

الجزاءات التأديبية في الوظيفة العامة  
دراسة مقارنة

**The disciplinary sanction in public position  
a comparative study**

م.م. محمد مضر يحيى البزاز

**Mohammed Muthar Yahya Albazzaz**

الجامعة التقنية الشمالية – المعهد التقني / الموصل

**07701683215**

**mohammed.muthar@ntu.edu.iq**

**المخلص :**

لما كانت الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة ، لذا فإن الوظيفة العامة ليست امتيازاً أو تسلطاً للقائمين على شؤونها بل هي خدمة اجتماعية ومن هذا المنطلق فإن اخلال الموظف العام بواجباته يعد امراً من شأنه إثارة مسؤوليته الانضباطية فضلاً عن انه يمكن ان يثير المسؤولية الجزائية ، ومن هنا تدخل المشرع لتنظيم عملية مساءلة الموظف من خلال ما يعرف بالنظام الانضباطي في الوظيفة العامة والذي يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تنظم عملية مساءلة الموظف العام عن اخلاله بمهامه الوظيفية وذلك لردعه وزجره.

وتتناول هذه القواعد القانونية تحديد الاجراءات المتبعة في مساءلة الموظف بما يضمن عدم اساءة استخدام السلطة ضده من قبل الادارة ، فضلاً عن تحديد العقوبات التي يمكن فرضها عليه ، وبيان الجهات او السلطات التي تمتلك حق فرضها وتحديد الجهة المختصة بالنظر في الطعون المقدمة ضد تلك العقوبات وطرق ابطالها . لذا فقد جاءت دراستنا الموسومة بالجزءات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة لتفسير إشكالات متنوعة، منها ما تتعلق بمدى التزام السلطة المختصة بالتأديب بالمبادئ القانونية التي تحكم الجزاء التأديبي ، ومدى احترامها للضمانات الممنوحة للموظف المعاقب ، وما تترتب على الجزاء التأديبي من آثار قانونية ملزمة لطرفي العلاقة التأديبية الموظف والادارة ، وعليه فقد قسمت الدراسة الى ثلاثة مباحث ، خصص الاول لمفهوم الجزاء التأديبي، من خلال تعريفه وبيان خصائصه والمبادئ التي تحكمه ، فيما خصص الثاني لأنواع الجزاءات التأديبية في القانون المقارن والقانون العراقي من خلال طرح عدة معايير لتصنيفها تبعاً لها . بينما جاء المبحث الثالث لبيان انقضاء الجزاء التأديبي وقد خلصت الدراسة الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

**الكلمات المفتاحية:** الجزاءات التأديبية ، السلطة التقديرية ، رقابة القضاء الإداري ، رقابة المشروعية .

**Conclusion :**

Since the public office is a national assignment and a social service whose duty is aimed at the public interest and the service of citizens in the light of the legal rules in force, therefore, the public office is not a privilege or domination of those in charge of its affairs, but rather it is a social service. In addition, it can raise criminal liability, hence the legislator's intervention to organize the process of accountability of the employee through what is known as the disciplinary system in the public office, which is meant by the set of legal rules that regulate the process of holding the public employee accountable for his breach of his job duties in order to deter and reprimand him.

These legal rules deal with defining the procedures followed in holding the employee accountable in a way that ensures that the authority is not abused against him by the administration, as well as defining the penalties that can be imposed on him, and indicating the authorities or authorities that have the right to impose them and specifying the competent authority to consider the appeals submitted against those penalties and ways to nullify them. .

Therefore, our study, which is poisoned by disciplinary sanctions in the public office, came to explain various problems, including those related to the extent of the commitment of the disciplinary authority to the legal principles that govern the disciplinary penalty, and the extent to which it respects the guarantees granted to the penalized employee, and the legal consequences of the disciplinary penalty that are binding on both sides of the disciplinary relationship, the employee and the administration. Accordingly, the study was divided into three sections, the first was devoted to the concept of disciplinary punishment, by defining it and explaining its characteristics and the principles that govern it, while the second was devoted to the types of disciplinary sanctions in comparative law and Iraqi law by offering several criteria to classify them accordingly. While the third topic came to indicate the expiry of the disciplinary penalty.

**Keywords:** disciplinary sanction, Discretion Authority, Administrative judicial review, legality control.

## المقدمة :

- **التعريف بالموضوع:** تحرص التشريعات التأديبية على تحقيق الموازنة بين فكرتين في النظام القانوني للوظيفة العامة، بين الحفاظ على الضمانات الممنوحة للموظف العام ، وحمايته من تعسف الادارة في ممارسة سلطتها في العقاب ، وتحقيق فاعلية الادارة في تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد . وإذا كانت هذه الموازنة هدفاً تقوم عليه فلسفة التشريعات العقابية ، وغاية تريد تحقيقها ، الا أنها تختلف في الوسائل الموصلة الى هذه الغاية تبعاً للمبادئ التي يقوم عليها هذا التشريع أو ذلك . فالسلطة المختصة بالتأديب ليست ذات طبيعة واحدة في النظم القانونية المقارنة ، والعقوبات التأديبية المختلفة بآثارها تتباين من دولة إلى أخرى ، الا أن هناك مساحات مشتركة بين هذه التشريعات ، تلتقي عندها تمثل في مجموعها القواعد العامة التي تحكم التأديب الوظيفي . وتعد العقوبات التأديبية أحد أخطر الامتيازات التي تملكها الإدارة في مواجهة موظفيها ، لما تختزن من آثار مادية تمس ذممهم المالية ومعنوية تصيبهم في أنفسهم ، لهذا حرصت التشريعات على تقييد السلطة المختصة بالتأديب بقاعدة شرعية العقوبات التأديبية تأكيداً منها على تعزيز الضمان في العلاقة بين الموظف والإدارة ، وتقييداً لسلطة الأخيرة في الالتزام بالعقوبات المنصوص عليها في القانون فحسب . ولم تقف فكرة الضمان عند هذه القاعدة ، بل امتدت الى ميدان الرقابة القضائية على القرار التأديبي ، فقد أدخل القضاء الإداري في ميدان رقابته على القرارات التأديبية عنصر الملائمة بين محل القرار التأديبي (العقوبة) وبين المخالفة التأديبية (السبب) ، دون الاكتفاء بفحص أركانه في ميزان المشروعية فحسب . ومن هنا تأتي أهمية هذا الموضوع.

- **مشكلة البحث :** يثير البحث إشكالات متنوعة، منها ما تتعلق بمدى التزام السلطة المختصة بالتأديب بالمبادئ القانونية التي تحكم الجزاء التأديبي ، ومدى احترامها للضمانات الممنوحة للموظف المعاقب ، وما تترتب على الجزاء التأديبي من آثار قانونية ملزمة لطرفي العلاقة التأديبية الموظف والإدارة .

- **فرضية البحث :** يفترض البحث تنوع الجزاءات التأديبية بحسب زاوية النظر إليها من جهة آثارها ، وتبعاً لطبيعة السلطة المختصة بالتأديب من جهة تنظيمها تشريعياً ، وتختلف طرق انقضائها وفق ظروف كل جزاء ، وشرائط تحققه في كل حالة .

- **منهجية البحث :** اتبعت الدراسة المنهجين التحليلي والمقارن ، من خلال تحليل النصوص القانونية ، وأحكام القضاء ، وإجراء مقارنة بين التشريعات والتعريفات الفقهية المختلفة للوصول الى النتائج ، والأهداف المرجوة منها .

- **هيكلية البحث :** قسمت الدراسة على ثلاثة مباحث ، خصص الأول لمفهوم الجزاء التأديبي، من خلال تعريفه وبيان خصائصه والمبادئ التي تحكمه ، فيما خصص الثاني لأنواع الجزاءات التأديبية في القانون المقارن والقانون العراقي من خلال طرح عدة معايير لتصنيفها تبعاً لها . بينما جاء المبحث الثالث لبيان انقضاء الجزاء التأديبي.

