

مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية

The principle of personal disciplinary punishment

م.م. شكيب خلف جاسم

مشاور قانوني في مديرية تربية كركوك

shakibkalaf@gmail.com

المقدمة

تطورت وظيفة الدولة في العصر الحديث تطوراً كبيراً، وانعكس هذا التطور على الوظيفة العامة، فتزايدت أهميتها وتعاضم دورها في المجتمع، ونتيجة لهذا التطور أصبح للموظف العام دور في غايه الأهمية على اعتبار أنه المنفذ لسياسة الدولة والمسؤول عن تحقيق أهدافها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمنوط به أداء الخدمات الأساسية للمواطنين.

وإن المقصود بمفهوم شخصية العقوبة الانضباطية هو أن تنحصر مسؤولية الموظف الانضباطية عن الواجبات والاعمال التي اخل بها وعدم مسؤولية الغير عنها اما في ما يخص تعريف العقوبة الانضباطية فتعرف بأنها العقاب المستخدم تجاه اخلل الموظف وخروجه على واجب الخدمة ، أو إنهاء العقوبة المهنية التي توقع على من اخل بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها ومس كرمتها.

لذا فإن هدف الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة، وهو مسؤول عن بذل قصارى جهده لأداء الخدمة التي أنيطت به خير أداء، فإذا اخل بواجباته الوظيفية أو

خرج عن مقتضياتها تعرض للعقوبة الانضباطية على ما قام به من فعل يعد مخالفة وظيفية تستوجب العقاب.

وإن العقوبات التي تطبق في المجال الانضباطي هي على ثمانية أنواع، الأربعة الأولى منها وتعد من العقوبات الخفيفة وتشمل لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب ، التوبيخ ، والأربعة الأخرى وتصنف من العقوبات الجسيمة وهي انقاص الراتب ، تنزيل الدرجة ، الفصل ، العزل .

أولاً : مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في البحث في مبدأ شخصية العقوبة ومدى انطباقها في المجال الانضباطي ، وبيان أثر تعدي العقوبة على الغير من عدمه وفق القانون العراقي.

ثانياً: أهمية الدراسة

تبرز أهمية الدراسة في كون العقوبات الانضباطية متنوعة ومتعددة وفي حالة امتداد اثرها إلى الغير قد تؤدي إلى الإضرار بأشخاص لا ذنب لهم لاسيما إذا كان الموظف صاحب عائلة ، وإن قسم من العقوبات يمتد أثرها لمدة طويلة مما يؤدي إلى استمرار الضرر .

ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى بيان المقصود بمبدأ شخصية العقوبة ومن ثم توضيح مكانة هذا المبدأ وأهميته في تحقيق العدل وحفظ الحقوق في المجال الانضباطي.

رابعاً: عناصر الدراسة وتتمثل بما يأتي:

- (١) مفهوم شخصية العقوبة الانضباطية .
- (٢) تعريف العقوبة الانضباطية والتمييز بينها وبين العقوبة الجنائية .
- (٣) تطبيقات المبدأ في المجال الانضباطي .

خامساً: منهج الدراسة

سنعتمد في بحثنا هذا على المنهج الوصفي التحليلي مستقرئين آراء الفقهاء مستنبطين منها الأحكام والنتائج .

سادساً: **المخطط الهيكلي:** ويتكون من مبحثين وكل مبحث يتضمن مطلبين: تناولنا في المبحث الأول التعريف بشخصية العقوبة الانضباطية .

المطلب الأول: مفهوم العقوبة الانضباطية والتميز بينها وبين العقوبة الجنائية .

المطلب الثاني: مفهوم شخصيه العقوبة الانضباطية.

وتناولنا في المبحث الثاني تطبيقات المبدأ في المجال الانضباطي .

المطلب الأول: تطبيقات المبدأ في العقوبات الخفيفة .

المطلب الثاني: تطبيقات المبدأ في العقوبات الجسيمة .

المبحث الأول

التعريف بشخصية العقوبة الانضباطية

إن العقوبة الانضباطية من أهم وأخطر عناصر الانضباط الوظيفي لما لها من تأثير سلبي على المركز القانوني للموظف العام وانعكاساته على أسرته ، والعقوبة الانضباطية تحدد على سبيل الحصر بخلاف المخالفة الانضباطية وهي من ثم تخضع لمبدأ الشرعية (لا عقوبة بدون نص) فضلاً عن تأثرها ببعض الأفكار والمبادئ التي تحكم العقوبة الجنائية ورغم ذلك فلا يمكن أن ننكر بأن للعقوبة الانضباطية مفهومها وأغراضها الخاصة بها .

وإذا ما ارتكب الموظف العام مخالفة انضباطية فإنه يخضع للجزاء وهذا الجزاء هو ما يطلق عليه العقوبة الانضباطية لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكالاتي :

المطلب الأول

مفهوم العقوبة الانضباطية

إن مفهوم العقوبة الانضباطية ليس المقصود منه ان المشرع قد حدد لكل جريمة انضباطية ما يقابلها من عقاب أو قام بوضع حد أدنى وأعلى لكل عقوبة عن كل فعل يكون جريمة انضباطية كما فعل بالنسبة للعقوبات الجنائية ، وإنما قام بحصر العقوبات الانضباطية وترك الباقي للسلطة المختصة في اختيار العقوبة التي تناسب الفعل المكون للجريمة الانضباطية، لذلك نلاحظ تعدد صور العقوبة الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظف عند ارتكابه جريمة انضباطية، ومن أجل الاحاطة بهذا الموضوع من جميع الجوانب سنقوم بتقسيم هذا المطلب على فرعين: الفرع الأول لبيان تعريف العقوبة الانضباطية، والفرع الثاني للتمييز بين العقوبة الانضباطية والجنائية وكالاتي.

الفرع الأول : تعريف العقوبة الانضباطية

إن المشرع لم يضع تعريفا محددًا للعقوبة الانضباطية وإنما ترك امر التعريف للفقهاء والقضاء^(١).

