



Tikrit University Journal for Rights

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



The policy of the legislator in the legitimacy of disciplinary punishment

Dr. Naktal Ibrahim Abdulrahman

College of Rights ,University of Mosul ,Nineveh ,Iraq

naktalaltaee329@gmail.com

Khaldoon Fadhil Ali

College of Rights ,University of Mosul ,Nineveh ,Iraq

Khaldonfadhel@gmail.com

Article info.

Article history:

- Received 8 Feb 2023
- Accepted 27 Feb 2023
- Available online 1 Mar 2023

Keywords:

- Disciplinary penalties.
- Legality of penalties.
- Legislator.

Abstract: The legislative policy in disciplinary punishments has its own specificity in the disciplinary field ,especially in terms of the legitimacy of violations ,in which jurisprudence was divided between supporters and opponents of codifying them. Until it takes another direction in its policy to cover the shortfall in the legitimacy of violations ,such as defining disciplinary violations in general terms ,as well as trying to define them accurately and link them to disciplinary penalties in special disciplinary laws ,or arranging some penalties for repeat violations ,all within the limits of not infringing on constitutional rights and achieving Balance between management effectiveness and employee guarantees ,in order to achieve visions of a narrow scope ,represented in the permanence of the functioning of public utilities ,and another of a wide scope ,represented in achieving the public interest .

سياسة المشرع في شرعية العقوبات الانضباطية

أ.م.د. نكتل إبراهيم عبدالرحمن
كلية الحقوق، جامعة الموصل، نينوى، العراق
naktalaltaee329@gmail.com

الباحث خلدون فاضل علي
كلية الحقوق، جامعة الموصل، نينوى، العراق
Khaldonfadhel@gmail.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:

- الاستلام : ٨ / شباط / ٢٠٢٣
- القبول : ٢٧ / شباط / ٢٠٢٣
- النشر المباشر : ١ / آذار / ٢٠٢٣

الكلمات المفتاحية :

- العقوبات الانضباطية.
- شرعية العقوبات.
- مشرع.

الخلاصة: السياسة التشريعية في العقوبات الانضباطية لها خصوصيتها في المجال الانضباطي لا سيما في جانب شرعية المخالفات الذي انقسم الفقه بين مؤيد ومعارض لتقنينها، وإذا كان الاصل العام الذي درج عليه التشريعات هو عدم تحديدها للمخالفات، الا ان هذا الامر وما يترتب عليه من نتائج سلبية دفع المشرع الانضباطي الى ان يسلك منحى اخر في سياسته لتغطية النقص في شرعية المخالفات، كتحديد المخالفات الانضباطية بعبارات عامة وفسح المجال للإدارة لإدراج ما يترأى لها من مخالفات تحت هذا المندرج، فضلا عن محاولة تحديدها بدقة وربطها بالعقوبات الانضباطية في القوانين الانضباطية الخاصة، او ترتيب بعض العقوبات على تكرار ارتكاب المخالفات، جميع ذلك في حدود عدم المس بالحقوق الدستورية وتحقيق التوازن بين فاعلية الادارة وضمانات الموظف، لتحقيق روى ذات نطاق ضيق متمثل في دوام سير المرافق العامة، واخرى ذات نطاق واسع متمثل في تحقيق الصالح العام .

© ٢٠٢٣، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

يحاول المشرع تطوير مبدأ الشرعية بالقدر الممكن لتحقيق هدفه في بث الامان والطمأنينة من المفاجأة، ومن مقتضيات تفعيل سياسة شرعية ناجعة في المجال الانضباطي المواكبة المستمرة للتطورات التي تحف المجال الوظيفي، بما يحقق سياسة المشرع الوقائية في عدم مس الموظف لتلك المصالح وبذات الوقت يقدم ضمانا له ومدعاة للطمأنينة من تعسف الادارة .

اهمية الدراسة :

يتمحور اهمية الدراسة في فلسفة المشرع في التعامل مع مفهوم الشرعية الخاص في المجال الانضباطية، وتطوير نصوص القانون الانضباطي بما ينسجم مع هذه الطبيعة، بما يوازن بين فاعلية الادارة من جهة ويحفظ الضمانات الدستورية لحقوق الموظف، تحقيقاً للمصلحة العامة .

فرضية الدراسة :

المشرع الانضباطي لم يكتفي بتقييد نفسه في صياغة نصوص قانون انضباط موظفي الدولة بالقاعدة المعروفة في المجال الانضباطي (لا عقوبة الا بنص) بل ابتكر اساليب تشريعية متعددة اخرى لسد النقص الحاصل نتيجة عدم تطبيق قاعدة (لا مخالفة الا بنص) .

مشكلة الدراسة :

- **المحور الاول:** يثير موضوع تقنين المخالفة الانضباطية من عدمها اختلاف فقهي، لكن الذي يحسم هذا الامر هو اساس المفاضلة بينهما في الموازنة بين فاعلية الادارة وضمانات الموظف.
- **المحور الثاني:** كيفية تعامل المشرع مع طبيعة الشرعية في شق المخالفات ومدى نجاعة النصوص الانضباطية في تلافي نقص القاعدة المعروفة في المجال الجزائي (لا جريمة الا بنص).

منهجية الدراسة :

الدراسة ستعتمد المنهج التحليلي المقارن للتشريعات المقارنة والمنهج النقدي في ضوء اراء الفقهاء واحكام القضاء، بهدف تقييم سياسة المشرع تجاه شرعية العقوبات الانضباطية .

خطة الدراسة :

سنقسم موضوع البحث الى مطلبين، نبحت في الاولى مفهوم الشرعية الانضباطية، ونخصص المطلب الثاني لسياسة المشرع من شرعية العقوبة الانضباطية .

المطلب الاول

مفهوم الشرعية في العقوبات الانضباطية

لتوضيح مفهوم الشرعية الانضباطية حري بنا بداية ان نبحت في مدلول الشرعية الانضباطية^(١)، ولخصوصية الشرعية في هذا الجانب والمنطوي تحت مبدأ (لا عقوبة الا بنص) والذي حسم جانب

(١) ساوى البعض بين مصطلحي الشرعية والمشروعية على اعتبار ترادفهما في المعنى باعتبار ان احدهما تغطي الآخر من حيث المضمون والفحوى، في حين انكر غالبية الفقه الترادف بينهما لكون الاخير تعبير قانوني بحت يقصد به مطابقة كافة اعمال السلطات العامة في الدولة للقانون في اوسع معانيه، في حين تعبر كلمة مصطلح " الشرعية " عن فكرة سياسية بحتة وعن مبدأ دستوري . ينظر د . رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض ومسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية، دار النهضة، ٢٠٠٨، ص ١ . د . رافت فودة . مصادر المشروعية الادارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية ١٩٩٤، ص ٩ . د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام، ج ٢، منشأة المعارف، ص ١٨ .

شرعية العقوبات الانضباطية، الا ان الخلاف قائم في مدلول الشرعية في جانب المخالفات الانضباطية، لذا يتطلب الامر منا بيان الموقف الفقهي القائم حول تقنين المخالفات الانضباطية، ومن هنا سنقسم هذا المطلب الى فرعين نبين في الاولى مدلول الشرعية في الجانب الانضباطي، والثاني لموقف الفقه من تقنين المخالفات الانضباطية .

الفرع الأول/ مدلول الشرعية في العقوبات الانضباطية

يشتمل مفهوم الشرعية في العقوبة الانضباطية الى معنيين الأول واسع والآخر ضيق، و فحوه الشرعية بالمعنى الضيق تحديد العقوبات على سبيل الحصر من قبل المشرع والزام الادارة بفرض العقوبة المتناسبة على الموظف مع المخالف من بين قائمة العقوبات وعدم الخروج عنها ^(١) .

فالمدلول الضيق للشرعية الجزائية تقيد سلطة التأديب بالعقوبات الواردة في القانون على سبيل الحصر، فلا تملك الإدارة فرض عقوبة شديداً كان أو بسيطاً لم يرد له نص قانوني خاص، وذلك لأن الإدارة لا يمكن لها ابتداء عقوبة انضباطية لان العقوبات محدد قانوناً على سبيل الحصر، ويترتب على مدلول مبدأ الشرعية الانضباطية وفقاً للمدلول الضيق التزام سلطة فرض العقوبة بالقيود الشكلية والموضوعية للجزاء^(٢)، والالتزام بالحدود التي قررها المشرع للعقوبة من حيث نوعه ومقداره ومدته ولفظه^(٣).

اما الشرعية الانضباطية طبقاً للمدلول (الواسع) يشمل التحقق من مطابقة القرار الانضباطي بفرض العقوبة للقواعد القانونية بمعناه الشامل وذلك بخضوع السلطة العامة لحكم القانون ^(٤)، وفقاً لهذا المفهوم اعمال مبدأ الشرعية يستلزم الأخذ بسائر المبادئ المستقرة بضمير الجماعة الانسانية، كمبدأ لأجزاء بدون مخالفة^(٥)، وأن يكون العقوبة جائزاً قانوناً، فلا يكون فرضها مجافي للقانون كأن ترد بقرار فرض العقوبة عبارات جارحة.

ولمدلول الشرعية في الجانب الانضباطي مدلول خاص أقل اتساعاً منه في الجانب الجزائي، إذ يحكم الأخير مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، في حين يحكم العقوبة الانضباطية مبدأ " لا عقوبة إلا

(١) مليكة الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص ٥٩ وما بعدها.

اشار اليه د. عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ٢٠٨ .

