

المبادئ الحاكمة للعقوبات الانضباطية التبعية

الباحثة صابرين منهل عبود

الاستاذ المتمرس الدكتور غازي فيصل مهدي

ملخص

تسعى الإدارات وبما تملك من اختصاص في أغلب الدول تنظيم سلوك الموظف العام في أحسن تقويم لكونه ممثلاً لها والعمل على ردع وإصلاح الموظف المخالف وذلك عن طريق ما تفرضه عليه من عقوبات حددها المشرع وأخضعها لقاعدة لا عقوبة إلا بنص. والمشرع في العراق وهو يحدد تلك العقوبات فقد سلك طريقين ، الأول حدد فيه العقوبات الانضباطية الأصلية والتي تفرض استناداً الى أحكام "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل"، أما الثاني فإنه نص فيه على عقوبات انضباطية تبعية والتبعية هنا هي أما أن تكون مرتبطة بالعقوبات الانضباطية الأصلية أو تكون نتيجة فرض عقوبات جنائية على الموظف ، وفي كلا الحالتين فإنها تفرض بقوة القانون وتزداد في الجسامه بزيادة جسامه العقوبة الانضباطية الأصلية.

Abstract

The Administrations, with their competence in most countries, seek to evaluate the behavior of the public employee in the best evaluation of being their representative and work to deter and reform the violating employee through the penalties imposed on him by the legislator and subject to the rule of no penalty except by text.

The legislator in Iraq, which determines those penalties, has taken two paths, the first in which he specified the original disciplinary penalties, which are imposed based on the provisions of the "Law on the Discipline of State and Public Sector Employees No. 14 of 1991, as amended", while the second is that it stipulated ancillary disciplinary penalties, and the dependency here is either to be linked to the original disciplinary penalties or be the result of the imposition of criminal penalties on the employee, and in both cases they are imposed by force of law and increase in gravity by increasing the gravity of the penalty Original discipline.

أهمية البحث:

تبرز أهمية المبادئ الحاكمة للعقوبات الانضباطية التبعية من كونها تعد بمثابة الضمانات والضوابط التي تحكم نظام العقوبات الانضباطية وتمييزها عن غيرها من العقوبات كما سَنُظهر لنا هذه المبادئ مواطن التطابق والاختلاف بين العقوبات الانضباطية الأصلية والعقوبات الانضباطية التبعية.

هدف البحث:

يهدف البحث الى دراسة المبادئ الحاكمة للعقوبات الانضباطية التبعية وذلك من خلال دراسة ذات المبادئ الحاكمة للعقوبات الانضباطية الاصلية لتوافر طبيعة العقوبات الأخيرة في العقوبات الانضباطية التبعية ، وبيان مدى انطباق هذه المبادئ المهمة على العقوبات المشار اليها انفاً .

إشكالية البحث:

يثير البحث في موضوع المبادئ الحاكمة للعقوبات الانضباطية التبعية الإشكاليات الآتية:

هل يعتبر فرض العقوبات الأنضباطية التبعية استثناءً من مبدأ وحدة الجزاء والذي أصبح من المبادئ العامة للقانون وتلقفه المشرع العراقي في قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل؟ وهل التطبيق العملي في دوائر الدولة بشأن فرضها للعقوبات الانضباطية الأصلية وما يترتب عليها من عقوبات أنضباطية تبعية ، متناسق مع مضمون المبدأ اعلاه أم توجد خروقات له ؟

هيكلية البحث:

سنقسم دراسة هذا الموضوع على أربعة مباحث نتناول في المبحث الأول دراسة مبدأ شرعية العقوبات الانضباطية ومن ثم نتناول في المبحث الثاني مبدأ وحدة الجزاء (مبدأ عدم ازدواج العقوبة التأديبية عن الفعل الواحد) ، بينما نتناول في المبحث الثالث مبدأ حظر القياس (التفسير الضيق للعقوبات التأديبية)، أما المبحث الرابع فقد سلطنا الضوء فيه على مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية.

المبحث الأول

مبدأ شرعية العقوبات الانضباطية

وهو من مبادئ القانون الجنائي ،الذي نص عليه قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل^(١)، وخلصته أن (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص) ،

(١) نصت المادة (١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل : "لا عقاب على فعل أو أمتناع الا بناء على قانون ينص على تجريمه وقت أقرافه ولا يجوز توقيع عقوبات أو تدابير احترازية لم ينص عليها القانون".

فمضمون هذا المبدأ هو وجوب التزام السلطة التأديبية عند فرضها الجزاء (العقوبة الانضباطية) على الموظف المذنب مرتكب المخالفة التأديبية بالجزاءات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر وضمن الحدود التي قررها من حيث نوع العقوبة ومقدارها ومدتها ، كما لا يجوز للسلطة التأديبية (السلطة الانضباطية) استبدال أي عقوبة مقررة ضمن النص التشريعي بعقوبة أخف شدة حتى ولو تم ذلك برضا الموظف ، وذلك لأن مركز الموظف مستمد من القوانين ، فلا يجوز الاتفاق على خلاف ما ورد فيها ، بالإضافة الى أن هذا الاستبدال بالجزاء وأن تم لصالح الموظف فإنه سيؤدي الى ابتداع عقوبة غير مقررة تشريعياً مما يوصم القرار التأديبي بالبطلان ؛ ومن الملاحظ بأن هذا المبدأ قد وجد تطبيقاً قضائياً واسعاً ، حيث يتبين ذلك من خلال الأحكام القضائية الوفيرة التي صدرت بهذا الصدد ، نورد منها على سبيل المثال لا الحصر ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية العليا في مصر الى أن " السلطة التأديبية وهي في سبيل موازنة المتهم فيما يثبت في حقه من أتهام ، ينبغي أن تجازيه بإحدى العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر"^(١).

كما ذهبت أغلب التشريعات في مجال التأديب على تحديد العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر عملاً بالمبدأ المذكور وذلك لعدم ترك المجال أمام السلطات الانضباطية ، والتي قد تتعسف في توقيع عقوبات لم يرد بها أي نص .

وبما أنه من الصعوبة حصر المخالفات الانضباطية التي تترتب على الأخطاء الوظيفية لذلك فلم يكن من الميسور تحديد عقوبة معينة لكل جريمة انضباطية كما هو الحال في قانون العقوبات، فكان من الضروري تحديد العقوبات الانضباطية والتي يجوز توقيعها لكافة الجرائم التأديبية وفسح المجال للسلطة الانضباطية في تطبيق العقوبة المنصوص عليها والتي تلائم الذنب الإداري.

وسرعان ما تلقف مجلس الدولة الفرنسي مبدأ (لا عقوبة بدون نص) ، كما تبعه في ذلك مجلس الدولة المصري^(٢).

أما في العراق فقد ذهب المشرع العراقي هو الآخر الى اعتناق هذا المبدأ ، وهذا ما المحت اليه المادة (٨) من قانون الانضباط الحالي عندما ذهبت الى حصر

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في الغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، الجزء الثالث ، منشأة المعارف ، ص ١٥ وما بعدها.

(٢) شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة بغداد ، الطبعة الاولى ، ١٩٧٥ ، ص ١٣٢ و ١٣٣.

(العقوبات الانضباطية الأصلية) و(العقوبات الانضباطية التبعية) التي يجوز فرضها على الموظف المخالف لواجباته الوظيفية^(١).

و كما أن الأصل العام المتعلق بتطبيق مبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي يختلف عنه في المجال الجنائي ، وذلك من حيث أن السلطة التأديبية المختصة وأن كانت ملزمة بإيقاع إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها حصراً في القانون فإنها غير ملزمة بتوقيع عقوبة معينة بذاتها في ضوء ما يعرض عليها من مخالفات تأديبية كما هو معمول به في المجال الجنائي الذي تكون فيه سلطة القاضي مقيدة بأن يختار العقوبة التي تقابل الجريمة والتي حددها المشرع الجنائي، أي أن هنالك عقوبة خاصة بكل جريمة على حدة ولا توقع الا بالنسبة لها دون غيرها من الجرائم ، وسبب ذلك هو عدم قيام المشرع بتقنين الجرائم التأديبية وحصرها مثلما فعل بالنسبة للعقوبات التأديبية^(٢).

