

## مبدأ الشرعية في العقوبة الانضباطية

### The principle of legality in disciplinary punishment

م. د. بدر حمادة صالح      زيدان محمد ملا  
جامعة تكريت / كلية الحقوق

مستل من رسالة الماجستير الموسومة

( مدى سريان مبدأ الشرعية الجزائية في النظام الانضباطي العراقي )

#### المقدمة

العقوبة الانضباطية من اهم واخطر عناصر الانضباط  
الوظيفي لما لها من تأثير سلبي على المركز القانوني للموظف العام  
وانعكاساته على اسرته .

والعقوبة الانضباطية تحدد على سبيل الحصر بخلاف  
المخالفة الانضباطية وهي بالتالي تخضع لمبدأ الشرعية (لا عقوبة الا  
بنص) فضلاً عن تأثرها ببعض الافكار والمبادئ التي تحكم العقوبة

الجنائية ورغم ذلك فلا يمكن ان ننكر بأن للعقوبة الانضباطية مفهومها واغراضها الخاصة بها .

واذا ما ارتكب الموظف العام مخالفة انضباطية فإنه يخضع للجزاء وهذا الجزاء هو ما يطلق عليه العقوبة الانضباطية التي ستكون محور بحثنا , والتي سننطلق من خلالها , للتعريف بالعقوبة الانضباطية وبيان طبيعتها القانونية , ومن ثم سنتطرق لضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وتمييزها عن العقوبة الجنائية , وكذلك سنعرض فيه لأنواع العقوبات الانضباطية وللسلطات المختصة بفرضها في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤ السنة ١٩٩١ (النافذ) .

وستكون دراستنا لهذا الموضوع وفق خطة البحث التالية .:

**المبحث الاول : العقوبة الانضباطية وبيان طبيعتها القانونية**

**واهدافها**

المطلب الاول : العقوبة الانضباطية

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للعقوبة الانضباطية

المطلب الثالث : اهداف العقوبة الانضباطية

**المبحث الثاني : ضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وتمييزها**

**عن الجنائية**

المطلب الأول : ضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية

المطلب الثاني : تمييز العقوبة الانضباطية عن العقوبة الجنائية

**المبحث الثالث : انواع العقوبات الانضباطية والجهات المختصة**

**بفرضها**

المطلب الأول : انواع العقوبات الانضباطية

المطلب الثاني : الجهات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية

## المبحث الاول

### العقوبة الانضباطية وبيان طبيعتها القانونية واهدافها

ان العقوبات الانضباطية هي الجزاءات التي توقع على الموظف بسبب ارتكابه مخالفات او اي اخلال بواجبات الوظيفة ايجاباً او سلباً , ففي الوقت الذي لم تحدد قوانين وانظمة الخدمة المدنية المخالفات على سبيل الحصر إلا انها حددت العقوبات الانضباطية بحق الموظف على سبيل الحصر . لذا سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نعرض في الاول للتعريف بالعقوبة الانضباطية , و نخصص المطلب الثاني لبيان طبيعتها القانونية , اما المطلب الثالث فسننترق فيه الى الاهداف من فرض هذه العقوبة وكالاتي .:

#### المطلب الاول

##### العقوبة الانضباطية

اذا كانت المخالفة الانضباطية غير محددة والادارة تمارس نوعاً من السلطة التشريعية في تحريم فعل ما وابعاحه اخر فالسلطة التقديرية التي كانت تتمتع بها الادارة تبرئ من تشاء وتتهم من تشاء من الموظفين الا انه في مجال العقوبات الانضباطية الامر يختلف , ليس للادارة ابتداء اية عقوبة لتفرضها على الموظف وانما العقوبات

محددة على سبيل الحصر والجزم فما عليها الا ان تختار احدى العقوبات وتجعلها ازاء المخالفة الانضباطية وساحتها في ذلك نص المادة (٨) من قانون الانضباط . لذا سنتطرق في هذا المطلب الى بيان ماهية العقوبات الانضباطية وكذلك للانظمة التأديبية التي تسود القانون المقارن في مجال توقيعها في فرعين وكالاتي :

## الفرع الاول

### ماهية العقوبات الانضباطية

ان المشرع لم يضع تعريفاً محدداً للعقوبة الانضباطية وإنما ترك امر التعريف للفقهاء والقضاء<sup>(١)</sup> واكتفى في هذا الصدد بالنص على انواع العقوبات الانضباطية واثارها المادية والمعنوية التي تفرض على الموظف المخالف عموماً دون تعيين عقوبة انضباطية لكل مخالفة انضباطية .

فقد قيلت تعريفات مختلفة للعقوبة الانضباطية منها : انها العقاب المستخدم تجاه اخلال الموظف وخروجه على واجب الخدمة ، او انها العقوبة المهنية التي توقع على من اخل بواجبات الوظيفة او

(١) د. علي خطر شطناوي : مبادئ القانون الاردني ، مصدر سابق ، ص ٥٢٨.

خرج على مقتضياتها ومس بكرامتها (١) ، او هي الاجراء المحدد بالنص توقعه السلطة الانضباطية المختصة على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة وينال من مزاياها (٢).

او انها جزاء وظيفي يصيب عضو السلطة الادارية الذي تثبت مسؤوليته عند ارتكابه خطأ تاديبياً معيناً بحيث توقع بإسمه ولمصلحة اعضاء السلطة الادارية وتنفيذاً لأهدافه المحددة سلفاً (٣).

او هي العقوبة التي تصدر بقرار اداري تصدره الادارة بأرادتها المنفردة بحق موظفيها لارتكابهم سلوك مخالف للقوانين مرتباً اثار مادية ومعنوية (٤) .

(١) د عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة , مصدر سابق ص٢٠٦.

(٢) د غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة , مصدر سابق , ص٣٣.

(٣) د. منصور ابراهيم العتوم : المصدر السابق ، ص١٢٠.

(٤) كوثر حازم سلطان : الاثار التبعية للعقوبة التأديبية في القانون العراقي والقوانين المقارنة , اطروحة دكتوراه , جامعة بغداد , كلية القانون , ٢٠٠٧, ص٣٢

وتحديد العقوبات الانضباطية ليس معنى ان المشرع قد حدد لكل مخالفة انضباطية ما يقابلها من عقاب او وضع حدود دنيا وعليا لكل عقوبة عن كل فعل يكون مخالفة او جريمة انضباطية كما فعل بالنسبة للجرائم الجنائية والعقوبات الجنائية بل حصر العقوبات الانضباطية وترك للسلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية سلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة التي تناسب الفعل المكون للمخالفة الانضباطية ، وهذا ما جرى عليه القضاء الاداري في فرنسا وفي مصر منذ إنشاء مجلس الدولة المصري (١) .

فالتشريع المصري كأغلب التشريعات لم يعرف العقوبة الانضباطية بل اورد على سبيل الحصر مختلف العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظف العام فقد حدد قانون النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ العقوبات الانضباطية بالنسبة للموظفين المعينين على وظائف دائمة فجعل العقوبات التي توقع على موظفي الدرجة الثانية فما دونها تختلف عن العقوبات التي توقع على موظفي الدرجة الاولى فما فوقها (٢) .

(١) د. محمود حلمي : التعريف بالوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة ادارة قضايا

الحكومة ، العدد الثالث ، السنة الحادية عشرة ، ١٩٦٧ ، ص ٣٣٢ .

(٢) د. محمد فؤاد مهنا : المرجع السابق ، ص ٥٢٣ .

وفي العراق كما في مصر , وجريا على منوال اكثرية التشريعات لم يعرف المشرع العراقي العقوبة الانضباطية بل اورد على سبيل الحصر مختلف العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظف العام فقد خصص الباب الثاني من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ (الملغي) لبيان هذه العقوبات اما قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل حدد العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف المخالف في (م/٨) وهي واردة على سبيل الحصر والتعدد<sup>(١)</sup> .

والعقوبة الانضباطية اياً كان التعريف الذي يطلق عليها تمتاز بخصائص منها المرونة والمساس بمزايا الوظيفة المادية والمعنوية فهي لا تمس الموظف في شخصه او حرته او امواله الخاصة بل تقع على مزايا الوظيفة فتحرمه من بعض منها<sup>(٢)</sup> .

(١) د. عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة , مصدر سابق

, ص ٢١٢

(٢) مصطفى عفيفي : المصدر السابق , ص ٣٢.

