



كلية القانون
College of Law

Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>

Individualization of disciplinary punishment in Iraqi legislation

A comparative study

Assistant Professor .Dr. Dr.Fawwaz Khalaf Dhahir

College of Law, Tikrit University, Salahaddin, Iraq

fawazkhalaf19@yahoo.com

The researcher. Harith Ahmaed Sajir

College of Law, Tikrit University, Salahaddin, Iraq

harithahmedsajir@gmail.com

Article info.

Article history:

- Received 14 April 2022
- Accepted 29 May 2022
- Available online 1 December 2024

Keywords:

- System
- individualization
- penalties
- discipline
- legislation.

Abstract The system of individualizing punishment in general, and disciplinary in particular, is one of the topics that the regulations governing the behavior of state employees' discipline began to take up, as it is one of the requirements of justice that is supposed to be available when imposing penalties on violators, in a way that takes into account the circumstances of the circumstances surrounding or accompanying the employee when he committed it The act requiring the penalty, which may differ from other persons or employees who committed the same act, whether by tightening the penalty on it, or reducing it, according to those circumstances, by granting the authority competent to impose the penalty, or the competent judicial authority, to take these issues into consideration, and to single out each Punishment according to that case, or those circumstances.

تفريد العقوبة الانضباطية في التشريع العراقي

دراسة مقارنة

أ.م.د. فواز خلف ظاهر

كلية القانون، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

fawazkhalaf19@yahoo.com

الباحث. حارث أحمد ساجر

كلية القانون، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

harithahmedsajir@gmail.com

الخلاصة: يعد نظام تفريد العقوبة بشكل عام، والانضباطية بصفة خاصة من المواضيع التي بدأت تأخذها بها الأنظمة التي تحكم سلوك انضباط موظفي الدولة، كونها تعد من مقتضيات العدالة التي يفترض توافرها عند توقيع العقوبات على المخالفين، بالشكل الذي يراعي الظروف والملابسات التي أحاطت أو رافقت الموظف عند ارتكابه الفعل الموجب للعقوبة، والتي قد تختلف عن غيره من الأشخاص أو الموظفين ارتكبوا ذات الفعل، سواء بتشديد العقوبة عليه، أو بتخفيفها، طبقاً لتلك الظروف، عن طريق منح السلطة المختصة بتوقيع العقوبة، أو جهة القضاء المختص، أخذ تلك المسائل بعين الاعتبار، وإفراد كل عقوبة وفقاً لمقتضى ذلك الحال، أو تلك الظروف.	معلومات البحث :
© ٢٠٢٣، كلية القانون، جامعة تكريت	تواريخ البحث: - الاستلام : ١٤ / نيسان / ٢٠٢٢ - القبول : ٢٩ / أيار / ٢٠٢٢ - النشر المباشر : ١ / كانون الاول / ٢٠٢٤
	الكلمات المفتاحية : - نظام - تفريد - عقوبات - انضباط - تشريع

المقدمة: تقتضي قواعد العدالة عند توقيع العقوبات في مختلف القوانين العقابية، ومنها القوانين التي

تحكم سلوك انضباط الموظفين في دوائر الدولة، مراعاة الظروف الشخصية والملابسات التي أدت بالموظف أو الشخص ارتكاب الفعل الذي يوجب فرض العقوبة عليه، مما يتطلب أخذها بنظر الاعتبار عند توقيع العقوبة عليه، أما بتشديد العقوبة عليه، أو بتخفيفها حسبما ما تقتضيه تلك الظروف، وهذا الأمر يعرف أو يطلق عليه تسمية تفريد العقوبة.

وإذا كان نظام تفريد العقوبة قد نشأ في نطاق القانون الجزائي، فإن ذلك لا يعني عدم إمكانية إعمال هذا النظام في القوانين والأنظمة الانضباطية التي تحكم سلوك الموظفين العموميين كونها تقترب أو تتشابه مع القوانين الجزائية، مع بعض الاختلافات البسيطة أو الجزئية، وإن قواعد توقيع العقوبة وأهدافها هي الأخرى تتشابه.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث من خلال الدور الذي يمكن أن يؤديه نظام تفريد العقوبة في تحقيق الحد الأدنى من العدالة والإنصاف عند توقيع العقوبة على الموظف المخالف في ظل الأنظمة الانضباطية، من خلال أخذ الظروف والملابسات التي أحاطت بالموظف عند ارتكابه الفعل الموجب للعقاب بنظر الاعتبار، وأن على سلطة توقيع العقوبة أن تشدد تلك العقوبة، أو تخففها بحسب مقتضى تلك الظروف.

مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في محاولة الإجابة عن بعض التساؤلات علّ أهمها: ما المقصود بتفريد العقوبة الانضباطية؟ وهل يمكن إعمال أو تطبيق هذا النظام في القوانين الانضباطية؟ وما مدى إمكانية تطبيقه عند فرض العقوبة الانضباطية على الموظفين؟ وهل يؤثر على مسألة تشديد تخفيف العقوبة على الموظف إسوة بما هو سائد في القوانين الجزائية؟

منهج البحث: من أجل الإجابة عن مشكلة البحث والتساؤلات التي تم طرحها فإننا سنعمد إلى اتباع المنهج التحليلي القائم على تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية ذات الصلة بهذا الموضوع بالمقارنة مع كل من فرنسا ومصر.

خطة البحث: ووفقاً لما تم ذكره، وفي سبيل الإجابة عن التساؤلات التي تم طرحها آنفاً، فإننا سنقسم خطة البحث على مبحثين، سنتناول في الأول ماهية تفريد العقوبة الانضباطية وفي الثاني سنتحدث فيه عن الآثار المترتبة على تفريد العقوبة الانضباطية، وكما يلي:

المبحث الأول

ماهية تفريد العقوبة الانضباطية ونشأتها

تعد أساليب وقواعد فرض العقوبات بشكل عام والانضباطية منها بشكل خاصة، من المسائل القابلة للتغيير والتطوير، ويظهر ذلك جليا في موضوع العقوبات الجزائية والانضباطية، بالشكل الذي يؤدي مراعاة ظروف وملابسات ارتكابها بما يمنح السلطة المختصة بتوقيعها تحديد مدى جسامة العقوبة تخفيفاً وتشديداً طبقاً لتلك الظروف، وإفراد كل عقوبة على الشخص حسبما تقتضيه أو تفرضه تلك الوقائع، بما يحقق العدالة في هذا النطاق، وذلك لاختلاف تلك الظروف التي ربما دفعته لارتكاب ذلك الفعل أو المخالفة عن شخص آخر، وفي هذا المبحث سنحاول بيان مفهوم تفريد العقوبة الانضباطية، ثم نتناول التطور التاريخي لنشأتها، وذلك بتقسيم هذا المبحث على مطلبين، الأول للحديث عن مفهوم تفريد العقوبة الانضباطية، والثاني، للحديث عن التطور التاريخي لنشأتها، وكما يلي:

المطلب الأول

مفهوم تفريد العقوبة

من المتفق عليه في ظل السياسة الجنائية في الوقت الحاضر، من أنها تقوم على نظام تنوع العقوبات، بالشكل يحقق نوعاً من التناسب بين نوع أو جسامة الجريمة أو المخالفة، مع نوع العقوبة التي تفرض عليه طبقاً لذلك، هذا من جانب، ومن جانب آخر لا بد من أخذ ظروف وأوضاع التي رافقت ارتكاب الموظف للمخالفة بنظر الاعتبار، بسبب عدم تشابه الظروف بين الأفراد، مما يتطلب تفريد كل عقوبة بحسب تلك الظروف والأوضاع، كما أن تفريد العقوبة يتخذ اشكلاً وصوراً متعددة وفقاً لأثرها وارتباطها بالعقوبة المفروضة، وفي هذا المطلب سنبين التعريف بنظام تفريد العقوبة، ومن ثم نبين أنواع تفريد العقوبة، وذلك بتقسيم هذا المطلب على فرعين وكما يلي:

الفرع الأول

تعريف تفريد العقوبة الانضباطية

إن تعريف تفريد العقوبة الانضباطية، يتطلب بيان مفهومها من الناحية اللغوية، ومن بيان مفهومها من الناحية الاصطلاحية، وهو ما سنبيّنه في الآتي:

أولاً: مفهوم التفريد لغة: التفريد في اللغة، يأتي من مصدر الفعل الثلاثي المزيد فرد يفرد تفريداً، وأصله الصحيح الفاء والراء والذال يدل على وحدة، ومنه الفرد وهو الوتر، والجمع أفراد وفرادى على غير قياس كأنه جمع فردان، والفرد في صفات الله تعالى الواحد الأحد الذي لا نظير له ولا مثل ولا ثاني^(١)، وعليه

(١) ينظر محمد بن منظور : لسان العرب، ج ١، ط ٣، دار صادر، بيروت، ١٩٩٣، ص ٦١٩.

يتضح المعنى الذي تعنيه المفردة اللغوية للتفريد، وهو الوحدة والانفراد والتخصص والتعيين، إذ كلها تدل على التفريد للشخص وتخصيصه بشيء دون الغير مثله (١).

ثانياً: تفريد العقوبة اصطلاحاً: يتطلب بيان مفهوم التفريد من الناحية الاصطلاحية، أن نبينه من خلال التشريع، ومن ثم فقهاً، ونتطرق أخيراً إلى تعريف القضاء، وكما يلي:

١. التعريف التشريعي للتفريد : أن التعريف التشريعي يتطلب الرجوع إلى القوانين العقابية ذات الصلة بهذا الموضوع، والاطلاع على التعريفات الواردة فيها، وعند عودتنا إلى تلك التشريعات سواء في العراق أو الدول المقارنة، فإننا لم نجد تعريفاً لهذا المفهوم.

٢. التعريف الفقهي للتفريد: أما من جانب الفقه فيعرف جانب من الفقه التفريد بأنه " هو ملائمة العقوبة لظروف المجرم، في تكوينه الجسدي أو النفسي أو الاجتماعي، وحالته قبل أو عند، أو بعد ارتكاب الجرم، وطريقة ارتكاب الفعل المجرم، واستخدامه للوسائل في ارتكابها، والأضرار التي أصابت المجتمع، أو المجني عليه نتيجة الجريمة المرتكبة، والدافع لارتكاب الجريمة" (٢)، في حين عرفه جانب آخر من الفقه بأنه " مراعاة القانون في تحديده للجزاء أو العقاب، وتناسبه مع الجريمة كفعل ومع المجرم كفاعل، أي يقيسه حسب خصوصية الفعل من حيث دلالاته السببية ودلالاته الكشفية، وخصوصية المجرم من حيث خطورته الإجرامية ومداه ونوعها، أي تنوعه بحسب جسامة كل جريمة من الجرائم المختلفة، وبحسب خطورة كل جريمة ومجرم في الجريمة الواحدة" (٣)، وكذلك عرفه البعض بأنه عماد السياسة الجنائية الحديثة، إذ تقوم هذه السياسة على نظام التنوع في العقوبات، بما ويتلائم جسامة الجريمة المرتكبة من جهة، ومدى خطورة الجناة من جهة ثانية، وهذا ما يسمى بنظام تفريد العقوبة (٤).

