Al-rafidain of Law (ARL)

https://alaw.uomosul.edu.iq

The discretionary authority of the administration in assessing disciplinary sanction (Comparative Study)

Riyadh Ahmed Yousif [1]
Ministry of Oil\ North Refineries
riyadhay1981@gmail.com

Qaidar Abdul Qadder Salih [2]
College of Law\ University of Mosul
qaydar@uomosul.edu.iq

Article information

Article history
Received 25 April, 2021
Revised 17 June, 2021
Accepted 23 June, 2021
Available Online 1 June, 2026

Keywords:
- Speculative authority
- Disciplinary penalty
- Legislative link
- Restrictions
- Proportionality

Correspondence:
Riyadh Ahmed Yousif
riyadhay1981@gmail.com

Abstract

The employment legislations –from the general base- including the disciplinal penalties, in contrary of the violation which didn't specified because of their special nature, can not specify them legislatorial, but those legislations didn't link each violation with the disciplinal penalty which suit for it, which followed that a logical result that says give the administration estimating authority in estimate the disciplinal penalty which see it fit with the committed violation, but those legislations maybe penetrate the general base in some employment systems, then specify a certain penalty for disciplinal violation which led the administration authority limit in impose those penalties, and the estimating authority of the administration in estimate the disciplinal penalty not absolute, but there are some limits on it, from those limits considering penalty suite with the disciplinal violation which regard a tool for balance between the administration right in penalty estimation and not punishing the employee with penalty don't suit with the committed violation.

Doi: 10.33899/alaw.v26i95.63586
© Authors, 2026, College of Law, University of Mosul This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية -دراسة مقارنة-

رياض احمد يوسف
وزارة النفط/شركة مصافي الشمال

قيدار عبد القادر صالح
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

معلومات البحث

تاريخ البحث

الاستلام ٢٥ نيسان ٢٠٢١

التعديلات ١٧ حزيران ٢٠٢١

القبول ٢٣ حزيران ٢٠٢١

النشر الإلكتروني ١ حزيران ٢٠٢٦

الكلمات المفتاحية

- السلطة التقديرية
- العقوبة الانضباطية
- الربط التشريعي
- القيود
- التناسب

المستخلص

إن التشريعات الوظيفية – من حيث القاعدة العامة – درجت على حصر العقوبات الانضباطية, على العكس من المخالفات التي لم تحدد على سبيل الحصر بسبب طبيعتها الخاصة لتعذر تحديدها تشريعياً, إلا أن تلك التشريعات لم تربط كل مخالفة بالعقوبة الانضباطية المقررة لها " مما ترتب على ذلك نتيجة منطقية مفادها منح الإدارة سلطة تقديرية في تقدير العقوبة الانضباطية التي ترى أنها تتناسب مع جسامة المخالفة المرتكبة, إلا أن تلك التشريعات قد خرجت عن القاعدة العامة في بعض الانظمة الوظيفية فحددت عقوبة محددة بذاتها لمخالفة انضباطية معينة مما جعل سلطة الإدارة مقيدة بفرض تلك العقوبات, وإن السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية ليست سلطة مطلقة, وإنما ترد عليها قيود يجب على الإدارة مراعاتها عند تقديرها للعقوبة, ومن هذه القيود مراعاة تناسب العقوبة مع المخالفة الانضباطية, الذي يعتبر أداة للتوازن بين حق الإدارة في تقدير العقوبة وعدم معاقبة الموظف بعقوبة لا تتناسب مع المخالفة المرتكبة.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين, والصلاة والسلام على نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد...

أولاً: التعريف بموضوع البحث

يعد منح الإدارة سلطة التقديرية خلال ممارسة نشاطها الإداري ضرورة ملحة لا غنى عنها تلازم نشاط الإدارة في جميع المجالات ومنها في مجال فرض العقوبات الانضباطية, وأن منح الإدارة سلطة تقديرية في هذا المجال لغرض تحقيق فاعلية الانضباط وكما هو معلوم أن المخالفات الانضباطية غير محددة على سبيل الحصر, على العكس من العقوبات الانضباطية, باعتبار أن مبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص) يطبق بشكل جزئي في مجال القانون الانضباطي على خلاف قانون العقوبات الذي يربط بين الجريمة الجنائية والعقوبة المقررة لها, مما ترتب على ذلك أن الإدارة تمتلك سلطة تقديرية في فرض أي من العقوبات التي حددها القانون دون أن تكون ملزمة بفرض عقوبة معينة بذاتها, ومع ذلك فإن سلطة الإدارة في هذا المجال محكومة بقيود يفرضها مبدأ الضمان والتي يجب على الإدارة مراعاتها وإلا خرج قرارها بفرض العقوبة الانضباطية من نطاق المشروعية ويعتبر باطلاً.

ثانياً: أهمية البحث

يكتسب البحث أهميته في أن الإدارة عند تقديرها العقوبة الانضباطية قد لا تراعي التناسب بين العقوبة والمخالفة الانضباطية مما يؤدي إلى معاقبة الموظف بعقوبة لا تتناسب وجسامة الفعل الذي اقترفه إضافة إلى أن العقوبة قد تمس جانب مهم للموظف (مركزه الوظيفي) الذي قد يصل إلى إنهاء الرابطة الوظيفية, إضافة إلى مساسها بالمزايا المادية والمعنوية للموظف.

ثالثاً: أسباب اختيار موضوع البحث

تكمن اسباب اختيار الموضوع في أن الإدارة قد تتعسف عند تقديرها للعقوبة الانضباطية فلا تراعي التوازن بين العقوبة والمخالفة الانضباطية المرتكبة, فيؤدي إلى إهدار ضمانة الموظف بمعاقبته بعقوبة لا تتناسب مع جسامة المخالفة التي ارتكبها, مما يدفعنا إلى محاولة ايجاد ضوابط للسلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال للحيلولة دون تحولها إلى سلطة تحكمية.

رابعاً: هدف البحث

الهدف من البحث تحديد مجال السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية وتحديد القيود الواردة على هذه السلطة كضمانه للموظف اتجاه انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية.

خامساً: مشكلة البحث

تتجسد مشكلة البحث في صعوبة التوفيق بين فاعلية الانضباط وضمانات الموظف من خلال ايجاد نقطة توازن بين منح الإدارة سلطة تقديرية في تقدير العقوبة الانضباطية, وبين ضمانة الموظف بعدم معاقبته بعقوبة لا تتناسب مع المخالفة التي ارتكبها.

سادساً: فرضية البحث

عدم تحديد المشرع للمخالفات الانضباطية على سبيل الحصر وربط كل مخالفة بالعقوبة الانضباطية المقررة لها " ادى إلى منح الإدارة سلطة تقديرية في تقدير العقوبة الانضباطية.

سابعاً: منهجية البحث

اعتمدنا في بحثنا المنهج التحليلي عن طريق تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية, كما استخدمنا المنهج المقارن لكل من القانون الفرنسي والمصري والعراقي.

ثامناً: نطاق البحث

يقتصر نطاق البحث على السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية في العراق والدول المقارنة فرنسا ومصر, وبذلك يخرج من نطاق بحثنا ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في تحديد المخالفات الانضباطية.

تاسعاً: هيكلية البحث

للإحاطة بموضوع البحث ارتأينا تقسيمه إلى ثلاث مباحث, نتناول المبحث الأول تعريف **السلطة** التقديرية والعقوبة الانضباطية والسلطة المختصة بفرضها, ونتطرق في المبحث الثاني لسلطة الإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية, ونخصص المبحث الثالث للقيود الواردة على السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية, ومن ثم ننهي البحث بخاتمه تتضمن أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات على وفق ما يأتي:

المبحث الأول

تعريف السلطة التقديرية والعقوبة الانضباطية والسلطة المختصة بفرضها

لغرض إعطاء صورة واضحة عن السلطة التقديرية للإدارة في مجال تقدير العقوبة الانضباطية " مما يتطلب منا وقبل الخوض في بحث تفاصيل هذا الموضوع ـــ أن نُعرف السلطة التقديرية والعقوبة الانضباطية وبيان السلطة المختصة بفرض ها, لذا سنقسم هذا المبحث الى ثلاث مطالب, نتناول في المطلب الأول تعريف السلطة التقديرية, ونتطرق في المطلب الثاني لتعريف العقوبة الانضباطية, ونخصص المطلب الثالث للسلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

تعريف السلطة التقديرية

لم يعرف المشرع والقضاء في كل من فرنسا ومصر والعراق السلطة التقديرية تاركاً هذه المهمة للفقه, ولغرض توضيح التعريف الفقهي للسلطة التقديرية, سنتطرق في هذا المطلب لتعريف الفقه للسلطة التقديرية في كل من فرنسا ومصر والعراق وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

في فرنسا

يرى الفقيه دولوبادير (DLaubadere) بأن السلطة التقديرية تعني "تمتع الإدارة بحرية اتخاذ القرار الإداري حينما تكون بمواجهة ظروف مرافقة معينة, واختيار الوقت المناسب لإصداره بين عدة قرارات, إذا لم يفرض القانون المسلك الواجب اتباعه مسبقاً"[١], وعرفها جانب آخر من الفقه أمثال الفقيه لودوفيتشي (Lodovici) عندما أشار أن السلطة التقديرية تقترن بالرقابة القضائية عليها وذكر "لكي نعرف الحدود الحقيقية لسلطة الإدارة التقديرية, ينبغي أن نعرف حدود الرقابة القضائية, ذلك أن السلطة التقديرية لا تبدأ في الواقع إلا من حيث تنتهي تلك الرقابة, ومن ثم فإن أي اتساع في دور القاضي يقابله في الجانب الآخر توسيع لنطاق السلطة التقديرية"[٢].

الفرع الثاني

في مصر

عرف الدكتور سامي جمال الدين السلطة التقديرية بأنها "تعني السلطة التقديرية للإدارة تمتعها – أي الإدارة – بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية, بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه أو اتخاذه على نحو معين, اختيار الوقت الذي تراه مناسب للتصرف أو السبب الملائم لاتخاذه أو في تحديد محله"[٣], وعرف البعض السلطة التقديرية بأنها "قدر من الحرية تمارسه الإدارة تحت

(1) Andre de Laubadere et Clauds Venezia et yues caudemet administrative ToM, L,G,D,J paris,1999., Traite de droit

(2) levolution de la notion de pouvoir discretionnaire, these, lille, 1937. P, 11.

نقلاً عن د. رمضان محمد بطيخ, الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٩٤, ص٤١.

(٣) د. سامي جمال الدين, قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة, دار الجامعة الجديد, الإسكندرية, ٢٠١٠, ص٢٥.

رقابة القضاء, في تقدير الوقائع التي تستند إليها(سبب القرار) في ممارسة نشاطها (محل القرار) إزاء استحالة أو عزوف المشرع عن تقييد هذا النشاط كاملاً"[١].

الفرع الثالث

في العراق

أخذ الفقه العراقي على عاتقه تعريف السلطة التقديرية للإدارة شأنه في ذلك شأن الفقه الفرنسي والمصري, فقد عرف البعض السلطة القديرية للإدارة بأنها "تعني تمتعها بقسط من حرية التصرف وهي تمارس معظم اختصاصاتها القانونية, وهذا يفترض تعدد القرارات المتاحة تحت تصرف صاحب القرار, وإمكانية أن يختار بين هذه القرارات"[٢], وعرفها آخر بأنها "حرية الإدارة في التصرف وهي تمارس اختصاصاتها القانونية, إذ تستطيع اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه أو اتخاذه على نحو معين أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً أو السبب الملائم له أو الآثار القانونية المترتبة عليه"[٣].