وبعد الجزاء التأديبي السلاح الرئيس الذي بواسطته تستطيع السلطة الادارية حمل الموظفين على اداء واجباتهم بصورة سليمة ومرضية (١)

## الفرع الثاني الانظمة التأديبية

الانظمة التأديبية التي تسود القانون المقارن في مجال توقيع العقوبات الانضباطية تنقسم الى ثلاثة انظمة :

**اولاً- النظام الرئاسي :** وفيه تمنح الادارة سلطة تقديرية واسعة ابتداءً من ما قبل مرحلة التحقيق وانتهاءً الى فرض العقوبة. اي ان الادارة هي التي تتولى توجيه التهمة واجراء التحقيق وفرض العقوبة . ويذهب رأي في الفقه (ان الادارة اقرب الجهات الى الموظف وبالتالي اقدرها على الحكم) (٢) .

(١) د. شاب توما منصور : القانون الاداري , دراسة مقارنة , ج١, دار الطبع والنشر

الاهلية , بغداد, ١٩٧١, ص٣٦٧.

(٢) شفيق عبد المجيد الحديثي : المصدر السابق , ص٢١٥.

وهذا الرأي لا يصمد امام انحراف الادارة وتعسفها , ولكن يمكن ان يأخذ مساره الصحيح اذا كانت الادارة رشيدة وتتمتع بقدر من العدالة والانصاف وان صيانة حق الموظف البريء من التهمة المسندة اليه هي جزء من عملها , اي الوقوف الى جانب الموظف المظلوم هو جزء من المحافظة على المصلحة العامة , لأن الموظف هو اداة من ادوات المرفق العام .

**ثانياً . النظام شبه القضائي :** هذا النوع من النظام التأديبي اخف وطأة على الموظف نوعا ما من النظام الرئاسي . كأنه يوجد هيئة استشارية تشارك الادارة احيانا في فرض العقوبات وهذه الهيئة (رأيها ملزم احيانا او غير ملزم في احيان اخرى )<sup>(١)</sup> .

**ثالثاً . النظام القضائي :** وهو من افضل الانظمة التأديبية حيث يمتاز باستقلالية عن الادارة في فرض الجزاء , اي ان هذه الاخيرة لا تتدخل في فرض اي من العقوبات وهذا بدوره يشكل ضمانا اكيدة للموظف لأنه يكون بعيدا عن الاهواء الشخصية , اي لايتترك للأدارة واعتباراتها الذاتية مادام هناك قضاء مستقل يتولى فرض العقوبة وقد يكون هذا القضاء عاديا او جنائيا .

(١) د. غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة , مصدر سابق ,

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية للعقوبة الانضباطية

إذا كان القانون لم يحصر الأفعال الايجابية أو السلبية التي تعتبر خروجاً على واجبات الوظيفة أي لم يطبق مبدأ " لا جريمة إلا بنص" والذي طبقه قانون العقوبات . فإنه قد حصر العقوبات الانضباطية ، بحيث لا يجوز لسلطة التأديب أياً كانت أن توقع عقاباً على الموظف بوسيلة أخرى غير العقوبات المنصوص عليها صراحة على سبيل الحصر .

لقد كان موضوع طبيعة العقوبة الانضباطية من الموضوعات التي شغلت فقه القانون الاداري لفترة طويلة فقد تساءل الفقه عن طبيعة العقوبة الانضباطية وهل تختلف عن العقوبة الجنائية ؟ .

لذا فقد ذهب البعض الى التطابق بين العقوبتين فكلاهما مظهر لسلطة واحدة تملكها الدولة فالقانون الانضباطي ما هو الا قانون عقوبات في اساسه وموضوعه وغاياته فكما ان منع الجرائم يركز على ما للدولة من حق الدفاع عن كيانها فالولاية الانضباطية تركز على ما للدولة من حق الدفاع عن كيان الوظيفة التي هي من عناصر الدولة فالقانون الانضباطي متفق في جوهره مع قانون العقوبات ، غير انه لا يسري الا على فئة من الفئات المكونة منها

الهيئة الاجتماعية في حين ان الثاني يسري على الهيئة الاجتماعية كلها (١) .

اما الفريق الثاني من الفقه فقد قال باختلاف كل من النظامين عن الاخر وقد اخذ بهذا الاتجاه العميد الطماوي الذي يرى ان النظام الانضباطي ينتمي الى اسرة قانون العقوبات ولكن هذا الاصل المشترك لا يعني الاندماج والانصهار بينهما في الحاضر او المستقبل فاذا كانت فكرة العقاب موجودة في القانونين فان الفلسفة القائمة وراء كل من القانونين مختلفة ، اضافة الى الاختلاف بينهما من حيث الهدف والاشخاص الذين تسري عليهم كل من العقوبتين الا انه اذا كانت هذه الفروق على درجة كبيرة من الوضوح وان كانت تؤكد استقلال كل من العقوبتين عن الاخرى فانها لا تعني بحال من الاحوال الانفصام التام بينهما بل يوجد تأثير متبادل بينهما(٢).

(١) د. اسماعيل زكي : ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، اطروحة

دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٣٦ ، ص ١١٥ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الاداري ، قضاء التأديب ، مصدر سابق ،

ص ٢٢٣ .

كما ان العقوبة الانضباطية من حيث طبيعتها تتطوي على عنصر الايلام ولكن عنصر الايلام ليس مقصوداً في ذاته وانما هو يأتي بالتبعية لهدف حفظ سير النظام في المرفق العام وهنا يظهر اول اختلاف بين العقوبة الانضباطية والجنائية فالعقوبة الجنائية في جوهرها ايلام وايداء مقصود لمن ينزل به وهي تعادل ضرراً وتكافىء خطأ . اما العقوبة الانضباطية فهي عقوبة توقع بصرف النظر عن وقوع ضرر فعلي ام لا فالضرر مفترض بمجرد مخالفة النظام القانوني للمرفق<sup>(١)</sup> .

### المطلب الثالث

#### أهداف العقوبة الانضباطية

ان الهدف من العقوبة الانضباطية قانوناً هو النتيجة النهائية التي تسعى السلطة الانضباطية الى تحقيقها من وراء اتخاذ حكمها او قرارها الانضباطي . وقد تباينت وجهات نظر فقهاء القانون الاداري حول اهداف العقوبة ولعل هذا الخلاف يكشف فلسفات متنوعة حول طبيعة الانضباط واهداف القانون الانضباطي ويمكن تصنيف هذه الاراء الى ثلاثة :-

(١) د. عزيزه الشريف : النظام التأديبي وعلاقته بالانظمة الجزائية الاخرى ، دار النهضة

العربية ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، ١٩٨٨ ، ص ٢٣٠ .

الاول : يعتبر هدف الانضباط اصلاحياً بحتاً.

الثاني : يرى ان هدفه وظيفي محض .

الثالث : واخيراً ثمة رأي يعتبر اهداف الانضباط ردعية فحسب .

ولكن هذا الاختلاف لا يمنع من تبني هدف مختلط . ونود التنبيه الى ان هذه الاهداف ليست منفصلة عن بعضها بل هي اهداف متداخلة بحيث يكمل احدها الاخر ويدعمه على نحو فعال . اذن فاهداف العقوبة الانضباطية هي الاصلاح وضمن حسن سير المرفق العام والردع<sup>(١)</sup>. وهذا ما سنتناوله في فروع ثلاثة وعلى النحو الآتي :-

## الفرع الاول

### هدف العقوبة هو الاصلاح

تتوخى الادارة من وراء فرض العقوبة الانضباطية الاصلاح

الذي يبتغي المرفق العام او شخص الموظف وكما يأتي :

### اولاً. الإصلاح التنظيمي :-

ذهب فريق من الفقهاء المصريين الى ان "التأديب (الانضباط) اذا كان يستهدف العقاب كما يبدو من ظاهر الامور فانه يستهدف في الحقيقة كشف العيوب في البناء الاداري تمهيداً لاصلاحه بما يمنع من ارتكاب المخالفات مستقبلاً" فالتأديب اجراء علاجي لانه يرمي الى سد

(١) د. عبد القادر الشخيلي : المصدر السابق ، ص ٢٢١-٢٣٤.

الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلاً وتلافي ثغرات العمل الوظيفي ومواطن قصوره وضعفه (١) .

### ثانياً . الاصلاح الشخصي :-

تنص بعض التشريعات على انه ينبغي ان ترمي العقوبات الانضباطية الى اصلاح الموظفين وتوجيههم لا التشهير والانتقام منهم والنظام الانضباطي يبتغي اعلام الموظف بالمخالفة التي ارتكبها من اجل منع حدوثها مستقبلاً .

فالانضباط لا يقوم اساساً على فكرة العقاب وانما رسالته الاساسية هي الاصلاح (٢) والتقويم ورفع كفاءة الاداء . فالهدف الاول من العقوبة ليس ثني الغير عن ارتكاب الجريمة وانما ثني المذنب لكي لا يعود الى ارتكابها ثانية وهذا لا يتحقق بالرهبة والخوف بل باصلاح المذنب ولكن بدون اهمال الصفة الفعالة للعقوبة وذلك بأن يتم توقيعها وفق اعتبارات العدالة وظروف المذنب .

