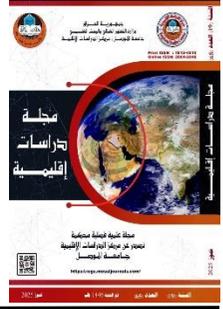




صور العقوبات الانضباطية في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

ماجد حمدي عمر حسن الحمداني^١

١ مدرس/ المديرية العامة للتربية في محافظة نينوى/ وزارة التربية/ العراق. maidhmdy298@gmail.com



المخلص

حدد وبشكل صريح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والتشريع المصري المقارن صور العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر التي يمكن للإدارة فرضها على الموظف العام المقصر. وبسبب خطورة العقوبات الانضباطية التي تضر بالمركز المالي للموظف وأسرته، عند استعمال الإدارة سلطتها التقديرية في مجال الانضباط، اتبعت أكثر الدول في انظمتها الانضباطية المبادئ القانونية العامة التي تحكم مسألة معاقبة الموظف، وأهم تلك المبادئ "مبدأ مشروعية العقوبة الانضباطية" الذي أوجب على الإدارة فرض العقوبات المقررة بنص القانون. يهدف البحث إلى بيان مفهوم العقوبات الانضباطية وصورها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المصري، وبيان المبادئ القانونية العامة التي تحكم العقوبة الانضباطية. اعتمد البحث المنهج التحليلي للنصوص ذات الصلة بالعقوبات الانضباطية. تضمن البحث بحثين رئيسيين، تناول الأول مفهوم العقوبة الانضباطية، ودرس الثاني صور العقوبات الانضباطية. ومن أهم الاستنتاجات التي توصل لها البحث أنه لا يمكن فرض عقوبتي "الفصل والعزل" الا وفقاً للأسباب التي حددتها المادة (٨) الفقرة (سابعاً/ ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

معلومات الأرشفة

الاستلام: ٢٠٢٥/٣/٩
المراجعة: ٢٠٢٥/٥/٨
القبول: ٢٠٢٥/٦/٢٦
النشر الإلكتروني: ٢٠٢٥/٧/١

المراسلة:

ماجد حمدي عمر حسن الحمداني

الكلمات المفتاحية: العقوبة؛

الانضباطية؛ المقنعة؛ الموظف

العام.

الاقتباس: الحمداني. ماجد. ح. ع. ح. (٢٠٢٥). صور العقوبات الانضباطية في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (واسة مقرنة). مجلة دراسات إقليمية. ١٩ (٦٥). ١٤٩-١٧٤.



Forms of Disciplinary Punishments In Light of the Public Sector Employees Discipline Law No. 14 of 1991, Amended (A Comparative Study)

Majed H. Omar Hassan Al-Hamdani¹ 

¹ Lecturer, General Directorate of Education in Nineveh Governorate/ Iraq
majdhmdy298@gmail.com



Article Information

Received: 9/3/2025
Revised: 8/5/2025
Accepted: 26/6/2025
Published: 1/7/2025

Corresponding:

Majid H. Omar Hassan
Al-Hamdani

Keywords: punishment;
disciplinary; disguised;
public employee.

Citation: Al-Hamdani,
H. O. H.(2025).

Forms of Disciplinary
Punishments In
Light of the Public Sector
Employees Discipline
Law No. 14 of 1991,
Amended (A Comparative
Study). Regional Studies
Journal. 19(65). 149-174.

Abstract

The Discipline of State and Public Sector Employees Law No. 14 of 1991, as amended, and comparable Egyptian legislation explicitly define the types of disciplinary penalties that the administration can impose on a defaulting public servant. Because of the seriousness of disciplinary penalties that harm the financial status of the employee and his family, when the administration uses its discretionary power in the field of discipline, most countries have followed the general legal principles governing the issue of punishing the employee, the most important of which is the "principle of legality of the disciplinary penalty", which obliges the administration to impose the penalties prescribed by law. The research aims to clarify the concept of disciplinary sanctions and their forms in the Discipline of State and Public Sector Employees Law No. 14 of 1991, as amended, and the Egyptian Civil Service Law No. 81 of 2016, as well as the general legal principles governing disciplinary sanctions. The research adopted an analytical approach to the texts related to disciplinary penalties. The research included two main sections, the first of which dealt with the concept of disciplinary sanctions, and the second examined the forms of disciplinary sanctions. One of the most important conclusions reached by the research is that the penalties of dismissal and removal can only be imposed according to the reasons specified in Article (8) paragraph (VII/VIII) of the Discipline of State and Public Sector Employees Law No. (14) of 1991.

DOI: [10.33899/regs.2025.158093.1240](https://doi.org/10.33899/regs.2025.158093.1240), © Authers, 2024, Regional Studies Center, University of Mosul.
This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

تلجأ الإدارة إلى توقيع عقوبات انضباطية أو ما يسمى " بالعقوبات التأديبية" في حال مخالفة الموظف العام للواجبات الوظيفية وامتناعه عن المحظورات، من أجل ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد. ولا يمكن للإدارة فرض أية عقوبة انضباطية لم ترد في النصوص القانونية الانضباطية تطبيقاً لمبدأ مشروعية العقوبة، مع ترك بعض الحرية له في اختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات المحددة قانوناً.

وتتعدد صور العقوبات الانضباطية في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والقانون المصري المقارن، ولكن قد تتجاوز الإدارة حدود سلطاتها بإيقاع عقوبات انضباطية على موظفيها غير منصوص عليها في النصوص القانوني يطلق عليها تسمية " العقوبات الانضباطية المقنعة"، من خلال اتخاذ إجراءات إدارية ضد الموظف دون توجيه اتهام معين، كالنقل المكاني أو النوعي أو الندب أو الوقف الاحتياطي كعقوبات انضباطية مقنعة.

هدف البحث: يهدف البحث إلى بيان مفهوم العقوبات الانضباطية وصورها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المصري، وبيان المبادئ القانونية العامة التي تحكم العقوبة الانضباطية.

أهمية البحث: تتبلور أهمية الدراسة في تسليط الضوء على صور العقوبات الانضباطية في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والقانون المصري المقارن، ولكن قد تفرض الإدارة على الموظف العام عقوبات تسمى " بالعقوبات المقنعة " وهي عقوبات لم ينص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

إشكالية البحث: تتلخص مشكلة البحث في طرح عدة تساؤلات هي:

هل تفرض الإدارة على الموظف عقوبات غير المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل؟ وما هي اهم المبادئ القانونية التي تحكم فرض العقوبات الانضباطية؟ وما مدى التشابه والاختلاف بين العقوبة الانضباطية والجنائية؟

فرضية البحث: على الرغم من قيام المشرع العراقي والمصري بحصر العقوبات الانضباطية، مما يحتم على الإدارة الالتزام بها، إلا إن الإدارة قد تتحرف بسلطتها بفرض العقوبات المقنعة على الموظف العام، ليس بهدف مصلحة المرفق العام، وإنما بهدف الانتقام منه.

منهجية البحث: اعتمد البحث على المنهج التحليلي للنصوص ذات الصلة بالعقوبات الانضباطية في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

هيكلية البحث: لغرض الإحاطة بمفردات الدراسة سيتم تقسيمه على مبحثين رئيسيين، سنتناول في المبحث الأول مفهوم العقوبة الانضباطية بعد تقسيمه على مطلبين، سنتناول في المطلب الأول التعريف بالعقوبة الانضباطية وتميزها عن العقوبة الجنائية، وسنتناول في المطلب الثاني المبادئ القانونية العامة التي تحكم العقوبة الانضباطية، وإما في المبحث الثاني يتركز بحثنا في صور العقوبات الانضباطية، وسيتم تقسيمه على مطلبين، سنتناول في المطلب الأول صور العقوبات الانضباطية في التشريع العراقي والمصري، وأما المطلب الثاني سنتناول صور العقوبات المقنعة. ونهني بحثنا بخاتمة ندرج فيها أهم الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول

مفهوم العقوبة الانضباطية

بما أن الدراسة تنصب على صور العقوبات الانضباطية فإن إعطاء صورة كاملة للموضوع يتطلب التمهيد لها بمبحث يتناول مفهوم العقوبة الانضباطية والمبادئ القانونية التي تحكمها، لذا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: التعريف بالعقوبة الانضباطية وتميزها عن العقوبة الجنائية.

المطلب الثاني: المبادئ القانونية العامة التي تحكم العقوبة الانضباطية.

المطلب الأول

التعريف بالعقوبة الانضباطية وتميزها عن العقوبة الجنائية

سنتناول في هذا المطلب تعريف العقوبة الانضباطية، ومن ثم نستعرض بإيجاز تميز العقوبة الانضباطية عن العقوبة الجنائية، وذلك في فرعين منفصلين، وكما يأتي:

الفرع الأول: تعريف العقوبة الانضباطية.

أولاً: العقوبة الانضباطية لغةً: يقصد بالعقوبة الانضباطية لغةً " أخذ الرجل بذنبه والاقتصاص منه، وتقول العرب اعقت الرجل، أي جازيته بخير، وعاقبته أي جازيته بشر، فالعاقبة الجزاء بالخير والعقاب الجزاء بالشر" (معطوف، ١٩٨١، ٥١٨)، ولكن يقصد بالانضباط لغةً "مصدرها انضباط، ضبطه فانضبط: انضباط عسكري: انتظام وخضوع للأوامر العسكرية. لجنة الانضباط: (القانون) لجنة انضباط تنظر في قضايا تعد مخالفة للنظام أو خارجه عن القواعد انضبط: حفظ النظام" (محمد بن مكرم ابن منظور، د.ت، ٧/٧٢٥).