أذن يتضح بأن مبدأ الشرعية في المجال الأنضباطي قد اقتصر على الشق الثاني من مبدأ الشرعية في المجال الجنائي ليصبح بصيغة (لا عقوبة الا بنص)، بسبب عدم تقنين المشرع للمخالفات الأنضباطية على الرغم من نصه على المهم منها في "قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل" ضمن اربعة عشر بنداً من المادة (٥) منه^(٣) ، أي قد ذهب لتقنين المخالفات التي يرتكبها الموظف بشكل جزئي.

كما ذهب مجلس الأنضباط العام في العراق (محكمة قضاء الموظفين حالياً)^(٤) ، للتأكيد على مبدأ الشرعية في الكثير من قراراته والتي خلص في أحدها الى أن عقوبة أنقاص الراتب المفروضة على الموظف تكون غير جائزة عندما تكون بنسبة ٢٠% من راتبه الشهري، وذلك لتجاوزها النصاب القانوني المقرر وهو ١٠% من الراتب^(٥).

(١) المادة (٨) من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) د. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة ، القاهرة، ١٩٧٦. ص ١٥٧ وما بعدها.

(٣) راجع المادة (٥) من القانون أعلاه.

(٤) حيث وبصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣) حلت تسمية (محاكم قضاء الموظفين) محل (مجلس الأنضباط العام) .

(٥) قرار مجلس الأنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم (٢٦٨) في ١٨/١٢/١٩٦٦، غير منشور، اضبارة رقم (١٩٦٦/٢١٠).

المبحث الثاني

مبدأ وحدة الجزاء (مبدأ عدم ازدواج العقوبة التأديبية عن الفعل الواحد)

على الرغم من تعدد تسميات هذه النتيجة الهامة لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية، حيث سميت أيضاً (بمبدأ عدم تعدد الجزاء التأديبي)، كما سميت (بمبدأ جب العقوبة الانضباطية) وغيرها من التسميات بحسب تشريعات الدول التي نصت عليها وما أستقر عليه الفقه، إلا أن هذه التسميات تشير الى ذات المضمون الذي يتجلى بعدم معاقبة الموظف العام عن ذات المخالفة التأديبية مرتين، فلا يجوز معاقبة الموظف العام عن الخطأ الواحد مرتين بعقابين أصليين لم يُنص على جواز الجمع بينهما، أو جزاءين لم يكن أحدهما تابعاً للآخر.

كما يعتبر هذا المبدأ من المبادئ العامة المستقرة في القانون والتي لا تحتاج للنص عليها، ويشتترط لتفعيله وحدة النظام القانوني الذي تنتمي اليه العقوبات، ووحدة الجهة التي فرضت العقوبة ووحدة المخالفة التأديبية.

و يجد هذا المبدأ سنده في تحقيق الاعتبارات التي تتعلق بالعدالة والمصلحة الوظيفية والاجتماعية، والتي تقتضي بعدم جواز المعاقبة عن الخطأ الواحد الا بعقوبة واحدة تناسبه، كما أن السلطة الانضباطية المختصة وعند فرضها العقوبة الانضباطية على الموظف المخالف تكون قد استنفدت سلطتها بأزال العقوبة، فالعقوبة التي فرضت أولاً ووفقاً للأوضاع القانونية الصحيحة، وأياً كانت طبيعتها فأنها تجب ما عداها ما دامت قد فرضت وفقاً لهذه الأوضاع، كما أن عدم احترام هذا المبدأ يعد خروجاً صريحاً عن مبدأ المشروعية، يضاف الى ذلك بأن العقوبة الانضباطية تتحقق غايتها بمجرد فرضها على الموظف مرتكب المخالفة الانضباطية^(١).

ومن الجدير بالذكر أن من أول القوانين العربية التي نصت على هذا المبدأ هو قانون الانضباط رقم (٦٩) لسنة (١٩٣٦) الملغى^(٢). وقد سارت العديد من القوانين التي

(١) أنظر:

- يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا، ط١، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، ١٩٩٩، ص٧١.
- لفقة، فاضل جبير، مبدأ جب العقوبة الانضباطية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١، العدد ٢٠١٨، ص٣٥، ١٥٢.
(٢) حيث نصت المادة (٦/ب) منه على أنه (لا يجوز فرض اكثر من عقوبة واحدة من أجل ذنب واحد)، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٥١٣ في ١٩٣٦/٥/٩.

تعنى بشؤون الموظفين الى الأخذ بهذا المبدأ كما في فرنسا والأردن وسوريا ولبنان^(١).

أما بالنسبة "لقانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي النافذ" ، فمن خلال أستقراء أحكامه ، نجد بأنه قد ركز على هذا المبدأ وبشكل جلي في مادتين منه، وهي المادة (٩/ثانياً) والتي أشارت الى تطبيق العقوبة الأشد ،مما يبرهن عدم جواز تعدد العقوبات حيث نصت على أن "اذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة تطبق بحقه العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع ..."، أما بالنسبة للمادة الثانية والتي أشار فيها بوضوح الى هذا المبدأ هي المادة (٢٠) منه والتي نصت على أن "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد".

ومما سبق قد يثور تساؤل عندما تذهب السلطة الانضباطية لفرض عقوبة أصلية على الموظف المخالف لواجباته الوظيفية والتي يترتب عليها وبقوة القانون العقوبة الانضباطية التبعية ، كأن تفرض عليه عقوبة التوبيخ على سبيل المثال المنصوص عليها في المادة (٨/رابعاً) من قانون الانضباط النافذ ، فهل أن تأخير الترفيع لمدة سنة والمترتب على عقوبة التوبيخ يعد من قبيل الخروج عن مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات؟ بما أن هذا المبدأ يعمل ضمن نطاق النظام القانوني العقابي الواحد ، مما يجوز معه الجمع بين العقوبات الانضباطية الاصلية والعقوبات الانضباطية التبعية المترتبة عليها ولا يحسب هذا الجمع خرقاً للمبدأ المشار اليه في اعلاه و مما يضاف الى هذا المعنى بأنه يجوز الجمع بين العقوبة الانضباطية الاصلية والعقوبة الجنائية وخصوصاً اذا كان الفعل الذي ارتكبه الموظف يثير المسؤوليتين الانضباطية والجنائية معاً^(٢).

(١) أنظر:

- المادة (٤٦) من نظام القضاة في فرنسا الصادر في ١٩٥٨/١٢/٢٢.
- المادة (٣/١٤١) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة ٢٠٢٠ الصادر بمقتضى المادة ١٢٠ من الدستور.
- المادة (٦٩/ج) من قانون نظام العاملين الأساسي السوري رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٤.
- المادة (٨/٥٩) من نظام الموظفين اللبناني المقرر بموجب المرسوم الأشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ والذي أشار الى الغاء العقوبة الأولى في حال صدور عقوبة ثانية بحق الموظف نفسه في القضية نفسها من مجلس التأديب او من رئيس أعلى.

(٢) د.غازي فيصل مهدي ، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، الجزء الأول، مكتبة القانون والقضاء ، بغداد ، ط ١ ، ٢٠٢٠ ، ص ٥١ و٥٢.

وأيضاً ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الخصوص عندما يكون الموظف تابعاً لأكثر من جهة إدارية كما في حالة التشريعات الوظيفية التي تسمح للموظف بأن يكون عضواً في نقابة مهنية كنقابة الصيادلة والمهندسين ، فعند ارتكابه لأي واقعة تشكل مخالفة أنضباطية لدى الجهة الإدارية التي يعمل فيها ولدى النقابة التي ينتمي إليها فإذا ما تمت معاقبته من الجهتين وعن ذات المخالفة المرتكبة فإن ذلك لا يعد من قبيل الجمع بين العقوبات الأنضباطية وبالتالي لا يعد من قبيل الخروج عن مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات الأنضباطية (قاعدة حصر العقوبات التأديبية)^(١).

كما أشارت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه (لا يعد من قبيل توقيع الجزاء مرتين عن ذات الواقعة في حال ما تم توقيع جزاء تأديبي جديد عن كل مخالفة تأديبية جديدة ، ولو كانت من المخالفة التي سبق مساءلة الموظف عنها ومجازاته تأديبياً)^(٢).