## المبحث الاول

## مفهوم الجزاء التأديبي

بغض النظر عن الجهة المختصة بتأديب الموظف العام ، فإن الجزاء التأديبي يمثل الأثر القانوني المترتب على المخالفة التأديبية ، ووسيلة قانونية من وسائل الحفاظ على حسن انتظام سير المرفق العام ، بما تختزن من أهداف وغايات ، وفي ظل عدم انتهاج القوانين في معظم الدول على حصر المخالفات الإدارية ، واتجاهها على تقنين صور هذه الجزاءات وحصرها بنصوص ، مما يعني اعطاء الجهة التي تختص بفرضها السلطة التقديرية الواسعة في انتقاء نوع الجزاء التأديبي بما يناسب المخالفة المنسوبة للموظف بعد تكييف الفعل الصادر منه ، ومن هنا فقد امتدت رقابة القضاء الاداري في ميدان القرارات التأديبية الى رقابة الملاءمة دون الاكتفاء بفحص سلامة أركان القرار التأديبي في ميزان المشروعية فحسب.

وعند استقراء القوانين الادارية في معظم الدول نجد خلوها من تعريف الجزاء التأديبي ، انطلاقاً من أن وضع التعريفات ليست صناعة تشريعية ، والأمر ذاته مع أحكام القضاء الاداري فقلما يرد تعريف للجزاء أو (العقوبة) التأديبية في متون قراراته وأحكامه .

وللوقوف على مفهوم الجزاء التأديبي لا بد من تعريفه ، وبيان خصائصه ، وتسليط الضوء على أهم المبادئ التي تحكمه ، من خلال المطالب الأتية: المطلب الاول : التعريف بالجزاء التأديبي عرف الجزاء التأديبي بتعريفات متنوعة في الفقه الاداري، تبعاً لزاوية النظر اليه، فبعض التعريفات ركزت على وظيفته، وأخرى توجهت الى طبيعته القانونية ، وثالثة رجحت فيه معاني الجهة المختصة بفرضها ، وللتعرف على هذه الاتجاهات ، سنبدأ بتعريف الجزاء التأديبي في الفقه المقارن ، ومن ثم العراق.

## ١- التعريف بالجزاء التأديبي في الفقه الفرنسي

تعددت التعريفات الفقهية في فرنسا للجزاء التأديبي ، فمنهم رأى بأنه " وسيلة خاصة لضمان احترام القاعدة القانونية ، لما يتمتع بدورها النفعي في المجتمع".<sup>(١)</sup> وعرفه Michel Lemoine " بالتصرف الدفاعي التلقائي الفعال السريع تتخذه الادارة في مواجهة أعضائها مرتكبي الانحراف بهدف منعهم من تنفيذ مشروعاتهم الاجرامية. بينما يعرفها Claude Lassalle بالنتيجة المحددة بنص القانون تترتب على الجرائم المرتكبة عن طريق العمد او الاهمال".<sup>(٢)</sup> أما الفقيه هوريو فيعرفه بالأجراء الضبطي تلجأ اليه الادارة لقمع بعض الافعال المعاقب عليها ، إما بوسيلة ضبطية بحتة بوساطة قرارات ، او اجراءات للسلطة الرئاسية العليا ، او بوسيلة قضائية بوساطة احكام القضاء التأديبي<sup>(٣)</sup>.

(١) Bonnard Roger : Conclusion sur l'arret du C.E 3 Juliet 1931.s,III,1932.p57 .  
أشار اليه د.مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٢٥ .  
(٢) د. مصطفى عفيفي ، المرجع السابق ، ص ٢٧

## ٢- التعريف بالجزاء التأديبي في الفقه العربي

عرف الجزاء التأديبي "بالجزاء ذي نوعية خاصة يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون المساس بحريته او ملكيته الخاصة بسبب مخالفت ذات طبيعة خاصة تتصل اتصالا وثيقا بالعمل الوظيفي ويترتب عليه الحرمان او الانقاص من امتيازات الوظيفة"<sup>(١)</sup>.

والى المعنى ذاته وصف بالجزاء الذي يناله الموظف لمخالفته لواجب او من واجبات وظيفته. أو هو جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي يثبت مسؤوليته عن ارتكاب الخطأ التأديبي المعين.<sup>(٢)</sup>

بينما يذهب الدكتور مصطفى عفيفي الى عدّ الجزاء التأديبي "وسيلة من وسائل الادارة التي تنطوي على عنصر الايلام تقوم باستخدامها بناء على نص في القانون، في مواجهة مرتكبي المخالفات التأديبية، داخل الجماعة الوظيفية بهدف الحفاظ على النظام فيها"<sup>(٣)</sup>.

ويظهر من هذا التعريف أنه أكثر إحاطة من التعريفات السابقة التي ركز على جانب معين منه وغابت عنها جوانب أخرى، فالعقوبة التأديبية لا تخلو من عنصر الايلام في مواجهة مرتكبي الفعل - محل المساءلة - فضلا على بيانه للأساس القانوني للجزاء، والهدف منه أيضاً، الا انه يعاب عليه حصره للجهة المختصة بفرضها على الادارة فحسب ، دون بيان إمكانية فرضها من قبل جهات أخرى غيرها كما في الانظمة التأديبية ذات الطابع القضائي أو شبه القضائي.

وواضح من هذه التعريفات إنها وظفت أهداف الجزاء التأديبي وخصائصه في التعريف دون بيان أركانه، ولهذا عرفه جانب آخر من الفقه " بالجزاء الذي توقعه السلطة المختصة على الموظف نتيجة اخلاله بواجباته الوظيفية او مقتضياته ، لمصلحة الطائفة الوظيفية التي ينتمي لها وتنفيذا لأهدافها ، بغية حماية النظام الوظيفي بوجه عام ، وتحقيق سير العمل ، وانتظامه بالمرافق العامة " .<sup>(٤)</sup>

(١) Hauriou: précis de droit administrative et de droit public, led,siry 1921,p .584

أشار اليه د.كوثر حازم سلطان ، الاثار التبعية للعقوبة التأديبية ، اطروحة الدكتوراه ، كلية القانون جامعة بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص٢٨.

(٢) د.سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص٦٢

(٣) سلطان عبيد الراشدي ، تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الامارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الامارات العربية المتحدة ، ٢٠١٩ ، ص٣٦

(٤) مصطفى عفيفي ، المرجع السابق ، ص٢٦

(٥) د.عادل الطباطبائي ، العقوبات التأديبية في الوظيفة العامة ، مجلة الحقوق الكويتية ، السنة السادسة ، العدد ١ ، السنة ١٩٨٢ ، ص١٦٢٢ .

## ٣- التعريف بالجزاء التأديبي في الفقه العراقي

ذهب الفقه الإداري العراقي الى تعريفات مختلفة في ظاهرها، ومتشابهة في جوهرها، فقد عرف الجزاء التأديبي بالإجراء المنصوص عليه في قائمة الجزاءات يفرض على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية، ويمس مزايا وظيفته فحسب.<sup>(١)</sup>

بينما يعرفه الدكتور شاب توما منصور بالسلاح " الذي تستطيع الإدارة بوساطته حمل الموظفين على أداء واجباتهم بصورة سليمة ومرضية ".<sup>(٢)</sup>

والى معنى قريب من هذا التعريف وصف بأنه " الجزاء الذي يفرض بالقرار الإداري من جهة مخولة قانوناً بحق الموظف أو المكلف بخدمة عامة، بسبب سلوكه المخالف للتشريعات الإدارية النافذة وله آثار قانونية ".<sup>(٣)</sup> ويمكن تعريف الجزاء التأديبي بالعقوبة الواردة على سبيل الحصر في القانون تفرضها الجهة المختصة على الموظف المخل بواجباته الوظيفية، هدفه إيلاجه معنوياً أو مادياً، غايته حسن انتظام سلوكه وتحقيق الردع العام للآخرين ضماناً لديمومة المرفق العام وتحقيق الصالح العام.