واكتفى في هذا الصدد بالنص على أنواع العقوبات الانضباطية وآثارها المادية والمعنوية التي تفرض على الموظف المخالف عموماً ، دون بيان عقوبة انضباطية لكل مخالفة فهناك تعريفات مختلفة للعقوبة الانضباطية ومن هذه التعريفات انها (العقاب المستخدم تجاه اخلال الموظف وخروجه على واجب الخدمة ، أو إنها (العقوبة المهنية التي توقع على من اخل بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ومس

(١) د. علي خطار شطناوي ، مبادئ القانون الاردني ، الوطنية العامة منشورات الجامعة الاردنية للنشر ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص ٥٢٨.

كرامتها^(١)، أو (الإجراء المحدد بالنص توقعه السلطة الانضباطية المختصة على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة العامة وينال من مزاياها)^(٢)، أو إنها جزء وظيفي يصيب عضو السلطة الإدارية الذي تثبت مسؤوليته عند ارتكابه خطأ تأديبياً معيناً بحيث توقع باسمه ولمصلحه أعضاء السلطة الإدارية تنفيذاً لأهدافه المحددة سلفاً^(٣).

وقد عرفها البعض بأنها (أذى يصيب الموظف أما في اعتباره أو في مركزه الوظيفي أو إحدى المزايا المترتبة عليه)^(٤).

وأيضاً عرفها آخرون على (أنها السلاح الرئيس الذي بواسطته تستطيع السلطة الإدارية حمل الموظفين على أداء واجباتهم بصورة سليمة ومرضية)^(٥).

والتشريع المصري مثله مثل باقي التشريعات لم يعرف العقوبة الانضباطية بل أورد على سبيل الحصر مختلف العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظف العام ، فقد حدد قانون النيابة العامة الإدارية رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ العقوبات الانضباطية بالنسبة للموظفين المعيّنين في وظائف دائمة فجعل العقوبات

(١) د. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة ، موسوعة القوانين العراقية للنشر ٢٠١٠، ص ٢٠٦ .

(٢) د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، كلية الحقوق، جامعة النهدين ٢٠٠٦، ص ٣٣ .

(٣) د. منصور ابراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، مطبعة الشرق ، عمان ١٩٨٤، ص ١٢٠ .

(٤) د. محمد عصفور ، التأديب والعقاب في علاقات العمل ، عالم الكتب للنشر، القاهرة ١٩٧٢، ص ٢ .

(٥) د. شاب توما منصور، القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، الجزء الأول ، دار الطبع والنشر الأهلية ، بغداد ١٩٧١، ص ٣٦٦ .

التي توقع على موظفي الدرجة الثانية فما دونها تختلف عن العقوبات التي توقع على موظفي الدرجة الأولى فما فوقها (١).

وفي العراق كما هو الحال في مصر ، وعلى غرار أغلب التشريعات لم يعرف المشرع العراقي العقوبة الانضباطية بل اورد على سبيل الحصر مختلف العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظف العام وذلك في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل) فقد حدد العقوبات التي تفرض على الموظف المخالف في المادة (٨) وهي واردة على سبيل الحصر والتعداد (٢).

والعقوبة الانضباطية أيا كان التعريف الذي يطلق عليها تتمتاز بخصائص منها المرونة والمساس بمزايا الوظيفة المادية والمعنوية فهي لا تمس الموظف في شخصيته أو حريته أو امواله الخاصة ، بل تقع على مزايا الوظيفة فتحرمه من بعضها (٣).

كما قدم الفقه المصري بعض التعريفات للعقوبات التأديبية ولعل من أهم هذه التعريفات تعريف (د. محمد رفعت عبدالوهاب) بأنها (تلك الجزاءات التي توقعها سلطة التأديب المختصة على الموظفين مرتكبي المخالفات أو الجرائم التأديبية) (٤).

كما عرفت محكمة العدل الأردنية بأنها (ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة أو التعليمات أو القرارات المعمول بها في الخدمة المدنية) (١).

(١) د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي، دار المعارف للنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، ١٩٦٤ ، ص ٥٢٣.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص ٢١٢ .

(٣) د. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، (دراسة مقارنة) ، مطبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٦ ، ص ٣٢ .

(٤) د. عامر ابراهيم احمد الشمري، العقوبات الوظيفية ، ط ٢ ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية للنشر ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٣٨.

الفرع الثاني: التمييز بين العقوبة الانضباطية والجنائية واثره على شخصيتها

إن العلاقة بين العقوبة الانضباطية والجنائية قد اصبحت موضوعاً تقليدياً لا يمكن ان يغفله باحث يعالج موضوعاً انضباطياً وأهميته من الناحية العملية كبيرة؛ نظراً للعلاقات الوثيقة بين الأخطاء الجنائية والانضباطية والتأثير المتبادل بينهما لا سيما حين يعاقب المذنب جنائياً وانضباطياً عن الفعل ذاته^(٢).

ومن أجل الإلمام بهذا الموضوع من جميع الجوانب سنتطرق لأوجه الشبه بينهما من جهة ومن جهة أخرى نتطرق لأوجه الاختلاف بينهما وكالاتي:

تظهر أوجه الشبه بين العقوبتين في النواحي الآتية:

- (١) تتشابه العقوبتان من حيث خضوعهما لمبدأ الشرعية (لا عقوبة إلا بنص) .
- (٢) تتشابه العقوبتان من حيث كونهما عقوبتين شخصيتين ، فلا يمكن فرضهما إلا على من ارتكب الجريمة أو شارك فيها^(٣).
- (٣) إن كلا العقوبتين تقرران جزاءً رادعاً للمذنب وزاجراً لغيره ، كما أن العقوبتين لا يقصد بأي منهما التعويض^(٤).

(٤) إن فرض العقوبتين الجنائية والانضباطية يسند إلى سلطة الدولة ، فالعقوبة الجنائية تسند في فرضها إلى دستور الدولة الذي يعطيها حق فرض هذه العقوبة حماية

(١) د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٣ .

(٢) زيدان محمد ملا الجبوري ، مدى سريان مبدأ الشرعية الجزائية في النظام الانضباطي العراقي، رسالة ماجستير ، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٤ ، ص ٧٨ .

(٣) د. عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الاخرى ، ١٩٨٨ ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٢٣٣ .

(٤) زيدان محمد ملا الجبوري ، مدى سريان مبدأ الشرعية في المجال الانضباطي ، مصدر سابق ، ص ٧٩ .