(١) فقد قضى مجلس الانضباط العام في قراره رقم (٤١ / ٢٠٠٠ / انضباطية في

٢/٤ / ٢٠٠٠, بأن " العقوبة التي تتناسب مع عدم احترام المرؤسين لرؤسائهم يراعى فيها التدرج والردع واعطاء فرصة للموظف لتحسين سلوكه ولايغالي فيها الى الحد المذكور

وعليه قرر تعديل العقوبة بتخفيفها الى عقوبة الانذار... " (قرار غير منشور)

(٢) د. حسن محمد عواضه : بحث حول السلطة الرئاسية ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٨٤.

ونرى ان هدف الانضباط في هذا النطاق هو اصلاح الموظف المذنب وتزويده بروح الاخلاص للعمل الجاد ومراعاة القانون والنظام بدقة واحترام قواعد السلوك القويم ودعم القيم الانسانية التي تحبذ العمل والانتاج والمساهمة في تكوين ضمير اخلاقي لجميع العاملين في مرافق الدولة .

فالعقوبة الانضباطية لا تبتغي العقاب لمجرد العقاب بل تتوخى الاصلاح والتقويم للموظف والجهاز الاداري على حد سواء (١).

### الفرع الثاني

#### هدف العقوبة هو ضمان حسن سير المرفق العام

تتصدى العقوبة الانضباطية للمخالفات الحاصلة في نطاق الوظيفة العامة التي تمس النظام بالضرر، او الخطر (٢) يذهب معظم فقهاء القانون الاداري الى ان " النظام التأديبي (الانضباطي) لا يستهدف العقاب ذاته بل ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام

(١) د. عبد القادر الشخيلي : المصدر السابق ، ص ٢٢٥.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ،

واضطراد<sup>(١)</sup> وذلك لكي يتمكن المرفق من اداء رسالته فأساس العقوبة هو وجوب السير المنتظم للمرفق العام ، ذلك لانها تمثل الضمانة الفعالة لتوجيه الموظف الى القيام بواجباته على احسن وجه . فجميع الاثار التي تترتب على فرض العقوبة تتنافس في النهاية جميعها لإعادة السير المتناسق للمرفق العام .

### الفرع الثالث

#### هدف العقوبة هو الردع

يذهب رأي في الفقه والقضاء المصريين الى ان غاية التأديب (الانضباط) هي العقاب ومشروعية العقاب انما تقوم على الزجر لمرتكب الفعل ولغيره ، فالتأديب يستهدف امرين :

(١) لمزيد من التفاصيل ينظر : د. بكر القباني ، المصدر السابق ، ص ١٣١ ؛ وفتحي

السيد لاشين وعبد الرحيم محمد سعيد ، المصدر في نظام العاملين فقهاً وقضاءً ،

القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ٣٥٥.

منع المخالف من العودة مستقبلاً الى ارتكاب المخالفة الانضباطية ، وضرب المثل لغيره حتى يتحري الدقة في اداء الوظيفة<sup>(١)</sup> .

ويميل الفقه المقارن الى التحليل فالاستاذ (دلبري) يرى إن الذي يميز العقوبة الانضباطية هو الصفة المؤذية والوظيفية ، بينما الاستاذ (مورجون) يحدد للعقوبة وظيفة مزدوجة فهي كل اجراء زجري مباشر يستهدف حفظ النظام داخل المرفق وبما ان تامين احترام القواعد تستلزمها غايات المرفق فالقصاص هو وسيلة اكثر فعالية في بلوغ مراميه .

ومن الواضح ان الاستاذ (دلبري) يشير الى صفة الاذى التي تميز العقوبة عن غيرها بينما الاستاذ (مورجون) يعتبر الردع ليس غاية في ذاته وانما هو وسيلة لتأمين النظام داخل المرفق وبالتالي يتداخل هذا الرأي مع الرأي الذي مفاده ان غاية العقوبة هي تأمين سير المرفق العام ، فالردع ينبغي الا يكون هدفاً في ذاته ، دون مراعاة لحجم اثاره الضارة ونوعها .

(١) مطلب عبد الله النفيسه ، واجبات الموظف العام وتأديبه ، دراسة حول النظام التأديبي

فالهدف الردعي يبتغي حظر النشاط الضار بنظام الادارة والمجتمع ، والحيلولة دون عودة المذنب الى ارتكاب جرائم اخرى وكذلك يجب ان ينطوي الردع على قدر كافٍ لحث الاخرين على عدم الاقتداء بالمذنب او ارتكاب جرائم اخرى ، فالردعان الخاص والعام هما وجهها الردع السليم<sup>(١)</sup> .

---

(١) د. عبد القادر الشخلي : المصدر السابق ، ص ٢٢٩-٢٣٠.

## المبحث الثاني

### ضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وتمييزها عن العقوبة الجنائية.

يتمثل هذا المبدأ في ضرورة توقيع العقوبة في الحدود والنطاق الذي يحدده المشرع ، فلا تستطيع سلطات التأديب أن تستبدل العقوبات التي أوردها المشرع بعقوبات أخرى تختلف عنها بالنوع أو في المقدار وإلا كان قرارها مخالفا لمبدأ المشروعية . لذا سنقسم هذا المبحث الى مطلبين ، نبين في الاول ضوابط مبدأ شرعية العقوبة ، اما المطلب الثاني فنخصه لبيان اوجه التشابه والاختلاف بين العقوبة الانضباطية والجنائية وكما يأتي :

#### المطلب الاول

##### ضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية

يقتضي مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية أن تلتزم السلطات الانضباطية بالحدود المقررة قانوناً للعقوبة ، بالإضافة لضرورة تفسير النصوص تفسيراً ضيقاً، وعدم اللجوء للعقاب المقنع وهو ما سنقوم بدراسته بثلاثة فروع وكما يلي :

## الفرع الاول

### الالتزام بالحدود المقررة قانوناً

لا يكفي لشرعية العقوبة الانضباطية ان ينص عليها المشرع حصراً وإنما يجب ان لا تتجاوز الادارة في تطبيقها لهذه العقوبة مدتها او مقدارها فبالنسبة لعقوبة قطع الراتب حددها المشرع بحسم القسط اليومي من الراتب مدة لا تتجاوز العشرة ايام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة<sup>(١)</sup>، فاذا وقعت الادارة حسماً من القسط اليومي من الراتب لمدة تتجاوز العشرة ايام مثل هذه العقوبة باطله لخروجها على مبدا الشرعية كما لا يجوز توقيع عقوبة اقل جسامة مما هو منصوص عليه.<sup>(٢)</sup>

وفي مصر حدد القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة مقادير لبعض أنواع العقوبات منها على سبيل المثال :- ألا يتجاوز تأجيل موعد استحقاق العلاوة على ثلاثة أشهر ، وألا يتجاوز

(١) الفقرة الثالثة من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة :الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة. ضمانات الجزاء في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيعه ، عمان ، ط١ ، ٢٠٠٨ . ص ٢٥ .

الخصم من الأجر شهرين في السنة على ألا يتجاوز هذا الخصم ربع الأجر الشهري الذي يلي الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً.

ولا يقتصر نطاق إعمال هذا المبدأ على ضرورة ان تكون العقوبة التي تم توقيعها تدخل ضمن العقوبات الواردة على سبيل الحصر التشريعي بل يجب ان يوقع الجزاء من السلطة التي أناط بها المشرع حق توقيعها<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً

إذا كانت العقوبات الجنائية قيد على الحريات - وهي كذلك - فإن العقوبات الانضباطية قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها القوانين واللوائح ، ومن هنا ؛ فلا يجوز أن تجد العقوبات الانضباطية وما يترتب عليها من آثار عقابية مكاناً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح ، ولا مجال لإعمال أدوات القياس والإستنباط ، فلو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده ، فيسوغ للسلطة الانضباطية على سبيل المثال أن تحكم على موظف بالوقف عن العمل مدة سنة بدون مرتب ، في حين أن القانون يقضي بأن لا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر، ثم يقال بعد ذلك أن السلطة

(١) المحكمة الادارية العليا ، طعن رقم ٤٣٦ لسنة ٣٥ ق عليا ، الدائرة الثالثة ، جلسة

الانضباطية كانت تملك الحكم بالعزل فيجوز من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل لمدة سنة.

وقد اكدت المحكمة الادارية العليا هذا الاصل في العديد من احكامها حين ذهبت الى انه " ومن حيث ان العقوبات الانضباطية وما يترتب عليها مباشرة من اثار عقابية لا يسوغ ان تجد لها مجال في التطبيق الا حيث يوجد النص الصريح , شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية . ان اعادة الموظف المفصول الى الخدمة , هو استثناء من اصل , فلا يجوز التوسع فيه وقياس الاستقالة عليه (١).

