

صدر العدد بالتعاون مع

كلية اصول العلم الجامعة

العراق - بغداد

CJSP

ISSN-2536-0027

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية

مجلة علمية محكمة تصدر عن مركز كامبريدج
للبحوث والمؤتمرات في مملكة البحرين

العدد - ٣٩

تشرين الثاني - ٢٠٢٤



العقوبات الانضباطية في النظام التأديبي

الباحث علاء ظاهر نصيف الرفيعات

الجامعة الاسلامية في لبنان

المستخلص

إنّ الوظيفة العامة هي الأداة التي بواسطتها تتولى الإدارة العامة تنفيذ السياسة العامة التي ترسمها الدولة من قبل الذين تتوفر فيهم الشروط الضرورية لتولي أعباء هذه الوظيفة في نطاق المصلحة العامة المنشودة، التي تهدف إلى تقديم خدمات عامة للمواطنين من خلال تسيير المرافق العامة عبر قرارات الإدارة التي تتمتع بصفة الإلزام، التي تلزم بوجودها الموظف العام بتنفيذها تحت طائلة مساءلة المخالفين ومعاقبتهم. ولهذا أصبح الموظف العام من أهم الموضوعات التي أولاهها المشرع اهتماماً خاصاً، لأن تأدية الموظفين العموميين لعملهم، والقيام بواجباتهم بأمانة وإخلاص يخطو بالبلاد نحو آمالها الواسعة في البناء، واندفاعاً نحو التقدم، وإذا قصرُوا في القيام بواجباتهم وجب مساءلتهم ومعاقبتهم جزاءً بما فعلُوا وضماناً لحسن سير واطراد العمل في المرافق العامة.

Abstract

The public job is the tool by which the public administration undertakes the implementation of the general policy drawn up by the state by those who meet the necessary conditions to assume the burdens of this job within the scope of the desired public interest, which aims to provide public services to citizens through the management of public facilities through administrative decisions that have As an obligation, the existence of which requires the public employee to implement it under the penalty of holding violators accountable and punishing them.

This is why the public employee has become one of the most important topics to which the legislator has given special attention, because the performance of public employees for their work and carrying out their duties with honesty and sincerity takes the country forward towards its broad hopes for construction and a push towards progress. If they fail to carry out their duties, they must be held accountable and punished as a penalty for what they have done and to ensure good and steady progress. Working in public facilities.

المقدمة

تالعِب العقوبة الانضباطية في الوظيفة العامة دوراً بارزاً في إرساء مبدأ الانضباط اللازم لتمكين الادارة من القيام بدورها لتحقيق الصالح العام، إذ أنها وسيلة لمعاقبة الموظف على افعال تشكل مخالفات تأديبية خارجة عن مقتضيات الواجب الوظيفي، وواقع الامر ان العقوبة الانضباطية يجب ان تتوفر لها ضوابط، كون الانتقاص منها يؤدي الى بطلانها، إذ تمثل هذه الضوابط ضمانات للموظف العام الخاضع للتأديب وهي واجبة الاحترام بسبب تمتع الادارة بسلطات واسعة تمكنها من فرض العقوبة، التي يمتد اثرها الى حرمان الموظف من مزايا وظيفية عدة.

إنّ الموظف العام وُجد ليقوم بالوظيفة العامة، والموظف العام لا يستطيع شغل الوظيفة العامة إلا بعد توفر مجموعة من الشروط، التي يحددها القانون، إذ إن العلاقة التي تربط الموظف بالوظيفة، علاقة يحددها القانون، وإن مفهوم الموظف العام يختلف باختلاف الدول، وهذا يرجع الى اختلاف القوانين الوظيفية لهذه الدول، وعندما يباشر الموظف في وظيفته، يكون المركز القانوني له قد نشأ وهذا المركز يخضع للنظام القانوني للوظيفة الذي يبين الحقوق والواجبات التي يتمتع بها الموظف، وما دام الموظف العام يعين وفقاً للشروط التي يحددها القانون، ومستمراً بالوظيفة على وجه صحيح وله مركز قانوني سليم، فإنه قد يرتكب أفعالاً تعد جرائم تأديبية، أو جزائية يسأل عنها قانوناً، وتؤدي الى فرض العقوبة المناسبة عليه.

إشكالية البحث

تستهدف الادارة بسلطتها فرض العقوبات الانضباطية بتحقيق هدف المرفق الاداري الذي يتمثل بالانضباط وتحقيق الفاعلية ودوام الانتظام والاستمرار بتأدية الخدمات واشباع الحاجات العامة والذي يسمى بالنفع الخاص للمرفق، ومن ثم يثور التساؤل: ما هو دور الإدارة في تحديد العقوبة الانضباطية وما هو النظام القانوني للعقوبة الانضباطية؟

منهجية البحث

تم الاعتماد في البحث على المنهج النظري والتحليلي والتأصيلي، ولذا فالإجابة عليها تعتمد على المنهج التوفيقي ضمن مناهج البحث الذي يعتمد على التحليل والتأصيل معاً، بالإضافة لاعتماد المنهج المقارنة بين التشريعين العراقي والليبياني.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة تم الاعتماد على التقسيم الثنائي، من خلال مبحثين رئيسيين، في المبحث الأول قمنا بتوضيح دور الإدارة في تحديد العقوبة الانضباطية، وتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على الشكل التالي أناه:

- ١-المطلب الأول: سلطة الإدارة في إيقاع العقوبة التأديبية، وتم دراسة هذا المطلب في فرعين:
 - أ- الفرع الأول: السلطة التقديرية للإدارة في تحديد العقوبة.
 - ب- الفرع الثاني: المخالفة الانضباطية بين التقنين والإطلاق.
- ٢- المطلب الثاني: طبيعة السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية، وتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

- أ- الفرع الأول: المبادئ التي تقوم عليها العقوبة الانضباطية
 - ب- الفرع الثاني: تقييد السلطة الإدارية في فرض العقوبة الانضباطية
- أما في المبحث الثاني فقد تم تسليط الضوء على النظام القانوني للعقوبة الانضباطية، وتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على الشكل التالي:

- ١- المطلب الأول: المخالفة الانضباطية وتمييزها عن الجرائم الجنائية، وتم دراسة هذا المطلب في فرعين:
 - أ- الفرع الأول: تعريف المخالفة الانضباطية وأركانها.
 - ب- الفرع الثاني: تمييز المخالفة الانضباطية عن الجرائم الجنائية.
- ٢- المطلب الثاني: العقوبة الانضباطية وأنواعها، وتم دراسة هذا المطلب في فرعين:

- أ- الفرع الأول: ماهية العقوبة الانضباطية.
 - ب- الفرع الثاني: أنواع العقوبات التي تفرض على الموظف.
- وصولاً للخاتمة والتي تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات

المبحث الأول

دور الإدارة في تحديد العقوبة الانضباطية

تختلف الدول بشأن تحديد الجهة المختصة بالتأديب بالنسبة لموظفيها فبعض الدول اتجهت الى منح هذه السلطات للرئاسة ومنهم من ذهب الى انشاء مجالس تأديبية خاصة تقوم بالعمل على التحقيق وفرضها العقوبات على المخالفين من قبل الموظف العام، لذلك تم تقرير مجموعة من الضمانات للموظف المتهم بارتكاب المخالفة لأن نظام التأديب في الوظيفة العامة يقوم على أساس إقامة التوازن بين اعتبارين هما (الفاعلية والضمان)^(١). كما إن المخالفة الانضباطية متعددة ومن الصعب حصرها في مجموعة من المخالفات، بسبب اتساع مجالها في المرافق العامة، فهي متنوعة ومتجددة، لهذا ترك أمر تحديدها لسلطة الإدارة، وحسب ما تراه مناسباً، ولتجسيد أهمية ما تم ذكره، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: سلطة الإدارة في إيقاع العقوبة التأديبية.