## المطلب الثاني

## خصائص الجزاء التأديبي

من خلال استقراء الجزاءات التأديبية المستقرة في معظم القوانين العربية والاجنبية، يتبين أنها ذات خصائص معينة، ومن أبرزها:

١- إنها تصدر بصيغة قرار إداري من السلطة التأديبية المختصة بموجب السلطة الممنوحة لها وفقاً للقانون وفي نطاق المشروعية<sup>(٤)</sup>.

٢- إنها تسري على فئة محددة من المجتمع، وهي فئة الموظفين، المنتمين الى النظام القانوني للوظيفة العامة، دون غيرهم<sup>(٥)</sup>.

٣- إنها عقوبات ذات طبيعة مادية ومعنوية، تمس الموظف العام في حقوقه الوظيفية فحسب، دون أن تمس حريته في الحياة، أو أمواله الخاصة، وممتلكاته<sup>٦</sup>.

(١) د. عبدالقادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء الوظيفي، دار الفكر، ١٩٨٣، ص ١٣٣.

(٢) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، دار الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٧١، ص ٣٦٧.

(٣) عبد المحسن السالم، العقوبات المقننة بين المشروعية وتعسف الإدارة، ط ١، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٨٦، ص ٢٣.

(٤) اللواء الدكتور عدي سمير حليم الحساني، العقوبة التأديبية لرجل الشرطة في القانون العراقي والمقارن، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد الأول، المجلد ١، ٢٠٢٠، ص ٣٠٧.

(٥) علي مرهج أيوب، النظام التأديبي العام، مطبعة صادر، بيروت، ٢٠٠١، ص ٦٥.

(٦) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٤، ص ٣٩.

٤- إنها ذات طابع تربوي وتقويمي، هدفه الاصلاح والتقويم للسلوك المرتكب محل المساءلة التأديبية من قبل الموظف، غايته الأساس ضمان سير المرفق العام، والحفاظ على شرف التكليف الاجتماعي المتمثل في الوظيفة العامة، فضلا عما يخترنه الجزاء من وظيفة الردع العام داخل النظام القانوني للموظفين.

٥- إن الجزاء التأديبي عقوبة شخصية لا ينفذ على غير الموظف المرتكب للمخالفة، وفي حال وفاته قبل صدور قرار العقوبة تنقضي الدعوى التأديبية، أو تنتهي إجراءات السلطة الادارية بخصوص الجزاء المزمع اتخاذه، أما إذا صدر قرار العقوبة التأديبية أثناء حياته، فإن آثاره القانونية تنتهي بعد وفاته، فلا تترتب أية أثر قانوني إزاء ورثة الموظف المتوفى.

وقد انتقد تمتع الجزاء التأديبي بالصفة الشخصية من قبل بعض الفقهاء، تأسيساً على أن تأديب الموظف بقرار خصم نسبة من راتبه، فإن الأثر المترتب عليه لا ينحصر به شخصياً، بل يمس أسرته أيضاً، سيما أن المرتب أصبح اليوم المورد الأساس لأسر الموظفين، في الوقت الذي تمنع قوانين بعض الدول طائفة من الموظفين من العمل خارج أوقات الدوام، فإذا تعرض هذا المرتب الى نسبة كبيرة من الخصم فإن أثر العقوبة يمتد الى أفراد أسرته الذين سوف يتحملون العبء الحقيقي، وهذا ما يجرّد الجزاء التأديبي من طابعه الشخصي.<sup>(١)</sup>

الا أنه لا يمكن تجريد الجزاء التأديبي من الطابع الشخصي انطلاقاً من هذه الرؤية، فالعقوبة التأديبية شخصية بمعنى لا يتحملها غير مرتكب الجرم الوظيفي، ولا يقدح بشخصية العقوبة تحمل آثارها أسرته، على نحو التبعية وبصورة غير مباشرة، فالعقوبات الجنائية المالية الأكثر إيلاماً وشدة التي تفرض على الجناة المدانين بأحكام جنائية قطعية تتحمل عبؤها مع الجناة أسرهم، مع ذلك لا أحد يشكك بشخصية العقوبة الجنائية.

### المطلب الثالث

#### المبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي

إن ثبوت ارتكاب الموظف العام المخالفة المنسوبة اليه، لا يعطي السلطة المختصة بالتأديب الحرية الكاملة في فرض ما تشاء من العقوبات عليه، بل هناك طائفة من المبادئ تقيد يد هذه السلطة في ممارسة حق التأديب، وهي في مجموعها مستقاة من المبادئ القانونية العامة الاساسية والمستقرة في مجال العقاب بصورة عامة، تحقق العدالة الجنائية، وتؤكد سيادة القانون، وتضمن حقوق الموظفين خاصة. ومن هذه المبادئ ما يلي:

#### ١- مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يعني أن الجزاءات التأديبية محددة على سبيل الحصر في النص القانوني، فلا يجوز للسلطة المختصة بالتأديب أن تضيف عليها من العقوبات التي لم ترد في هذه النصوص، بتعبير آخر يجب أن تكون العقوبة التي تنفذ بحق

(١) د.سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٢٩٩

الموظف المسؤول تأديبياً من بين العقوبات المنصوص عليها صراحة، فلا عقوبة تأديبية الا بنص<sup>(١)</sup>. حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بانه " لا يجوز ان تأخذ العقوبة المفروضة بحق الموظف غير صورة العقوبات الانضباطية التي حددها القانون<sup>(٢)</sup>، وعلى ذلك فإن السلطة التأديبية ملزمة بتنفيذ جزاء من الجزاءات المحددة في النص على سبيل الحصر، دون أن تكون ملزمة بجزاء معين على المخالفة المرتكبة، فهي حرة في اختيار العقوبة الملائمة للفعل المنسوب للموظف باستثناء انواع محددة من الجزاءات ذات الخطورة العالية التي خضعت مسبقاً من قبل المشرع لقاعدة الشرعية بشقيها (الجريمة والعقوبة) مثل عقوبتي الفصل والعزل في القانون العراقي<sup>(٣)</sup>.

والملاحظ على لوائح الجزاءات المطبقة في المرافق العامة، والاجهزة الادارية الاخرى أنها تقوم بتحديد مضمون وأبعاد المبدأ، محاولة منها لتقنين جزئي للمخالفات التأديبية والربط بينها وبين الجزاءات، بحيث لا توقع السلطة التأديبية جزاء غير مرتبط بإحدى هذه المخالفات المحددة سلفاً في اللائحة<sup>(٤)</sup>.

وهذا ما سارت عليه اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الإمارات العربية المتحدة المعدل بالرقم (١) لسنة ٢٠١٨ التي حددت المخالفات وما تقابلها من الجزاءات، منها المخالفات المتعلقة بمواعيد العمل، والمخالفات المتصلة بترك مكان العمل بدون إذن أو عذر مقبول، والمخالفات المرتبطة بالانتظام الفعلي للدوام<sup>(٥)</sup>، ومما لا يمكن اغفاله ان الأنظمة التنفيذية حينما تنص على بعض نواحي التجريم والعقاب، فان شرعيتها الدستورية والقانونية منوطة بعدم الخروج عن نصوص الدستور واحكام القانون، فمن غير المشروع تجريم فعل ما او النص على عقوبة لم يشر اليهما المشرع الدستوري او العادي صراحة او ضمناً<sup>(٦)</sup>.