مما سبق وبعد عرض أهم التعريفات التي أوردها الفقه للسلطة التقديرية, يتضح لنا أنها تدور في فكرة واحدة من حيث المضمون, إن الإدارة وهي تباشر سلطتها التقديرية, تمتلك الحرية الكافية في التصرف, وإن غالبية الفقه استندوا في تعريف السلطة التقديرية على دور المشرع إزاء تنظيم نشاط الإدارة في مجال محدد, فتكون سلطة الإدارة تقديرية عند وجود النص القانوني إلا أنهُ لا يقيد الإدارة بالتصرف على نحو معين أو غياب النص القانوني الذي يلزم الإدارة بممارسة نشاطها على الشكل المحدد لها, وعلى العكس من ذلك تكون سلطة الإدارة مقيدة عند وجود نص قانوني يلزمها بالتصرف على نحو معين, وهناك

(١) ثروت عبد العال أحمد, الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية, أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة أسيوط, ١٩٩٢, ص٧٢٨ . نقلاً عن د. خالد سعيد محمد, حدود الرقابة القضائية على سلطة الادارة التقديرية دراسة مقارنة, ط٢, دار أبو المجد للطباعة, الهرم, ٢٠١٣, ص٥٤.

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي, السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٧١, ص٦١.

(٣) د. علي يونس إسماعيل, القاضي الإداري بين المشروعية والملاءمة, دار المسلة للطباعة والنشر, بغداد, بدون سنة نشر, ص٢٠٣.

جانب قليل من الفقه من عرف السلطة التقديرية, استناداً لخضوعها للرقابة القضائية من عدمه, وجانب آخر من الفقه يؤيده الباحث عرف السلطة التقديرية بناءً على قواعد التنظيم القانوني ككل, أي نصوص التشريع و قواعد القضاء باعتبارهما مصدرين للسلطة التقديرية, إذ عرف السلطة التقديرية للإدارة بأنها "مكنة تتيح للإدارة الاختيار الحر للإجراء الذي تراه مناسباً للوقائع التي تبرر اتخاذه وذلك في غير الحالات التي تلتزم بما يقرره كل من المشرع والقاضي من قيود في خصوصها"(١), مما سبق يمكننا تعريف السلطة التقديرية للإدارة بأنها "المجال الذي تتمتع به الإدارة بقدر من حرية التصرف أثناء ممارسة نشاطها الإداري, عندما لا تلزمها نصوص التشريع وقواعد القضاء بالتصرف على نحو معين, فلها اختيار التدخل من عدمه, واختيار وقت التدخل وسبب التدخل, واختيار إجراء من بين الاجراءات المتاحة، وتقدير تناسب الاجراء مع خطورة السبب, على أن تمارس هذه السلطة تحت رقابة القضاء".

المطلب الثاني

تعريف العقوبة الانضباطية

لم يقدم المشرع والقضاء في الدول محل الدراسة تعريفاً للعقوبة الانضباطية، حيث أخذ الفقه على عاتقه تعريفها, ولغرض توضيح التعريف الفقهي للعقوبة الانضباطية, سنتناول تعريفها في فرنسا ومصر والعراق وكما يلي:

(١) د. رمضان محمد بطيخ, الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها, مصدر سابق, ص٤٥.

الفرع الأول

في فرنسا

عرف البعض من الفقه الفرنسي العقوبة الانضباطية بأنها "إجراء عقابي فردي يلحق بالمزايا الوظيفية للعامل العمومي نظير ارتكابه جريمة تأديبية"[١], وعرفها آخر بأنها "جزاء أدبياً ومادياً في آن واحد مستقر في النظام الوظيفي, إذ تمس الموظف في شرفه وفي وظيفته"[٢].

الفرع الثاني

في مصر

في مصر عرف الدكتور سامي جمال الدين العقوبة الانضباطية بأنها "جزاءات يقررها القانون لمعاقبة الموظفين العموميين مرتكبي المخالفات التأديبية ممن تقرر مسؤوليتهم التأديبية عنها, ومن شأنها التأثير على الوضع الأدبي أو المالي للموظف أو انهاء علاقته الوظيفية بالسلطة الإدارية"[٣], ويعرفها الدكتور مصطفى عفيفي بأنها "جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي اليها وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً"[٤].

(1) Delperee Francais, L elaboration du droit disciplinaire de la function publique,1969,p.100.

(2) Catherine Robert ; "Le fonctionnarie francais", paris . 1973, P.142.

(٣) د. سامي جمال الدين, أصول القانون الإداري, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠٠٤, ص٣٥١.

(٤) د. مصطفى عفيفي, مصدر سابق, ص٣٢.

الفرع الثالث

في العراق

عرف الدكتور عبد القادر الشيخلي العقوبة الانضباطية بأنها "إجراء منصوص عليه في قائمة الجزاءات يفرض على موظف أخل بواجبات وظيفته ويمس مزايا وظيفته فحسب"(١), كما عرفها آخر بأنها "السلاح الرئيسي الذي بواسطته تستطيع السلطة الإدارية حمل الموظفين إلى أداء واجباتهم بصورة سليمة ومرضية"(٢).

مما سبق ذكرة يتضح لنا إن التعريفات التي جاء بها الفقه, كانت مختلة فيما بينها, حسب وجهة نظر كل فقيه إلى الجانب الذي ينظر فيه عند تعريف العقوبة الانضباطية, فمنهم من عرفها بالنظر إلى طبيعتها ومحلها, وقسم آخر عرفها استناداً إلى الهدف من فرضها, وعرفها آخرون بالنظر إلى سبب فرض العقوبة, أو الجهة التي تفرضها والاشخاص الذين تفرض عليهم, ويمكننا تعريف العقوبة الانضباطية بأنها "جزاء وظيفي تفرضه السلطة المختصة على الموظف, الذي يخل بواجباته الوظيفية, ويؤثر على المزايا المادية أو المعنوية أو المركز القانوني للموظف, لغرض تقويم أداء الموظف وزجره, وضمان حسن سير المرفق العام", إن هذا التعريف يشمل جميع جوانب العقوبة الانضباطية.

المطلب الثالث

السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية

تختلف السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية باختلاف النظام الانضباطي لكل دولة' فقد تكون السلطة التي يعهد إليها فرض العقوبة الانضباطية الإدارة ممثلة بالرئيس الإداري فيكون النظام رئاسي, وقد يتولى هذه المهمة جهة قضائية ويوصف النظام بأنه قضائي, وقد يجمع بين النظامين الرئاسي والقضائي ويسمى النظام شبه

(١) د. عبد القادر الشيخلي, النظام القانوني للجزاء التأديبي, دار الفكر للنشر والتوزيع, عمان, ١٩٨٣, ص١٣٣.

(٢) د. شاب توما منصور, القانون الإداري, الكتاب الثاني, ط١, دار العراق للطباعة والنشر, بغداد, ١٩٨٠, ص٣٦٧.

قضائي, إلا أن تقسيم الأنظمة الانضباطية إلى ثلاث صور, لا يعني بالضرورة أن المشرع في دولة ما يأخذ بأحد هذه الأنظمة دون الأخرى, بل من الممكن أن يأخذ بأكثر من نظام في تحديد السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية, ولتوضيح هذا الموضوع, سنتناول السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية في فرنسا ومصر والعراق وكما يلي:

الفرع الأول

في فرنسا

السلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية في فرنسا كقاعدة عامة هي السلطة الرئاسية, فيجوز لها فرض كافة العقوبات الانضباطية, بعد أخذ رأي ومشورة مجلس أو هيئه إدارية قبل فرض العقوبة, باستثناء بعض العقوبات " إذ يجوز لها فرض تلك العقوبات دون الاستشارة المسبقة من المجلس أو الهيئة[١], واستثناء من القاعدة العامة جعل المشرع الفرنسي سلطة التأديب غير السلطة الرئاسية بالنسبة لفئة القضاة واساتذة الجامعات[٢], ويثور التساؤل عن دور تلك الهيئات في فرض العقوبات الانضباطية, ولتوضيح هذا الموضوع سنتناول اختصاص السلطة الرئاسية والهيئات الإدارية في فرض العقوبات الانضباطية وكما يلي:

أ ــ السلطة الرئاسية

إن المقصود بالسلطة الرئاسية هي السلطة التي تمتلك حق تعيين الموظف, والمشرع الفرنسي منح الإدارة سلطة فرض العقوبات الانضباطية (الإنذار واللوم) دون الرجوع مسبقاً لأخذ رأي أي جهة, أما العقوبات الانضباطية الأشد من تلك العقوبات فيجوز للإدارة فرضها بعد استشارة اللجنة الإدارية المشكلة لهذا الغرض[٣], ولذلك فإن رئيس الجمهورية أو الوزير المختص يستقل بسلطة تعيين الموظف, وبما أن الوزير هو المسؤول عن سير العمل في

(١) د. خالد محمد مصطفى المولى, السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام ـ دراسة مقارنة, دار الكتب القانونية, القاهرة, ٢٠١٢, ص١٠٣.

(٢) شاب توما منصور, مصدر سابق, ص٣٧١.

(٣) المادة (١٩) من قانون حقوق والتزامات الموظفين الفرنسي رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣.

وزارته, ومسؤول عن شؤون التعيين فمن باب أولى أن يتم منحهما سلطة فرض كافة العقوبات المحددة[١].

ب ــ اللجان الإدارية المشتركة

تتكون اللجنة من أربعة أعضاء اثنان من الأعضاء يمثلون الموظفين وينتخبون من قبلهم, والعضوين الاخرين يمثلون الإدارة ويعينون بقرار من الوزير المختص, ولها الحق بالاعتراض على جميع العقوبات التي تصدرها الإدارة, باستثناء عقوبتي (الإنذار واللوم), وتجري اللجنة التحقيق اللازم في حالة عدم قدرة الرئيس الإداري الحكم على الفعل المنسوب إلى الموظف,وتصدر قرارها خلال شهر تمدد إلى ثلاث اشهر إذا تطلب الأمر, وتصدر مشورتها بغلق التحقيق أو البراءة أو بفرض الجزاء, إلا أن رأيها غير ملزم بهذا الصدد, إذ يجوز للسلطة الانضباطية عدم الأخذ بهذا الرأي[٢], إلا أن الواقع يشير من النادر أن تخرج الإدارة عن رأي اللجنة بفرض عقوبة اشد من العقوبة المقترحة لسببين: الأول بسبب التمثيل النقابي وتأثيره الوظيفي, والثاني علم الإدارة بأن قرارها سيتعرض للإلغاء في حالة الطعن فيه أمام المجلس الأعلى للوظيفة خلال المدة المحددة[٣].

جـ ــ المجلس الأعلى للوظيفة العامة

عدد أعضاء المجلس (٣٨) عضواً نصف الأعضاء يمثلون الإدارة ويتم تعيينهم من قبلها, والنصف الآخر يمثلون الموظفين ويتم اختيارهم عن طريق الاقتراع التي تجريه المنظمات النقابية التي تمثل أغلبية الموظفين, ومدة العضوية في المجلس ثلاث سنوات, ويتولى رئاسة المجلس رئيس الوزراء أو من يخوله[٤], ويعتبر المجلس جهة للتظلم, فإذا فرضت السلطة الرئاسية أي عقوبة انضباطية غير الإنذار واللوم, بالشكل الذي يخالف رأي

(١) د. خالد محمد مصطفى المولى, مصدر سابق, ص١٠٢.

(٢) د. عبد القادر الشيخلي, مصدر سابق, ص٨٤-٨٥.