ويقصد بالتفسير تلك العملية الذهنية التي يمكن بها التوصل إلى المعنى الحقيقي للنص القانوني ، ليتسنى للقاضي تطبيق النص على الوقائع المعروضة أمامه .

فالتفسير عملية تتم بهدف استظهار المعنى الذي أراده المشرع ، وهو أمر ضروري بالنسبة لكافة النصوص القانونية ، وليس قاصراً على النصوص الغامضة وحدها. ذلك أن النص القانوني يكون في العادة مختصراً وعماماً ومجرداً، فإذا كان واضحاً لا لبس فيه ، كان دور القاضي أو الفقيه في تفسيره سهلاً ميسراً، أما إذا كان النص غامضاً، فإنه يحتاج إلى مجهود من المفسر لاستجلاء معناه ومحتواه. والتفسير في كلا الحالتين

(١) المحكمة الادارية العليا طعن رقم ١٥٠٧ لسنة ٦٦، جلسة ١٣/١/١٩٦٣ وكذلك حكمها

بجلسة ٢١/٣/١٩٧٠ مجموعة احكام السنة الخامسة عشر ص ٢٢٩.

أمر لازم .واكدت المحكمة الادارية العليا مبدأ التفسير الضيق للنصوص الجزائية حين قضت بأنه " من المسلم به ان الاحكام الخاصة بالتأديب يتعين تفسيرها تفسيراً ضيقاً , فلا يجوز التوسع في تفسيرها او القياس عليها" (١) .

ويعتقد بعض الفقه ان التفسير الضيق للنصوص العقابية لا يطبق على اطلاقه حيث يجوز التفسير بطريق القياس النسبي في نطاق روح القانون , عن طريق التوسع في مفهوم قصد المشرع , وذلك للتخفيف من جمود مبدأ الشرعية وحدته من جهة , ومن جهة اخرى لتفادي الكثير من النقص في الاحكام التشريعية في مجال النظام الانضباطي (٢).

(١) المحكمة الادارية العليا , طعن رقم ٣٠٠٨ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٨٨/٣/٢٦ , ينظر د.

عبد العزيز عبد المنعم خليفة : المصدر السابق , ص ٢٥ .

(٢) د. محمد عصفور : جريمة الموظف العام واثرها في وضعه التأديبي , بيروت , دار

الجيل للطباعة , ١٩٦٣ , ص ١٩٦ .

### الفرع الثالث

#### عدم جواز اللجوء للعقوبة المقنعة

العقوبات الانضباطية المقنعة إجراءات إدارية تستهدف الإدارة من اتخاذها إيقاع عقوبات انضباطية مقنعة بحق الموظف العام<sup>(١)</sup>. لهذا تتمثل هذه العقوبات بإجراءات إدارية لا يجوز اتخاذها إلا لتحقيق المصلحة العامة ولكن الإدارة اتخذتها لعقاب الموظف<sup>(٢)</sup>.

فقد تصدر الإدارة قراراً متصلاً بإجراءات الإدارة التنظيمية، كنقل أو نذب أو إلغى وظيفة، على سند أن ذلك بغرض تحقيق مصلحة المرفق، فإذا كشفت ملابسات إصدار هذا القرار أنه قد صدر بدافع توقيع جزاء على الموظف، وقع هذا الجزاء باطلاً لكونه جزءاً مقنعاً، ولا يغير من ذلك ثبوت ارتكاب الموظف لمخالفة انضباطية تستدعي المؤاخذة، حيث أن توقيع الجزاء على الموظف له إجراءات و ضمانات تكفل له إيداع دفاع قد يمكنه من دحض الاتهام.

(١) ينظر د. علي خنار شطناوي: القانون الإداري الأردني، مصدر سابق، ص ٥٣٣ وما بعدها.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان: شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة: مصدر سابق، ص ٢٥٤.

ولكي يعتبر القرار الإداري عقوبة انضباطية مقنعة يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة قد اتجهت إلى عقاب الموظف ، كأن يصدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال الموظف بواجبات وظيفته ، ومثل هذا القرار يكون قراراً انضباطياً صدر مخالفاً للقانون وجديراً بالإلغاط<sup>(١)</sup>، إذ فضلاً عن أنه صدر دون إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب ، فإنه أوقع عقوبة لم ترد ضمن العقوبات الانضباطية التي عددها القانون حصراً. وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن إيقاف الموظف عن العمل - الوقف الاحتياطي عن العمل- في غير الحالات المبينة في القانون يعد عقوبةً مقنعة ، وقضت في العديد من أحكامها بعدم جواز الوقف احتياطياً إلا إذا كان ثمة تحقيق يجري مع الموظف قبل إحالته إلى المحاكمة التأديبية ، واقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، وبعدم وجود مسوغ لجهة الإدارة باتخاذ هذا الإجراء لغرض آخر كمجرد الشك ، فالعقوبات التي تفرض على الموظف من غير العقوبات المنصوص عليها أو التي لا يجيز القانون فرضها على الموظف عند مخالفته<sup>(٢)</sup> وتدل

(١) امجد جهاد نافع : ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى جامعة نابلس ، فلسطين ، ٢٠٠٧ ص ٥٣.

(٢) فقد قضى مجلس الانضباط العام في قراره المرقم (٩٤/ ١٥) في ٢٦ /١/ ١٩٩٤ بموجب القضية المرقمة (٩٣/٣٢٤) بانه ... "ولما كان الحجز ليس من العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة ... لذا يكون المجلس غير مختص في نظر الدعوى ... " قرار غير منشور .

على انحراف الادارة في استخدام صلاحياتها لغير الاهداف التي قصد القانون تحقيقها <sup>(١)</sup> تعد باطلة , وتعتمد الادارة عادة الى اللجوء للعقوبات المقنعة بغية تلافي اجراءات التحقيق المطولة , او عند رغبتها الانتقام من بعض الموظفين لأسباب وغايات شخصية <sup>(٢)</sup>

### المطلب الثاني

#### تمييز العقوبة الانضباطية عن العقوبة الجنائية

ان العلاقة بين العقوبة الجنائية والعقوبة الانضباطية قد غدت موضوعاً تقليدياً لا يمكن ان يغفله باحث يعالج موضوعاً انضباطياً واهميته من الناحية العملية كبيرة ، نظراً للصلات الوثيقة بين الاخطاء

(١) ذهبت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في قرارها المرقم (٢٤٧/انضباط /تمييز /٢٠٠٦) في ١٨/٩/٢٠٠٦ الى اقرار المبدأ المتضمن "ان سلطة الادارة في نقل الموظف من دائرة الى دائرة اخرى وفقاً للمصلحة العامة مقيدة بعدم تنزيل الدرجة وعنوان الموظف ". قرار منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ , ص ٣٧٣ .

(٢) ينظر .د. علي خطار شطناوي : مصدر سابق , ص ٥٣ .

الجناية والانضباطية والتأثير المتبادل بينهما لاسيما حين يعاقب المذنب جنائياً وانضباطياً عن الفعل ذاته<sup>(١)</sup> .  
ولاجل الاحاطة بهذا الموضوع فإننا سوف نستعرض بايجاز اوجه الشبه بينهما في فرع اول ووجه الاختلاف بينهما في فرع ثانٍ وكالآتي :-

### الفرع الاول

#### اوجه الشبه بين العقوبتين الانضباطية والجناية

تظهر اوجه الشبه بين العقوبتين في النواحي الآتية :-

- ١- تتشابه العقوبتان من حيث خضوعهما لمبدأ الشرعية " لا عقوبة الا بنص"
- ٢- تتشابهان من حيث كونهما عقوبتين شخصيتين ، فلا يمكن فرضهما الا على من ارتكب الجريمة او شارك فيها<sup>(٢)</sup> .

(١) د. سليمان محمد الطماوي : الجريمة التأديبية ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٥ ،

ص ٢٢١.

(٢) د. عزيزه الشريف ، المصدر السابق ، ص ٢٣٣.

- ٣- ان كلا العقوبتين تقرران جزاءً رادعاً للمذنب وزجراً لغيره ، كما ان العقوبتين لا يقصد بأي منهما التعويض<sup>(١)</sup>.
- ٤- ان فرض العقوبتين الجنائية والانضباطية يستند الى سلطة الدولة ، فالعقوبة الجنائية تستند في فرضها الى دستور الدولة الذي يعطيها حق فرض هذه العقوبة حماية للامن والنظام العام كذلك الحال بالنسبة للعقوبة الانضباطية التي تفرض استناداً الى ما للسلطة الانضباطية من حق في ضبط الوظائف العامة .
- ٥- تتشابه العقوبتان من حيث خضوعهما لمبدأ وحدة العقوبة اي عدم جواز فرض اكثر من عقوبة على الفعل نفسه .
- ٦- ان كلا العقوبتين تخضعان لفكرة تفريد العقاب الذي يعني مراعاة التناسب بين الفعل المرتكب والعقوبة المفروضة وان مناط مشروعية السلطة التقديرية المخولة للسلطة الانضباطية ان لا يشوبها غلو ذلك ان الغلو من العيوب التي تتال من مشروعية القرار ويشكل اساءة لاستعمال السلطة.
- ٧- تخضع العقوبة الجنائية لنظام رد الاعتبار ، كما تخضع العقوبة الانضباطية لنظام محو العقوبة<sup>(٢)</sup> .