أما بالنسبة لفقهاء الشريعة الإسلامية، فإن لم يكن التفريد معروفاً لدى فقهاء المسلمين الأوائل، على الرغم من أن الشريعة الإسلامية تراعي الظروف التي المت الجاني من جميع النواحي، فقد عرفها جانب من الفقه الإسلامي، مبدأً بأنه، أي إصدار العقوبة الملائمة لكل شخص على حده حسب ما يلائمه ويزجره، ففكرة السلطة التقديرية للقاضي تتحقق ويواكب التطور (٥).

٣. التعريف القضائي للتفريد: أما بالنسبة لتعريف القضاء سواء بالنسبة للقضاء الإداري أو الجنائي، فالقضاء العراقي قد أشار إلى هذا المبدأ من خلال الأحكام الصادرة عنه، فقد ورد عن محكمة

(١) باقر جواد شمس الدين البريفكاني: التأصيل الشرعي لمبدأ تفريد العقوبة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإسلامية، م ١٢، ع ٥٠، ٢٠١٢، ص ٢٣٩.

(٢) المصدر نفسه، ص ٢٣٩.

(٣) محمد العايب: تفريد العقوبة الجزائية بين الفقه والتشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإسلامية جامعة باتنة ١، الجزائر، ٢٠١٦، ص ١٢-١٣.

(٤) عبدالقادر عدو : مبادئ قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، دار هومة، الجزائر، ٢٠١٠، ص ٣٣٤. وكذلك د. وهبة بن مصطفى الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، ط ٤، دار الفكر، سورية، ص ٥٩١.

(٥) نقلاً عن : باقر جواد، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

التمييز الاتحادي، في أحد أحكامها، إذ جاء فيه " ... أما بشأن العقوبة المقضي بها على المدان وهي الإعدام شنقا حتى الموت فتجد أكثرية الهيئة انه جاءت شديدة ولا تتناسب فظروف الجريمة لوجود ظروف فيها منها تخص الجريمة، منها تجيز استعمال الرأفة بحق المتهم... " (١).

أما في مصر بالقضاء لم يترك هذا المجال، إذ أصدرت محكمة النقض المصرية عدة قرارات ومنها قرارها المرقم (س٧ق٢٢٠) أعطت فيها السلطة التقديرية للقاضي في موضوع تفريد العقوبة، ومن هذه القرارات هي ما جاء فيه " إن تقدير العقوبة في الحدود المقررة بالقانون للجريمة، وإعمال الظروف التي تراها محكمة الموضوع مشددة أو مخففة هو ما يدخل في سلطتها الموضوعية، وهي غير مكلفة ببيان الأسباب التي أوقعت من أجلها العقوبة بالقدر الذي رأته " (٢).

الفرع الثاني

أنواع التفريد

تفريد العقوبة سواء في القوانين الجزائية، أو القوانين المنظمة لسلوك الموظفين العموميين، ليست على نوع واحد، بل أنها تنقسم إلى عدة أنواع، وهي كما يلي:

أولاً: التفريد التشريعي: كما هو معلوم أن العقوبات في نطاق القانون الجنائي يحكمها مبدأ ((لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص))، أي يمنحه خياراً محدداً، أما في الأنظمة الانضباطية، فإن مبدأ ((لا عقوبة إلا بنص)) هو الذي يحكم نطاق العقوبات الانضباطية، إذ أعطى المشرع السلطات المختصة بفرض العقوبة الانضباطية، تقدير العقوبة طبقاً لنوع المخالفة المرتكبة، وذلك لكون المشرع لم يحدد المخالفات، وإنما اكتفى بتحديد العقوبات، وأعطى سلطة تقديرية للأدرة في تحديد العقوبة للمخالفة المعينة وهو ما يمنحها صلاحية أكثر في مبدأ تفريد العقوبة لتجعل العقوبة أكثر ملائمة (٣)، ويعرف التفريد التشريعي من بعض الفقه الجنائي بأنه "التفريد الذي يتبناه المشرع ذاته وذلك لجعل العقوبة جزاء متلائماً مع الخطورة المادية للجريمة من ناحية بما تتضمنه الجريمة من خطراً على المجتمع، وهو ما يمكن أن يحدث ضرراً على الظروف الشخصية للجاني التي مكنته من توقعها أو التنبؤ بها وقت تحديده للجريمة والعقوبة" (٤)، وبشأن هذا النوع من التفريد كتب الأستاذ (salilles) قائلاً " أن التفريد التشريعي هو عبارة عن تفريد مجازي في واقع الحال وذلك لان المشرع ليس بمقدوره أن يعرف الأفراد الذين سيقدمون على ارتكاب

(١) قرار محكمة التمييز الاتحادية ذي الرقم ٧٥ هيئة عامة لسنة ٢٠٠٨ . نقلاً عن : عمر رحيم جدوع: الأساس الفلسفي لتفريد العقوبة قضائياً، مجلة رسالة الحقوق جامعة المثنى، ٣ع، العراق، ٢٠١٩، ٣٤٧.

(٢) نقلاً عن: مدحت الدبيسي: سلطة القاضي الجنائي في تفريد العقوبة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٤.

(٣) افتخار رشيد خليل: تفريد العقوبة الانضباطية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية جامعة كركوك كلية القانون والعلوم السياسية، مج ٥، ع ١٨، ٢٠١٦، ص ٦٥٣.

(٤) هند بورنان، مصدر سابق، ص ٧-٨ .

الجريمة حتى يتمكن من تحديد عقوبة ملائمة لكل منهم شخصياً، فمهمته هنا اقتصر على تحديد العقوبات وتخصيصها للأصناف المتعددة من الجرائم^(١).

ثانياً: التفريد القضائي: وهو التفريد الذي يقوم به القاضي عند نظر الدعوى، ويقصد به الملائمة بين ظروف المتهم الشخصية الموضوعية للجريمة هذه من جهة وبين ما تنص عليه القوانين من عقوبات وتدابير من جهة أخرى مع مراعاة الحدود القانونية لسلطة القاضي التقديرية^(٢)، ويعد هذا النوع من أهم وأخطر أنواع التفريد العقابي، لأنه يجعل القاضي أمام أمرين، أولهما اختيار نوع العقوبة، وثانيهما يختص بمدة العقوبة^(٣)، وعرف جانب من الفقه التفريد القضائي بأنه جعل العقوبة ملائمة للظروف الشخصية للمجرم، بما يتعلق في التكوين النفسي والجسمي والاجتماعي، وحالة المجرم قبل وبعد ارتكاب الفعل المجرم، وأسلوبه في ارتكاب الجريمة، واستعماله للوسائل في تنفيذ الجريمة، والأضرار التي أصابت المجني عليه، أو المجتمع بسبب الجريمة، والهدف من ارتكابه للجريمة^(٤).

ومن خلال التعاريف السابقة يتبين أن لتفريد القضائي يتألف من عدة عناصر وهي:

١. العناصر الموضوعية: وهي التي يقصد بها الماديات المكونة للجريمة، وما ينعكس عليها من درجة خطورة الاعتداء من تلك الجريمة على حق من حقوق الغير، ومن أمثلتها حالة المجني عليه وموقفه، وأيضا الضرر الناتج عن العمل الإجرامي أو مدى جسامته هذا الاعتداء على حقوق الغير وكل ما يتعلق بالجريمة من مكان وزمان وأسلوب تنفيذ والوسائل المستعملة فيها^(٥).

٢. العناصر الشخصية: وهي التي تتعلق بالركن المعنوي، فهو يحدد المقدار الذي تنطوي عليه الإرادة الإجرامية للمتهم من إثم وخطيئة، ومنها ما يتعلق بتحديد مقداره من الأهلية للمسؤولية، وكذلك يتعلق بدرجة خطورته على المجتمع، وأيضا تأثير المتهم بإيلاام العقوبة واستجابته لأساليب التأهيل، والذي على القاضي من فحص المتهم من جميع النواحي المذكورة، ويجتهد بالتنسيق بينها حتى تحقق العقوبة هدفها وكذلك من هذه الضوابط هو اكتشاف الباعث لدى المجرم الذي دفعه لارتكاب الجرم، وحالته العائلية والاجتماعية ودرجة الأهلية^(٦)، ومن هنا فإن التفريد القضائي يتطلب الفحص الدقيق لشخصية المجرم قبل النطق بالحكم.

ثالثاً: التفريد التنفيذي: تعد هذه المرحلة من المفاهيم المتقدمة في علم العقاب إذ تمثل فضاء لإعادة تأهيل وإصلاح المحكومين اجتماعياً من خلال مراعاة ظروفه المحيطة بهذا، إذ عرف التفريد التنفيذي

(١) نقلاً عن : عمار عباس الحسيني: التفريد العقابي في القانون العراقي والمقارن، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية، جامعة النجف، ع ١٠،

٢٠٠٩، ص ٨٠.

(٢) المصدر نفسه، ص ٨٢.

(٣) هند بورنان ، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٤) د.علي حسين الخلف و د. سلطان عبدالقادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا ت، ص ٤٤٣.

(٥) عمار عباس الحسيني، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٦) المصدر ذاته، ص ٨٤.

بأنه التفريد الذي تقوم به الإدارة العقابية القائمة على تنفيذ العقوبة دون الرجوع إلى السلطة القضائية^(١)، أي انه هذا الاختصاص يكون من قبل السلطة التنفيذية في حدود المبادئ العامة التي يحددها المشرع مع مراعاة مبدأ المشروعية ، ويعد هذا النوع من التفريد هو الأحدث بين أنواعه، فهو نتاج السياسات الجنائية الحديثة التي انتهجتها التشريعات العقابية، التي بدأت تركز على المفاهيم الإصلاحية العقابية داخل المؤسسات المختصة بالعقاب، وكل هذا امتداد للأفكار الفلسفية التي ظهرت في القرون الأخيرة، فبعد أن كان التفريد سابقا مقصورا على الناحيتين القانونية والقضائية^(٢).

