فعل بالنسبة للعقوبة الانضباطية التي أوردتها على سبيل الحصر الا أنه ذكر في قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم "١٤" لسنة "١٩٩١" و بالتحديد في المادة (الرابعة - الخامسة) الواجبات الوظيفية التي يجب على الموظف الالتزام بها . منعاً لتعسف الإدارة في استعمال سلطتها و معاقبة الموظف عن أفعال غير ملزمة له اصلاً بحجة أن المخالفات غير مقننة . (٢) ونحن نؤيد المشرع العراقي و حسناً فعل إذ لم يحصر المخالفات الانضباطية لان النشاط و الإدارة في تطور وتوسع مستمرين و قد تظهر مخالفات جديدة ، وحصره يؤدي الى عدم مواكبته لهذه التطورات و التغييرات التي تحدث في النشاط الإداري .

بعد هذه الدراسة لمبدأ شرعية العقوبة الانضباطية يتبين لنا أن وجه الشبه بينه و بين مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية يتبين في محاور عدة منها أن كلا منهما من المبادئ العامة كما أنهما يعدان من خصائص العقوبة و القواعد الأساسية التي تحكمهما كما أن كلا المبدأين يؤثر في الآخر من حيث تحديد نطاق الآخر فإن مراعاة مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية ينعكس على حدود مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية أي أن مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية يُعدّ ضماناً أساسية لا بد منها لمبدأ شخصية العقوبة الانضباطية و هذا يعني ان كلا المبدأين ذاتيين . مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية يعني أن يقتصر تقرير العقوبة و تنفيذها على من تثبت مخالفته ، أما مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية فيعني (لا عقوبة الا بنص) اي لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف المخالف ما لم يكن من ضمن العقوبات التي أوردتها المشرع على سبيل الحصر .

(١) - د. نواف كنعان ، مصدر نفسه ، ص ١٥٥ .

(٢) - رفق عبد الناصر نعمة زيدان ، مصدر سابق ، ص ١٣ .

أوجه الشبه :

1- كلاً من المبدئين يُعدّان من خصائص العقوبة .

2- كلاً من المبدئين يُعدّان من الضمانات الأساسية و المهمة لحقوق الأفراد .

اما اوجه الاختلاف فهي :

١ - مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية يتعلق بالعقوبة وتحديدها، أما مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية فيتعلق بالموظف المخالف وحصر آثار مخالفته عليه دون غيره .

٢ - مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية يُعدّ الالتزام على السلطة المختصة " الإدارة أو القاضي التأديبي " في تنفيذ العقوبة على الموظف المخالف دون غيره ، أما مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية بالالتزام فيقع على عاتق المشرع ليحدد العقوبة الانضباطية.^(١)

الفرع الثاني: التمييز بينه وبين مبدأ تناسب العقوبة الانضباطية: العقوبة الانضباطية ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة يراد منها تحقيق غاية مهمة ألا وهي انتظام و حسن سير الوظيفة في المرافق العامة ، ولكي يتحقق ذلك يجب أن تكون العقوبة متناسبة مع الخطأ ومتوازنة معه وهذا يسمى "مبدأ تناسب العقوبة الانضباطية" ، و يعرف بأنه " تكون العقوبة المفروضة على الموظف المخالف يجب أن تكون بالقدر الضروري والملائم لحجم الخطأ الانضباطي بدون المبالغة والإسراف في شدتها لأن كِلا الأمرين سوف يضران بالمرافق العامة".^(٢) " والتناسب في العقوبة الانضباطية هي الغاية المرجوة من العقوبة و فقدان هذه الغاية يؤدي لإثارة الشك حول " جدية السلطة الانضباطية و طبيعة العدالة و يشوب قرار السلطة الانضباطية الشك حول عدم الملاءمة بين مقدار خطورة الخطأ و بين نوع العقوبة و

(١) - حسن خنجر عجيل التميمي ، مبدأ شخصية العقوبة ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٢ ، ص٤٢ .

(٢) - د. محمد ماهر أبو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي ، دار (أبو المجد) للطباعة ، القاهرة ، مصر ، الكتاب الأول ، بلا سنة طبع ، ص ٩٦٧ .

مقدارها و أن هذا الامر يخضع لرقابة القضاء^(١) . وكذلك عرّف " بأنه تقدير العقوبة الانضباطية نوعاً و مقداراً , بما يتوافق مع جسامة و خطورة الجريمة المرتكبة , الأمر الذي يؤدي بالنتيجة الى تحقيق ملاءمة مقبولة أو ظاهرة بينهما " ^(٢) ومن تطبيقات القضاء الإداري العراقي لمبدأ تناسب العقوبة الانضباطية " حكم الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي الذي جاء فيه " يقتضي أن تتناسب العقوبة المفروضة مع جسامة الفعل المرتكب"^(٣).