- للأمن والنظام العام كذلك الحال بالنسبة للعقوبة الانضباطية التي تفرض استناداً إلى ما للسلطة الانضباطية من حق في ضبط الوظائف العامة .
- (٥) تتشابه العقوبتان من حيث خضوعهما لمبدأ وحدة العقوبة، أي عدم جواز فرض أكثر من عقوبة على الفعل نفسه .
- (٦) تتشابه العقوبتان من حيث خضوعهما لقاعدة عدم رجعية القوانين العقابية^(١) .
- أما أوجه الاختلاف بين العقوبتين الانضباطية والجنائية فهو كالآتي:
- (١) إن الهدف من العقوبة الانضباطية هو ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد في حين أن العقوبة الجنائية هدفها مكافحة الجريمة ، إذ أن غاية قانون العقوبات هو الدفاع عن النظام الاجتماعي^(٢) .
- (٢) من حيث الأشخاص يشترط لوقوع الجريمة التأديبية أن يكون الفعل المعاقب عليه قد ارتكبه موظف مرتبط بالإدارة برابطة وظيفية^(٣) .
- (٣) من حيث الأفعال المكونة للجريمة أن الجريمة التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر لذلك فهي لا تخضع لمبدأ لا جريمة إلا بنص وإنما محددها الاخلال بكرامة الوظيفة والخروج على مقتضيات الواجب ، وتقرير قيام الجريمة من عدمه خاضع لتقرير الإدارة ، أما الجريمة في المجال الجنائي فمحددة على سبيل الحصر .

(١) د. عبدالقادر الشبخلي ، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي (دراسة مقارنة) ، ط١، دار الفرقان ، عمان ، ١٩٨٣ ، ص١٢٩ .

(٢) د. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص٢١٣ .

(٣) د. مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، ط٣ ، جامعة دهوك ، ٢٠١٠ ، ص١٥٦-١٥٧ :

٤) لا تفرض العقوبة الجنائية إلا استناداً إلى حكم صادر من محكمة مختصة في حين تفرض السلطة الرئاسية أو مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) العقوبة الانضباطية^(١).

المطلب الثاني

مفهوم شخصية العقوبة الانضباطية

يقصد بهذا المبدأ أن تتحصر مسؤولية الموظف الانضباطية عن الواجبات والاعمال التي اخل بها نتيجة مسؤوليته عنها وعدم مسؤولية غيره ، او مسؤوليته عن اعمال غيره ، ان الاساس القانوني لهذا المبدأ يتواجد في مبدأ الشرعية كما ان اساسه الفلسفي والاخلاقي يتوفر في قيد استلزمته الضرورات والاعتبارات الاخلاقية فأوردته على حق ممارسة العقاب لذلك نلاحظ أن هذا المبدأ هو مبدأ مستمد فضلاً عن أن اساسه القانوني من ، الجوانب العملية والمنطقية ، ومن المعاني الفطرية للضمير والعقاب والعدالة^(٢).

وقد نص على هذا المبدأ أيضاً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وسبقته الشرعية الاسلامية السمحاء؛ لأن العدالة تتأذى من العقاب بغير شخص مرتكب الجريمة، إذ إنها تصيب الشخص المذنب أو المحكوم عليه وانه من الظلم والمجافاة ان تتعكس الاثار الضارة لها على غيره من الاشخاص^(٣).

وأيضاً أشارت عليه المادة (٧٨) من نظام العاملين المدنيين بالنظام المصري بموجب القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٧ إلا ان الاثر الضار للعقاب قد يمتد إلى اقرباء

(١) د. علي محمد بدير ود. عصام البر زنجي ود. مهدي السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، جامعة بغداد ، ١٩٨٣ ، ص ٣٥٢-٣٥٣.

(٢) د. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ، ص ١٢٨.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، ط ٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧٩ ، ص ٢٩٢ .

الجاني سواء من ناحية الاعتبار الادبي ام الاثر المادي للعقوبات المالية ، قطع الراتب أو الغرامة إلا ان ذلك لا يقلل من عمومية المبدأ وشموليته ذلك؛ لأن الامتداد في الاثار الضارة لا يعد استثناء حقيقياً وارد على المبدأ؛ لأن من الطبيعي ان يكون لكل عقوبة اثارها المباشرة وغير المباشرة ، لذلك نلاحظ أن (العميد ديكي) قد بين أساس تفريد العقوبات المعمول بها في القانون الجنائي وتطبيقها في العقاب الانضباطي حيث يتم بمقتضاها توقيع العقوبة على شخص الجاني في ضوء وضعه وظروفه الوظيفية والاجتماعية الخاصة ، وان يتم اختيار الجزاء الانضباطي بحيث يكون مجديا اكثر من غيره من الجزاءات في تقويم ذلك الشخص^(١).

أما الاستثناء الحقيقي الوارد على هذا المبدأ في القوانين الوظيفية المختلفة الاجنبية والعربية والعراقية هو عدم مسؤولية الموظف عن الخطأ المترتب على قيامه في حالة تنفيذ الأمر الصادر إليه من رؤسائه الذين يجب على الموظف طاعتهم عند توافر شروط معينه حددها القانون؛ لأن اعفاء الموظف من المسؤولية في هذا الصدد وتحميلها لمصدر القرار أو الأمر ، وقد اشترط المشرع العراقي ما يأتي لتنفيذ هذه الشروط^(٢):

- (١) قيام الموظف باكتشاف المخالفة أو عدم مشروعية الأمر الشفوي أو التحريري الصادر إليه .
- (٢) إن ينبه المرؤوس رئيسه كتابة على وجه المخالفة .
- (٣) إن لا يلتزم تنفيذ تلك الاوامر إلا إذا اكدها رئيسه وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها.

(١) د. خالد سمارة الزعبي ، القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن ، ط٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ١٩٩٨ ، ص٥٣.

(٢) انظر المادة (٣/٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

ومن أهم النتائج التي تترتب على شخصية العقوبة هي أن العقوبة لا تتصب إلا على شخص من ارتكب الجريمة أو ساهم فيها سواء في حياته أو حريته أو ماله فهي تلحق به وحده ولا توقع على غيره ولا يعد خروجاً عن شخصيتها في حالة كون العقوبة قد امتدت آثارها غير المباشرة إلى الغير ، فما دامت العقوبة لم يحكم بها على غير الجاني فهي شخصية قانوناً على الرغم من تلك الآثار التي تنتج عنها واقعياً ، فعلى سبيل المثال عقوبة السجن التي تفرض على الأب الذي يعيل افراد عائلته ، وإن كانت لا تلحق إلا بشخص هذا الأب ولكنها بطريقة غير مباشرة تلحق بأولاده ، إذ يفقدون بسجن أبيهم مورد رزقهم^(١).