وفي مقام حديثنا عن مبدأ عدم جواز تعدد العقوبة والذي يعد من أهم نتائج مبدأ الشرعية ، مما يجدر بنا الذهاب للتطبيق العملي في دوائر الدولة بشأن فرضها للعقوبات الأنضباطية الأصلية وما يترتب عليها من عقوبات أنضباطية تبعية ، وهل تطبيقها لذلك متناسق مع مضمون المبدأ اعلاه أم توجد خروقات لهذا المبدأ ؟

سبق وان ضربنا المثال بإحدى العقوبات وهنا نعطي مثالا آخر ، فعقوبة الإنذار مثلاً والتي نصت عليها المادة (٨/ثانياً) من قانون الانضباط الحالي يترتب عليها بقوة القانون تأخير الترفيع أو الزيادة لمدة ستة أشهر، ويقول أستاذنا الدكتور "غازي فيصل" بذهاب بعض دوائر الدولة بسحب هذا الأثر التبعية للعقوبة الأصلية الى العلاوة للمدة نفسها التي تم سحبها للترفيع^(٣)، أي بمعنى آخر أن التأخير الذي يجب

(١) وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر "..... لا ينحصر في قوانين العاملين عن النظر في تأديب الأطباء الخاضعين لهذه القوانين بالنسبة للمخالفات التي يرتكبونها خارج نطاق عملهم ، متى ما كانت هذه المخالفات تشكل مسلكاً معيناً ينعكس على سلوكهم العام في مجال وظائفهم ، وتوقع عليهم الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في نظمهم الوظيفية التي تتفق مع مراكزهم القانونية الوظيفية وذلك دون أحلال بحق النقابة في النظر في أمرهم عن هذه المخالفات، وتوقع عليهم الجزاءات التي تضمنها قانون النقابة، والتي تتلاءم مع صفة الأطباء النقابية". نقلاً عن د. تغريد محمد قدوري النعيمي ، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١ ، ٢٠١٣ ، ص ٣٤٨ و ٣٤٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسته ٢٣ يونية ، ٢٠٠١ الطعن، رقم ٤٢١٨، لسنة ٤٥ ق.
- أشار إليه د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، موانع مساءلة الموظف العام إدارياً وجنائياً، دار النهضة العربية ، ٢٠١٩، ص ١٣٣.

(٣) يجدر بنا هنا توضيح المقصود بمصطلح العلاوة ، فبالنسبة للعلاوة فقد عرفت بأنها "مبلغ مالي يضاف الى الراتب سنوياً ليزيد بها من مقداره".

أن يطال الترفيع ولمدة ستة اشهر كعقوبة تبعية مترتبة وبقوة القانون على عقوبة الأنداز المفروضة على الموظف المخالف طال ولفس المدة العلاوة ، مما يعد ذلك خروجاً صريحاً على مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وخلق لعقوبة انضباطية تبعية لم ينص عليها القانون مما يؤدي الى الغاء القرار القاضي بفرض هذه العقوبة التي تم ابتداعها فيما لو تم الطعن به أمام القضاء، مما يجب قصر العقوبة الانضباطية التبعية على الترفيع ، وبخلاف ذلك تكون الإدارة قد نصبت من نفسها شريكاً للمشرع في مهمته هذه، كما يبرهن أستاذنا الدكتور غازي وباليقين بأن كلمة (الزيادة) الواردة في قانون الانضباط النافذ حالياً والتي أوهمت الكثير بأنها تعني العلاوة ، إنما هي بديل عن الترفيع ويبرز الحجة بما فسرتة المادة (٨) في البند السادس منها الفقرة (أ) والتي بينت بأن العقوبة التبعية التي تترتب على عقوبة تنزيل الدرجة إنما تختلف من موظف الى آخر وذلك بحسب النظام الذي يخضع له الموظف فمنهم من يخضع لنظام الدرجات المالية والترفيع والبعض الآخر يخضع لنظام الزيادة كل سنتين وآخرون لنظام الزيادة السنوية^(١).

وهذا ما أيده آخرون^(٢) ، وهو ما أستقر عليه مجلس الدولة العراقي في قراره المرقم ٢٠١٥/٣٥ بتاريخ ٢٢/٣/٢٠١٥ الذي ابدى فيه الرأي القانوني بخصوص طلب ديوان الوقف الشيعي بشأن تحديد الأثر الذي يترتب على فرض العقوبة وفيما اذا كان ينصرف الى العلاوة السنوية أم الترفيع فكان قرار المجلس (أن الأثر الذي ترتبه

لتفاصيل أكثر انظر: د.سجى محمد عباس ، أ.حيدر نعيم شنين ، العلاوة والترفيع في التشريع العراقي، بحث مقدم الى مجلة الباحث الاكاديمي في العلوم القانونية والسياسية ، بأفلو ، الاغواط ، العدد السابع ، ٢٠٢١ ، ص ٩٥. كما اشار قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٥) منه على منح العلاوة السنوية للموظف عند اكماله (١) سنة واحدة في الخدمة الوظيفية مع مراعاة ما جاءت به المادة (٩) من احكام في هذا القانون. (١) ومن المسوغات التي اضافها استاذنا الفاضل الدكتور غازي والتي تبرهن وباليقين أن ما يحدث في دوائر الدولة خرق للقانون هو أن منح العلاوة السنوية للموظف كان يتم بموجب المادة (٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل= بعد =التوصية التي يتم رفعها من الرئيس المباشر للموظف الى الرئيس الأعلى التالي يبين فيها ان خدمات الموظف كانت مرضية خلال السنة ،وقد اصدرت وزارة المالية تعليماتها عدد (١٦) لسنة ١٩٦٠ لتفصل أحكام منح العلاوة السنوية وتقضي بحرمان الموظف منها ولسنة واحدة اذا كان معاقباً بعقوبة انضباطية ، الا أن المادة المذكورة قد تم الغاؤها بموجب المادة (٢٠) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ٢٠٠٨ المعدل ولتحل محلها المادة (٥) من القانون المذكور أنفاً " تمنح العلاوة السنوية للموظف عند أكماله سنة واحدة في الخدمة الوظيفية مع مراعاة أحكام المادة (٩) من هذا القانون "، وبناءً على ذلك فإن منح العلاوة السنوية يتم بقوة القانون بعد تحقق شرط قضاء سنة واحدة في الخدمة الوظيفية، مما يعني سلب الاختصاص التقديرى من الإدارة في منحها أو تأخيرها .

انظر: د.غازي فيصل مهدي، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، الجزء الثالث، دار المسلة، ط ١، بغداد ، ٢٠٢٢ ص ٤٠ و١٨٧.

(٢) لمزيد من التفاصيل انظر د.أحمد محمود الربيعي ،مقالة قانونية بعنوان (العقوبة الانضباطية بين الألغاء والأبقاء)،
<https://www.uomosul.edu.iq/news/ar/rights/79033> أخر زيارة ١٠/٧/٢٠٢٢.

العقوبات المفروضة على الموظف ينصرف الى تأخير ترفيعه وفقاً للمدد المحددة بموجبها^(١)، وقد كان لمجلس قيادة الثورة المنحل السابق في بيان هذا الترادف بين الزيادة والترفيع عندما وضح بأن هنالك قوانين وأنظمة وقواعد خدمة تأخذ بمبدأ الزيادات بدلاً عن الترفيع وهذا ما أشار اليه بقراره المرقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧^(٢).

بينما ذهب جانب من الفقه الى تفسير المقصود (بالزيادة) والمنصوص عليها في قانون الانضباط الحالي إنما هي (العلاوة السنوية) ، باعتبارها (ترفيحاً جزئياً) ويجد ذلك هو الأقرب للتطبيق والأكثر انسجاماً مع الواقع القانوني الحالي للوظيفة العامة مؤسساً هذه الفكرة على أن الزيادة السنوية المشار اليها في قانون الانضباط النافذ لم يعد لها تطبيق في الوقت الراهن ويستعوض عنها بالتفسير الذي أوجده التطبيق العملي بأنها (العلاوة السنوية) ويطلب بتعديل عجز البند (أولاً من المادة ٨) من قانون الانضباط النافذ وأن تحل عبارة (تأخير الترفيع والعلاوة السنوية) ، محل عبارة (تأخير الترفيع أو الزيادة) ، أينما وجدت في القانون المشار اليه ليصادق على الواقع الجديد للوظيفة العامة في العراق^(٣).