المطلب الثاني: طبيعة السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية.

المطلب الأول

سلطة الإدارة في إيقاع العقوبة التأديبية

إن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد يعتبر من أهداف الإدارة الأساس، من خلال ما تملكه الطاقات والإمكانات الخاصة في كل مرفق، وهذا يحتاج الى سلطة كافية للقيام بوظيفتها في إطار كفالة الحقوق والحريات العامة، وقد تختلف هذه السلطة التقديرية حسب كل فعل، فقد تكون هذه السلطة محددة لايحوز الخروج عليها، وعلى الإدارة الالتزام بها بدقة فتكون سلطتها مقيدة، كما هو الحال عند ارتكاب الموظف جنائية، فيجب على الإدارة إحالته الى المحاكم المختصة، فسلطتها هنا مقيدة، ولدراسة هذا المطلب تم تقسيمه إلى فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول: السلطة التقديرية للإدارة في تحديد العقوبة.

الفرع الثاني: المخالفة الانضباطية بين التقنين والإطلاق.

الفرع الأول

السلطة التقديرية للإدارة في تحديد العقوبة

تحتاج السلطة التقديرية للإدارة الى توسيع من أجل مجارة التطورات وأعمال الإدارة، وتعد السلطة غير مقيدة، ولا تخضع الى الرقابة الملائمة، وعلى الرغم هذه الخطورة فإن وجود هذه السلطة أمر لا بد منه لعدة مبررات، ومنها:

أولاً- تعذر تحديد سلطة الإدارة:

من المتعذر على المشرع أن يحدد للإدارة مساراً معيناً تتبعه في مزاوله نشاطها الإداري، ورسم موقفٍ محددٍ يجب عليها اتخاذه، فالمشرع لا يستطيع أن يتنبأ بالظروف المحيطة بكل تصرف وملاساته، لذا يتم ترك سلطةٍ تقديريةٍ للإدارة في إصدار القرارات^(٢).

ثانياً- تحديد السلطة يقيد الإدارة:

إن عدم تخويل الإدارة هذه السلطة يجعلها إدارة مصابة بالجمود، ويقضي على قدرة الابتكار والتجدد لديها، وهذا يؤثر على سير المرفق العام، كما أن منح الإدارة سلطة تقديرية يجب أن لا يفسر على أنه ميزة تستطيع الإدارة أن تتعسف في استعمالها، بل هي تقرر مقابل تحملها مسؤولية كبيرة تكمن في سير المرفق العام بانتظام، وهذا ما يفرض عليها اختيار أنسب الوسائل وأفضل الأوقات للقيام بالعمل الإداري^(٣)، ويمكن أن

يكون نطاق السلطة التقديرية للإدارة مجالاً للتقييد والتقدير على جميع أركان القرار الإداري، وحسب ما أقره القانون فيما يلي:

١- **الاختصاص:** إن توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام ويراعى فيها مصلحة الإدارة التي تستدعي أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهام المناطة به على أفضل وجه، كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث أنه يسهل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة ويسهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها.

٢- **الشكل:** هو المظهر الخارجي أو الإجراءات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد، فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بالتعبير عن إرادتها بطريقة معينة ما لم ينص القانون على غير ذلك، وفي هذه الحالة يجب أن يتخذ القرار الشكلية المقررة لصدوره، كالقانون الذي ينص على وجوب أن يكون القرار خطياً، أو استشارة هيئة متخصصة قبل إصداره أو التسبب في خلاف ذلك من أشكال أخرى^(٤).

٣- **السبب:** سبب القرار الإداري هو الوضع الواقعي أو القانوني الذي يسبق القرار ويدفع الإدارة لإصداره، والسبب عنصر خارجي موضوعي يبرر تدخل الإدارة في إصدار القرار، وليس عنصراً نفسياً داخلياً لمن أصدر القرار، ويجب أن يثبت الشخص المعني عكس ذلك، ولكن إذا كشفت الإدارة عن هذا السبب من تلقاء نفسها، فيجب أن يكون صحيحاً وحقيقياً ما لم تكن الإدارة ملزمة بذكر سبب القرار قانوناً، وقد استقر القضاء على ضرورة توافر شرطين في سبب القرار الإداري^(٥):

أ. أن يكون سبب القرار قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار، ويتفرغ من هذا الشرط ضرورتان الأولى أن تكون الحالة الواقعية القانونية موجودة فعلاً وإلا كان القرار الإداري معيباً في سببه، والثانية يجب أن يستمر وجودها حتى صدور القرار فإذا وجدت الظروف الموضوعية لإصدار القرار إلا أنها زالت قبل إصداره فإن القرار يكون معيباً في سببه وصدوره في هذه الحالة.

ب- أن يكون السبب مشروعاً، وتظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة، عندما يحدد المشرع أسباباً معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها، فإذا استندت الإدارة في إصدار قرارها إلى أسباب غير تلك التي حددها المشرع فإن قرارها يكون مستحقاً للإلغاء لعدم مشروعية سببه^(٦).

٤- **المحل:** يقصد بمحل القرار الإداري الأثر الحال والمباشر الذي يحدثه القرار مباشرة سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه ويجب أن يكون محل القرار ممكناً وجائزاً من الناحية القانونية، فالمحل هو الأثر الذي يترتب عليه القرار الإداري حالاً^(٧).

٥- **الغاية:** يقصد بالغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه، والغاية عنصر نفسي داخلي لدى مصدر القرار، فالهدف من إصدار قرار بتعيين موظف هو لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه.

٦- **التكييف القانوني:** للقضاء صحة قيام الوقائع عند الطعن بالقرار، لكن تبقى للإدارة سلطة تقديرية تجاه الوقائع التي تقرر مدى أهميتها في اتخاذ القرار، كما هو الحال في توجيه عقوبة انضباطية لموظف بسبب عدم طاعته لرئيسه الإداري^(٨).

ثالثاً- تحديد المخالفة الانضباطية من الإدارة:

أعطى المشرع العراقي، الإدارة تحديد المخالفة، وجعلها هي من تملك سن قانون سلطة التأديب عند خروج الموظف عما هو محدد له من الواجبات والمحظورات، وتمارس الإدارة هذه الصلاحية بنفسها من خلال نص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، النافذ، سواء كانت عن

طريق تشكيل لجنة تحقيقية مشكلة وفق الفقرة (أولاً من المادة رقم ١٠)^(١)، أو من خلال الاستثناء في فرض العقوبة المباشرة من دون تشكيل لجنة تحقيقية.