إن الاتجاه الدافع الى تطوير القانون التأديبي والذهاب التدريجي الى قضائية النظام التأديبي يوجب اكمال بنيان قاعدة الشرعية بشقيها الجرائم والعقوبات، لا سيما أن القانون التأديبي قانون عقابي، وإن في تطبيق مبدأ الشرعية ضمان لحقوق الموظفين وحماية لهم من تعسف الادارة، فضلا عن تحقيق العدالة التأديبية في النظام القانوني للوظيفة العامة، من خلال تمكين السلطة التأديبية باختيار الجزاء الملائم مع الفعل المرتكب. الا أن ما يؤخذ على هذا المبدأ في المجال التأديبي اليوم عدم تقريره لحدي الجزاء التأديبي كما في القاعدة الجنائية بحديها الأدنى والاقصى<sup>(٧)</sup>، وعدم معالجته لحالات العود المتكرر في ارتكاب المخالفات التأديبية الا في نطاق ضيق، مع عدم الاعتماد بظروف المصاحبة للمخالفات المرتكبة.

(١) عامر ابراهيم أحمد، العقوبات الوظيفية، زين الحوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٣٣  
(٢) المحكمة الإدارية العليا، رقم الدعوى ٤٣٤/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٦ في ٢٤/١/٢٠١٩، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩، ص ٣٦٦، ٣٦٧.

(٣) ينظر المادة (٨/سايبا، ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٤) مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته، ورقابته القضائية، بين الفاعلية والضمان، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٥٥٣.

(٥) المادة (١٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الإمارات العربية المتحدة المعدل بالرقم (١) لسنة ٢٠١٨.

(٦) د. منتهى جواد كاظم، مدى دستورية التجريم والعقاب بمقتضى التشريع الفرعي دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد السادس، المجلد ١، ٢٠٢٢، ص ١٤١.

(٧) مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص ٥٥٤.

## ٢- مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة

يعرف التناسب بتقدير أهمية السبب ومدى توافقه مع محل القرار الإداري، وهو مبدأ قائم على عنصرين ( سبب القرار ومحلّه ) ، وفي المجال التأديبي وصف بعملية حسابية بسطها الجريمة ، ومقامها العقوبة، وحاصلها ملاءمة القرار التأديبي<sup>(١)</sup>.

وإعمال هذا المبدأ يعني أن تراعي السلطة التأديبية عند توقيع الجزاء التأديبي ملاءمة الجزاء مع الفعل المنسوب للموظف لا يزيد عليه شدة ولا يقل عنه عقوبة، مع الأخذ بنظر الاعتبار سوابق الموظف المسؤول والظروف المحيطة بالمخالفة، بما يحفظ لهذه السلطة عدم انحرافها أو تعسفها في ممارسة هذا الحق.

ولئن كان الأصل أن القاضي الإداري لا يراقب تقدير سلطة الإدارة لخطورة الأسباب طالما أن القانون ترك لها حرية الاجراء المتخذ من عدمها، أو ترك لها أن تختار الاجراء المعين من بين مجموعة من الاجراءات. الا أنه في مجال التأديب فإن القضاء الإداري يفرض الرقابة الكاملة على ملاءمة محل القرار التأديبي مع سببه ترجيحاً لفكرة الضمان على الفاعلية في المجال التأديبي، وتحقيقاً للتوازن بين مقتضيات تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الافراد من تعسف الإدارة في تصرفاتها المشروعة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بان " عدم التناسب بين المخالفة والجزاء هو من أوجه عدم المشروعية"<sup>(٢)</sup>.

## ٣- مبدأ عدم تعدد الجزاء التأديبي عن الفعل الواحد (وحدة الجزاء)

يجد هذا المبدأ سنده في تحقيق الاعتبارات المتعلقة بالعدالة والمصالح الاجتماعية والوظيفية، التي تقضي بعدم المعاقبة على الخطأ الا بعقوبة واحدة تناسبه، وأن مسؤولية الموظف يجب أن تحدد في نطاق المخالفة التي ارتكبها فحسب، والقول بخلاف ذلك يعني القضاء على نهائية العقوبات التأديبية الموقعة من قبل السلطة التأديبية، وطعن لمبدأ المشروعية في الوقت ذاته<sup>(٣)</sup>. ولتطبيق هذا المبدأ يلزم توافر شروط ثلاثة:

أ. يجب أن يكون ما فرض على الموظف عقوبة تأديبية بالمعنى القانوني ، فإذا لم تكن فلا يتحقق التعدد ، بمعنى إذا اقترن الجزاء بتدبير وقائي او علاجي لا يقع التعدد المحذور، ويجب أن يكون الجزاء التأديبي قائماً في الواقع والقانون، فإذا انتهى الوجود القانوني والواقعي لهذا الجزاء حينئذ يجوز توقيع جزاء ثان على الموظف ولا نكون بصدد التعدد في الجزاء الموقع، فقد يلغى الجزاء التأديبي قضائياً لعب في الشكل او الاجراءات فيجوز للإدارة أن توقع الجزاء على الفعل ذاته بإجراءات صحيحة، أو تسحب الإدارة قرارها الصادر بالجزاء قبل تنفيذه، فيجوز لها أن توقع جزاء ثان عن الفعل ذاته ولا يعد تعدداً للجزاء<sup>(٤)</sup>.

(١) كنعان نواف ، النظام التأديبي في الوظيفة العامة ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، الامارات العربية المتحدة ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥٠

(٢) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٢٣٢٤ لسنة ٥٥ ق.ع - جلسة ٢٠١٣/٢/٩.

(٣) نصت المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي على هذا المبدأ (لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد) .

(٤) دكتور حازم سلطان ، مرجع سابق ، ص ١٤٦

ب. لأعمال المبدأ يجب أن تتحقق وحدة المخالفة موضوعاً وسبباً، فإذا تعددت المخالفة بظهور وقائع جديدة بعد فرض العقوبة الاولى، أو باستمرار المخالفة ذاتها بعد توقيع العقوبة الاولى عنها، فلا يعمل هذا المبدأ، لأن ظهور الوقائع الموجبة للعقاب تعدد للمخالفة، ومثلها حالة المخالفات المستمرة بعد تنفيذ العقوبة عليها للمرة الاولى، والقول بخلاف ذلك تشجيع للموظف المعاقب بالتمادي في مخالفاته الوظيفية. بالمقابل تتحقق وحدة المخالفة حتى لو اختلف موضوع الجزاء كأن يكون أحدهما جنائياً والثاني تأديبياً مع بقاء السبب واحداً لاختلاف طبيعة كل منهما عن الاخر. ومعنى وحدة السبب أن يكون الجزاء التأديبي الثاني قائماً على الوقائع المادية ذاتها التي تقوم عليها الجزاء الأول، عندها نكون بصدد التعدد المحذور للجزاء التأديبي<sup>(١)</sup> ولكن لا وجود للتعدد في حالة الأفعال المستقلة من الناحية المادية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في العراق بانه "يجوز معاقبة الموظف عن كل فعل يمثل مخالفة مستقلة عن باقي المخالفات المرتكبة منه"<sup>(٢)</sup>، كما لا يعد تعدداً للعقوبة الانضباطية في حالة اجتماع عقوبة تبعية لعقوبة جنائية مع عقوبة انضباطية عن ذات الفعل، وفي قرار حديث لمجلس الدولة العراقي اكد بانه "لا يعد تعدداً للعقوبات الانضباطية اجتماع عقوبة العزل نتيجة الحكم على الموظف عن جريمة الرشوة، وعقوبة تنزيل الدرجة المفروضة سابقاً على الموظف عن الفعل ذاته بوصفه الانضباطي"<sup>(٣)</sup>.

ج. يقتضي المبدأ أيضاً، وحدة السلطة الادارية المخولة بالجزاء التأديبي، فإذا كان الموظف يتبع جهتين مختلفتين، فقد يقرر المشرع لكل منهما الحق في تأديبية عن الفعل ذاته استقلالا، كالموظف على ملاك إدارة معينة، ويرتكب مخالفة الغش في الكلية التي يدرس فيها، فلداثرته والكلية معاقبته عن المخالفة ذاتها، ولا يعد ذلك تعدداً محظورا عن الفعل الواحد، نظرا لتعدد التبعية وتعدد التكيف. ومع ذلك فإن هذه التعددية لا يجوز اعماله الا اذا وجد نص بذلك<sup>(٤)</sup>.