وبدورنا لا نؤيد الرأي الأخير وأن كان يبدو منطقياً لأول وهلة ، وخصوصاً أن أنسياق بعض دوائر الدولة الى مثل هذا التصرف أصبح واقع حال ، الا أنه محل نظر لأنه قد جانب الصواب لكون مثل هكذا تصرف يعد خروجاً واضحاً وصريحاً على مبدأ المشروعية ومبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وبالتالي مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات ، لابتداع عقوبة جديدة لم ينص عليها القانون ، أي إضافة عقوبة تبعية للعقوبة التبعية التي وضعها المشرع ، فمن غير المقبول معالجة الخطأ بالخطأ ، وخصوصاً وأن هذه الزيادة المنصوص عليها في القانون اعلاه، تنصرف الى الجهات التي تأخذ بنظام الزيادة السنوية وليس الترفيع هذا ما أكدته المادة (٨) في البند السادس منها الواردة في قانون الانضباط الحالي المشار اليها انفاً ، لذلك نتمنى على المشرع العراقي أن يوقف مثل هذه الاجتهادات لدوائر الدولة التي لا سند لها في

(١) قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٢٠١٥/٣٥) في ٢٢/٣/٢٠١٥، منشور على الموقع الالكتروني لوزارة العدل العراقية: <https://www.moj.gov.iq/view.1494> .

(٢) حيث نصت المادة (ثالثاً) من القرار اعلاه "اذا تعذر ترفيع الموظف الى الدرجة التالية لدرجته أو منحه الزيادة السنوية المقررة في قوانين وأنظمة وقواعد الخدمة التي تأخذ بمبدأ الزيادات بدلاً من الترفيع ووصل راتبه الى راتب الحد الأعلى المقرر لوظيفته...." ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣١٥٤ في ٦/٢/١٩٨٧.

(٣) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، ط ١، ٢٠١٠، ص ٢١٧ و ٢١٨.

القانون ، والتي تؤدي الى تنزيل عقوبات اضافية بالموظف العام مرتكب المخالفة الانضباطية هو في غنى عنها لما تلحق به من ضرر يمتد الى أسرته وهي بذلك تتعدى شخصه، وبالتالي مثول الجهة التي فرضت هذه العقوبات المخالفة للقانون امام القضاء فيما لو تم الطعن بمثل هذه التصرفات وهذا ما أستقر عليه القضاء العراقي ، لذلك نأمل من المشرع العراقي تعديل بنود قانون الانضباط النافذ ، من خلال الأبقاء على (عبارة تأخير الترفيع) أينما وردت ضمن بنود المواد (٨) و(٩) من القانون وازالة عبارة (أو الزيادة) ، وذلك لضمان أن لا يكون الموظف ضحية لفرض عقوبات لا يستحقها من جانب الادارة أما تجاوزاً أو تعسفاً أو بصورة خاطئة ، وبالتالي غل يد السلطة الانضباطية من توقيع عقوبات انضباطية لم ينص عليها القانون و حل إشكالية واقعية ، كبيرة وموجودة في الوضع الراهن.

ومن هنا قد ينطلق تساؤل بخصوص هذه العقوبات المشار اليها انفاً والتي لا سند لها من القانون فيما لو تم فرضها على الموظف العام فهل تدخل ضمن نطاق العقوبات المقنعة أو المستورة؟ للإجابة عن مثل هذا التساؤل لا بد لنا أن نوضح بأن العقوبة المقنعة هي التي لم ترد ضمن العقوبات التي حصرها المشرع في قائمة العقوبات التأديبية ، أما هي اجراء اداري لم يخصص للتأديب ويستتر في طياته هذه العقوبة المقنعة ، حيث تستخدمه الإدارة لغرض ايداء الموظف فمثال ذلك عندما تنقل الادارة موظفاً لمنطقة نائية ليس لهدف تحقيق مصلحة عامة أو مصلحة العمل، و إنما بهدف التنكيل بالموظف المنقول ومعاقبته، فهي تبعاً لذلك عقوبة باطلة لسببين الأول لأنها ليست من بين العقوبات التي حصرها القانون والسبب الثاني ، لأنها لم تصدر وفقاً للإجراءات والضمانات التأديبية التي قررها المشرع^(١).

وبناءً على ما سبق فإن تأخير علاوة الموظف بالإضافة الى تأخير ترفيعه كعقوبة تبعية للعقوبة الأصلية والتي تفرضها الادارة على الموظف المخالف لا يعد من قبيل العقوبة المقنعة لما بيناه بشأن هذه العقوبة ، الا على افتراض أن الإدارة قد تعمدت الى تفسير الزيادة الواردة في القانون على أنها مرادفة للعلاوة وذهبت الى تأخيرها هي الأخرى الى جانب تأخير ترفيع الموظف نتيجةً لفرض العقوبة الأصلية عليه ، ففي مثل هذه الحالة نرى بأنها قد تنطوي ضمن مفهوم العقوبة المستورة أو

(١) المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٧٠ ص ١٨٢ و ١٨٣.

المقنعة بالرغم من أنها قد تكون صدرت وفقاً للإجراءات والضمانات التي قررها القانون للموظف كالتحقيق والشهود وغيرها من الضمانات إلا أن هذا النوع من العقوبات المقنعة تقع باطلاً ولو تمت في أعقاب تحقيق ما دام لم يتم النص عليها في القانون أي جاءت مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة الانضباطية.

فمن المستقر في العلم و الاجتهاد أن الكشف عن وجود العقوبة المقنعة يتم من خلال البحث في آثار التدبير أو الاجراء التأديبي الذي تتخذه الادارة بحق الموظف مرتكب الخطأ المسلكي أو المخالفة الانضباطية ومدى المساس بالوضعية المهنية للموظف ودوافع هذا المساس، حيث يكون المقياس في ذلك هو البحث في نية الإدارة عند اتخاذها لأجراء نقل الموظف أو أعفائه من مهام الوظيفة الأساسية وهل كانت تتصرف في ذلك للعقاب عن الخطأ ام للمساس بشخص الموظف بنية زجرية مع الأخذ بنظر الاعتبار جسامة هذا التدبير أو الاجراء الذي اتخذته الإدارة عند نقلها للموظف أو أعفائه من وظيفته الأصلية ، وأن ما يركز اليه القاضي عند اتخاذ القرار لوصف تدبير ما بأنه عمل تأديبي أو أداري هو النص الذي أستند اليه القرار المطعون فيه (1).

و هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بأحد أحكامها بأنه (لا يجوز أن تأخذ العقوبة المفروضة بحق الموظف غير صورة العقوبات الانضباطية التي حددها القانون)(2).
ومما تقدم يتضح بأن القضاء الإداري في العراق واعى جداً لتصرفات الإدارة وخصوصاً اذا ما كانت تحمل في طيات تصرفها توجهاً تعسفياً ضد شخص الموظف لفرض عقوبة مستورة عليه تحت غطاء المصلحة العامة .

(1) ولتوضيح ما ورد اعلاه ، عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر العقوبة المقنعة بقولها " لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة حصراً في القانون ، والا لكان جزاءً تأديبياً صريحاً ، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملاساتها أن نية الإدارة أتجهت الى عقاب الموظف ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك ، فأنحرفت بسلطانها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر " لتفاصيل أكثر أنظر: القاضي جهاد صفا ، أبحاث في القانون الإداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص ١٢٥ ومابعدها.

(2) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٤٣٤/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٦) في ٢٤/١/٢٠١٩، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩، ص ٣١٦.

المبحث الثالث

مبدأ حظر القياس (التفسير الضيق للعقوبات التأديبية)

ويعد هذا المبدأ فرعاً من فروع مبدأ الشرعية في المجال الجنائي ، والذي يجد سنده في مبدأ الشرعية السابق بيانه ، ومضمونه أن لا يجوز للقاضي أن يتوسع في تفسير النص العقابي بالنسبة للواقعة المعروضة أمامه ، فلا يجوز له أن يفسر النص بما يخرج عن مضمونه ومحتواه طالما كان هذا النص واضحاً لا لبس فيه ولا غموض ، وبالتالي يمتنع عليه اللجوء الى القياس عند عدم وجود النص ، حيث متى ما عُرض على القاضي واقعة لا تشكل جريمة على الرغم من جسامتها فعليه أن يقضي بالبراءة وذلك طبقاً لنصوص القانون ، فلا يجوز له اللجوء للقياس لأنه محظور عليه ، وإذا ما قلنا بغير ذلك سيكون للقاضي سلطة التجريم وهذا ما يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، وتطبيقاً لما تقدم سيكون دور القاضي في حالة غموض النص يقتصر على كشف مدلوله بدون أن يتجاوز قصد المشرع وهذا بالنسبة للمسائل الجنائية بصفة عامة (١) .