وفي رأينا أن الأمر نفسه ينطبق بالنسبة للعقوبة الانضباطية، ففي حالة فرض عقوبة انضباطية على موظف وكان نوع العقوبة قطع الراتب أو انقاص الراتب صحيح أنها شخصية بالنسبة إلى الموظف ولكنها أيضاً بطريقة غير مباشرة ألحقت ضرراً بأفراد الأسرة كونها مست الراتب الشهري الذي يعد المورد الرئيسي لهم .

المبحث الثاني

تطبيقات المبدأ في المجال الانضباطي

إن العقوبات الانضباطية هي الجزاءات التي توقع على الموظف بسبب ارتكابه مخالفات أو أي إخلال بواجبات الوظيفة العامة ايجاباً أو سلباً وان القوانين حددت العقوبات الانضباطية بحق الموظف على سبيل الحصر وهي ذات طبيعة ادبية أو مالية أو مهنية ، هذا وان العقوبات الانضباطية تم تحديدها على سبيل الحصر في قانون انضباط موظفي الدولة حيث لا يمكن في أي حال من الأحوال فرض أية عقوبة ليست موجودة ضمن القانون؛ لما في ذلك من مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة ويجب ان

(١) د. علي حسين الخلف ود. سلطان عبدالقادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة، بدون سنة طبع ، ص ٤٠٩.

تتناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة من حيث الجسامة ، ومن اجل الاحاطة بالموضوع من جميع الجوانب سنقوم بتقسيم المبحث على مطلبين وكالاتي :

المطلب الأول

تطبيقات المبدأ في العقوبات الخفيفة

إن العقوبات الانضباطية الأربعة الأولى اقل في الاثر المالي والمنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وتتمثل العقوبات الخفيفة بما يلي .

(١) لفت النظر: وهي اولى العقوبات الانضباطية واخفها وتكون بأشعار الموظف تحريريا بنوع المخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي مستقبلا ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو العلاوة مدة ثلاثة اشهر^(١).

وفي قرار لمجلس شورى الدولة كانت نتيجة القرار: لدى التدقيق والمداولة وجد أن المعارض على الأمر الإداري المرقم(٧٢٨٧/١) في ٢٠١٢/٩/٩ والمتضمن فرض عقوبة لفت النظر بحق المعارض لإهماله أعمال وظيفته لعدم تأشيرته المتابعة على القضية المرقمة (٩٤ ق/٦/٢٠١١) وحيث ان المميز عليه المعارض بعنوان مبرمج اقدم ومسؤول شعبة المعلومات في مكتب تحقيق بابل ، وإن واجبه يقتصر على إدخال المعلومات الخاصة بالقضايا التي يتولاها المكتب في برنامج قاعدة المعلومات بعد تزويده بالمعلومات من المحقق المعني وفق استمارة معلومات معدة لهذا الغرض ، ومن ثم تحديث هذه المعلومات في ضوء ورود ورقة التحديث ، إذ ان عدم تحديث المعلومات الخاصة بالدعوى المذكورة اعلاه يعود لعدم ورود ورقة التحديث إلى شعبة المعلومات مما ينفي مسؤولية المعارض عن عدم تحديث المعلومات ، مما يجعل قرار فرض العقوبة غير صحيح ومخالف للقانون ، إذ أن محكمة قضاء الموظفين قضت

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

بالغاء الأمر المطعون فيه فيكون قرارها صحيحاً^(١)، ووفقاً للقانون قرر الحكم بتصديق القرار المميز وصدر القرار بالاتفاق وان المبدأ القانوني هو انه لا تفرض العقوبة على الموظف إلا عند ثبوت مسؤوليته عن المخالفة^(٢).

(٢) الانذار: وهي من العقوبات الانضباطية التي تقوم بفرضها السلطة الرئاسية ويكون بأشعار الموظف تحريماً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات الوظيفة مستقبلاً ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة (العلاوة) مدة ستة أشهر^(٣).

وفي فتوى لمجلس شوري الدولة بخصوص عقوبة الانذار كانت نتيجة القرار كالاتي: لدى التدقيق والمداولة وجد ان اللجنة التحقيقية التي اصدرت القرار بفرض عقوبة الانذار مؤلفة من أربعة اعضاء خلافاً للفقرة (اولا) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ والتي تشير إلى أن اللجنة التحقيقية تتألف من رئيس وعضوين ، وحيث ان العقوبة الانضباطية التي وجهت للمعتزضة بنيت على نتائج التحقيقات التي قامت بها اللجنة آنفة الذكر المشكّلة خلافاً للقانون ، وحيث أن القواعد الشكلية تعد من النظام العام وواجبة الاتباع ويترتب على عدم مراعاتها بطلان الاجراءات المتخذة خلافاً لذلك، وبالتالي فإن العقوبة الصادرة بحق المعتزضة تعد باطلة ، وتأسيساً على ما تقدم قرر بالاتفاق الحكم بإلغاء عقوبة الانذار الموجهة للمعتزضة^(٤).

(٣) قطع الراتب: يعد الخصم من الراتب الشهري بالنسبة للموظف من العقوبات الانضباطية التي تترتب عليها اثار مادية مباشرة ، إذ يتمثل في خصم جزء من

(١) قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لسنة ٢٠١٤ ، ص ، ٣٠٦

(٢) قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لسنة ٢٠١٤ ، ص ٣٠٦ .

(٣) الفقرة الرابعة من المادة الثانية من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٤) قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لسنة ٢٠٠٨ ، ص ، ٥٠٨ - ٥٠٩ .

الراتب الشهري الاسمي للموظف المخالف على الرغم من استحقاقه لهذا الراتب لكونه مباشر في العمل المسند اليه^(١).

وهي من أهم العقوبات التي أخذ بها المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وتكون هذه العقوبة بقطع القسط اليومي من راتب الموظف لفترة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت العقوبة ويترتب عليها تأخير الترفيع ، أو الزيادة (العلاوة)^(٢).