#### ٤- مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي الى الماضي

يرتبط هذا المبدأ بقاعدة شرعية الجزاء التأديبي ارتباطاً وجودياً، فالأول متفرع من الثاني، فإذا كان واجباً ورود الجزاءات التأديبية في النص، فإن أعمال حاكمية النص التأديبي تقتضي عدم إرجاعه الى الجرائم التأديبية السابقة على نفاذه من حيث الاصل. فالمخالفات التأديبية تسري عليها النصوص النافذة وقت ارتكابها فحسب. بمعنى أن الجزاء التأديبي المنصوص عليه في القانون يسري بالأثر المباشر والحال على الوقائع التي تلي نفاذه.

(١) د. غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مكتبة القانون المقارن، ٢٠٠٦، ص ١٢٢.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الدعوى ١٤٢٤ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩، في ٧/١٠/٢٠٢٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠، ص ٣٥٩، ٣٦٠.

(٣) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٦٤ / ٢٠٢٠ في ١١/١٠/٢٠٢٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠، ص ٢٠٠ - ٢٠٠٣.

(٤) مهدي حمدي الزهيري، انهاء العقوبة الانضباطية للموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص ٤٣.

وتستثنى من عدم الرجعية الحالة التي تحقق فيها الرجعية رعاية لمصلحة الموظف المعاقب تأديبياً كخفض أو إلغاء الجزاء المفروض عليه، طالما أن الرجعية لا تنال من الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الخاصة المستقرة والتي ترتبت أثارها قبل صدورها<sup>(١)</sup>.

### ٥- مبدأ المساواة في الجزاء التأديبي

يوجب هذا المبدأ أن لا تختلف الجزاءات التأديبية باختلاف الموظفين، في مواقعهم الوظيفية أو مراكزهم الاجتماعية، ما دام قد توافرت بالنسبة لهم الظروف ذاتها وتحققت فيهم وحدة المخالفة المرتكبة من قبلهم، وتمثلت درجة جسامتها، مما يتعين معه عدم اختلاف المعاملة العقابية لاختلاف المراكز الوظيفية للموظفين نوعاً ودرجةً في السلم الإداري.

### المبحث الثاني

#### أنواع الجزاءات التأديبية

إن الاستقراء العام لمعظم التشريعات الأجنبية والعربية ذات الصلة بالجزاء الانضباطية يجعل المتتبع يخرج بانطباق تفصيلي حول طبيعة تقسيم هذه الجزاءات وتصنيفها إلى طوائف مستقلة، فلا تكاد تخرج عن ثلاث فئات: أولاً تتعلق بنوع من الجزاءات التأديبية فاقدة لأي أثر مادي أو تعديل في الحالة الوظيفية للموظف المسؤول، ويصطلح عليه بالجزاءات الأدبية الخالصة. وثانيها: الجزاءات السالبة للمزايا الوظيفية الثابتة للموظف بصورة مؤقتة أو نهائية، وثالثها: الجزاءات المنهية (القاطعة) للرابطة الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائية<sup>(٢)</sup>. وللوقوف على أشهر تصنيفات الجزاءات التأديبية في الفقه المقارن، ولغرض تسليط الضوء على موقف المشرع العراقي منها سنتناول أولاً التقسيمات الفقهية لأنواع هذه الجزاءات، ونستعرض الجزاءات في التشريع العراقي ثانياً عبر مطلبين.

### المطلب الأول

#### تقسيم الجزاءات التأديبية في الفقه المقارن

واختلفت التشريعات التأديبية الأجنبية والعربية في أنواع هذه الجزاءات وأثارها المالية ومدد بقائها القانونية فضلاً عن التسميات المعبرة عن كل منها، بالمقابل تعددت التقسيمات الفقهية للجزاءات التأديبية تبعاً للمعيار المتخذ أساساً في التقسيم، وهذه التقسيمات ليست هدفاً مطلوباً لذاته، بل ترجى ما تترتب على هذا التقسيم أو ذاك من نتائج.

(١) خليفة عبدالعزيز عبدالمنعم، قضاء التأديب: ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٨٠.

(٢) دمصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص ٢١٨.

## ١ - تقسيم الجزاءات وفقاً لجسامتها

يمكننا تصنف الجزاءات وفقاً لجسامتها الى ثلاث فئات<sup>(١)</sup> وكما يأتي :

الاولى : وتضم العقوبات البسيطة محدودة الأثر ، كالإنذار والتنبيه والتوبيخ ، والتي يقصد بها تنبيه الموظف الى ما ارتكبه من خطأ وتحذيره من العودة اليه مستقبلاً .

الثانية : وتشمل العقوبات متوسطة الأثر ، التي تمس المزايا المالية للوظيفة كإلخضم من الراتب ، او الحرمان من الترقية .

الثالثة : وتضم أشد العقوبات أثراً ، وهي تمس الرابطة الوظيفية مباشرة ، بمنع مزاولتها مؤقتاً ، أو الحرمان منها كلياً<sup>(٢)</sup> .

إن فائدة هذا التصنيف تتجلى في أن تحديد السلطة المختصة بالتأديب ، بحيث لا يسمح للسلطة الرئاسية سوى توقيع الطائفة الاولى من العقوبات ، على أن تترك للسلطة التأديبية الجماعية أو القضائية سلطة فرض الطائفتين الأخريين من العقوبات<sup>(٣)</sup> .

## ٢ - تقسيم الجزاءات تبعاً لنوع الوظيفة ودرجة شاغلها

ابتداءً تختلف الجزاءات التأديبية في الوظائف المدنية عنها في الوظائف العسكرية، ومن ناحية ثانية، تختلف صور هذه العقوبات بحسب درجات الموظفين وتنوع مراكزهم في السلم الإداري، بمعنى اختلاف المعاملة التأديبية من حيث الجزاء للموظفين الكبار عن غيرهم من الموظفين بالرغم من انتمائهم لنظام قانوني واحد. وهذا خلاف مبدأ المساواة القانونية، الأمر الذي تجنبتة التشريعات الاجنبية، وتبنته بعض القوانين العربية، منها التشريع المصري، فالعقوبات المالية غير قابلة للتوقيع على الموظفين الكبار في مصر بالنسبة للعاملين المدنيين في الدولة، إذ يقتصر أمر توقيعها على الموظفين الصغار شاغلي درجات الوظائف الدنيا. حسب ما تقضي بذلك المادة (٥٧) من القانون ذي الرقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ ، وهو الامر تنبه اليه المشرع المصري في المادة (٤٨) من القانون ذي الرقم (٦١) لسنة ١٩٧١ التي قضت بتطبيق جميع العقوبات التأديبية بما في ذلك العقوبات المالية على كل الموظفين في القطاع العام على اختلاف مستواهم الوظيفي ، وإن اختلفت نوعية السلطة المختصة بتوقيع هذه العقوبات باختلاف درجات هؤلاء الموظفين في كل حالة<sup>(٤)</sup> .

(١) يعد معيار جسامته العقوبات من أقدم أنواع المعايير التي تبناها الفقه الفرنسي في تقسيم الجزاءات التأديبية ، ويعد الفقيه Drouille أول من تصدى لبيان فحواه ، في رسالته المقدمة الى جامعة تولوز عام ١٩٠٠ ، للمزيد ينظر د. مصطفى عفيفي ، المرجع السابق ، ص ٢١٩ .