(١) عمار طارق العاني : اثر الجريمة الجنائية في الجريمة التأديبية ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٥ ، ص٩٨.

(٢) د. عبد القادر الشخلي : القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الاداري والجنائي ، دراسة مقارنة ، دار الفرقان ، عمان ، ط(١) ، ١٩٨٣ ، ص١٢٩.

٨ . تتشابه العقوبتان من حيث خضوعهما لقاعدة عدم رجعية القوانين العقابية .

## الفرع الثاني

### أوجه الاختلاف بين العقوبتين الإنضباطية والجنائية

ان ما سبق ان اشرنا اليه في الفرع الاول لا ينفي الاختلاف بين العقوبتين اذ تتميز العقوبة الانضباطية عن العقوبة الجنائية بما يأتي :

١- الهدف من العقوبة الانضباطية هو ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد في حين ان العقوبة الجنائية هدفها هو مكافحة الجريمة ، اذ ان غايه قانون العقوبات هو الدفاع عن النظام الاجتماعي<sup>(١)</sup> .

٢- تنصب العقوبة الانضباطية على الخدمة الوظيفية وعندما تقع على الحرية او المال فأن ذلك يأتي على سبيل الاستثناء ، في حين ان العقوبة الجنائية تصيب الفرد في حياته او في حريته او في ماله<sup>(٢)</sup> .

٣- تفرض العقوبة الجنائية عن جريمة محددة وليس للقاضي ان يحكم بغير العقوبة المنصوص عليها لهذه الجريمة ، فيما يختلف الامر في

(١) د. عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ،

ص ٢١٣ .

(٢) شفيق عبد المجيد الحديثي : المصدر السابق ، ص ١٣١ .

العقوبة الانضباطية اذ ان الجرائم او المخالفات الانضباطية لا تخضع لمبدأ " لا جريمة الا بنص " لذلك يمكن اختيار العقوبة الملائمة للجريمة من بين العقوبات الانضباطية المنصوص عليها .

٤- لا تفرض العقوبة الجنائية إلا استناداً الى حكم صادر من محكمة مختصة في حين تفرض السلطة الرئاسية او مجالس الانضباط او التأديب او محاكم التأديب العقوبة الانضباطية<sup>(١)</sup> .

---

(١) د. علي محمد بدير ود. عصام البرزنجي ود. مهدي السلامي : مبادئ واحكام القانون

الاداري ، جامعة بغداد ، ١٩٨٣ ، ص ٣٥٢-٣٥٣ .

## المبحث الثالث

### انواع العقوبات الانضباطية والجهات المختصة بفرضها

سنتطرق في هذا المبحث لبيان انواع العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف المخالف عند ارتكابه اخلالاً بأحدى الواجبات الوظيفية وكذلك لمعرفة الجهات المختصة بفرض هذه العقوبات في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل, وذلك من خلال مطلبين وكالاتي :

#### المطلب الاول

#### أنواع العقوبات الانضباطية

العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وفق ما نصت عليه المادة (٨) منه وهي :

١- **لفت النظر** . ويكون بأشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة ثلاثة اشهر .

**٢- الانذار** - ويكون باشعار الموظف تحريريا بالمخالف التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلا ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة ستة اشهر .

**٣- قطع الراتب** . ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف مدة لا تتجاوز العشرة ايام بامر تحريري تذكر فيه المخالفه التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة ويترتب عليها تاخير الترفيع او الزيادة وفقا لما ياتي

أ . خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام .

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

**٤- التوبيخ** . ويكون باشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرضٍ ويطلب منه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة سنة واحدة .

**٥- انقاص الراتب** . ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (١٠%) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد عن سنتين ويتم ذلك بامر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة سنتين .

٦- **تنزيل الدرجة** . ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير الفتره المقضية في راتبة الاخير قبل فرض العقوبة .

٧- **الفصل** . ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الاتي :

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

١. التوبيخ ٢. انقاص الراتب ٣. تنزيل الدرجة

لتوضيح هذا الشرط من شروط فرض عقوبة الفصل مثلا موظف عوقب في عام ٢٠١٢ بعقوبة التوبيخ وفي عام ٢٠١٤ عوقب بعقوبة انقاص الراتب وفي عام ٢٠١٦ ارتكب فعلا مخالفا للقانون يستوجب معاقبته بعقوبة تنزيل الدرجة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى عليه في هذه الحالة لا تفرض عليه عقوبة تنزيل الدرجة وانما يصار الى فصله من الوظيفة لمدة تحدد في قرار الفصل .

هذه هي الحالة الاولى من ضمن الشرط الاول , اما الثانية في حالة معاقبة الموظف مثلاً بعقوبة التوبيخ في عام ٢٠١٢ وعوقب ايضا في عام ٢٠١٤ بنفس العقوبة وفي عام ٢٠١٦ ارتكب فعلاً مخالفاً للقانون يستوجب معاقبته بالعقوبة (التوبيخ) التي عوقب بها لمرتين ، خلال خمس سنوات من تاريخ معاقبته بالعقوبة الاولى في هذه الحالة لا يعاقب بالعقوبة نفسها التي عوقب بها مرتين وإنما يصار الى معاقبته بعقوبة الفصل مدة تحدد بقرار الفصل .يفهم من هذا الشرط الاول لفرض عقوبة الفصل ان هذه العقوبة لا تفرض ابتداءً (١)، اي ان الإدارة سلطتها مقيدة في فرض العقوبة حيث ان جميع العقوبات الواردة في نص المادة (٨) من قانون الانضباط يمكن فرضها على الموظف المرتكب لفعل مخالف للقانون ، حتى ان عقوبة العزل التي هي اشد بكثير من عقوبة الفصل يجوز للإدارة فرضها ابتداءً متى توافرت شروط فرضها قانوناً وهذا تقييد واضح لسلطة الإدارة وحسناً فعل المشرع ، كي لا تتأرجح الإدارة في سلطتها التقديرية تفصل من تشاء وتبقي من ترغب به . كما يفهم من الشرط ايضاً انه لا يجوز

(١) د.غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق

معاقبة الموظف بثلاث مرات بإحدى العقوبات الثلاثة الواردة فيه أيضا (١) خلال خمس سنوات من تاريخ معاقبته بالعقوبة الاولى .

ب . مدة بقاءه في السجن غذا حكم بالحبس او السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد ، يفهم من الشرط اعلاه ان المشرع اخذ بجريمتي الجنحة والجنائية غير مخلة بالشرف من خلال إيراده لفضتي (الحبس والسجن) وبالرجوع الى قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ نجد انه حدد نوعين من الحبس . الحبس البسيط ومدته لاتقل عن أربع وعشرين ساعة الى ثلاثة اشهر والحبس الشديد مدته أكثر من ثلاثة أشهر الى خمس سنوات , أما السجن أكثر من خمس سنوات إلى خمس عشر سنة إضافة إلى السجن المؤبد(٢).

(١) د.غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ,مصدر سابق ,

ص ٣٥ .

(٢) ينظر المواد ٢٥ . ٢٦ . ٢٧ من قانون البعقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ .

مدة الفصل في هذه الحالة هي نفس مدة الحبس أو السجن مع احتساب مدة الموقوفة من ضمن مدة الفصل . يلاحظ أن المشرع في قانون الانضباط لم ينص صراحة الى المركز القانوني للموظف المفصول بعد أنتهاء مدة الفصل المحدد في قرار الفصل أو بعد أنتهاء محكوميته من الحبس أو السجن والواقع ما كان يمنع المشرع من النص إلى عودة الموظف المفصول الى وظيفته بعد انتهاء مدة الفصل وبحكم القانون كي يسد الباب أمام اجتهاد الإدارة (١).

---

(١) ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم ١٩٦ / انضباط / تمييز ٢٠٠٤ الذي قضى فيه (الموظف ) يكون مفصولا بقدر مدة السجن وينبغي اعادته الى الوظيفة بعد خروجه من الحبس .... ) تتلخص هذه القضية انه حكم على الموظق بالحبس لمدة اربع سنوات وبعد اطلاق سراحه ولشمولة بالعفو طلب العودة الى وظيفته الا ان دائرته رفضت ذلك. مجلس شورى الدولة , تقديم د. عصمت عبد المجيد بكر , رئيس مجلس شورى الدولة , ط١, اعداد: صباح صادق جعفر الانباري ٢٠٠٨ , ص ٢٦٧.