المطلب الثاني

نشأة وتطور نظام تفريد العقوبة

لا يمكن إرجاع تاريخ العقوبة إلى وقت محدد بالذات، فهي قديمة قدم المجتمع البشري، كونها مرتبطة بالظاهرة الإجرامية، كما توصف بأنها تعبيراً عن رد الفعل الاجتماعي تجاه الجاني الذي خالف قواعد السلوك الاجتماعي، فالجماعة قد أصابها شر بوقوع الجريمة، ولهذا فإنها ترد بتوقيع العقاب على المتهم بما يحقق التوازن الاجتماعي^(٣)، والعقوبة مرت بمراحل متعدد في تطورها التاريخي من العصور القديمة إلى العصور الحديثة، ففي العصور القديمة كانت المجتمعات تحكمها روابط معينة، منها تحكمها رابطته الأسرة أو العشيرة أو القبيلة، وبالتالي فقد ارتبطت العقوبة في مراحل تطورها بصورة الجماعة البشرية، وذلك بتطور المجتمع من صورته البسيطة إلى صورته المركبة، فتطورت الجماعة البشرية من مجتمع العائلة إلى مجتمع العشيرة الذي تحول فيما بعد إلى مجتمع القبيلة، وهذا تحول فيما بعد إلى مجتمع المدنية^(٤)، فالعقاب في ظل مجتمع العائلة اخذ صورة التأديب، وأنيطت تلك السلطة إلى رب الأسرة في مواجهة أفرادها المخالفة لعاداتها أو تقاليدها، وكانت السلطة الممنوحة لرب العائلة واسعة، قد تصل قتل الجاني وطرده من العائلة، كما كانت العقوبة في مجتمع العائلة تأخذ الطابع العام، إذ كان رئيس هذا المجتمع وممثله هو الذي يوقعها، وكانت بعض الأفعال التي توقع من أجلها تتخذ طابع خيانة المجتمع، كالفرار من القتال، أما إذا كان الجاني منتميا إلى عائلة غير عائلة المجني عليه، فقد اتخذت العقوبة صورة الانتقام الفردي، إذ يهب المجني عليه تنصره عائلته إلى الانتقام من الجاني الذي تنصره عائلته كذلك، ويتخذ الانتقام صورة الحرب الصغيرة ويترتب عليه من الضرر ما يفوق في الغالب ضرر الجريمة المرتكبة^(٥)، أما في ظل مجتمع العشيرة، فقد ارتبطت العقوبة كذلك بسلطة التأديب التي يمارسها عن طريق رئيس العشيرة، واتخذت العقوبة في هذا المجتمع طابع “الانتقام الاجتماعي” من الجاني بوصفه

(١) هند بورنان، مصدر سابق، ص ٣٣

(٢) عمار عباس الحسيني، مصدر سابق، ص ٨٩.

(٣) احمد عوض بلال: النظرية العامة للجزاء الجنائي، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٠٤.

(٤) محمود نجيب حسني: مصدر سابق، ص ٣٨.

(٥) المصدر نفسه، ص ٣٩.

خائن^(١)، وفي حالة انتماء الجاني إلى عشيرة غير عشيرة المجني عليه، كانت الحرب بين العشيرتين بمثابة الانتقام الجماعي، وقد حاولت سلطات العشيرة تقييد الانتقام الفردي الذي لم يخفف تماماً، ففرضت نظام القصاص من الجاني وأخرجت بعض الأفعال من دائرة الانتقام الفردي^(٢)، وفي مجتمع القبيلة، ظهر نظام الديه كبديل للانتقام الفردي أو الاجتماعي، وذلك بسبب الحروب وأعمال الانتقام المستمرة في حالة انتماء الجاني والمجني عليه إلى عشيرتين مختلفتين من نفس القبيلة، وبمقتضى هذا النظام تقوم عشيرة الجاني بإعطاء مبلغ من المال إلى عشيرة المجني عليه كأثر للجريمة، والمبلغ يختلف بحسب طبيعة الجريمة وعمر المجني عليه، وطائفته الاجتماعية، سواء أكان حراً أو عبداً، فدية الحر تكون أكثر من دية العبد، والرجل أكثر من المرأة، والبالغ أكثر من الحدث، وحدد هذا النظام على نطاق الجرائم التي تقع ضد الأفراد ولم يطبق على "الجرائم العامة" أي التي تمس المصلحة العامة^(٣).

أما في العصر الحديث فقد شهد الفكر الإنساني إبان القرنين الثامن عشر والتاسع عشر تطورات هائلة شملت شتى المعارف والعلوم الإنسانية، ونتيجة هذه التطورات ارتقت الإنسانية في أفكارها ومعيشتها، واكتشف الفرد آفاق جديدة في حياته المادية وعلاقاته الاجتماعية، وقد انعكس كل ذلك على النظام القانوني بصفة عامة، وعلى فكرة العقوبة بوجه خاص، ففي القرن الثامن عشر اخذ العلماء والفلاسفة على إنهاء الأساس الذي تقوم عليه العقوبات في السابق ويحاولون إقامتها على أساس آخر، فاخذ ((روسو)) يبرر العقوبة في نظرية العقد الاجتماعي، إذ يرى الغرض منها هو لحماية الجماعة من المجرم ومنعه من إيذاء الغير، وكذلك ((بكاريا)) برر العقوبة بقوله أنها حق الدفاع يتنازل عنه الأفراد للجماعة وإن الغرض منها هو تأديب المجرم وزجر غيره^(٤)، وبدأت معالم هذا التطور في هذا النطاق بعد قيام الثورة الفرنسية، إذ كان الاتجاه البارز هو الإقلال من مقدار الإيلاء الذي تتطوي عليه وكانت المعالم واضحة عند مقارنة العقوبات التي كانت سابقاً مع العقوبات التي جاء بها نظام الثورة الفرنسية والتشريعات اللاحقة^(٥)، ويمكن إجمال مظاهر تطور العقوبة في العصر الحديث إلى ثلاثة مظاهر، فمن هذه الناحية أكدت على الحد من قسوة العقوبات المطبقة، بعد أن هجرت أغلب التشريعات عقوبات بتر الأعضاء والجلد وتشويه جسم الإنسان وسائر العقوبات الأخرى التي تضمنتها التشريعات القديمة التي يجمع بينها طابع القسوة والعنف، وعدم التناسب بين قدر الإثم أو الخطيئة وبين العقوبة المطبقة عليه، وقل عدد الجرائم المعاقب عليها بالإعدام وانحصر في جرائم الاعتداء على الحياة وجرائم التجسس، كما ظهرت فكرة الظروف المخففة وجعل العقوبة بين حدين أدنى وأقصى للقاضي أن يتخير مقدار العقوبة

(١) المصدر نفسه، ص ٤٠.

(٢) علي عبد القادر القهوجي: شرح قانون العقوبات، القسم العام، ج ١، النظرية العامة للجريمة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٢١٩.

(٣) أحمد عوض بلال: مصدر سابق، ص ١٠٧.

(٤) نقلاً عن: عبد القادر عوده: مصدر سابق، ص ٦٢٣.

(٥) محمود نجيب: مصدر سابق، ص ٤٤.

بينهما حسبما تفصح عنه شخصية الجاني، وبراعته في ارتكاب الجريمة^(١)، ويعد تفريد العقوبة إنموذجاً حديثاً ومتطوراً في مجال العقاب، إذ ظهر نتيجة لتطور مفهوم السلطة التقديرية للقاضي الجزائي في تقدير العقاب، ومن ثم انتقلت إلى النظم العقابية الأخرى، وبالتالي بسبب فشل نظام العقوبات الثابت، إذ ظهر هذا النظام الحديث في قوانين الثورة الفرنسية كرد عنيف ضد الأنظمة العقابية التحكيمية، وربما جور وتعسف القضاء الذي كان سائداً في تلك الحقبة^(٢)، وعلى الرغم من أن قوانين العقوبات الحديثة تمثل هذا النظام في الوقت الحاضر، إلا أنه مرتبط بالماضي ومكماً لما سبقه من أنظمة، وبالتالي فإن التقدم الفكري والفلسفي لنظام العقوبات، قد سبق الثورة الفرنسية، وذلك بسبب الانتقادات التي تواجهه الأنظمة القائمة في ذلك العصر، والتنديد بقسوة العقوبات والمغالاة في توقيع العقاب^(٣).

المبحث الثاني

أثر التفريد على فرض العقوبة الانضباطية

تفريد العقوبة بشكل عام وكما أوضحنا فيما سبق، بأنه ملائمة العقوبة لظروف مرتكبها، وملابسات الجريمة، كوقت ارتكابها، وطريقة تنفيذها، والوسائل المستعملة، وما خلفتها من أضرار، والباعث على ارتكابها، فهنا لا بد أن نحدد مظاهر التفريد، وتعد من مظاهر التفريد هي التدرج، واختيار العقوبة، وعدم جواز تعدد العقوبة، والظروف المخففة، وأيضاً الظروف المشددة، وعلى هذا الأساس سنقسم هذا المبحث على أربعة مطالب، سنتناول في المطلب الأول التفريد بتدرج واختيار العقوبة، فيما سنكرس الثاني للحديث عن عدم تعدد العقوبات الانضباطية، في حين سنبين في المطلب الثالث التفريد بتخفيف العقوبة الانضباطية، أما المطلب الرابع فنخصصه للحديث عن التفريد بتشديد العقوبة الانضباطية، وكما يلي:

المطلب الأول

التفريد بتدرج واختيار العقوبة الانضباطية

لاختلاف الأنظمة الانضباطية ولتفاوت العقوبات من حيث الجسامة وشدتها، وأيضاً اختيار العقوبة على أساس التناسب كان لا بد من معرفة التدرج والاختيار، كلا على حدى ولهذا تم تقسيم المطلب إلى فرعين تناولنا في الفرع الأول مبدا تدرج العقوبة، وسنتناول في الفرع الثاني مبدا اختيار العقوبة.

الفرع الأول

مبدأ التدرج بالعقوبة الانضباطية

لو أمعنا النظر في العقوبات الانضباطية، في ظل الأنظمة الانضباطية المختلفة، نرى تفاوت العقوبات بشكل تصاعدي، إذ تبدأ من العقوبات الخفيفة (الأقل)، وصولاً إلى العقوبة الأشد، وهذا التدرج أخذت به التشريعات التي تحكم سلوك الموظفين في العراق ودول المقارنة.

(١) المصدر السابق نفسه، ص ٤٥.

(٢) محمد العايب، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٣) باقر جواد، مصدر سابق، ص ٢٣٣.

ففي فرنسا نجد أن المشرع الفرنسي في القانون المرقم ١٦ لسنة ١٩٨٤ في المادة (٦٦) منه، قائمة بعشر جزاءات مصنفة على أربع مجموعات وهي " الأولى : الإنذار والتوبيخ. والثانية : الشطب من جدول الترقية و خفض الدرجة والوقف عن العمل لمدة أقصاها (١٥) يوماً والنقل التلقائي. والثالثة : فض الوظيفة و الوقف عن العمل لمدة أقصاها سنتان. والرابعة: الإحالة إلى التقاعد و الفصل " ^(١)، وكذلك الحال في مصر فقد نص المشرع المصري على العقوبات التي تفرض على الموظفين، حددت المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى، قائمة بها احد عشر جزاءً ذكرت في ترتيب تصاعدي من حيث جسامتها ^(٢)، وكذلك في المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ، إذ حددت الجزاءات على التدرج الاتي حيث تبدأ تصاعدياً من الأخف المتمثلة بالإنذار والخصم والوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة اشهر ومن ثم إلى المتوسطة المتمثلة بتأجيل الترقية والخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة، ومن ثم وصولاً إلى الأشد المتمثلة بالإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة.