(٢) مغاوري محمد شاهين ، المرجع السابق ، ص ٥٩١

(٣) مصطفى عفيفي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤

(٤) د. سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٩٨

## ٣- تقسيم الجزاءات وفقاً للسلطة المختصة بتوقيعها

تتوزع صور العقوبات التأديبية وفق النظام القانوني الخاص بالتأديب داخل كل دولة ، فما بين العقوبات الرئاسية الموكل امر توقيعها الى السلطة الرئاسية فردية كانت ام جماعية، والعقوبات القضائية التي يتم توقيعها من قبل محاكم تأديبية ذات طبيعة قضائية ، تختلف التشريعات فيما بينهما حول تحديد مصاديق هذه الجزاءات وانتمائها الى السلطة الرئاسية او القضائية ، تبعاً لفلسفة المشرع والمبادئ المستقرة في هذه الدولة أو تلك . ففي فرنسا مثلاً ، يضيق نطاق العقوبات القضائية ، وتتسع قائمة العقوبات التأديبية الواردة في المادة (٣٠) من الامر القانوني الصادر في سنة ١٩٥٩ ، الذي أوكل أمر توقيع الجزاءات ابتداء من الانذار وصولاً الى الفصل الى الرئيس الاداري الاعلى ( رئيس الدولة ، الوزير، رئيس المرفق ) ، وإن كان الامر القانوني قد ألزم السلطة الرئاسية بوجود الحصول مسبقاً على الرأي الاستشاري للمجالس الادارية المشتركة في غير عقوباتي الانذار واللوم . الا أن هذه الاستشارة لا تغير من الامر شيئاً<sup>(١)</sup>.

بالمقابل ، فإن معظم العقوبات التأديبية موصوفة بالقضائية، لاختصاص المحاكم القضائية بتوقيعها ، ما عدا عقوباتي الانذار واللوم والغرامة في حدود معينة التي أسندت سلطة توقيعها الى رئيس المرفق العام ، والتي يمكن وصفها بالعقوبات التأديبية الرئاسية<sup>(٢)</sup>.

وفي مصر ، فالأمر يختلف بحسب الاحوال ، حيث تضيق الى حد كبير نسبة الجزاءات التأديبية الرئاسية في قانون العاملين المدنيين في الدولة ، حيث تنحصر بعقوباتي الانذار والخصم من المرتب لبضعة أيام وفقاً للقانون ذي الرقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ ، بينما يمتد نطاق العقوبات التأديبية في قانون العاملين بالقطاع العام لسنة ١٩٧١ ابتداء من عقوبة الانذار وصولاً الى عقوبة الفصل ، مع مراعاة اختلاف نوع السلطة التأديبية المختصة بتوقيعها تبعاً لاختلاف المستوى الوظيفي للموظف المسؤول .

## المطلب الثاني

## الجزاءات التأديبية ( الانضباطية ) في القانون العراقي

ارتأى المشرع العراقي على تسمية الجزاءات التأديبية بالعقوبات الانضباطية ، وقد سار على هذا المنهج ، القضاء الاداري ، فالمنتبع لأحكام قضاء الموظفين من عهد مجلس الانضباط العام ، وصولاً الى محكمة قضاء الموظفين ، يرى تجنبها استعمال ألفاظ التأديبي او الجزاء في السياق التأديبي للموظف العام . وأياً تكن هذه التسميات فإن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل يمثل العمود

(١) محمد كاظم محمود ، التأديب في الوظيفة العامة ( دراسة مقارنة ) ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاسلامية ، لبنان ، ٢٠١٥ ، ص٥٦.

(٢) ضامن حسين العبيدي ، الضمانات التأديبية بين القانون الاداري ، وعلم الادارة العامة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١ ، ص٨٩.

الرئيس في النظام التأديبي في العراق ، فالنظام التأديبي قائم على وحدة السلطة المختصة بالتأديب ، مع وحدة النظام القانوني ، مع عدم تقسيم الموظفين الى طبقات وفئات ، فمبدأ المساواة متحقق فيه ومستقر .

ويمكن تصنيف هذه العقوبات الواردة على سبيل الحصر في المادة ( ٨ ) منه من خلال المعايير الآتية :

#### ١- تقسيم العقوبات استناداً للأثر المالي، والأثر المنهني للوظيفة.

##### أ. العقوبات ذات الأثر المالي

تقسم العقوبات ذات الأثر المالي وهي على التوالي : لفت نظر ، الانذار ، قطع الراتب ، التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الدرجة ، وهي ست عقوبات تمتد بأثرها المالي بصورة مباشرة كقطع الراتب وانقاصه ، وتصيب بأثارها غير المباشرة الراتب والاستحقاقات المالية للموظف مثل العلاوة والترفيح . مع اختلاف المدد القانونية بين كل منها، وكما يأتي :

- **أولاً : لفت النظر :** والأثر المترتب على هذه العقوبة هو تأخير الترفيح او الزيادة مدة ثلاثة اشهر<sup>(١)</sup>.
- **ثانياً : الانذار :** والأثر الذي يترتب على هذه العقوبة هو تأخير الترفيح او الزيادة مدة ستة اشهر<sup>(٢)</sup>.
- **ثالثاً : قطع الراتب :** ويكون اثر هذه العقوبة مالي واداري حيث يتم حسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة اقصاها عشرة ايام بأمر يصدر بصيغة تحريرية يتم ذكر فيه المخالفة التي اقترفها الموظف واستأهلت فرض العقوبة بحقه ، والأثر الذي يترتب عليها هو تأخير الترفيح او الزيادة وفقاً لما يأتي<sup>(٣)</sup> : -  
 ا - خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة اقصاها خمسة ايام .  
 ب - شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب في حالة كانت العقوبة من ستة الى عشرة ايام .
- **رابعاً : التوبيخ :** والأثر الذي يترتب على هذه العقوبة هو تأخير الترفيح او الزيادة مدة سنة واحدة<sup>(٤)</sup> .
- **خامساً : انقاص الراتب :** ويكون بخصم مبلغ من مرتب الموظف بنسبة لا تتجاوز ( ١٠ % ) من مقدار راتبه الشهري لمدة ادناها ستة اشهر واقصاها سنتين ويتم ذلك بصيغة امر تحريري يتم من خلاله اشعار الموظف بالفعل الذي اقترفه والأثر الذي يترتب على هذه العقوبة هو تأخير الترفيح او الزيادة مدة سنتين<sup>(٥)</sup> .
- **سادساً : تنزيل الدرجة :** ويصدر بصيغة امر تحريري يتم بموجبه اشعار الموظف بالفعل الذي اقترفه ، وحيث ان الموظفين حالياً يخضعون لنظام الدرجات المالية والترفيح، فانه يترتب على هذه العقوبة<sup>(٦)</sup> في الوقت الحالي. تنزيل راتب الموظف الى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل اليها) ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل

(١) انظر : المادة ( ٨ ، أولاً ) ، قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ .

(٢) انظر : المادة ( ٨ ، ثانياً ) ، قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ .

(٣) انظر : المادة ( ٨ ، ثالثاً ) ، قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ .

(٤) انظر : المادة ( ٨ ، رابعاً ) ، قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ .

(٥) انظر : المادة ( ٨ ، خامساً ) ، قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ .

(٦) انظر : المادة ( ٨ ، سادساً ) ، قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ .

درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة .

### ب - العقوبات ذات الأثر المنهني للوظيفة

نصت المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة على عقوبتين اثنتين تؤدي ايقاعها على انتهاء علاقة الموظف المعاقب بالوظيفة العامة ، إما بصورة مؤقتة كما في عقوبة الفصل ، أو بصورة نهائية كما في عقوبة العزل.

**أولاً: الفصل<sup>(١)</sup> :** تكون بتنحية الموظف عن وظيفته لمدة تحدد بقرار الفصل ذاته على ان يتضمن الاسباب التي قادت الإدارة الى فرض العقوبة عليه على النحو الاتي :

" ١ - مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية او بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلا يستوجب معاقبته بإحداها :

١ - التوبيخ .

٢ - انقاص الراتب .

٣ - تنزيل الدرجة .

ب - مدة بقاءه في السجن اذا حكم عليه بالحبس او السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحم عليه . وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد ."