(٣) د. عدنان عاجل عبيد, ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية ـ دراسة مقارنة في فرنسا مصر الأردن العراق, ط١, المركز العربي للنشر والتوزيع, القاهرة, ٢٠١٨, ص١٣٤-١٣٥.

(٤) د. خالد محمد مصطفى المولى, مصدر سابق, ص١٠٣.

اللجنة المشتركة, يحق للموظف بعد موافقة اللجنة التظلم من العقوبة أمام المجلس الأعلى للوظيفة خلال شهر من تاريخ التبليغ بقرار فرض العقوبة, ويصدر المجلس توصية غير ملزمة للإدارة, فإذا رفضت الإدارة التوصية عليها تسبيب قرارها, أما إذا وافقت عليها فإن قرارها يسري بأثر رجعي من تاريخ تقديم التوصية, والواقع يشير إلى أن الإدارة لا ترفض التوصية تحسباً من الاضطرابات داخل المرفق التي قد تثيرها النقابات العمالية[١].

مما سبق يتضح أن المشرع الفرنسي أخذ بالنظام الرئاسي كقاعدة عامة, بالنسبة لعقوبة الإنذار واللوم التي تفرضها الإدارة دون استشارة أي جهة وهذه سمة النظام الرئاسي, إضافة إلى النظام شبه القضائي فيما يتعلق في بقية العقوبات التي يستلزم فرضها استشارة هيئه معينة.

الفرع الثاني

في مصر

حدد قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ السلطات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية كل بحدود اختصاصه وكما يلي :

أ ــ الرؤساء المباشرين

الرؤساء المباشرين هم من يتولى الإشراف على سير العمل الذي يقوم به مرؤوسيهم داخل المرفق الذي يعملون فيه, وتحددهم السلطة المختصة, وقد منح المشرع الرؤساء المباشرين فرض عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز عن عشرون يوم في السنة ولا تزيد عن ثلاث أيام في كل حالة[٢].

(١) شفيق عبد المجيد الحديثي, النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ـ دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, ١٩٧٢, ص٢٢٠–٢٢١.

(٢) المادة (١/٦٢) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦, منشور في الجريدة الرسمية في مصر بالعدد (٤٣) في ٢٠١٦/١١/١.

ب ــ شاغلو الوظائف العليا

يقصد بشاغلي الوظائف العليا الموظفين الذين يشغلون درجة وكيل وزارة أو الدرجة العالية أو الممتازة أو درجة مدير عام[١], فقد منحهم القانون كل في حدود اختصاصه, فرض عقوبة الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز أربعون يوماً في السنة ولا تزيد عن خمسة عشر يوم في كل حالة[٢].

جـ ــ السلطة المختصة

السلطة المختصة هي الوزير المختص أو المحافظ بالنسبة للوحدات الإدارية المحلية أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحول[٣], ومنحهم المشرع سلطة فرض العقوبات الانضباطية من (١) إلى (٥) من العقوبات الواردة في الفقرة الأولى من المادة (٦١) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦, وهذه العقوبات هي "الإنذار, الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ستين يوماً في السنة, الوقف عن العمل لمدة لا تتجوز عن ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل, تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين, الخفض إلى الوظيفة في المستوى الأدنى مباشرة", كما يجوز لهم فرض العقوبات (١, ٢) الواردة في الفقرة الثانية من نفس المادة ـــ وهي التنبيه واللوم[٤].

د ــ المحكمة التأديبية

تختص المحاكم التأديبية طبقاً للمادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦, بفرض كافة العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (٦١) من نفس القانون[٥].

---

(١) د. عدنان عاجل عبيد, مصدر سابق, ١٣٧.

(٢) المادة (٢/٦٢) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٣) المادة (١/٢) من نفس القانون .

(٤) المادة (٣/٦٢) من نفس القانون.

(٥) حيث اجازت المادة (٤/٦٢) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ للمحكمة التأديبية فرض كافة العقوبات الواردة في المادة (٦١) من ذات القانون=

هـ ــ المجالس التأديبية

إن فرض العقوبات الانضباطية على بعض الفئات من الموظفين في مصر كالقضاة واعضاء هيئة التدريس في الجامعات, يكون من اختصاص مجالس تأديب إلى جانب السلطة الرئاسية, فيجوز لرئيس الجامعة فرض عقوبة (التنبيه واللوم) على عضو هيئة التدريس, أما بقية العقوبات الأكثر جسامة فيكون من اختصاص مجالس التأديب[١].

مما سبق يمكننا القول أن المشرع المصري أخذ بكافة الانظمة الانضباطية, فأخذ بالنظام الرئاسي عندما منح السلطة الرئاسية فرض بعض العقوبات الانضباطية دون استشارة أي جهة, وأخذ بالنظام القضائي عندما منح المحاكم التأديبية فرض كافة العقوبات, وأخذ بالنظام شبه القضائي بالنسبة لبعض فئات الموظفين.

الفرع الثالث

في العراق

السلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية في العراق هي:

أ ــ رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء

منح القانون رئيس الجمهورية فرض كافة العقوبات المذكورة في المادة (٨) من القانون, بينما قيد سلطة رئيس مجلس الوزراء بفرض بعض العقوبات دون غيرها, حيث منح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية بفرض كافة العقوبات بموجب المادة (١٤/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ, بينما قيد القانون بموجب نفس المادة في فقرتها الثانية سلطة رئيس مجلس الوزراء بفرض العقوبات التالية "انقاص الراتب, تنزيل الدرجة,

=والعقوبات هي "التنبيه, اللوم, الإنذار, الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ستين يوماً في السنة, الوقف عن العمل لمدة لا تتجوز عن ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل, تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين, الخفض إلى الوظيفة في المستوى الأدنى مباشرة".

(١) د. رمضان محمد بطيخ, الوسيط في القانون الإداري, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٩٨, ص٦١٠.

الفصل, العزل", في حين إن هذه العقوبات أخف من العقوبات التي لم تدخل ضمن اختصاص رئيس مجلس الوزراء, والتي من باب أولى يجب أن تكون من صلاحيته فرضها على الموظف[١].

ب ــ مجلس الوزراء

منح القانون مجلس الوزراء سلطة مطلقة بفرض كافة العقوبات الانضباطية المحددة في القانون على الموظفين التابعين له ضمن التشكيل الإداري لأنه يعتبر وزيراً لهمْ بينما سلطته تكون مقيدة بفرض العقوبات التالية "انقاص الراتب, تنزيل الدرجة, الفصل, العزل" على الموظف الذي يشغل درجة مدير عام " باقتراح من الوزير المختص بناءً على محضر مُعد من قبل اللجنة التحقيقية لكون الوزير لا يملك سلطة فرض تلك العقوبات على المدراء العامون[٢].

جـ ــ الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة

يقصد بالوزير ـــ الوزير المختص, واعتبر القانون رئيس الجهة الغير مرتبة بوازرة وزيراً لأغراض هذا القانون[٣], ومنحهما سلطة تقديرية بفرض كافة العقوبات الانضباطية على الموظف[٤], إلا أن القانون قيد سلطتهما بالنسبة لفرض العقوبات الانضباطية على الموظف الذي يشغل درجة مدير عام فما فوق بحدود العقوبات التالية (لفت النظر, الإنذار, قصع الراتب), أما فرض غيرها من العقوبات أوجب القانون رفع مقترح بفرضها إلى مجلس الوزراء[٥].

(١) المادة (١٤/أولاً/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة ١٤ لسنة ١٩٩١المعدل, منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٣٥٦) في ١٩٩١/٣/٦.
(٢) المادة (١٢/ثانياً) من نفس القانون.
(٣) المادة (١/ أولاً) من نفس القانون.
(٤) المادة (١١/أولاً) من نفس القانون.
(٥) المادة(١٢/أولاً/ثانياً) من نفس القانون.

د ـــ رئيس الدائرة أو الموظف المخول

المقصود برئيس الدائرة الموظف الذي تكون دائرته مرتبطة بوزارة وهم وكيل الوزارة والمحافظ, والمدير العام, أو أي موظف مخول من قبل الوزير بفرض العقوبات[١], ومنحهم القانون سلطة تقديرية بفرض العقوبات التالية "لفت النظر, الإنذار, قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام, التوبيخ", وذلك إما من خلال التوصيات التي ترفعها اللجنة التحقيقية بعد الانتهاء من التحقيق الذي تجريه مع الموظف, أو فرض تلك العقوبات على الموظف بشكل مباشر دون الاستناد إلى توصيات اللجنة التحقيقية, والقيد الوحيد الذي يرد على سلطته في هذا الصدد ـــ وجوب إجراء استجواب شفوي مع الموظف قبل معاقبته ـــ وهذا يعد خروج عن القاعدة التي تستلزم أن يكون التحقيق مكتوب ـــ مما يفقد الموظف أحد الضمانات, أما إذا تبين لرئيس الدائرة أو الموظف المخول أن المخالفة التي ارتكبها الموظف تستوجب معاقبة بأشد من العقوبات المذكور, فيجب عرض توصية اللجنة التحقيقية بفرض العقوبة إلى الوزير للموافقة بفرضها[٢].

مما سبق يتضح لنا أن المشرع العرقي أخذ بالنظام الرئاسي, من خلال تغليب فاعلية الإدارة على ضمانات الموظف, إذ منحها سلطة تقديرية واسعة بفرض العقوبات الانضباطية, ولا يغير من وصف النظام الانضباطي في العراق بأنه نظاماً رئاسياً, وجود اللجنة التحقيقية التي الزم المشرع الإدارة بتشكيلها لإجراء التحقيق مع الموظف " لسبب أن اعضاء اللجنة موظفين تابعين للإدارة ويخضعون لسلطتها, إضافة إلى أن التوصيات التي تقدمها اللجنة بفرض العقوبات الانضباطية غير ملزمة للإدارة, مما يعني ان الإدارة قد تتعسف في استعمال سلطتها التقديرية, لذا يجب إحاطة الموظف بمجموعة من الضمانات, من خلال منح الإدارة سلطة فرض العقوبة الانضباطية الخفيفة, أما العقوبات الشديدة ومنها المنهية للرابطة الوظيفية, فيجب أن تكون من اختصاص مجالس انضباطية تحوي على عناصر إدارية وقضائية.

(١) المادة (١/ثانياً) من نفس القانون.

(٢) المادة (١١/ثانياً/ثالثاً) والمادة(١٠/ثانياً/رابعاً) من نفس القانون.

المبحث الثاني

سلطة الإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية

تمتك الإدارة سلطة تقدير العقوبة في ظل عدم ربطها بالمخالفة الانضباطية, وإن سلطتها في هذا المجال تتسع وتضيق حسب موقف المشرع من الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, وبهذا الصدد نجد أن الفقه الإداري اختلف بين معارض ومؤيد لمسألة الربط التشريعي بينهما, ولغرض توضيح هذا الموضوع سنقسم هذا المبحث إلى ثلاث فروع, نتناول في المطلب الأول سلطة الإدارة في تقدير العقوبة في ظل عدم ربطها بالمخالفة الانضباطية, ونخصص المطلب الثاني لموقف التشريعات من الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, ونتطرق في المطلب الثالث لموقف الفقه من الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية وكما يلي:

المطلب الأول

سلطة الإدارة في تقدير العقوبة في ظل عدم ربطها بالمخالفة الانضباطية

بعد أن تنتهي الإدارة من تحديد المخالفة الانضباطية, عن طريق تكييف فعل الموظف بأنه يشكل مخالفة انضباطية, تنتقل إلى الخطوة الثانية وهي اختيار إحدى العقوبات الانضباطية من قائمة العقوبات المحددة على سبيل الحصر والمنصوص عليها في القانون, تمهيداً لفرضها على الموظف الذي ارتكب المخالفة, وهذا هو اختصاص الإدارة بتقدير العقوبة الانضباطية[١], وكما هو معلوم أن مبدأ الشرعية لا يتحقق إلا في حالة تحديد الجرائم على سبيل الحصر وتحديد العقوبات المقررة لكل جريمة, أي إقامة ارتباط كامل بين الجريمة والعقوبة, وإن مبدأ الشرعية في مجال قانون العقوبات يجد تطبيقه بشكل كامل بالنسبة للجرائم والعقوبات, وكل جريمة ترتبط بالعقوبة المقررة لها[٢], أما في مجال القانون الانضباطي فإن الموضوع يختلف, فإذا كان الأمر بالنسبة للمخالفات بأنها لا تخضع

(١) د. خليفة سالم الجهمي, الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب, دار الجامعة الجديد للنشر, الإسكندرية, ٢٠٠٩, ص٨٥-٨٦.