أما في العراق فإن القوانين الانضباطية الملغاة، وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ، حدد العقوبات الانضباطية على نفس التدرج الذي عملت به الأنظمة الانضباطية والتي تمثلت بثمانية عقوبات أيضاً جاءت تصاعديه على حسب شدتها، إذ ذكرت وفق المادة (٨) من القانون أعلاه وعلى التدرج الاتي حيث تبدأ من الأخف عقوبة لفت النظر، والإنذار، وقطع الراتب إلى العقوبات المتوسطة المتمثلة بالتوبيخ وتنزيل الدرجة، وصولاً إلى العقوبات الأشد المتمثلة بالفصل والعزل.

والسؤال هنا : هل كان يقصد المشرع بمبدأ التدرج في العقوبات الزام سلطة الانضباط بهذا المبدأ ؟ أم أن لها مطلقة الحرية في الأخذ بالتدرج من عدمه ؟

للإجابة عن ذلك نجد أن الفقه ذهب في اتجاهين الأول ^(٣)، يرى أصحاب هذا الرأي انه على السلطة الانضباطية العمل بمبدأ التدرج عند فرض العقوبة الانضباطية، من خلال التزام السلطة بالتسلسلات الواردة بقوائم العقوبات الانضباطية على حسب جسامتها المخالفة المرتكبة، بوصفه من المبادئ الثابتة والمستقرة، فأصحاب هذا الرأي قد اسندوا موقفهم إلى أحكام القضاء الإداري في مصر بانه " لما كان من المفروض على لجنة الشياخات التزام التدرج المقرر قانوناً في شأن تقدير العقوبة تبعاً لنوع الجريمة ودرجة خطورتها، لأن هذا التدرج فيما يجوز للدنه الشياخات أن توقعه من جزاءات قد وضعته المادة (٢٤) من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧، وهو يدل على أن المشرع المصري قصد أن يقياس الجزاء بما يثبت من خطأ، وتأكيداً لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه " وقد

(١) د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري (قضاء التأديب)، القسم الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣١٢.

(٢) د. محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦٥-٦٦.

(٣) فؤاد العطار: مبادئ القانون الإداري، ج١، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢، ص ١٧٥.

قصد الشارع بهذا التدرج في ذكر العقوبات أن يقاس الجزاء بما يثبت من خطأ فلا يفصل الطالب مهما تكن التهمة الموجه إليه، وإنما يجب أن يقاس الجزاء بمقياس الخطأ الذي وقع منه ^(١)، كما أكدت على هذا المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " إن القانون اذا تدرج في قائمة العقوبات الخاصة بالهيئة بين خفض المرتب والعزل، فإنما يكون قد هدف من هذا النوع من التدرج في العقاب إلى وجود ملائمة بينه وبين الجرم الذي يثبت في حق المتهم" ^(٢)، أما الاتجاه الثاني ^(٣): فيرى أصحابه أن مبدأ التدرج لا يقدم شيء بما يخص ملائمة العقوبة للجريمة أو المخالفة، إذ أن الملائمة أمر تستقل به السلطة الانضباطية في حدود فكرة الانحراف، ويضيف انصار هذا الاتجاه أن استناد انصار الاتجاه الأول إلى أحكام القضاء الإداري للأخذ بالتدرج، والتي أعطت للقضاء الدور بأن يحل محل جهة الإدارة لفرض العقوبة التأديبية، هي حجج واهية استندت على عدم معرفة طبيعة الجريمة الانضباطية، والتي لا تخضع لقاعدة لا جريمة إلا بنص، اذا يجوز لسلطة الانضباط تحت رقابة القضاء أن تنتظر في أي فعل يرتكبه الموظف وتكيفه وتضع العقوبة المناسبة له دون الالتزام بمبدأ التدرج، وأن وضع القوائم بصورة تصاعدية من البسيطة، ووصولاً إلى المتوسطة جسامة ثم ينتهي بالشديدة لم يكن المشرع يقصدها في مبدأ التدرج، إنما اخذ ترتيب القوائم على حساب المنطق، إذ من غير العقول أن يأتي المشرع عقوبة لفت النظر ثم يأتي بعدها عقوبة الفصل مباشرة، أصحاب هذا الاتجاه اختتموا رأيهم بأن التدرج لا يعبر عن شيء، وأن السلطة الانضباطية هي التي تختار العقوبة المناسبة للفعل المخالف بشرط أن لا يكون هناك غلوا، أو إفراطاً في التطبيق ^(٤).

وبدورنا نؤيد ما جاء به أصحاب الاتجاه الثاني، كونه يتفق مع الواقع، إذ أن عنصر الملائمة لا يكون في مبدأ التدرج، وإنما يكون عن طريق السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في توقيع العقوبة مع مراعاة مبدأ المشروعية في توقيعها، لكون هنا لكل جريمة أو مخالفة، ظروفها وكيفية ملائمة العقوبة المناسبة لها، أما أصحاب الاتجاه الأول استندوا إلى أحكام القضاء كقاعدة عامة، إذ لا يمكن توفر عنصر الملائمة، فالقضاء لا يعطي سلطة تقديرية للإدارة .

^(١) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٤/١/١٩٥٤، مجموعة أحكام مجلس الدولة، س٨، ص ٥٤٠.

^(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٩/١١/١٩٥٣، مجموعة أحكام مجلس الدولة، س٨، ص ١٣٩.

^(٣) د. سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استخدام السلطة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٢٩٥.

^(٤) نوفان منصور عقيل: سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس،

الفرع الثاني

مبدأ اختيار العقوبة الانضباطية القابلة للتنفيذ

من المستقر في المبادئ التي تحكم سلوك انضباط الموظفين العموميين، أن على السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية، عند اختيار العقوبة الملائمة على الفعل المخالف، أن تكون العقوبة قابلة للتنفيذ وليس مستحالة، إذ لا يجوز توقيع عقوبة تنزِيل الدرجة على الموظف غير أنه يشغل أدنى درجات الوظيفة فهنا استحالة تنفيذها، وكذلك فإن الحكم قد يفقد أثره، وبالتالي يكون مخالف لمبدأ المشروعية^(١)، كما أنه من غير المعقول أن تحكم المحاكم التأديبية على معاقبة الموظف، وقد انتهت خدمته بإحدى العقوبات سواء بتنزيل الدرجة أو الفصل، فهنا استحالة تنفيذ أي من العقوبتين على من انتهت خدمته، بل على المحكمة أن تعاقب الموظف المنتهية خدمته بالغرامة المنصوص عليها قانوناً، في حال ثبت مسؤوليته عن الفعل المخالف^(٢)، وتأكيداً على ذلك فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر، إذ قضت بأنه " ليس من مقتضى ذلك انزال عقوبة على الموظف متى تعدى اثرها إلى ما يعد جزءاً آخر لم يرد بشأنه نص قانوني، إذ أن الجزء الإداري شأنه شأن الجزء الجنائي لا يوقع بغير نص، وترتيباً على ذلك فإن عقوبة خفض الدرجة إذا ما وقعت على موظف الدرجة الثالثة وكانت نتيجتها نقل الموظف من سلك الموظفين الدائمين إلى الموظفين المؤقتين، تكون مخالفة للقانون متعينا إلغائها"^(٣).

المطلب الثاني

عدم جواز تعدد العقوبات الانضباطية

يعد مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات الانضباطية من المبادئ التي تحكم العقوبات الانضباطية، بغض النظر عن النظام الذي يحكم سلوك الموظفين، إذ يقصد به عدم تكرار العقوبة الانضباطية على المخالفة الواحدة، إذ لا يجوز معاقبة الموظف مرتين على الفعل نفسه المكون للجريمة بعقوبتين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، أو بعقوبات لم تكن إحداها تبعية للأخرى، فإن تكرارها يعد إخلالاً بقواعد العدالة^(٤)، إذ يعد هذا المبدأ هو أحد النتائج التي ترتب على مبدأ المشروعية في المجال التأديبي (الانضباطي)، فإن كان المشرع قد حدد العقوبات الانضباطية تدريجياً من الأخف إلى الأشد، فلا يجوز الجمع بين أكثر من عقوبة لمخالفة واحدة، ووفقاً لذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنتناول في الفرع الأول مضمون وحدة العقوبة، وفي الفرع الثاني سنبين شروط قيام تعدد العقوبات الانضباطية، وكما يلي.

الفرع الأول

مضمون مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية

(١) أماني زين بدر: النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، دار الفكر والقانون، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤٧٠.

(٢) علي كامل، مصدر سابق، ص ٢٣٨.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٣/٣/٢٢ مجموعة أحكام السنة الثامنة، الجزء الأول، ص ٥٣٢.

(٤) د. محمد ماجد ياقوت، مصدر سابق، ص ٦٤.

إن مبدأ وحدة العقوبة يجد تبريره في عدم تعدد العقوبات الانضباطية، ألا وهو تحقيق المصلحة العامة والعدالة الاجتماعية، وكذلك الوظيفة العامة التي تقضي بعدم جواز التعدد في العقوبات عن الخطأ الواحد، وكذلك من أجل اطمئنان للموظف عن عدم الحاقه بعقوبة أخرى في المستقبل عن خطأ سابق وإن عوقب على ارتكابه، وأن عدم احترام هذا المبدأ يعد إخلالاً بنهائية العقوبة التأديبية (الانضباطية) المفروضة من قبل السلطة الانضباطية، فإن توقيع عقوبتين عن المخالفة الواحدة يمثل انحراف صارخ عن مبدأ المشروعية^(١)، وأن هدف العقوبة قد تحقق في العقوبة الأولى، فلا داعي لتوقيع عقوبة ثانية عن نفس الفعل المخالف لما في ذلك من الإفراط في القسوة، فإن تكرار العقوبة يؤدي إلى انحراف القرار الجزائي نحو الانتقام وترك غايته، وهذا الانحراف لا ينبغي أن تنجرف إليه السلطة التأديبية (الانضباطية)، وأياً كانت طبيعة الجزاء التأديبي الذي وقع أم لا، وبالتالي لا يجوز تكرار الجزاء لكون السلطة قد استنفذت ولايتها في توقيع الجزاء الأول، فلا يجوز لها توقيع جزاء ثاني على نفس المخالفة، إذ يعد مخالف للقواعد العامة^(٢)، والمعني بعدم جواز توقيع أكثر من عقوبة على الموظف في المخالفة الواحدة، ومن الواجب مراعات هذا المبدأ من قبل المشرع أو السلطة المختصة، لأن فرض عقوبات أصلية متعددة عن مخالفة واحدة يدل على تعسفية سياسة السلطة، وتكون بعيدة عن المنطق، وبالتالي فإن ثنائية العقوبة تفترض ثنائية المخالفة، فمضاعفة الجزر دون مبرر، لا يحقق هدفاً إنما يعبر عن مسلك معيب^(٣)، ويعد هذا المبدأ من المبادئ المتفق عليها في القانون الإداري والقانون الجنائي على السواء، وتتمثل حكمة عدم الازدواج في فرض العقوبات الانضباطية إلى الحجج التالية:

أولاً: إن فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة يعد انحراف صارخ عن مبدأ المشروعية، لأن ثنائية العقوبة تفترض منطقياً ازدواجية المخالفة^(٤).