واضح من النص ، فإن بانقضاء المدة المحددة من سنة الى ثلاث سنوات في عقوبة الفصل يمكن للإدارة ارجاع الموظف الى وظيفته ، بشرط أن يستوفي كل الشروط التي حددها المشرع للتعيين ، بعد صدور امر إداري جديد للتعيين . وفي هذا السياق فقد رأى مجلس الدولة العراقي في رأي استشاري له " يعاد الموظف المحكوم عليه بعقوبة الحبس مع ايقاف التنفيذ الى وظيفته بعد صدور الحكم ، ولا تصرف رواتبه الموقوفة نتيجة سحب يده من الوظيفة الا بعد انقضاء مدة التجربة ، واعتبار الحكم كأن لم يكن "<sup>(٢)</sup>.

وقد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا على أن الموظف المفصول بعد انقضاء مدة الفصل يعاد وجوباً الى الوظيفة العامة ، لان " عقوبة الفصل ذات طبيعة مؤقتة "<sup>(٣)</sup>.

**ثانياً : العزل :** ويكون بتنحية الموظف عن وظيفته بشكل نهائي ولا يجوز ان يتم اعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام ، وذلك بقرار من الوزير مسبباً في احدى الحالات الاتية : -

(١) انظر: المادة (٨، ٨) سابعا) ، قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ

(٢) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠١٣/٨٢ في ٢٠١٣/٩/١١ ، الموقع الالكتروني لوزارة العدل العراقية على الرابط <https://www.moj.gov.iq/view.903> ، تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٢/١٢/٦ الساعة ٨:٠٠ ب.ظ.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، رقم القرار ٣٢٦ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٨ في ٢٠١٨/٨/١٦ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨ ، ص ٣٨٢ ، ٣٨٣ .

١ - اذا ثبت ارتكابه فعلا خطيرا يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرا بالمصلحة العامة .

ب - اذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته او ارتكبتها بصفته الرسمية .

ج - اذا عوقب بالفصل ثم اعيد توظيفه فارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة اخرى<sup>(١)</sup> .

هنا يثار تساؤل ، عن مدى إمكانية إعادة الموظف المعزول بعد شموله بقرار العفو العام من عدمها ؟

وقد تصدت المحكمة الإدارية العليا في العراق للإجابة عن هذا السؤال بان "شمول الموظف بالعفو العام لا ينصرف الى العقوبة الانضباطية الا اذا كانت تبعاً للعقوبة الجزائية " <sup>(٢)</sup>.

### ب. تقسيم العقوبات وفقاً للجهة المختصة بفرضها

تنقسم هذه العقوبات الى طائفتين : الاولى العقوبات التي يجوز فرضها من قبل رئيس الدائرة أو الموظف المخول وهي ( لفت نظر ، والانذار ، وقطع الراتب بما لا يتجاوز خمسة أيام ، والتوبيخ ) بمعنى إذا اوصت اللجنة التحقيقية بعقوبة أشد من التوبيخ فعلى الرئيس او الموظف المختص إحالة الملف الى الوزير . الثانية العقوبات التي يجوز فرضها من قبل الوزير المختص وهي جميع العقوبات الثمانية التي وردت في المادة ( ٨ ) من القانون .

الا أن سلطة الوزير المختص مقيدة ، إذا كان الموظف المعاقب يشغل منصب مدير عام فما فوق ، فليس له الا أن يعاقبه بإحدى هذه العقوبات (لفت نظر ، الانذار ، قطع الراتب ) ، وإذا ظهر أنه مستحق لعقوبة أشد منها ، فعليه أن يعرض الامر على مجلس الوزراء للبت فيه .

بالمقابل فإن رئيس مجلس الوزراء او الوزير المختص ، او رئيس الدائرة غير المترتبة بوزارة صلاحية فرض إحدى هذه العقوبات على الموظف التابع لوزارته ( انقاص الراتب ، تنزيل الدرجة ، الفصل ، العزل ) ، كما أنه لرئيس الجمهورية أو من يقرر تخويله فرض أي من العقوبات التي نصت عليها في المادة ( ٨ ) سאלفة الذكر على الموظفين التابعين له .

### ت. تقسيم العقوبات استناداً لتشكيل اللجان التحقيقية من عدمه

أوجب قانون انضباط موظفي الدولة شكلاً محدداً لصدور قرار العقوبة، يتمثل بسلسلة من الاجراءات الشكلية من تشكيل اللجنة التحقيقية بالعضوية الثلاثية من ذوي الخبرة على أن يكون من بين العضوية عضو قانوني، مروراً بالتحقيق التحريري مع الموظف المحال عليها ، وصولاً الى سماع وتدوين الافادات وسماع الشهود والاطلاع على الادلة كافة ، وانتهاء برفع التوصيات الى الوزير أو رئيس الدائرة . وقد عد القانون هذه الإجراءات ركناً في القرار الانضباطي بخلافها يكون القرار معيباً بعبء المشروعة ويكون عرضة للإلغاء من قبل القضاء . وهذا الوجوب الشكلي منحصر بالعقوبات الانضباطية كلها ما عدا ثلاث عقوبات وهي ( لفت نظر ، الانذار ، قطع الراتب ) ، وفقاً للفقرة ( رابعاً / المادة ٨ ) من القانون.

(١) المادة ( ٨ ، ثامناً ) ، قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ

(٢) المحكمة الإدارية العليا، رقم القرار ٤٤٤ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٣ في ٢٠١٤/٧/٩ .

## المطلب الثالث

## الطعن القضائي بالقرار التأديبي

يمثل الطعن القضائي الضمانة الاخيرة من الضمانات التي منحه المشرع الاداري للموظف للطعن في القرار التأديبي الصادر بحقه ويعد الطعن القضائي مظهر من مظاهر الشرعية، وعلى ذلك فإن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في النظم المعاصرة تمثل الضمانة الفعالة والاخيرة التي يلجأ اليها الموظف اذا لم تسعفه الضمانات السابقة على توقيع الجزائي التأديبي أو المعاصرة لها وتظهر هذه الرقابة في شكل قضاء الالغاء وقضاء التعويض، حيث ان المذهب الذي ينتهجه القاضي الاداري هو مذهب الاثبات الحر، والذي بمقتضاه يتمتع بسلطات ومكانات غير مألوفة يستقيها من الطبيعة الإيجابية للإجراءات القضائية الإدارية<sup>(١)</sup>.

وقد اجاز مشرنا العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، للموظف الطعن بالغاء القرار التأديبية الصادر بحقه من السلطة الرئاسية امام محكمة قضاء الموظفين خلال مدة (٣٠) يوماً من تبليغه بالإمر، او القرار المعترض عليه إذا كان داخل العراق بينما سيكون خلال (٦٠) يوماً إذا كان خارج العراق وتتنظر محكمة قضاء الموظفين بالطعن بالالغاء بالدرجة الاولى ويجوز الطعن بقرار المحكمة امام المحكمة الإدارية العليا كمرجع تمييزي خلال (٣٠) يوم من تاريخ التبليغ بالحكم او اعتباره مبلغاً، ويعد القرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا نتيجة الطعن باتاً وملزماً ولا يقبل اي نوع من انواع المراجعة<sup>(٢)</sup> واشترط المشرع ان تراعى خلال جلسات المحاكمة احكام قانون أصول المحاكمات الجزائية بشرط ان تتلاءم مع قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام واشترط ايضا ان تكون جلسات المحاكمة سرية<sup>(٣)</sup>.

(١) احمد سلمان سواوي و أ.د. عامر زغير محيسن، القيود الواردة على ممارسة القاضي الإداري لدوره الاجرائي دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد الخامس، المجلد ١، ٢٠٢١، ص ٣٥.