وكالآتي : أ) خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام

ب) شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب في حالة تجاوز فترة العقوبة خمسة ايام ولما كانت عقوبة قطع الراتب تتجسد بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لفترة لا تزيد عن عشرة ايام فقد اثير التساؤل حول ماهية الراتب الذي تنصب عليه العقوبة المذكورة فيستقطع منه ، وهل المقصود به الراتب الاسمي ام الراتب الكلي جانب من الفقه ذهب إلى القول بأن المقصود الراتب الكلي للموظف مع المخصصات والبدلات الاخرى من اجل ان يتحقق الاثر البالغ في الردع^(٣).

والبعض الآخر يرى بأن هذه العقوبة تتنافى مع مبدأ شخصه العقوبة وتحقيق العدالة ويفضل عدم ادراج العقوبات المالية ضمن قائمة العقوبات الانضباطية؛ لأن اثرها لا يقتصر على الموظف المخالف فحسب بل يمتد ليشمل افراد اسرته ومصدر دخله ورزقه كما ان هذه العقوبة قد تدفع الموظف إلى ارتكاب مخالفات اخرى ربما اخطر من قبلها وذلك لقلّة مصدر دخله والحاجة إلى المال لتعويض النقص فيلجا

(١) د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٥ ، ص ١٧٨ .

(٢) د. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الاثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٤٦ .

(٣) د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، مصدر سابق ، ص ٤٢ .

إلى الرشوة والاختلاس والاضرار بالمال العام مما يجعله لقمة سائغة بيد المفسدين والمتلاعبين بالمال العام^(١).

ونجد قرار خر لمجلس شوري الدولة بخصوص عقوبة قطع الراتب يقول فيه لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس شوري الدولة وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا ، ولدى عطف النظر على القرار المميز وجد ان المعترض يطعن بالأمر المرقم (٣١٦٥) في ١ / ٨ / ٢٠١٢ الصادر من المعترض عليه وزير النفط اضافة لوظيفته والمتضمن معاقبته بعقوبة قطع الراتب لمدة عشرة ايام لتقديمه معلومات غير صحيحة إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء وعدم اتباعه الطرق الأصولية في تقديم الشكوى ، وحيث ان محكمة قضاء الموظفين قررت رد الدعوى شكلا بسبب صدور الأمر الإداري المرقم (٤٠٧٨) في ١٨ / ١٠ / ٢٠١٢ في اثناء نظر الدعوى المتضمن جعل عقوبة قطع الراتب لمدة خمسة ايام بدلا من عشرة ايام وعدم قيام المعترض بالتظلم من هذا الأمر ضمن المدة القانونية مما استوجب رد الدعوى شكلا وحيث ان الأمر المعترض عليه المرقم (٣١٦٥) في ١ / ٨ / ٢٠١٢ قد استوفى الشكلية التي يتطلبها القانون من حيث النظم ضمن المدة القانونية واقامة الدعوى ضمن المدة القانونية ، وحيث ان محكمة قضاء الموظفين قد قبلت الدعوى بعد التحقيق من استيفائها الجوانب الشكلية وحيث ان الأمر الذي خفض مدة قطع الراتب إلى خمسة ايام انما جاء معدلا للأمر المعترض عليه ، وحيث ان التعديل صدر في اثناء نظر الدعوى ولم يغير المركز القانوني للمعترض ولا ينال من السبب الذي اعتمده في اقامة الدعوى؛ لأنه يطلب إلغاء العقوبة ولم يطلب تخفيضها ليكون التعديل محققا للغرض الذي من اجله اقيمت الدعوى ، وحيث كان على محكمة قضاء الموظفين ان تنظر في موضوع الدعوى وتناقش قانونية الأمر المعترض عليه وتبت في الدعوى وفق القانون ، وحيث ان المحكمة لم تتبع

(١) زيدان محمد ملا الجبوري ، مدى سريان مبدأ الشرعية في المجال الانضباطي ، مصدر سابق ،

وجهة النظر القانونية المتقدمة مما اخل بصحة القرار المميز ، لذا قرر نقض القرار المميز واعادة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين (١) .

لملاحظة ما تقدم والبت فيها في ضوء الأمر المعترض عليه بصيغته المعدلة والاحتفاظ بالرسم التمييزي للنتيجة ، وصدر القرار بالاتفاق وان المبدأ القانوني في هذا هو انه لا يعد تعديل الإدارة للأمر المعترض عليه مانعاً من الاستمرار بنظر الدعوى مالم يحقق الغرض من اقامة الدعوى (٢) .

لذلك لا يؤيد الباحث توجه المشرع العراقي بفرض العقوبات المالية كونها تتعارض مع مبدأ شخصية العقوبة؛ لأن اثرها لا يقتصر على الموظف فقط وانما يصيب عائلة الموظف كون الراتب هو الدخل الأساسي لأسرة الموظف في مواجهة متطلبات الحياة اليومية .

(٤) التوبيخ: تعد من العقوبات المهمة؛ لأن الادارة تلجأ إلى استخدامها في المخالفات الانضباطية التي يرتكبها الموظفين في محاولة لزجرهم ومنعهم من الاقدام عليها مستقبلا ، وتتمثل بأشعار الموظف تحريريا بنوع المخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرضٍ ، ويطلب منه عدم تكرار المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو العلاوة مدة سنة (٣) .

وهناك فتوى لمجلس شورى الدولة بخصوص عقوبة التوبيخ وكانت نتيجة القرار هي: بعد التدقيق والمداولة وجد أن عقوبة التوبيخ التي صدرت بحق المعترض قد صدرت دون تشكيل لجنة تحقيقية، وحيث أن فرض العقوبة وفقاً لأحكام الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ يكون بعد إجراء تحقيق إداري يسبق فرضها باعتبار ان ذلك التحقيق أحد ضمانات

(١) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ، ٢٠١٤ ، ص، ٢٧٧ .

(٢) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ، ٢٠١٤ ، ص، ٢٧٧ .