ثانياً: إن العدالة والمصالح الاجتماعية والوظيفية تقتضيان عدم توقيع العقاب عن المخالفة الواحد، إلا بعقوبة واحدة ومناسبة^(٥).

ثالثاً: من اللازم احترام جميع القرارات الإدارية التي تصدر من السلطة الانضباطية المختصة بتوقيع العقوبة، لأن السماح لسلطة ثانية بفرض عقوبة أخرى، يعتبر مساس بالقرار وعدم صحته، إلا إذا كان الموظف تابع لأكثر من جهة إدارية^(٦).

(١) د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج٣، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا تاريخ نشر، ص ٤٩.

(٢) المصدر نفسه، ص ٥٠.

(٣) امجد جهاد نافع: ضمانات المسألة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح، فلسطين، ٢٠٠٧، ص ٥٥.

(٤) حماتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٧٢.

(٥) سلطان عبيد سالم، تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الإمارات

العربية المتحدة، ٢٠١٩، ص ٤٩.

(٦) د. رمضان محمد بطيح: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٢٢.

رابعاً: إن السلطة الانضباطية التي تفرض العقوبة الأولى ليس لسلطتها أن تفرض عقوبة ثانية على نفس المخالفة، فالعقوبة التي وقعت أولاً، أيّاً كانت طبيعتها، يجب منع إيقاع عقوبة ثانية على نفس المخالفة ما دامت وقعت العقوبة الأولى طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة^(١).

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري في هذا الإطار على عدم تعدد توقيع العقوبات في المخالفة الواحدة، في كل من فرنسا ومصر والعراق، ففي فرنسا أخذ مجلس الدولة الفرنسي في مبدأ وحدة العقوبة، إذ أخذ في أحد أحكامه أنه لا يجوز الجمع بين العقوبات بسبب نفس المخالفة، على الرغم من العقوبات مقررة بالنصوص القانونية، ما دام القانون لا يسمح بالجمع بينهما، وبالتالي لا يجوز الجمع بين النقل التلقائي وخفض الدرجة^(٢).

أما في مصر فلم يترك هذا الأمر، إنما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا المصرية بأحسن تعبير، إذ "لا يجوز معاقبة العامل عن ذنب الواحد مرتين جزائيين أصليين، إذ لم ينص القانون على عدم جواز الجمع بينهما، أو جزائيين لم يقصد القانون إلى اعتبار أحدهما تبعياً للآخر"^(٣).

أما في العراق فإن قوانين انضباط الموظفين المتعاقبة أخذت بهذا المبدأ، فقد نص عليه قانون الانضباط لسنة ١٩٣٦ الملغى، كما نص عليه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (٢٠) التي نصت على "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن الفعل الواحدة" وبهذا الصدد أكد مجلس الانضباط العام (السابق) في أحد الأحكام الصادرة عنه، "لا يعاقب الموظف على ذنب واحد أكثر من مره واحدة"^(٤)، كما قرر هذا المبدأ مجلس شوري الدولة (السابق) في أحد القرارات الصادرة عنه، إذ أقر ما نصه "لا يجوز للإدارة معاقبة الموظف بعقوبتين انضباطية عن فعل واحد وفقاً لما قرره المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤ لسنة ١٩٩١"^(٥).

الفرع الثاني

نطاق تطبيق مبدأ عدم تعدد العقوبات الانضباطية

بعد أن عرفنا مضمون مبدأ تعدد العقوبات لأبد من معرفة شروط، أو حدود التي تحقق هذا المبدأ وعلى ضوء ذلك قسم هذا الفرع إلى فقرتين، هما:

أولاً: وحدة المخالفة الانضباطية: لا بد من معرفه هذا الموضوع من امرين الأول هما:

١. **وحدة الموضوع:** اذا اتحدت العقوبات الواقعة على الموظف عند ارتكابه للفعل المخالف الواحد يكون

ذلك تعدد للعقوبة، ومن ثم تعارض مع وحدة العقوبة، أما في حال اختلفت طبيعة العقوبة بأن يكون

(١) بلال أمين زين الدين، مصدر سابق، ص ٤٣٦.

(٢) نقلاً عن: نوفان عقيل العجاردة: سلطة تأديب الموظف العام، ط ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧، ص ١٦١.

(٣) قياية مفيدة: تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، ٢٠٠٩، ص ٧٧.

(٤) قرار المجموعة الإدارية رقم ١٩٧٢/١٩٩ في ١٨/٧/١٩٧٢، نشره ديوان التدوين القانوني، ع ١٤، س ٣، ١٩٧٣، ص ١٢٠.

(٥) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم ٢١٦/١٩٦/انضباط تمييز/٢٠٠٨ وتاريخ ١٨/٩/٢٠٠٨.

احدها تأديبيا (انضباطياً)، والآخر جنائياً لا يكون هنا تعددا للعقاب، إذ أن العقاب الجنائي لا يأتي دون توقيع عقوبات تأديبية، وذلك لان الجريمة التأديبية تكون مستقلة عن الجريمة الجنائية، وكذلك لاختلاف العناصر المكونة لهما ^(١)، وأن لا يكون هناك تعدد اذا اقترنت العقوبة بأجراء تنظيمي فيجوز للإدارة اتخاذ إجراء تنظيمي يدخل في حدود سلطتها التقديرية من اجل المصلحة العامة ^(٢).

٢. **وحدة السبب:** ويعني أن يكون سبب العقوبة الثانية قائماً على نفس الأمور المادية التي قامت عليها العقوبة الأولى، أما في حال اختلاف الأمور المادية التي قام عليها العقاب الثاني، عن تلك التي سببت القرار الأول، فهنا لا توجد الوحدة، ويكون على سلطة الانضباط المختصة بفرض العقوبة الانضباطية، أن تفرض عقوبتين لوجود مخالفتين مختلفتين، فعلى سبيل المثال استمرار الموظف في إهمال واجباته الوظيفية، وسبق وان تمت معاقبته على الإهمال، فتكرار الإهمال بعد معاقبته عن الإهمال السابق سيتم اعتبار الإهمال الثاني مخالفه ثانية ويعاقب عليها عقوبة جديدة ^(٣).

ثانياً: وحدة السلطة الانضباطية: لا تنشأ قاعدة عدم تعدد العقوبة عندما يكون الموظف تابع لأكثر من جهة إدارية، إذ يحق لكل منها أن توقع العقوبة على حسب النظام الانضباطي لها وذلك لاختلاف التكليف القانوني والعقوبة المقررة للفعل المخالف على حسب الجهة الإدارية ^(٤)، ويرى جانب من الفقه أن الاستثناء الوارد على مبدأ وحدة العقوبة لا يجوز العمل به، إلا في حالة استقلال الجهات التي يعمل الموظف بها، إذ يعطي المشرع الرخصة لكل جهة بذاتها بمحاسبة الموظف عن الأفعال التي يقوم بها على حسب النظام الانضباطي والتكليف القانوني، على سبيل المثال لو أن موظف في جهة إدارية، ويدرس في معهد معين، ويضبط في حالة الغش في الامتحان، فيجوز للمعهد الذي يدرس به أن يوقع عقوبة تأديبية عن حالة الغش، كما يمكن للجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف أن تعاقبه لسلوكه عملاً لا يتفق مع الاحترام الواجب للوظيفة، وخروجه عن واجب الأمانة المفروضة توافرها في الموظف ^(٥)، وفي مجال الأنظمة العقابية لا يعد من قبيل تعدد العقوبات، فالجمع بين العقوبة الانضباطية والعقوبة الجنائية عن نفس المخالفة لا يعد تعدداً في العقوبات الانضباطية، لأن المحذور هو الجمع بين عقوبتين أصليتين تنتميان إلى نفس النظام القانوني، ولكون النظام الانضباطي مستقلاً بإجراءاته وتكوينه وعقوباته عن النظام الجنائي، فالغاية من العقوبة في الجريمة الإدارية هي حماية الوظيفة العامة، أما في الجريمة الجنائية فهي لحماية المجتمع، فمن البديهي الجمع بين العقوبة الانضباطية والعقوبة الجنائية عن نفس الفعل، لان الفعل المخالف قد يشكل جريمة تأديبية وجريمة جنائية في نفس الوقت ^(٦)، فعلى سبيل المثال

(١) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص ٥٥.

(٢) امجد جهاد نافع، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٣) المصدر ذاته، ص ٦١.

(٤) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٥) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مصدر سابق، ص ٧٦٥.

(٦) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص ٥٦.

ماذا لو أن موظف اختلس أموالاً مملوكة للدائرة التي يعمل بها، ففي هذه الحالة يجوز معاقبته انضباطياً وجنائياً، وأيضاً الرجوع عليه مدنياً.

المطلب الثالث

التفريد بتخفيف العقوبة الانضباطية

تكلمنا في السابق بأن المخالفة الانضباطية تنهض عندما يخل الموظف بالواجبات الوظيفية، أياً كانت تلك الواجبات سواء الإيجابية أم السلبية، فمخالفة الموظف لا تعني مسأله بكل الأحوال، إذ أن هناك حالات تمتع المسؤولية وتبيح الفعل، وبالعكس فهنا لا بد من التطرق الأعذار المعفية والظروف المخففة مستتبطين ذلك من خلال الرجوع إلى أحكام قانون العقوبات، ووفقاً لم ما تقدم فسنقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الأول الأعذار المعفية من العقوبة الانضباطية، فيما سنتحدث في الفرع الثاني عن الظروف المخففة للعقوبة الانضباطية.