أما في المجال التأديبي فكما سبق و بينا بأن القاعدة المستقرة فيه هي (لا عقوبة بغير نص) ، فعند وجود النص يجب تطبيقه بكل دقة وبما يتلاءم مع جسامه العقوبة التأديبية ، ولكن وفي حالة كان النص يحتمل التأويل والتفسير فعند ذلك يتوجب أعمال التفسير الضيق الذي لا قياس عليه ولا توسع فيه (٢) ، أي أن الإدارة وهي في معرض ممارستها لسلطتها التقديرية عند مباشرتها الوظيفة التأديبية يجب أن لا تتجاوز حدود المشروعية ، فهناك ما يقيد بها من مبادئ قانونية عامة ومن هذه المبادئ مبدأ تجنب القياس ومراعاة التفسير الضيق عند استخدامها لحقها في التأديب (٣) .

(١) د. مصطفى يوسف ، المسؤولية التأديبية للموظف العام (حدودها وضماناتها) ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص ٦٧ .

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المصدر السابق ، ص ٢٤ .

(٣) وطبقاً للقواعد العامة فإن عملية القياس : هي استنباط لقواعد قانونية تطبيقها السلطات المختصة على حالات مماثلة نص عليها المشرع ، فعندما تجتمع لواقعة خصائص واقعة أخرى نص عليها القانون ، فعندئذ قد يقال أن ما قرره القانون في هذه الحالة هو تطبيق لمبدأ عام يسري على كل واقعة تشبهها ، ويتوجب الا ينشئ القياس الجزاءات والمخالفات اذا كانت الأخيرة محددة نصاً في القانون ، فالقياس عبارة عن وسيلة هدفها استكمال ما يشوب القانون من نقص عن طريق إيجاد الحل لمسألة لم يعالجها القانون ، وذلك من خلال استعارة الحل لمسألة ولذلك فالقياس لا يتم من خلال استنتاج ارادة القانون في اطار الصيغة التي اوردها ، بل أنه يفترض بأن القانون لم ينظم المسألة محل البحث ولم يقدم لها الحل الواجب التطبيق . أما بالنسبة للتفسير : فيقصد به " تلك العملية الذهنية التي يمكن بها التوصل الى المعنى الحقيقي للنص القانوني ، ليتسنى للقاضي تطبيق النص على الوقائع المعروضة أمامه ، فهو العملية التي تتم بهدف استظهار المعنى الذي اراده المشرع وهو أمر ضروري بالنسبة لكافة النصوص القانونية ، وليس قاصراً على النصوص الغامضة وحدها" .

وقد ذهب جانب من الفقه أتفاقاً مع أحكام القضاء الى تطبيق هذا المبدأ في المجال التأديبي بصورة مطلقة^(١)، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر الى تأكيد هذا الأصل في العديد من أحكامها عندما قضت بأنه " ومن حيث أن العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق الا حيث يوجد النص الصريح ، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية ، بسبب أنها قيد على الحريات فكذلك العقوبات التأديبية فهي قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها القوانين واللوائح، فلا محل لأعمال أدوات القياس والاستنباط ، ولو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده ... " ، كما قضت بأن " إعادة الموظف المفصول الى الخدمة ، هو استثناء من أصل ، فلا يجوز التوسع فيه وقياس الأستقالة عليه "^(٢).

ومن عيون الأوراق نجد بأن القضاء الإداري في العراق قد سار على هذا النهج من خلال تأكيده على الألتزام بقاعدة لا عقوبة بغير نص ، وكما سبق وأشارنا لذلك^(٣)، وبالتالي عدم إمكانية معاقبة الموظف بعقوبة لم ترد في صلب القانون، فنجد من البديهي أن يستتبعه عدم إمكانية القياس على العقوبات المحددة في صلب "قانون أنضباط موظفي الدولة" وسواءً أكانت عقوبات أنضباطية أصلية أو عقوبات أنضباطية تبعية ، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا وبشكل صريح حيث قضت بأنه " لا مجال للاجتهاد في حالة صراحة النص "^(٤).

ومما تقدم يتضح بأن القياس محذور في المجالين الجنائي والتأديبي ، اذا كان من شأنه خلق جرائم وعقوبات غير منصوص عليها ، وكذلك الحال بالنسبة للعقوبات الأنضباطية التبعية، وعند الرجوع الى قانون الانضباط لسنة ١٩٩١ النافذ نجد بأن المشرع العراقي لم يبح القياس على العقوبات الانضباطية الأصلية وهذا ما ينسحب

-
- أنظر : د. فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة) ، عالم الكتب ، القاهرة ، ص ٨٠ .
- أنظر : أمجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٨ وما بعدها .
- (١) د.نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) ، دار الثقافة ، عمان ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ١٢٨ .
- (٢) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المصدر السابق ، ص ٢٥ .
- (٣) راجع : قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٤٣٤/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٦) في ٢٤/١/٢٠١٩ ، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩ ، سبق وأن تمت الإشارة اليه .
- (٤) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٢٣٢/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٨) في ٧/٣/٢٠١٩ ، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩ ، ص ٣٢٨ .

على العقوبات الانضباطية التبعية للصيقة لها لكي لا يؤدي ذلك الى خلق عقوبات لا وجود لها في القانون.

ويجدر بنا أن ننوه في هذا المقام الى التساؤل الذي من الممكن أن يثار بشأن إمكانية القياس بالنسبة للمخالفات الانضباطية وهل القياس محظور بشأنها؟

للإجابة عن هذا التساؤل لا بد وأن نُذكر بما سبق وذكرناه بشأن عدم إمكانية حصر المخالفات الانضباطية ، وأن كان البعض منها يعد مقتناً وذلك باعتبار أي خروج عن مقتضى الواجب الذي حدده القانون فهو من قبيل المخالفات الانضباطية ، بالإضافة الى المحظورات التي يحددها القانون على سبيل الحصر ، ومثال ذلك قائمة المحظورات التي حددتها المادة (٥) من قانون الانضباط رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، لذلك فمن المؤكد ووفقاً لما بيناه اعلاه أن يكون من المحظور أعمال القياس في حالة وجود النص أما في حالة غياب النص فنجد بأنه من الضروري أعمال القياس على المخالفات الانضباطية وخصوصاً لكونها غير مُقتنة ومن الصعوبة تقنينها على سبيل الحصر، لكون الخروج على مقتضى الواجب والأخلال بكرامة الوظيفة واللذان دائماً ما يتم ربطهما بحدوث المخالفة التأديبية ، يختلفان من زمن الى آخر ومن وظيفة الى أخرى ، فعلى سبيل المثال كان عدم لبس (الطربوش) في زمان ما يعد مخالفة لكونه يشكل اخلاً بكرامة الوظيفة ، كما كان يشكل عدم ارتداء (الغترة) في مملكة البحرين سابقاً مساساً بكرامة الوظيفة بينما لم تعد كذلك في الوقت الحالي^(١).

وهذا ما أيده بعض شراح القانون الفرنسي ، حيث وجدوا بأن لا يكون من السائغ الزام جهة التأديب (بمبدأ التفسير الضيق) ، وذلك لما تتمتع به الأخيرة من سلطة تقديرية في تكييف ما يعد من الأفعال مكوناً أو غير مكون للأخطاء التأديبية ، وحيث أن هذا المبدأ لا يطبق الا في نظام قانوني يلتزم بمبدأ الشرعية التزاماً دقيقاً وحرافياً^(٢).

ومن جانبنا نؤيد بعدم حظر القياس فيما يتعلق بالمخالفات الانضباطية والتي لم يرد بها نص، ولا نجد بذلك أي خرق لمبدأ الفصل بين السلطات ، وخصوصاً وأن قاعدة (لا عقوبة ولا جريمة بغير نص) غير مطبقة بشقيها في المجال التأديبي الا

(١) محمود رمضان محمد سهوان، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠١٧، ص ٩١.

(٢) د. فهمي عزت ، المصدر السابق ، ص ٨١.