(٣) المادة (٨) فقرة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

التقاضي للموظف وحيث قد ثبت عدم اجراء تحقيق اداري مما يكون القرار مخالفا للقانون وحيث ان المحكمة قررت الغاء عقوبة التوبيخ المفروضة على المعارض لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز الرسم وتأسيسا على ما تقدم قرر بالاتفاق الحكم بإلغاء عقوبة التوبيخ الموجه للمعارض وان المبدأ القانوني في ذلك هو انه لا يجوز فرض العقوبة على الموظف دون تحقيق اداري^(١).

المطلب الثاني

تطبيقات المبدأ في العقوبات الجسيمة

إن مرجع هذه العقوبات والاشخاص الذين لهم صلاحية فرض هذه العقوبات قد بينها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وهذه العقوبات على اربعة انواع وكالاتي :

(١) انقاص الراتب: وهي من العقوبات المالية ، وقد اخذ بها قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ ورقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغين وكذلك نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل) وتتمثل بقطع جزء من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (١٠%) من راتب الموظف الشهري لمدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد عن سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر به الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب عليه تأخير الترفيع أو العلاوة مدة سنتين^(٢).

وعقوبة انقاص الراتب تتشابه مع عقوبة قطع الراتب في كونهما تنصبان على راتب الموظف ، إلا أن الأولى تشمل كلة اما الثانية انتقاص الراتب تشمل جزءاً منه

(١) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٤ ، ص ، ٢٥٧ .

(٢) المادة (٨) الفقرة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

وكنسبة مئوية كما انهما يختلفان في الاثر المترتب على التأخير في الترفيع أو العلاوة علما ان انقاص الراتب يشمل الراتب الاسمي للموظف دون المخصصات^(١).

(٢) تنزيل الدرجة: ويكون بأمر تحريري يشعر به الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة ما يأتي:

(أ) بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع ، تنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحة العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل اليها ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة^(٢).

(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 تاريخ العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة .

(ج) بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة^(٣).

ونجد قراراً آخر لمجلس شورى الدولة بخصوص عقوبة تنزيل الدرجة ومضمونه لدى التدقيق والمداولة وجد المجلس انه كان قد اصدر حكمه في الدعوى القاضي

(١) د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، مصدر سابق، ص ٤٦ .

(٢) د. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص ٢٤٧ .

(٣) المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

بإعادة المدعي إلى درجته وراتبه وعنوانه السابق مدير فني وقد نقض القرار المذكور بقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وقد تأسس النقض على لزوم تحقق المجلس من الوصف الوظيفي في وزارة النقل بتاريخ ترفيع المدعي يمكنه من التسكين في وظيفة مدير فني واتباعا للقرار التمييزي ابرز وكيل المدعي عليه الوصف الوظيفي لوزارة النقل وقد لاحظ المجلس ان الوصف المذكور يسمح بأشغال وظيفة مدير فني من الموظف حامل شهادة الإعدادية أو الدبلوم أو البكالوريوس أو الماجستير وحيث ان المدعي حاصل على شهادة الإعدادية وانه ترفع إلى وظيفة مدير منذ عام ١٩٩٤ وبذلك تكون شروط الترفيع إلى وظيفة مدير فني متوافره فيه وان ترفيعه يتفق وحكم القانون ، لذلك قرر المجلس بالاتفاق الحكم بإعادة المدعي إلى عنوانه ودرجته السابقة مدير فني وتحميل المدعي عليهما المصاريف^(١) .

(٣) الفصل: ويكون بنتحية الموظف من الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه وكالاتي .

(أ) مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بأحدهما لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلا يستوجب معاقبته بإحداها ، التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الدرجة.

(ب) مدة بقاءه في السجن إذا حكم بالحبس أو بالسجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم ، وتعد مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد^(٢) .

وفي حكم لمجلس شورى الدولة بخصوص عقوبة الفصل كان مضمون القرار: لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا فقد وجد ان الطعن التمييزي مقدم

(١) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١١ ، ص ٢٩٣ .

(٢) المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك ان المعارض يعترض على الأمر الوزارى المرقم (٢٣٩٤) في ٢٨ / ٣ / ٢٠١١ المتضمن فصله من الوظيفة طيلة بقاءه في السجن وحيث ان المعارض كان قد صدر عليه الحكم من محكمة الجنايات المركزية في بغداد الهيئة الثانية بالسجن لمدة ست سنوات ، ثم قررت اللجنة القضائية للنظر في قضايا الموقوفين في الكرخ بقرارها المرقم (١٥٧٤) في ٢٧ / ٤ / ٢٠٠٨ شموله بقانون العفو العام رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٨ وقد بقي المعارض في السجن للفترة من ٢٣ / ٣ / ٢٠٠٧ ولغاية ٢٣ / ٣ / ٢٠١٠ وحيث ان الفقرة سابعا من المادة ٨ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ قضت بمعاقبة الموظف بعقوبة الفصل طيلة مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخله بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم عليه واعتبار مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ، وان الفقرة (١) من المادة (١٥٣) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ نصت على ان (العفو العام يصدر بقانون ويترتب عليه انقضاء الدعوى ومحو حكم الإدانة الذي يكن قد صدر فيها ، وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية ولا يكون له اثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات مالم ينص قانون العفو العام على غير ذلك فيكون قرار فصل المعارض من الوظيفة طيلة مدة بقاءه في السجن قرار صحيح وموافق للقانون ، وحيث ان محكمة قضاء الموظفين قد التزمت بوجهة النظر القانونية هذه وقررت رد دعوى المعارض فيكون قرارها صحيح وموافق للقانون لذا قرر بالاتفاق الحكم بتصديق الحكم المميز ورد الطعن التمييزي وتحميل المميز الرسم التمييزي وصدر القرار بالاتفاق، وان المبدأ القانوني في ذلك هو لا يكون لقانون العفو العام اثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات مالم ينص القانون على ذلك^(١) .

(١) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٤ ، ص ٢٧٢-٢٧٣ .

٤) العزل: تعد عقوبة العزل من اشد العقوبات الانضباطية وأخطرها على الموظف ، اذ يترتب على توقيعها انتهاء علاقة الموظف بالإدارة^(١).

وقد اخذ بها قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على أساس أنها تقوم على ترحيل الموظف عن وظيفته نهائيا ولا تجوز اعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام^(٢).