الفرع الأول

أثر التفريد في الأعذار المعفية للعقوبة الانضباطية

هي الأسباب التي وردت في نصوص قانونية والتي علمت على رفع العقوبة عن الفاعل على الرغم من ثبوت مسؤوليته ووقوع الجريمة بكل أركانها، فالأعذار القانونية محددة بأسباب معينة منها ما يتعلق بالموظف ومنها ما يتعلق بالظروف الملازمة للفعل الذي يشكل مخالفة انضباطية^(١)، فالقضاء الإداري سواء في العراق ومصر وفرنسا، استقر على أن ثبوت الخطأ من قبل الموظف لا يعني إمكانية مساءلته قانونياً في كل الأحوال، بل هناك بعض الحالات لا يجوز مساءلة الموظف على مخالفة وظيفية^(٢)، ومن هذه الحالات هي :

أولاً: فقدان الإرادة: في هذه الحالة يعفى الموظف من العقوبة إذا تبين أنه غير مدرك وإرادته غير واعية وقت صدور الأمر المخالف، أو قيامه بتصرف مخالف وتبين بأنه مصاب بالجنون أو مرض عقلي أو كان تصرفه تحت الإكراه أو التهديد الذي يجبره على القيام بتصرف خاطئ، وقد أكدت هذا المجال المحكمة الإدارية العليا في مصر بتبريرها لعدم مسؤولية المجنون عن أفعاله إلى أن " إعفاء المجنون أو المصاب بعاهة في العقل من مسؤولية ارتكاب فعل معاقب عليه ... مرده هو فقدان الشعور والاختيار وقت ارتكاب الفعل بسبب مرضه العقلي " ^(٣).

ثانياً: القوة القاهرة: تنفي مسؤولية الموظف عند وجود القوة القاهرة، أو الأمر الذي يفاجئه وعجزه عن مجابهة هذه القوة وعدم قدرته على القيام بواجباته الوظيفية، وذلك لانعدام حرية الاختيار فلا تشكل عليه مسؤولية قانونية ويعفى منها، إذ من غير المعقول أن يسند الخطأ إلى الموظف عند عدم تقيده بواقعات

(١) د. غازي فيصل مهدي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، بغداد، جامعة النهرين، بلا ت، ص ٦٣.

(٢) افتخار رشيد، مصدر سابق، ص ٦٦٣.

(٣) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٤٣٦ لسنة ١٦ق، جلسة ١٩٧٢/١١/٢٥.

العمل أو الالتحاق فيه مع عدم وجود الاستقرار الأمني وهناك حالة من الفوضى أو بسبب المرض الذي يمنعه من تنفيذ الأوامر الصادرة إليه ^(١).

ثالثاً: تنفيذ أوامر الرئيس الإداري: لا تكون مسؤولية على الموظف عند ارتكابه مخالفة انضباطية تنفيذا لأوامر مكتوبة وصادرة من رئيسة الإداري إذ تجب على الموظف إطاعته، والقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، وذلك لكون إطاعة الرئيس الإداري هي إحدى واجبات الموظف التي لا يجوز مخالفتها، وبالتالي فإن الرئيس الإداري يتحمل المسؤولية وحده، وأيضاً في حالة رفض الموظف القيام بعمل ليس من اختصاص وظيفته، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية "... ولا يسوغ أن تنسب الموافقة على ما يخالف القانون أو القواعد التنظيمية العامة المقررة لرئيس إداري أو لغيره ما دام لم يصدر عنه تعبير صريح عن الإرادة يدل على ارتكابه لهذه المخالفة وهي لا تعفى بذاتها العامل المرؤوس من المسؤولية عن ارتكابها بما يخالف القانون ولو وافق عليه الرئيس الإداري ذلك لأن موافقة الرئيس لا تبرر مخالفة القانون بل أن أمره المخالف للقانون للمرؤوس لا يعفيه من المسؤولية إلا لو ثبت أن أمر الرئيس قد صدر إلى المرؤوس كتابة لرئيسة فأصر على تنفيذ مرسومه للمخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على الرئيس مصدر الأمر وحده " ^(٢).

رابعاً: سوء تنظيم المرفق: يعد عدم الانتظام وسوء تنظيم المرفق العام، وكذلك إلى عدم وجود هيكلية ومهام محددة وواضحة للدائرة التي يعمل بها الموظف مبرراً لإعفائه من العقاب ^(٣)، في حين القانون المصري لم يعتبرها من الظروف المعفية بل أعدها ظرفاً مخففاً للعقوبة الانضباطية، ولذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن " إلى أن عدم توافر حسن الإدارة من قبل السلطة الرئاسية التي تشرف على الموظف بصورة أسهمت في وقوع المخالفة يعتبر ظرفاً من الظروف الموضوعية الملازمة للوقائع محل الاتهام والتي يجب مراعاة قدرها عند تقدير الجزاء " ^(٤).

الفرع الثاني

أثر التفريد على الظروف المخففة للعقوبة الانضباطية

الأصل أن لهذه الظروف لم يكن منصوص عليه في المجال الانضباطي، بل نص عليها في قانون العقوبات، إلا أن الأمر قد ترك للسلطة الانضباطية تستدل عليه من وقائع المخالفة، أو ظروف وحالة الموظف، فالظروف هي عديدة ومتباينة وغير محددة ^(٥)، تتمثل هذه الظروف بالخصائص الموضوعية أو الشخصية التي يمكن أن تسمح في تخفيف العقوبة المقررة وفق القانون للجريمة، إذ هناك ظروف عدة قد

(١) افتخار رشيد، مصدر سابق، ص ٦٦٣.

(٢) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٩٦٦ لسنة ٣٢ق، جلسة ١٩٨٩/٣/٢٥.

(٣) افتخار رشيد، مصدر سابق، ص ٦٦٥.

(٤) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٣١ق، ١٢/٣/١٩٨٨.

(٥) احمد سرحان سعود الحمداني وعلي مخلف حماد الدليمي: موانع المسؤولية والظروف المخففة للعقوبة التأديبية، بحث منشور، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، مج ٢٤، ٣، ٢٠١٦، ص ١٢٣١.

تساعد في تخفيف العقوبة المفروضة على الموظف من قبل السلطة المختصة، وذلك مراعاة للظروف التي ارتكبت المخالفة شأنها، ومن هذه الظروف ما يتصل به الموظف بذاته وصفاته، التي دعت إلى القيام بالفعل المخالف^(١)، وكذلك صدور قرارات عدة في هذا المجال ولا سيما القرار الذي أصدر مجلس شورى الدولة (السابق)، محكمة قضاء الموظفين بإلغاء عقوبة العزل الموقعة على الموظف (م) لعدم ملاءمتها مع الفعل المخالف واستبدالها إلى عقوبة اخف إلى عقوبة التوبيخ عملاً بالمادة (٨) الفقرة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١^(٢).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها، على الظروف المخففة للعقوبة في حمها إذ تقول "إن أمانة الوظيفة العامة جعلها المشرع من أولى واجبات العاملين المدنيين بالدولة ككل، إلا أن نطاقها يتسع بالنسبة للعاملين في ساحة قضاء المحكمة التأديبية حرة في تكوين عقيدتها، وإقرار الطاعن بارتكاب المخالفة بحسن نية دون ادراك للأثار المترتبة عليها وحداثة عهدة بالوظيفة، وعدم مجازاته بجزئات تأديبية، واعتبر ظروف من شأنها أن تجعل الجزاء الموقع عليه مشوباً بالغلو للمحكمة التأديبية سلطة تخفيف بالجزاء المناسب"^(٣).

أما الظروف المخففة للعقوبة الانضباطية سنذكرها على سبيل التمثيل، لا الحصر وهي :

أولاً: حسن النية: إن المخالفة التأديبية (الانضباطية) أياً كانت صورتها تعد إخلالاً لواجبات الوظيفة، وبالتالي يستحق مرتكبها المسالة القانونية، ولذلك فإن حسن النية قد قضي بعدم قبول التذرع بها من قبل موظف مهمته القيام بعمل يتطلب منه أن يكون أكثر دقة، ويكون لديه الإلمام الكافي بالقوانين والتعليمات وواجبات الوظيفة^(٤)، وعلى الرغم من أن حسن النية شأنه شأن البواعث لا ينفي المسؤولية، إلا أنه قد يكون سبباً في تخفيف العقوبة، وهذا ما أشارت المحكمة التأديبية بقولها "إن حسن نية الموظف يشفع له في قدر الجزاء الذي يتساهله عن المخالفة المنسوبة له"^(٥).

ثانياً: حداثة العهد بالوظيفة: تعد حداثة عهد الموظف في الخدمة سبباً في تخفيف العقوبة الانضباطية، ويأتي ذلك من قلة الخبرة لدى الموظف، إذ نص قانون الخدمة المدنية العراقي منه على : "١- يكون الموظف عند أول تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية، ويجب إصدار أمر بتثبيتته في درجته بعد انتهائها إذا تأكدت كفاءته وإلا فتمدد مدة تجربته ستة أشهر أخرى"^(٦)، فالموظف حديث العهد في الوظيفة يحتاج إلى وقت لأجل التدريب وكسب مهارته بالعمل، وكذلك تتولد لديه الخبرة الكافية في مجال عمله وهو في هذه الفترة يكون معرض إلى الأخطاء، وقد تصل العقوبة إلى الاستغناء إذا كان في

(١) افتخار رشيد، مصدر سابق، ص ٦٦٥.

(٢) المصدر نفسه: ص ٦٦٦.

(٣) عبدالله رمضان بنيني: الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية والشرعية، ٦٤، ٢٠١٥، ليبيا، ص ١٨٠.

(٤) عبدالمحسن السالم: العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام، ط ١، دار القادسية، بغداد، ١٩٨٦، ص ٢٠٥.

(٥) عبدالله رمضان بنيني: مصدر سابق، ص ١٨١.

(٦) المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

مرحلة التجربة وعقوبة الفصل اذا كان مثبت بالوظيفة، قد تنصرف الإدارة في النظر على العقوبات المذكورة، وتكتفي بتوقيمه أو زجره وتعدّها كافية لمجازاته عن الخطأ وذلك لقلّة خبرته، وتأكيداً على ذلك قضت المحكمة التأديبية المصرية باستعمال الرأفة مع موظف لحداثته وقلّة خبرته، وسوء التوجيه من الرئيس المباشر الذي كان يلتمس له العذر عن الأخطاء بدلاً من أن يبدي له النصح^(١)، فحادثة العهد بالوظيفة لا تقتصر على الموظف تحت التجربة، بل تشمل أيضاً الموظفين المعادين للخدمة والموظفين المنقولين إلى وظائف جديدة، وفي كل الأحوال لا يمكن اعتبار حادثة العهد بالوظيفة مخففاً للعقوبة اذا ثبتت هناك سوء نية لدى الموظف^(٢).