إن عقوبة الفصل محل نقد لدى جانب من الفقه كون العقوبة لا يقتصر أثرها على الموظف المعاقب به وإنما ينسحب أثرها سلباً على أفراد أسرته (١)، لاسيما ان العقوبات في النظام الانضباطي العراقي يمس بشكل مباشر الجانب المالي للموظف , يمكن إضافة نقد آخر وهو ان بعض الموظفين لا يمتلكون القدرة على النزول الى السوق أو القطاع الخاص للعمل . و أيضا ان بقاءه خارج الوظيفة خلال مدة الفصل ربما يفقد جزء من خبرته أو انه لا يواكب التشريعات او التعليمات الجديدة التي تصب في المجال الوظيفي .

---

(١) د.غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ,

مصدر سابق , ص ٥٥.

هذه الانتقادات ربما تجد صداها في ما لو تعرض الموظف ظلما وعدوانا لهذه العقوبة اما اذا كان مما يستحق عقوبة الفصل جزائا وفاقا لما جنته يدها من فساد وانحراف واخلال مستمر بالواجبات الوظيفية , فهذه العقوبة تعد العلاج الشافي للداء لما يعاني منه .  
يتضح مما تقدم ان الفصل لا يجوز للادارة فرضه على الموظف ما لم تتحقق شروطها وفق القانون (١) .

**٨- العزل** . ويكون ببتحية الموظف من الوظيفة نهائيا ولايجوز اعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي وذلك بقرار مسبب من الوزير في احدى الحالات الاتية :  
أ- اذا ثبت ارتكابه فعلا خطيرا يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرا بالمصلحة العامة .

ان عقوبة العزل تنهي الرابطة الوظيفية بين الموظف والوظيفة بشكل نهائي بحيث لو فرض عقوبة العزل على موظف ما ولم يطعن به امام القضاء الاداري او طعن به وصادق القضاء قرار الادارة بالعزل واكتسب القرار الدرجة القطعية لا يجوز للموظف العودة الى

---

(١) صادقت الهيئة العامة لمجلس لشورى على قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٢٠٠٦/٢٣٨ بخصوص تعديل الامر الاداري الصادر بحق المدعية من مفص الدولة من الوظيفة الى مستقبلة في قرارها المرقم ٣٣٣/انضباط/تميز ٢٠٠٦ , مجلس شورى الدولة , مصدر سابق , ص ٣٩٣-٣٩٤ .

وظيفته ولا الى اية دائرة او مؤسسة من مؤسسات الدولة مادام حيا الا في حالات استثنائية ضيقة جدا وهي حالة صدور عفو عام وشموله بالعفو<sup>(١)</sup> اذا هي عقوبة قاسية ومؤلمة ومؤثرة ليس على الموظف نفسه وانما على اناس ابرياء من وراء الموظف وممن يعيلهم الموظف في حياتهم المعيشية والاقتصادية . ويلاحظ ان المشرع في الشرط (أ) من شروط فرض عقوبة العزل , لم يبين ما هو الفعل الخطير وما هو الضرر الذي يصيب المصلحة العامة من بقاءه في خدمة الدولة هذا من ناحية ومن ناحية اخرى من يقدر ان فعل الموظف خطير او غير خطير ؟ اذاً من يقدر ذلك ؟ الادارة تقدر فعل الموظف ودرجة خطورته والاضرار والذي يلحق بالمصلحة العامة . وهذه انتقاسة ما ورائها انتقاسة عندما ترك المشرع تقدير ذلك للادارة .

(١) نقضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٢٠٠٧/٢٢ في ٢٠٠٨/٤/١٦ الخاص برد دعوى المدعية بالغاء قرار العزل , حيث جاء في قرار النقض وتمتد اثار قرار العفو العام ليزيل حكم عقوبة العزل المفروضة على الموظف بعد انقضاء الدعوى وهو حكم الادانة .... الامر الذي يتطلب من الادارة بنائاً على ذلك اعادة الموظف الى وظيفته او الى اي وظيفة اخرى تنسبها اليها . راجع قرار الهيئة المرقم ١٣٣/انضباط/تميز ٢٠٠٨ , قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة , مصدر سابق , ص ٤٤٠ .

قبل الدخول في تفاصيل هذه النقطة ينبغي ان نعرف ماهية الادارة ؟ ومن يقف خلف الادارة ان الذي يقف خلف الادارة هو شخص وهذا الشخص معرض الى الهوى والشطط والانحراف وتعسف في استعمال السلطة وسوء استخدامها ومحاباة هنا وكره وبغض وانتقام هناك . يعني مجموعة من العوامل النفسية تتحكم في هذا الانسان وبالفعل هذه العوامل النفسية تاخذ الانسان احيانا يمينا وشمالا . اذا كان الامر كذلك فان ترك تقدير فعل الموظف الى السلطة التقديرية للادارة اما اشد عقوبة واعنفها يشكل خرقا فاضحا لحقوق الموظف لان الادارة ليست دائما تزن الامور بعين العدل والانصاف , فالادارة التي ترى القش في عين موظف ما ولا ترى النخلة في عين موظف اخر الا يعد هذا انحرافا . حتما انه انحراف والا كيف يكون الانحراف .

اذا ما ينبغي ان يترك نهايات هذا الشرط بهذه الكيفية وتأتي الادارة لتتملها كيف ما تشاء وببيدها سلاح السلطة التقديرية والمصلحة العامة تستطيع ان تسلطها على رقاب الموظفين , حتى وان كان قانون الاداري غير مدون ويعتمد في مصادره على الدستور تارة والعرف الاداري واجتهاد القضاء تارة اخرى<sup>(١)</sup>.

(١) د. عدنان عمرو : مبادئ القانون الاداري , ماهية القانون الاداري , التنظيم الاداري

والمرافق العامة - دراسة مقارنة , منشأة المعارف , الاسكندرية , ط٢ , ٢٠٠٤ , ص٣٣ .

وفي مجال الوظيفة العامة كل قرار لا يمت بصلة بالمصلحة العامة او اي قرار لا يقصد من ورائه الادارة وجه المصلحة العامة يعد انحرافا , فكل خروج عن القيم السائدة في المجتمع يعد فسادا (١) .

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

عرفت المادة (٢٥) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل . الجنائية : هي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبات التالية : ١- الاعدام ٢- السجن المؤبد ٣- السجن اكثر من خمس سنوات الى خمس عشر سنة .

يلاحظ ان المشرع قيد سلطة الادارة في هذا الشرط اكثر من موضع عكس الشرط الاول حيث جعل للادارة سلطة تشريعية في تحديد خطورة الفعل من عدمه وحسنا فعل المشرع لتقييد هذه السلطة . حيث اشترط ان يكون هناك حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية ويات وقابل للتنفيذ وان تكون الجنائية ناشئة عن وظيفة الموظف اما اذا كانت الجنائية منقطعة الصلة بالوظيفة فلا يصار الى عزلة .

ج . اذا عوقب بالفصل ثم اعيد توظيفه فارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة اخرى .

(١) د. سالم محمد عيود : ضاهرة الفساد الاداري والمالي \_ دراسة في اشكالية الاصلاح

الاداري والتنمية , بغداد , دار الدكتور للعلوم , ٢٠٠٨ , ص ٢١ .

يلاحظ لتحقيق هذا الشرط ان يعاقب الموظف بعقوبة الفصل وفق الالية التي ذكرنا في عقوبة الفصل انفا ثم يعاد الى وظيفته ثم يرتكب فعلا يستوجب الفصل مرةً اخرى يعني تطبيق نفس شروط الفصل الاولى عند ذلك يصار الى عزله ويفهم من النص ايضا انه لا يجوز فصل الموظف مرتين خلال عمره الوظيفي , وانما في المرة الثانية يصار الى عزلة .

بعد ان انتهينا من ذكر العقوبات الواردة في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة , يتضح من اجل ضمانه بحقوق الموظف ان لا يترك انزال العقوبات الشديده على الموظف (الفصل - العزل ) للسلطة التقديرية للادارة و ياخذوا لو تم الغاء فقره (أ ) ثامنا من المادة (٨) من قانون الانضباط والابقاء على الفقرتين (ب, ج) من المادة نفسها مقيدا لسلطة الادارة من التعسف واكثر انصافا وعداله للموظف .

## المطلب الثاني

### الجهات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية

المرجع لتحديد العقوبات الانضباطية والجهات المختصة والأشخاص الذين لهم صلاحية فرض العقوبات هو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

حيث حدد العقوبات على سبيل الحصر والمعنيين وفق القانون لفرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) فأذا كان المبدأ العام هو قضائية العقوبة في القانون الجزائي بأن توقيع العقوبة يستند الى القضاء الا ان الامر يختلف في العقوبة الانضباطية حيث تختص جهة الادارة بفرضها بأن يكون للادارة حق تكييف المخالفات وتحديد اركانها <sup>(١)</sup> فالعقوبة الانضباطية تصدر بقرار من السلطة المختصة المتمثلة بكل مما يلي :

١- رئيس الدائرة او الموظف المخول : والمقصود برئيس الدائرة : هو الموظف الذي ترتبط دائرته بوزارة اذ عرفه قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بانه وكيل الوزير ومن هو بدرجته من اصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلا معيناً او اي

(١) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القضاء الاداري , القاهرة , دار الفكر

موظف يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبة<sup>(١)</sup> , فالقانون المذكور قد حدد صلاحية رئيس الدائرة او الموظف المخول في فرض العقوبات الانضباطية وقصرها على (لفت النظر , الانذار , قطع الراتب لفترة لا تتجاوز خمسة ايام والتوبيخ) من خلال توصية اللجنة التحقيقية المنصوص عليها في الفقرة (اولا) من (م/١٠) منه<sup>(٢)</sup> فان وجد رئيس الدائرة او الموظف المخول بان فعل الموظف يستوجب عقوبة اشد فعليه احالة القضية الى المرجع الاعلى (الوزير المختص ) لاستحصال موافقته على فرضها حسب الاختصاص<sup>(٣)</sup> .

٢- **الوزير المختص** : هو الذي يملك صلاحية فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ عدا الذين يشغلون منصب مديرعام فما فوق . فله ان يفرض عليهم عقوبة (لفت النظر او الانذار او قطع الراتب ) ويكون قراره باتا<sup>(٤)</sup> فان اراد فرض عوبة اشد فعليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء متضمنا الاقتراح بفرض العقوبة

(١) ينظر : (م/١ / ثانيا وثالثا) من القانون اعلاه .

(٢) ينظر : نص البند (ثانيا ) من (م/١١) من القانون المذكور .

(٣) ينظر : نص البند (ثالثا ) من (م/١١) من القانون المذكور .

(٤) د.خالد خليل الظاهر : المصدر السابق , ص٢٥٢ .

المناسبة تبعا للمخالفة المرتكبة<sup>(١)</sup> وان عدم مراعاة قواعد الاختصاص المقررة انفا يترتب عليها بطلان العقوبة المفروضة من الادارة<sup>(٢)</sup>.

٣- رئيس الدائرة غير المرتبط بوزارة : ويعد بحكم الوزير المختص وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فقد عرفه بأنه " يعتبر رئيس الجهة غير المرتبط بوزارة وزيراً لأغراض هذا القانون " <sup>(٣)</sup> كرئيس هيئة نزاهة ورئيس ديوان الرقابة المالية , رئيس مفوضية الانتخابات وغيرها من الجهات غير المرتبطة بوزارة , اذ ان قانون انضباط موظفي الدولة الحالي خول رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية فرض احدي العقوبات المقررة بموجب المادة (٨) منه <sup>(٤)</sup>.

(١) ينظر : نص البند (ثانياً) من (م/١٢) من القانون المذكور .

(٢) حيث ذهبت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بقراره المرقم (٦٠/انضباط/تميز/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٣/٣٠ بان تكون العقوبة التأديبية باطله اذا صدرت ممن لايملك صلاحية اصدارها ولايمكن لمجلس الانضباط العام تصديقها او تخفيضها . (قرار غير منشور)

(٣) ينظر: (م/١/اولا) من القانون اعلاه .

(٤) ينظر : نص البند ( اولاً ) من (م/١١) من القانون المذكور .

اما من كان يشغل وظيفة مدير عام فما فوق بإمكان رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فرض العقوبة (لفت النظر , الانذار , قطع الراتب) (١) ، فأن اراد فرض عقوبة اشد فعليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبة المناسبة تبعاً للمخالفة المرتكبة (٢).

٤ . رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية : منح قانون انضباط موظفي الدولة النافذ رئيس الجمهورية او من يخوله صلاحية فرض اي عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في (م/ ٨) منه (٣) وبشكل مطلق سواء كان الموظف بدرجة اعتيادية , او بدرجة مدير عام فما فوق , اذ جاء النص بشكل استثنائي من احكام القانون المذكور بينما قيد رئيس الوزراء بما يملك الوزير المختص من صلاحية انضباطية لذا نجد ان البند (ثانياً) من (م/١٢) جاء ليؤكد هذا المضمون ولم تطلق صلاحية رئيس الوزراء على غرار صلاحية رئيس الجمهورية (٤).

(١) ينظر نص البند (اولا) من (م/١٢) من القانون المذكور .

(٢) ينظر : نص البند (ثانيا) من (م/١٢) من القانون المذكور .

(٣) ينظر : نص البند (اولا) من (م/١٤) من القانون المذكور .

(٤) اذ نصت على ان " لرئيس مجلس الوزراء او الوزير او رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة فرض احدى العقوبات التالية على الموظف التابع لوزارته او دائرته والمشمول باحكام هذا القانون . أ . انقاص الراتب ب . تنزيل الدرجة ج . الفصل د . العزل .

بل على العكس نلاحظ ان البند المذكور قد اطلق صلاحية رئيس الجمهورية في فرض كافة العقوبات في حين قيدها بأن خول رئيس مجلس الوزراء العقوبات الاشد (انقاص الراتب , تنزيل الدرجة , الفصل ,العزل ) ومكنه من فرض العقوبات اليسيرة (لفت النظر , الانذار , قطع الراتب , التوبيخ ) حيث ان البند العام الذي اقره القانون ان رئيس الوزراء يعد وزيراً فيما يخص الموظفين الذين يتبعونه إدارياً.

**٥- مجلس الوزراء :** ينظر مجلس الوزراء في العقوبات التي يقترحها الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والتي تتعلق بموظفين يشغلون درجة مدير عام فما فوق .  
باستثناء موظفي رئاسة الجمهورية حيث يكون لرئيس الجمهورية صلاحية فرض ما يشاء من العقوبات وفقاً لسلطته التقديرية .

والصلاحية المقررة لمجلس الوزراء ليست مطلقة بل مقيدة بناء على توصيات اللجنة التحقيقية الذي يصادق عليها الوزير وان تكون العقوبة الموصى بها اشد من العقوبات الواقعة ضمن صلاحية الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة , والمتمثلة (بلفت النظر ,الانذار , قطع الراتب )<sup>(١)</sup> .

وفي فرنسا فأن السلطة المختصة بالانضباط هي ذات السلطة الرئاسية التي تملك صلاحية التعيين في الوظائف العامة حيث تملك سلطة توقيع عقوبتي الانذار واللوم بصورة منفردة دون قيد , اما في حالة فرض عقوبة اشد من هاتين العقوبتين فلا يجوز ان تفرضها الأبناء على توصية لجنة تحقيقية والتي تسمى (اللجنة الادارية المشتركة ) وبعد اجراء تحقيق اداري بهذا الشأن كما ان الادارة غير ملزمة بتوصية اللجنة التحقيقية فيمكن ان تفرض عقوبة اشد من تلك الموصى بها من اللجنة<sup>(٢)</sup> .

(١) د. سلمان عثمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة , مصدر سابق

ص ٢٥٠.

(٢) اشار الى ذلك : د. احمد عوده الغويري : سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية

الاردني , بحث منشور في مجلة مؤته , المجلد السابع , عدد ٢ , ١٩٩٢ , ص ٥.

اما في مصر فأن السلطة الانضباطية موزعة بين السلطة الرئاسية (حيث تكون من شاغلي الوظائف العليا وهم وكيل الوزارة وشاغلو الدرجة العليا والدرجة الممتازة , والوزير المختص والمحافظ ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختصة والجهات القضائية المتمثلة بمحاكم التأديب التي تعد جزء من محاكم القسم القضائي في مجلس الدولة المصري وينقسم على نوعين بالنظر الى المستوى الوظيفي للموظف المحال اليها لمحاكمته<sup>(١)</sup>.

---

(١) حيث يشمل النوع الاول المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلهم , والنوع الثاني المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الاول والثاني والثالث ومن يعادلهم .انظر : المادتين (٧٣و) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

## الخاتمة

بعد الانتهاء من انجاز هذه الدراسة ظهر جليا ان المشرع وقف الى جانب الادارة بشكل مبالغ فيه على حساب حقوق و ضمانات الموظف وحجته في ذلك ان الادارة هي حامي حما المصلحة العامة بل انها وجدت لحمايتها ولكن المحافظة على حقوق و ضمانات الموظف ايضا هي جزء من تلك المصلحة , حيث ان الموظف هو حد ادوات سير المرفق العام وديمومته واطراداه والحق يقال انه قيد سلطة الادارة في مواضع اخرى من القانون . ولكن رجحان كفة الادارة اثقل بالامتيازات والسلطات التقديرية .

لذا نرى ضرورة تنبيه الموظف في قرار العقوبة ان هذا القرار ليس نهائي وانه غير معصوم من الطعن والاعتراض عليه وقف مارسه القانون من حقوق و ضمانات للموظف لالبأس ان يتضمن في ذيل قرار العقوبة عبارة تدل على انه خاضع للتظلم والاعتراض امام مجلس الانضباط العام , والواقع ليس من مانع قانوني او اداري من النص على هكذا معلومة. حفاظا على حقوق و ضمانات الموظف من سطوة الادارة بل هي من حسنات الادارة لموظفيها وايضا عامل رقيب لكي تعرف الادارة نفسها ان قرارها اذا ما طعن به قضائا وما يترتب على نتيجة الطعن القضائي سلبا او ايجابا انها كانت صائبة في قرار فرضها العقوبة ام خائبة .

كما نرى ايضا اعادة النظر في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ومراجعتة بشكل دقيق والغاء او تعديل كل ما هو في الضد من حقوق و ضمانات الموظف .

ايضا ينبغي على الادارة ان لا تنتظر الى نصوص القانون على انها نصوص جامدة بل لابد من تفعيل اخلاقية وسلوكية الوظيفة العامة اي ان تحد الادارة من التعامل وفق الرئيس والمرؤس . بل اشعار الموظف بانه عضو فاعل من مجموعة اعضاء الوظيفة وبث روح التعاون والتسامح وفق ماتقتضية المصلحة العامة .

و خلاصة ما تقدم ان لمبدأ شرعية العقوبة الانضباطية حدين اولهما موضوعي ويتمثل في ضرورة ان تكون العقوبة منصوص عليها تشريعيا , وان تحترم سلطة الانضباط حدود النص التشريعي من حيث مقدار ونوع الجزاء ومداه , وثانيهما اجرائي ويتطلب توقيع الجزاء من السلطة التي حولها المشرع حق توقيعه , يضاف الى ذلك ضرورة ان يكون الجزاء صريحا , فلا يجوز ستره خلف اجراءات تنظيمية , هي في حقيقتها عقوبة , حتى ولو كان في ذلك تحقيقا للمصلحة العامة .

## المصادر

### أولاً . القوانين والقرارات :

١. قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ .
٢. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .
٢. قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغى .
٣. قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى .
٤. قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤٤ لسنة ١٩٩١ النافذ .
٥. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ .
٦. قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .
٧. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠٠٨ .
٨. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠٠٩ .

### ثانياً . الكتب

١. ابراهيم شكور الابراهيمى : العقوبات الانضباطية وضمانات الموظف في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل , المكتبة القانونية , بغداد ٢٠١٣ .
٢. د. خالد خليل الظاهر : القانون الاداري , دراسة مقارنة , الكتاب الاول , ط١ , دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان , ١٩٨٨ .

٣. د. سالم محمد عبود : ضاهرة الفساد الاداري والمالي \_ دراسة في اشكالية الاصلاح الاداري والتنمية , بغداد , دار الدكتور للعلوم , ٢٠٠٨ .
٤. د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري , الكتاب الأول , قضاء الإلغاء , دار الفكر العربي , القاهرة , ١٩٩٦ .
٥. د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية , دار الفكر العربي , القاهرة , ط١ , ٢٠٠٦ .
٦. د. شاب توما منصور : القانون الاداري , دراسة مقارنة , ج١ , دار الطبع والنشر الاهلية , بغداد , ١٩٧١ .
٧. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - ضمانات الجزاء في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيعه , عمان , ط١ , ٢٠٠٨ .
٨. د. عدنان عمرو : القضاء الاداري, مبدأ المشروعية, دراسة مقارنة , منشأة المعارف , الاسكندرية , ٢٠٠٤ .

٩. د. عزيزه الشريف : النظام التأديبي وعلاقته بالانظمة الجزائية الاخرى ، دار النهضة العربية ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، ١٩٨٨ .
١٠. د. علي خطار شطناوي مبادئ القانون الاداري الاردني ، الكتاب الثالث ، الوظيفة العامة ، منشورات الجامعة الاردنية ، عمان ، ١٩٩٣ .
١١. د. علي محمد بدير ود. عصام البرزنجي ود. مهدي السلامي : مبادئ واحكام القانون الاداري ، جامعة بغداد ، ١٩٨٣ .
١٢. د. كامل السعيد : الاحكام العامة للجريمة في قانون العقوبات الاردني ، ط ١ ، منشورات الجامعة الاردنية ، ١٩٨١ .
١٣. د. محمد عصفور : جريمة الموظف العام واثرها في وضعه التأديبي ، بيروت ، دار الجيل للطباعة ، ١٩٦٣ .
١٤. د. محمد فؤاد مهنا : القانون الإداري العربي ، دار المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٣/١٩٦٤ .

١٥. د. عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام , بغداد , موسوعة القوانين العراقية , ط ١ , ٢٠١٠ .

١٦. د. غازي فيصل مهدي: شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ( ١٤ ) لسنة ١٩٩١ , بغداد , كلية الحقوق , جامعة النهريين , ٢٠٠٦ .

١٧. د. منصور العتوم : المسؤولية التأديبية للموظف العام ، مطبعة الشرق ومكتبتها ، عمان ، ت ١٩٨٤ذ٩ .

١٨. عبد القادر الشخلي : النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣ .

### ثالثاً . الرسائل والاطاريح :

١. اسماعيل زكي : ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٣٦ .

٢. امجد جهاد نافع : ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ,  
دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , مقدمة الى جامعة نابلس , فلسطين ,  
٢٠٠٧ .
٣. راق , دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد  
, ١٩٧٥ .

٤. عمار طارق العاني : اثر الجريمة الجنائية في الجريمة التأديبية ،  
دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٥ .

٥. كوثر حازم سلطان : الاثار التبعية للعقوبة التأديبية في القانون  
العراقي والقوانين المقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية  
القانون ، ٢٠٠٧ .

٦. مصطفى عفيفي : فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة ،  
اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة، ١٩٧٦ .

#### رابعاً . البحوث :

- ١.د. احمد عوده الغوييري : سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الاردني  
, بحث منشور في مجلة مؤتته , المجلد السابع , عدد ٢ , ١٩٩٢ .

- 
- ٢.د. حسن محمد عوضه : بحث حول السلطة الرئاسية ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
- ٣.د. محمود حلمي : التعريف بالوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة ادارة قضايا الحكومة ، العدد الثالث ، السنة الحادية عشرة ، ١٩٦٧ .

## المستخلص

يدور موضوع البحث حول العقوبة الانضباطية والتي هي عنصر مهم من عناصر النظام الانضباطي والتي إذا ما ارتكب الموظف مخالفة انضباطية فإنه يخضع للجزاء وهذه العقوبة محددة على سبيل الحصر بخلاف المخالفة الانضباطية وبالتالي تخضع لمبدأ الشرعية (لا عقوبة إلا بنص) وهذه العقوبة لها تأثير سلبي على المركز الوظيفي للموظف وبالتالي ينعكس أثرها على أسرته والتي ستكون محور بحثنا الذي ننطلق منه من خلال ثلاثة مباحث , نخصص الأول للتعريف بالعقوبة الانضباطية وبيان طبيعتها القانونية وأهدافها بينما سنتطرق في المبحث الثاني لضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وتمييزها عن العقوبة الجنائية , أما المبحث الثالث فنعرض فيه لأنواع العقوبات الانضباطية والجهات المختصة بفرضها ، وأخيراً وفي نهاية المطاف أشرت إلى خاتمة تضمنت بعض النتائج والتوصيات التي تمكنا من الوقوف عليها .

## Abstract

Is the subject of research on punishment Disciplinary and that is an important element of the system tunable and that if the employee commits a violation disciplinary it is subject to a penalty and punishment specific limitation other than the offense Disciplinary and thus subject to the principle of legality (no punishment except by law) and the death penalty have a negative impact on the center Employee Job and thus reflected the impact on his family and that will be the focus of our research, which proceed from him through three sections, we devote the first Ltarev corporal discipline and the statement of legal nature and goals while we will look at the second section controls the principle of legitimacy punishment Disciplinary and distinguish them from criminal punishment, while the third section Venard it to the types of sanctions Disciplinary and competent authorities to impose .

Finally and ultimately referred to the finale included some of the findings and recommendations, which we were able to stand on it.