وهذه العقوبة تفرض في حالات حددها المشرع على سبيل الحصر مما يتطلب التقيد بها وهذه الحالات هي:

(١) إذا ثبت ارتكاب الموظف فعلا خطيرا يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرا بالمصلحة العامة ، وهو امر تقديري يختلف من قضية لأخرى حيث ان للإدارة سلطة تقدير خطورة الافعال التي يرتكبها الموظف وتبرر عزله من الوظيفة على ان يخضع تقديرها هذا لرقابة القضاء.

(٢) إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية ويشترط لذلك شرطان:

(أ) ان يرتكب الموظف جنائية وفقاً لأحكام المادة (٢٥) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل كأن يرتكب جريمة معاقب عليها بالعقوبات الآتية: الاعدام ، السجن المؤبد ، السجن اكثر من خمس سنوات إلى عشر سنوات^(٣).

(ب) أن تكون الجريمة التي ارتكبها الموظف ناشئة عن وظيفته أو ارتباطها بصفته الرسمية كجريمة الاختلاس ، الرشوة ، أو التزوير ، اما إذا كانت الجريمة المعاقب عليها جنحة أو مخالفة فلا يعاقب بالعزل ان لم تكن من الجرائم الماسة بالشرف ،

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٢٨ .

(٢) المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) ، لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣) زيدان محمد ملا الجبوري ، مدى سريان مبدأ الشرعية في المجال الانضباطي ، مصدر سابق ، ص ٩٢ .

حيث تعد مانعا من اعادة التعيين بالوظيفة طبقا لاحكام المادة سابقاً الفقرة (٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) إذا عوقب الموظف بالفصل ثم اعيد توظيفه فأرتكب فعلا يستوجب الفصل مرة ثانية ، لما يعدها المشرع قرينة على عدم صلاحية الموظف للعمل الوظيفي كونه ارتكب افعالا تبرر للإدارة فرض عقوبة الفصل إلا انه لم يرتدع فعاد وارتكب افعالا خطيرة تبرر فرض العقوبة ذاتها عليه عندئذ اجاز القانون للإدارة ان تقرر عزله من الوظيفة العامة لعدم صلاحيته للعمل الوظيفي^(١).

(٤) العزل من الوظيفة كعقوبة تبعية: تضمن قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٨ لسنة ١٩٩٣ اقرار عقوبة عزل الموظف من الوظيفة العامة بحكم القانون كعقوبة تبعية تفرض على الموظف لمجرد الحكم عليه بحكم قضائي بات بعقوبة من العقوبات الجزائية عن جريمة الرشوة أو الاختلاس ، أو السرقة ، مع عدم جواز اعادة تعيينه في دوائر الدولة^(٢).

وقد اختلف الفقه في التسليم بالعقوبة المذكورة فمنهم من أيدها ومنهم من وجه سهام النقد اليها كونها غير انسانية تتضمن مصادرة لحق العمل وحق تولي الوظائف العامة مجددا ، بينما يرى جانب آخر من الفقه أن هذه العقوبة تطهير للجهاز الإداري من الفاسدين من خلال عزل من لا يصلح للوظيفة^(٣).

ونجد قرار اخر لمجلس شورى الدولة بخصوص عقوبة العزل ومضمونة ، لدى التدقيق والمداولة وجد المجلس ان اللجنة التحقيقية التي اصدرت القرار بفرض عقوبة العزل بحق المعترض تتألف من رئيس وثلاثة أعضاء وقد لاحظ المجلس ان تشكيل اللجنة التحقيقية مخالف للقانون ذلك كون المشرع حدد عدد الاعضاء الذين تشكل منهم

(١) زيدان محمد ملا الجبوري ، مدى سريان مبدأ الشرعية في المجال الانضباطي ، مصدر سابق ، ص ٩٣ .

(٢) زيدان محمد ملا الجبوري ، مصدر سابق ، ص ٩٤ .

(٣) د. منصور ابراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف ، مصدر سابق ، ص ١٨٢ .

اللجنة التحقيقية التي تتولى التحقيق مع الموظف من اسند إليه من مخالفات، وهذا التحديد التشريعي لعدد اعضاء اللجنة تحديد امر فلا يجوز النقص فيه أو الزيادة فيه وبناء على ذلك فإنه يبطل تشكيل كل لجنة تتكون من عدد يقل أو يزيد عما حدده القانون لما تقدم قرر المجلس بالاتفاق الحكم بإلغاء الأمر الوزاري المرقم (٤٤٥) بالعدد (١ / ٩ / ٢٨٤٨٧) الصادر في ٢٩ / ٧ / ٢٠٠٩ لمخالفته الاجراءات الشكلية المنصوص عليها في القانون^(١).



(١) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١١ ، ص ٢٩٤-٢٩٥ .

الخاتمة

تناولنا في هذا البحث جانباً مهماً من الجوانب المتعلقة بالوظيفة العامة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية بل هي ما تشكل الخطر الذي يمكن ان يداهمه في اي لحظة إذا ما ارتكب ما يوجب ذلك، ويظهر هذا من خلال التعامل مع الموظفين العاملين في المرافق العامة للدولة ، وتوصلنا في النهاية إلى جملة من النتائج والتوصيات وكالاتي:

أولاً: الاستنتاجات

- ١- إن العقوبة لا تنصب إلا على شخص من ارتكب الجريمة أو ساهم فيها سواء في حياته ام حريته ام ماله فهي تلحق به وحده ولا توقع على غيره .
- ٢- إن الأساس القانوني لمبدأ شخصيه العقوبة يتواجد في مبدأ الشرعية كما ان اساسه الفلسفي والاخلاقي يتوفر في قيد استلزمته الضرورات والاعتبارات الاخلاقية فأوردته على حق ممارسة العقاب لذلك نلاحظ أن هذا المبدأ هو مبدأ مستمد .
- ٣- اختلفت التشريعات المقارنة في وضع تعريف أو مفهوم محدد للعقوبة الانضباطية.
- ٤- يجب أن يكون الهدف والغاية من فرض العقوبة الانضباطية هو الزجر والردع من اجل المحافظة على سير المرفق العام بانتظام واضطراد لا ان تكون بقصد الانتقام واساءة استعمال السلطة .
- ٥- يجب أن تلتزم السلطة الانضباطية بفرض العقوبة التي نص عليها المشرع ولا تحيد عن مبدأ الشرعية ، كما عليها أن لا توقع على الموظف اكثر من عقوبة في وقت واحد في المخالفة ، نفسها وان تراعي التناسب بين المخالفة والجزاء وتحقيق مبدأ المساواة حال ايقاع العقوبات بما يحقق العدالة بين الموظفين .