ثالثاً: المبادرة بالاعتراف بالمخالفة: في بعض الأحيان ارتكاب الموظف للمخالفة هو ينم عن عدم تقديره للمسئولية الوظيفية، إذ الأمر قد حدث طارئاً على الموظف، إلى أن يزول هذا الظرف الطارئ لا بد أن تظهر لديه صحوة الضمير وشعوره بالمسئولية، فيبادر إلى الاعتراف بالخطأ قبل أن يفضح الفعل المخالف، أو يكتشف، كان يتوقف عن الفعل أو إنهاء علاقته بالفعل المرتكب المخالف بأي صورة لإيقاف آثار المخالفة وعدم الاستمرار فيها، وهذا التصرف يخفف عليه من جسامه العقوبة^(٣).

رابعاً: الصلح : عند وقوع المخالفة التأديبية ويتم الصلح بين المشتكي والمشتكو منه، فإن هذا لا ينفي وقوع مخالفة وقيام عنصر المسؤولية، ولكن يخفف من المسؤولية والعقوبة التأديبية، فالتأديب هنا هو لأجل حماية الوظيفة العامة وانضباط العاملين بها، فالتخفيف يؤخذ به اذا كان الاعتداء على الموظف نفسه، أما في حالة كان الاعتداء على الوظيفة وارباك حسن سير العمل لا يعفى المتهم من المسائلة التأديبية، كما انه لا يحق للرئيس الإداري التنازل عما وقع من اعتداء على مركز وظيفي، وإنما يترك هذا الأمر للجهة المختصة بذلك أو التي حددها القانون لمثل هذه الاعتداءات^(٤).

خامساً: استغفار الموظف من دون سبب: إن وقوع الموظف بالخطأ نتيجاً لاستغزازه غير المبرر من الغير قد يكون سبباً في تخفيف العقوبة، وهو ما ذهب إليه المحكمة التأديبية المصرية، وقالت في أسباب الرأفة، إن المخالفة قد أتت وليدة الانفعال والإحساس بالمهانة نتيجة لتصرف المفتش حيال الموظف، والذي لاشك انه يقلل من شأنه كرئيس أمام مرؤوسيه^(٥).

(١) حكم المحكمة التأديبية في مصر ، في الدعوى المرقمة ٢١/١٩ في ١٩/٥/١٩٥٩ ، نقلاً عن: محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، منشأة المعارف - الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٧٢.

(٢) احمد سرحان و علي مخلف، مصدر سابق، ص ١٢٣٢.

(٣) المصدر نفسه، ص ١٢٣١.

(٤) احمد سرحان ، وعلي مخلف ، مصدر سابق، ص ١٢٣٢.

(٥) المحكمة التأديبية للعاملين بالرئاسة والحكم المحلي في مصر، بالدعوى رقم ٢٨/٢٠ ق في ١/٤/١٩٧٨ . نقلاً عن: محمد ماجد ياقوت ، مصدر سابق، ص ٥٧٣.

المطلب الرابع

أثر التفريد على الظروف المشددة للعقوبة الانضباطية

إن الظروف المشددة للعقوبة هي ظروف مصدرها القانون، ضماناً لحقوق المواطنين، إذ يلتزم بها القضاء، ويمتنع عليه القياس أو تقرير ظروف مشددة غير الظروف التي ذكرت صراحة في القانون، فالتشديد هنا ينصرف اثره إلى التكييف القانوني للجريمة، فيؤدي هذا إلى تغيير وصفها على نحو يزيد شدتها، فالظروف المشددة جاءت في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ علي سبيل الحصر وليس التمثيل إذ حددها في المادة (١٣٥) من القانون المذكور أعلاه^(١)، أما في القوانين الانضباطية لم يورد المشرع نص يحدد أو يبين الظروف المشددة أو الظروف المخففة وإنما رجعوا في هذا المجال إلى قانون العقوبات العراقي، إذ حدد الظروف المشددة في المادة (١٣٥)، فالمشرع هنا لم يحدد الظروف في قانون الانضباط، إذا كان القصد منه إعطاء سلطة واسعة للجهة الإدارية في أن تحدد هذه الظروف لتعمل بمبدأ تفريد العقوبة الانضباطية، وملأ ثمتها مع المخالفة المرتكبة وحسب جسامتها ونوعها^(٢)، ولقد استقر النظام الانضباطي على عد حالتين الاعتياد والاستمرار في ارتكاب الجريمة التأديبية ظروفًا مشددة، ومن التطبيقات القضائية للظروف المشددة للعقاب، حكم المحكمة التأديبية الذي قضى بأن: " المتهم لم يرتدع للجزاء السابق الذي تم توقيعه عليه، ولا شك في استمراره فيه هو من المخالفات المتجددة التي لا تحول فيها محكمة سابقة، من إعادة محاكمته من جديد، ما ترى معه المحكمة أخذه بالشدّة"^(٣)، ومن أسباب تشديد العقوبة الانضباطية ما يلي:

أولاً: وقوع الجريمة على مال عام : يتم تشديد العقاب في حالة ارتكاب المخالفة الانضباطية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية لجهة الإداري^(٤).

ثانياً: الاعتداء على الرئيس الأعلى : يكون تشديد العقاب على الموظف الذي يعتدي على رئيسة في العمل، وذلك بسبب أنها تمثل إحدى الواجبات التي تقع على عاتق الموظف، هذا من جانب وإصراره على الاعتداء على رئيسه من جانب آخر، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بأن " تكرار ثورة الموظف على رئيسة مستخدماً عبارات التهديد بما لا يليق، ومحاولة الاعتداء عليه بالفعل الذي كاد وقوعه لولا إبعاده من قبل العاملين فان هذه الواقعة تعتبر مخالفة جسيمة"^(٥).

ثالثاً: الاستمرار في المخالفة والعود: يشدد العقاب بشأنهما أيضاً، فالاستمرار في الإهمال والإخلال بالواجب بعد توقيع العقوبة يكون سبباً لتكرار المخالفة، وبالتالي يتكرر فرض العقوبة وتشديده على أثر

(١) عبدالرزاق طلال جاسم : التفريد العقابي، مجلة الفتح، ع٣٧، ٢٠٠٨، ص٥.

(٢) افتخار رشيد، مصدر سابق، ٦٦٠.

(٣) حكم المحكمة الإدارية ي الطعن رقم ١٨٦٥ق، جلسة ١٢/١٠/١٩٩٠ والطعن رقم ٣٩٦٦ق، جلسة ٢٢/٦/١٩٩٣، موسوعة المبادئ، نقلاً

عن :عبدالله رمضان بنيني، مصدر سابق، ص١٧٧.

(٤) المصدر نفسه، ص١٧٢.

(٥) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٠٦ق، سنة ٨، جلسة ٦/٢/١٩٦٥، ق١٠ لسنة ٢٧١ رقم والطعن،

١٩٦٢/١٢/٢٩، نقلاً عن عبدالله رمضان بنيني، مصدر سابق، ص١٧٨.

التكرار، وكذلك العود يتم به تشديد العقوبة وذلك بسبب ارتكاب ذات المخالفة ونوعها لمره أخرى التي سبق وان تمت المعاقبة عليها ^(١).

رابعاً: **تعلق المخالفة بالآداب العامة** : يشدد العقاب على الموظف المخالف للآداب العامة وذلك لخطورتها على المجتمع وما يتنافى مع أخلاق الوظيفة العامة وكذلك لما لها م مساس ركامة وأعراض الناس ^(٢).
خامساً: **المخالفة المخلة بالأمانة والثقة**: تعد من واجبات الموظف، ولتأثيرها على المرافق العامة من زعزعه وعدم الثقة على سبيل المثال ارتكاب جريمة الاختلاس على مال عام ^(٣).

(١) د. أنور أحمد رسلان: التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٢٢.

(٢) عبدالله رمضان بنيني، مصدر سابق، ص ١٧٢.

(٣) المصدر نفسه، ص ١٧٨.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة بحثنا هذا لا بد أن نبين أهم الاستنتاجات التي تم التوصل إليها، فضلاً عن ذكر أهم التوصيات، آملي أن تجد طريقاً للتطبيق، وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات: لقد خلصت الرسالة إلى مجموعة من الاستنتاجات، علّ، أهمها:

١. اعتمدت الأنظمة الانضباطية التي تحكم سلوك الموظفين، سواء في العراق، أو الدول المقارنة مبدأ (لا عقوبة إلا بنص)، أذ حدد المشرع العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظفين العموميين، وجاءت على سبيل الحصر، ولا يجوز للسلطة المختصة بتوقيع العقوبات الانضباطية، فرض غيرها، وإلا كان عملها مشوباً بعد المشروعية .

٢. لقد أخذت القوانين المنظمة لسلوك انضباط الموظفين، بتدرج العقوبات الانضباطية من الأخف صعوداً، بحسب نوع وجسامة المخالفة المرتكبة، وهذا يمثل قيداً على السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية، يجب أن تتقيد به، بالشكل الذي يحقق الحد الأدنى من التناسب بين الفعل أو المخالفة، الموجبة للعقوبة الانضباطية، وبين العقوبة المفروضة عليه.

٣. لم تنص التشريعات المنظمة لسلوك انضباط الموظفين، سواء في العراق أو دول المقارنة، على مبدأ تفريد العقوبة الانضباطية، اسوة بما هو معمول به في القوانين العقابية الجزائية، وبالشكل الذي يمنح سلطة فرض العقوبة الانضباطية، إمكانية مراعاة الظروف الشخصية للموظفين المستوجبين العقوبة، بالشكل الذي يؤدي إلى تخفيف أو تشديد العقوبة الانضباطية بحقهم، بحسب تلك الظروف.

٤. إن مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات الانضباطية هو من المبادئ التي استقر عيها القضاء الإداري في مجال انضباط موظفي الدولة، وذلك من أجل استمرار العدالة ومراعاة المصلحة العامة، وعلى السلطة الانضباطية أن تأخذ به عند فرض العقوبة الانضباطية على الموظف المخالف.

٥. التناسب بين نوع المخالفة المرتكبة، والعقوبة المفروضة على الموظف، من المسائل التي تقيد السلطة المختصة بفرض العقوبة فرض الانضباطية، بغض النظر عن النظام الانضباطي الذي يحكم سلوك انضباط الموظفين، ويضع حداً للسلطة التقديرية، للجهة المختصة بفرض العقوبة عند اختيارها للعقوبة، ومدى تناسبها مع جسامة المخالفة.

ثانياً: التوصيات: في ضوء الاستنتاجات التي توصلنا إليها، فإننا نوصي بالآتي:

١. نوصي المشرع العراقي بتعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وذلك بالنص على نظام تفريد العقوبة الانضباطية عند فرض العقوبة الانضباطية، إسوة بما هو مطبق في القوانين العقابية الجزائية.

٢. ضرورة قيام الجهات المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية، بإعمال مبدأ تفريد العقوبة الانضباطية.