(٢) د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص ٢٤٩ وما بعدها.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط ١، المركز القومي، للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٥.

(٤) د. عبد القادر الشخيلي، النظام القانون للجزاء التأديبي، الجامعة المستنصرية- بغداد، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص ٢٥٧.

(٥) د. فؤاد الفطار، رقابة القضاء على أعمال الإرادة، ط ٢، دار الكتب العربية، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٥٩٦.

بنص^(١)، فإذا كان السياسة التشريعية المجال الجزائي هي تقديم الضمانات الكافية تجاه الحفاظ على الحقوق والحريات، فإن السياسة التشريعية في المجال الانضباطي تغليب فاعلية الادارة في ضمان سير المرافقة العامة على ضمانات الموظف.

ألا أن التساؤل الذي يثور هنا، هل أن هناك اجماع فقهي على هذا المبدأ في المجال الانضباطي؟ وهل يرد استثناءات عليه؟ سنحاول الاجابة على هذه التساؤلات من خلال الفرع التالي .

الفرع الثاني / الموقف الفقهي من الشرعية في العقوبات الانضباطية

انقسم الفقه الى فريقين تجاه مجال الشرعية في العقوبات الانضباطية، اذ يرى الاول بانطبق مبدأ شرعية العقوبة بصورته الكاملة في المجال الانضباطي وهو ما ذهب إليه أنصار تحديد المخالفات والعقوبات الانضباطية في القانون وربطهما بتقنين واحد، والثاني المنادي بعدم انطباق مبدأ شرعية العقوبة في الجانب الانضباطية بصورته الكاملة والمنادي بعدم بتقنين المخالفات الانضباطية لعدم وجود جدوى من ذلك ولكل من الاتجاهين صحيحة واسانيده.

أولاً : حجج الاتجاه المؤيد بتقنين المخالفات الانضباطية

يرى هذا الاتجاه إلى ضرورة الربط بين العقوبة الانضباطية والمخالفة، وذلك بتحديد عقوبة محددة لكل مخالفة ويسوق انصار هذا الاتجاه مجموعة من المبررات، ندرج أهمها فيما يلي:

١. الأخذ بهذا القول من شأنه أن يحقق الضمانات للموظف دون أن يخل بفاعلية الادارة، فهو من جهة يحمي مصالح الموظفين وأوضاعهم المشروعة تجاه تعسف السلطة الإدارية ومن جانب آخر تسهم في تدعيم فاعلية وحسن سير المرافق العامة^(٢)، فضلاً عن ذلك فإن عدم جواز معاقبة الموظف عند مخالفة غير محدودة سلفاً يعد من المبادئ الاساسية والثابتة في مجال الجزاء بصفة عامة^(٣).

٢. ان العقوبة الانضباطية لا يقل خطورة وأثراً على الموظف سواء من الناحية المادية أو المعنوية عن خطر العقوبة الجزائية، لذا ولبت روح الطمأنينة والثقة بين الموظفين وتحقيقاً للعدالة يتطلب

(١) نداء محمد غزال ال قاسم، الموازنة بين فاعلية الادارة وضمانات الموظف العام في قانون انضباط موظف الدولة القطاع الاشتراكي في، الرقم(١٤) لسنة ١٩٩١، رسالة ماجستير، جامعة الموصل ١٩٩٩، ص ٥٤.

(٢) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٦ . ص ١٦٤، ص ١٦٥ .

(٣) محمود رمضان محمد علي سهوان، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية (دراسة مقارنة)، المركز العربي ، ٢٠١٧، ص ١١٣ .

الأمر توفير الضمانات وأفضل تلك الضمانات اعمال ومبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، من خلال تقنين المخالفات الانضباطية^(١).

٣. ان فرض عقوبة انضباطية أكثر جسامة من المخالفة المرتكبة وان كان الهدف منها تحقيق الردع العام إلا أنه قد يؤدي إلى انتهاك الحقوق الفردية ويولد الشعور بالظلم ولن يحقق الهدف المرجو من توقيع العقوبة الجسيمة^(٢).

٤. ان القول بأعمال شرعية الجزاء الجنائي في المجال الانضباطي سيؤدي إلى عدم مراعاة الظروف المصاحبة لارتكاب المخالفة أمر غير منطقي، لإمكانية وضع حد أدنى واقصى للعقوبة الانضباطية لإفساح المجال لسلطة فرض الجزاء بتقرير الظروف المواكبة للمخالفة^(٣).

ثانياً: الاتجاه المعارض للتقنين المخالفات الانضباطية

يرى مؤيدي هذا الرأي عدم ربط العقوبة الانضباطية مع المخالفة، فيكتفي المشرع بتحديد العقوبات الانضباطية حصراً في القانون ويمنح السلطة التقديرية للسلطة الانضباطية لاختيار العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة، ويسوق انصار هذا الاتجاه عدة حجج تدعم وجهة نظرهم ويمكن ذكر أبرزها كما يأتي :

١. ان تحديد العقوبات الانضباطية وربطها بالمخالفات بشكل تام يؤدي إلى شل يد السلطة في الملائمة بين المخالفة المرتكبة والعقوبة من عدة جوانب سواء تعلق ذلك بالظروف التي من شأنها أن تؤثر في تخفيف أو تشديد العقوبة، فالسلطة الانضباطية اقدر من غيرها على تقدير مدى خطورة المخالفة واثرها على حسن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي تكون أقرب إلى الصواب في تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة من غيرها^(٤).

٢. ان اعمال مبدأ شرعية العقوبة (لا عقوبة إلا بنص) في المجال الانضباطي أوصافه وملامحه الخاصة بالعقوبة الانضباطية أقل جسامة بكثير من العقوبة الجزائية، وتحكمها اعتبارات عديدة

(١) د. عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الاداري الاسلامي والمقارن، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ٢٩٦.

(٢) د. أماني زين بدر خراج، النظام القانوني التأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤٥٥.

(٣) د. عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية(دراسة مقارنة)، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٠٦.

(٤) استاذنا الدكتور صالح ابراهيم المتيتوي، ود. مروان المدرس، القانون الاداري (الكتاب الثاني)، كلية الحقوق، جامعة البحرين، ٢٠٠٧، ص ٢٦٤.

يأتي في مقدمتها مراعاة تحقق الهدف العام من العقوبة والمتمثل في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد يقابلها حماية المصلحة الخاصة للموظفين من خلال احاطتهم بالضمانات التي تكفلها القانون في هذا الاتجاه^(١).

٣. ان اعمال مبدأ الشرعية بشقيها في المجال الجنائي أمر أملتة صفة العمومية كونها تطبق على كافة الافراد داخل المجتمع، في حين العقوبات الانضباطية لا تتصف بالعمومية بل تتميز حسب الطائفة الوظيفية التي تنتمي اليها الموظف وهذا ما ينطبق بالتبعية على المخالفات الانضباطية^(٢).

٤. يستحيل على المشرع حصر المخالفات الانضباطية وتحديد ما يترتب عليها من عقوبات ؛ لأن اعمال ذلك سيضطر المشرع من حين لآخر إلى تعديل القانون الذي يتطلب اجراءات ووقت طويل نسبياً لإجراء التعديل على النصوص القانونية وبمجرد الانتهاء منها قد يستجد مخالفات جديد يتطلب من المشرع اضافتها وهذا الأمر لا يتناسب وطبيعة العمل الاداري^(٣).

٥. اذا كانت احدى المبادئ الاساسية التي تقوم عليها العمل الاداري التطور السريع، ومن ثم يتطلب الامر المراجعة الدورية والمستمرة للتشريعات في حالة تحديدها للمخالفات، لإعادة صياغة المخالفات المستجدة والربط بينها وبين العقوبة وفق الظروف والمستجدات الجديدة^(٤)، وهذا الامر شبه مستحيل الوصول اليه في ضل اجراءات الاجراءات الذي يتطلبه العمل التشريعي، مما قد يصيب تلك التشريعات الجمود او ما يعرف بعدم الفعالية التشريعية .

المطلب الثاني

سياسة المشرع من الشرعية الانضباطية

يستلزم الامر لاستنباط سياسة المشرع من الشرعية في الجانب الانضباطي، توضيح موقف التشريعات من الشرعية الانضباطية ومن ثم التحليل النقدي لهذه السياسة سياسة، ولتوضيح ذلك نقسم هذا المطلب فرعين، نبحث في الاولى الموقف التشريعي من الشرعية الانضباطية، والثانية لتقييم سياسة المشرع من الشرعية الانضباطية .

(١) د. مصطفى عفيف، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها، مصدر سابق، ص ١٦٦.

(٢) د. مصطفى عفيف، فلسفة العقوبات التأديبية واهدافها، مصدر سابق، ص ١٦٦.

(٣) - محمود رمضان محمد علي سهوان، مصدر سابق، ص ١٦٦.

(٤) د. عمرو فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية (دراسة مقارنة)، دار النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٠٤ .

(٤) المواد (٣٠، ٢٩، ٢٨، ٢٧، ٢٦، ٢٥) من القانون المشار إليه أعلاه.