(٢) المادة (١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

للحصر نتيجة الطبيعة الخاصة لها المتمثلة بتعذر تحديدها وحصرها تشريعياً, فعلى العكس من ذلك نجد أن العقوبات الانضباطية, ترد في القانون على سبيل الحصر, أي أنها محكومة بمبدأ الشرعية "لا عقوب إلا بنص" ـــ كما هو الشأن بالنسبة للعقوبات الجنائية في قانون العقوبات(١).

وبالرغم من قيام المشرع بحصر وتعداد العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على الموظف الذي يرتكب مخالفة انضباطية, إلا أن هذا الحصر لا يقيم علاقة بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, أي عدم قيام المشرع بربط المخالفة الانضباطية بالعقوبة المقررة لها, مما يترتب عليه أن الإدارة غير ملزمة بفرض عقوبة محددة بعينها من تلك العقوبات التي نص عليها القانون على الموظف الذي يرتكب مخالفة انضباطية(٢), وإنما تمتلك سلطة تقديرية واسعة في تقدير عقوبة من بين تلك العقوبات التي ترى أنها متناسبة مع المخالفة الانضباطية المنسوبة إلى الموظف(٣), وبهذا الصدد نجد أن القانون الانضباطي لا يعرف الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, وإن الإدارة تتمتع بسلطة تقدير العقوبة الانضباطية طالما لا يوجد ربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية(٤), لهذا فإن مبدأ شرعية العقوبة وإن أُعتبر كمبدأ واحد ظاهرياً, إلا أنه في الحقيقة يتكون من شقين: الشق الأول ومضمونه أن المشرع وحده الذي يحدد العقوبات, أما الشق الثاني يمثل مدى حرية

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي, شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل, ط٢, صباح صادق جعفر الأنباري, بغداد, ٢٠١٢, ص٢١٤.

(٢) علي خليل إبراهيم, جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي ـ دراسة مقارنة, الدار العربية, بغداد, ١٩٨٥, ص٤١.

(٣) شفيق عبد المجيد الحديثي, مصدر سابق,ص١٤٦.

(٤) د. حسان عبد الله يونس الطائي, التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية, مصدر سابق, ص١٣٦.

الاختيار من بين العقوبات المحددة على سبيل الحصر, والقانون الانضباطي يأخذ بالشق الأول من مبدأ شرعية العقوبة دون الشق الثاني[١].

وهكذا نجد أن مبدأ الشرعية في مجال القانون الانضباطي يختلف عنه في قانون العقوبات, إذ أن مبدأ الشرعية في المجال الانضباطي يأخذ مفهوماً أقل اتساعاً في مجال قانون العقوبات, مما يترتب عليه أن سلطة الإدارة في مجال تقدير العقوبة الانضباطية, تختلف عن سلطة القاضي في تقدير العقوبة الجنائية والذي تكون محدودة, لأن المشرع يحدد لكل جريمة العقوبة المخصصة لها, أي يقيم ارتباط كامل بين الجريمة والعقوبة " ولهذا تكون سلطة القاضي الجنائي مقيدة بفرض العقوبة المحددة بنص القانون والمخصصة للجريمة المعروضة أمامه[٢], أما في مجال القانون الانضباطـي فإن المشرع عادة ما يقوم بتحديد العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر, ويترك للإدارة سلطة تقديرية في اختيار عقوبة من بين العقوبات المقررة والمناسبة للمخالفة الانضباطية المرتكبة[٣].

المطلب الثاني

موقف التشريعات من الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية

سنتناول موقف المشرع الفرنسي والمصري والعراقي من ربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية في ثلاث فروع وعلى النحو الآتي:

(١) د. محمد عصفور, ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة, بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية, الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية, السنة الخامسة, العدد الأول, ١٩٦٣, ص٧٣.

(٢) المادة (١/٤٠٦/أ) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩المعدل.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ, شرعية العقوبات التأديبية وإنقضائها, بحث منشور في بحوث وندوات وملتقيات التأديب في الوظيفة العامة ـ الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين, المنظمة العربية للتنمية الإدارية, جامعة الدول العربية, ٢٠٠٨, ص٩٩.

الفرع الأول

موقف المشرع الفرنسي

إن التشريعات الوظيفية درجت على حصر وتعداد العقوبات الانضباطية, أي إنها محكومة بمبدأ "لا عقوبة إلا بنص", إذ يجب على الإدارة أن تتقيد بالعقوبات المنصوص عليها في القانون, إلا أنه من جهة أخرى تلك التشريعات لم تخصص عقوبة معينة لكل مخالفة انضباطية, أي عدم إقامة ربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, وإن هذه القاعدة مطبقة في معظم التشريعات الانضباطية, فسار على هذه القاعدة المشرع الفرنسي, حيث أورد العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر وصنفها إلى أربعة مجموعات(١), إلا أن المشرع الفرنسي لم يخصص عقوبة محددة لكل مخالفة انضباطية معينة, أي لم يربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, مما ترتب عليه منح الإدارة سلطة تقديرية في تقدير العقوبة المناسبة لجسامة المخالفة الانضباطية.

ومع ذلك نجد أن المشرع الفرنسي خرج عن القاعدة العامة في بعض الأنظمة الوظيفية, حيث ربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, وهنا تكون سلطة الإدارة مقيدة بفرض العقوبة التي حددها المشرع, ومنها تنظيم الوظيفة الانضباطية في هيئة البريد والبرق اللاسلكي, حيث أقام ارتباط تام بين العقوبة والمخالفة الانضباطية في مجال تأديب تلك الفئة من الموظفين بالشكل الذي لم يتحقق في نظام الفئه العامة للموظفين, فالنظام المتبع في تلك الهيئة إن الإدارة تفرض عقوبة "اللوم والانذار" على المخالفات العرضية, أما بالنسبة للمخالفات التي تستلزم فرض عقوبة الاستبعاد من الوظيفة لمدة تزيد عن شهر أو تأخير الأقدمية لفترة سته شهور أو أكثر أو الفصل, ففي مثل هذه الحالات تعرض على المجلس الإقليمي, أما اختصاص المجلس الرئاسي يكون في فرض بعض العقوبات النظامية(٢).

وحدد قانون الهيئة المخالفات الانضباطية التي تستلزم فرض عقوبة الفصل وهي "اختلاس الأموال العامة, التجاوز على الرسوم المستحقة للإدارة, اختلاس الرسائل البريدية

(١) المادة (٦٦) من قانون الوظيفة العامة الفرنسي رقم ١٦ لسنة ١٩٨٤.

(٢) د. محمد سيد أحمد محمد, التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية, المكتب الجامعي الحديث, القاهرة, ٢٠٠٨, ص٢٧٠.

المسلمة لمكاتب البريد, انتهاك سرية الرسائل البريدية والتلغرافية والتلفزيونية, عدم الالتزام باليمين الخاصة بحفظ سر المهنة"[١].

الفرع الثاني

موقف المشرع المصري

جاء موقف المشرع المصري مشابه لموقف نظيره الفرنسي, فقد حدد العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر وقسمها إلى نوعين من العقوبات تفرض على الموظف حسب نوع الوظيفة التي يشغلها[٢], إلا أن المشرع المصري لم يحدد عقوبة محددة بذاتها لكل مخالفة انضباطية, لهذا نجد أنه من الثابت أن المشرع المصري كأصل عام لم يربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية المحددة لها, فالإدارة لها سلطة تقديرية في تقدير العقوبة الانضباطية المناسبة للمخالفة المرتكبة, على أن تكون العقوبة من ضمن العقوبات التي نص عليها القانون[٣].

وقد يحدث ان ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقدير العقوبة الانضباطية, قد تختفي في الحالات التي يحدد فيها المشرع لكل مخالفة عقوبة محددة بذاتها, أي أن المشرع لا يكون قد ربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, ففي مثل هذه الحالات تكون الإدارة ملزمة بفرض العقوبة الانضباطية التي حددها المشرع.

ومن القوانين المصرية التي تضمنت الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, ما نص عليه قانون تنظيم الجامعات المصري رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ في المادة (١١٠) بأن "كل فعل يزري بشرف عضو هيئة التدريس أو من شأنه أن يمس نزاهته أو فيه مخالفة لنص المادة (١٠٣) يكون جزاءه العزل"[٤].

---

(١) د. عمرو فؤاد أحمد بركات, السلطة التأديبية ـ دراسة مقارنة, مكتبة النهضة العربية, القاهرة, ١٩٧٩, ص١٠٠.

(٢) المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ.

(٣) د. هيثم حليم غازي, مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها ـ دراسة تطبيقية, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية, ٢٠١٠, ص٣٢.

(٤) المادة (١١٠) من قانون تنظيم الجامعات في مصر رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢, منشور في الوقائع المصري بالعدد (٤٠) في ١٩٧٢/١٠/٥.

وكذلك ما نصت عليه المادة (٧٢) من قانون إعادة تنظيم الأزهر رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ بأن يعاقب بالفصل عضو هيئة التدريس الذي يرتكب بعض المخالفات الانضباطية(١).

وإن السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية قد تختفي, إذا أصدرت الإدارة لائحة تحوي على مخالفات انضباطية والعقوبات المقررة لها(٢), ففي مثل هذه الحالات تكون الإدارة مقيدة بفرض العقوبة المحددة للمخالفة الانضباطية

الفرع الثالث

موقف المشرع العراقي

لم يختلف موقف المشرع العراقي عن موقف غالبية التشريعات, حيث سار على نهج المشرع الفرنسي والمصري, فمن حيث الأصل العام نجد أن المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل والنافذ, لم يحدد لكل مخالفة العقوبة الانضباطية المقررة لها, حيث أخذ المشرع بمبدأ شرعية العقوبة الانضباطية فحدد العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر(٣), إلا أن المشرع وبالرغم من أيراد قائمة بالعقوبات فإنه لم يربطها بالمخالفات الانضباطية, وترك للإدارة سلطة تقديرية في اختيار

---

(١) فحددت المادة المادة (٧٢/أولاً/ثانياً/ثالثاً/رابعاً/خامساً) من قانون تنظيم الأزهر في مصر رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ تلك المخالفات الانضباطية وهي "الاشتراك في مظاهرات تعرقل العملية التعليمية أو تعطل الدراسة أو تمنع أداء الامتحانات أو تؤثر عليها, أو التحريض أو المساعدة على ذلك ـ إدخال أسلحة أو ذخائر أو مفرقعات أو أي أدوات من شأنها أن تستعمل في أثارة الشغب والتخريب ـ الإضرار العمد في المنشآت الجامعية أو المباني التابعة لها أو ممتلكات الجامعة ـ التعامل في الدروس الخصوصية بمقابل أو بدون مقابل ـ كل فعل يزري بشرف عضو هيئة التدريس بجامعة الأزهر أو لا يلائم صفته كعالم مسلم أو يتعارض مع حقائق الإسلام أو يمس دينه ونزاهته يكون جزاءه الفصل".