ثانياً: العقوبة الانضباطية تشريعاً وفقهاً وقضاءً: لم يدرج المشرع العراقي في قوانين الوظيفة العامة بشكل عام وقوانين انضباط موظفي الدولة بشكل خاص تعريفاً محدداً أو واضح المعالم للعقوبة الانضباطية، كما هو الحال في أغلب التشريعات المقارنة، وهذا لا يعد نقصاً أو عيباً تشريعياً، فالتعريف ليست من مهام المشرع بل هي من شأن الفقه، وإحياناً يتولاها القضاء، وإنما أكتفت في هذا الصدد بشكل صريح تحديد صور العقوبات الانضباطية وبيان أحكامها التي يجوز فرضها على الموظف العام على سبيل الحصر لا

المثال، في حال الإخلال بواجباته الوظيفية، ففي قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل نصت المادة (٧) منه بأنه "إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، ولا يمس ذلك بما قد يتخذه ضده من إجراءات وفقاً للقانون" (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي (ق.إ.م.د.ع)، ١٩٩١، المادة (٧)).

وكذلك لم تتضمن قوانين التوظيف العامة المصرية المتتابعة تعريف للعقوبة الانضباطية، إلا أنها تنشأ من كل مخالفة للواجبات المفروضة على الموظف العام بهدف ضمان حسن سير المرفق العام^(١)، ففي قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ حيث نصت المادة (٥٨) منه بأنه " كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبياً" (قانون الخدمة المدنية (ق.خ.م)، ٢٠١٦، المادة (٥٨))، لذلك نلاحظ أن النص لم ترد فيه تعريفاً محدداً للعقوبة الانضباطية بل أوردت إذا ارتكب الموظف العام مخالفة للواجبات الوظيفية أو أقدم على عمل من الأعمال المحظورة يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون.

أما الفقه الإداري فقد حرص على ايجاد تعريف للعقوبات الانضباطية، حيث تعددت التعاريف الفقهية للعقوبة الانضباطية، فقد عرفها جانب من الفقه الفرنسي منهم (فالين) " ان القرار التأديبي هو عقوبة تعلنها السلطة الإدارية تجاه موظف عام وذلك لارتكابه خطأ اثناء الخدمة أو بسببها" (القيسي، ١٩٩٤، ٢٧)، وعرفها البعض الآخر (روبيرت) بأنها " جزء مادي وأدبي في ذات الوقت، إذ أنها تمس الموظف في شرفه وفي وظيفته ولا تفرض على من ترك الخدمة بسبب استقالته أو إحالته على المعاش أو انتهاء تعاقدته" (Catherine, 1975, 142).

أما الفقه المصري فقد عرف العقوبات الانضباطية بأنها " الجزاءات التي توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين " (الحلو، ٢٠٠٤، ص ٢٤٣)، وعرفها الآخر " تلك الجزاءات التي توقعها سلطة التأديب المختصة على الموظفين مرتكبي المخالفات أو الجرائم التأديبية" (عبدالوهاب وعثمان، ٢٠٠١، ٤٠٥)، وعرفها البعض الآخر بأنها " الجزاء الذي يلحق بالموظف العام دون غيره من أفراد المجتمع فيؤدي إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية التي يتمتع بها سواء بصفة مؤقتة أو نهائية" (ياقوت، ٢٠٠٦، ٥١٢).

وكذلك أورد جانب من الفقه الإداري العراقي بعض التعريفات، إذ يرى جانب أن العقوبة الانضباطية " إجراء منصوص عليه في قائمة الجزاءات يفرض على موظف أخل بواجبات وظيفته وتمس مزايا وظيفته فحسب" (الشيخلي، ١٩٨٣، ١٣٣)، ويرى آخر العقوبة الانضباطية " الاجراء التأديبي الذي بواسطته تستطيع السلطة الإدارية حمل الموظفين على أداء واجباتهم بصورة سليمة ومرضية" (منصور، ١٩٧٩، ٣٦٧)، ويرى آخرون أن العقوبة الانضباطية " العقاب المستخدم تجاه اخلال الموظف وخروجه على واجب الخدمة أو انها

العقوبة المهنية التي تقع على من اخل بواجبه الوظيفي أو انها وسائل الاصلاح والتقويم في مجال الوظيفة العامة بوصفها ضماناً وإداة في يد الحكومة تستخدمها لتحقيق حسن العمل وانتظامه في المرفق العام" (العبودي، ٢٠١٠، ٢٠٦).

أما القضاء الإداري فقد عرف بدوره العقوبات الانضباطية، وبرز عناصرها وخصائصها، حيث ذهب القضاء الإداري المصري إلى بيان العقوبة الانضباطية بأنها " جزاء لمخالفة العامل واجبات وظيفته" (حافظ، ٢٠٠٨)^(٢)، وفي حكم أخر لها على أن " ... سبب القرار الانضباطي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عمل من الاعمال المحرمة عليه فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب إن يقوم بها بنفسه إذا كان ذلك منوطاً به وإن يؤديها بدقة وأمانة إنما يرتكب ذنباً إدارياً يصوغ تأديبه تتجه الإدارة لإيقاع الجزاء عليه بحسب الاشكال والاوزاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر " (المحكمة الإدارية العليا، ١٩٧٦، ٣٩٢٨/١)^(٣).

أما في القضاء الإداري العراقي إذ قضى مجلس الانضباط العام بأن العقوبة " إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها وعدم مراعاة التعليمات والقواعد الحسابية وتقصير في أداء الواجب يكون سبباً لمعاقبته تأديبياً"^(٤)، وكذلك عرفت محكمة قضاء الموظفين في العراق في أحد أحكامها إلى العقوبة الانضباطية " ارتكاب الموظف أفعال لا تتسجم مع كرامة الوظيفة تستوجب مساءلته انضباطيا " (مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٩، ٣٧٩)^(٥)، وفي قرار اخر المحكمة بينت أن: " عدم إداء الموظف واجباته الوظيفية يوجب مساءلته انضباطياً" (مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٩، ٣٨٧)^(٦).

ويمكننا تعريف العقوبة الانضباطية بأنه جزء مادي وأدبي منصوص عليه في موضوعات العقوبات يفرض على الموظف الذي يخل بواجبات وظيفية.

الفرع الثاني: تمييز العقوبة الانضباطية عن العقوبة الجنائية.

العقوبة الانضباطية تتشابه مع العقوبة الجنائية في اوجه كثيره، ولكن في اوجه أخرى تختلف عنها.

أولاً: اوجه التشابه بين العقوبة الانضباطية والعقوبة الجنائية.

١. من حيث مبدأ مشروعية العقوبة: كلا العقوبتين تخضع للقاعدة العامة " لا عقوبة الا بنص"، إذ ان العقوبات الانضباطية والجنائية جاءت على سبيل الحصر بنص القانون، حيث لا يجوز فرض عقوبة انضباطية أو جنائية لم يرد به نص، وايضاً تخضع العقوبتين لسائر المبادئ القانونية الأخرى منها وحدة العقوبة وشخصيتها فلا يجوز فرض أكثر من عقوبة عن فعل واحد ولشخص من ارتكب المخالفة أو الجريمة، وكذلك التناسب بين العقوبة والخطأ وإن كانت ترد عليها بعض من الاستثناءات على هذه المبادئ في مجال الانضباطي والعقابي.

٢. من حيث السبب المُحرك للعقوبتين: فتوقيع العقوبتين الانضباطية والجنائية بسبب ارتكاب مخالفة أو انتهاك لأمر أو نهي ومن ثم يكون السبب المُحرك واحد والموضوع واحد هو صد هذا الإخلال (الظماوي، ١٩٧١، ٢٦٢).

ثانياً: أوجه الاختلاف بين العقوبة الانضباطية والعقوبة الجنائية.

١. من حيث نطاق تطبيق العقوبة: يقتصر نطاق تطبيق العقوبة الانضباطية على فئة محددة هم الموظفين العموميون، بينما العقوبة الجنائية فهي عقوبة اقليمية تسري على جميع الأشخاص القاطنين في إقليم الدولة سواء أكانوا موظفين أو غير موظفين ومواطنين أم أجنب.

٢. من حيث الهدف: تهدف العقوبة الانضباطية إلى حُسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وتصب في مصلحة المجتمع ككل،^(٧) بينما هدف العقوبة الجنائية هو الحفاظ على النظام والدفاع عن المجتمع كله ضد من تُعرض أمنه واستقراره وسلامته للخطر ذلك المجتمع الذي يمارس باسمه ولمصلحته العقوبة الجنائية (مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٩، ٣٨٧)^(٨).

٣. من حيث التقنين: اوردت قوانين الوظيفة العامة في العراق ومصري بعض من الواجبات والمحظورات على سبيل المثال لا الحصر، ينبغي على الموظف تجنب الوقوع فيها وإلا تعرض للعقاب (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادتان (٤، ٥))، بخلاف الجرائم الجنائية مقننة، عملاً بمبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص".

٤. من حيث أساس المسؤولية. المسؤولية الانضباطية تقوم على أساس الإخلال بواجبات ومحظورات الوظيفية، في حين تقوم المسؤولية الجنائية على أساس الإخلال بواجب قانوني.