٣. تفعيل مبدأ تفريد العقوبة الانضباطية من جانب القضاء الإداري عند نظر الدعاوى المتعلقة بالعقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظفين العموميين.
٤. نصي المشرع العراقي والمشرع في الدول المقارنة، على اعتبار الغلو في العقوبات الانضباطية من بين العيوب التي تصيب القرار الإداري، وتكون محلاً للطعن كأحد أوجه أو أسباب الطعن في تلك القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري، في حالة عدم مراعاتها موضوع تفريد العقوبة الانضباطية.

قائمة المصادر

أولاً: المعاجم اللغوية:

١. محمد بن منظور : لسان العرب، ج ١، ط ٣، دار صادر، بيروت، ١٩٩٣.

ثانياً: الكتب:

١. احمد عوض بلال: النظرية العامة للجزاء الجنائي، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
٢. أماني زين بدر: النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية، دار الفكر والقانون، القاهرة، ٢٠١٠.
٣. امجد جهاد نافع: ضمانات المسألة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح، فلسطين، ٢٠٠٧.
٤. د. أنور أحمد رسلان: التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
٥. د. رمضان محمد بطيخ : الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
٦. د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري (قضاء التأديب)، القسم الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
- د. سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استخدام السلطة، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨.
٧. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج ٣، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا تاريخ نشر.
٨. عبد القادر عدو : مبادئ قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، دار هومة، الجزائر، ٢٠١٠.
٩. عبد المحسن السالم: العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام، ط ١، دار القادسية، بغداد، ١٩٨٦.
١٠. د. علي حسين الخلف و د. سلطان عبدالقادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا تاريخ نشر.
١١. علي عبد القادر القهوجي: شرح قانون العقوبات، القسم العام، الكتاب الأول، النظرية العامة للجريمة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.
١٢. فؤاد العطار: مبادئ القانون الإداري، ج ١، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢.
١٣. مدحت الدبيسي: سلطة القاضي الجنائي في تفريد العقوبة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٤. د. غازي فيصل مهدي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، بغداد، جامعة النهرين، بلا ت.

١٥. د. محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

١٦. نوفان عقيل العجارمة: سلطة تأديب الموظف العام، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧.

١٧. د. وهبة بن مصطفى الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، ط٤، دار الفكر، سورية.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح الجامعية:

١. حمايتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، ٢٠١٤.

٢. سلطان عبيد سالم، تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٩.

٣. قيقاية مفيدة: تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، ٢٠٠٩.

٤. محمد العايب: تفريد العقوبة الجزائية بين الفقه والتشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإسلامية جامعة باتنة ١، الجزائر، ٢٠١٦.

٥. نوفان منصور عقيل: سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، ٢٠٠٥.

رابعاً: البحوث:

١. احمد سرحان سعود الحمداني و علي مخلف حماد الدليمي: موانع المسؤولية والظروف المخففة للعقوبة التأديبية، بحث منشور، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، مج٢٤، ع٣، ٢٠١٦.

٢. افتخار رشيد خليل: تفريد العقوبة الانضباطية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية جامعة كركوك كلية القانون والعلوم السياسية، مج٥، ع١٨، ٢٠١٦.

٣. باقر جواد شمس الدين البريفكاني: التأصيل الشرعي لمبدأ تفريد العقوبة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإسلامية، م١٢، ع٥٠، ٢٠١٢.

٤. عبدالرزاق طلال جاسم: التفريد العقابي، مجلة الفتح، ع٣٧، ٢٠٠٨.

٥. عبدالله رمضان بني: الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية والشرعية، ع٦، ٢٠١٥، ليبيا.

٦. عمار عباس الحسيني: التفريد العقابي في القانون العراقي والمقارن، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية، جامعة النجف، ع١٠، ٢٠٠٩.

٧. عمر رحيم جدوع: الأساس الفلسفي لتفريد العقوبة قضائياً، مجلة رسالة الحقوق جامعة المثنى، ع٣، العراق، ٢٠١٩.

خامساً: التشريعات:

١. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

سادساً: الأحكام والقرارات القضائية:

١. قرار محكمة التمييز الاتحادية ذي الرقم ٧٥ هيئة عامة لسنة ٢٠٠٨.

٢. حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٤/١/١٩٥٤، مجموعة أحكام مجلس الدولة، س٨.

٣. حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٩/١١/١٩٥٣، مجموعة أحكام مجلس الدولة، س٨.

٤. حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٢/٣/١٩٦٣ مجموعة أحكام السنة الثامنة، الجزء الأول.

٥. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ١٩٦/٢١٦/انضباط تمييز/٢٠٠٨.

٦. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر طعن رقم ٤٣٦ لسنة ١٦ق، جلسة ٢٥/١١/١٩٧٢.

٧. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر طعن رقم ٩٦٦ لسنة ٣٢ق، جلسة ٢٥/٣/١٩٨٩.

٨. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر طعن رقم ٣١ق، ٣/١٢/١٩٨٨.

٩. حكم المحكمة التأديبية في مصر ، في الدعوى المرقمة ٢١/١ق في ١٩/٥/١٩٥٩ .

١٠. حكم المحكمة الإدارية المصرية في الطعن رقم ١٨٦٥ق، جلسة ١٢/١٠/١٩٩٠ والطعن

رقم ٣٩٦٦ق، جلسة ٢٢/٦/١٩٩٣.

١١. حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٠٦ق، سنة ٨، جلسة ٦/٢/١٩٦٥ جلسة،

ق ١٠ لسنة ٢٧١ رقم والطعن، ٢٩/١٢/١٩٦٢

List of sources

First: Linguistic Dictionaries:

1 .Muhammad Bin Manzoor: Lisan Al Arab, Volume 1, 3rd Edition, Dar Sader, Beirut, 1993.

Second: books:

2 .Ahmed Awad Bilal: The General Theory of Criminal Punishment, 2nd Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1996.

3 .Amani Zain Badr: The Legal System for Disciplining the Public Employee in Some Arab and European Countries, Dar Al-Fikr and Law, Cairo, 2010.

4 .Amjad Jihad Nafie: Guarantees of the Disciplinary Issue of the Public Employee, A Comparative Study, Master's Thesis, College of Graduate Studies, An-Najah University, Palestine, 2007.

4 .Dr. Anwar Ahmed Raslan: Administrative Investigation and Disciplinary Liability, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2001.

5 .Dr. Ramadan Muhammad Batikh: The Mediator in Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1997.

7 .Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi: Administrative Judiciary (Disciplinary Judiciary), Part One, Arab Thought House, Cairo, 1987

• Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi: Theory of Abuse of Power, 1st Edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1978.

8 .Dr. Abdel Aziz Abdel Moneim Khalifa: Cancellation of the Administrative Decision and Disciplining the Public Employee, Part 3, Mansha'at Al Maaref, Alexandria, no publication date.

9 .Abdel Qader Addou: Principles of the Algerian Penal Code, General Section, Dar Houma, Algeria, 2010.

10 .Abdul Mohsen Al-Salem: The Obligatory and Discretionary Symptoms of the Disciplinary Responsibility of the Public Employee, 1st Edition, Dar Al-Qadisiyah, Baghdad, 1986.

11 .Dr. Ali Hussein Al-Khalaf and Dr. Sultan Abdul Qadir Al-Shawi: General Principles in the Penal Code, Al-Atek for the Book Industry, Cairo, no publication date.

12 .Ali Abdel Qader Al-Qahwaji: Explanation of the Penal Code, General Section, Book One, The General Theory of Crime, Mansha'at Al-Maaref, Alexandria, 1997.

13 .Fouad Al-Attar: Principles of Administrative Law, Part 1, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Beirut, 1972.

14 .Medhat Al-Dubaisi: The Authority of the Criminal Judge in the Individualization of Punishment, New University House, Cairo, 2009.

15 .Dr. Ghazi Faisal Mahdi: Explanation of the Provisions of the Discipline of State and Public Sector Employees Law No. 14 of 1991, Baghdad, Al-Nahrain University, Blat T.

16 .Dr. Muhammad Majid Yaqout: Explanation of Disciplinary Procedures in Public Service, Free Syndicate Professions, and Private Work, Maarif Foundation, Alexandria, 2004.

17 .Nofan Aqil Al-Ajarmeh: The Authority to Discipline the Public Employee, 1st Edition, House of Culture, Amman, 2007.

18 .Dr. Wahba bin Mustafa Al-Zuhaili, Islamic jurisprudence and its evidence, 4th edition, Dar Al-Fikr, Syria.

Third: Theses and theses:

1 .Hemayati Sabah, Legal Mechanisms for Confronting Disciplinary Decisions of Public Employees in Algerian Legislation, Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, El-Oued University, Algeria, 2014.

2 .Sultan Obaid Salem, Disciplining a Public Employee in the Legal System in the United Arab Emirates, Master's Thesis, College of Law, United Arab Emirates University, 2019.

3 .Useful Prevention: Disciplining the Public Employee in Algerian Legislation, Master Thesis, Faculty of Law, Mentouri University, Constantine, 2009.

4 .Muhammad Al-Ayeb: The individualization of penal punishment between jurisprudence and Algerian legislation, PhD thesis, Faculty of Islamic Sciences, University of Batna 1, Algeria, 2016.

6 .Noufan Mansour Aqil: The Authority to Discipline the Public Employee in the Jordanian Legal System and Comparative Systems, Ph.D. Thesis, Ain Al-Shams University, 2005.

Fourth: Research:

7 .Ahmed Sarhan Saud Al-Hamdani and Ali Mikhlef Hammad Al-Dulaimi: Impediments to Responsibility and Mitigating Circumstances for Disciplinary Punishment, published research, Babylon University Journal for Human Sciences, Vol. 24, v.3, 2016.

8 .Iftikhar Rashid Khalil: Individualizing Disciplinary Punishment, Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences, University of Kirkuk, College of Law and Political Science, Vol. 5, No. 18, 2016.

9 .Baqir Jawad Shams al-Din al-Barifkani: The legal rooting of the principle of individualizing punishment in Iraqi law, research published in the Anbar University Journal of Islamic Sciences, vol. 12, p. 50, 2012.

10 .Abdul Razzaq Talal Jassim: Punitive Individualization, Al-Fath Magazine, Volume 37, 2008.

11 .Abdullah Ramadan Benini: Exaggeration in the disciplinary penalty and its impact on the administrative decision (a comparative study), Journal of Legal and Sharia Sciences, Vol. 6, 2015, Libya.

12 .Ammar Abbas Al-Husseini: Punitive Individualization in Iraqi and Comparative Law, research published in the Journal of the Islamic College, Najaf University, v10, 2009.

13 .Omar Rahim Jadoua: The Philosophical Basis for Judicial Individualization of Punishment, Journal of Resala Law, University of Al-Muthanna, Volume 3, Iraq, 2019.