الفرع الثاني

المخالفة الانضباطية بين التقنين والإطلاق

يعد هذا القانون جزءاً من القانون الإداري العام الذي يجمع الفقه الإداري على أنه قانون غير مقنن؛ لأسباب عدة، من أهمها: حداثة القانون الإداري، وسرعة تطوره^(١)، ويرى البعض أن عدم التقنين هو ما تلجأ إليه الدول الاحتكارية للسيطرة على الأوضاع الاقتصادية والسياسية، لأنه يفسح المجال الواسع بمساعدة السلطة التقديرية والممارسة القضائية، للمناورة بحرية أكبر للدفاع عن مصالحها، فالتقنين يلعب دوراً مهماً في الدول، فهو يساعد على حماية حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية ضد التعطف واستبداد الإدارة بحكم وضوح وثبات القواعد القانونية التي تؤدي إلى علم المخاطبين بأحكامها على نقيض عدم التقنين الذي يجعل قواعد القانون ذات طابع سري، وعلى الرغم من وجود بعض التشريعات الجزئية المقننة، ومنها قوانين الوظيفة العامة، فإنها لا تشكل بحال من الأحوال تقنياً بالمعنى الفني الدقيق، لأنها تقتصر على معالجة حالات جزئية ومعينة، وهي لا تتضمن مبادئ قانونية عامة تحكم روابط وعلاقات الإدارة، ولا يمكنها أن تشكل في مجموعها فرعاً قانونياً مستقلاً لأنها لا تتضمن عناصر قانونية مشتركة يتكون من اجتماعها نظام قانوني بالمعنى العلمي^(١).

وكذلك الحال في ثانيا قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، نجد عدم الوضوح وكثرة الألفاظ العامة، ولا يعرف حصر الجرائم التأديبية، فقصارى ما فعله المشرع أنه أشار الى بعض الواجبات الوظيفية تاركاً لجهة الإدارة مهمة تحديد ما يعد جريمة تأديبية وتحت رقابة القضاء، وسبب هذا التنوع واجبات الوظيفة العامة والطابع الأخلاقي^(١).

لا توجد جهة رقابية في العراق، وذلك بسبب الغاء مكتب المفتش العام من مراقبة عمل الإدارة في هذا المجال^(١٣)، والذي لم يأخذ دوره بالمستوى المطلوب في كثير من الحالات، وقد أضافت مسودة قانون الخدمة المدنية الاتحادي الجديد سلطة مراقب جديدة، وهو مجلس الخدمة العامة الاتحادي المراقبة عمل دوائر الدولة^(١٤)، فيجب تقييد الإدارة بمحاسبة الموظف الذي يقع تحت سلطة الإدارة، وفي حالة تخلفها عن ذلك تكون عقوبة الإدارة مشددة، وقد تكون هذه العقوبة مثلاً إعفاء من المناصب الإدارية وتكليف من هو أنسب منها للإدارة.

وخلاصة القول لوجود للرقابة الحقيقية على الإدارة في تحديد المخالفة من عدمه، إلا ما يقوم به المفتش العام بموجب القانون المرقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩ الذي تم التصويت من قبل مجلس النواب على قرار إلغائه، وعلى المشرع معالجة هذا للحد من تفلت المخالف من العقاب، واستغلال الإدارة لمصالح شخصية أو منفعة مادية.

المطلب الثاني

طبيعة السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية

إن أي خلل في أداء ذلك الواجب سوف يجعل الموظف في مواجهة سلطة الإدارة في تقويم ذلك الخلل والتقصير والحد من تلك المخالفة على أن يكون ذلك بحكم القانون، ولأهمية الموظف بصورة عامة باعتباره الأداة الفاعلة لتحقيق مصالح الإدارة وتباعاً أهمية موظف الخدمة الجامعية وخصوصيته النابعة من كونه المعد الأول لنواة المجتمع ومكانته المهمة في المجتمع على أساس ذلك حدد القانون واجبات الموظفين

العامين وحقوقهم بنصوص تشريعية، لذا صار لازماً علينا تسليط الضوء على الجهة أو السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية للموظف^(١٥).

ولدراسة هذا المطلب تم تقسيمه إلى فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول: المبادئ التي تقوم عليها العقوبة الانضباطية.

الفرع الثاني: تقييد السلطة الإدارية في فرض العقوبة الانضباطية.

الفرع الأول

المبادئ التي تقوم عليها العقوبة الانضباطية

تقوم العقوبات الانضباطية (التأديبية) على جملة من المبادئ التي تحكمها، والتي يمكن من خلالها الحد من تحكم السلطة الرئاسية أثناء توقيعها العقوبة بحق الموظف الذي يثبت ارتكابه مخالفة وظيفية، وهذه المبادئ يمكن إجمالها في المبادئ الآتية: ((مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، مبدأ شخصية العقوبة التأديبية، مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية، مبدأ وحدة الجزاء، مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة))، وعليه سأتناول في هذا الفرع الحديث عن هذه المبادئ على الآتية:

أولاً: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

يراد بهذا المبدأ أنه لا يجوز توقيع أي عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع، تطبيقاً لمبدأ (شرعية العقوبة) مع ترك الحرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية.

يسري هذا المبدأ، أيًا كانت هذه السلطة وأيا كانت درجة الموظف وأيا كان نوع المخالفة، وسواء وقعت العقوبة أثناء الخدمة أم بعدها، إذ إنها يجب أن تكون من بين العقوبات التي نص عليها القانون على سبيل الحصر^(١٦).

ومن قرارات المحكمة الإدارية العليا في العراق ذات الصلة بمبدأ شرعية العقوبة قرارها القاضي بأن: " حجب المخصصات الهندسية من المدعي إذا جرى وفق مجموعة من الإجراءات العقابية التي اتخذها المدعي عليه (إضافة لوظيفته) بحق المدعي يكشف تعسف الإدارة في حجب تلك المخصصات مما يستوجب الإلغاء"^(١٧).

ومن قرارات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المتعلقة بمبدأ شرعية العقوبة الانضباطية قرارها بأنه لا يصح أن يكون النقل وسيلة لا ينبغي منها سوى معاقبة الموظف^(١٨).

ثانياً: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية:

يتفرع عن مبدأ شرعية العقوبة مبدأ آخر وهو مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية (التأديبية) ومقتضاه أنه لا يمكن تقرير مسؤولية شخص إلا عن خطأ ارتكبه وأن تتوافر بين خطأه هذا وبين الضرر المتحقق رابطة السببية، وهذا المبدأ يجد أساسه في النصوص الدستورية المرعية، حيث ورد في البند ثامناً من المادة (١٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أن " العقوبة شخصية "، ومن مقتضيات هذا المبدأ أنه لا تجوز المساءلة في المجال العقابي إلا في مواجهة شخص المتهم الذي تطالب جهة الإدارة بإنزال العقاب عليه وألا ينصرف أثر العقوبة إلا عليه، الأمر الذي يفترض بالضرورة أن يكون حياً حتى تستقر مسؤوليته الجنائية أو التأديبية بصدر قرار انضباطي في مواجهته فإذا توفي المتهم قبل ذلك، فإن هذا يستوجب عدم الاستمرار في إجراءات المساءلة^(١٩)، إلا أنه يجب التسليم بأن هذا المبدأ لا يمكن تحقيقه بصورة كاملة في بعض الحالات منها:

١- إن القوانين الانضباطية تحفل بالعقوبات التي تمس الحقوق المالية للموظف ولا يخفي أن أثرها عند الاستقطاع ينصرف إلى اسرة الموظف التي تعتمد في الغالب على مرتبه، لذلك من المهم أن تتم مراعاة مبدأ

شخصية العقوبة مع الأخذ بنظر الاعتبار انصراف أثر العقوبات المالية إلى الغير مما يقتضي عدم التوسع في الآثار المترتبة عليها.

٢- قد تتقرر مسؤولية المتبوع عن عمل تابعه، في حالة توافر العلاقة التبعية، فالرئيس الإداري يكون مسؤولاً عن أخطاء عماله الناتجة عن التصغير في واجب الرقابة والإشراف عليه. حيث أن الإشراف الإداري هو أهم اختصاصات السلطة الرئاسية وتعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي وهي ترتب مسؤولية الرئيس عن أعماله مروسيه.

ثالثاً: مبدأ عدم رجعية العقوبة :

مضمون مبدأ عدم الرجعية هو أن العقاب لا يتم تنفيذه الا من لحظة توقيع قراره استناداً إلى المبادئ القانونية العامة التي تقتضي بعدم رجعية القرارات الإدارية سواء أكانت فردية أم تنظيمية عامة.

رابعاً: مبدأ وحدة الجزاء:

لا يجوز للسلطة التأديبية إصدار عقوبة على ذات الموظف لذات الفعل الذي سبق وأن عوقب عنه فولاية السلطة التأديبية ترتبط وجوداً أو عدماً مع الغاية المستهدفة منها وهي معاقبة الموظف عما ثبت إسناده قبله من مخالفات حفظاً على حسن سير وانتظام أداء المرافق العامة.

فمن المبادئ الأساسية المستقرة في الفقه والقضاء أن السلطة التي تمارس حق التأديب سواء أكانت سلطة إدارية أم قضائية مقيدة في اختصاصها بتوقيع عقوبة واحدة عن المخالفة الواحدة^(٢٠).

وقد استقر هذا المبدأ عرفياً قبل أن يتولى المشرع النص عليه في القانون وذلك لأنه أحد النتائج الطبيعية والمنطقية المترتبة على إعمال مبدأ شرعية العقوبة وتطبيقاً لهذا يرفض مجلس الدولة الفرنسي الجمع بين العقوبات بسبب نفس الجريمة، حتى لو كانت هذه العقوبة مقررّة بالنصوص ما دام القانون لا يجيز الجمع بينها، إلا أنه قيد هذه القاعدة بحصرها فيها يخص سلطة إدارية واحدة، بمعنى أنه إذا مارست سلطة معينة اختصاصها المشروع بالتأديب عن واقعة معينة فلا يمكن أن تعود فتمارس سلطتها بالعقاب عن نفس الوقائع وتستطيع ذلك سلطة إدارية أخرى إذا ما كان ذلك يدخل في اختصاصها^(٢١).

وإذا كان هذا المبدأ يعني عدم توقيع الجزاء مرتين عن الواقعة الواحدة فهذا لا يعني عدم جواز توقيع جزاء تأديبي جديد عن كل مخالفة تأديبية جديدة نسبتها السلطات التأديبية إلى ذات الموظف لسابقة مجازاته تأديبياً ولو كانت من جنس المخالفة التي سبق مساءلة الموظف عنها ومجازاته تأديبياً حتى ولو جمعت بينها عناصر التماثل والتشابه في طبيعة المخالفة طالما أن الواقعة المشكّلة للمخالفة الجديدة تغاير ذات الواقعة التي سبق مساءلته ومجازاته عنها تأديبياً.

ولا بدّ من الإشارة إلى أن قوانين انضباط موظفي الدولة العراقية تبنت هذا المبدأ، إذ نصت المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ على: " لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد"^(٢٢).

ومن المبادئ التي قررتها الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة والمتعلقة بمبدأ وحدة الجزاء قرارها بأنه لا يجوز للإدارة معاقبة الموظف بعقوبتين انضباطية عن فعل واحد وفقاً لما قرّرته المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ وجاء في قرارها: " ... لدى عطف النظر في الحكم المميز وجد أنه قضى بإلزام المدعى عليه الثاني (المميز) وزير التربية - إضافة لوظيفته الأمر الوزاري المرقم (٢٣٦٣٥) والمؤرخ في ١٢/٨/٢٠٠٧ المتضمن إعفاء المدعي (المميز عليه) من وظيفته معاون مدير عام وإعادته إلى وظيفته السابقة مدير مدرسة.

وحيث إن الحكم المميز قد جاء اتباعاً لقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم (٨٩ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٥/٥ ذلك أن نقل المدعي عليه (المميز عليه) من وظيفة معاون مدير عام إلى وظيفة مدير مدرسة بعد تنزيلا لدرجته الوظيفية، ويلحق ضرراً بالمدعي دون ان يستند إلى إجراء تحقيق أصولي، وحيث إن المدعي عليه الثاني (المميز) سبق له أن وجه عقوبة الإنذار إلى المدعي بموجب الأمر الإداري المرقم (١٢٥٣) في ٢٠٠٧/٦/١٣ عن ذات الفعل الذي استند إليه في إعفائه من وظيفة معاون مدير عام، وحيث لا يجوز للإدارة معاقبة الموظف بعقوبتين انضباطية عن فعل واحد وفقاً لما قرره المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ ولتضرر المدعي مادياً بسبب الإعفاء من وظيفته التي يشغلها، عليه قرر تصديق الحكم المميز من هذه الجهة "٢٣".

خامساً: مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة:

من المبادئ العامة للمسؤولية التأديبية تقدير خطورة ما يثبت من قبل الموظف من مخالفات أو جرائم تأديبية في الظروف والملابسات الموضوعية التي حدثت فيها، وتقدير العقوبة يوقع على ما هو ثابت من فعل الموظف المخالفة الانضباطية - أي السبب - بالتناسب مع نوع العقوبة ومقدارها - أي المحل - فهي أقرب إلى عملية حسابية بسطها جسامتها المخالفة ومقامها خطورة العقوبة وحاصلها ملاءمة القرار أو عدم ملاءمته. فالملاءمة تتعلق بركني السبب والمحل في القرار الإداري عامة والتأديبي بشكل خاص، وقد أثار هذا المبدأ (مبدأ التناسب) جدلاً فقهيًا واسعاً حول مدى ما تتمتع به السلطة التأديبية المختصة وهي بصدد إجراء عملية المناسبة بين العقوبة والخطأ من حرية التقدير والملائمة، فذهب الاتجاه الأول إلى وجوب تمتع السلطة الإدارية بحرية التقدير والمناسبة التامة، في حين ذهب الاتجاه الثاني إلى وجوب تقييد هذه الحرية وفرض القيود على السلطات التأديبية.

المبحث الثاني

النظام القانوني للعقوبة الانضباطية

إن المخالفة الانضباطية متعددة ومن الصعب حصرها في مجموعة من المخالفات، بسبب اتساع مجالها في المرافق العامة، فهي متعددة ومتنوعة ومتجددة، لهذا ترك تحديدها لسلطة الإدارة، وحسب ما تراه مناسباً، إذ إن المخالفة هي الحلقة الأولى التي يتبعها مجموعة من الإجراءات والقرارات، ولا يحق معاقبة أي شخص من دون ارتكابه أي مخالفة نصت عليها القوانين، إلا أن للمخالفة الانضباطية طابعاً خاصاً، يختلف عن أي مخالفة ثانية، سواء كان هذا الاختلاف في صفة مرتكب المخالفة، أم فيما للمخالفة الانضباطية من شروط خاصة لا تتوافر في غيرها من المخالفات، فالشروط التي يجب توافرها في المخالفة تنظيمية، تنظمها الدول حسب ما تقتضيه المصلحة العامة، ولتجسيد أهمية ما تم ذكره، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: المخالفة الانضباطية وتمييزها عن الجرائم الجنائية.

المطلب الثاني: تمييز المخالفة الانضباطية عن الجرائم الجنائية.

المطلب الأول

مفهوم المخالفة الانضباطية في التشريع العراقي والليباني

إذا كانت المخالفة الانضباطية غير محددة، والإدارة تمارس نوعاً من السلطة التشريعية في تحريم فعل ما وإباحة آخر، فالسلطة التقديرية التي كانت تتمتع بها الإدارة تبرئ من تشاء وتتهم من تشاء من الموظفين، إلا انه في مجال الجرائم الجنائية الامر يختلف، إذ ليس للإدارة ابتداءً أية عقوبة

لتفرضها على الموظف وإنما العقوبات، محددة على سبيل الحصر والجزم، فما عليها إلا أن تختار إحدى العقوبات وتجعلها إزاء المخالفة الانضباطية^(٢٤)، ولدراسة هذا المطلب تم تقسيمه إلى فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول: تعريف المخالفة الانضباطية في التشريع العراقي.

الفرع الثاني: تعريف المخالفة الانضباطية في التشريع اللبناني.

الفرع الأول

تعريف المخالفة الانضباطية في التشريع العراقي

سلك المشرع العراقي في عدم تعريف المخالفة الانضباطية، ولم يضعها في إطار مغلق، واكتفى بالنص على الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها، وكذلك أورد بعض المحظورات التي يجب على الموظف الامتناع عن إتيانها، حيث أكد المشرع العراقي في المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، على أن يعاقب الموظف الذي ارتكب مخالفة انضباطية بالعقوبة المترتبة على تلك المخالفة، وذلك بناءً على المحظورات المدرجة في هذا القانون^(٢٥).

وقد أورد المشرع هذه الواجبات والمحظورات على سبيل المثال لا الحصر، لأن بعض الواجبات والمحظورات جاءت بعبارات عامة، ولا يمكن حصر الأعمال التي تقع تحتها، وقد يكون السبب راجعاً إلى طبيعة المخالفة وتطور القانون الإداري وحسن سير المرافق العامة، وهنا يتضح لنا أن مبدأ (لا جريمة إلا بنص) الذي عرف بالنظام الجزائي لا يجد مكانه في النظام الانضباطي، كما نجد كذلك القضاء الإداري قد أكد على المبادئ القانونية في مجال العمل الإداري، ومنها المخالفة الانضباطية، من خلال إظهار خصائصها وعناصرها، فقد بين سبب القرار الانضباطي بشكل عام، وهو إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة، أو المحظورة عليه، كما أن هذه المسؤولية لا تخضع على الدوام لقواعد خاصة ومحددة: إذ كثيراً ما يتم إخضاع الأشخاص العامين لأحكام وقواعد القانون المدني، لا سيما عندما يتسببون بضرر ما في إطار نشاطهم الناجم عن إدارتهم للمرافق العامة الصناعية والتجارية، أو عندما يفرض القانون بأن حل المنازعات الناجمة عن مثل هذا الضرر تكون بالاستناد إلى قواعد القانون المدني^(٢٦).

أما ما جاءت به مسودة قانون الخدمة المدنية الاتحادي، فهو لم يتغير عما جاء به القانون النافذ فيما يخص المخالفة في فصله العشرين (العقوبات الانضباطية)، سوى تقديم وتأخير في العبارات، فقد نصت المادة (٨٢) على أنه: "يعاقب الموظف بإحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في هذا القانون إذا خالف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه، مع عدم الإخلال بالإجراءات القانونية التي يمكن اتخاذها بحق الموظف وفقاً للقانون، فكما نلاحظ من خلال المادة الجديدة لم يتغير فيها شيء، وأضاف المشرع عبارة موضحة وهي (عدم الإخلال بالإجراءات).

الفرع الثاني

تعريف المخالفة الانضباطية في التشريع اللبناني

يخضع للمساءلة الانضباطية الموظف العام الذي أخل بواجباته الوظيفية، عن سابق تصور وتصميم، أو حتى إهمالاً أتى مخالفاً للقوانين والذي ارتكب فعلاً والأنظمة المرعية الإجراء، إن هذه المساءلة تمثل إذاً الجزء الذي يدفع بالموظفين إلى احترام واجباتهم التي يفرضها عليهم النظام الوظيفي والقوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة، لكن إلى جانب العقوبات التي قد يخضع لها الموظفون العموميون، هناك ضمانات معينة يجب مراعاتها في مسألة تأديب الموظفين، أولها يكمن في ضرورة احترام حق الموظف المتهم تأديبياً بالدفاع عن نفسه، أما ثاني هذه الضمانات فتشدد على أن يكون الفصل في المخالفات التأديبية الخطيرة،

والتي قد تتجم عنها عقوبات شديدة، هو من اختصاص محكمة تأديبية أو مجلس تأديب يراعي في تشكيله وإجراءاته الحياد والعدالة واحترام حقوق الدفاع^(٢٧)، وقد نظم مجلس الشورى الدولة اللبناني مسألة تأديب الموظفين من المادة ٥٤ إلى ٦٠ منه، وذلك على الشكل التالي:

١ - - المسؤولية المسلكية - العقوبات التأديبية - والمرجع الذي يعود إليه حق فرض العقوبات المسلكية - وأخيراً عرض المحاكمة التأديبية أمام مجلس التأديب بناءً على الإحالة من السلطة الإدارية المختصة. وإلى جانب ذلك أتى هذا القانون في المادتين ٦١ و ٦٢ على ذكر المسؤولية الجزائية للموظف في حال كانت المخالفة التأديبية تشكل جريمة جزائية في الوقت ذاته، وقد أضاف أيضاً إلى جانبها المسؤولية المدنية للموظف عن الضرر الذي يحدثه بالغير أثناء ممارسته لوظيفته.

ونعني بالمخالفة الانضباطية، أنها المسؤولية المسلكية التي تنجم عن مسلك خاطئ من الموظف وإخلال كبير بواجباته الوظيفية، فالموظف يعتبر مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، لا سيما بالواجبات المنصوص عليها في المادتين ١٤ و ١٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٢/٥٩، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة^(٢٨). كما أن القضاء الإداري اللبناني تناول موضوع المخالفة الانضباطية دون أن يعطيها تعريفاً محدداً، بل اعتبر بعض الحالات والتصرفات تشكل مخالفة تأديبية أو خطأ مسلكياً^(٢٩).

من جانب آخر لا تتوفر المخالفة الانضباطية إلا إذا اكتملت بعض العناصر المكونة لها، فلو عدنا الى مجمل تعريفات المخالفة الانضباطية في التشريع والاجتهاد والفقهاء، لاستطعنا ان نستخلص أهم العناصر التي تتكون منها هذه المخالفة، وخاصة نص المادة ٥٤ من قانون الموظفين اللبناني والتي ضمنها المشرع جميع العناصر التي تكون المخالفة الانضباطية.

المطلب الثاني

تمييز المخالفة الانضباطية عن الجرائم الجنائية في القانونين العراقي واللبناني

هناك حدود فاصلة بين المخالفة الانضباطية والجريمة الجنائية، على الرغم من التقارب بينهما، وفي سياق هذا التباين سنوضح تلك الفوارق من خلال البحث فيما يميز المخالفة الانضباطية عن الجريمة الجنائية في إطار التشريعين العراقي واللبناني، وتم دراسة هذا المطلب في فرعين:

الفرع الأول: المخالفة الانضباطية والجرائم الجنائية في التشريع العراقي.

الفرع الثاني: المخالفة الانضباطية والجرائم الجنائية في التشريع اللبناني.

الفرع الأول

المخالفة الانضباطية والجرائم الجنائية في التشريع العراقي

يمكن ملاحظة التباين بين المخالفة الانضباطية والجريمة الجنائية بالاستناد إلى عدد من العناصر التي تبرز من خلالها تلك الفروقات:

أولاً- من حيث الأشخاص: يجب أن يكون المخالف في العقوبة التأديبية موظفاً مرتبطاً بالإدارة برابطة وظيفية، فتقوم الأخيرة بمعاقبته إذا أخل بواجباته الوظيفية، في حين لا نجد في العقوبة الجنائية صفة الجاني تميزه عن غيره، وتكون بهذا أعم وأشمل^(٣٠).

ثانياً- من حيث الأفعال المكونة للجريمة: إن المخالفة الانضباطية ليست محددة على سبيل الحصر، لكنها محددة بواجبات ومحظورات متى ما وجد هذا الخلل في الوظيفة، وحسب تقدير الإدارة تحدد عقوبتها، ولا تخضع لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، أما الجرائم الجنائية فمحددة وتخضع لهذا المبدأ^(٣١).

وهنا يرد سؤال فيما يخص تقدير الإدارة في المخالفة الانضباطية، وهو كيف يكون تقدير الإدارة لهذه الأفعال؟، ومن هو المسؤول في حالة عدم مساءلة المقصر من قبل الإدارة؟، فهل تثار مسؤولية الإدارة فقط أم الاثنين معاً، فيجب على المشرع وضع قيود محددة لهذا، مثل تحديد فترة زمنية للإدارة في اتخاذ إجراءاتها القانونية بحق المخالفة، وإلا يتم مساءلتها عن هذا التقصير.

ثالثاً- من حيث المسؤولية: إن قيام المسؤولية التأديبية مستقل عن الجريمة الجنائية، فإذا عوقب الموظف تأديبياً فلا يعفى من المسؤولية الجنائية أو العكس^(٣٢)، في حين يعفى من العقاب التأديبي إذا تمت تبرئته من الجريمة الجنائية بشرط أن تكون العقوبة تبعية^(٣٣)، وغير مخرطة بالشرف^(٣٤)، فإذا تم إعفاؤه من العقوبة الجنائية، وليس في إعادته إلى الوظيفة ضرر أو خطر في المصلحة العامة، توجب على الإدارة إعادته، أما إذا كان العكس فللإدارة التمسك بعقوبته، وقد نص المشرع على استقلال المسؤولية الجزائية عن المسؤولية الانضباطية في المادة (٢٣) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، **على النحو الآتي:** "لا تحول براءة الموظف أو الإفراج عنه عن الفعل المحال من أجله إلى المحاكم المختصة دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون"^(٣٥).

رابعاً- من حيث نوع العقاب المفروض: يتعلق العقاب التأديبي بمركز الموظف وما يتعلق به، وعقوباته إدارية قد تكون مالية أم تحذيرية أم قاطعة للعلاقة الوظيفية، أما العقوبة الجنائية فإنها تتعلق بالمساس بحرية الشخص أم حياته أم ماله، كما أن العقوبات محددة لأفعال معينة.

خامساً- من حيث الإجراءات: تتميز المخالفة التأديبية بأنه تملكها السلطة الإدارية للدعوى الناشئة عن المسؤولية الانضباطية وتباشرها لجنة انضباطية تشكل لهذا الغرض، أو تفرض مباشرة في حالات نص عليها القانون الخاص بالموظفين، في حين نجد أن الجريمة الجنائية تملكها الدولة ممثلة عن المجتمع ويباشرها الادعاء العام حسب أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدني وقانون الإثبات، الذي يفترق إليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، من دون القوانين الأخرى الانضباطية، وهنا نهيب بالمشرع العراقي ضرورة إصدار قوانين تنظم أصول المحاكمات الانضباطية، وقانون إثبات انضباطي، وما يجعل من هذا القانون فعالاً ومتكاملاً.

الفرع الثاني

المخالفة الانضباطية والجرائم الجنائية في التشريع اللبناني

يختص مجلس التأديب في لبنان بفرض الجزاءات المترتبة على المخالفات الانضباطية، وتجري المحاكمة بصورة سرية، وينتلى تقرير المقرر ويطلب من صاحب العلاقة تقديم دفاعه حول الامور المؤخذ عليها، وإذا تغيب ينظر المجلس في القضية في ضوء المستندات فقط، ويحق لصاحب العلاقة ان يستعين بمحام واحد او أحد زملائه ويصدر المجلس قراره في اليوم ذاته أو يؤجله الى اليوم التالي على الاكثر ويكون هذا القرار معللاً^(٣٦).

كما ينظر مجلس شورى الدولة اللبناني في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين المخالفين، وهذا يعني قرارات التأديب الإدارية أي التسلسلية، إضافة إلى قرارات الهيئة العليا للتأديب^(٣٧)، حيث أن جميع المراجعات الانضباطية ترفع أمام مجلس شورى الدولة وتطبق عليها حكماً الأصول الموجزة المنصوص عليها في المادة (١٠٢) من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤)، بتاريخ: ١٤/٦/١٩٧٥، المعدل والمتعلق بنظام مجلس شورى الدولة.

تجدر الإشارة إلى أن كل من المخالفة الانضباطية والجريمة الجنائية يخضعان لمبدأ تفريد العقاب، الذي يعني مراعاة التناسب بين الفعل المرتكب والعقوبة المفروضة، وأن مناهج مشروعية السلطة التقديرية

المخولة للسلطة الانضباطية أن لا يشوبها غلو، ذلك أن الغلو من العيوب التي تنال من مشروعية القرار ويشكل اساءة لاستعمال السلطة^(٣٨).

ومن أوجه التطابق والخلاف بين المسؤولية الانضباطية والجنائية هي على الشكل الآتي:

إن هناك الكثير من الآراء الفقهية التي تثير التساؤلات حول مسألة تحديد العلاقة بين الجريمة الجنائية والمخالفة الانضباطية، فمسألة وضع حد فاصل بينهما هي موضع خلاف بين فقهاء القانون العام، فالبعض منهم يقول بوحدهما وأنهما يشكلان جريمة واحدة، إذا ما ارتكبت من قبل الموظف، والبعض الآخر يقول باستقلالهما الواحدة عن الأخرى. وهناك من يرى أنه رغم الاستقلال بينهما، فهناك تداخل وتشابك وتأثير متبادل بينهما. وان دراسة العلاقة بين الجريمة الجزائية والمخالفة التأديبية والقول بوحدهما واستقلال بعضهما عن البعض الآخر، والتأثير المتبادل بينهما، ودراسة حجية الحكم الجزائي وأثره على التأديب الوظيفي يحملنا على البحث في طبيعة كل واحدة منهما والنتائج المترتبة وعلى الآراء القائلة بوحدهما أو استقلالهما، والبحث في نطاق حجية الحكم الجزائي الصادر بالإدانة أو بالبراءة وأثره على سير الإجراءات التأديبية، وإن التقارب الموجود بين الجريمة الجنائية والمخالفة الانضباطية الذي قد يصل الى حد التماثل بينهما، أدى الى البحث في مسألة تحديد الفواصل والفوارق الدقيقة بينهما، وأثار نقاشات كثيرة بين فقهاء القانون العام أدت بالبعض منهم إلى اعتبار المخالفة التأديبية هي فرع من الجريمة الجزائية، واعتبار ان الخلاف بينهما لا وجود له إلا في إطار أن المخالفة التأديبية تنطبق فقط على فئة معينة من المجتمع وهي فئة الموظفين العموميين العاملين في القطاع العام^(٣٩).

الخاتمة

نتوصل أخيراً إلى أنه، من مبررات الادارة لاختيار العقوبة الانضباطية في المجال الوظيفي هو إن الإدارة أقرت على مواجهة الظروف والمستجدات داخل المرفق الاداري، وإن المشرع بحكم وظيفته، وعمله في تشريع القوانين لا يقوى على ممارسة النشاط الاداري ومواجهة تفاصيله وجزئياته، فيكون قد أوكل الأمر للإدارة من خلال تسليحها مقدماً بسلح السلطة التقديرية، وأن الادارة بحكم خبرتها هي الأنسب لمواجهة الظروف العملية، والاحاطة بكل مستجدات العمل الوظيفي، وهي مطالبة دائماً وأبداً بتحقيق الصالح العام وتحقيق قدر من الفاعلية، فهي وجدت من أجل مصلحة المجتمع، ولا يسمح لها المشرع أبداً ان تكون سلطة تعسفية فقد قيدت برقابة القضاء، الذي اخذ على عاتقه مراقبة عملها، وطالما جاء عملها موافق للقانون فلا ضير من منح الادارة سلطة فرض العقوبة الانضباطية. وبناء عليه لقد تم التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات سنقوم بعرضها على الشكل التالي:

أولاً- الاستنتاجات

- ١- حرية الإدارة في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية، ويقوم المشرع بمنح سلطة تقديرية للإدارة تمارسها داخل النظام الوظيفي، من أجل تغليب الفاعلية في العمل الإداري.
- ٢- إن السلطة التقديرية للإدارة في الميدان الوظيفي هي سلطة صحيحة المقصود منها الاختيار بين عدة حلول كلها صحيحة تهدف الى تحقيق الصالح العام.
- ٣- تفرض العقوبة الانضباطية من قبل سلطات تأديب مختصة بفرضها تختلف من دولة لأخرى حسب النظام الوظيفي المتبع في الدولة ذاتها.

ثانياً- المقترحات

- ١- نقترح إيراد تعريف عام وشامل، وموحد لتحديد معنى العقوبة الانضباطية (التأديبية)، وتعريفها بصيغة نص من قبل المشرع يكون على سبيل الحصر.

٢- أن يكون فرض العقوبة الانضباطية شاملاً لجميع فئات الموظفين، بما فيها الفئة العليا من قبل الإدارة، وأن يطبق عليها نفس العقوبات الانضباطية (التأديبية).

٣- لا بد من لم شمل المخالفات التأديبية، وبرأيي أن من حسن السياسة التأديبية العمل على تقنين تلك المخالفات، بصورة منسقة ومنظمة، وعدم تركها للإدارة تستقل بتحديداتها حتى وان بدأ التقنين تدريجياً.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً-الكتب:

١. حلمي الحجار، السلطة في الدستور اللبناني، الجزء الأول، بدون دار نشر، ٢٠٠٤.
٢. رياض الزهيري، اساس القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار السنهوري ، العراق، ٢٠١٦.
٣. سامر حميد سفر، القانون الإداري " دراسة تحليلية في تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠.
٤. سليمان الطماوي، قضاء التأديب " دراسة مقارنة" ، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي القاهرة، ٢٠١٢.
٥. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري ، الدار الجامعية ، مصر، دون ذكر تاريخ نشر، مصر.
٦. عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، اختصاص القضاء الإداري تنازع الاختصاص، دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية- مصر، ٢٠٠٣.
٧. عصام نعمة إسماعيل، كتاب قوانين إدارية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت ، ٢٠٠٤.
٨. عصمت الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٩. علي نجيب حمزة، ضمانات الموظف القانونية لصحة فرض العقوبات التأديبية، مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، المجلد ١٥، العدد ٣، العراق، ٢٠٠٨.
١٠. غازي مهدي ، شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، الطبعة الثانية، مكتبة القانون والقضاء، العراق، ٢٠١٧.
١١. فوزت فرحات، القانون الإداري العام - الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دون دار نشر، ٢٠١٧.
١٢. قانون رقم (٥٧) من امر سلطة الائتلاف لسنة ٢٠٠٤
١٣. قتيبة عدنان حمد ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ، الطبعة الأولى، مطبعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠٢٠.
١٤. قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (١٠٤٢٣) لسنة ق.ع. جلسة ٢٠٠٩/١/٣.
١٥. محمد عباس سهر الجبوري، الضمانات اللاحقة لمسائلة الموظف تأديبياً، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٢٢.
١٦. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام - الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
١٧. نجيب خلف أحمد الجبوري ، القضاء الإداري ، مكتبة ياد كار لبيع وشراء الكتب القانونية، العراق، ٢٠١٨.

١٨. بدر حمادة صالح، زيدان محمد ملا، مبدأ الشرعية في العقوبة الانضباطية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، العراق، ٢٠١٣.

ثانياً- القوانين:

١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لعام ١٩٩١ وتعديلاته.
٢. قانون مجلس الخدمة الاتحادي العراقي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

ثالثاً- القرارات القضائية:

١. القرار رقم (١٣٨٨) الصادر محكمة قضاء الموظفين العراقية، بتاريخ: ٢٤/٩/٢٠١٧.
٢. القرار رقم (٢٣٠) الصادر مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ: ١٨/١/٢٠٠٧.
٣. القرار رقم (٣٥) الصادر عن محكمة قضاء الموظفين العراقية - تمييز تاريخ: ١٤/٣/٢٠١٧.
٤. القرار رقم (٢٠١٩/٣٥٢) الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في العراق بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١٩.
٥. القرار رقم (٣٧) الصادر عن محكمة قضاء الموظفين العراقية، بتاريخ: ٢٢/٣/٢٠١٧.
٦. القرار رقم (٦٠/انضباط تمييز/ ٢٠٠٩) الصادر عن مجلس شورى الدولة العراقي بتاريخ ٣٠/٣/٢٠٠٩.
٧. القرار رقم (٢١٦/١٩٦/انضباط/ تمييز)، الصادر عن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي سنة ٢٠٠٨.