(٢) وهذا ما أشرت إليه المادة (٨١) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغي حيث نصت على انه "تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها ...".

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

عقوبة من بين تلك العقوبات وبما يتناسب مع جسامة المخالفة الانضباطية التي ارتكبها الموظف.

وعلى العكس مما تقدم نجد أن المشرع العراقي في القانون المذكور, قيد سطلة الإدارة بفرض عقوبات محدد بذاتها على حالات معينة, وهذه العقوبات "الفصل والعزل", حيث بين المشرع الأسباب التي يجب على الإدارة أن تستند إليها عند فرضها هذه العقوبات.

فالمشرع في المادة (٨/سابعاً) من القانون حدد الحالات التي تستوجب فصل الموظف وهي: أـــ "مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف بأثنين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها ١ـــ التوبيخ ٢ـــ إنقاص الراتب ٣ـــ تنزيل الدرجة".

ب ـــ "مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه, وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد"[١].

وجدير بالذكر إن المشرع في المادة (٨/سابعاً/أ) حدد لعقوبة الفصل حدين حد أدنى "لا تقل العقوبة عن سنة" وحد أعلى "لا تزيد على ثلاث سنوات", مما يترتب عليه منح الإدارة سلطة تقديرية في تحديد مدة قرار الفصل على أن تكون مدة الفصل ضمن الحد الذي رسمه المشرع, بأن لا تقل عن الحد الأدنى ولا تزيد عن الحد الأعلى[٢].

كذلك للإدارة سلطة تقديرية ضمن العقوبة الواحدة التي تحوي على حدين أعلى وأدنى, كما جاء في المادة (٨/ثالثاً) من نفس القانون, حيث رسم المشرع حدود عقوبة قطع الراتب "لمدة لا تجاوز عن عشرة أيام", كذلك ما جاء في نفس المادة الفقرة (خامساً) فيما يتعلق بعقوبة إنقاص الراتب, حيث حدد المشرع نسبة انقاص الراتب بحدها الأعلى بأن لا يتجاوز "١٠٪" من راتب الموظف, ومن حيث المدة يكون الحد الأدنى "لا تقل عن ستة أشهر" أما الحد الأعلى "لا تزيد عن سنتين", ومنح الإدارة سلطة تقديرية بتحديد

(١) المادة (٨/سابعاً/أ) من نفس القانون.

(٢) المادة (٨/سابعاً/أ) من نفس القانون.

مقدار العقوبة المناسبة لجسامة المخالفة على أن لا تزيد عن الحد الأعلى ولا تنزل عن الحد الأقصى[١].

أما أسباب فرض عقوبة العزل حددتها المادة (٨/ثامناً) من القانون وهي:

أـــ "إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة".

ب ـــ "إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية".

جـ ـــ"إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى"[٢].

ويلاحظ أن الإدارة لا تمتلك سلطة تقديرية في فرض عقوبة العزل, فعقوبة العزل لا تفرض على الموظف إلا إذا ارتكب مخالفة انضباطية تدخل في نطاق الأسباب التي حددها المشرع والتي تستلزم فرض عقوبة العزل.

ويجدر بنا الوقوف على ما نصت عليه المادة (٨/ثامناً/أ) من القانون المذكور, حيث تضمنت تلك الفقرة الإشارة إلى حالة عزل الموظف في حالة ارتكابه فعل خطير يجعل بقاءه مضر بالمصلحة العامة, والسؤال الذي يمكن أثارته بهذا الصدد ما هو الفعل الذي يرتكبه الموظف ويعتبر خطيراً ويضر بالمصلحة العامة بالدرجة التي تبرر فرض عقوبة العزل؟ وذلك لأن المشرع في نص المادة المذكورة لم يبين طبيعة الفعل الخطير ومتى يعتبر الفعل مضر بالمصلحة العامة؟ وما هي الجهة التي تقدر كون فعل الموظف يعتبر خطير وان بقاءه مضراً بالمصلحة العامة؟

حسب تفسيرنا لنص المادة أعلاه يتبين لنا أن الإدارة تمتلك سلطة تقديرية في تقدير خطورة الفعل الذي يرتكبه الموظف على المرفق العام, ولها أن تقرر أن الفعل خطير ومضر بالمصلحة العامة ويبرر فرض عقوبة العزل على الموظف من عدمه, وحسب طبيعة المرفق العام الذي وقعت فيه المخالفة, على أن يخضع تقدير الإدارة لخطورة الفعل لرقابة القضاء للتأكد من مدى توفر شرط "بقاء الموظف مضر بالمصلحة العامة", وكان الأجدر بالمشرع العراقي أن يحدد طبيعة الفعل الخطير الذي يضر بالمصلحة العامة ولو كان بصيغة أمثلة توضيحية إن كان يستعصي عليه تحديدها وحصرها لكي يتجنب انحراف الإدارة باستعمال سطتها في هذا المجال.

---

(١) المادة (٨/ثالثاً/خامساً) من نفس القانون.

(٢) المادة (٨/ثامناً) من نفس القانون.

يتضح لنا ان المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ, كقاعدة عامة لم يربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, وترك للإدارة سلطة تقدير العقوبة الانضباطية, إلا أنه خرج عن هذه القاعدة فربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية, فيما يتعلق بعقوبة "الفصل, العزل" , إذ ان سلطة الإدارة التقديرية محدودة في مجال هذه العقوبات.

كما أورد المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية البحرية رقم ٢٠١ لسنة ١٩٧٥النافذ, استثناء عن الأصل العام, حيث نصت المادة (٧٣) منه على الآتي "يعاقب الضابط والبحار بالعقوبات المبينة فيما يلي, إذا ثبت ارتكابه أي من الأعمال المعاقب عليها بهذه العقوبات ..."، حيث تضمنت تلك المادة وبجميع فقراتها العشرة, تحديد العقوبة المناسبة لكل مخالفة, مما يعني أن المشرع ربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية(١).

مما سبق يتضح لنا أن التشريعات محل الدراسة, سارت على نهج معظم التشريعات الوظيفية, فمن حيث الاصل العام يتجه المشرع بإيراد قائمة تحدد فيها العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر, إلا أنها لم تربطها بالمخالفات الانضباطي, مما يترتب عليه منح الإدارة سلطة تقدير العقوبة المناسبة لجسامة المخالفة الانضباطية المرتكبة, إلا أن المشرع قد يخـرج أحياناً عن هذه القاعدة فيحدد عقوبة محددة بذاتها لمخالفة معينة, وفي هذه الحالة تتقيد الإدارة بفرض العقوبة التي نص عليها القانون, ومع ذلك هناك بعض التشريعات قد خرجت عن القاعدة العامة, فخصصت عقوبة محددة لكل مخالفة انضباطية معينه, ومن هذه التشريعات, المشرع الايطالي, إذ يعد نموذجاً فريداً, حيث ربط كل مخالفة بالعقوبة الانضباطية المقررة لها(٢).

---

(١) لمزيد من التفصيل حول موضوع ربط المخالفة بالعقوبة, أنظر المادة (٧٣) من قانون الخدمة المدنية البحرية العراقي رقم ٢٠١ لسنة ١٩٧٥, منشور في الوقائع العراقية, بالعدد٢٥٠٧ في ١٩٧٦/١/٥.

(٢) لمزيد من التفصيل حول موضوع ربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية في التشريع الايطالي أنظر محمد ماجد ياقوت, شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة, دار الجامعة الجديد, الإسكندرية, ٢٠٠٩, ص٤٣٠ وما بعدها.

المطلب الثالث

موقف الفقه من الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية

اختلف الفقه الإداري بين رافض ومؤيد حول ربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية, وكل فريق من الفقهاء دعم رأيه بأسانيد وحجج وكما يلي:

الفرع الأول

موقف الفقه الرافض لربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية

ينادي أنصار هذا الرأي بوجوب عدم إقامة ربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, وإنما الاكتفاء بتحديد العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر, ومنح الإدارة سلطة تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة الانضباطية, ويستند أصحاب هذا الرأي إلى الحجج التالية:

أولاً: إن المخالفات الانضباطية لا تخضع للتعداد والحصر, بالنظر للطبيعة الخاصة التي تتميز بها, لأنها متغيرة وغير ثابتة, مما يترتب عليه استحالة تحديدها من قبل المشرع, فإذا كانت المخالفات الانضباطية غير محددة على سبيل الحصر" فلا يمكن تبعاً لذلك ايجاد ربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية[(١)].

ثانياً: إن الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, سيؤدي إلى سلب الإدارة سلطة تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة الانضباطية المرتكبة, مما يؤدي إلى التعارض مع فاعلية العمل الإداري, بينما ضرورة مبدأ الفاعلية يقتضي عدم ربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية " لكي يفسح المجال أمام الإدارة لتقدير العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة, لأن الإدارة أقدر من غيرها على تقدير مدى خطورة المخالفة على سير المرفق العام, بالتالي فهي الأقدر على تقدير العقوبة الانضباطية, لهذا نجد أن الإدارة ولغرض المحافظة على مبدأ سير المرفق العام بانتظام " قد تفرض عقوبة أشد من المخالفة المرتكبة, لكي تحقق هدف العقوبة بالردع العام للموظفين[(٢)].

---

(١) د. هيثم حليم غازي, مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها, مصدر سابق, ص٣٦.

(٢) محمود رمضان محمد سهران, المخالفة والجزاء التأديبي ـ دراسة مقارنة, ط١, المركز العربي للنشر والتوزيع, القاهرة, ٢٠١٧, ص١١٥–١١٦.

ثالثاً: إن الربط بين المخالفة والعقوبة, تؤدي إلى عدم إمكانية أن ترعي الإدارة الظروف المخففة والمشددة التي تلازم المخالفة الانضباطية, فإن المخالفة التي تقع من موظف حديث التعيين في الوظيفة تفرض عليها نفس العقوبة الانضباطية التي تفرض على موظف قديم في الوظيفة, كذلك لا يؤخذ بسوء نية الموظف وحسنها عند ارتكاب المخالفة الانضباطية[١].

رابعاً: يحدث أحياناً أن تكون هناك عدة مخالفات تختلف من حيث طبيعتها, بينما تحدد لها عقوبة انضباطية واحدة, لهذا تواجه الإدارة صعوبة بالغة في تحديد العقوبة الواجب تطبيقها[٢].

الفرع الثاني

موقف الفقه المؤيد لربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية

أما انصار الرأي الذي ينادي بربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية فقد أسند رأيهم في تأييد الربط

إلى المبررات التالية:

أولاً: إن ربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية, يؤدي إلى توفير ضمانة للموظف, فيحقق مبدأ العدالة والموضوعية فيضمن للموظفين عدم تحيز الإدارة عند فرض العقوبة, حيث تكون الإدارة في ظله بعيدة عن النفوذ الإداري والسياسي, إضافة إلى حماية الموظف اتجاه استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية التي قد تنحرف في استعمال هذه السلطة عند فرض العقوبة الانضباطية[٣].

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي, القضاء الإداري, الكتاب الثالث, قضاء التأديب, دار الفكر العربي, القاهرة, ١٩٧٨, ص١١٩-١٢٠.