فيما يتعلق بشقها الأول الخاص بالعقوبة الانضباطية ، وطالما كانت الإدارة تقيس المخالفة بكل موضوعية وهذا ما أشار اليه التطبيق العملي في دوائر الدولة باعتبار الكثير من الأفعال التي يرتكبها الموظف العام من قبيل المخالفة الانضباطية وحتى لو كانت هذه الأفعال غير واردة بقائمة المحظورات أو لم يرد بشأنها نص ، ولكن هذا ما جرت عليه العادة وخصوصاً اذا ما كانت تلك الأفعال معهودة في المجال الأنضباطي وتعتبر من قبيل الخروج على مقتضى الواجب، وذلك ما تواترت عليه أعمال اللجان التحقيقية^(١) والتوصية باعتبار أفعال معينة من قبيل المخالفات الانضباطية ، ومن ذلك نستنتج بأن المشرع العراقي لم يحظر على الإدارة القياس فيما يتعلق بالمخالفات الانضباطية التي لم يرد بشأنها نص وحسناً فعل في ذلك لكون ما يشكل مخالفة في هذا الزمن قد لا يشكلها في زمن اخر او في وظيفة اخرى.

المبحث الرابع

مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية

من الملاحظ بأن أول من نص على هذا المبدأ هو التشريع الألهي حيث لخصه في كتابه الكريم بقوله تعالى " {قُلْ أَغْيَرِ اللَّهُ أَبْغِي رَبًّا وَهُوَ رَبُّ كُلِّ شَيْءٍ وَلَا تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ إِلَّا عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى }"^(٢) وأن لم نذهب لبحث هذا المبدأ بأي تفصيل لكفت هذه الآية بياناً وتفصيلاً.

ف نجد أغلب الدساتير قد اعتنقت هذا المبدأ في متنها^(٣) ، فيما ان هذا المبدأ كان ينبع من ضمير العدالة مما جعل منه مقرراً في جميع الأنظمة العقابية جنائية كانت أم

(١) أشارت المادة (١/ثالثاً) من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل الى اللجنة التحقيقية: بأنها اللجنة التي يشكلها الوزير أو رئيس الدائرة لأغراض هذا القانون، كما نصت المادة (١٠) من ذات القانون على (أولاً: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون. ثانياً: تتولى اللجنة التحقيقية التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها الخ)

(٢) الآية (١٦٤) من سورة الأنعام.

(٣) المادة (١٩/ثامناً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حيث نصت على أن (العقوبة شخصية)، كما نصت المادة (٣٣) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ على ذلك ، وهذا ما ذهب اليه الدستور المصري الحالي المعدل لسنة ٢٠١٩ للتأكيد على شخصية العقوبة وعدم جواز رجوعيتها وعلى مبدأ الشرعية حيث نصت المادة (٩٥) منه على أن "العقوبة شخصية ، ولا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون ، ولا توقع عقوبة الا بناء على حكم قضائي ، ولا عقاب الا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون". كما أكد على هذا المبدأ الدستور الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ في المادة (٣٤) منه وعلى سائر المبادئ السابقة التي تناولناها .

تأديبية حيث تأبى العدالة وتتألم عند الحاق العقاب بغير شخص مرتكب الفعل الخاطئ أو الجريمة^(١).

ومضمون هذا المبدأ هو عدم جواز تحميل أحد الأشخاص جريمة خطأ قد ارتكبه غيره و أن العقوبة الانضباطية يجب أن تنال الموظف الذي ارتكب المخالفة الأنضباطية دون غيره الا من كان شريكاً أو مساهماً معه في ارتكاب هذه المخالفة ، ودون أن تمتد العقوبة الى غيره من الأشخاص الذين لم يرتكبوا فعلاً من الأفعال المكونة للمخالفة^(٢).

ونجد بأن الفقهاء قد تفرقوا شيعاً بشأن رأيهم بهذا المبدأ وعن مدى امتداد الآثار الضارة للعقوبة لغير شخص الجاني ، حيث ذهب فريق منهم بأن هذا المبدأ غير متحقق بشكل كامل بالنسبة لقوائم العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف العام ، حيث أن جميع هذه القوائم تجيز بأن يتم الخصم من مرتب الموظف بنسب متفاوتة ، وكما هو معلوم بأن المرتب يعد من الموارد الأساسية التي تعيل أسرة الموظف وأولاده ، مما يؤدي الى تجريد العقاب من صفته الشخصية لامتداد أثره الى غير شخص الموظف^(٣).

بينما ذهب جانب من الفقه الى أن هذا الأثر الضار للعقوبة التأديبية و أن كان لا يقتصر على شخص الموظف المخالف ، ويمتد الى أسرته سواء من الناحية الأدبية أم المادية ، فأن ذلك لا يؤدي الى التقليل من عمومية مبدأ شخصية العقوبة ، فمن الطبيعي أن يكون لكل جزاء (عقوبة أنضباطية) آثار مباشرة وأخرى غير مباشرة ، فأما الآثار المباشرة فهي التي تتعلق بالموظف المخطئ ، وأما الآثار غير المباشرة هي التي تتعلق بأفراد أسرته ، ومع الجهود الكبيرة التي قد بذلت لتضييق دائرة هذه الآثار غير المباشرة من قبل المشرعين في الدول المختلفة ، لكي لا تمتد لمن لا ذنب لهم ، الا أن هذا الأمر لا مفر منه بحكم الضرورة وطبيعة العقوبة ذاتها^(٤).

ومن جانبنا نؤيد الشق الأول من الرأي الذي طرحه الفريق الأول من الفقه ، ولكن لا نتفق مع الشق الثاني منه الذي يذهب الى أن امتداد الآثار الضارة للعقوبة

(١) يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر،فرنسا،المصدر السابق، ص٧٣.

(٢) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، الطبعة الثانية،٢٠٠٧ ، ص٨٢.

(٣) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المصدر السابق، ص٣٢.

(٤) د.محمد أحمد الطيب هيكل ، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، جامعة عين شمس/كلية الحقوق، ص٥٢٥ و٥٢٦.

الانضباطية سواء كانت أدبية أم مادية يجرد العقاب من صفته الشخصية ، ونجد بأن ذلك ممكن في حالة عدم التناسب الجلي بين المخالفة الانضباطية المرتكبة من قبل الموظف العام وبين العقوبة المفروضة بحقه وخصوصاً وفي حالة كون هذه العقوبة من العقوبات المالية التي تترتب عليها عقوبات تبعية لا تقل في الجسامه عن العقوبات الأصلية التابعة لها ويكون الموظف بحكم ظروفه هو المعيل لأسرته ففي هذه الحالة نجدها خرقاً لمبدأ شخصية العقوبة الانضباطية لكونها أصابت غير شخص الموظف العام بالضرر المحقق .

أما بالنسبة للرأي الثاني فنذهب للاتفاق معه ، لكون العقوبة التي تفرض على الموظف مهما كانت بسيطة ، فإنها حتماً ستنتج آثارها و ستنتال ممن يهمله الأمر من أفراد أسرته ولو من الناحية المعنوية على أبسط تقدير ، ونجد من الطبيعي ذلك طالما قد تم فرض العقوبة من قبل الإدارة ضمن حدود القانون ومراعية جميع الظروف والملابسات التي أحاطت بالمخالفة ، فلا حيف على الموظف المخالف في هذه الحالة ولا يعد ذلك مساساً بالصفة الشخصية للعقوبة ، ما دام قد تم فرضها على شخص الموظف المخالف دون غيره فنجدها شخصية من الناحية القانونية وأن أمتدت آثارها الى غيره من الناحية الواقعية وخصوصاً وكما بينا سابقاً ، فعندما تكون العقوبة التبعية التي تترتب على العقوبة الأصلية من العقوبات المالية ، فمثل هذه الحالة تتطلب تدخلاً تشريعياً .

وأن الاستثناء الوحيد الذي يمكن أن يرد على مبدأ شخصية الجزاء (مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية) هو (الاستثناء القانوني) أي الاستثناء الذي يقرره القانون بنص صريح فيه^(١) ، و أن مثل هذا الاستثناء قد ورد على أهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف والذي عليه الالتزام بها وهو واجب (إطاعة الرؤساء)^(٢) ، فمن حيث الأصل يُلزم كل موظف باحترام وطاعة أوامر رؤسائه طالما كانت

(١) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المصدر السابق ، ص ٣٧.