ثانياً: التوصيات:

١- حث الدول التي تنص في دساتيرها على مبدأ شخصية العقوبة على أن تنفذ هذا المبدأ على أرض الواقع ، فالنص وحده لا يكفي بل لا بد من أن تأتي سائر القوانين منسجمة مع هذا المبدأ وأن يتم تحقيق مبدأ شخصية العقوبة في الأحكام القضائية.

٢- إن العقوبة الانضباطية هي جزاء أدبي ومادي يجب أن تلحق الموظف في وضعه الوظيفي ولا يجوز أن تتعدى آثارها إلى حريته وأمواله الخاصة أو أفراد أسرته؛ لذا يجب إعادة النظر في العقوبات المالية وهي قطع الراتب ، وانقاص الراتب وإيجاد عقوبة بديلة عنهما؛ لأن آثارهما تصل إلى أفراد أسرة الموظف وهذا يتعارض مع مبدأ شخصية العقوبة .

المصادر

أولاً: الكتب

- ١- د. خالد سمارة الزعبي ، القانون الإداري وتطبيقاته في الاردن ، ط ٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨ .
- ٢- د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري، ط ٢، دار الفكر العربي
- ٣- د. شاب توما منصور ، القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، الجزء الأول ، دار الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٧١ .
- ٤- د. عامر ابراهيم احمد الشمري ، العقوبات الوظيفية ، ط ٣ ، مكتبة زين الحقوقية والادبية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠١١ .
- ٥- د. عبدالقادر الشخلي ، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي (دراسة مقارنة) ، ط ١، دار الفرقان للنشر ، عمان، ١٩٨٣ .
- ٦- د. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، موسوعة القوانين العراقية للنشر ، بغداد، ٢٠١٠ .
- ٧- د. عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، ١٩٨٨ ، دار النهضة ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
- ٨- د. علي حسين خلف ود. سلطان عبدالقادر الشاوي ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، بدون سنة طبع.
- ٩- د. علي خطار شطناوي ، مبادئ القانون الإداري الاردني(الكتاب الثالث) ، منشورات الجامعة الأردنية ، عمان، ١٩٩٣ .
- ١٠- د. علي محمد بدير ود. عصام البر زنجي ود. مهدي السلامي ، مبادئ القانون الإداري ، جامعة بغداد، ١٩٨٣ .
- ١١- د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين، ٢٠٠٦ .
- ١٢- د. مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، ط ٣، جامعة دهوك ، ٢٠١٠ .

- ١٣- د. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل، ٢٠٠٩ .
- ١٤- د. محمد عصفور ، التأديب والعقاب في علاقات العامل ، عالم الكتاب للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٧٢ .
- ١٥- د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري ، ١٩٦٤ ، دار المعارف للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٦٤ .
- ١٦- د. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها (دراسة مقارنة)، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٦ .
- ١٧- د. منصور ابراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، مطبعة الشرق ، عمان ، ١٩٨٤ .
- ١٨- د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠٠٥ .
- ١٩- د. نوفان عقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠٠٧ .
- للنشر ، القاهرة ، ١٩٧٩ .

ثانياً: الرسائل الجامعية :

- زيدان محمد ملا الجبوري ، مدى سريان مبدأ الشرعية الجزائية في النظام الانضباطي ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٤ .

ثالثاً: القوانين :

- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

رابعاً : قرارات مجلس شورى الدولة

- ١- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٤ .
- ٢- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١١ .
- ٣- قرارات مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠٠٨ .

الملخص:

تعد الوظيفة العامة من المواضيع المهمة في القانون الإداري كونها وسيلة من وسائل الإدارة العامة ، والتي تباشر مهامها وأنشطتها بواسطة أشخاص طبيعيين يمثلونها ويعملون لحسابها وقد نظمت مراكز هؤلاء الأشخاص القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة .

وإذا أردنا معرفة مدى مشروعية الأعمال الصادرة من الموظف لرجعنا إلى قانون العقوبات الذي يعمل بقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) ، أما ما يصدر عنه من أخطاء وظيفية فلا يحصرها النص القانوني المنظم للوظيفة العامة ، وإنما يرجع أمرها إلى الهيئات المعنية التي تحدد الأعمال المخلة بواجبات الوظيفة العامة أو المخالفة للنظام العام تحت رقابة القضاء الإداري ويتم تطبيق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على جميع المخالفات التي تصدر من الموظف حسب جسامه الفعل الذي يصدر عن الموظف .

وإن من أهم النتائج التي تترتب على شخصية العقوبة هي ان العقوبة لا تصيب إلا شخص من ارتكب الجريمة أو ساهم فيها سواء في حياته ام حريته ام ماله فهي تلحق به وحده ولا توقع على غيره.

كما وتتشابه العقوبة الجنائية مع العقوبة الانضباطية من حيث خضوعهما لمبدأ الشرعية لا عقوبة إلا بنص كما تتشابهان من حيث كونهما عقوبتين شخصيتين ، فلا يمكن فرضهما إلا على من ارتكب الجريمة أو شارك فيها.

ABSTRACT :

The public employment is an important subject in administrative law as a mean of public administration, which carries out its functions and activities by natural persons who represent and work for it. The centers of these persons have organized laws and regulations related to the public service .

If we want to know the legality of the employee's work, we refer to the Penal Law, which operates on the basis of "no crime or penalty except by text". The resulting functional errors are not confined to the legal text governing the public office, but rather to the competent bodies that determine the infringing acts The duties of public office or in violation of public order under the supervision of the administrative judiciary. The Law of Discipline of State Employees and Public Sector No. (14) of 1991 is applied to all violations issued by the employee according to the gravity of the act issued by the employee .

And that one of the most important consequences of the personality of the punishment is that the punishment does not affect only the person who committed the crime or contributed to it, whether in his life or freedom or money is attached to him alone and not signed on others .

The punishment is similar to the disciplinary punishment in terms of the principle of legality, not punishment in terms of text, as they are similar in terms of personal punishment, they can be imposed only on those who committed or participated in the crime.