(٢) د. عمرو فؤاد أحمد بركات, السلطة التأديبية ـ مصدر سابق, ص١٠٦.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ, سلطة التأديب, بحث مقدم إلى ندوة الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين, المنعقدة في عمان, للفترة من ١٤ ـ ١٦ أبريل ٢٠٠٧, ساعدت على نشره المنظمة العربية للتنمية الإدارية, جامعة الدول العربية, ٢٠٠٨, ص١٣٠.

ثانياً: إن ربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية المقررة لها, وإن كان يواجه بعض الصعوبات, إلا أنه ليس بالمهمة المستحيلة, إذ من الممكن إقامة هذا الربط, عن طرق تقنين المخالفات الانضباطية وربطها بالعقوبات, وهذا ما نجحت فيه بعض الدول مثل ايطاليا والمانيا(١).

ثالثاً: إن ربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية, لا يؤدي إلى سلب الإدارة سلطتها التقديرية, بل على العكس من ذلك, فأنه يكفل المساواة والحيدة في المعاملة الانضباطية بين كافة الموظفين دون تمييز بينهم, وهو أمر محمود دون شك لاسيما وإن القضاء الإداري ـــ بصفة خاصة ـــ لا يقحم نفسة بمراقبة وبحث الملاءمة بين العقوبة والمخالفة الانضباطية, كما أن هذا الربط يحقق مبدأ فلسفياً هو ضرورة الإنذار قبل العقاب(٢), لكي يتم تبصير الموظف قبل ارتكاب المخالفة, بمدى خطورة فعله والعواقب الي تترتب عليه, ومن ثم يوازن بين الفائدة والضرر الذي يلحق به.

رابعاً: يرد أنصار هذا الاتجاه, على الرأي القائل بأن ربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية بشكل كامل, سيقود الإدارة إلى عدم أمكانية مراعاة الظروف المخففة أو المشددة التي ترافق ارتكاب المخالفة الانضباطية, بأنه رأي غير سليم, إذ من الممكن تجاوز مشكلة الربط عن طريق وضع عقوبات انضباطية ذات حدين حد أقصى وحد ادنى, مما يفسح المجال للإدارة بفرض العقوبة, ضمن الحدود التي رسمها المشرع سواء بحدها الأدنى أو الأقصى, وحسب تقديرها للظروف المخففة أو المشددة المصاحبة لارتكاب المخالفة الانضباطية(٣).

خامساً: يمكن التغلب على المشكلة في حالة الفرض الذي توجد عدة مخالفات انضباطية, إلا إنها تختلف من حيث طبيعتها, إذ يمكن تحديد طبيعة العقوبة التي تفرض ومقدارها حسب المخالفة الانضباطية الأكثر خطورة(٤).

ووضع أنصار هذا الاتجاه عدة شروط لتحقيق الارتباط الكامل بين المخالفة والعقوبة الانضباطية وهي:

(١) محمود رمضان محمد سهران, مصدر سابق, ص١١٤.
(٢) د. مصطفى عفيفي, مصدر سابق, ص١٧٢–١٧٣.
(٣) د. عمرو فؤاد أحمد بركات, السلطة التأديبية, مصدر سابق, ص١٠٦.
(٤) د. محمد سيد أحمد محمد, مصدر سابق, ص٢٧٣.

أ ــ أن يكون هناك حصر دقيق وشامل للمخالفات, أي العمل على تقنين المخالفات الانضباطية, ويتم تقسيمها إلى درجات حسب جسامتها, طبقاً للمعيار الموضوعي مع عدم إهدار المعيار الشخصي فيما يتعلق ببعض المخالفات من حيث الظروف التي رافقت ارتكابها.

ب ــ وضع قائمة بالعقوبات الانضباطية, مع مراعــاة تقليل والحد من عدد العقوبات الواردة في القائمة, حتى يمكن فرضها على الموظف الذي ارتكب المخالفة التي تم تحديدها[١].

والمرحلة الأخيرة يتم فيها تحديد العقوبة المناسبة لكل مخالفة انضباطية, وبهذا يتحقق الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية.

مما سبق يتضح لنا أن الاتجاه الغالب في الفقه جاء متفقاً مع موقف التشريعات, الذي يقضي بعدم الربط بين المخالفة والعقوبة الانضباطية, وحقيقة الأمر إن عدم تحديد المخالفات الانضباطية وحصرها, أدى إلى عدم ربطها بالعقوبات المقررة لها, مما ترتب عليه نتيجة منطقية مفادها منح الإدارة سلطة تقديرية بأن تختار العقوبة المناسبة للمخالفة الانضباطية المرتكبة, أما عن ترجيح أحد الاتجاهين على الآخر, فيبدوا لنا من غير الممكن الأخذ بأحد الاتجاهين على إطلاقة, وإنما من الممكن الدمج بينهما, عن طري تحديد أهم الواجبات والمحظورات الوظيفية وحسب طبيعة الوظيفة والمرفق العام الذي يعمل فيه الموظف, ومنح الإدارة سلطة تقديرية في تحديد كون فعل الموظف يشكل خروج عنها ويعتبر مخالفة انضباطية من عدمه, أما المخالفات الانضباطية الجسيمة, فينبغي ربطها بالعقوبات الانضباطية المقررة لها, أي أن ربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية, يكون ربطاً جزئياً يقتصر على العقوبات الجسيمة, كما في عقوبة الفصل والعزل.

(١) د. فهمي محمد اسماعيل عزت, سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ـ دراسة مقارنة, عالم الكتاب, القاهرة, ١٩٨٠, ص١٧٦.

المبحث الثالث

القيود الواردة على السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية

إن سلطة الإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية, لا يمكن أن تكون سلطة مطلقة بل ترد عليها قيود ترجع في مجملها إلى مجموعة من المبادئ التي يجب على الإدارة مراعاتها, وسنتناول بالبحث هذه القيود وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية

مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية يعني وجوب أن تتقيد الإدارة بالعقوبات الانضباطية التي وردت في القوانين علـى سبيل الحصر, فلا يجوز لها أن تفرض عقوبة انضباطية على الموظف خارج نطاق العقوبات التي نص عليها القانون, وإلا يعتبر قرار فرض العقوبة باطلاً[١], ومبدأ شرعية العقوبة يجد تطبيقه في غالبية التشريعات حيث نصت على حصر العقوبات الانضباطية ومنها التشريع الفرنسي[٢], والمصري[٣], والعراقي[٤], وبهذا فإن العقوبة الانضباطية يحكمها مبدأ "لا عقوبة إلا بنص", لذا فالإدارة وإن كانت تمتلك سلطة تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة الانضباطية, إلا أنه يجب عليها أن تتقيد بالعقوبات التي نص عليها المشرع.

كذلك يجب على الإدارة أن تتقيد بالقيود الشكلية والموضوعية للعقوبة الانضباطية, فمن حيث القيود الشكلية, يجب على الإدارة أن تتقيد بذات الألفاظ للعقوبة الانضباطية, فليس للإدارة أن تستعمل بدل لفظ عقوبة الانذار لفظ التنبيه إذا كانت هذه العقوبة غير واردة في قائمة العقوبات, أما من ناحية القيود الموضوعية, فإن محل العقوبة الانضباطية المساس بالمزايا المادية والمعنوية للموظف, لذا لا يجوز للإدارة المساس بكرامة الموظف

---

(١) د. محمد طه حسين الحسيني, الوسيط في القانون الإداري, ج٢, ط١, منشورات زين الحقوقية, بيروت, ٢٠١٧, ص٢٤٥.

(٢) المادة (٦٦) من القانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤.

(٣) المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

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

كأن تتضمن العقوبة إهانة الموظف أو المساس بحريته[١], كذلك يقتضي مبدأ الشرعية, أن تتقيد الإدارة بالحدود التي رسمها المشرع للعقوبة من حيث المقدار والمدة[٢].

كما يقتضي مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية, أن تتقيد الإدارة عند فرض العقوبة الانضباطية بقواعد الاختصاص, بأن تكون العقوبة صادرة من الجهة التي منحها المشرع حق فرضها, كذلك من مقتضيات هذا المبدأ, أن نصوص القانون الصريحة هي من تحدد العقوبة الانضباطية وما يترتب عليها من اثار, لذا يجب على الإدارة في نطاق العقوبات الانضباطية أن تتقيد بالتفسير الضيق لتلك النصوص, فلا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها[٣].

ومن مقتضيات مبدأ الشرعية, عدم جواز اتخاذ قرار من قبل الإدارة لا يحمل من حيث ظاهرها معنى العقوبة, إلا أن داخله ينطوي على عقوبة مستترة بدواعي المصلحة العامة التي تتذرع فيها الإدارة كما في حالة نقل الموظف نقلاً مكانياً, وتعرف بالعقوبات المقنعة[٤].

المطلب الثاني

مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية

ويقصد بهذا المبدأ أن تتقيد الإدارة بعدم فرض العقوبة, إلا على الموظف الذي ارتكب المخالفة الانضباطية, ولا يجوز فرضها على موظف لم يرتكب مخالفة لواجباته الوظيفية[٥], ويجد يجد هذا المبدأ اساسة الفلسفي والأخلاقي, من اعتبارات العدالة في

(١) د. عبد القادر الشيخلي, مصدر سابق, ص٢٥٦.

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

(٣) د. بدر حمادة صالح وزيدان محمد ملا, مبدأ الشرعية في العقوبة الانضباطية, بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية, كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة كركوك, المجلد٥, الحدد ١٩, ٢٠١٦, ص٢٧٧.

(٤) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر, الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ـ دراسة مقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٧٩, ص٤٣٤.

(٥) د. محمد طه حسين الحسيني, مبادئ وأحكام القانون الإداري, ط٣, مكتبة دار السلام القانونية الجامعة, النجف, ٢٠١٩, ص٢٥٩.

فرض العقوبة, التي تستلزمها الفطرة والغريزة البشرية وإعمال العقل السليم والمنطق, وهذا المبدأ يجد تطبيقه في نطاق القانون الجنائي والانضباطي على حد سواء[١].

وقد يحدث أن يتعدى أثر العقوبة سواء من الناحية المادية أو الأدبية إلى شخص غير مرتكب المخالفة الانضباطية وبطريقة غير مباشرة, كما في عقوبة قطع راتب الموظف التي يكون لها أثر على أُسرة الموظف, وهذا لا يقلل من عموميــة المبدأ, ولا يعتبر استثناء على مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية, فمن الطبيعي أن يكون للعقوبة الانضباطية أثرها المباشر وغير المباشر[٢], وإن الاستثناء القانوني الوحيد على مبدأ شخصية العقوبة في مجال الوظيفة العامة, هو عدم مسؤولية الموظف عن المخالفة الانضباطية التي يرتكبها تنفيذاً لأمر رئيسه الإداري التي تجب طاعته, فإذا ثبت أن الموظف قام بارتكاب المخالفة نتيجة أمر كتابي صادر من رئيسة بالعمل, بعد أن نبه الموظف رئيسة كتابة بأن الأمر ينطوي على مخالفة لما تقضي به القوانين, وأكد رئيسه الأمر كتابة بالرغم من تنبيه المرؤوس له, ففي هذه الحالة تفرض العقوبة على الرئيس وليس على الموظف المرؤوس الذي وقعت منه المخالفة[٣].

(١) د. حنان محمد القيسي, إنقضاء العقوبة التأديبية, ط١, المركز العربي للنشر والتوزيع, القاهرة, ٢٠١٩, ص٨٧ ؛ د. مصطفى عفيفي, مصدر سابق, ص١٨٢.

(٢) شكيب خلف جاسم, مبدأ شخصية العقوبة الانضباطية, بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية, كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة كركوك, المجلد (٧), العدد(٢٦), ٢٠١٨, ص٢٤٦.

(٣) المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ؛ المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

المطلب الثالث

مبدأ عدم رجعية العقوبة الانضباطية

يعني هذا المبدأ ان تتقيد الإدارة بالعقوبات المقررة وقت وقوع المخالفة الانضباطية, فلا يجوز لها فرض عقوبة على الموظف إلا تلك العقوبة المقررة للمخالفة وقت ارتكابها, أي لا يمكن أن يمتد أثر قرار فرض العقوبة بأثر رجعي سابق لتاريخ إصدارها(١).

ويعد مبدأ عدم رجعية العقوبة تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية, ويطبق مبدأ عدم رجعية العقوبة الانضباطية حتى وإن لم ينص عليه المشرع, حيث توجد العديد من الاعتبارات القانونية والعملية التي توجب على الإدارة احترمه والتقيد به, منها احترام المراكز القانونية وضرورة تطبيق قواعد توزيع الاختصاص(٢), وترد على هذا المبدأ بعض الاستثناءات وهي:

١ـ ويتعلق بفرض عقوبة فصل الموظف أو إحالته إلى المعاش, عندما يكون موقوف عن العمل, حيث تطبق العقوبة من تاريخ صدور قرار الوقف وليس من تاريخ فرض عقوبة الفصل.

٢ـ قد يسمح بالأثر الرجعي للعقوبة الانضباطية, إذا كان يترتب عليها تحقيق مصلحة الموظف, كما في حالة صدور قانون يؤدي إلى خفض العقوبة الانضباطية أو إلغائها.

٣ـ يتعلق بالقرار الإداري الذي يصدر لتنفيذ حكم قضائي بإلغاء القرار الإداري, ففي هذه الحالة يسري القرار بأثر رجعي طالما لا يمس الحقوق المكتسبة للموظف(٣).

---

(١) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي, حماية الموظف العام إزاء السلطة التقديرية للإدارة, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٠, ص١٤٨.

(٢) د. علي خطار شطناوي, الوجيز في القانون الإداري, ط١, دار وائل للنشر, عمان, ٢٠٠٣, ص٥٣٢-٥٣٣.

(٣) يحيى قاسم علي, ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات, اليمن, العراق, مصر, فرنسا, ط١, مركز عبادي للدراسات والنشر, صنعاء, ١٩٩٩, ص٦٧.

المطلب الرابع

مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية

مبدأ وحدة العقوبة الانضباطية يعني تقييد الإدارة بعدم جواز فرض أكثر من عقوبة انضباطية أصلية على الموظف الذي ارتكب مخالفة انضباطية واحدة, أي عدم جوز معاقبة الموظف عن ذات المخالفة بعقوبتين[١], وإن كان إعمال هذا المبدأ لا يحتاج إلى نص تشريعي يقرره باعتباره مبدأ عاماً, إلا أن هناك بعض التشريعات نصت عليه صراحه[٢].

ويشترط لتطبـيق هذا المبدأ عدة شروط:

١ــ وحدة المخالفــة الانضباطية, أما إذا ارتكب الموظف مخالفة أخرى تختلف عن المخالفة التي سبق وإن عوقب بسببها فلا يعد خروج عن هذا المبدأ لاختلاف سبب العقوبة.

٢ــ وحدة النظــام القانوني للعقوبتين, فإذا كانت كل عقوبة تنتمي إلى نظام قانوني مختلف عن الأخر, فلا مجال لأعمال هذا المبدأ كما في حالة العقوبة الانضباطية والعقوبة الجنائية.

٣ــ وحدة السلطــة الانضباطية, أما إذا كان الموظــف يتبع أكــثر من جهة إدارية, فيحق لكل جهة فرض عقوبة عن ذات المخالفة التي ارتكبها وفقاً لنظامها الانضباطي[٣].

المطلب الخامس

مبدأ تسبيب العقوبة الانضباطية

مبدأ تسبيب العقوبة الانضباطية يعني أن يُضمن قرار العقوبة الانضباطية بيان الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها الانضباطي[٤], والمقرر لدى الفقه والقضاء أنه وإن كانت القاعدة العامة في مجال القرارات الإدارية, أن الإدارة لا تلتزم بتسبب قراراتها الإدارية إلا إذا نص القانون على وجوب التسبيب, فأنه على العكس من ذلك في مجال فرض العقوبة الانضباطية، إذ يجب على الإدارة تسبيب قرار فرض العقوبة

(١) د. محمد طه حسين الحسيني, مبادئ وأحكام القانون الإداري, مصدر سابق, ص٢٦٠.

(٢) المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣) لمزيد من التفصيل حول شروط هذا المبدأ أنظر د. مصطفى عفيفي, مصدر سابق, ص١٩٣–١٩٤.

(٤) د. محمد طه حسين الحسيني, مبادئ وأحكام القانون الإداري, مصدر سابق, ص٢٦٠.

الانضباطية, وإن لم ينص القانون على وجوب التسبيب[١], ومع ذلك غالباً ما تنص التشريعات على وجوب تسبيب قرار العقوبة الانضباطية, تأكيداً لما استقر عليه الفقه والقضاء بوجوب تسبيب قرار العقوبة الانضباطية[٢].

وتسبيب قرار فرض العقوبة الانضباطية يجد مبرره, إذ يعد أحد الضمانات المقرر لمصلحة الموظف اتجاه السلطة التقديرية للإدارة في مجال فرض العقوبات الانضباطية, لأنه من خلال تسبيب قرار العقوبة الانضباطية, يطلع الموظف إلى سبب فرض العقوبة عليه, ومن ثم يوفر له الطمأنينة بعدم معاقبته إلا بما ثبت بحقه من مخالفات انضباطية, كما يمنحه ضمانة الطعن بقرار العقوبة الانضباطية أمام القضاء الإداري لغرض إلغاء العقوبة, عندما لا تراعي الإدارة التناسب بين العقوبة والمخالفة الانضباطية[٣], ويجب في تسبيب قرار فرض العقوبة أن يكون واضحاً, بأن يتضمن ذكر المخالفة التي تعتبر السبب الذي يبرر للإدارة فرض العقوبة الانضباطية, ولا يجوز ذكر اسباب عامة أو غير واضحة, وتسبيب قرار فرض العقوبة عن طريق بيان اسبابه بشكل واضح وكافي, تكمن فائدته في الكشف عن مدى التناسب بين المخالفة الانضباطية والعقوبة[٤].

(١) د. علي جمة محارب, التأديب الإداري في الوظيفة العامة, ط١, مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, ٢٠٠٤, ص٣٥٧.

(٢) د. محمد سليم محمد أمين, تسبيب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام في التشريع العراقي, بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية, كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة كركوك, المجلد (٣), العدد (٨), ٢٠١٤, ص٣٣٠.

(٣) د. محمد طه حسين الحسيني, الوسيط في القانون الإداري, مصدر سابق, ص٢٤٨.

(٤) د. محمد سليم محمد أمين, مصدر سابق, ص٣٨٩.

الفرع السادس

مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة الانضباطية

يقصد بمبدأ التناسب مراعاة التوازن بين كل من العقوبة والمخالفة الانضباطية, أي عدم معاقبة الموظف إلا بعقوبة تتناسب مع المخالفة الانضباطية التي ارتكبها(١), وإذا كانت الإدارة تمتلك سلطة تقديرية في تقدير العقوبة التي تتناسب مع جسامة المخالفة الانضباطية المرتكبة, إلا أن سلطتها في هذا المجال ليست سلطة مطلقة دون أي قيد, بل إن سلطتها التقديرية تجد حدها بمراعاة مبدأ التناسب, إذ يجب على الإدارة أن تقدر العقوبة التي تتناسب مع جسامة المخالفة الانضباطية من غير غلو في شدة العقوبة أو تفريط بفرض عقوبة أقل من جسامة المخالفة الانضباطية المرتكبة(٢), لهذا يعتبر مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة الانضباطية قيداً على السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية, إذ يجب على الإدارة أن تراعي التوازن والتناسب بين العقوبة والمخالفة الانضباطية التي ارتكبها الموظف, فالهدف الأساسي من النظام الانضباطي تحقيق التناسب بين العقوبة والمخالفة الانضباطية(٣).

وهكذا إذا لم يتحقق التناسب فإن ذلك يؤدي إلى فقدان الثقة بطبيعة عدالة العقوبة والهدف من فرضها, وبهذا يمكننا القول بأن منح الإدارة سلطة تقدير العقوبة الانضباطية كان لغرض ضمان إحداث توازن بين العقوبة والمخالفة الانضباطية, فإذا كانت الإدارة تمتلك سلطة تقدير العقوبة الانضباطية, إلا أنه لا يجوز لها إهدار ضمانات الموظف بمعاقبته بعقوبة لا تتنسب مع المخالفة التي ارتكبها, لذلك فإن مبدأ التناسب هو الذي يقيد سلطة الإدارة في هذا المجال ويعتبر أداة للتوازن بين حق الإدارة في تقدير العقوبة وضمانة الموظف بعدم معاقبته بأكثر مما يستحق من عقاب.

يتضح لنا مما سبق أن الإدارة وإن كانت تمتلك سلطة تقديرية في تقدير العقوبة الانضباطية والتي يقتضيها مبدأ الفاعلية, إلا أن سلطتها في هذا المجال ليست سلطة

---

(١) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي, حماية الموظف العام إدارياً, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٠, ص٣٧٠.

(٢) د. محمد طه حسين الحسيني, الوسيط في القانون الإداري, مصدر سابق, ص٢٤٦.

(٣) د. سامي جمال الدين, أصول القانون الإداري, مصدر سابق, ص٣٦٧.

مطلقة, بل ترد عليها مجموعة من القيود والتي تعتبر ضمانه للموظف اتجاه تعسف الإدارة وانحرافها باستعمال سلطتها التقديرية, وهذه القيود مستمدة من المبادئ العامة للقانون وأن التشريعات في كل من فرنسا ومصر والعراق نصت على اغلب هذه المبادئ, والتي يجب على الإدارة مراعاتها عند تقديرها للعقوبة الانضباطية وإلا تعرض قرارها للبطلان حال الطعن به أمام القضاء.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحث موضوع السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية, توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات تعرضها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١ــ السلطة التقديرية هي المجال الذي تتمتع به الإدارة بقدر من حرية التصرف أثناء ممارسة نشاطها الإداري, عندما لا تلزمها نصوص التشريع وقواعد القضاء بالتصرف على نحو معين, فلها اختيار التدخل من عدمه, واختيار وقت التدخل وسبب التدخل, واختيار إجراء من بين الاجراءات المتاحة، وتقدير تناسب الإجراء مع خطورة السبب, على أن تمارس هذه السلطة تحت رقابة القضاء.

٢ــ العقوبة الانضباطية تعني جزاء وظيفي تفرضه السلطة المختصة على الموظف, الذي يخل بواجباته الوظيفية أو المساس بكرامتها, ويؤثر على المزايا المادية أو المعنوية أو المركز القانوني للموظف, لغرض تقويم أداء الموظف وزجره, وضمان حسن سير المرفق العام.

٣ــ إن السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية تختلف باختلاف النظام الانضباطي لكل دولة ، وإن السلطة التقديرية للإدارة تتسع وتضيق تبعاً لنوع النظام الانضباطي المطبق في الدولة, فنجد المشرع الفرنسي أخذ بالنظام الرئاسي كقاعدة عامة, إضافة إلى النظام شبه القضائي، أما المشرع المصري فقد أخذ بكافة الانظمة الانضباطية، النظام الرئاسي وشبه القضائي والقضائي، في حين أن المشرع العرقي أخذ بالنظام الرئاسي.