(٢) ويعد واجب طاعة الرؤساء من أهم الواجبات التي على الموظف الالتزام بها وذلك (لأن السلطة الرئاسية ذات مظاهر مختلفة ويفترض أن يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ، ما يجعلهم من الأكثر أدراكاً للعمل وحاجاته وبالتالي هم الأكثر قدرة على حل مشاكله ، حيث أن الرئيس هو المسؤول الأول عن العمل في الوحدة التي يرأسها فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور...) لتفاصيل أكثر : أنظر د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٣٣.

تتصف تلك الأوامر بالمشروعية^(١)، أما ومن حيث الاستثناء على هذا الأصل هو ما قرره المشرع العراقي في "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ١٩٩١ المعدل" عندما بين عدم مسؤولية الموظف (المروؤوس) عن المخالفة التي ارتكبها ويكون رئيسه هو المسؤول عنها، وذلك وفقاً للشروط الأتية^(٢):

- ١- صدور أوامر من قبل الرئيس فيها مخالفة للقوانين والأنظمة و التعليمات .
- ٢- أن يبين الموظف المروؤوس لرئيسه وجه هذه المخالفة وبشكل كتابي .
- ٣- أن لا يلتزم الموظف بتنفيذ الأوامر المخالفة من قبل رئيسه الا في حالة تم تأكيدها وبشكل كتابي من قبل رئيسه.

ومن الملاحظ بأن المشرع المصري قد أخذ هو الآخر بهذا الاستثناء على مبدأ شخصية العقوبة الأنضباطية وكذلك المشرع القطري^(٣). كما ذهب المشرع الألماني بالسماح الى الموظف المروؤوس بأن يبين الأمر غير المشروع الى رئيس مصدر الأمر، أي الى رئيس رئيسه المباشر^(٤)، في حين لم يتطرق بعض المشرعين ومنهم المشرع الأردني عن وضع مثل هذه الشروط لإعفاء الموظف في حال تنفيذ أوامر رؤسائه غير المشروعة^(٥). أما المشرع الفرنسي فنجدته قد سلك درباً يحمده عليه عندما غلب من احترام مبدأ المشروعية وعدم الخروج عليه من قبل الموظف على طاعة السلطة الرئاسية، وخصوصاً عندما تكون أوامر هذه السلطات تشوبها المخالفة القانونية وبشكل واضح، أو أن تنفيذها قد يلحق ضرراً بالمصلحة العامة، ففي هذه الحالة يوجب المشرع الفرنسي على الموظف العام عدم الطاعة لأوامر

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٤٧٧.

(٢) حيث نستشف هذه الشروط من نص المادة (٤/ثالثاً) من القانون اعلاه والتي نصت على أن "يلتزم الموظف بالواجبات الاتية: احترام رؤسائه والتزام الأدب واللباقة في مخاطبتهم وأطاعة أوامرهم المتعلقة باداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها".

(٣) حيث نصت المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ على الأتي "..... ولا يعفى الموظف من الجزاء أستناداً الى أمر صادر اليه من رئيسه، الا اذا ثبت ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس، بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده،....."،

وأنظر: المادة (٨٢) من قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية القطري.
(٤) د. نوفان العجارمة، حدود طاعة الرؤساء في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلة المنارة للبحوث والدراسات، المجلد ٢٧، العدد (١)، ٢٠٢١، ص ٢٥٦.

(٥) د. نوفان العجارمة، حدود طاعة الرؤساء في التشريع الأردني، المصدر السابق، ص ٢٥٧.

رئيسه وهذا ما بينته المادة (L121-10) من الأمر رقم ٢٠٢١-١٥٧٤ المؤرخ ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ الخاص بقانون الخدمة المدنية العام^(١).

أما بالنسبة للمشرع العراقي وبالشروط التي قررها في المادة (٤/ثالثاً) من قانون الأنضباط لسنة ١٩٩١ ، نجد بأنه قد حاول أن يوازن بين مبدأ التدرج الرئاسي واحترامه والذي يحتم الطاعة على المرؤوسين وبين عدم الخروج عن مبدأ المشروعية والذي يوجب الخضوع للقانون من قبل الرؤساء والمرؤوسين على حد سواء، وذلك عندما يكون الموظف في موقف تنازع بين واجبه في اطاعة الرؤساء من جهة ، وبين واجبه في احترام القانون وعدم مخالفته من الجهة الأخرى و عند رجوعنا الى التطبيق العملي والواقعي في دوائر الدولة ، سيكون من الصعوبة على الموظف العام المرؤوس تنفيذ مثل هذه الشروط لأنها ستضعه في موقف تحدي مع رئيسه ، حيث من المؤكد أن يذهب الأخير الى أنزال العقوبات الانضباطية أو المقنعة وتحت أي ذريعة كانت بالموظف المرؤوس في حالة تنفيذه لمثل هذه الشروط ، وهذا وارد جداً وليس ببعيد عن الرئيس الذي يحث مرؤوسه على طاعته في أمر غير مشروع وخارج حدود واجباته ، فمن اليقين أن يقدم على مثل هكذا أفعال ، لذلك نأمل من المشرع العراقي أن يكون له السبق من بين المشرعين في الدول العربية ليعدل هذا النص ويعفي الموظف من عبء أثبات عدم مسؤوليته بإلغاء الشروط التي تتعلق بالكتابة المشار اليها اعلاه و يحذو حذو المشرع الفرنسي وأن يكتفي بصدور الأمر المشوب بالمخالفة من قبل الرئيس للمرؤوس وأن يوجب على الموظف عدم طاعته في ذلك والا سيتحمل المسؤولية مع رئيسه مرتكزاً في ذلك على أصول المشروعية وأكثر اتفاقاً مع مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية .

ومن زاوية حديثنا عن العقوبات الانضباطية التبعية فعندما يجنب المشرع الموظف العام المسؤولية الانضباطية المترتبة عن الأمر غير المشروع والصادر اليه من رئيسه عن طريق ما بيناه في اعلاه ، فهو بذلك سيجنبه العقوبات التي قد تفرض عليه نتيجة لذلك أي العقوبات الانضباطية الأصلية وما يترتب عليها من عقوبات تبعية تشدها.

Art. (L.121-10) de Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie ^(١) législative du code général de la fonction publique, disponible sur le site, <https://www.legifrance.gouv.fr> .

الخاتمة

- وفي ختام دراستنا لموضوع (المبادئ الحاكمة للعقوبات الانضباطية التبعية) توصلنا للنتائج والمقترحات الآتية:
- ١- انسياق بعض دوائر الدولة أجتهداً منها الى اعتبار الزيادة المنصوص عليها في قانون الانضباط لسنة ١٩٩١ المعدل (علاوة سنوية) و ابتداعها عقوبات تبعية إضافة الى العقوبات الانضباطية التبعية المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون الانضباط اعلاه وذلك عندما مدت أثر العقوبة الانضباطية الاصلية الى الترفيع والعلاوة على السواء وهذا ما نجده خروجاً واضحاً وصريحاً على "مبدأ المشروعية ومبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وبالتالي مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات" ، لابتداع عقوبة جديدة غير منصوص عليها ضمن القانون ، وخصوصاً وأن هذه الزيادة المنصوص عليها في القانون اعلاه يقصد بها الترفيع وهذا ما أكدته المادة (٨) في البند السادس منها الواردة في القانون اعلاه ، وفي حال تعمد الإدارة الى تفسير الزيادة الواردة في القانون اعلاه على أنها مرادفة للعلاوة وقيامها بناءً على ذلك الى تأخيرها هي الأخرى الى جانب تأخير ترفيع الموظف نتيجةً لفرض العقوبة الأصلية عليه، عندها يقع تصرف الإدارة في حومة العقوبة المستورة أو المقنعة وأن تكون قد صدرت في أعقاب تحقيق ما دام لم يتم النص عليها في القانون.
 - ٢- لم يحظر المشرع العراقي على الإدارة أعمال القياس فيما يتعلق بالمخالفات الانضباطية التي لم يرد بشأنها نص وهذا واضح من نص المادة (١٠) من قانون الانضباط المذكور ونؤيده في ذلك لكون المخالفة الانضباطية قد تختلف من زمن الى اخر ومن وظيفة الى اخرى ، الا أنه حظر القياس فيما يتعلق بالعقوبات الانضباطية الاصلية وسحب ذلك على العقوبات التبعية اللصيقة بها منعاً من خلق عقوبات لا وجود لها في القانون.
 - ٣- من خلال الشروط التي قررها المشرع العراقي في المادة (٤/ثالثاً) من قانون الأنضباط المشار اليه انفاً يتضح بأنه قد حاول الموازنة بين (مبدأ التدرج الرئاسي) و (مبدأ المشروعية) ، وذلك عندما يكون الموظف في موقف تعارض بين واجبه في اطاعة الرؤساء من جهة ، وبين واجبه في احترام القانون وعدم الاخلال به من الجهة الأخرى وبالرجوع الى التطبيق العملي في دوائر الدولة ، سيكون من الصعوبة تنفيذ مثل هذه الشروط لأنها ستضع الموظف المرؤوس في موقف تحدي مع رئيسه ، والذي