الفرع الأول / موقف التشريع المقارن من تقنين العقوبات الانضباطية

اولا : موقف المشرع الفرنسي

لم يتبنى المشرع الفرنسي كغالبية التشريعات بفكرة التقنين للمخالفات التأديبية، فقد اعتبر قانون الموظفين لعام ١٩٤٦ الاخطاء التي يأتيها الموظف اثناء الوظيفة او بمناسبةها جريمة تأديبية^(١)، ولم يتغير هذا النهج في القانون الصادر بموجب الامر القانوني عام ١٩٥٩ الذي جاء بنص عام بتعرض كل موظف يرتكب خطأ اثناء الوظيفة او بمناسبةها للمعاقبة تأديبياً واستمر هذا النهج بموجب القانون عام ١٩٨٣ والخاص بحقوق والتزامات الموظف في فرنسا^(٢)، كذلك الحال في القانون الصادر بموجب الامر رقم (١٥٧٤ لعام ٢٠٢١) .

اما العقوبات التي يجوز توقيعها على موظف الخدمة المدنية فقد حددها المشرع بنص صريح^(٣)، وبالتالي لا يمكن لجهة فرضها الخروج منها وفرض عقوبة لم ترد في تلك القائمة، وتوزعت العقوبات ضمن اربع مجموعات .

وان كان هذا الاصل في مسلك المشرع الفرنسي في عدم الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية فيما يخص موظفي الخدمة المدنية، الا ان المشرع حاول في نظم وظيفية اخرى ربط بعض العقوبات الاستيعادية مع مخالفات محددة فقد الزم المشرع في نظام إدارة البريد والبرق واللاسلكي جهة فرض العقوبة ربط عقوبة الفصل مع مخالفات محددة، حين نص على المخالفات التي تستوجب عقوبة الفصل، كانتهاك سرية الرسائل البريدية والتلغراف والتجاوز عن الرسوم المستحقة للإدارة وعدم الالتزام باليمين الخاص بحفظ سرية المهنة واختلاس الرسائل البريدية المسلمة لكاتب البريد^(٤).

ثانياً _ موقف المشرع المصري

ضمن المشرع المصري في قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨^(٥)، واجبات الموظفين والاعمال المحظورة عليهم على سبيل المثال لا الحصر^(٦)، ورتب على أي خروج على مقتضى تلك الواجبات أو المحظورات والذي من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة المسألة التأديبية^(٧).

(١) المادة (١٤) من القانون رقم (٢٢٩٤ في ١٩ / اكتوبر / ١٩٤٦).

(٢) المادة (١١) من الامر القانوني رقم (٢٤٤ في ٤ / فبراير / ١٩٥٩) .

(٣) المادة (٥٣٣ / ١) من الامر القانوني رقم (١٥٧٤ بتاريخ ٢٤ / ١١ / ٢٠٢١) .

(٤) د. عمرو فؤاد احمد بركات، المصدر سابق، ص ١٠٠ .

(٥) المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المنشور في الجريدة الرسمية السنة الحادية والعشرون، العدد(٩) بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٧٨.

(٦) المادتين (٧٧ ، ٧٦) من قانون اعلاه.

كذلك جاءت سياسة المشرع في القانون رقم ٨١ لعام ٢٠١٦ بعدم تحديد المخالفات بصورة دقيقة^(٢)، ورتب على اي خروج على تلك الواجبات او الظهور بمظهر يخل بكرامة الوظيفة المسؤولية التأديبية^(٣)، فضلاً عن ذلك حددت اللائحة التنفيذية الواجبات الرئيسية للموظف ورتب على مخالفتها المسؤولية الانضباطية التي يمكن ان يترتب عليها العقوبة^(٤) .

اما العقوبات فقد ورد على سبيل الحصر^(٥)، والزم سلطة فرض العقوبة بالتحديد بالعقوبات الواردة في القانون وهذا الشرط من صنع القضاء^(٦)، تطبيقاً للمبدأ الدستوري (لا عقوبة الا بناء على بقانون)، وبذلك لا يمكن فرض عقوبة لم ينص عليها ينص صريح من قبل المشرع ولو كانت فرضها بناء على رضاء الموظف، او كانت اخف من ذلك الذي قرره المشرع .

فضلا عن ذلك لم يربط المشرع المصري نهائية بين المخالفة والعقوبة في مجال قانون الخدمة المدنية، الا ان المشرع ارتى في قوانين خاصة اخرى كقانون تنظيم الجامعات الى الربط الكامل بين المخالفة والعقوبة المترتبة فيما يخص عقوبة الفصل بالنص على ان (كل فعل يزري بشرف عضو هيئة التدريس او من شأنه ان يمس بنزاهته او فيه مخالفة لنص المادة ١٠٣ يكون جزاؤه العزل)^(٧) .

ثالثاً _ موقف المشرع العراقي

سار المشرع العراقي في قانون انضباط موظف الدولة رقم ٤ لسنة ١٩٩١ كأصل عام بما اتجه اليه التشريعات المقارنة، فبعد أن ذكر واجبات ومحظورات الموظف^(٨)، قرر في حال مخالفة الموظف لأي من تلك الواجبات أو اقترافه المحظورات أن يتعرض للعقوبة، فضلاً عن ما قد يترتب بحقه من اجراءات وفقاً لقوانين أخرى^(٩).

(١) المادة (٧٨) من القانون اعلاه .

(٢) المواد (٥٥ ، ٥٦) من القانون اعلاه .

(٣) المادة (٥٧) من القانون اعلاه .

(٤) المواد (١٤٩ ، ١٥٠) من اللائحة التنفيذية رقم (١٢١٦ / ٢٠١٦) .

(٥) المادة (٦١) من القانون رقم (٨١ لسنة ٢٠١٦) .

(٦) محمد ماجد ياقوت، المخالفة التأديبية والعقاب في نظام الخدمة المدنية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ٢٦٠.

(٧) المادة (١١٠) من قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم (٤٩ لسنة ١٩٧٢) ونصت المادة (١١٣) منه (لا يجوز لا أعضاء هيئة التدريس اعطاء دروس شخصية بمقابل او بغير مقابل) .

(٨) المادتين (٥، ٤) من القانون اعلاه.

(٩) المادة (٧) من القانون اعلاه.

ومن ناحية أخرى حدد العقوبات الانضباطية على وجه التحديد^(١)، ورتب اثر لكل عقوبة وطريقة فرضها، وعلى الرغم من عدم التحديد الصريح للمخالفات بصورة صريحة وعدم ربط المشرع العراقي بين العقوبة والمخالفة، الا انه انفرد عن التشريع المقارن في محاولة الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية في بعض الحالات، وعلى النحو التالي :

١. الزم سلطة فرض العقوبة بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة المرتكبة، وهذا ما يوجب عليها ذكر المخالفة في منطوق فرض العقوبة، ومن ثم يعتبر من قبيل المحاولة للربط بين المخالفة والعقوبة .
٢. فيما يخص عقوبة الفصل والعزل فإن المشرع الزم سلطة فرض العقوبة بذكر الاسباب التي استوجبت فرضها بمنطوق قرار العقوبة، ولم يكتفي المشرع بذلك بل حدد حالات فرضها على سبيل الحصر، وذلك بهدف تقديم الضمانات للموظف امام احتمال ضعف جهة فرض العقوبة امام الاعتبارات البعيدة عن الصالح العام الذي تهدفه العقوبة بالدرجة الاولى^٢.

كما حدد المشرع في قانون الخدمة المدنية البحرية الافعال التي تعتبر من قبيل المخالفات وحدد العقوبات المستحقة لكل مخالفة وبذلك اخذ بمبدأ الشرعية بشقيها اذ نصت المادة (٧٣) على أنه (يعاقب الضابط بالعقوبات المبينة فيما يلي، إذا ثبت ارتكابه أي من الاعمال المعاقب عليها بهذه العقوبات....)^(٣)، لذلك تضمنت الفقرة (٦) من المادة اعلاه على عقوبة العزل أو الفصل في حال القيام بأعمال تخريبية تستهدف الحمولة أو المخازن، وبذلك فان سياسة المشرع العراقي في التقنين هنا لم منح حيز من السلطة التقديرية للسلطة الانضباطية.

ومن خلال استعراضنا لموقف التشريعات المقارنة والعراقي نخلص الى ما يأتي :

١. الاصل العام في التشريع المقارن والعراقي عدم الربط بين المخالفة والعقوبة مع وجود اتجاه يقضي الى تحديدهما واعتماد سياسة الربط بينهما في قوانين خاصة وعلى نطاق محدود. لكن الامر الذي نريد توضيحه هنا انفراد سياسة المشرع العراقي عن القانون المقارن في ربط العقوبة مع عقوبات أخرى تكرر فرضها او نتيجة فرض عقوبة جزائية بحق الموظف او ارتكاب مخالفات تجعل بقاءه في الوظيفة مضرراً بالمصلحة العامة في قانون انضباط موظفي الدولة فيما يخص عقوبات الفصل والعزل، وهنا ينم عن بعد نظر المشرع العراقي في تغليب المشرع العراقي لجانب الضمان

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

^٢ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مصدر سابق، ص ٣١٦ .

(٣) قانون الخدمة المدنية رقم (٢٠١ لسنة ١٩٧٣) .

على فاعلية الادارة^١، مع تسجيل ملاحظتنا بشأن السلطة الواسعة الذي منحها المشرع للإدارة في تكليف الوقائع واعتبارها افعال خطيرة مضرّة بالمصلحة العامة مما يستوجب فرض اقصى عقوبة انضباطية وهي عقوبة العزل^٢.

٢. اتجه المشرع المصري نحو التقنين في المجال الانضباطي من خلال منح السلطات الادارية اصدار لوائح العقوبات فكان ذلك بمثابة تفويض منها للسلطة التنفيذية في تحديد اهم المخالفات وما يترتب عليه من عقوبات حيث نصت قانون العاملين المدنيين المصري (ان تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والعقوبات المقررة لها واجراءات التحقيق)^(٣)، ونرى أن هذا المنهج من قبل المشرع المصري يمنح السلطة التنفيذية هذا التفويض في تأثيم الافعال ينطلق من عدة مبررات أولها الوقت والاجراءات الطويلة التي يستلزمه سن القوانين من قبل السلطة التشريعية مقارنة باللوائح التي يصدرها السلطة التنفيذية، وثانيها أيماناً من المشرع ان الادارة أكثر ادراكاً منها بالأفعال التي تشكل مخالفة تأديبية وما يستلزمه من عقوبة لتحقيق الردع وذلك بحكم اتصالها اليومي بالواقع الوظيفي. وبذلك نرى أن سياسة المشرع المصري ذهب باتجاه الافراط في التوزيع التشريعي (وهذا صورة من صور الاغفال التشريعي) من خلال تفويض اختصاصه التشريعي الى سلطات أخرى لاسيما السلطة التنفيذية التي تملك سلطة اصدار اللوائح (تشريعات فرعية) وهذا من شأنه مخالفة قواعد توزيع الاختصاصات المحددة بالدستور الذي يؤدي بدوره إلى هدم مبدأ الفصل بين السلطات والاخلال بالتوازن بينهما^(٤). فالمشرع المصري عندما حصر سلطة تحدد المخالفات والعقوبات المترتبة عليها بيد السلطة التشريعية أعمالاً لمبدأ الانفراد التشريعي يمنح الشرعية المعنى الذي يحقق حريات الأفراد إلى اقصى مدى ويحقق المصلحة العامة التي تعمل لدولة القانونية إلى حمايتها. في حين لم يخول المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والسلطات بالأخرى صلاحية اصدار التعليمات لتحديد الافعال التي تعتبر من قبل المخالفة ما يترتب عليه من عقوبة، ومع هذا فليس هناك مانع قانوناً من قيام تلك الجهات بإصدار التعليمات الخاصة بتحديد الافعال التي

^١ المادة (٨ / سابعاً و ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

^٢ نصت المادة (٨ / ثامناً – أ) من القانون اعلاه (إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقائه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة).

^(٣) المادة (٨١) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

^(٤) سري حارث عبدالكريم الشاوي، مصدر سابق، ص ٢١.

تعتبر من قبيل المخالفات دون أن تكون لها صلاحية تحديد ما يترتب عليها من عقوبات لعدم وجود سند قانوني لممارسة هذا الاختصاص من قبلها، وبذلك نرى أن اتجاه المشرع العراقي ذهب بالأخذ بفكرة عدم الاختصاص السلبي حيث أنه حدد الواجبات المحظورات وترك للإدارة اختيار العقوبة من قائمة العقوبات في حين أن المبدأ الدستوري بنص وفقاً للدستور والنافذ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"^(١)، وبهذا تكون أمام صورة من صور الاغفال التشريعي وذلك بأحجام المشرع أو امتناعه من تنظيم مسألة كان ينبغي عليه التدخل لتنظيمها وفقاً للدستور أو تدخل بنظمها ولكن بصورة قاصرة مما يترتب عليه فراغ تشريعي كامل أو جزئي بسبب عدم ممارسة اختصاص التشريعي بموجب الدستور^(٢).

٣. من حيث المبدأ انتهج المشرع في قانون انضباط موظف الدولة قاعدة (لا عقوبة إلا بنص) أي تقييد السلطة الانضباطية بالعقوبات الواردة في القانون على سبيل الحصر^٣، وبذلك أخذ بالمنهج التقليدي من خلال النص على قائمة العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر ومنح الإدارة اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة، إلا انفرد عن التشريع المقارن في اشعار الموظف تحريراً بالمخالفات المرتكبة بمنطوق قرار القرار، كما أنه عمل على تطبيق قاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) في بعض العقوبات الانضباطية من خلال إلزام السلطة الانضباطية بفرض عقوبة محددة دون غيرها إذا توافرت الشروط الخاصة بفرضها وذلك في عقوبتي الفصل والعزل مع وجوب ذكر الاسباب المحددة مسبقاً في قرار فرض العقوبة^٤.

٤. على الرغم من أن سياسة التشريعات في الغالب يتمثل في تحديد العقوبات على سبيل الحصر وعدم ربطها بالمخالفات بهدف منح السلطة التقديرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة، إلا أنه واستثناءً من هذه القاعدة قد يقوم المشرع بتحديد عقوبة محددة لمخالفة ما وبهذه الحالة

(١) المادة (١٩ / ثانياً) من دستوري جمهورية العراق(٢٠٠٥).

(٢) د. عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع - دراسة مقارنة، ط٢، دار لنهضة العربية، ٢٠٠٣، ص٤٦.

٣. د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص ٢٤٩.

٤. يحيى قاسم على سهيل، الضمانات الوظيفية والعقوبات التأديبية في القانون اليمني(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، ١٩٩٨، ص ٤٠.

تلتزم السلطة الانضباطية بتوقيع العقوبة المحددة للمخالفة دون التوسع في تفسير النص أو القياس^(١).

الفرع الثاني / تقييم سياسة المشرع من شرعية العقوبات الانضباطية

بعد استعراضنا لموقف التشريعات المقارنة من الشرعية في مجال العقوبات الانضباطية لا حظنا انها اعتنقت من حيث الاصل مبدأ عدم تقنين المخالفات كأصل عام، من خلال انتهاج سياسة النص على الواجبات والمحظورات على سبيل المثال لا الحصر، ومقابل هذا الاتجاه في جانب المخالفات سعت التشريعات الى تحديد العقوبات الانضباطية والزمّت سلطة فرضها بعدم الخروج عنها، وفيما يخص الربط بين المخالفة والعقوبة لم تربط بينهما بل اولت بذلك المهام لسلطة فرضها كأصل عام في مجال الخدمة المدنية، واستثناء من هذا الاصل حاول المشرع الربط بين العقوبة والمخالفة في النظم الوظيفية الخاصة، كذلك انفرد المشرع العراقي بسياسة بتقييد سلطة في فرض بعض العقوبات الانضباطية ببعض القيود . ومما تقدم نرى انه حري بنا ان نبحث في نقيم سياسة المشرع من مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية من خلال اربعة محاور، نخصص الاولى لسياسة المشرع في عدم تحديد المخالفات الانضباطية، والثاني سياسته في تحديد العقوبات الانضباطية، والثالث في سياسة المشرع في عدم الربط بين العقوبة والمخالفة الانضباطية والرابع في سياسة المشرع في محاولة الربط بين العقوبة والمخالفة الانضباطية، وكما يأتي :

اولا _ سياسة المشرع في عدم تحديد المخالفات الانضباطية

لمخالفة الموظف الواجبات او المحظورات التي يملئها عليه الحياة الوظيفية اثر بالغ الاهمية على انتظام سير المرافق العامة، وهي التي تبرر للمشرع التدخل وتجريم هذه المخالفات انضباطياً وتقرر عليها العقوبات، لكن المشرع لم يورد هذه الواجبات او المحظورات على سبيل الحصر وانما حددها في صياغة واسعة ومرنة تقبل التفسير وحسب وما يستجد من ظروف قدرها المشرع عند صياغة النص اتساقاً مع مبدأ قابلية المرافق العامة للتطور وما يترتب عليها من تطور لأساليب مخالفة تلك المستجدات^(٢).

لذا انتهجت التشريعات سياسة تمثل في النص على واجبات ومحظورات الموظف على سبيل المثال وليس الحصر وبعبارات واسعة ومرنة تتحمل أكثر من تفسير كالنص على واجب المحافظة على كرامة الوظيفة"

(١) د. اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون، التأديبي للوظيفية العامة، دار الجامعة الجديدة مصر، بدون سنة نشر، ص

(٢) احمد محمد صالح، قواعد تأديب الموظفين، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط ١، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٦١ .

أو حظر " استغلال الوظيفة" أو "واجب استحضار المصلحة العامة دون سواها"، وبعد ذكر تلك الواجبات والمحظورات على الوجه الذي بيناه رتب على مخالفة الواجبات أو الإتيان بالمحظورات قيام المسؤولية الانضباطية، ويمكن تبرير ذلك الاتجاه إلى أن الأخطاء في المجال الانضباطي غير محدد وغير منضبط خلافاً لما هو عليه في الجانب الجزائي وبذلك لا يمكن تطبيق مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص على النسق الموجود عليه في القانون لجنائي، فضلاً عن عدة مبررات دفع المشرع بالأخذ بهذه السياسة

اهمها :

١. إن عدم تحديد المخالفات إنما هي اعتراف ضمني من المشرع بتعذر اجراء حصر عددي ونوعي للمخالفات الانضباطية لما قد يترتب عليه من انتهاك لقواعد السلوك الوظيفية للطوائف الوظيفية المختلفة، لا سيما ان هذه القواعد تتسم بعدم الثبات والقابلية للتغير حسب المكان والزمان، فما هي مخالفة في طائفة معينة قد تكون مباحاً في طائفة اخرى، وما هي مخالفة اليوم قد تكون مباحاً في الغد والعكس صحيح، ومن ثم لا يمكن حصر الافعال السلوك الوظيفي التي تعد من قبيل المخالفات الانضباطية ^(١).

٢. إن عدم تحديد المخالفات لا تعني انتفاء الشرعية عن المخالفة الانضباطية، فطبيعة الشرعية في المخالفات قائمة ولكن ضمن إطار أوسع من المنظور الجزائي، فالقاضي الجزائي يلتزم بالتفسير الضيق للنصوص ولا يملك سلطة بتجريم فعل لم يجرمه المشرع بنص صريح، في حين يمكن اعمال هذا الامر على ولكن بصيغة اوسع في المجال الانضباطي، فسلطة التحقيق سواء كانت رئاسية أو قضائية أو شبه قضائية تملك تفسير اوسع في اعتبار افعال نص عليه المشرع بصيغ عامة تتحمل ادراج افعال بضمنها واعتبارها مخالفة يترتب عليه المسؤولية، وبالتالي وان لم يكن المشرع قد حدد تلك المخالفات على وجه التحديد الا انه منح لسلطة التحقيق التفسير الواسع لها . ومن ثم نرى ان سياسة المشرع في حقيقة الامر لا ينطوي الى عدم تحديد المخالفات بل تحديد تلك المخالفات ضمن اطار عام وبنصوص مرنة قابلة لان تتدرج في ظلها مخالفات قد لا تكون حاضرة في ذهن وتوقع المشرع وقوعها و لم ترتكب سابقاً او استجدت بعد، وللخرج من هذه المعضلة ذهب ارادة المشرع الى التنازل لسلطة فرض العقوبة تحديد تلك المخالفات، وبهذا يمكن القول ان المشرع منح سلطة فرض العقوبة اختصاص شبه تشريعي فيما يتعلق بتحديد ما يعتبر من الافعال مخالفة.

(١) مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٦٩ .

٣. ان المشرع وان لم يحدد قائمة محددة للمخالفات الانضباطية على سبيل الحصر وترك ذلك لسلطة فرض العقوبة، الا انه لم يغفل عن ذلك بل ترك سلطة محدودة لجهة فرضها من خلال امرين، الاولى في تحديد الافعال التي تعد من قبيل المخالفات بعبارات عامة ومرنة في التشريعات الانضباطية، والثاني تفعيل رقابة القضاء الاداري على اركان القرار الانضباطي فضلا عن التناسب بين محل القرار الانضباطي (العقوبة) وبين سببها والمتمثلة في (المخالفة) .

وبتالي فإن المشرع حدد حدى لسلطة فرض العقوبة في تحديد المخالفات وهي التناسب فاذا ما حادت من حدودها تكفل القضاء الاداري الذي سلطه المشرع لحراستها بإرجاعها الى سبيل الصواب، فعلى الرغم من تمتع سلطة التحقيق في المجال الانضباطي بصلاحيات تقدير واسعة في تقدير النمط الانضباطي الا أن هذه الصلاحية يحد مداها رقابة القضاء الاداري .

٤. لا يقتصر الخطأ الانضباطي على مخالفة الواجبات والمحظورات الواردة في التشريعات، وانما يتعداها الى مخالفة ما يعرف بالعرف الاداري وهو مصطلح استخدم على اطلاقه للأوضاع التي درجت الادارة على اتباعها في ادائها لنشاط معين، ويشترط لكي ترقى الى مستوى القاعدة القانونية بأن يكون العرف الذي درجة عليه الادارة عاماً وبصفة دائمة ومنتظمة، وان لا يخالف نص قانوني قائم^(١)، طبقاً للمبدأ القائل اي اخلال من الموظف بواجبات وظيفته يوجب مسأله انضباطياً^(٢) .

٥. إن عدم تحديد المشرع للمخالفات الادارية تحديداً دقيقاً وان كان يترتب عليه نتيجة مهمة تتمثل بالفصل بين المخالفة والعقوبة الانضباطية، فالقاضي في المجال الجزائي ملزم بإعمال مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص " فهو ملزم بتطبيق القانون المقرر متى أنهى من وصف الجريمة المنسوبة إلى المتهم، الا انه يحقق امراً اخر في المجال الانضباطي فسلطة التحقيق في فرض العقوبة يتطلب أن تقوم بعمليتين تتمثل الأولى التحقيق فيما إذا كان الفعل المرتكب من الموظف بشكل مخالفة انضباطية فإذا فرغت من ذلك تنتقل إلى انتقاء العقوبة المناسبة مع المخالفة المرتكبة من بين قائمة العقوبات المحدد مسبقاً من قبل المشرع^(٣)، فهي بذلك يقع على عاتقها تحديد اركان

(١) عبد الوهاب البندر، الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام، المطبعة العالمية، ١٩٧١، ص ٤١ .

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا بالرقم (٢٣٨٢ / قضاء موظفين، تمييز / ٢٠١٨ بتاريخ ١٤ / ١ / ٢٠٢١) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١، جمهورية العراق، مجلس الدولة، المكتب الفني، ٣٩٣ .

(٣) تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣ . ص ١٩٠ .

المخالفة الانضباطية ومن ثم إلزاماً عليها ان تلتزم جانب شرعية المخالفة الانضباطية ولا تحيد عنها والا يكون قرارها بفرض العقوبة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومستوجباً للإبطال .

وعلى ذلك فإن مبدأ الشرعية ان كانت تعني خضوع الادارة الى القانون ضمن المفهوم الواسع، الا انها في المجال الانضباطي تخول الادارة سلطة تقديرية في تحديد الاخطاء لاعتبارات متصلة بوضع المرفق العام وهي التي تبرر الاحتفاظ بصفة المرونة الى الحد الذي يحفظ للإشراف الرئاسي جديتها وحسب الظروف المحيطة بكل مرفق على حده، لذا يذكر المشرع بعض الواجبات والمحظورات على وجه التحديد ويعتمد ان يصيغ بعضها بعبارات عامة تاركة المجال للإدارة ادراج ما ينطوي تحتها من افعال تتناسب مع طبيعة وظروف عمل المرفق .

وخلاصة القول نرى ان من مستلزمات جودة التشريع تعدد وسائله وتمايزه حسب مقتضى وطبيعة الاخطاء ومراحل تطور كل مجال، لذا درجة التشريعات في تضيق وتوسيع نطاق الشرعية من مجال الى اخر، فإذا كان طبيعة الاخطاء في المجال الجزائي يملي عليه التحديد المباشر للأفعال المجرمة نوعاً وحسراً، فان مقتضيات اعمال الركن الشرعي في الجانب الانضباطي تملي اعمال ارادة المشرع فالركن الشرعي في المخالفات لا يقتصر على العمل الصريح للمشرع الصادر بالنص بل يتعداها لإرادة المشرع من خلال منح الادارة وزن الوقائع والافعال التي تعد من قبيل المخالفات .

ومن هنا نرى ان امر تحديد كافة المخالفات من قبل المشرع وان كان فيه شيء من الصعوبة الا ان تحديدها حسب ما تنطوي عليها من اختلاف في درجة جسامتها الى ثلاث طوائف وهي مخالفات خفيفة واخرى متوسطة ومستوى ثالث تتمثل في المخالفات الجسيمة ليس بالأمر المستحيل، فضلا عن منح سلطة للإدارة بما تملكه من اختصاص في اصدار اللوائح في ادراج ما يترأى لها من مخالفات مستجدة في ميدان الوظيفة العامة وإدراجها تحت احدى هذه الطوائف لتحديد المخالفات الخاصة بها حسب طبيعتها وظروفها وبذلك يصدر تقنين فرعي متخصص ومكمل للتقنين العام .

وهنا نكون امام نوعين من التقنين للمخالفات يتمثل الاول بالتقنين العام الذي يشتمل على المخالفات الشاملة والعامّة التي لا تختلف باختلاف الطائفة الوظيفية التي ينتمي اليها الموظف والتي يختص المشرع بتضمينها في بنود القانون الانضباطي العام، والثاني المخالفات التفصيلية ذات الطابع التخصصي الدقيق والتي يتوقع حصولها في طائفة وظيفية دون اخرى، او تختلف مستوى الجسامة التي يترتب عليها بين طائفة واخرى وهنا يقع مسؤولية حصرها على الادارة من خلال اصدار لوائح تدرج فيها تلك المخالفات من قبل كل مرفق اداري على حدى .

وبذلك نكون قد حققنا امرين اساسيين، الاولى تجاوزنا الجمود التي قد تصيب التقنين العام فنجاح التقنين تقيم من خلال مستوى التحديد المنضبط والتام للمخالفات دون الخلط بينها، والثاني مرونة صياغة المخالفات، وامكانية تعديل التقنين بين حين واخر حسب ما يطرأ من متغيرات ومستجدات في العمل الوظيفي ومواكبة التطورات السريعة التي قد تطرأ على طبيعة مهام المرفق^(١).

ثانياً : سياسة المشرع في تحديد العقوبات

يخضع العقوبات الانضباطية لمبدأ (لا عقوبة الا بنص) وهو ذات المبدأ المعروف في القانون الجزائي مع اختلاف بسيط اذ ان المشرع في المجال الجزائي يحدد الفعل المجرم وما يترتب عليها من عقوبة اما في المجال الانضباطي فالمشرع يحدد العقوبة ويترك لسلطة فرضها اختيار العقوبة المتناسبة مع المخالفة^(٢)، ولشرعية العقوبة اثرها في مجال الانضباطي سواء من ناحية تحديد معناه او من ناحية الالتزام بها .

ومن مقتضيات تحقيق مبدأ الشرعية بمفهومه الضيق وجوب ورود العقوبة في قانون او لائحة، والزام سلطة فرضها بالقيود الموضوعية والشكلية ويتمثل الاول في الالتزام بمحل العقوبة المتمثل بمزايا الوظيفة، وعدم تجاوزها الى المساس بكرامة الموظف كإهانته او الحجز على امواله، اما الناحية الشكلية فتفرض نوعين من الالتزام منها على سلطة فرض العقوبة فهي ملزمة بالتقييد بالألفاظ والمصطلحات والاجراءات المحددة من قبل المشرع وعدم تجاوز حدود العقوبة، ومنها على المشرع في الالتزام بدقة اختيار الصياغة الدقيقة التي لا تتحمل التأويل للعقوبات الانضباطية .

اما مقتضيات تحقيق الشرعية وفقاً للمعنى الواسع فيتطلب الاخذ بنظر الاعتبار الافكار والمبادئ المستقرة في ضمير الانسانية، وتطبيق مجمل النصوص وروح التشريع حسب الظروف وما يطرأ على المجتمع من تطور، فالشرعية وفقاً لهذا المعنى تستوعب المعنى الضيق ويمتد ليشمل سائر المبادئ المترتبة على سيادة القانون المستقرة في ضمير المجتمع البشري والعدالة العليا، كإعمال القاعدة الانضباطية بصورة صحيحة، واستخدام السلطة العامة والقانون العام لتحقيق المصلحة العامة دون انحراف، والافصاح عن سبب العقوبة الانضباطية والذي لا يقتصر اثره في تحقيق العدالة والضمان للموظف فحسب بل يتعدى

(١) د. مصطفى عفيفي، مصدر سابق، ص ١٧٧.

(٢) أماني زين بدر خراج، مصدر سابق، ص ٥٠.

فأدته بل يشكل الادارة والقضاء على حد سواء^(١)، والتزام فرضها من قبل السلطة التي حددها القانون وصحة الاسناد في القانوني للعقوبة، وان يكون العقوبة ممكناً وجائزاً قانوناً^(٢) .

ان العقوبة الانضباطية وما يترتب عليها من اثار مباشرة لا يسوغ ان تجد سبيلها للتطبيق الا بوجود النص الصريح لأنها ترد قيوداً على الحقوق والمزايا الواردة في التشريعات، شأنها شأن العقوبات الجزائية التي تمس الحقوق والحريات المحمية^(٣)، فالمشرع عندما يضع قائمة محددة للعقوبات الانضباطية على سبيل الحصر انما يحقق بذلك الركن الشرعي للعقوبة لعدة اعتبارات منها ما يتعلق في استخدام العقوبة كأداة لتحقيق الغاية الخاصة للمشرع في تحقيق منطق الضمان في نطاق الوظيفة العامة والعدالة العقابية فضلاً عن مبتغاه العام في المحافظة على تحقيق مصلحة المرفق وضمان حسن سيرها بانتظام واطراد^(٤). ومما سبق نرى ان سياسة المشرع في تحديد العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر هي الزام سلطة فرضها بنصوص واضحة الصياغة بعيدة عن التأويل، مانعة عليها ابتداء عقوبات انضباطية جديدة لم ترد في نص قانوني صريح مهما املت لها ضرورات مهامها، او انها مناسبة للمخالفة المقترفة من الموظف فسن العقوبات من اختصاص السلطة المختصة وليس امام سلطة فرض العقوبة الا احترام مهامها الدستوري والقانوني .

ثالثاً : سياسة المشرع في عدم الربط بين المخالفة والعقوبة

هناك اسباب دفع المشرع لعدم الربط بين العقوبة والمخالفة، ولعل السبب الرئيسي في ذلك تتعلق بحداثة نشأة القانون الاداري والظروف المحيطة بطبيعة الوظيفة العامة لا سيما ان الشرعية على النحو السابق كانت ذاتها تحكم الجانب الجزائي في بداية نشأتها، فضلاً عن ذلك ان مرحلة تطور القوانين الوظيفية حالياً تنقصها فكرة الحد الأدنى والاقصى في العقوبات، لذا ارتى المشرع التنازل عن هذا الاختصاص ومنحها لسلطة فرض العقوبة لتختار العقوبة المتناسبة مع المخالفة تحقيقاً لمبدأ العدالة والملائمة^(٥) .

(١) للمزيد يراجع نصري عبادي حمود العارضي، اشكاليات الضمانات القانونية تجاه قرار فرض العقوبة الانضباطية

للموظف العام، مركز الدراسات العربية، ٢٠٢٠، ص ١٣٨ وما بعدها .

(٢) د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص ٢٥٧ وما بعدها .

(٣) عبد الوهاب البندر، مصدر سابق ص ٤٥ .

(٤) د. مصطفى عفيفي، مصدر سابق، ص ١٦٩، و ص ١٧٠ .

(٥) د. مصطفى عفيفي، المصدر السابق ذاته، ص ١٦٧ .

فضلا عن ذلك فإن مرونة المخالفات الانضباطية دافع اخر املى على المشرع عدم تحديد المخالفات فالفعل الصادر من الموظف قد يختلف ظروفه من وقت ومكان الى اخر مما يقضي وفقاً لذلك اختلاف تكييفه حسب تلك الظروف، فما يعتبر مخالفة في وظيفة معينة قد لا تعتبر كذلك في وظيفة اخرى بذات الوقت ^(١) .

لذا يمكن القول ان سياسة المشرع في عدم الربط بين العقوبة والمخالفة وتركها لسلطة فرض العقوبة انما هي نتيجة حتمية لسياسة اخرى سبقتها والتمثل في عدم تحديد المخالفات فكيف يمكن للمشرع ان يربط العقوبة بالمخالفة وهو لم يحدد سلفاً مواصفات الفعل الذي يعتبر من قبيل المخالفة، واذا كان في هذا الامر اهدار للمبدأ المستقر في ضمير ووجدان المجتمع والذي يلزم المشرع بضرورة الانذار قبل العقاب، وعندما ادرك المشرع خطورة هذا القصور التشريعي في سياسته، قرر استدراك ذلك من خلال ما يأتي :

١. قضى المشرع إلزام سلطة فرض العقوبة بالإفصاح عن سبب العقوبة وان لا تتستر بعبارات عامة ومبهمة كمقتضيات المصلحة العامة بل ان تكون اسبابها محددة و واضحة يدور حول الدليل المادي للمخالفة ^(٢) .

٢. على الرغم من تمتع سلطة التحقيق في المجال الانضباطي بسلطة تقديرية واسعة الا انها ليست مطلقة بل مقيدة بالغاية من فرض العقوبة فهو يهدف بالمقام الأول إلى حماية المرافق العامة وانتظام سيرها " فالمصلحة المحمية في الجزاء التأديبي مبتغاها الحفاظ على نقاء الجهاز الوظيفي وإلا فقد الجزاء هدفه"، لذا يتوجب عليه عند تحديد المخالفة الانضباطية أن تتأكد من امور اساسية اهمها ^(٣) :

أ- التأكد من توافر الفعل المادي المكون للمخالفة بالإضافة إلى أركان الأخرى (الفعل يرقى إلى مستوى المخالفة) بأن يشكل السلوك المنسوب للموظف تعدياً وبغياً على مصلحة جديرة بالحماية المتمثلة بانتظام سير المرافق العامة والالتزام بالقوانين والانظمة والتعليمات، والذي يؤكد شرعية وجود المخالفة، وامكانية ادراج الفعل تحت احدى الافعال المخالفة للواجبات او المحظورات التي ذكرها المشرع بنصوص عامة والقابلة للتفسير الواسع لتشمل الفعل التي بصدها سلطة فرض العقوبة .

(١) بلال امين زين الدين، التأديب الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص ٨٥ .

(٢) د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص ٢٥٩ .

(٣) محمود رمضان محمد علي سهوان، مصدر سابق، ص ٦٩ .

ب- ومن ثم الوقوف على قدرة السلطة المختصة بتطبيق العقوبة المناسبة مع المخالفة، والا فإن المخالفة عندما تفقد أركانها فلا ترقى إلى مستوى تصلح معها بأن تكون مبرراً لفرض العقوبة الانضباطية ومن ثم تفقد شرعيتها .

٣. فضلا عن ذلك احطاط المشرع ضمانات أخرى للموظف مقابل عدم التحديد للمخالفة والمتمثلة في الزام جهة فرض العقوبة بان لا تخرج من حدود التناسب بين العقوبة والمخالفة وان تكون العقوبة متناسبة مع الفعل، وللتحقق من ذلك فعل المشرع رقابة القضاء الاداري على الملائمة . فمن مقتضيات التزام سلطة فرض العقوبة بمبدأ شرعية العقوبة فرض المشرع جزاءً عليها عند مخالفتها للشرعية العقابية بهدف المحافظة على قدسيتها وفعاليتها من خلال منح المشرع القضاء الاداري سلطة الالغاء لقراراتها تلك لعدم مشروعيتها (١) .

رابعاً : سياسة المشرع في محاولة الربط بين المخالفة والعقوبة

سنبين سياسة المشرع في الربط بين سبب ومحل العقوبة الانضباطية من خلال محورين، يتمثل المحور الاول في الربط الكامل بين المخالفة والعقوبة الانضباطية بعض التشريعات الوظيفي الخاصة كما اسلفنا، ذلك استثناء من الاصل العام في عدم الربط بينها، ولعل في ذلك اختلاف ظروف الوظيفة في مختلف المرافق وما تشكله المخالفة من خطورة على المصالح المحمية، فجسامة المخالفة ذاتها تختلف من مرفق الى اخر فضلا عن ذلك فإن ذلك يعتبر مرحلة من مراحل تطور القانون الانضباطي التي لا بد منها لحين الوصول الى مرحلة الربط الكامل بين المخالفة وما يترتب عليها من عقوبة .

فقيام المشرع بتعداد المخالفات والعقوبات المترتبة عليها اثر بالغ على نجاعة السياسة الوقاية في خفض المخالفات المرتكبة، ويحقق الردع لاسيما ان الموظف سيراجع ما يدور في ذهنه من سلوك قد ينطوي على مخالفة مما ويتردد معها بل يحجم عن اقترافها (٢)، لا سيما هذه السلطة عندما تتحدد لها المخالفات والعقوبات الانضباطية ستتحرك لمواجهة تلك الاخطاء الوظيفية غير متهيبة لرقابة القضاء الاداري على قراراتها (٣) .

(١) د. مصطفى عفيفي، مصدر سابق، ص ١٨٠ .

(٢) د. هاني بن علي الطهراوي، طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد ٥ العدد ١، حزيران ٢٠٠٣، ص ٨٥ .

(٣) د. سيف بن سالم بن سعيد السعيد، النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦، ص ٥٩ . نقلا عن محمود رمضان محمد علي سهوان، مصدر سابق، ص ٧٦ .

لكن الوصول الى هذه المرحلة يقتضي بداية التقنين الجزئي لاهم الواجبات والمحظورات الوظيفية واكثرهما الصلة بطبيعة المرفق^(١)، ومن ثم تحديد العقوبة المناسبة لكل مخالفة انضباطية ومن ثم يتحقق الية الربط بين المخالفة والعقوبة اسوة بالقانون الجزائي بما يحقق فاعلية الادارة وضمان الموظف، ويعتبر الوصول الى هذه المرحلة من حسن السياسة العقابية في المجال الانضباطي^(٢) .

ونرى ان هذا الامر ليس الا وسيلة لتحقيق غاية تتمثل في تقليص السلطة التقديرية لجهة فرض العقوبة الى ذروتها فلا تكون امامها الا توقيع العقوبة المحدد للمخالفة التي امامها والمقررة سلفاً من قبل المشرع دون ان تملك توقيع عقوبة اخرى واردة في التعداد الحصري لقائمة العقوبات، فضلاً عن ذلك نرى ان تطبيق المشرع مبدأ الشرعية الكاملة في هذه النظم الوظيفية بالربط الكامل بين العقوبة والمخالفة، جاء نتيجة تقدير خطورة تلك الافعال والذي يهدف من خلاله عدم افساح المجال لجهة فرض العقوبة بسلطة تقديرية اختيار العقوبة واجراء التكيف بل احتفظ المشرع لنفسه تكيف الواقعة مع العقوبة وبالتالي لم يدع مجالاً لسلطة فرضها بالتهاون فيها، ومن جانب كان سياسة المشرع الوقائية واضحة في القوانين الانضباطية الخاصة بتحديد عقوبة معينة لمخالفة محددة وبالتالي يعتبر بمثابة اذار للموظف بعدم اقتراف تلك الافعال والا تعرض لتلك العقوبات، وفي هذا يتضح ان ارادة المشرع ارتأت الى تبصرة منتسبي هذه الشريحة من الموظفين مقدما بدرجة خطورة تلك الافعال لما فيه من اثر بالغ الخطورة للموظف وللمجتمع وللقطاع الذي ينتمي اليها .

اما المحور الثاني فيتمثل في تقييد السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبات الاستيعابية، ذلك ان المشرع قد عندما يشعر ان هناك طائفة من العقوبات فيها اثر بالغ على الحقوق المحمية من قبل الدستور ومن بين تلك الحقوق المزايا الوظيفية، اذ يلزم الاخير المشرع بعدم المساس بها الا في الحدود الدنيا ولدواعي الضرورة القصوى، وعندها يستعمل المشرع نفسه ويفكر ملياً ويتأمل قبل ان يبادر في التعامل مع هذه الحقوق ويحاول مسها بحذر شديد، وعدم التقرب من حماها الدستورية والا كانت الرقابة الدستورية لها بالمرصاد، ولعل اول خطوة في ذلك عدم منح سلطة كبيرة للإدارة من المساس بها، لذا يحاول ان يحتفظ لأكبر قدر من السلطة في التعامل مع هذه الحقوق مقابل تقييد سلطة الادارة التقديرية

(١) وفي ذلك اقر مجلس الدولة العراقي مبدأ قانوني مضمونه (يجوز اصدار نظام يحدد واجبات وصلاحيات مركز وزارة الاتصالات وتشكيلاتها بناءً على اقتراح وزير الاتصالات، استناداً الى حكم المادة (٧) من قانون وزارة النقل والمواصلات رقم (٧) لسنة ١٩٩٤ . ينظر قرارات مجلس الدولة وفتواه، رقم القرار ٤٢ / ٢٠٢٠ بتاريخ ١٤ / ٦ / ٢٠٢٠، ص ١٣٧ .

(٢) عمرو فؤاد احمد بركات، مصدر سابق، ص ١٠٧

الى ابعاد الحدود تطبيقاً للمبدأ القانوني (السلطة التقديرية للإدارة يجب ان تمارس وفق ضوابط ومعايير موضوعية تضمن معاملة عادلة)^(١)، تفادياً من ان يركب الادارة متن الشطط وتحاول النيل من الموظف على حساب تلك الحقوق .

ونرى أن سبب أعمال المشرع العراقي بقاعدة الشرعية بشطريها في عقوبتي الفصل والعزل عدة مبررات منها ادراك المشرع خطورة هاتين العقوبتين ومن جانب آخر تقديم أكبر ضمانات للموظف من تعسف الادارة .

الخاتمة :

الاستنتاجات :

١. اذا كان هدف السياسة التشريعية في شرعية العقوبات الانضباطية هي تقديم الضمانات الكافية تجاه الحفاظ على الحقوق والحريات، فان السياسة التشريعية الرئيسية في شرعية العقوبات الانضباطية هي تغليب فاعلية الادارة في ضمان سير المرافقة العامة على ضمانات الموظف.
٢. وجود خلاف فقهي تجاه تقنين المخالفات الانضباطية الى مؤيد ومعارض، ولكل فريق اسانيده ومبرراته .
٣. الاصل العام في القانون المقارن والعراقي عدم الربط بين المخالفة والعقوبة مع وجود اتجاه يقضي الى تحديدتهما واعتماد سياسة الربط بينهما في قوانين خاصة وعلى نطاق محدود .
٤. انفراد سياسة المشرع العراقي عن القانون المقارن في ربط العقوبة مع عقوبات اخرى تكرر فرضها او نتيجة فرض عقوبة جزائية بحق الموظف او ارتكاب مخالفات تجعل بقاءه في الوظيفة مضراً بالمصلحة العامة في قانون انضباط موظفي الدولة فيما يخص عقوبتي الفصل والعزل .
٥. توجه المشرع المصري نحو التقنين في المجال الانضباطي من خلال منح السلطات الادارية اصدار لوائح العقوبات فكان ذلك بمثابة تفويض منها للسلطة التنفيذية في تحديد اهم المخالفات وما يترتب عليه من عقوبات .
٦. ان المشرع وان لم يحدد قائمة محددة للمخالفات الانضباطية على سبيل الحصر وترك ذلك لسلطة فرض العقوبة، الا انه لم يغفل عن ذلك بل ترك سلطة محدودة لجهة فرضها من خلال امرين، الاولى في تحديد الافعال التي تعد من قبيل المخالفات بعبارات عامة ومرنة في التشريعات

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (٧١ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢١ بتاريخ ١٧ / ٣ / ٢٠٢١)، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١، جمهورية العراق، مجلس الدولة، المكتب الفني، ٢٩٠ .

الانضباطية، والثاني تفعيل رقابة القضاء الاداري على اركان القرار الانضباطي فضلا عن الملائمة بين محل القرار الانضباطي (العقوبة) وبين سببها والمتمثلة في (المخالفة) .

٧. لا يقتصر الخطأ الانضباطي على مخالفة الواجبات والمحظورات الواردة في التشريعات، وانما يتعداها الى مخالفة ما يعرف بالعرف الاداري .

التوصيات :

١. نقترح على المشرع عند تحديد العقوبات الانضباطية، عدم المس بالحقوق المقررة في الدستور الا بالحدود الدنيا وبما يحقق فاعلية الادارة ويحفظ ضمانات الموظف .
٢. نقترح على المشرع تقسيم المخالفات كمرحلة اولى حسب درجة جسامتها الى ثلاث طوائف وهي مخالفات خفيفة واخرى متوسطة ومستوى ثالث تتمثل في المخالفات الجسيمة، وما يترتب على كل طائفة من عقوبات انضباطية، كمرحلة اولى لتحديد المخالفات وما يترتب عليها من عقوبات انضباطية .
٣. تعديل الفقرة (أ) من المادة (٨ / ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل التي تخول الادارة تكييف الوقائع الذي يستوجب فرض عقوبة العزل على الموظف، على نحو يتم من خلاله تحديد الافعال الخطيرة التي تصل الى درجة من الجسامة تستوجب فرض عقوبة العزل .

المصادر :

اولا : الكتب

١. احمد محمد صالح، قواعد تأديب الموظفين، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط ١، القاهرة، ٢٠١٩ .
٢. أماني زين بدر خراج، النظام القانوني التأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤٥٥ .
٣. بلال امين زين الدين، التأديب الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٠ .
٤. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .
٥. رافت فودة، مصادر المشروعية الادارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية ١٩٩٤ .

٦. د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض ومسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية، دار النهضة، ٢٠٠٨ .
٧. د. صالح ابراهيم المتيوتي، ود. مروان المدرس، القانون الاداري (الكتاب الثاني)، كلية الحقوق، جامعة البحرين، ٢٠٠٧ .
٨. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام، ج ٢، منشأة المعارف .
٩. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط١، المركز القومي ، للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨ .
١٠. د. عبد القادر الشخلي، النظام القانون للجزاء التأديبي، الجامعة المستنصرية بغداد، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣ .
١١. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٠ .
١٢. د. عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الاداري الاسلامي والمقارن، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠١٢ .
١٣. د. عمرو فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية (دراسة مقارنة)، دار النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٧٩ .
١٤. د. فؤاد الفطار، رقابة القضاء على أعمال الإرادة، ط٢، دار الكتب العربية، القاهرة، ١٩٦٠ .
١٥. د. محمد ماجد ياقوت، المخالفة التأديبية والعقاب في نظام الخدمة المدنية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٩ .
١٦. محمود رمضان محمد علي سهوان، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية (دراسة مقارنة)، المركز العربي ، ٢٠١٧ .
١٧. د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٦ .
١٨. مليكة الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص ٥٩ وما بعدها . اشار اليه د. عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ٢٠٨ .

١٩. نداء محمد غزال ال قاسم، الموازنة بين فاعلية الادارة وضمانات الموظف العام في قانون انضباط موظف الدولة القطاع الاشتراكي، الرقم (١٤) لسنة ١٩٩١، رسالة ماجستير، جامعة الموصل ١٩٩٩.

٢٠. نصير عبادي حمود العارضي، اشكاليات الضمانات القانونية تجاه قرار فرض العقوبة الانضباطية للموظف العام، مركز الدراسات العربية، ٢٠٢٠.

٢١. هاني بن علي الطهراوي، طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد ٥ العدد ١، حزيران ٢٠٠٣ .

ثانياً : الرسائل و الأطاريح الجامعية

١. سيف بن سالم بن سعيد السعيد، النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦ .

٢. د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٦ .

٣. نداء محمد غزال ال قاسم، الموازنة بين فاعلية الادارة وضمانات الموظف العام في قانون انضباط موظف الدولة القطاع الاشتراكي، الرقم (١٤) لسنة ١٩٩١، رسالة ماجستير، جامعة الموصل ١٩٩٩.

٤. يحيى قاسم على سهيل، الضمانات الوظيفية والعقوبات التأديبية في القانون اليمني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، ١٩٩٨ .

ثالثاً : التشريعات

١. دستور جمهورية العراق (٢٠٠٥) .
٢. الامر القانوني رقم (١٥٧٤ بتاريخ ٢٤ / ١١ / ٢٠٢١) .
٣. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١ لسنة ٢٠١٦) .
٤. قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤ لسنة ١٩٩١) المعدل .
٥. قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧ لسنة ١٩٧٨)، المنشور في الجريدة الرسمية السنة الحادية والعشرون، العدد(٩) بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٧٨.
٦. قانون الخدمة البحرية المدنية رقم (٢٠١ لسنة ١٩٧٣) .
٧. قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم (٤٩ لسنة ١٩٧٢) .

٨. الامر القانوني رقم (٢٤٤ في ٤ / فبراير / ١٩٥٩) .

٩. الامر القانوني رقم (٢٢٩٤ في ١٩ / اكتوبر / ١٩٤٦) .

رابعاً : والقرارات القضائية

١. فتوى مجلس الدولة العراقي رقم القرار ٤٢ / ٢٠٢٠ بتاريخ ١٤ / ٦ / ٢٠٢٠ .

٢. قرار المحكمة الادارية العليا بالرقم (٢٣٨٢/ قضاء موظفين، تمييز/٢٠١٨ بتاريخ ١٤/١/٢٠٢١.

٣. قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (١ / قضاء موظفين / تمييز/٢٠٢١ بتاريخ ١٧/٣/٢٠٢١).

Sources :

First: books

1. Ahmed Mohamed Salih, Rules for Disciplining Employees, The National Center for Legal Publications, 1st edition, Cairo, 2019.
2. Amani Zain Badr Kharaj, The Legal System for Disciplining Public Employees in Some Arab and European Countries (Comparative Study), Dar Al-Fikr Wal-Qanun, Cairo, 2010, p. 455.
3. Bilal Amin Zain El-Din, Administrative Discipline, Dar Al-Fikr University, Alexandria, 2010.
4. Taghreed Muhammad Qaduri Al-Nuaimi, The Principle of Legitimacy and its Impact on the Disciplinary System of the Public Service, a Comparative Study, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, 2013.
5. Raafat Fouada, Sources and Curves of Administrative Legitimacy, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1994.
6. d. Ramzi Taha Al-Shaer, Judgment of Compensation and the State's Responsibility for its Non-Contractual Actions, Dar Al-Nahda, 2008.
7. d. Saleh Ibrahim Al-Matiouti, and Dr. Marwan Al-Mudarres, Administrative Law (Second Book), College of Law, University of Bahrain, 2007.
8. d. Abdel Aziz Abdel Moneim Khalifa, Canceling the Administrative Decision and Disciplining the Public Employee, Part 2, Manshaat al-Maarif.
9. d. Abdel Aziz Abdel Moneim Khalifa, Disciplinary Guarantees in the Public Office, 1st Edition, The National Center for Legal Publications, Cairo, 2008.

10. d. Abdul Qadir Al-Shaikhli, The Legal System of Disciplinary Penalty, Al-Mustansiriya University, Baghdad, Dar Al-Fikr for Publishing and Distribution, Amman, 1983.
11. Dr. Othman Salman Ghaylan Al-Aboudi, Explanation of the provisions of the Law on Disciplining State and Public Sector Employees No. 14 of 1991, as amended, House of Books and Documents, Baghdad, 2010.
12. d. Imad Molokhia, Disciplinary Guarantees for Public Employees in the Islamic and Comparative Administrative System, New University House, Alexandria, 2012.
13. Dr. Amr Fouad Ahmed Barakat, The Disciplinary Authority (a comparative study), Dar Al-Nahda Al-Masria, Cairo, 1979.
14. Dr. Fouad Al-Fitr, The Control of the Judiciary on the Will Acts, 2nd edition, Dar Al-Kutub Al-Arabiya, Cairo, 1960.
15. Dr. Muhammad Maged Yaqout, Disciplinary Violation and Punishment in the Civil Service System, Manshaat al-Maarif, Alexandria, 2019.
16. Mahmoud Ramadan Muhammad Ali Sahwan, Violation, Disciplinary Sanction, and the Principle of Legality (a comparative study), The Arab Center, 2017.
17. d. Mustafa Afifi, The Philosophy of Disciplinary Punishment and Its Objectives (A Comparative Study), PhD thesis, Ain Shams University, 1976.
18. Malika Al-Saroukh, Disciplinary Authority in the Public Office, PhD thesis, Ain Shams University, 1983, pg. 59 et seq. Referred to by Dr. Othman Salman Ghaylan, previous source, pg. 208.
19. Nidaa Muhammad Ghazal Al-Qasim, Balancing the Effectiveness of Administration and the Guarantees of the Public Employee in the Law of Disciplining the State Employee, the Socialist Sector, No. (14) for the year 1991, Master Thesis, University of Mosul 1999.
20. Naseer Abadi Hammoud Al-Aridi, Problems of Legal Guarantees Regarding the Decision to Impose Disciplinary Punishment for Public Employees, Center for Arab Studies, 2020.
21. Hani bin Ali Al-Tahrawi, The Nature of the Disciplinary Violation and the Principle of Legality, Zarqa Journal for Research and Studies, Volume 5, Issue 1, June 2003.

Second: theses and university dissertations

1. Saif bin Salem bin Saeed Al-Saeedi, The Disciplinary System for Public Employees in Omani Law, Ph.D. Thesis, Faculty of Law, Ain Shams University, 2006.

2. d. Mustafa Afifi, The Philosophy of Disciplinary Punishment and Its Objectives (A Comparative Study), PhD thesis, Ain Shams University, 1976.
3. Nidaa Muhammad Ghazal Al-Qasim, Balancing the Effectiveness of Administration and the Guarantees of the Public Employee in the Law of Disciplining the State Employee, the Socialist Sector, No. (14) for the year 1991, Master Thesis, University of Mosul 1999.
4. Yahya Qassem Ali Suhail, Job Guarantees and Disciplinary Penalties in Yemeni Law (a comparative study), Master's thesis, University of Babylon, 1998.

Third: Legislation

1. The Constitution of the Republic of Iraq (2005).
2. Legal Order No. (1574 dated 11/24/2021).
3. Egyptian Civil Service Law No. (81 of 2016).
4. State Employees Discipline Law No. (14 of 1991), amended.
5. Egyptian Civil Servants Law No. (47 of 1978), published in the Official Gazette for the twenty-first year, Issue (9) dated July 20, 1978.
6. Civil Marine Service Law No. (201 of 1973).
7. Law No. (49 of 1972) regulating Egyptian universities.
8. Legal Order No. (244 of February 4, 1959).
9. Legal Order No. (2294 of October 19, 1946).

Fourth: Judicial decisions

1. Fatwa of the Iraqi State Council, Resolution No. 42/2020, dated 6/14/2020.
2. The Supreme Administrative Court Decision No. (2382/ Employees Judgment, Cassation/2018 dated 1/14/2021).
3. The Supreme Administrative Court Decision No. (1 / Employees Judgment / Cassation / 2021 dated 3/17/2021).