٤ــ إن التشريعات الانضباطية في كل من فرنسا ومصر والعراق ــ من حيث الاصل العام ــ اتجهت نحو إيراد قائمة حددت فيها العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر، إلا أنها لم تربط كل مخالفة بالعقوبة الانضباطية، مما ترتب عليه منح الإدارة سلطة تقديرية في تقدير العقوبة الانضباطية المناسبة لجسامة المخالفة المرتكبة، إلا أن المشرع في الدول محل التحليل قد خــرج عن القاعدة العامة في بعض الانظمة الوظيفية، فربط المخالفة بالعقوبة الانضباطية المقررة لها، مما جعل سلطة الإدارة مقيدة بفرض تلك العقوبات كما في عقوبة الفصل والعزل.

٥ــ إن سلطة الإدارة في تقدير العقوبة الانضباطية، ترد عليها مجموعة من القيود والتي يجب على الإدارة مراعاتها ومن أهما تناسب العقوبة مع المخالفة الانضباطية والتي تعتبر ضمانه للموظف في مواجهة تعسف الإدارة وانحرافها باستعمال سلطتها في تقدير العقوبة الانضباطية.

ثانياً: التوصيات

١ــ نوصي المشرع العراقي بقصر سلطة الإدارة على فرض العقوبات البسيطة التي لا تؤدي إلى إنهاء الرابطة الوظيفية للموظف، وتأسيس مجالس انضباطية في كل وزارة تشكل بعناصر إدارية وقضائية تتسم بالحياد تُمنح سلطة فرض العقوبات الانضباطية الجسيمة "الفصل والعزل"، وبهذا يتم التوفيق بين الفاعلية والضمان عن طريق منح الإدارة قدر من السلطة التقديرية مع عدم إهدار ضمانات الموظف اتجاه هذا السلطة.

٢ــ نوصي المشرع العراقي أن يحدد طبيعة الفعل الخطير الذي يضر بالمصلحة العامة ويبرر فرض عقوبة العزل ولو كان بصيغة أمثلة توضيحية لأبرز هذه الأفعال إن كان يستعصي عليه تحديدها وحصرها لكي يتجنب انحراف الإدارة باستعمال سطتها في تقدير العقوبة الانضباطية.

٣ــ ضرورة وضع معايير دقيقة للإدارة تتضمن كيفية استعمال السلطة التقديرية الممنوحة لها في هذا المجال، والتأكيد على أن هدف المشرع من منحها هذه السلطة لغرض تحقيق المصلحة العامة، وأن تراعي التناسب بين العقوبة والمخالفة الانضباطية المرتكبة، الذي يعتبر أداة للتوازن بين فاعلية الإدارة من خلال سلطتها في تقدير العقوبة

وعدم إهدار ضمانات الموظف بمعاقبته بعقوبة لا تتنسب مع المخالفة المرتكبة, كما ندعو المشرع إلى تشريع نص واضح وصريح وبفقرات معينة يلزم الإدارة بإعادة الموظف إلى الخدمة بعد انتهاء مدة الفصل في بعض الحالات كي يمثل أحد أهم الفروقات بينه وبين العزل.

Funding

The authors declare that they have no known competing financial interests or personal relationships that could have appeared to influence the work reported in this paper.

Conflicts of interest

The authors declare that there Is no conflict of Interest

References

First: the Jural Books:

1- Dr. Hasan Abdullah Younis Al- Taee (2016): the Judicial developments in the censorship on the proportioning principle in the disciplinary resolutions- comparing study, edition 1, the modern collegiate bureau, Cairo.
2- Dr. Hanan Muhammad Al- Qaysi (2019): the disciplinary penalty expiring, edition 1, the Arabic center for publishing & distribution, Cairo.
3- Dr. Khalid Saeed Muhammad Hamad (2013): limits of the Judicial censorship on the administration estimating authority- comparing study, edition 2, Dar Abu Al- Majd for printing, Cairo.
4- Dr. Khalid Muhammad Mustafa Al- Mula (2012): the Speciality authority in imposing the disciplinary penalty on the public employee- comparing study, Dar of the jural books, Cairo.

5- Dr. Khalifa Salim Al- Juhme (2009): the Judicial Censorship on the Fitting between the Penalty and Crime in the Disciplinary Area, Dar of new university for publishing, Alexandria.
6- Dr. Ramadan Muhammad Batikh (1994): the development Directions in French state counsel judging for limiting authority of the estimating administration and attitude of the Egyptian state counsel, Dar Al- Nahdha Al- Arabia, Cairo.
7- Dr. Ramadan Muhammad Batikh (1998): the mediator in the administrative law, Dar Al- Nahdha Al- Arabia, Cairo.
8- Dr. Sami Jamal Al- Din (2004): the administrative law bases, Al- Maarif institute, Alexandria.
9- Dr. Sami Jamal Al- Din (2010): judging of the fitting and the estimating authority for administration, Dar Al- Nahdha Al- Arabia, Alexandria.
10- Suleiman Muhammad Al- Tamawi (1978): the administration judging, third book, judging of disciplinal, Dar Al- Fiker Al- Arabi, Cairo.
11- Dr. Shab Toma Mansour (1980): the administrative law, second book, edition 1, Iraqi house for printing and publishing, Baghdad.
12- Dr.. Abdulfatah Abdulhaleem Abdullbar: (1979): the disciplinary guarantees in the public job- comparing study, Dar Al- Nahdha Al- Arabia, Cairo.
13- Dr. Abdulqadeer Al- Shikhli (1983): the legal system for the disciplinary penalty, Dar Al- Fikr for publishing & distribution, Amman.
14- Dr. Othman Salman Ghilan Al- Abodi (2012): explaining rules of the state employee law and the general sector no. (14) for 1991, edition 2, Sabah Sadiq Jaafar Al- Anbari, Baghdad.
15- Dr. Adnan Ajeel Obied (2018): previous guarantees for the employee for imposing the disciplinary penalty- comparing study in France, Egypt, Jordan and Iraq,

edition 1, the Arabian center for publishing & distribution, Cairo.

16- Dr. Essam Abdulwahab Al- Bazanji, the estimating authority for the administration and the judicial censorship, Dar Al- Nahdha Al- Arabia, Cairo.

17- Dr. Ali Jumaa Moharib (2204):, the administrative disciplinary in the public Job, edition 1, library of Dar Al- Thaqafa for publishing and distributing, Amman.

18- Dr. Ali Khutar Shatnawi (2003): the Succinct in the administrative law, edition 1, Dar Waeel for publishing, Amman.

19- Ali Khalil Ibrahim (1985) Crime of the public employee which submitted to the disciplinary in Iraqi law- comparing study, Al- Dar Al- Arabia, Baghdad.

20- Dr. Ali Younis Ismaeel: the Administrative judge between the Legality and Fitting, Dar Al- Masala for printing & distribution, Baghdad.

21- Dr- Amro Fauad Ahmad Barakat (1979): the disciplinary Authority- comparing study, Al- Nahdha Al- Arabia Library, Cairo.

22- Dr. Fahmi Mohammad Ismaeel Ezat (1980): the disciplinary authority between administration and judging- comparing study, world of books, Cairo.

23- Dr. Mohammad Ibrahim Al- Dosoqi Ali (2010): protection the public employee administratively, Dar Al- Nahdha Al- Arabia, Cairo.

24- Dr. Mohammad Ibrahim Al- Dosoqi Ali (2010): protection the public employee towards the estimating authority for administration, Dar Al- Nahdha Al- Arabia, Cairo.

25- Dr. Mohammad Saed Ahmad Mohammad (2008): Fitting between the Disciplinary Crime and Penalty, Modern Collegiate Bureau, Cairo.

26- Dr. Mohammad Taha Hussein Al- Husseiny (2017): the mediator in the administrative law, part2, edition 1, Zain publication, Beirut.

27- Dr. Mohammad Taha Hussein Al- Husseiny (2019): The Administrative Law: Principles and Rules, edition 3, library of Dar Al- Salam, Al- Najaf.
28- Mohammad Majed Yaqot (2009): Explaining the Disciplinal Law for the public job, New University Dar, Alexandria.
29- Mahmood Ramadan Mohammad Sahran (2017): violation and the disciplinary penalty- comparing study, edition 1, the Arabian center for publishing & distribution, Cairo.
30- Dr. Mustafa Afifi (1976): philosophy of the disciplinal penalty and its aims- comparing study, Egyptian general form for book, Cairo.
31- Dr. Haitham Halim Ghazi (2010): the disciplinary councils and cencorship of the supreme administrative court on them- applying study, Dar Al- Fikr Al- Jamee, Alexandria.
32- Yahia Qasim Ali (1999): guarantees of correcting the public employee in legislations of Yemen, Iraq, Egypt and France, edition 1, Abadi center for studies and publication, Sana.

Second: Thesis and Dissertations:

1- Shaphiq Abdulmajeed Al- Hadithi (1972): the disciplinal system for state employee in Iraq- comparing study, master thesis, college of law, University of Baghdad.

Third: the Jurist Researches:

1- Dr. Badr Hamada Salih and Zeedan Mohammad Mula (2016):, principle of the Legitimacy in the disciplinal penalty, published research in magazine of law college for jurist and political sciences, college of law and the political sciences, university of Kirkuk, vol (5), issued (19).
2- Dr. Ramadan Mohammad Batikh (2008): the disciplinal Authority, a research submitted to symposium of legal and administrative procedures to employee disciplinal,

Amman 14-16 April 2007, assist in publishing it: the Arabian Organization for administrative development, Arab League.

3- Dr. Ramadan Mohammad Batikh (2008): legitimacy of the disciplinary penalties and their expiring, a published research in researches and symposiums of disciplinary in the public job: the legal and administrative procedures to employee disciplinal, the Arabian Organization for administrative development, Arab League.

4- Shakib Khalaf Jasim (2018): principle of disciplinal penalty personality, a published research in magazine of law and the legal, political sciences, college of law and political sciences, University of Kirkuk, vol. (7), issued (26).

5- Dr. Mohammad Salim Mohammad Ameen (2014): Causing resolution of the disciplinal penalty on the public employee in Iraq Legislation, a published research in magazine of college of law and political sciences, college of law and political sciences, University of Kirkuk, vol. (3), issued (8).

6- Dr. Mohammad Asfor (1963): the disciplinal Condition in the public Job area, a published research in the administrative sciences magazine, the Egyptian division, high international institution for administrative sciences, fifth year, issued (1).

Fourth: Laws:

1- Iraqi penal law vo. (111) rectifier for 1969.

2- Iraqi marine civil service Law no. (201) for 1975.

3- law of state employee and the public sector disciplinal rectifier (14) for 1991).

4- law of Al- Azhar Organizing in Egypt no. (103) for 1961.

5- law of Universities Organizing in Egypt no. (49) for 1972.

6- law of Egypt state employee no. (47) for 1978. (abolition)

7- law of the Egyptian civil service no. (81) for 2016.

8- law of French employee rights and commitments no. (634(for 1983.

9- law of French public Job no. (16) for 1984.

Fifth: Sources in French

1- Andre de Laubadere et Clauds Venezia et yues caudemet administrative ToM, L,G,D,J paris,1999., Traite de droit

2- Delpere Francais, L elaboration du droit disciplinaire de la function publique, 1969.

3- Catherine Robert ; "Le fonctionnarie francais", paris . 1973.