(٢) المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

**الخاتمة :**

توصلت الدراسة الى جملة من النتائج ، وسعت الى تقديم بعض المقترحات

**أولاً : النتائج :**

- ١- تعددت التعريفات الفقهية للجزاء التأديبي تبعاً للجهة المنظورة منها ، فبعضها ركزت على وظيفته في النظام القانوني للوظيفة ، واخرى انطلقت من طبيعته القانونية ، وفئة ثالثة أظهرت فيه الجهة المخولة في توقيعها ، الا أنها أجمعت على أن الجزاء التأديبي وسيلة قانونية دفاعية وعلاجية بيد الادارة او السلطة المختصة بفرضها ، غايتها احترام القواعد القانونية ، وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد .
- ٢- إن امتداد الآثار المالية للجزاء التأديبي الى ذوي الموظف المعاقب من أسرته ، لا يجرده من الصفة الشخصية ، فالجزاء التأديبي عقوبة شخصية لا تفرض على غير مرتكب المخالفة ، وإذا تقاسم عبأها المالي أهله وذووه فلا يعد طعنأ بمبدأ شخصية العقوبة ، مثلها مثل الغرامات التي تعد عقوبة جنائية ، يفرض على المتهم المدان ، ويشاركه في عبئها أسرته .
- ٣- ظهور محاولات تشريعية لإكمال بنين قاعدة الشرعية الجزائية في النظام التأديبي من خلال تقنين المخالفات وما تناسبها من عقوبات تأديبية ، كما في اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية لسنة ٢٠١٨ في دولة الامارات ، وهي تعزز من فكرة الضمان على حساب فاعلية الادارة .
- ٤- لا يعد خروجاً على مبدأ (عدم جواز فرض عقوبتين على فعل واحد ) فرض عقوبة جديدة على الموظف بعد العقوبة الاولى عند ظهور وقائع تشكل مخالفات جديدة ، او عند استمرار الموظف في ارتكاب المخالفة بعد توقيع العقوبة التأديبية عليه ، فالاستمرار هنا يشكل مخالفة جديدة .
- ٥- إن توافر شروط التعيين في الموظف المفصول بعد انقضاء مدة الفصل التأديبي يلزم الادارة بإعادته الى وظيفته السابقة ، أو أية وظيفة أخرى تراها الادارة جدير بها ، على نقيض عقوبة العزل التي تمنع إعادته اليها مطلقاً ، باستثناء شموله بالعفو العام ، الذي يفرض على الادارة توظيفه في مكانه السابق ، أو أية وظيفة تنسبها اليه .
- ٦- ينقضي الجزاء التأديبي بالطرق الاعتيادية بتنفيذها ، أو بوفاة الموظف المعاقب ، كما ينقضي بالطرق الاستثنائية بسحب القرار التأديبي من قبل السلطة الرئاسية ، او بإلغائها من قبل القضاء الاداري .

**ثانياً : المقترحات :**

- ١- نوصي المشرع العرقي بإكمال البناء القانوني للشرعية التأديبية ، وضرورة مقابلة الجزاءات التأديبية مع المخالفات وتحديدتها بفئات محددة من الموظفين تتشابه مراكزهم القانونية ، بأن تشرع نظام تأديبي خاص بالقضاة ، وآخر بالأساتذة الجامعيين ، وثالث بالوزراء والمكلفين بخدمة عامة وأصحاب الدرجات الخاصة .
- ٢- نقترح على المشرع العراقي إضافة نص لقانون انضباط موظفي الدولة المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ يحدد فيه أمداً مسقطاً للمخالفة التأديبية، بانتهائه لا يمكن مساءلة الموظف عليها ، شأنها شأن الأنظمة التأديبية التي تأخذ بالتقدم المسقط للدعوى التأديبية .

٣- نقترح على المشرع العراقي حذف عبارة الزيادة السنوية حيثما وردت في المادة (٨) من القانون وذلك لعدم وجود محلا لتطبيقها عليه، وتلافي وقوع الإدارة في الخطأ حينما تصرف اثر العقوبة الانضباطية الى العلاوة السنوية دون سند من القانون.

٤- نوصي المشرع العراقي بحذف الفقرة (رابعاً) من المادة (١٠) من القانون وذلك لكونها تنطوي على ايهاء بتكوين عقيدة مسبقة لدى السلطة الانضباطية عن مدى جسامة المخالفة والعقوبات التي لن يخرج عن اطارها، وبما يتنافى مع مبدأ المساواة بين الموظفين، ومجافاة للغاية من التحقيق التي تبتغي الوصول الى الحقيقة.

٥- نهيب بالمشرع العراقي اصدار قانون للإجراءات الإدارية وعدم الإحالة الى أصول المحاكمات الجزائية والمرافعات المدنية لعدم انسجامهما مع طبيعة البيئة الإدارية وخصوصيتها حيث ان ازدواج القضاء يقتضي ازدواج القانون .

#### المراجع :

#### أولاً : الكتب القانونية :

- ١- د. خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية، ط٢، عمان، ١٩٩٣.
- ٢- خليفة عبدالعزيز عبدالمنعم ، قضاء التأديب : ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دار الكتب الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٨.
- ٣- د.سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ .
- ٤- د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ١٩٧١ .
- ٥- د.عبدالقادر الشبخلي ، لنظام القانوني للجزاء الوظيفي ، دار الفكر ، ١٩٨٣ .
- ٦- عبد المحسن السالم ، العقوبات المقنعة بين المشروعية وتعسف الادارة . ط١ ، مطبعة الشعب ، بغداد ، ١٩٨٦ .
- ٧- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري، مطبعة عابدين، ١٩٨٢.
- ٨- غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مكتبة القانون المقارن، ٢٠٠٦.
- ٩- كنعان نواف ، النظام التأديبي في الوظيفة العامة ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، الامارات العربية المتحدة ، ٢٠٠٨ .
- ١٠- د.مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، ١٩٧٦.
- ١١- مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي و ضماناته ، ورقابته القضائية ، بين الفاعلية والضمان ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٨٦ .

#### ثانياً : الرسائل والاطروحات :

١. سلطان عبيد الراشدي ، تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الامارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الامارات العربية المتحدة ، ٢٠١٩ .

٢. ضامن حسين العبيدي ، الضمانات التأديبية بين بين القانون الاداري ، وعلم الادارة العامة ، ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١ .
٣. د. كوثر حازم سلطان ، الاثار التبعية للعقوبة التأديبية ، اطروحة الدكتوراه ، كلية القانون جامعة بغداد ، ٢٠٠٧ .
٤. محمد كاظم محمود ، التأديب في الوظيفة العامة ( دراسة مقارنة ) ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاسلامية ، لبنان ، ٢٠١٥ .
٥. مهدي حمدي الزهيري، انتهاء العقوبة الانضباطية للموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٩٨ .

### ثالثاً : المجلات العلمية :

١. احمد سلمان سوادي و أ.د. عامر زغير محيسن، القيود الواردة على ممارسة القاضي الإداري لدوره الاجرائي دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد الخامس، المجلد ١، ٢٠٢١ .
٢. د. أحمد كمال الدين موسى، العقوبة التأديبية في النظام السعودي، والمقارن، مجلة الإدارة العامة السعودية، ع ٣٨، يوليو، ١٤٢٣ .
٣. د. عبد القادر الشيلخي، انقضاء الجزاء التأديبي بطريق المحو الإداري، مجلة العدالة، ع ٤، س ٦، ١٩٨٠ .
٤. اللواء الدكتور عدي سمير حليم الحساني، العقوبة التأديبية لرجل الشرطة في القانون العراقي والمقارن، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد الأول، المجلد ١، ٢٠٢٠ .
٥. منتهى جواد كاظم، مدى دستورية التجريم والعقاب بمقتضى التشريع الفرعي دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد السادس، المجلد ١، ٢٠٢٢ .

### رابعاً : القوانين :

- ١- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ١- لفنة هامل العجيلي، من قضاء المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، مكتبة السنهوري، بغداد ٢٠١٩ .
- ٢- مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، ٢٠١٩، ٢٠٢٠ .

### سادساً: المواقع الالكترونية :

موقع وزارة العدل العراقية : <https://www.moj.gov.iq/view.903>