المطلب الثاني

المبادئ القانونية العامة التي تحكم العقوبة الانضباطية

القاعدة المسلم بها أن الإدارة ليست سلطة مطلقة في فرض العقوبات الانضباطية بحق الموظف العام المخطئ، بل يلزمها مجموعة من المبادئ التي ينظمها أحكام القانون الانضباطي، ولكي يكون قرارها متفقاً وأحكام القانون وجب أن تلتزم بهذه المبادئ وتنتهكها، وإلا اتصف قرارها بعدم المشروعية وشابه عيب البطلان، وفي سبيل تحقيق ذلك وضعت غالبية التشريعات والاجتهادات القضائية والفقهية مجموعة من المبادئ، وسنتكلم عن أهم تلك المبادئ، في ثلاثة فروع وعلى النحو الآتي:-
الفرع الأول: مبدأ مشروعية العقوبة الانضباطية.

يقصد بهذا المبدأ إلزام الجهات الانضباطية المختصة بفرض العقوبات الانضباطية المحددة قانوناً على الموظف المقصر، وإلا تعد تصرفاتها غير صحيحة ومشروعية.

والمسلم به قانوناً إن المخالفات الانضباطية ليست محددة على سبيل الحصر على خلاف الجرائم الجنائية المنصوص عليها حصراً في قانون العقوبات، الا انها تشترك مع العقوبات الجنائية بكونها تخضع

للمبدأ العام " لا عقوبة الا بنص"، بحيث لا يمكن للجهات الانضباطية فرض عقوبة انضباطية غير تلك العقوبات المحددة من قبل المشرع، وإلا كان قرارها مخالفاً لمبدأ المشروعية، فلا يجوز مثلاً نقل الموظف أو حرمانه من الإجازة أو الترقية كعقوبة انضباطية عن مخالفة ارتكبتها.

وقد تبنت تشريعات الوظيفة العامة في العراقي مبدأ مشروعية العقوبة الانضباطية، حيث تضمنت المادة (١٩) الفقرة (ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بأن " لا عقوبة إلا بنص ... " (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة (١٩/ف/ثانياً))، وكذلك تضمنت أيضاً المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بقولها " إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يُعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.. " (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٧)).

وقد كرّس القضاء الإداري العراقي هذا المبدأ، معتبراً أنه لا يحق للإدارة أن تفرض عقوبة غير منصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة، حيث جاء في أحد أحكام مجلس الدولة إن " نقل المعلمة تعمل في مدرسة الوحدة داخل المنطقة الخضراء إلى خارج المنطقة الخضراء، وحيث إن النقل لا يعد عقوبة انضباطية منصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة، وتأسيساً على ما تقدم قرر الزام المدعي عليه اضافة لوظيفته بإلغاء الفقرة (٢) من كتابه المرقم (٧٧٨) في ٦/١٢/٢٠٠٧ " (مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٨، ٥٠٦)^(٩)، وكذلك أكد أيضاً مجلس الانضباط العام على مبدأ المشروعية في العديد من أحكامه على أن تلتزم الجهات الانضباطية في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، التي حددت العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر والتي يجوز فرضها على الموظف المقصر، ومن التطبيقات القضائية في هذا الصدد أنه " يكون قرارها هذا مخالف لنص القانون ولا يستند إلى اساس قانوني، حيث أن اللجنة التحقيقية قد منحت نفسها صلاحيات هي لا تملكها"^(١٠)، وأيضاً قضى ذات المجلس في حكم آخر أن " معاقبة الموظف بجزاء انقاص الراتب بنسبة ٢٠٪ من راتبه الشهري غير جائز، وذلك لتجاوزه النصاب القانوني المقر وهو ١٠٪ من الراتب"^(١١).

أما في التشريع المصري فقد تبني الدستور لسنة ٢٠٠٥ " مبدأ مشروعية العقوبة" حيث أشارت المادة (٩٥) منه بأن " لا عقوبة إلا بناءً على قانون..."^(١٢)، وكذلك تضمنت التشريعية المتعاقبة للوظيفة العامة في مصر مبدأ مشروعية العقوبة الانضباطية، حيث درجت على تحديد العقوبات الانضباطية التي يجوز للجهة المختصة فرضها على الموظف على سبيل الحصر (ق.خ.م، ٢٠١٦)^(١٣)، ولم يحد عنه المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ بشأن الموظفين المدنيين بالدولة حيث تضمنت المادة (٦١) ثمان عقوبات تدرج من الإنذار حتى الفصل من الخدمة، وقد قصر المشرع

للجهة المختصة إنزال العقوبات بحق الموظفين المخالفين من شاغلي الوظائف القيادية وهي أربعة عقوبات فقط لا يجوز الخروج عليها " التنبيه، واللوم، والإحالة إلى المعاش، الفصل من الخدمة" لا يمكن لجهة الانضباطية توقيع عقوبة غير واردة بها على الموظف المقصر.

وقد أفتت الجمعية العمومية في مصر في مجال توقيع العقوبات الانضباطية أنه " .. لا يجوز كقاعدة عامة توقيع عقوبة تأديبية على العامل إلا المقررة والنافذة وقت وقوع الفعل التأديبي الذي يجازي من أجله، وذلك ما لم يكن قد أصبح مستحيلاً توقيع العقوبة على المتهم نتيجة تغيير حالته الوظيفية بإحالته للتقاعد، حيث يوقع عليه العقاب الذي حدده المشرع لمن يترك الخدمة ما يماثل ذلك من حالات منها تغيير حالته الوظيفية بالنقل من وظيفة من وظائف الإدارة العليا إلى غيرها من الوظائف أو العكس- بعد ارتكاب المخالفة- حيث يوقع عليه العقاب الذي حدده المشرع وفقاً للمركز القانوني للعامل وقت توقيع الجزاء وليس وقت ارتكاب المخالفة." (١٤).

الفرع الثاني: مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية.

الأصل تلزم العقوبة الانضباطية الشخص مرتكب المخالفة ولا تتعداه إلى غيره، بحيث يتعين فرض العقوبة على من ثبتت إدانته وحده وأن الموظف المقصر يتحمل خطأه من دون غيره من الأشخاص على اعتبار أن شخصية العقوبة هي الوجه المقابل لشخصية المسؤولية (قادر، ٢٠٢٠، ٩٠).
وقد قننت أغلب الدساتير هذا المبدأ كونه يُعد من المبادئ الدستورية، ففي العراق اخذ المشرع بهذا المبدأ في نص المادة (١٩/ثامناً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بقولها " أن العقوبة شخصية"، وقد قضى مجلس الانضباط العام في العراق بهذا الصدد في أحد قراراته بقوله " لا يجوز معاقبة الموظف مالم يثبت ارتكابه فعل يعاقب عليه القانون أو تقصير في اداء الواجب وفي حالة ارتكابه يكون نفسه هو المسؤول ويستحق العقوبة اذا اهمل القيام بواجباته" (١٥).

وقد أكد التشريع المصري أيضاً على هذا المبدأ حيث نصت المادة (٩٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ أن " العقوبة شخصية"، وكذلك في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ حيث نصت المادة (٥٨) بقولها " ولا يسأل الموظف مذنباً إلا عن خطاه الشخصي"، ومن التطبيقات في القضاء الإداري المصري على هذا المبدأ حيث قضى ومن "... حيث أن من المقرر كذلك أن الأصل في الجريمة أن عقوبتها لا يتحمل بها إلا من أدين كمسؤول عنها.."، (١٦) وكذلك أصدرت المحكمة الإدارية العليا في قرارها بهذا الشأن أن " العقوبة شخصية، ولهذا فهي لا تكون الا في مواجهة شخص الموظف المتهم" (حافظ، ٢٠٠٨، ١٧/٨٤٦/٢).

ولكن اجازته المشرع استثناءً من المبدأ العام عدم مسؤولية الموظف المخالف عن الخطأ المترتب في حال تنفيذ الاوامر الصادر اليه من الرئيس الذي يجب عليه اطاعته عند توافر شروط معينه حددها المشرع وعندئذ تكون المسؤولية على مصدر القرار وحده (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٣/٤)؛ ق.خ.م، ٢٠١٦، المادة (٥٨))^(١٨).

الفرع الثالث: مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية.

يقصد بهذا المبدأ عدم فرض عقوبة انضباطية على الموظف المقصر بأكثر من عقوبة واحدة عن نفس الخطأ الواحد، ويستثنى من ذلك حال ورود نص تشريعي يجيز ذلك، مثلاً لذلك في حال فرض عقوبة لفت النظر على الموظف المخالف وفي الوقت نفسه تقضى له عقوبة انقاص الراتب عن نفس المخالفة المرتكبة، فهنا يكون القرار الانضباطي معيب لمخالفته لمبدأ عدم تعدد العقوبة الانضباطية.

وقد كرس المشرع العراقي هذا المبدأ بشكل صريح حيث جاء في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بقوله " لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد" (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٢٠))، ومقتضى ذلك لا يجوز أن يكون الموظف محلاً لإجراءين أو دعوتين انضباطيتين بسبب نفس الفعل الواحد، طالما استنفذت الجهة الانضباطية اختصاصها بمعاقبته عن المخالفة المترتبة.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الصدد، قرار مجلس شورى الدولة العراقي بأنه " لا يجوز للإدارة معاقبة الموظف بعقوبتين انضباطية عن فعل واحد وفقاً لما أقرته المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١" (مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٨، ٤٧٣)^(١٩)، وفي نفس الصدد قضى مجلس الانضباط العام بقوله " إذا لم تستجد وقائع تُبرر توجيه عقوبة جديدة فلا يجوز فرض هذه العقوبة..." (مجلة ديوان، ١٩٦٦، ١٥٠).^(٢٠)

أما المشرع المصري فلم ينص على هذا المبدأ في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي أو في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، ولكن القضاء الإداري المصري أخذ بهذا المبدأ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " لا يجوز معاقبة الموظف على الذنب الإداري مرتين بجزءين أصليين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما..." (حافظ، ٢٠٠٨، ١/١٢٦)^(٢١).

وخلاصة القول يمكننا تحديد الشروط الواجب توافرها لتطبيق مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية هي وحدة موضوع المخالفة، وحدة موضوع العقوبة، وحدة النظام الانضباطي، وحدة الجهة التي فرضت العقوبة الانضباطية.

المبحث الثاني

صور العقوبات الانضباطية

حدد المشرع العراقي والمصري صور العقوبات الانضباطية التي تفرضها الإدارة على الموظف، عند ثبوت ارتكابه مخالفة انضباطية، على سبيل الحصر، ولكن بالمقابل تحاول الإدارة تحت غطاء انتظام وإطراد سير المرفق العام وحفاظاً على المصلحة العامة، فرض عقوبات غير مقننة في نظامها الانضباطي، يطلق عليها العقوبات المقننة، لذا سوف نتكلم عن العقوبات الانضباطية المقننة في التشريع العراقي والمصري والعقوبات المقننة في مطلبين مستقل وعلى النحو الآتي.

المطلب الأول

صور العقوبات الانضباطية في التشريع العراقي والمصري

تعدد صور العقوبات الانضباطية في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، وقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، والتي تفرض على الموظف المخالف، وهذه العقوبات تتفاوت في درجة جسامتها واثرها، ويمكن تقسيم هذه العقوبات الواردة ذكرها في التشريعات المقارنة إلى عقوبات انضباطية ذو الطابع الأدبي أو المعنوي، وإلى عقوبات مالية أو مادية، وأخرى منهية للرابطة الوظيفية، وعلى النحو الآتي.

الفرع الأول: العقوبات الانضباطية ذو الطابع الأدبي أو المعنوي.

يقصد به " مجموعة من العقوبات تعبر الإدارة بها عن عدم الرضا عن فعل الموظف، وتحذيره من العودة إلى فعله مرة أخرى، ولا يترتب على فرض هذه العقوبات أي أثر مالي أو تبعية ضار، يتعلق بالأوضاع والمركز الوظيفية، حتى في أكثر صورها جساماً" (البنداري، ١٩٩٨، ٤٠١)، أو تُعد أدنى درجات العقوبات الانضباطية، تحمل نوع من التحذير الوقائي، الذي تملك الجهة الإدارية المختصة سلطة توقعه على الموظف في حالة ارتكابه لمخالفة بسيطة لا تستحق معاقبته إدارياً أو مالياً.

وحدد المشرع المصري في أحكام التشريعات الوظيفية العقوبات الأدبية التي يقتصر اثرها على الجانب المعنوي دون الجانب المالي للوظيفة العامة، حيث جاءت في نص المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ مبينه العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف المخالف متضمنة العقوبات ذات الأثار الأدبي فقط، ومن العقوبات ذات الطابع الأدبي هي.

١- عقوبة الإنذار. تنصدر هذه العقوبة لائحة العقوبات وتعتبر من أخف العقوبات التأديبية في النظام التأديبي المصري والتي لا يجوز فرضها على الموظف المخالف من غير شاغلي الوظائف العليا (قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري (ق.ع.م.م)، ١٩٧٨، المادة (٨٠)؛ ق.خ.م، ٢٠١٦، المادة (٦١) الفقرة

((أ))، وتتسم هذا العقوبة - بطابعه التحذيري أو التوجيه للموظف عند ارتكابه فعلاً أو عملاً يتمثل إخلالاً بسيطاً بواجباته الوظيفية، فتلجأ الإدارة إلى فرض هذه العقوبة كإجراء احترازي غايتها منع وقوع مخالفات أشد خطورة، وهو يقترب كثيراً مما يعرف في مجال الوظيفة العامة في القانون العراقي بعقوبة " لفت النظر"، ولم يحدد القانون المصري - حداً أقصى لعدد مرات توقيع عقوبة الإنذار، ومن ثم فإن يمكن للسلطة المختصة تكرار توقيع هذا العقوبة إن تكرر وقوع المخالفة من الموظف.

٢- عقوبات التنبيه أو اللوم. لا تفرض هذه العقوبات الا على الموظفين شاغلي الوظائف العليا (ق.ع.م.م، ١٩٧٨، المادة (٨٠) الفقرة (أولاً)؛ ق.خ.م، ٢٠١٦، المادة (٦١))، وعقوبة التنبيه أنه " التوجيه الإداري الصادر من السلطة التأديبية والذي يتضمن تذكيراً للموظف بواجباته الوظيفية عند قيامه بعمل أو تصرف يستوجب مثل هذا التنكير" (كنعان، ٢٠١٥، ١٧٦)، أما عقوبة اللوم" استتكار السلوك الذي انتهجه الموظف خلال قيامه بأعمال وظيفته" (محارب، ٢٠٠٩، ٤٢٩)، واللوم هو أشد جسامة من كل من التنبيه والإنذار، لأنه لا ينطوي فقط على مجرد لفت نظر الموظف لما ارتكبه من مخالفات، وإنما هو فضلاً عن ذلك إجراء مهين يحتمل نوعاً من التحقير للموظف.

ولا يترتب على كلا العقوبتين " التنبيه أو اللوم" أية آثار مالية أو مادية في مجال الرابطة الوظيفية وإنما تقتصر فقط على استتكار المخالفة التي وقعت من الموظف المخالف، ولذلك يطلق على هذه العقوبات بالأدبية، كونه تحمل معنى الايلام المعنوي للمذنب، ولا يعني ذلك جواز الجمع بين تلك العقوبتين في قرار واحد عن نفسه المخالفة للموظف المقصر، لأن ذلك يعدم القرار الانضباطي، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن " ... فرض عقوبات التنبيه واللوم على عضو هيئة التدريس مجازاة بما قام به من فعل يعدُّ ازدواجاً في الجزاء لا مبرر له وبذلك يكون القرار الصادر معدوماً لا يترتب أثره.. " (المحكمة الإدارية العليا، ١٩٦٧، ٣٤٧) (٢٢).

أما في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فأنا لا نلاحظ ضمن العقوبات الواردة في هذا القانون عقوبات ذو أثر أدبي فقط؛ بل إن كل العقوبات الخفيفة منها، قد رتب المشرع عليها آثار مادية، وإن كانت غير مباشرة أحياناً.

الفرع الثاني: العقوبات الانضباطية ذو الطابع المالي.

تُعد هذه العقوبات أكثر فاعلية من العقوبات المعنوية، كونها تمس المزايا المالية للوظيفة، وتؤثر على المركز المالي للموظف وتتكلم عنها على النحو الآتي.

أولاً: العقوبات الانضباطية ذو الطابع المالي في العراق.

١. لفت النظر. وتكون بإشعار الموظف المخالف كتابةً (تحريراً) بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي، ويترتب عليها تأجيل الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر، وتعد هذه العقوبة من اخف العقوبات الانضباطية التي يمكن أن تفرض على الموظف المقصر، وتعد هذه العقوبة حديثة النشأة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ إذ لم يسبق النص عليها في قوانين الانضباط العام الملغيين لسنتين (١٩٢٩ و ١٩٣٦)، إلا أن الإدارة اعتادت فرض عقوبات غير منصوص عليها في القانونين الملغيين مثل (التنبيه و لفت النظر)، وكذلك مجلس الخدمة يعد بتلك العقوبتين (التنبيه و لفت النظر)، وهذا يعتبر خروجاً على مبدأ المشروعية القانونية، وقد كانت قرارات مجلس الخدمة متناقضة في الغاء العقوبتين انفة الذكر، ففي أوائل الستينيات اتجه إلى إن الغاءهما لا يؤدي إلى الغاء الاثر التبعية لهما وهو تأخير الترفيع أو الزيادة إلا انه تراجع عن هذا التوجه في قراره المرقم (٣٦) في ١٠/١/١٩٦٦ مقررأ أنه اذا تم الغاء العقوبتين المذكورتين فإن ذلك يمحوا اثرهما في الترفيع حتماً (مهدي، ٢٠٠١، ١٦).

٢. الانذار. تعد هذه العقوبة أولى العقوبات التي ورد ذكرها في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي، وقانون رقم (٦٩) لسنة (١٩٣٦) الملغي، حيث نص الاخير في المادة (٧/أ) منه بأن " تكون عقوبة الانذار بإرسال كتاب إلى الموظف يذكر فيه الذنب الذي ارتكبه الموظف، ويلفت نظره إلى وجوب عدم تكراره وتحسين اعماله في المستقبل" (ق.إ.م.د.ع، ١٩٣٦، المادة (٧/أ))، لكنه لم يبين أثر العقوبة على الموظف المخالف. إلا أن مجلس الخدمة المدنية بتقريره السنوي الثامن سنة ١٩٦٤، ذهب إلى تأخير ترفيع الموظف المعاقب بعقوبة الانذار مدة لا تزيد على ستة أشهر (منصور، ١٩٧٩، ٣٦٨).

وتعتبر عقوبة الانذار ثاني العقوبات في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، حيث تكون أشد من عقوبة لفت النظر، وتكون بإشعار الموظف المخالف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر، لذلك وجب على الإدارة أن تبلغ الموظف المعاقب تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وفقاً لما جاء في قانون انضباط موظفي الدولة (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٨/ثانياً))، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في إحدى أحكامها بأن " يقتضي إشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي يرتكبها عند فرض عقوبة الإنذار" (مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٨، ٢٤١).

٣. قطع الراتب. لم ترد عقوبة قطع الراتب في قانون الانضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي، بل نص على عقوبة الغرامة (ق.إ.م.د.ع، ١٩٢٩، المادة (٦))^(٣٣)، في حين أن قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغي فإنه نص على عقوبة قطع الراتب، بأن الحد الاقصى لا

تتجاوز عشرة ايام من دون أن يحدد أثراً تبعياً، أما عقوبة قطع الراتب وفقاً لقانون الانضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ تكون بقطع القسط اليومي من راتب الموظف المعاقب لمدة لا يزيد أقصاها عن العشرة أيام بأمر تحريري تدون فيه المخالفة التي اقترفها الموظف واستوجبت فرض العقوبة بحقه، ويترتب تأجيل الترفيع أو الزيادة وفق الآتي " (أ). خمسة أشهر إذا كان قطع الراتب لمدة لا تتجاوز الخمسة أيام، (ب) شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب إذا تجاوزت العقوبة خمسة أيام" (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٨/ ثالثة)).

وقد أراد المشرع العراقي في هذا النص الحد من وطأة هذه العقوبة، حيث جاء في تعبير صريحاً منه، إذ جعل الحد الأقصى للحسم لا يتجاوز (١٠) أيام، وعليه لا يمكن للجهة المختصة الزيادة على هذه الحد التزاماً منها بإرادة المشرع الظاهرة في هذا الشأن، ومن جهة أخرى لم يحدد الحد الأقصى لعدد مرات الحسم من الراتب، إذ يمكن أن تتكرر مخالفة الموظف، ويترتب عليها تكرار العقوبة الآتية، الأمر الذي يضر بالمركز المالي للموظف وأسرته؛ وهذا الأمر شك بأنه كان الدافع إلى تخفيف الحد الأقصى للعقوبة إلى عشرة أيام لدى المشرع، مراعاة لواقع حال الموظف وأسرته (سلطان، ٢٠١٧، ١٢).

٤. التوبيخ. نجد أن هذه العقوبة ليست من العقوبات المستحدثة في النصوص العراقية التي تحكم الوظيفة العامة، حيث سبق وان نصت عليه المادة (الرابعة) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي (ق.إ.م.د.ع، ١٩٢٩، المادة (٤))^(٢٤)، وكذلك المادة (السادسة) من قانون الانضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغي (ق.إ.م.د.ع، ١٩٣٦، المادة (٦))^(٢٥)، وجاء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ حيث نصت المادة (٨/ رابعاً) منه بأن عقوبة التوبيخ " تكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وجعلت سلوكه غير مرض، ويطلب إليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة " (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٨/ رابعاً))، ويتبين لنا أن هذه العقوبة ينصب اثرها المالي بصورة غير مباشرة على الراتب، وذلك من خلال تأجيل الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة، ومن التطبيقات القضائية في هذا الصدد قرار محكمة قضاء الموظفين حيث قضت "... المصادقة على عقوبة التوبيخ المفروضة على المعترض- وذلك لعدم مراعاته السلوك الوظيفي وعدم محافظته على كرامة الوظيفة والقوانين والانظمة الخاصة بذلك..."^(٢٦).

وقد خول المشرع العراقي للوزير صلاحية الإلغاء عقوبة " لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ" عند توافر الشروط مضي سنة على فرض العقوبة أو قيامه بأعمال متميزة أو عدم معاقبته بأية عقوبة خلال المدة السابقة (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (١٣/ أولاً))، ووجب على الإدارة إلغاء عقوبة لفت النظر إذا

حصل على شكر واحد، وإلغاء عقوبة الانذار إذا حصل الموظف المعاقب بتلك العقوبة المفروضة عليه على شكرين بعد صدور قرار العقوبة (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٢١/ثانياً)).

٥. انقاص الراتب. ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف المعاقب بنسبه لا تتعداه (١٠٪) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٨/خامساً)). ويتبين لنا أن هذه العقوبة لها تأثير مالي مباشر على راتب الموظف المعاقب بقطع مبلغ لا يتجاوز (١٠٪) لمدة لا تقل عن ستة أشهر، ولا تزيد على سنتين، ولها تأثير غير مباشر لان اثرها ينصب على تأخير الترفيع أو الزيادة لمدة سنتين.

ومن تطبيقات محكمة قضاء الموظفين بهذا الصدد بأنه "... وحيث أن عقوبة العزل المفروضة بحقه لا تتناسب مع الفعل المرتكب، كون التجهيز بالسماح كان بناء على موافقة وتأييد الجهة المختصة (دائرة الزراعة)، وعليه نقض الحكم المميز فيما يتعلق بالفقرة الحكيمة الخاصة بالعقوبة، وتخفيضها إلى عقوبة انقاص الراتب بنسبة (١٠٪) لمدة ستة أشهر..." (مجلس شورى الدولة، ٢٠١٠، ٣٦٩)(٢٧).

٦. تنزيل الدرجة. " ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة (أ) - بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيح، تنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل إليها) ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تأريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة، (ب) - بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تأريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة، (ج) - بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية، تخفيف ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة" (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٨/سادساً)).

ثانياً: العقوبات الانضباطية ذو الطابع المالي في مصر.

١- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة. ينصب هذا النوع من العقوبات على الذمة المالية للموظف العام، فتكون بشكل مباشر على ما يتقاضاه الاخير بشكل مستمر، على ألا

تتجاوز مدة الخصم من الأجر (٦٠) يوماً في السنة الواحدة، لذلك فإنه لا يجوز أن يوقع على الموظف جزاء الخصم لأكثر من هذا الحد في السنة الواحدة.

٢- تأجيل الترقية لمدة لا تزيد عن سنتين. تعتبر من العقوبات الانضباطية التي تحمل طابعاً مزدوجاً، إذ تجمع بين الأثر الأدبي والمالي، حيث يتمثل الجانب الأدبي التأثير على مكانته الوظيفية، في حين يتمثل الجانب المالي حرمانه من الفوائد المالية التي كان سيحصل عليها نتيجة الترقية، وهذه العقوبة تصيب المزايا المالية بصورة غير مباشرة تؤدي إلى تأجيل الترقية عن استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين (ق.ع.م.م، ١٩٧٨، المادة (٨٠) الفقرة (٩)؛ ق.خ.م، ٢٠١٦، المادة (٦١) الفقرة (٤)).

٣- الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى، الخفض إلى وظيفة المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية، تعد هذا عقوبة من أشد العقوبات الانضباطية التي توقع على الموظف في القانون المصري بعد عقوبة تأجيل الترقية، وتعتبر هذه العقوبات غير المباشرة، كونها تصيب المزايا المالية بصورة غير مباشرة (ق.خ.م، ٢٠١٦، المادة (٦١) الفقرتين (٤، ٥)).

الفرع الثالث: العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية.

تتسم هذه العقوبات من أخطر وأشد العقوبات الانضباطية جسامة، لأنها تؤدي إلى إنهاء الرابطة الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائية، وسنتطرق لها على النحو الآتي.

أولاً: العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية في العراق.

١. الفصل. تُعد هذه العقوبة من العقوبات الانضباطية الخطيرة، وذلك بتتحية الموظف عن وظيفته لمدة محدد بقرار الفصل، بأمر تحريري، على أن يتضمن قرار الفصل الأسباب التي تستوجب فرض العقوبة على الموظف المعاقب، ويؤدي هذا الإجراء إلى إبعاده عن الوظيفة للمدة المحددة بقرار الفصل. ولم ترد عقوبة الفصل في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي، ولكنه نص المشرع العراقي صراحة في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغي حيث عرف الفصل بأنه "تتحية الموظف عن الوظيفة مدة تعين في قرار الفصل على ان لا تقل عن سنتين ولا تزيد على خمس سنوات من تاريخ اكتساب القرار الدرجة القطعية ويجوز توظيفه بعد انقضائها" (ق.إ.م.د.ع، ١٩٣٦، المادة (١١))، وكذلك في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، حيث تضمنت المادة (٨/سابعاً) الأسباب التي استوجبت ايقاع العقوبة بحق الموظف المعاقب بقولها " ويكون بتتحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الآتي: (أ) - مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تأريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها: (ب) - التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، (ب) - مدة بقائه في

السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تأريخ صدور الحكم عليه . وتعتبر مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد" (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٨/سابعاً)).

ونلاحظ من خلال نص هذا المادة أن الجهة الانضباطية لا تملك إزاء هذه العقوبة سلطة تقديرية، وإنما سلطتها مقيدة بتوافر الشروط المذكورة لكي يمكنها من فرض هذه العقوبة على الموظف العام المقصر، فالفصل هو اقصاء مؤقت للموظف العام عن الوظيفة، أي أن عقوبة الفصل لا تؤدي إلى إنهاء الرابطة الوظيفية كونها ذات طبيعة مؤقتة، وإنما يقتصر اثرها على ابعاده عن الوظيفة للمدة المحددة بقرار الفصل، وانتهاء مدة الفصل يوجب على الإدارة قبول مباشرة الموظف المفصول من الوظيفة بتوفر شروط التعيين^(٢٨)

٢. العزل. تُعد عقوبة العزل الوحيدة في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي لأنها العلاقة الوظيفية، ولكنه في القوانين الانضباط المتتابة قانون الانضباط العام رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغي، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل أضافة عقوبة أخرى وهي الفصل كعقوبة تؤدي أيضاً لإنهاء العلاقة الوظيفية.

وتُعد عقوبة العزل من اشد وأخطر العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف المقصر، ولا يتم فرض هذه العقوبة على الموظف الا اذا قام بارتكاب فعلاً أو عملاً خطيراً يجعل بقاءه في الوظيفة العامة مضرراً بالمصلحة العامة أو ارتكابه فعلاً أو عملاً وصدور حكم بات بحقه بسبب ارتكابه جريمة جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكابه مستخدماً صفته الرسمية أو إذا أعيد تعيينه فارتكب فعلاً خطيراً يستوجب فصله.

وقد عرف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل عقوبة العزل بقوله " ويكون بتتحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام، وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية: - (أ) - إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة، (ب) - إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكابه بصفته الرسمية، (ج) - إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى " (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٨/ثامناً)).

وتؤدي هذه العقوبة إلى إنهاء الرابطة الوظيفية للموظف المعزول، ولا يجوز إعادة تعيينه في أي مؤسسة من مؤسسات الدولة، وذلك بقرار مسبب من الوزير المختص، وهذا ما أكدته الهيئة العامة لمجلس الدولة بقراره أن " فرض عقوبة العزل يكون بأمر وزاري صادر من الوزير ولا يمنع ذلك من صدور أمر من المدير يستند إلى الأمر الإداري" (مجلس شوري الدولة، ٢٠١١، ص ٢٧٢)(٢٩).

وقد تكون عقوبة (العزل) عقوبة تبعية تفرض على الموظف عملاً بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٨) لسنة ١٩٩٣ والذي نص في المادة الأولى منه على " الحكم بالعقوبة في جرائم الرشوة او الاختلاس

أو السرقة يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الخدمة وعدم جواز اعادة تعيينه في دوائر الدولة والقطاع العام^(٣٠)، لذلك تعد هذه الجرائم المذكورة في القرار فقط تستتبعها عقوبة انضباطية تبعية، ومن التطبيقات القضائية بهذا الصدد ما ذهب إليه مجلس الدولة العراقي أن " ١- الحكم على موظف بعقوبة عن، جريمة مخلة بالشرف لا يستتبعه عزل الموظف من الوظيفة مالم تشكل تلك الجريمة قرينة على ان بقاءه في خدمة الدولة مضرًا بالمصلحة العامة ٢- الحكم بالعقوبة في جرائم الرشوة او الاختلاس أو السرقة يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الوظيفة ٣- يعاد الموظف المحكوم عليه عن جريمة الى الوظيفة بعد اخلاء سبيله من السجن ما لم تكن من جرائم الرشوة أو الاختلاس أو السرقة" (مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٣، ١٩٦)^(٣١) وما ذهبت إليه الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بأن "الحكم على الموظف عن جريمة رشوة يستتبعه بحكم القانون عزله من الوظيفة" (مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٥، ص ٣٠٠)^(٣٢)، وفي حكم آخر للهيئة العامة بأن "الحكم بالعقوبة عن جريمة اختلاس يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الخدمة وعدم جواز اعادة تعيينه في دوائر الدولة والقطاع العام" (مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٤، ٢٧٤)^(٣٣).

لذلك ما يميز بين عقوبة العزل والفصل، العزل هو اقصاء نهائي للموظف المقصر من الوظيفة، ولا يجوز اعادة توظيفه، أما الفصل هو اقصاء مؤقت يجوز للإدارة اعادة توظيفه بانتهائها.

وأخيراً أن المشرع العراقي الزام السلطة المختصة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ بفرض العقوبات الانضباطية المحددة في المادة (٨)، لضمان تنفيذها وعدم فرض عقوبة ليست من بينها لما في ذلك من مخالفة لمبدأ مشروعية العقوبة والتناسب بين العقوبة والمخالفة المرتكبة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بهذا الصدد بقولها " لا يجوز أن تأخذ العقوبة المفروضة بحق الموظف غير صورة العقوبات الانضباطية التي حددها القانون" (مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٦، ١٢٩)^(٣٤).

ثانياً: العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية في مصر.

١- عقوبة الوقف عن العمل.

يعرف الوقف بأنه " اسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف اسقاطاً مؤقتاً فلا يتولى خلاله سلطة، ولا يباشر لوظيفته عملاً (ياقوت، ٢٠٠٤، ٧٤٨)، وقد تضمنت المادة (٦١) الفقرة (٣) من قانون الخدمة المدنية المصري والتي نصت على " الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل" (ق.خ.م، ٢٠١٦، المادة (٦١) الفقرة (٣))، ونرى أن المشرع في حالة الوقف عن العمل لم يشمل كل راتب الموظف بل جعله في حدود النصف وذلك لإبقاء الجزء الآخر الكامل من الراتب، لمدة لا تتجاوز ستة أشهر ليؤمن للموظف المعاقب معيشته وعائلته.

٢ - عقوبة الإحالة إلى المعاش.

تُعد عقوبة الإحالة إلى المعاش في نظام التأديب المصري من أقسى العقوبات الانضباطية، التي يمكن فرضها على الموظفين سواء كانوا من شاغلي الوظائف العليا أو غير شاغلي الوظائف العليا، لأنها تؤدي إلى ابعاد الموظف عن وظيفته نهائياً، حيث نصت المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بأن "الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف- أو شاغلي الوظائف القيادية ... الإحالة إلى المعاش" (ق.خ.م، ٢٠١٦، المادة (٦١)).

٣- عقوبة الفصل من الوظيفة.

تعتبر عقوبة الفصل من الخدمة من العقوبات الشديدة لما يترتب عليها من اثار مالية وأدبية على الموظف المخالف واسرته لأنها تخرجه من وظيفته نهائياً، وتفرض هذه العقوبة على الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا أو على الموظفين شاغلي الوظائف العليا.

المطلب الثاني

صور العقوبات المقنعة

أضافة للعقوبات الانضباطية الصريحة المنصوص عليها قانوناً، قد تتجه نية الإدارة إلى عقاب الموظف، ولكن بغير إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة قانوناً، فانحراف الإدارة بسلطتها هذه يعد القرار الإداري بمثابة العقوبة المقنعة، لذا سنتناول مفهوم العقوبات المقنعة وصورها في فرعين مستقلين.

الفرع الأول:- مفهوم العقوبات المقنعة.

خلت قوانين الوظيفة العامة وخصوصاً قوانين الانضباط من تعريف العقوبات الانضباطية عموماً ومن تعريف العقوبات الانضباطية المقنعة تحديداً، حيث اقتصر على تحديد صور العقوبات واجراءات التحقيق وضمانات الموظفين والجهات المختصة (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، المادة (٧)؛ ق.خ.م، ٢٠١٦؛ قانون الخدمة المدنية الأردني (ق.خ.م.أ)، ٢٠١٣).

ولكن عرف فقهاء القانون العقوبة المقنعة بأنها " اجراء مؤلم تتخذه الإدارة ضد الموظف دون أن توجه إليه اتهاماً معيناً " (الطماوي، ١٩٧١، ٣٢٠)، بأنه " اجراء تتخذه الإدارة ظاهرياً من اجل تنظيم المرفق العام ولا علاقة له بالانضباط الا أن حقيقته هو معاقبة الموظف والحاق الأذى به دون أن يرتكب خطأ بعمله" (البنان وظاهر، ٢٠١٨، ص ٤٠٤)، وعرفها بعض الفقهاء أنها " تلك الجزاءات التي تتخذها الإدارة في حق الموظف العام دون أن ينص عليها القانون صراحة على أنها عقوبات تأديبية" (مخلوقي، ٢٠١٢، ١١١).

وقد تصدى القضاء الإداري المصري لتعريف العقوبة المقنعة بأن " لا يلزم لكي يعتبر القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع ان يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة والا لكان جزاءً تأديبياً صريحاً وانما يكفي ان تتبين المحكمة من ظروف الاحوال وملابساتها أن نية الادارة اتجهت الى عقاب موظف ولكن

بغير اتباع الاجراءات والأوضاع المقررة لذلك فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقق هذا الغرض المستتر فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المتوقع ويكون عندئذ مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة ومخالفاً للقانون ، اما اذا تبين انها لم تتحرف بسلطتها لتحقيق مثل هذا الغرض الخفي وانما استعملتها في تحقيق المصلحة العامة التي أعد لها القرار كان سليماً ومطابقاً للقانون^(٣٥).

وبوجهة نظرنا نراه هذا المصطلح " العقوبة المقنعة " ناقصاً ولا يعطي التحديد الدقيق للعقوبة المقنعة، بالرغم من توفر صفتي صدوره من الجهة الإدارية المختصة والإيلاء بالنسبة للموظف العام، ولذلك نحاول أن نعطي مفهوماً، ليكون قريباً مما نبتغيه، فنقول إنه قرار انضباطي أو إجراء تتخذه الجهة الإدارية بشأن موظف في شكل عقوبة انضباطية أو إجراء داخلي ظاهره قانوني وباطنه إجراء مؤلم ليس له ما يبرره. ويمكننا تعريف العقوبة المقنعة بأنه خروج الإدارة عن سلطتها التقديرية، بعيداً عن المصلحة العامة، مما يحمل القرار في جوهره طابعاً انضباطي، بنية إيذاء الموظف دون ذنباً اقترفه الاضرار وإلحاق الاذى بالمركز الوظيفي أو المالي له.

الفرع الثاني: صور العقوبات المقنعة: تتعدد صور العقوبات المقنعة ولا يمكن حصرها، ومن ابرز صور العقوبات المقنعة وانتشاراً واستخداماً من قبل الادارة متمثلة في:

أولاً: النقل المكاني أو النوعي كعقوبة مقنعة. الأصل أن للإدارة سلطة مطلقة في النقل المكاني لأحد موظفي من مكان إلى أخرى تعادلها سواء في تشكيلات الوزارة نفسها أو غيرها، طالما كان ذلك ينطوي تحقيق المصلحة العامة ولا يشوبه عيب اساءة استعمال السلطة، ولكن قد يُعد النقل المكاني سائراً لعقوبة مقنعة إذا استهدفت الجهة الإدارية التتكيل بالموظف وانحرفت عن الأهداف أو الغايات التي شرع النقل لأجلها، وهو ما ذهبت إليه محكمة قضاء الموظفين في نقل الموظف دون أن تستند الإدارة على مقتضيات المصلحة العامة بقولها " أن نقل طبيب اختصاص من بغداد إلى محافظة ذي قار بعيداً عن افراد عائلته وكون زوجته تعمل في بغداد يؤدي إلى الاضرار به مادياً ومعنوياً وبذلك يخرج عن السلطة التقديرية للإدارة ولا يحقق المصلحة العامة التي يفترض تواجد الامر الإداري المذكور ويجعل من عملية النقل عقوبة مقنعة" (مجلس شوري الدولة، ٢٠١٠، ٤١٣)(٣٦)، وقضت الهيئة العامة لمجلس الدولة هذا الإطار أن " نقل الموظف من محافظة إلى أخرى بعد معاقبتها بعقوبة انضباطية هو عقوبة مبطنة " (مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٤، ٣٠٣)(٣٧).

وكذلك يحق للإدارة أن تنقل " النقل النوعي " أحد موظفيها من وزارة أو مؤسسة إلى أخرى، ففي هذه الحالة يسند إلى الموظف وظيفة أخرى مغايرة لوظيفته الأصلية التي تم تعيينه فيها من حيث الدرجة أو الراتب سواء كان النقل داخل المؤسسة الإدارية التي يعمل فيها أو إلى مؤسسة أخرى، ولكن قد تسعى الإدارة من قرارها إلى معاقبة الموظف كوسيلة مقنعة، ففي هذا الصدد قرر مجلس الانضباط العام العراقي رقم (٢٦١) / انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦ في ٢/١٠/٢٠٠٦ بأنه نقل الموظف العام من وظيفته السابقة إلى وظيفة

أخرى ادنى منها بدرجة واقل راتباً يعد تنزيلاً للدرجة، وحيث أن النقل ليس بعقوبة... لذلك يكون قرار الإدارة في مثل هذه الاحوال يعتبر متعسفاً.

ثانياً: النذب كعقوبة مقنعة: النذب هو وضع الموظف العام مؤقت خارج إطار وظيفته الأصلية مع تواصل الاستفادة في هذا الإطار من حقوق الترقية والتقاعد، ولكن قد تتعسف الإدارة من اجل تحقيق غاية غير مشروعة في اصدار قرار النذب وسترت به عقوبة انضباطية.

ثالثاً: الوقف الاحتياطي كعقوبة مقنعة. الوقف الاحتياطي هو^(٣٨) " اجراء احتياطي مؤقت تلجا إليه الإدارة بقصد ابعاد الموظف عن المرفق عندما يتعرض لاتخاذ اجراءات تأديبية أو جنائية فيمتنع عليه ممارسة اعمال وظيفته طيلة فترة الوقف" (مهدي، ٢٠٠١، ٧١)، والوقف قد يكون وجوبياً في بعض الاحيان، ولكن قد يكون جوازي في احيان اخرى، فالإدارة قد تستعمل سلطتها التقديرية فتوقف الموظف احتياطياً دون مبرر بقصد الاضرار به.

الاستنتاجات: توصلت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات ومن أهمها:-

- ١- تقرض الإدارة على الموظف عقوبات تسمى بالعقوبات المقنعة وهي عقوبات لم ينص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٢- أن مبدأ مشروعية العقوبة يعد من أهم المبادئ التي تحكم فرض العقوبات الانضباطية حيث نص عليها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وأغلب التشريعات الوظيفية .
- ٣- توجد العديد من أوجه الاختلاف بين العقوبة الانضباطية والجنائية منها الاختلاف في نطاق تطبيق العقوبة من حيث الأشخاص.
- ٤- لا يمكن فرض عقوبتي الفصل والعزل الا وفقاً للأسباب التي حددها المادة (٨) الفقرة (سابعاً/ ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
- ٥- تتنوع وتتعدد صور العقوبات المقنعة مع تنوع وتتعدد الإجراءات الإدارية التي يمكن للإدارة اتخاذها ضمن صلاحيتها القانونية والتي تنحرف فيها عن المصلحة العامة ومن أهمها شياً "النقل المكاني أو النوعي والنذب والوقف الاحتياطي.

المقترحات:

- ١- نوصي المشرع العراقي بالحد من تعسف الإدارة والزامها بعدم فرض عقوبات على الموظف لم ينص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل كالعقوبات المقنعة .
- ٢- ضرورة التزام الجهات الإدارية بالمبادئ القانونية التي تحكم فرض العقوبات الانضباطية أثناء فرضها على الموظف لكي يكون قرارها متفقاً وأحكام القانون والا اتصف قرارها بعدم المشروعية.

الهوامش

- (^١) نصت المادة (٨٣) من قانون موظفي الدولة المصري رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ الملغي بأن " كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يعاقب تأديبياً " (قانون موظفي الدولة المصري (ق.م.د.م) ، ١٩٥١ ، المادة (٨٣))، كما نصت المادة (٧٨) من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي على أن " كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً (قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري (ق.م.ع.م) ، ١٩٧٨ ، المادة (٧٨) .
- (^٢) قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم (٥٢٠٥) لسنة ٤٦٦ ق، جلسة ٢٠٠٣/١٠٥ .
- (^٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم (٧٩٩)، لسنة ١٩٩ ق، جلسة ١٩٧٤/١/٢٣ .
- (^٤) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٩٧٣/١٦١) في ٢١/٧/١٩٧٣، منشور في مجلة العدالة، وزارة العدل، بغداد، العدد ٢، ص ٥٠٧ .
- (^٥) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٥٩٥ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٨ في ١٠/١٠/٢٠١٩ .
- (^٦) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٦٤٦ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧ في ١١/٧/٢٠١٩ .
- (^٧) قرار مجلس الانضباط العام، رقم (٢٠٠٥/٣٩٧)، بتاريخ ٢٤/١١/٢٠٠٥، حيث قضى القرار أن " غرض العقوبة التأديبية هو كشف الخطأ وتصحيحه وليس الانتقام " قرار غير منشور .
- (^٨) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٦٤٦ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧ في ١١/٧/٢٠١٩ .
- (^٩) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (١٤٠/انضباط/٢٠٠٨) في ٢٦/٥/٢٠٠٨ .
- (^{١٠}) قرار مجلس الانضباط العام العراقي، رقم (١٩٩٩/٢١٧) في ١٣/١٠/١٩٩٩، إضبارة رقم ٢٤/١٩٩٩، غير منشور .
- (^{١١}) قرار مجلس الانضباط العام العراقي، رقم (٢٨٦) في ١٨/١٢/١٩٦٦، إضبارة رقم ٢١/١٩٦٦، غير منشور .
- (^{١٢}) أنظر: المادة (٩٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠٠٥ .
- (^{١٣}) أنظر: المادة (٨٤) من قانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والمعدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٥، والمادة (٣١) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، والمادة (٦١) من القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤، والمادة (٨٠) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي .
- (^{١٤}) فتوى الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع المصري، الجلسة ٢٠١٠/١/٦، الملف رقم (٨٦/١/١٦٣٨) .
- (^{١٥}) قرار مجلس الانضباط العام رقم (١٠١/انضباط/تمييز/٢٠٠٩)، في ١٣/٥/٢٠٠٩ .
- (^{١٦}) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم (٧) لسنة (١٦ ق/ دستوري)، جلسة ١٩٩٧/٢/١ .
- (^{١٧}) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم (٢٣٥٩) لسنة ٣٠ ق، في ١٥/٤/١٩٨٩ .
- (^{١٨}) المادة (٣/٤) تضمنت " ... فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها" .
- (^{١٩}) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، قرار رقم (٢١٦/١٩٦) انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٨، في ١٨/٩/٢٠٠٨ .
- (^{٢٠}) قرار مجلس الانضباط العام، رقم (٩٦٦/٣٦)، في ٢٣/٢/١٩٦٦ .
- (^{٢١}) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم (١٢٠٣) لسنة ٥ ق عليا، جلسة ١٩٦٠/٩/١٢ .
- (^{٢٢}) قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن (٧٦٢) لسنة ١١ ق عليا، جلسة ٢٥/٣/١٩٦٧ .

- (٢٣) حيث نصت المادة من القانون المذكور " ينبغي أن لا تتعدى الغرامة نصف راتب الموظف الشهري وتحصل بالقطع من راتبه بشرط ألا يقطع أكثر من سدس راتبه لشهر واحد".
- (٢٤) حيث نصت المادة من القانون المذكور " يحكم بالعقوبة الآتية على الموظفين مع مراعات أحكام المادة (٣٧)،... الإنذار، الغرامة، التوبيخ..".
- (٢٥) حيث نصت المادة من القانون المذكور " العقوبات التي يحكم بها على الموظفين من قبل السلطات،.. الإنذار، التوبيخ..".
- (٢٦) قرار محكمة قضاء الموظفين، اضبارة ٢/ج/٢٠١٢، جلسة في ٣٠/١٢/٢٠٢٢.
- (٢٧) قرار مجلس الانضباط العام، رقم (١٣٦/انضباط/تميز/٢٠١٠)، في ٧/٤/٢٠١٠.
- (٢٨) قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم (٢٢٣٩/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٨) في ٢٧/١٢/٢٠١٨، وقرار آخر للمحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي، رقم (٣٢٦/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٨) في ١٦/٨/٢٠١٨.
- (٢٩) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي، رقم (١٨٠/انضباط/تميز/٢٠١١)، في ٧/٤/٢٠١٠.
- (٣٠) قرار منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٥١٦) في ٢٧/٦/١٩٩٤.
- (٣١) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٨٥/٢٠١٣ في ٩/٢٣/٢٠١٣.
- (٣٢) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم ١٠٩ قضاء موظفين تمييز في ١٥/١/٢٠١٥.
- (٣٣) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم ٣١٨/قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٤ في ٥/٢٨/٢٠١٤، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٤، ص ٢٧٤.
- (٣٤) قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم (٤٣٤/قضاء الموظفين/تميز/٢٠١٦)، في ٢٤/١/٢٠١٦.
- (٣٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (١٤١) لسنة ٢ق، جلسة ٢٣/٦/١٩٥٦.
- (٣٦) قرار محكمة قضاء الموظفين، القضية رقم (٥٥٣/انضباط/ ٢٠١٠) في ٢٩/٤/٢٠١٠.
- (٣٧) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي، رقم (٤٨٧/قضاء موظفي/ تمييز/ ٢٠١٤) في ١٤/٨/٢٠١٤.
- (٣٨) يطلق على الوقف الاحتياطي تسمية أخرى " سحب اليد" (ق.إ.م.د.ع، ١٩٩١، الفصل الخامس).

المصادر والمراجع

العربية:

- بدون عنوان No Title. (١٩٦٦). مجلة ديوان التدوين القانوني، ٥ (١).
- البنان، ح. م. ع. و. ظاهر، و. أ. (٢٠١٨). العقوبات الانضباطية المقننة Disguised Disciplinary Sanctions. مجلة الرافدين للحقوق، ١٩ (٦٧).
- البندياري، ع. (١٩٩٨). العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام *Disciplinary Sanctions for Civil Servants in the State and Public Sector*. دار الفكر العربي.
- الحو، م. ر. (٢٠٠٤). القانون الإداري *Administrative Law*. دار الجامعة الجديدة للنشر.
- الشيخلي، ع. (١٩٨٣). النظام القانوني للجزاء التأديبي *The Legal System of Disciplinary Sanctions*. دار الفكر للنشر والتوزيع.
- الطماوي، د. س. (١٩٧١). القضاء الإداري - قضاء التأديب *Administrative Judiciary - Disciplinary Judiciary*. العبودي، ع. س. غ. (٢٠١٠). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل *Explanation of the Provisions of the Law of Discipline of State Employees and the Public Sector No. (14) of 1991, as amended*.
- القيسي، ح. م. م. (١٩٩٤). الرقابة القضائية على الملائمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية *Judicial Control Over the Proportionality Between Violation and Punishment in Disciplinary Decisions*. رسالة ماجستير غير منشورة. جامعة بغداد.
- المحكمة الإدارية العليا. (١٩٦٧). مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية عشرة *Collection of Legal Principles Established by the Supreme Administrative Court, Twelfth Year*. الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- حافظ، م. م. م. (٢٠٠٨). موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عاماً من (١٩٥٥ حتى عام ٢٠٠٥) *Encyclopedia of Supreme Administrative Court Rulings over Fifty Years (1955-2005)*. (مج. ١). دار محمود للنشر والتوزيع.
- دستور جمهورية العراق، Constitution of the republic of Iraq، (٢٠٠٥).
- سلطان، غ. ع. (٢٠١٧). مفهوم العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف العام وآلية محوها، (دراسة مقارنة) *The Concept of Disciplinary Sanction Imposed on Public Employees and Its Mechanism for Erasure: A Comparative Study*. رسالة ماجستير غير منشورة. الجامعة الإسلامية في لبنان.
- عبد الوهاب، م. ر. و. عثمان، ح. (٢٠٠١). مبادئ القانون الإداري *Principles of Administrative Law*. دار المطبوعات الجامعية.
- قادر، أ. غ. أ. (٢٠٢٠). التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليه، دراسة مقارنة *The Proportionality Between Violation and Disciplinary Punishment and the Role of Administrative Judiciary in Monitoring It: A Comparative Study*. المركز العربي للنشر والتوزيع.
- قانون انضباط موظفي الدولة العراقي (ق.إ.م.د.ع) رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى *Iraqi State Employees Discipline Law No. (41) of 1929 (abolished)*. (١٩٢٩).

- Iraqi State Employees Discipline قانون إنضباط موظفي الدولة العراقي (ق.إ.م.د.ع) رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغي Law No. (69) of 1936 (abolished).
- Iraqi State Employees قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي (ق.إ.م.د.ع) رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل and Public Sector Discipline Law No. (14) of 1991 (amended).
- Civil Service Law No. (81) of 2016 (effective) قانون الخدمة المدنية (ق.خ.م) رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المصري النافذ .in Egypt (٢٠١٦).
- Jordanian Civil Service Law No. (82) of 2013 قانون الخدمة المدنية الأردني (ق.خ.م.أ) رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ .in Egypt (٢٠١٣).
- Egyptian Civil Servants Law No. (47) of 1978 (abolished) قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري (ق.ع.م.م) رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي (١٩٧٨).
- Egyptian State Employees Law No. (210) of 1951 (abolished) قانون موظفي الدولة المصري (ق.م.د.م) رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ الملغي (١٩٥١).
- كنعان، ن. (٢٠١٥). القانون الإداري *Administrative Law*. (ط ٣). دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- مجلس الدولة العراقي. (٢٠١٣). قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لسنة ٢٠١٣ *Decisions and Fatwas of the Iraqi State Council for the Year 2013*.
- مجلس الدولة العراقي. (٢٠١٤). مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٤ *Collection of Decisions and Fatwas of the Iraqi State Council for the Year 2014*.
- مجلس الدولة العراقي. (٢٠١٥). مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٥ *Collection of Decisions and Fatwas of the Iraqi State Council for the Year 2015*.
- مجلس الدولة العراقي. (٢٠١٦). مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦ *Collection of Decisions and Fatwas of the State Council for the Year 2016*.
- مجلس الدولة العراقي. (٢٠١٨). مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٨ *Collection of Decisions and Fatwas of the State Council for the Year 2018*.
- مجلس الدولة العراقي. (٢٠١٩). مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٩ *Collection of Decisions and Fatwas of the State Council for the Year 2019*.
- مجلس شورى الدولة. (٢٠٠٨). مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة للعام ٢٠٠٨ *Collection of Decisions and Fatwas of the State Consultative Council for the Year 2008*.
- مجلس شورى الدولة. (٢٠١٠). مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ *Collection of Decisions and Fatwas of the State Consultative Council for the Year 2010*. مطبعة الوقف الحديث.
- مجلس شورى الدولة. (٢٠١١). مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لسنة ٢٠١١ *Collection of Decisions and Fatwas of the Iraqi State Consultative Council for the Year 2011*.
- محارب، د. ع. ج. (٢٠٠٩). التأديب الإداري في الوظيفة العامة *Administrative Discipline in Public Service*. دار المطبوعات الجامعية.

محمد بن مكرم ابن منظور. (د.ت). لسان العرب *Lisan AL-Arab*. دار صادر للطباعة والنشر.
 مخلوقي، م. (٢٠١٢). رقابة القضاء الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي *Judicial Control of Administrative Disciplinary Decisions in Public Employment* رسالة ماجستير غير منشورة. جامعة مولود معمري.
 معطوف، ل. (١٩٨١). قاموس المنجد في اللغة والأعلام *Al-Munjid Dictionary in Language and Names*. دار المشرق.
 منصور، ش. ت. (١٩٧٩). القانون الإداري *Administrative Law*، (ط ٢). جامعة بغداد.
 مهدي، غ. ف. (٢٠٠١). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي *Explanation of the Provisions of the Law of Discipline of State Employees and the Socialist Sector*. مطبعة العز.
 ياقوت، م. م. (٢٠٠٤). شرح الإجراءات التأديبية *Explanation of Disciplinary Procedures*. منشأة المعارف.
 ياقوت، م. م. (٢٠٠٦). شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة *Explanation of Disciplinary Law for Public Employment*. منشأة المعارف.

الأجنبية:

Catherine, R. (1975). *The French Civil Servant: Rights, Duties, Behavior*.