أما بالنسبة لتطبيقات القضاء الإداري المصري لهذا المبدأ فإن المحكمة الإدارية العليا قضت به عندما قررت الغاء العقوبة الانضباطية لعدم تناسب المخالفة الانضباطية مع العقوبة "قضت المحكمة الإدارية العليا " بعدم تناسب عقوبة اللوم الموقعة على الموظف , و ذلك باعتبارها مبالغة الشدة بالنسبة للمخالفة المرتكبة و من ثم قضت بإلغاء الجزاء و الاكتفاء بمجازاة الموظف الطاعن بعقوبة الإنذار "^(٤).

يتضح لنا أنّ كلاً من العراق و مصر أخذوا بمبدأ تناسب العقوبة الانضباطية ، وبعد التعرف على مفهوم مبدأ تناسب العقوبة الانضباطية نوضح أوجه الشبه و الاختلاف بينهما :

أوجه الشبه :

١ - أن مبدأ تناسب العقوبة الانضباطية ومبدأ شخصية العقوبة الانضباطية يُعدّان ضماناً لحقوق الأفراد و حرياتهم و ملازمين لأي عقوبة تفرض .

(١) - د. خالد محمد مصطفى المولى , سلطة صاحب العمل التأديبية في قانون العمل العراقي , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد , ١٩٨٩ , ص ٢٢٦ .

(٢) - علي بن موسى بن علي فقيهي , التناسب بين المخالفة مستشار التأديبية للموظف العام و العقوبة التأديبية , مكتبة القانون و الاقتصاد , الرياض , السعودية , ٢٠١٣ , ص ١٦٧ .

(٣) - قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٨٢ / انضباط تمييز / ٢٠١٢ في ٢٦ / ٤ / ٢٠١٢) منشور في مجموعة قرارات و فتاوي مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٢ , ص ٢٣٩ . أشار اليه رفقه عبد الناصر نعمة زيدان , مصدر سابق , ص ٢٠ .

(٤) - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٨٠٢٢ , بتاريخ ١٠/مايو/٢٠٠١ , لسنة ٤٧ قضائية عليا , أشار اليه د. عماد ملوخية , الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي و المقارن , دار الجامعة الجديدة , الإسكندرية , مصر , ٢٠١٢ , ص ٣١٦ .

٢ - أن الارتباط بين مبدأ تناسب العقوبة الانضباطية ومبدأ شخصية العقوبة الانضباطية وثيق جداً .

٣ - أن مبدأ تناسب العقوبة الانضباطية ومبدأ شخصية العقوبة الانضباطية يعدان من المبادئ العامة ومن خصائص العقوبة .

أوجه الاختلاف :

١ - مبدأ تناسب العقوبة الانضباطية ومبدأ شخصية العقوبة الانضباطية لكل منهما ذاتية تختلف عن الأخرى .

٢ - إن مفهوم مبدأ تناسب العقوبة الانضباطية أوسع نطاقاً و أكثر شمولاً من مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية .

الخاتمة: في ختام بحثنا هذا توصلنا الى العديد من النتائج والتوصيات أهمها ما يأتي:

أولاً : النتائج

١ . استنتجنا بأن مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية تعني ان العقوبة الانضباطية لا تفرض إلا على الموظف المخالف وحده دون غيره ، وان كانوا من اقرب المقربين له .

٢ . استنتجنا بأن مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية مبدأ غير مطلق إذ يرد عليه استثناء قانوني يعززه .

٣ . توصلنا إلى أن مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية يتمتع بذاتية تميزه عن غيره من المبادئ، منها مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية ومبدأ تناسب العقوبة الانضباطية.

٤ . توصلنا إلى أن مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية يتفق مع العدالة التي نادى بها الشريعة الإسلامية في كل المجالات ومنها المجال العقابي ، لذا استقرت في دساتير الدول، كما له دور مهم على نطاق حرية الانسان.

ثانياً: التوصيات

١. نرى ضرورة إيراد مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "١٤" لسنة "١٩٩١" بنصوص واضحة وصريحة لإنّ الموظفين يكون اطلاعهم على التشريع اكثر من اطلاعهم على الدستور.
٢. ندعو المشرع العراقي أن يبسر الطريق أمام الموظف لإثبات عدم مسؤوليته عن المخالفة التي ارتكبها بناءً على الأمر الصادر من الرئيس الإداري المخالف للقانون، وذلك بتعديل نص الفقرة "الثالثة" من المادة "الرابعة" كالآتي: "..... فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن لا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر إلا إذا اكدها رئيسه كتابة عندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها".
٣. نرى ضرورة تبصير الموظفين بوجود " مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية" الذي يضمن لهم حقوقهم ، ونشر الثقافة القانونية بينهم من خلال إقامة الدورات التخصصية وإلقاء المحاضرات .

قائمة المصادر

القران الكريم

اولاً: الكتب

١. أحمد فتحي السرور , الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، دار الشروق ، القاهرة ، مصر ، ١٩٧٢ .
٢. آرام غيب الله قادر، التناسب بين المخالفة و العقوبة الانضباطية ودور القضاء الاداري في الرقابة عليه , المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة، مصر، ٢٠٢٠ .
٣. حسان عبد الله يونس الطائي ، التطورات القضائية في - الرقابة على التناسب في القرارات التأديبية ، دار الوثائق القومية ، بدون مكان نشر , ٢٠١٦ .
٤. رفعت عبد السيد، القانون الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ط ٢ ، الكتاب الاول، ٢٠٠٣ .
٥. علي بن موسى بن عل فقيهي ، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام و العقوبة التأديبية , مكتبة القانون و الاقتصاد ، الرياض ، السعودية , ٢٠١٣ .
٦. عماد ملوخية ، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي و المقارن , دار الجامعة الجديدة , الإسكندرية , مصر , ٢٠١٢ .

٧. فتوح عبدالله الشاذلي , أساسيات علم الإجرام و العقاب , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان ، ٢٠٠٧ .
٨. مجدي مدحت إبراهيم النهري ، قواعد و إجراءات تأديب الموظف العام ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، مصر ١٩٩٨ .
٩. محمد أبو ضياف باشا خليل , النظام التأديبي , دار الجامعة الجديدة , الإسكندرية , مصر , ٢٠١٥ .
١٠. محمد ماهر أبو العينين , ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي , دار (أبو المجد) للطباعة , القاهرة , مصر , الكتاب الأول , بلا سنة طبع.
١١. مصطفى عفيفي , د. بدرية جاسر صالح , السلطة التأديبية بين الفاعلية و الضمان , مطبعة حسان , ١٩٨٢ .
١٢. نواف كنعان , النظام التأديبي في الوظيفة العامة ، اثناء للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٨ .

ثانياً: الرسائل الجامعية :

١. باسم عبد زمان الربيعي ، سياسة التجريم والعقاب في الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٩٧ .
٢. حسن خنجر عجيل التميمي , مبدأ شخصية العقوبة , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بابل , ٢٠١٢ .
٣. خالد محمد مصطفى المولى , سلطة صاحب العمل التأديبية في قانون العمل العراقي , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد , ١٩٨٩ .
٤. رفقه عبد الناصر نعمة زيدان ، حدود سلطة الإدارة في فرض وإلغاء العقوبة الانضباطية ، رسالة ماجستير ، جامعة كركوك ، كلية القانون ، ٢٠٢٣ .
٥. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، ١٩٧٦ .

ثالثاً: البحوث المنشورة

١. د. عبد العزيز محمد إبراهيم قطاو ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة (٢٠١٦) و لائحته التنفيذية , مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية , العدد ٦٨ , ٢٠١٩ .
٢. د. علياء غازي موسى , العقوبات الانضباطية للعامل في قانون العمل العراقي , مجلة جامعة تكريت للحقوق , السنة ٢ , المجلد ٢ , العدد ٣ , الجزء ٢ , آذار ٢٠١٨ .

رابعاً : الدساتير والقوانين

أ- الدساتير

- ١_ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
- ٢_ دستور مصر لسنة ٢٠١٤ (المعدل ٢٠١٩).

ب-القوانين



١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ العراقي .

٢. قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المصري .

خامساً : القرارات والأحكام القضائية :

١. قرار مجلس الانضباط العام رقم (١٦٢) في ١١/١٢/١٩٧١ , منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني , العدد الأول , السنة الثانية , ١٩٧٢ .

٢. قرار مجلس الانضباط العام رقم " ١٠١ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٩) في ١٣/٥/٢٠٠٩

٣. حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم (٧) لسنة ١٦ . ق . دستورية ، جلسة ١ / ٢ / ١٩٩٧

٤. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم "٣٠٠٨" بتاريخ ٢٦/٣/١٩٨٨ السنة ٣٣ قضائية , قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٨٢ / انضباط تمييز / ٢٠١٢ في ٢٦/٤/٢٠١٢) منشور في مجموعة قرارات و فتاوي مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٢

٥. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٨٠٢٢ , بتاريخ ١٠/مايو/٢٠٠١ , لسنة ٤٧ قضائية عليا .

سادساً: المصادر الالكترونية :

عمار عباس الحسيني , مبدأ شخصية العقوبة و دوره في تحقيق العدالة الجنائية , مقال منشور على الموقع الالكتروني الآتي : <https://www.iasj.net/iasj/download/>, تاريخ الزيارة ٦/٥/٢٠٢٤ الساعة التاسعة مساءً.