رابعاً- المواقع الإلكترونية:

القوانين والتشريعات العراقية الالكترونية: منشور بتاريخ ٦/٤/٢٠٠٩، على الرابط التالي : <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/?p=٢١١٩١> تاريخ الزيارة ١٢/٦/٢٠٢٤.

(١) غازي مهدي ، شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، الطبعة الثانية، مكتبة القانون والقضاء، العراق، ٢٠١٧، ص ٣١.

(٢) نجيب خلف أحمد الجبوري ، القضاء الإداري ، مكتبة ياد كار لبيع وشراء الكتب القانونية، العراق، ٢٠١٨، ص ٣٥.

(٣) نجيب خلف أحمد الجبوري ، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٧.

(٤) حلمي الحجار، السلطة في الدستور اللبناني، الجزء الأول، بدون دار نشر، ٢٠٠٤، ص ١٢٤.

(٥) عصام نعمة إسماعيل، كتاب قوانين إدارية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٣٠.

(٦) انظر: قرار مجلس الدولة تمييز رقم (١٤٧) الصادر عن محكمة قضاء الموظفين ، ص ٣٥١، وجاء فيه التعليق على عبارة (فعل مخالف للقانون)، لاحظت المحكمة أن الأمر المعارض عليه قد خلا من أسباب فرض العقوبة، ولم تذكر بشكل واضح ، وإن الإشارة الى توصيات اللجنة التحقيقية لاتعني عن وجوب ذكر المخالفة، وجاء في المبدأ القانوني : يكون فرض العقوبة غير صحيح إذا خلا من اسباب فرضها".

(٧) نجيب خلف أحمد الجبوري ، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٨.

(٨) نجيب الجبوري ، القضاء الإداري ، المرجع السابق، ص ٤٠.

(٩) انظر: المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، أولاً: " على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة ، على أن يكون أحدهم حاصلأ على شهادة جامعية أولية في القانون".

- (١٠) عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، اختصاص القضاء الإداري تنازع الاختصاص، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية- مصر، ٢٠٠٣، ص ١١.
- (١١) رياض الزهيري، اساس القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار السنهوري، العراق، ٢٠١٦، ص ٧٦.
- (١٢) غازي مهدي، شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، المرجع السابق، ص ١٠.
- (١٣) انظر: قانون رقم (٥٧) من امر سلطة الائتلاف لسنة ٢٠٠٤، حيث نص على: " ينشئ هذا الامر برنامجاً فعالاً يتم بموجبه اخضاع أداء الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة والاشراف في اداء الوزارات، وبغية منع وقوع اعمال التبذير والغش واساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الاعمال المخالفة.
- (١٤) انظر: المادة (٥) من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، يراجع الموقع القوانين والتشريعات العراقية الالكتروني: منشور بتاريخ ٢٠٠٩/٤/٦، على الرابط التالي: تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٩/١٧
- <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/?p=٢١١٩١>
- (١٥) علي نجيب حمزة، ضمانات الموظف القانونية لصحة فرض العقوبات التأديبية، مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، المجلد ١٥، العدد ٣، العراق، ٢٠٠٨، ص ٥٥٧.
- (١٦) ينظر في تفصيل ذلك نص المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لعام ١٩٩١ وتعديلاته.
- (١٧) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (٢٠١٩/٣٥٢) والصادر بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٨، أشار إليه مازن ليلو راضي، النظام التأديبي، الطبعة الأولى، دار المسئلة، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١٩٥-١٩٦.
- (١٨) قرار مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٠/انضباط تمييز/٢٠٠٩) والصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٣٠، أشار إليه مازن ليلو راضي، النظام التأديبي، المرجع السابق، ص ١٩٦-١٩٧.
- (١٩) قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (١٠٤٢٣) لسنة ق.ع. جلسة ٢٠٠٩/١/٣، أشار إليه مازن ليلو راضي، النظام التأديبي، المرجع السابق، ص ١٩٩.
- (٢٠) محمد عباس سهر الجبوري، الضمانات اللاحقة لمسائلة الموظف تأديبياً، مرجع سابق، ص ٣٣-٣٤.
- (٢١) سليمان الطماوي، قضاء التأديب " دراسة مقارنة"، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٧١.
- (٢٢) ينظر في تفصيل ذلك نص المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ وتعديلاته.
- (٢٣) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم (٢١٦/١٩٦/انضباط/تمييز/٢٠٠٨) والصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١٨، أشار إليه مازن ليلو راضي، النظام التأديبي، المرجع السابق، ص ٢١٠.
- (٢٤) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري، الدار الجامعية، مصر، دون ذكر تاريخ نشر، مصر، ص ٣٥٤.
- (٢٥) انظر: المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ على مايلى: "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 يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين، وهنا يؤكد المشرع على ارتباط المخالفة بما أورده من المحظورات والواجبات على الموظف، وهذه العقوبات والإجراءات لا تؤثر على غيرها من الإجراءات سواء كانت جزائية أم مدنية أم إدارية".
- (٢٦) فوزت فرحات، القانون الإداري العام - الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دون دار نشر، ٢٠١٧، ص ٧٩٤.
- (٢٧) فوزت فرحات، القانون الإداري العام - الجزء الأول، المرجع السابق، ص ٣٦٠.
- (٢٨) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، القسم الأول، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص ٣٦٢.

- (٢٩) انظر في ذلك: قرار رقم (٢٣٠) الصادر مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ: ٢٠٠٧/١/١٨.
- (٣٠) عصمت الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٥٥.
- (٣١) مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٥.
- (٣٢) انظر في ذلك: قرار رقم (٣٥) الصادر عن محكمة قضاء الموظفين العراقية - تمييز تاريخ: ٢٠١٧/٣/١٤.
- يراجع: قتيبة عدنان حمد ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ، الطبعة الأولى، مطبعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠٢٠، ص ٢٥٧.
- (٣٣) انظر في ذلك: قرار رقم (٣٧) الصادر عن محكمة قضاء الموظفين العراقية ، بتاريخ: ٢٠١٧/٣/٢٢.
- (٣٤) انظر في ذلك: قرار رقم (١٣٨٨) الصادر محكمة قضاء الموظفين العراقية، بتاريخ: ٢٠١٧/٩/٢٤.
- (٣٥) سامر حميد سفر، القانون الإداري " دراسة تحليلية في تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت ، ٢٠٢٠، ص ٢٥٥.
- (٣٦) محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام - الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٢٧٤.
- (٣٧) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص ٣٦٨.
- (٣٨) بدر حمادة صالح، زيدان محمد ملا، مبدأ الشرعية في العقوبة الانضباطية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، العراق، ٢٠١٣، ٢٨٥.
- (٣٩) بدر حمادة صالح، زيدان محمد ملا، المرجع نفسه، ص ٢٩٧.