قد يقود الأخير الى أنزال العقوبات الانضباطية أو المقنعة وتحت أي مبرر كان بالموظف المرؤوس في حالة تنفيذه لمثل هذه الشروط ، وهذا وارد جداً وليس بغريب عن الرئيس الذي يحث مرؤوسه على طاعته في أمر غير قانوني وخارج حدود واجباته.

٤- خلط المشرع العراقي وفي العديد من المحافل بين مفهوم (الترفيغ) و(الترقية) ليربط الدرجة بالوظيفة وسارت قرارات المحاكم الادارية على غرار هذا الخلط ، الامر الذي أدى الى العديد من الإشكاليات التي واجهت دوائر الدولة بسبب الربط التشريعي بين هذه المصطلحات.

التوصيات:

١- ضرورة تعديل بنود مواد قانون الانضباط رقم (٨) و(٩) من خلال الإبقاء على (عبارة تأخير الترفيغ) أينما وردت ضمن هذه البنود من القانون وازالة عبارة (أو الزيادة)، وذلك لضمان أن لا يكون الموظف ضحية لاجتهادات الادارة من خلال فرضها لعقوبات لا يستحقها الموظف أما تعسفاً أو بصورة خاطئة ، وبالتالي تقييد السلطة الانضباطية من توقيع عقوبات لم ينص عليها القانون و حل إشكالية واقعية كبيرة وموجودة في الوضع الراهن.

٢- نتمنى من المشرع العراقي أن يحذو حذو المشرع الفرنسي ويكون بذلك له السبق من بين المشرعين في الدول العربية من خلال تعديله لنص المادة (٤/ثالثاً) من قانون الانضباط اعلاه بشكل يعفي فيه الموظف من عبء أثبات عدم مسؤوليته وذلك عن طريق إلغاء الشروط التي تتعلق بالكتابة المنصوص عليها في المادة اعلاه وأن يكتفي بصدور الأمر المشوب بالمخالفة من قبل الرئيس للمرؤوس وأن يوجب على الموظف عدم طاعته في ذلك والا سيتحمل المسؤولية مع رئيسه وهذا ما يتفق مع أصول المشروعية و مع "مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية" وبذلك سيجنب الموظف المسؤولية الانضباطية وما يترتب عليها من عقوبات انضباطية أصلية وتبعية.

٣- ندعو المشرع العراقي الى تحديد المعنى الدقيق لمفهومي (الترفيغ) و (الترقية) كما كان في السابق لكي يتم فك الترابط الحاصل فيما بينهما في الوقت الحالي وذلك من خلال تعديل جميع النصوص القانونية التي جاءت رابطة بين الترفيغ والترقية أينما وردت لحل جميع الإشكاليات القانونية التي من المؤكد أن تصادف دوائر الدولة بسبب

هذا الربط ، وأن يتم أيراد تعاريف لكل منها في مطلع قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

المصادر:

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: الكتب

- ١- د. تغريد محمد قدوري النعيمي ، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١ ، ٢٠١٣ .
- ٢- القاضي جهاد صفا ، أبحاث في القانون الإداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩ .
- ٣- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في الغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، الجزء الثالث ، منشأة المعارف .
- ٤- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧ .
- ٥- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٦- المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- ٧- د. غازي فيصل مهدي ، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، الجزء الأول، مكتبة القانون والقضاء ، بغداد ، ط ١ ، ٢٠٢٠ .
- ٨- د. غازي فيصل مهدي، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، الجزء الثالث، دار المسئلة، ط١، بغداد .
- ٩- د. فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة) ، عالم الكتب ، القاهرة .
- ١٠- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٠ .
- ١١- د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، موانع مساءلة الموظف العام أدياً وجنائياً، دار النهضة العربية، ٢٠١٩ .
- ١٢- د. محمد أحمد الطيب هيكل ، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، جامعة عين شمس/كلية الحقوق .
- ١٣- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢ .
- ١٤- محمود رمضان محمد سهوان، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٧ .
- ١٥- د. مصطفى يوسف ، المسؤولية التأديبية للموظف العام (حدودها وضماناتها) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية .
- ١٦- د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) ، دار الثقافة ، عمان ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧ .
- ١٧- يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا، ط١ ، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، ١٩٩٩ .

ثالثاً : الرسائل الجامعية:

- ١- أمجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، ٢٠٠٧ .
- ٢- شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون- جامعة بغداد ، الطبعة الاولى، ١٩٧٥ .

رابعاً: البحوث العلمية والمجلات:

- ١- د. سجي محمد عباس ، أ.حيدر نعيم شنين ، العلاوة والترفيح في التشريع العراقي، بحث مقدم الى مجلة الباحث الاكاديمي في العلوم القانونية والسياسية ، بأفلو، الاغواط ، العدد السابع، ٢٠٢١ .
- ٢- نفتة، فاضل جبير، مبدأ جب العقوبة الأنضباطية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١١، العدد ٢٠١٨، ٣٥ .
- ٣- د. نوفان العجامة ، حدود طاعة الرؤساء في التشريع الأردني ، بحث منشور في مجلة المنارة للبحوث والدراسات ، المجلد ٢٧، العدد (١)، ٢٠٢١ .

خامساً: المواقع الألكترونية:

- ١- موقع وزارة العدل-جمهورية العراق [./https://www.moj.gov.iq](https://www.moj.gov.iq)
- ٢- الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ المتعلق بالجزء التشريعي من المجلة العامة للوظيفة العمومية، منشور على الموقع الالكتروني للجريدة الرسمية الالكترونية للجمهورية الفرنسية على الرابط الاتي:

[/ https://www.legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr)

- ٣- د.أحمد محمود الربيعي، مقالة قانونية بعنوان (العقوبة الأنضباطية بين الألغاء والأبقاء)،

[.https://www.uomosul.edu.iq/news/ar/rights/79033](https://www.uomosul.edu.iq/news/ar/rights/79033)

سادساً: الدساتير والقوانين والانظمة والقرارات

- الدساتير:

- ١- الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ .
- ٢- الدستور الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ .
- ٣- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .
- ٤- الدستور المصري لعام ٢٠١٩ .
- القوانين العراقية:
- ١- قانون الأنضباط رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى .
- ٢- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣١٥٤ في ٢/٦/١٩٨٧ .

- ٣- قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٤- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.
- ٥- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣).
- القوانين والانظمة العربية:
 - ١- نظام القضاة في فرنسا الصادر ١٩٥٨/١٢/٢٢.
 - ٢- المرسوم الاشتراعي اللبناني ذي الرقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ الخاص بالنظام العام للموظفين العموميين في لبنان.
 - ٣- قانون نظام العاملين الأساسي السوري رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٤.
 - ٤- قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون إدارة الموارد البشرية المدنية القطري.
 - ٥- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
 - ٦- نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة ٢٠٢٠.
- سابعاً: القرارات والاحكام القضائية
 - ١- قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم (٢٦٨) في ١٩٦٦/١٢/١٨، غير منشور، اضبارة رقم (١٩٦٦/٢١٠).
 - ٢- قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٢٠١٥/٣٥) في ٢٠١٥/٣/٢٢.
 - ٣- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٤٣٤/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٦) في ٢٠١٩/١/٢٤، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩.
 - ٤- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٢٣٢/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٨) في ٢٠١٩/٣/٧، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩.