

## مبدأ الشرعية في العقوبة الانضباطية

م. د. بدر حمادة صالح  
زيدان محمد ملا

### المقدمة

العقوبة الانضباطية من اهم واخطر عناصر الانضباط الوظيفي لما لها من تأثير سلبي على المركز القانوني للموظف العام وانعكاساته على اسرته .

والعقوبة الانضباطية تحدد على سبيل الحصر بخلاف المخالفة الانضباطية وهي بالتالي تخضع لمبدأ الشرعية ( لا عقوبة الا بنص ) فضلاً عن تأثرها ببعض الافكار والمبادئ التي تحكم العقوبة الجنائية ورغم ذلك فلا يمكن ان ننكر بأن للعقوبة الانضباطية مفهومها واغراضها الخاصة بها .

واذا ما ارتكب الموظف العام مخالفة انضباطية فإنه يخضع للجزاء وهذا الجزاء هو ما يطلق عليه العقوبة الانضباطية التي ستكون محور بحثنا ، والتي سننطلق من خلالها ، للتعريف بالعقوبة الانضباطية وبيان طبيعتها القانونية ، ومن ثم سننطلق لضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وتمييزها عن العقوبة الجنائية، وكذلك سنعرض فيه لأنواع العقوبات الانضباطية وللسلطات المختصة بفرضها في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 (النافذ) .

وستكون دراستنا لهذا الموضوع وفق خطة البحث التالية :-

### **المبحث الاول : العقوبة الانضباطية وبيان طبيعتها القانونية واهدافها**

المطلب الاول : العقوبة الانضباطية

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للعقوبة الانضباطية

المطلب الثالث : اهداف العقوبة الانضباطية

### **المبحث الثاني : ضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وتمييزها عن الجنائية**

المطلب الأول : ضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية

المطلب الثاني : تمييز العقوبة الانضباطية عن العقوبة الجنائية

### **المبحث الثالث : انواع العقوبات الانضباطية والجهات المختصة بفرضها**

المطلب الأول : انواع العقوبات الانضباطية

المطلب الثاني : الجهات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية

## المبحث الأول

### العقوبة الانضباطية وبيان طبيعتها القانونية واهدافها

ان العقوبات الانضباطية هي الجزاءات التي توقع على الموظف بسبب ارتكابه مخالفات او اي اخلال بواجبات الوظيفة ايجاباً او سلباً ، ففي الوقت الذي لم تحدد قوانين وانظمة الخدمة المدنية المخالفات على سبيل الحصر إلا انها حددت العقوبات الانضباطية بحق الموظف على سبيل الحصر . لذا سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نعرض في الاول للتعريف بالعقوبة الانضباطية ، و نخصص المطلب الثاني لبيان طبيعتها القانونية ، اما المطلب الثالث فسننترق فيه الى الاهداف من فرض هذه العقوبة وكالاتي .:

#### المطلب الاول

#### العقوبة الانضباطية

اذا كانت المخالفة الانضباطية غير محددة والادارة تمارس نوعا من السلطة التشريعية في تحريم فعل ما و اباحة اخر فالسلطة التقديرية التي كانت تتمتع بها الادارة تبرئ من تشاء وتتهم من تشاء من الموظفين الا انه في مجال العقوبات الانضباطية الامر يختلف ، ليس للإدارة ابتداء اية عقوبة لتفرضها على الموظف وانما العقوبات محددة على سبيل الحصر والجزم فما عليها الا ان تختار احدى العقوبات وتجعلها ازاء المخالفة الانضباطية وساحتها في ذلك نص المادة (8) من قانون الانضباط . لذا سننترق في هذا المطلب الى بيان ماهية العقوبات الانضباطية وكذلك للأنظمة التأديبية التي تسود القانون المقارن في مجال توقيعها في فرعين وكالاتي :

## الفرع الاول

### ماهية العقوبات الانضباطية

ان المشرع لم يضع تعريفاً محدداً للعقوبة الانضباطية وإنما ترك امر التعريف للفقهاء والقضاء<sup>(1)</sup> واكتفى في هذا الصدد بالنص على انواع العقوبات الانضباطية واثارها المادية والمعنوية التي تفرض على الموظف المخالف عموماً دون تعيين عقوبة انضباطية لكل مخالفة انضباطية. فقد قيلت تعريفات مختلفة للعقوبة الانضباطية منها : انها العقاب المستخدم تجاه اخلال الموظف وخروجه على واجب الخدمة ، او انها العقوبة المهنية التي توقع على من اخل بواجبات الوظيفة او خرج على مقتضياتها ومس بكرامتها<sup>(2)</sup> ، او هي الاجراء المحدد بالنص توقعه السلطة الانضباطية المختصة على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة وينال من مزاياها<sup>(3)</sup> . او انها جزاء وظيفي يصيب عضو السلطة الادارية الذي تثبت مسؤوليته عند ارتكابه خطأ تاديبياً معيناً بحيث توقع باسمه ولمصلحة اعضاء السلطة الادارية وتنفيذاً لاهدافه المحددة سلفاً<sup>(4)</sup> . او هي العقوبة التي تصدر بقرار اداري تصدره الادارة بإرادتها المنفردة بحق موظفيها لارتكابهم سلوك مخالف للقوانين مرتباً اثار مادية ومعنوية<sup>(5)</sup> . وتحديد العقوبات الانضباطية ليس معنى ان المشرع قد حدد لكل مخالفة انضباطية ما يقابلها من عقاب او وضع حدود دنيا وعليا لكل عقوبة عن كل فعل يكون مخالفة او جريمة انضباطية كما فعل بالنسبة للجرائم الجنائية والعقوبات الجنائية بل حصر العقوبات الانضباطية وترك للسلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية سلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة التي تناسب

- (1) د. علي خطر شطناوي : مبادئ القانون الاردني ، مصدر سابق ، ص528.
- (2) د عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص206.
- (3) د غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص33.
- (4) د. منصور ابراهيم العتوم : المصدر السابق ، ص120.
- (5) كوثر حازم سلطان : الاثار التبعية للعقوبة التأديبية في القانون العراقي والقوانين المقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، 2007، ص32.

الفعل المكون للمخالفة الانضباطية . وهذا ما جرى عليه القضاء الاداري في فرنسا وفي مصر منذ أنشاء مجلس الدولة المصري (1) . فالتشريع المصري كأغلب التشريعات لم يعرف العقوبة الانضباطية بل اورد على سبيل الحصر مختلف العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظف العام فقد حدد قانون النيابة الادارية رقم 117 لسنة 1958 العقوبات الانضباطية بالنسبة للموظفين المعيّنين على وظائف دائمة فجعل العقوبات التي توقع على موظفي الدرجة الثانية فما دونها تختلف عن العقوبات التي توقع على موظفي الدرجة الاولى فما فوقها (2) .

وفي العراق كما في مصر ، وجريا على منوال اكثرية التشريعات لم يعرف المشرع العراقي العقوبة الانضباطية بل اورد على سبيل الحصر مختلف العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظف العام فقد خصص الباب الثاني من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 (الملغي) لبيان هذه العقوبات اما قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل حدد العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف المخالف في (م/8) وهي واردة على سبيل الحصر والتعدد(3) .  
والعقوبة الانضباطية أياً كان التعريف الذي يطلق عليها تمتاز بخصائص منها المرونة والمساس بمزايا الوظيفة المادية والمعنوية فهي لا تمس الموظف في شخصه او حريته او امواله الخاصة بل تقع على مزايا الوظيفة فتحرمه من بعض منها(4) . ويعد الجزاء التأديبي السلاح الرئيس الذي بواسطته تستطيع السلطة الادارية حمل الموظفين على اداء واجباتهم بصورة سليمة ومرضية (5) .

- (1) د. محمود حلمي : التعريف بالوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة ادارة قضايا الحكومة، العدد الثالث ، السنة الحادية عشرة ، 1967 ، ص332 .  
(2) د. محمد فؤاد مهنا : المرجع السابق ، ص523 .  
(3) د. عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص212 .  
(4) مصطفى عفيفي : المصدر السابق ، ص32.  
(5) د. شاب توما منصور : القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، ج1، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد، 1971، ص367.

## الفرع الثاني

### الانظمة التأديبية

الانظمة التأديبية التي تسود القانون المقارن في مجال توقيع العقوبات الانضباطية تنقسم الى ثلاثة انظمة :

**أولاً. النظام الرئاسي :** وفيه تمنح الادارة سلطة تقديرية واسعة ابتداءً من ما قبل مرحلة التحقيق وانتهاءً الى فرض العقوبة. اي ان الادارة هي التي تتولى توجيه التهمة واجراء التحقيق وفرض العقوبة .

ويذهب رأي في الفقه ( ان الادارة اقرب الجهات الى الموظف وبالتالي اقدرها على الحكم )<sup>(1)</sup> . وهذا الرأي لا يصمد امام انحراف الادارة وتعسفها ، ولكن يمكن ان يأخذ مساره الصحيح اذا كانت الادارة رشيدة وتتمتع بقدر من العدالة والانصاف وان صيانة حق الموظف البريء من التهمة المسندة اليه هي جزء من عملها ، اي الوقوف الى جانب الموظف المظلوم هو جزء من المحافظة على المصلحة العامة ، لأن الموظف هو اداة من ادوات المرفق العام .

**ثانياً . النظام شبه القضائي :** هذا النوع من النظام التأديبي اخف وطأة على الموظف نوعا ما من النظام الرئاسي . كأنه يوجد هيئة استشارية تشارك الادارة احيانا في فرض العقوبات وهذه الهيئة (رأيها ملزم احيانا او غير ملزم في احيان اخرى )<sup>(2)</sup> .

**ثالثاً . النظام القضائي :** وهو من افضل الانظمة التأديبية حيث يمتاز باستقلالية عن الادارة في فرض الجزاء ، اي ان هذه الاخيرة لا تتدخل في فرض اي من العقوبات وهذا بدوره يشكل ضمانا اكيدة للموظف لأنه يكون بعيدا عن الاهواء الشخصية ، اي لا يترك للإدارة واعتباراتها الذاتية مادام هناك قضاء مستقل يتولى فرض العقوبة وقد يكون هذا القضاء عاديا او جنائيا .

(1) شفيق عبدالمجيد الحديثي : المصدر السابق ، ص215.  
(2) د. غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص29.

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية للعقوبة الانضباطية

إذا كان القانون لم يحصر الأفعال الايجابية أو السلبية التي تعتبر خروجاً على واجبات الوظيفة أي لم يطبق مبدأ " لا جريمة إلا بنص" والذي طبقه قانون العقوبات . فإنه قد حصر العقوبات الانضباطية ، بحيث لا يجوز لسطة التأديب أياً كانت أن توقع عقاباً على الموظف بوسيلة أخرى غير العقوبات المنصوص عليها صراحة على سبيل الحصر .

لقد كان موضوع طبيعة العقوبة الانضباطية من الموضوعات التي شغلت فقه القانون الاداري لفترة طويلة فقد تساءل الفقه عن طبيعة العقوبة الانضباطية وهل تختلف عن العقوبة الجنائية ؟ .

لذا فقد ذهب البعض الى التطابق بين العقوبتين فكلاهما مظهر لسطة واحدة تملكها الدولة فالقانون الانضباطي ما هو الا قانون عقوبات في اساسه وموضوعه وغاياته فكما ان منع الجرائم يركز على ما للدولة من حق الدفاع عن كيانها فالولاية الانضباطية تركز على ما للدولة من حق الدفاع عن كيان الوظيفة التي هي من عناصر الدولة فالقانون الانضباطي متفق في جوهره مع قانون العقوبات ، غير انه لا يسري الا على فئة من الفئات المكونة منها الهيئة الاجتماعية في حين ان الثاني يسري على الهيئة الاجتماعية كلها (1) .

اما الفريق الثاني من الفقه فقد قال باختلاف كل من النظامين عن الآخر وقد اخذ بهذا الاتجاه العميد الطماوي الذي يرى ان النظام الانضباطي ينتمي الى اسرة قانون العقوبات ولكن هذا الاصل المشترك لا يعني الاندماج والانصهار بينهما في الحاضر او المستقبل فاذا كانت فكرة العقاب موجودة في القانونين فان الفلسفة

(1) د. اسماعيل زكي : ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1936 ، ص115 .

القائمة وراء كل من القانونين مختلفة ، اضافة الى الاختلاف بينهما من حيث الهدف والاشخاص الذين تسري عليهم كل من العقوبتين الا انه اذا كانت هذه الفروق على درجة كبيرة من الوضوح وان كانت تؤكد استقلال كل من العقوبتين عن الاخرى فانها لا تعني بحال من الاحوال الانفصام التام بينهما بل يوجد تاثير متبادل بينهما<sup>(1)</sup>.  
كما ان العقوبة الانضباطية من حيث طبيعتها تنطوي على عنصر الايلام ولكن عنصر الايلام ليس مقصوداً في ذاته وانما هو يأتي بالتبعية لهدف حفظ سير النظام في المرفق العام وهنا يظهر اول اختلاف بين العقوبة الانضباطية والجنائية فالعقوبة الجنائية في جوهرها ايلام وايداء مقصود لمن ينزل به وهي تعادل ضرراً وتكافئ خطأ . اما العقوبة الانضباطية فهي عقوبة توقع بصرف النظر عن وقوع ضرر فعلي ام لا فالضرر مفترض بمجرد مخالفة النظام القانوني للمرفق<sup>(2)</sup> .

### المطلب الثالث

#### أهداف العقوبة الانضباطية

ان الهدف من العقوبة الانضباطية قانوناً هو النتيجة النهائية التي تسعى السلطة الانضباطية الى تحقيقها من وراء اتخاذ حكمها او قرارها الانضباطي . وقد تباينت وجهات نظر فقهاء القانون الاداري حول اهداف العقوبة ولعل هذا الخلاف يكشف فلسفات متنوعة حول طبيعة الانضباط واهداف القانون الانضباطي ويمكن تصنيف هذه الآراء الى ثلاثة :-

الاول : يعتبر هدف الانضباط اصلاً بحتاً .

الثاني : يرى ان هدفه وظيفي محض .

الثالث : واخيراً ثمة رأي يعتبر اهداف الانضباط ردعية فحسب .

(1) د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الاداري ، قضاء التأديب ، مصدر سابق ، ص223.  
(2) د. عزيزه الشريف : النظام التأديبي وعلاقته بالانظمة الجزائية الاخرى ، دار النهضة العربية ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، 1988 ، ص230.



ولكن هذا الاختلاف لا يمنع من تبني هدف مختلط . ونود التنبيه الى ان هذه الاهداف ليست منفصلة عن بعضها بل هي اهداف متداخلة بحيث يكمل احدها الاخر ويدعمه على نحو فعال . اذن فأهداف العقوبة الانضباطية هي الاصلاح وضمان حسن سير المرفق العام والردع<sup>(1)</sup>. وهذا ما سنتناوله في فروع ثلاثة وعلى النحو الآتي :-

### الفرع الاول

#### هدف العقوبة هو الاصلاح

تتوخى الادارة من وراء فرض العقوبة الانضباطية الاصلاح الذي يبتغي المرفق العام او شخص الموظف وكما يأتي :

اولاً. الإصلاح التنظيمي :-

ذهب فريق من الفقهاء المصريين الى ان "التأديب (الانضباط) اذا كان يستهدف العقاب كما يبدو من ظاهر الامور فانه يستهدف في الحقيقة كشف العيوب في البناء الاداري تمهيداً لإصلاحه بما يمنع من ارتكاب المخالفات مستقبلاً" فالتأديب اجراء علاجي لانه يرمي الى سد الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلاً وتلافي ثغرات العمل الوظيفي ومواطن قصوره وضعفه<sup>(2)</sup> .

ثانياً . الاصلاح الشخصي :-

تتص بعض التشريعات على انه ينبغي ان ترمي العقوبات الانضباطية الى اصلاح الموظفين وتوجيههم لا التشهير والانتقام منهم والنظام الانضباطي يبتغي اعلام الموظف بالمخالفة التي ارتكبها من اجل منع حدوثها مستقبلا .

(1) د. عبدالقادر الشبخلي : المصدر السابق ، ص221-234.

(2) فقد قضى مجلس الانضباط العام في قراره رقم (41/ 2000 / انضباطية في 2000/2/4، بأن " العقوبة التي تتناسب مع عدم احترام المرؤوسين لرؤسائهم يراعى فيها التدرج والردع واعطاء فرصة للموظف لتحسين سلوكه وإيغالي فيها الى الحد المذكور وعليه قرر تعديل العقوبة بتخفيضها الى عقوبة الانذار... " (قرار غير منشور)

فالانضباط لا يقوم اساساً على فكرة العقاب وانما رسالته الاساسية هي الاصلاح<sup>(1)</sup> والتفويم ورفع كفاءة الاداء . فالهدف الاول من العقوبة ليس ثني الغير عن ارتكاب الجريمة وانما ثني المذنب لكي لا يعود الى ارتكابها ثانية وهذا لا يتحقق بالرهبة والخوف بل بإصلاح المذنب ولكن بدون اهمال الصفة الفعالة للعقوبة وذلك بأن يتم توقيعها وفق اعتبارات العدالة وظروف المذنب . ونرى ان هدف الانضباط في هذا النطاق هو اصلاح الموظف المذنب وتزويده بروح الاخلاص للعمل الجاد ومراعاة القانون والنظام بدقة واحترام قواعد السلوك القويم ودعم القيم الانسانية التي تحبذ العمل والانتاج والمساهمة في تكوين ضمير اخلاقي لجميع العاملين في مرافق الدولة . فالعقوبة الانضباطية لا تبتغي العقاب لمجرد العقاب بل تتوخى الاصلاح والتفويم للموظف والجهاز الاداري على حد سواء<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني

#### هدف العقوبة هو ضمان حسن سير المرفق العام

تتصدى العقوبة الانضباطية للمخالفات الحاصلة في نطاق الوظيفة العامة التي تمس النظام بالضرر، او الخطر<sup>(3)</sup> يذهب معظم فقهاء القانون الاداري الى ان " النظام التأديبي (الانضباطي) لا يستهدف العقاب ذاته بل ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد"<sup>(4)</sup> وذلك لكي يتمكن المرفق من اداء رسالته فأساس العقوبة هو وجوب السير المنتظم للمرفق العام ، ذلك لأنها تمثل الضمانة الفعالة لتوجيه الموظف الى القيام بواجباته على احسن وجه . فجميع الاثار التي تترتب على فرض العقوبة تتنافس في النهاية جميعها لإعادة السير المتناسق للمرفق العام .

(1) د. حسن محمد عواضه : بحث حول السلطة الرئاسية ، القاهرة ، 1976 ، ص84.

(2) د. عبدالقادر الشخولي : المصدر السابق ، ص225.

(3) د. عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص214.

(4) لمزيد من التفاصيل ينظر : د. بكر القباني ، المصدر السابق ، ص131 ؛ وفتحي السيد لاشين وعبدالرحيم محمد سعيد ، المصدر في نظام العاملين فقهاً وقضاءً ، القاهرة ، 1972 ، ص355.

### الفرع الثالث

#### هدف العقوبة هو الردع

يذهب رأي في الفقه والقضاء المصريين الى ان غاية التأديب (الانضباط) هي العقاب ومشروعية العقاب انما تقوم على الزجر لمرتكب الفعل ولغيره ، فالتأديب يستهدف امرين : منع المخالف من العودة مستقبلاً الى ارتكاب المخالفة الانضباطية، وضرب المثل لغيره حتى يتحرى الدقة في اداء الوظيفة<sup>(1)</sup> .

ويميل الفقه المقارن الى التحليل فالأستاذ (دلبري) يرى إن الذي يميز العقوبة الانضباطية هو الصفة المؤذية والوظيفية ، بينما الاستاذ (مورجون) يحدد للعقوبة وظيفة مزدوجة فهي كل اجراء زجري مباشر يستهدف حفظ النظام داخل المرفق وبما ان تامين احترام القواعد تستلزمها غايات المرفق فالفقاص هو وسيلة اكثر فعالية في بلوغ مراميه .ومن الواضح ان الاستاذ (دلبري) يشير الى صفة الاذى التي تميز العقوبة عن غيرها بينما الاستاذ (مورجون) يعتبر الردع ليس غاية في ذاته وانما هو وسيلة لتأمين النظام داخل المرفق وبالتالي يتداخل هذا الرأي مع الرأي الذي مفاده ان غاية العقوبة هي تأمين سير المرفق العام ، فالردع ينبغي الا يكون هدفاً في ذاته ، دون مراعاة لحجم اثاره الضارة ونوعها .فالهدف الردعي يبتغي حظر النشاط الضار بنظام الادارة والمجتمع ، والحيلولة دون عودة المذنب الى ارتكاب جرائم اخرى وكذلك يجب ان ينطوي الردع على قدر كافٍ لحث الآخرين على عدم الاقتداء بالمذنب او ارتكاب جرائم اخرى ، فالردعان الخاص والعام هما وجهان للردع السليم<sup>(2)</sup> .

(1) مطلب عبدالله النفيسة ، واجبات الموظف العام وتأديبه ، دراسة حول النظام التأديبي السعودي ، الرياض ، 1967 ، ص57 .  
(2) د. عبدالقادر الشخيلي : المصدر السابق ، ص229-230 .

## المبحث الثاني

### ضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية وتميزها عن العقوبة الجنائية

يتمثل هذا المبدأ في ضرورة توقيع العقوبة في الحدود والنطاق الذي يحدده  
المشرع ، فلا تستطيع سلطات التأديب أن تستبدل العقوبات التي أوردتها المشرع  
بعقوبات أخرى تختلف عنها بالنوع أو في المقدار وإلا كان قرارها مخالفا لمبدأ  
المشروعية . لذا سنقسم هذا المبحث الى مطلبين ، نبين في الاول ضوابط مبدأ  
شرعية العقوبة ، اما المطلب الثاني فنخصصه لبيان اوجه التشابه والاختلاف بين  
العقوبة الانضباطية والجنائية وكما يأتي :

#### المطلب الاول

##### ضوابط مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية

يقتضي مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية أن تلتزم السلطات الانضباطية  
بالحدود المقررة قانوناً للعقوبة ، بالإضافة لضرورة تفسير النصوص تفسيراً  
ضيقاً، وعدم اللجوء للعقاب المقنع وهو ما سنقوم بدراسته بثلاثة فروع وكما يلي :

#### الفرع الاول

##### الالتزام بالحدود المقررة قانوناً

لا يكفي لشرعية العقوبة الانضباطية ان ينص عليها المشرع حصراً وانما  
يجب ان لا تتجاوز الادارة في تطبيقها لهذه العقوبة مدتها او مقدارها فبالنسبة لعقوبة  
قطع الراتب حددها المشرع بحسم القسط اليومي من الراتب مدة لا تتجاوز العشرة ايام  
بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة<sup>(1)</sup>، فاذا وقعت الادارة حسماً من القسط اليومي من

(1) الفقرة الثالثة من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

الراتب لمدة تتجاوز العشرة ايام مثل هذه العقوبة باطللة لخروجها على مبدا الشرعية كما لا يجوز توقيع عقوبة اقل جسامة مما هو منصوص عليه<sup>(1)</sup>.  
وفي مصر حدد القانون رقم 47 لسنة 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة مقادير لبعض أنواع العقوبات منها على سبيل المثال :- ألا يتجاوز تأجيل موعد استحقاق العلاوة على ثلاثة أشهر ، وألا يتجاوز الخصم من الأجر شهرين في السنة على ألا يتجاوز هذا الخصم ربع الأجر الشهري الذي يلي الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً.  
ولا يقتصر نطاق إعمال هذا المبدأ على ضرورة ان تكون العقوبة التي تم توقيعها تدخل ضمن العقوبات الواردة على سبيل الحصر التشريعي بل يجب ان يوقع الجزاء من السلطة التي أناط بها المشرع حق توقيعها<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً

إذا كانت العقوبات الجنائية قيد على الحريات - وهي كذلك - فإن العقوبات الانضباطية قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها القوانين واللوائح ، ومن هنا ؛ فلا يجوز أن تجد العقوبات الانضباطية وما يترتب عليها من آثار عقابية مكاناً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح ، ولا مجال لإعمال أدوات القياس والإستنباط ، فلو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده، فيسوغ للسلطة الانضباطية على سبيل المثال أن تحكم على موظف بالوقوف عن العمل مدة سنة بدون مرتب ، في حين أن القانون يقضي بأن لا تزيد مدة

(1) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- ضمانات الجزاء في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيعه ، عمان ، ط1، 2008. ، ص25 .

(2) المحكمة الادارية العليا ، طعن رقم 436 لسنة 35 ق عليا ، الدائرة الثالثة ، جلسة 1995/6/13 .

الوقف عن ثلاثة أشهر، ثم يقال بعد ذلك أن السلطة الانضباطية كانت تملك الحكم بالعزل فيجوز من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل لمدة سنة. وقد اكدت المحكمة الادارية العليا هذا الاصل في العديد من احكامها حين ذهبت الى انه " ومن حيث ان العقوبات الانضباطية وما يترتب عليها مباشرة من اثار عقابية لا يسوغ ان تجد لها مجال في التطبيق الا حيث يوجد النص الصريح ، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية . ان اعادة الموظف المفصول الى الخدمة ، هو استثناء من اصل ، فلا يجوز التوسع فيه وقياس الاستقالة عليه (1). ويقصد بالتفسير تلك العملية الذهنية التي يمكن بها التوصل إلى المعنى الحقيقي للنص القانوني ، ليتسنى للقاضي تطبيق النص على الوقائع المعروضة أمامه .

فالتفسير عملية تتم بهدف استظهار المعنى الذي أراده المشرع ، وهو أمر ضروري بالنسبة لكافة النصوص القانونية ، وليس قاصراً على النصوص الغامضة وحدها. ذلك أن النص القانوني يكون في العادة مختصراً وعماماً ومجرداً، فإذا كان واضحاً لا لبس فيه ، كان دور القاضي أو الفقيه في تفسيره سهلاً ميسراً، أما إذا كان النص غامضاً، فإنه يحتاج إلى مجهود من المفسر لاستجلاء معناه ومحتواه. والتفسير في كلا الحالتين أمر لازم . واكدت المحكمة الادارية العليا مبدأ التفسير الضيق للنصوص الجزائية حين قضت بأنه " من المسلم به ان الاحكام الخاصة بالتأديب يتعين تفسيرها تفسيراً ضيقاً ، فلا يجوز التوسع في تفسيرها او القياس عليها" (2) .

(1) المحكمة الادارية العليا طعن رقم 1507 لسنة 6ق، جلسة 1963/1/13 وكذلك حكمها بجلاسة 1970/3/21 مجموعة احكام السنة الخامسة عشر ص229.  
(2) المحكمة الادارية العليا ، طعن رقم 3008 لسنة 33ق جلسة 1988/3/26، ينظر د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة : المصدر السابق ، ص25.

ويعتقد بعض الفقه ان التفسير الضيق للنصوص العقابية لا يطبق على اطلاقه حيث يجوز التفسير بطريق القياس النسبي في نطاق روح القانون ، عن طريق التوسع في مفهوم قصد المشرع ، وذلك للتخفيف من جمود مبدأ الشرعية وحدته من جهة ، ومن جهة اخرى لتفادي الكثير من النقص في الاحكام التشريعية في مجال النظام الانضباطي (1).

### الفرع الثالث

#### عدم جواز اللجوء للعقوبة المقننة

العقوبات الانضباطية المقننة إجراءات إدارية تستهدف الإدارة من اتخاذها إيقاع عقوبات انضباطية مقننة بحق الموظف العام (2) . لهذا تتمثل هذه العقوبات بإجراءات إدارية لا يجوز اتخاذها إلا لتحقيق المصلحة العامة ولكن الإدارة اتخذتها لعقاب الموظف (3).

فقد تصدر الإدارة قراراً متصلاً بإجراءات الإدارة التنظيمية ، كنقل أو نذب أو إلغى وظيفة ، على سند أن ذلك بغرض تحقيق مصلحة المرفق ، فإذا كشفت ملاحظات إصدار هذا القرار أنه قد صدر بدافع توقيع جزئ على الموظف ، وقع هذا الجزئ باطلاً لكونه جزءاً مقنعاً ، ولا يغير من ذلك ثبوت ارتكاب الموظف لمخالفة انضباطية تستدعي المؤاخذه ، حيث أن توقيع الجزئ على الموظف له إجراءات و ضمانات تكفل له إيداء دفاع قد يمكنه من دحض الاتهام .

ولكي يعتبر القرار الإداري عقوبة انضباطية مقننة يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة قد اتجهت إلى عقاب الموظف ، كأن يصدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال الموظف

(1) د. محمد عصفور : جريمة الموظف العام واثرها في وضعه التأديبي ، بيروت ، دار الجيل للطباعة ، 1963 ، ص196.

(2) انظر د. علي خطار شطناوي : القانون الاداري الاردني ، مصدر سابق ، ص533 وما بعدها.

(3) د. عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة : مصدر سابق ، ص254.

بواجبات وظيفته ، ومثل هذا القرار يكون قراراً انضباطياً صدر مخالفاً للقانون وجديراً بالإلغاء<sup>(1)</sup>، إذ فضلاً عن أنه صدر دون إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب ، فإنه أوقع عقوبة لم ترد ضمن العقوبات الانضباطية التي عددها القانون حصراً. وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن إيقاف الموظف عن العمل - الوقف الاحتياطي عن العمل- في غير الحالات المبينة في القانون يعد عقوبةً مقنعة ، وقضت في العديد من أحكامها بعدم جواز الوقف احتياطياً إلا إذا كان ثمة تحقيق يجري مع الموظف قبل إحالته إلى المحاكمة التأديبية ، واقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، وبعدم وجود مسوغ لجهة الإدارة باتخاذ هذا الإجراء لغرض آخر كمجرد الشك .

فالعقوبات التي تفرض على الموظف من غير العقوبات المنصوص عليها او التي لا يجيز القانون فرضها على الموظف عند مخالفته<sup>(2)</sup> وتدل على انحراف الادارة في استخدام صلاحياتها لغير الاهداف التي قصد القانون تحقيقها<sup>(3)</sup> تعد باطلاً ، وتعتمد الادارة عادة الى اللجوء للعقوبات المقنعة بغية تلافي اجراءات التحقيق المطولة ، او عند رغبتها الانتقام من بعض الموظفين لأسباب وغايات شخصية<sup>(4)</sup>

- (1) امجد جهاد نافع : ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى جامعة نابلس ، فلسطين ، 2007ص53.
- (2) فقد قضى مجلس الانضباط العام في قراره المرقم ( 15 / 94 ) في 26 / 1 / 1994 بموجب القضية المرقمة ( 93/324 ) بانه ... "ولما كان الحجز ليس من العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة ... لذا يكون المجلس غير مختص في نظر الدعوى ... " قرار غير منشور .
- (3) ذهبت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة في قرارها المرقم (247/انضباط/تميز/2006) في 18/9/2006 الى اقرار المبدأ المتضمن "ان سلطة الادارة في نقل الموظف من دائرة الى دائرة اخرى وفقاً للمصلحة العامة مقيدة بعدم تنزيل الدرجة وعنوان الموظف ". قرار منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2004 و 2005 و 2006 ، ص 373 .
- (4) انظر . د. علي خطار شطناوي : مصدر سابق ، ص 53 .



## المطلب الثاني

### تمييز العقوبة الانضباطية عن العقوبة الجنائية

ان العلاقة بين العقوبة الجنائية والعقوبة الانضباطية قد غدت موضوعاً تقليدياً لا يمكن ان يغفله باحث يعالج موضوعاً انضباطياً واهميته من الناحية العملية كبيرة ، نظراً للصلات الوثيقة بين الاخطاء الجنائية والانضباطية والتأثير المتبادل بينهما لاسيما حين يعاقب المذنب جنائياً وانضباطياً عن الفعل ذاته<sup>(1)</sup> .  
ولأجل الاحاطة بهذا الموضوع فإننا سوف نستعرض بإيجاز اوجه الشبه بينهما في فرع اول ووجه الاختلاف بينهما في فرع ثانٍ وكالاتي :-

### الفرع الاول

#### وجه الشبه بين العقوبتين الانضباطية والجنائية

- تظهر اوجه الشبه بين العقوبتين في النواحي الاتية :-
1. تتشابه العقوبتان من حيث خضوعهما لمبدأ الشرعية " لا عقوبة الا بنص "
  2. تتشابهان من حيث كونهما عقوبتين شخصيتين ، فلا يمكن فرضهما الا على من ارتكب الجريمة او شارك فيها<sup>(2)</sup> .
  3. ان كلا العقوبتين تقرران جزاءً رادعاً للمذنب وزجراً لغيره ، كما ان العقوبتين لا يقصد بأي منهما التعويض<sup>(3)</sup> .

(1) د. سليمان محمد الطماوي : الجريمة التأديبية ، دار الفكر العربي ، 1975 ، ص221.

(2) د. عزيزه الشريف ، المصدر السابق ، ص233.

(3) عمار طارق العاني : اثر الجريمة الجنائية في الجريمة التأديبية ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهريين ، 2005 ، ص98.

4. ان فرض العقوبتين الجنائية والانضباطية يستند الى سلطة الدولة ، فالعقوبة الجنائية تستند في فرضها الى دستور الدولة الذي يعطيها حق فرض هذه العقوبة لحماية للأمن والنظام العام كذلك الحال بالنسبة للعقوبة الانضباطية التي تفرض استناداً الى ما للسلطة الانضباطية من حق في ضبط الوظائف العامة .
5. تتشابه العقوبتان من حيث خضوعهما لمبدأ وحدة العقوبة اي عدم جواز فرض اكثر من عقوبة على الفعل نفسه .
6. ان كلا العقوبتين تخضعان لفكرة تفريد العقاب الذي يعني مراعاة التناسب بين الفعل المرتكب والعقوبة المفروضة وان مناط مشروعية السلطة التقديرية المخولة للسلطة الانضباطية ان لا يشوبها غلو ذلك ان الغلو من العيوب التي تنال من مشروعية القرار ويشكل اساءة لاستعمال السلطة.
7. تخضع العقوبة الجنائية لنظام رد الاعتبار ، كما تخضع العقوبة الانضباطية لنظام محو العقوبة<sup>(1)</sup> .
8. تتشابه العقوبتان من حيث خضوعهما لقاعدة عدم رجعية القوانين العقابية .

## الفرع الثاني

### اوجه الاختلاف بين العقوبتين الانضباطية والجنائية

- ان ما سبق ان اشرنا اليه في الفرع الاول لا ينفى الاختلاف بين العقوبتين اذ تتميز العقوبة الانضباطية عن العقوبة الجنائية بما يأتي :
1. الهدف من العقوبة الانضباطية هو ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد في حين ان العقوبة الجنائية هدفها هو مكافحة الجريمة ، اذ ان غايه قانون العقوبات هو الدفاع عن النظام الاجتماعي<sup>(2)</sup> .

(1) د. عبدالقادر الشبخلي : القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الاداري والجنائي ، دراسة مقارنة، دار الفرقان ، عمان ، ط(1) ، 1983 ، ص129.

(2) د. عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص213.

2. تنصب العقوبة الانضباطية على الخدمة الوظيفية وعندما تقع على الحرية او المال فأن ذلك يأتي على سبيل الاستثناء ، في حين ان العقوبة الجنائية تصيب الفرد في حياته او في حريته او في ماله<sup>(1)</sup> .
3. تفرض العقوبة الجنائية عن جريمة محددة وليس للقاضي ان يحكم بغير العقوبة المنصوص عليها لهذه الجريمة ، فيما يختلف الامر في العقوبة الانضباطية اذ ان الجرائم او المخالفات الانضباطية لا تخضع لمبدأ " لا جريمة الا بنص " لذلك يمكن اختيار العقوبة الملائمة للجريمة من بين العقوبات الانضباطية المنصوص عليها .
4. لا تفرض العقوبة الجنائية إلا استناداً الى حكم صادر من محكمة مختصة في حين تفرض السلطة الرئاسية او مجالس الانضباط او التأديب او محاكم التأديب العقوبة الانضباطية<sup>(2)</sup> .

(1) شفيق عبدالمجيد الحديثي : المصدر السابق ، ص 131.

(2) د. علي محمد بدير ود. عصام البرزنجي ود. مهدي السلامي : مبادئ واحكام القانون الاداري ، جامعة بغداد ، 1983 ، ص 352-353.

## المبحث الثالث

### انواع العقوبات الانضباطية والجهات المختصة بفرضها

سنتطرق في هذا المبحث لبيان انواع العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف المخالف عند ارتكابه إخلالا بإحدى الواجبات الوظيفية وكذلك لمعرفة الجهات المختصة بفرض هذه العقوبات في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، وذلك من خلال مطلبين وكالاتي :

#### المطلب الاول

#### أنواع العقوبات الانضباطية

العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 وفق ما نصت عليه المادة (8) منه وهي :

1. **لفت النظر** . ويكون بإشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة ثلاثة اشهر .
2. **الانذار** . ويكون بإشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلا ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة ستة اشهر .
3. **قطع الراتب** . ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف مدة لا تتجاوز العشرة ايام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة ويترتب عليها تأخير الترفيع او الزيادة وفقا لما يأتي :  
أ . خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام .

ب . شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة ايام.

**4. التوبيخ .** ويكون باشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرضٍ ويطلب منه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة سنة واحدة .

**5. انقاص الراتب .** ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (10%) من راتبه الشهري لمدة لاتقل عن ستهة اشهر ولا تزيد عن سنتين ويتم ذلك بامر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة سنتين .

**6. تنزيل الدرجة .** ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير الفترة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة .

**7. الفصل .** ويكون بتتحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الاتي :

أ. مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية او بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلا يستوجب معاقبته بإحداها .

1. التوبيخ 2. انقاص الراتب 3. تنزيل الدرجة

لتوضيح هذا الشرط من شروط فرض عقوبة الفصل مثلا موظف عوقب في عام 2012 بعقوبة التوبيخ وفي عام 2014 عوقب بعقوبة انقاص الراتب وفي عام 2016 ارتكب فعلا مخالفا للقانون يستوجب معاقبته بعقوبة تنزيل الدرجة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى عليه في هذه الحالة لاتفرض عليه عقوبة تنزيل الدرجة وانما يصار الى فصله من الوظيفة لمدة تحدد في قرار الفصل .

هذه هي الحالة الاولى من ضمن الشرط الاول ، اما الثانية في حالة معاقبة الموظف مثلاً بعقوبة التوبيخ في عام 2012 وعوقب ايضاً في عام 2014 بنفس العقوبة وفي عام 2016 ارتكب فعلاً مخالفاً للقانون يستوجب معاقبته بالعقوبة (التوبيخ) التي عوقب بها لمرتين .

خلال خمس سنوات من تاريخ معاقبته بالعقوبة الاولى في هذه الحالة لا يعاقب بالعقوبة نفسها التي عوقب بها مرتين وانما يصار الى معاقبته بعقوبة الفصل مدة تحدد بقرار الفصل .

يفهم من هذا الشرط الاول لفرض عقوبة الفصل ان هذه العقوبة لا تفرض ابتداءً<sup>(1)</sup>، اي ان الإدارة سلطتها مقيدة في فرض العقوبة حيث ان جميع العقوبات الواردة في نص المادة (8) من قانون الانضباط يمكن فرضها على الموظف المرتكب لفعل مخالف للقانون ، حتى ان عقوبة العزل التي هي اشد بكثير من عقوبة الفصل يجوز للإدارة فرضها ابتداءً متى توافرت شروط فرضها قانوناً وهذا تقييد واضح لسلطة الإدارة وحسناً فعل المشرع ، كي لا تتأرجح الإدارة في سلطتها التقديرية تفصل من تشاء وتبقي من ترغب به . كما يفهم من الشرط ايضاً انه لا يجوز معاقبة الموظف بثلاث مرات بإحدى العقوبات الثلاثة الواردة فيه ايضاً<sup>(2)</sup> خلال خمس سنوات من تاريخ معاقبته بالعقوبة الاولى .

ب . مدة بقائه في السجن غذا حكم بالحبس او السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد .

(1) د.غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص35 .  
(2) د.غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص35 .

يفهم من الشرط اعلاه ان المشرع اخذ بجريمتي الجنحة والجنائية غير مخلة بالشرف من خلال إيراده لفضتي (الحبس والسجن) وبالرجوع الى قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 نجد انه حدد نوعين من الحبس . الحبس البسيط ومدته لاتقل عن أربع وعشرين ساعة الى ثلاثة اشهر والحبس الشديد مدته أكثر من ثلاثة أشهر الى خمس سنوات ، أما السجن أكثر من خمس سنوات إلى خمس عشر سنة إضافة إلى السجن المؤبد<sup>(1)</sup>.

مدة الفصل في هذه الحالة هي نفس مدة الحبس أو السجن احتساب مدة الموقوفة من ضمن مدة الفصل . يلاحظ أن المشرع في قانون الانضباط لم ينص صراحة الى المركز القانوني للموظف المفصول بعد أنتهاء مدة الفصل المحدد في قرار الفصل أو بعد أنتهاء محكوميته من الحبس أو السجن والواقع ما كان يمنع المشرع من النص إلى عودة الموظف المفصول الى وظيفته بعد انتهاء مدة الفصل وبحكم القانون كي يسد الباب أمام اجتهاد الإدارة<sup>(2)</sup>.

إن عقوبة الفصل محل نقد لدى جانب من الفقه كون العقوبة لا يقتصر أثرها على الموظف المعاقب به وإنما ينسحب أثرها سلباً على أفراد أسرته<sup>(3)</sup>، لاسيما ان العقوبات في النظام الانضباطي العراقي يمس بشكل مباشر الجانب المالي للموظف، يمكن إضافة نقد آخر وهو ان بعض الموظفين لا يمتلكون القدرة على النزول الى السوق أو القطاع الخاص للعمل . وأيضاً ان بقاءه خارج الوظيفة خلال مدة الفصل

- (1) انظر المواد 25 - 26 - 27 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 .  
(2) انظر قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة المرقم 196/ انضباط / تمييز 2004 الذي قضى فيه (الموظف ) يكون مفصولاً بقدر مدة السجن وينبغي اعادته الى الوظيفة بعد خروجه من الحبس .... ) تتلخص هذه القضية انه حكم على الموظف بالحبس لمدة اربع سنوات وبعد اطلاق سراحه ولشموله بالعفو طلب العودة الى وظيفته الا ان دائرته رفضت ذلك. مجلس شوري الدولة ، تقديم د. عصمت عبد المجيد بكر ، رئيس مجلس شوري الدولة ، ط1، اعداد: صباح صادق جعفر الانباري 2008 ، ص 267.  
(3) د.غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، مصدر سابق ، ص55.

ربما يفقد جزء من خبرته أو أنه لا يواكب التشريعات أو التعليمات الجديدة التي تصب في المجال الوظيفي .

هذه الانتقادات ربما تجد صداها في ما لو تعرض الموظف ظلماً وعدواناً لهذه العقوبة أما إذا كان مما يستحق عقوبة الفصل جزائاً وفاقاً لما جنته يده من فساد وانحراف وإخلال مستمر بالواجبات الوظيفية ، فهذه العقوبة تعد العلاج الشافي للداء لما يعاني منه . يتضح مما تقدم أن الفصل لا يجوز للإدارة فرضه على الموظف ما لم تتحقق شروطها وفق القانون <sup>(1)</sup> .

**8. العزل .** ويكون بتتحية الموظف من الوظيفة نهائياً ولايجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية :

أ. إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة. إن عقوبة العزل تنهي الرابطة الوظيفية بين الموظف والوظيفة بشكل نهائي بحيث لو فرض عقوبة العزل على موظف ما ولم يطعن به أمام القضاء الإداري أو طعن به وصادق القضاء قرار الإدارة بالعزل واكتسب القرار الدرجة القطعية لا يجوز للموظف العودة إلى وظيفته ولا إلى أية دائرة أو مؤسسة من مؤسسات الدولة مادام حياً إلا في حالات استثنائية ضيقة جداً وهي حالة صدور عفو عام وشموله بالعفو <sup>(2)</sup> إذا هي عقوبة قاسية ومؤلمة ومؤثرة ليس على الموظف نفسه وإنما على أناس أبرياء من وراء الموظف وممن يعيّلهم الموظف في حياتهم المعيشية والاقتصادية . ويلاحظ أن

(1) صادقت الهيئة العامة لمجلس لشورى على قرار مجلس الانضباط العام المرقم 2006/238 بخصوص تعديل الأمر الإداري الصادر بحق المدعية من مفص الدولة من الوظيفة إلى مستقلة في قرارها المرقم 333/انضباط/تميز 2006 ، مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق ، ص 393-394.

(2) نقضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة قرار مجلس الانضباط العام المرقم 2007/22 في 2008/4/16 الخاص برد دعوى المدعية بإلغاء قرار العزل ، حيث جاء في قرار النقض وتمتد آثار قرار العفو العام ليزيل حكم عقوبة العزل المفروضة على الموظف بعد انقضاء الدعوى وهو حكم الإدانة .... الأمر الذي يتطلب من الإدارة بناءً على ذلك إعادة الموظف إلى وظيفته أو إلى أي وظيفة أخرى تنسبها إليها . راجع قرار الهيئة المرقم 133/انضباط/تميز 2008 ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق ، ص 440.



المشرع في الشرط (أ) من شروط فرض عقوبة العزل ، لم يبين ماهو الفعل الخطير وما هو الضرر الذي يصيب المصلحة العامة من بقاءه في خدمة الدولة هذا من ناحية ومن ناحية اخرى من يقدر ان فعل الموظف خطير او غير خطير ؟ اذاً من يقدر ذلك ؟ الادارة تقدر فعل الموظف ودرجة خطورته والاضرار والذي يلحق بالمصلحة العامة . وهذه انتقاسة ماورائها انتقاسة عندما ترك المشرع تقدير ذلك للادارة .

قبل الدخول في تفاصيل هذه النقطة ينبغي ان نعرف ماهية الادارة ؟ ومن يقف خلف الادارة ان الذي يقف خلف الادارة هو شخص وهذا الشخص معرض الى الهوى والشطط والانحراف وتعسف في استعمال السلطة وسوء استخدامها ومحاباة هنا وكره وبغض وانتقام هناك . يعني مجموعة من العوامل النفسية تتحكم في هذا الانسان وبالفعل هذه العوامل النفسية تاخذ الانسان احيانا يمينا وشمالا . اذا كان الامر كذلك فان ترك تقدير فعل الموظف الى السلطة التقديرية للادارة اما اشد عقوبة واعنفها يشكل خرقا فاضحا لحقوق الموظف لان الادارة ليست دائما تزن الامور بعين العدل والانصاف ، فالادارة التي ترى القش في عين موظف ما ولا ترى النخلة في عين موظف اخر الا يعد هذا انحرافا . حتما انه انحراف والا كيف يكون الانحراف .

اذا ماينبغي ان يترك نهايات هذا الشرط بهذه الكيفية وتاتي الادارة لتتملاها كيف ما تشاء وببيدها سلاح السلطة التقديرية والمصلحة العامة تستطيع ان تسلطها على رقاب الموظفين ، حتى وان كان قانون الاداري غير مدون ويعتمد في مصادره على الدستور تارة والعرف الاداري واجتهاد القضاء تارة اخرى<sup>(1)</sup>.

( 1 ) د. عدنان عمرو : مبادئ القانون الاداري ، ماهية القانون الاداري ، التنظيم الاداري والمرافق العامة - دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ط2، 2004، ص33.

وفي مجال الوظيفة العامة كل قرار لا يمت بصله بالمصلحة العامة او اي قرار لا يقصد من ورائه الادارة وجه المصلحة العامة يعد انحرافا ، فكل خروج عن القيم السائدة في المجتمع يعد فسادا (1) .

ب . اذا حكم عليّة عن جنائية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية .  
عرفت المادة (25) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 .  
الجنائية : هي الجريمة المعاقب عليها باحدى العقوبات التالية :

1. الاعدام.

2. السجن المؤبد .

3. السجن اكثر من خمس سنوات الى خمس عشر سنة.

يلاحظ ان المشرع قيد سلطة الادارة في هذا الشرط اكثر من موضع عكس الشرط الاول حيث جعل للادارة سلطة تشريعية في تحديد خطورة الفعل من عدمه وحسنا فعل المشرع لتقييد هذه السلطة . حيث اشترط ان يكون هناك حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية وبات وقابل للتنفيذ وان تكون الجنائية ناشئة عن وظيفة الموظف اما اذا كانت الجنائية منقطعة الصلة بالوظيفة فلا يصار الى عزلة .

ج . اذا عوقب بالفصل ثم اعيد توظيفه فارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة اخرى .

يلاحظ لتحقيق هذا الشرط ان يعاقب الموظف بعقوبة الفصل وفق الالية التي ذكرنا في عقوبة الفصل انفا ثم يعاد الى وظيفته ثم يرتكب فعلا يستوجب الفصل مرة اخرى يعني تطبيق نفس شروط الفصل الاولى عند ذلك يصار الى عزله ويفهم من النص ايضا انه لا يجوز فصل الموظف مرتين خلال عمره الوظيفي ، وانما في المرة الثانية يصار الى عزلة .

(1) د. سالم محمد عبود : ظاهرة الفساد الاداري والمالي \_ دراسة في اشكالية الاصلاح الاداري والتنمية، بغداد ، دار الدكتور للعلوم ، 2008 ، ص 21 .

بعد ان انتهينا من ذكر العقوبات الواردة في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة ، يتضح من اجل ضمانه بحقوق الموظف ان لا يترك انزال العقوبات الشديدة على الموظف ( الفصل - العزل ) للسلطة التقديرية للإدارة ويحبذا لو تم الغاء الفقرة ( أ ) ثامنا من المادة (8) من قانون الانضباط والابقاء على الفقرتين ( ب، ج ) من المادة نفسها مقيدا لسلطة الادارة من التعسف واكثر انصافا وعدالة للموظف .

## المطلب الثاني

### الجهات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية

المرجع لتحديد العقوبات الانضباطية والجهات المختصة والاشخاص الذين لهم صلاحية فرض العقوبات هو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 ، حيث حدد العقوبات على سبيل الحصر والمعنيين وفق القانون لفرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) فإذا كان المبدأ العام هو قضائية العقوبة في القانون الجزائري بأن توقيع العقوبة يستند الى القضاء الا ان الامر يختلف في العقوبة الانضباطية حيث تختص جهة الادارة بفرضها بأن يكون للادارة حق تكييف المخالفات وتحديد اركانها <sup>(1)</sup> فالعقوبة الانضباطية تصدر بقرار من السلطة المختصة المتمثلة بكل مما يلي :

1. **رئيس الدائرة او الموظف المخول** : والمقصود برئيس الدائرة : هو الموظف الذي ترتبط دائرته بوزارة اذ عرفه قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل بانه وكيل الوزير ومن هو بدرجته من اصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلا معيناً او اي موظف يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبة <sup>(2)</sup> ، فالقانون المذكور قد حدد صلاحية رئيس الدائرة او الموظف المخول في فرض

(1) انظر: د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القضاء الاداري ، القاهرة ، دار الفكر العربي، 1985، ص561.

(2) انظر : (م/ 1 / ثانيا وثالثا) من القانون اعلاه .

العقوبات الانضباطية وقصرها على ( لفت النظر ، الانذار ، قطع الراتب لفترة لا تتجاوز خمسة ايام والتوبيخ) من خلال توصية اللجنة التحقيقية المنصوص عليها في الفقرة (اولا) من (م/10) منه <sup>(1)</sup> فان وجد رئيس الدائرة او الموظف المخول بان فعل الموظف يستوجب عقوبة اشد فعليه احالة القضية الى المرجع الاعلى (الوزير المختص ) لاستحصال موافقته على فرضها حسب الاختصاص <sup>(2)</sup> .

2. **الوزير المختص** : هو الذي يملك صلاحية فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 عدا الذين يشغلون منصب مدير عام فما فوق . فله ان يفرض عليهم عقوبة (لفت النظر او الانذار او قطع الراتب ) ويكون قراره باتا <sup>(3)</sup> فان اراد فرض عقوبة اشد فعليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء متضمنا الاقتراح بفرض العقوبة المناسبة تبعا للمخالفة المرتكبة <sup>(4)</sup> وان عدم مراعاة قواعد الاختصاص المقررة انفا يترتب عليها بطلان العقوبة المفروضة من الادارة <sup>(5)</sup> .

3. **رئيس الدائرة غير المرتبط بوزارة** : ويعد بحكم الوزير المختص وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 فقد عرفه بأنه " يعتبر رئيس الجهة غير المرتبط بوزارة وزيراً لأغراض هذا القانون " <sup>(6)</sup> كرئيس هيئة نزاهة ورئيس ديوان الرقابة المالية ، رئيس مفوضية الانتخابات وغيرها من الجهات غير المرتبطة بوزارة ، اذ ان قانون انضباط موظفي الدولة الحالي خول رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية فرض احدى العقوبات المقررة بموجب المادة (8) منه <sup>(7)</sup> .

(1) انظر : نص البند (ثانياً) من (م/11) من القانون المذكور .

(2) انظر : نص البند (ثالثاً) من (م/11) من القانون المذكور .

(3) د. خالد خليل الظاهر : المصدر السابق ، ص252.

(4) انظر : نص البند (ثانياً) من (م/12) من القانون المذكور .

(5) حيث ذهبت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بقراره المرقم (60/انضباط/تميز/2009) في 2009/3/30 بان تكون العقوبة التأديبية باطله اذا صدرت ممن لا يملك صلاحية اصدارها ولا يمكن لمجلس الانضباط العام تصديقها او تخفيضها . (قرار غير منشور)

(6) انظر : (م/1/اولا) من القانون اعلاه .

(7) انظر : نص البند ( اولاً ) من (م/11) من القانون المذكور .

أما من كان يشغل وظيفة مدير عام فما فوق بإمكان رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فرض العقوبة (لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب )<sup>(1)</sup>.

فإن أراد فرض عقوبة أشد فعليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبة المناسبة تبعاً للمخالفة المرتكبة<sup>(2)</sup>.

**4 . رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية :** منح قانون انضباط موظفي الدولة النافذ رئيس الجمهورية او من يخوله صلاحية فرض اي عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في (م/ 8) منه<sup>(3)</sup> وبشكل مطلق سواء كان الموظف بدرجة اعتيادية ، او بدرجة مدير عام فما فوق ، اذ جاء النص بشكل استثنائي من احكام القانون المذكور بينما قيد رئيس الوزراء بما يملك الوزير المختص من صلاحية انضباطية لذا نجد ان البند ( ثانياً ) من (م/12) جاء ليؤكد هذا المضمون ولم تطلق صلاحية رئيس الوزراء على غرار صلاحية رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>.

بل على العكس نلاحظ ان البند المذكور قد اطلق صلاحية رئيس الجمهورية في فرض كافة العقوبات في حين قيدها بأن خول رئيس مجلس الوزراء العقوبات الاشد (انقاص الراتب ، تنزيل الدرجة ، الفصل ، العزل ) ومكنه من فرض العقوبات اليسيرة (لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب ، التوبيخ ) حيث ان البند العام الذي اقره القانون ان رئيس الوزراء يعد وزيراً فيما يخص الموظفين الذين يتبعونه ادارياً .

**5. مجلس الوزراء :** ينظر مجلس الوزراء في العقوبات التي يقترحها الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والتي تتعلق بموظفين يشغلون درجة مدير عام فما فوق . باستثناء موظفي رئاسة الجمهورية حيث يكون لرئيس الجمهورية صلاحية فرض ما يشاء من العقوبات وفقاً لسلطته التقديرية .

(1) انظر نص البند (اولا) من (م/12) من القانون المذكور .

(2) انظر : نص البند (ثانياً) من (م/12) من القانون المذكور .

(3) انظر : نص البند (اولا) من (م/14) من القانون المذكور .

(4) اذ نصت على ان " لرئيس مجلس الوزراء او الوزير او رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة بوزارة فرض احدى العقوبات التالية على الموظف التابع لوزارته او دائرته والمشمول بأحكام هذا القانون . أ - انقاص الراتب ب - تنزيل الدرجة ج - الفصل د - العزل .

والصلاحية المقررة لمجلس الوزراء ليست مطلقة بل مقيدة بناء على توصيات اللجنة التحقيقية الذي يصادق عليها الوزير وان تكون العقوبة الموصى بها اشد من العقوبات الواقعة ضمن صلاحية الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، والمتمثلة (بلفت النظر ،الانذار، قطع الراتب ) (1) .

وفي فرنسا فأن السلطة المختصة بالانضباط هي ذات السلطة الرئاسية التي تملك صلاحية التعيين في الوظائف العامة حيث تملك سلطة توقيع عقوبتي الانذار واللوم بصورة منفردة دون قيد ، اما في حالة فرض عقوبة اشد من هاتين العقوبتين فلا يجوز ان تفرضها إلابناء على توصية لجنة تحقيقية والتي تسمى (اللجنة الادارية المشتركة ) وبعد اجراء تحقيق اداري بهذا الشأن كما ان الادارة غير ملزمة بتوصية اللجنة التحقيقية فيمكن ان تفرض عقوبة اشد من تلك الموصى بها من اللجنة (2) .

اما في مصر فأن السلطة الانضباطية موزعة بين السلطة الرئاسية (حيث تكون من شاغلي الوظائف العليا وهم وكيل الوزارة وشاغلو الدرجة العليا والدرجة الممتازة ، والوزير المختص والمحافظ ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختصة والجهات القضائية المتمثلة بمحاكم التأديب التي تعد جزء من محاكم القسم القضائي في مجلس الدولة المصري وينقسم على نوعين بالنظر الى المستوى الوظيفي للموظف المحال اليها لمحاكمته (3)

- (1) د. سلمان عثمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص 250.
- (2) اشار الى ذلك : د. احمد عوده الغويري : سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الاردني ، بحث منشور في مجلة مؤته ، المجلد السابع ، عدد 2 ، 1992 ، ص5.
- (3) حيث يشمل النوع الاول المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلهم ، والنوع الثاني المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الاول والثاني والثالث ومن يعادلهم . انظر : المادتين (7و3) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 .

## الآخآمة

بعد الانتهاء من انجاز هذه الدراسة ظهر جليا ان المشرع وقف الى جانب الادارة بشكل مبالغ فيه على حساب حقوق وضمائانات الموظف وحقته في ذلك ان الادارة هي حامي حما المصلحة العامة بل انها وجدت ل حمايتها ولكن المحافظة على حقوق وضمائانات الموظف ايضا هي جزء من تلك المصلحة ، حيث ان الموظف هوا حد ادوات سير المرفق العام وديمومته واطراده والحق يقال انه قيد سلطة الادارة في مواضع اخرى من القانون . ولكن رجحان كفة الادارة اثقل بالامتيازات والسلطات التقديرية .

لذا نرى ضرورة تنبيه الموظف في قرار العقوبة ان هذا القرار ليس نهائيا وانه غير معصوم من الطعن والاعتراض عليه وقف مارسه القانون من حقوق وضمائانات للموظف لآبأس ان يتضمن في ذيل قرار العقوبة عبارة تدل على انه خاضع للتظلم والاعتراض امام مجلس الانضباط العام ، والواقع ليس من مانع قانوني او اداري من النص على هكذا معلومة. حفاظا على حقوق وضمائانات الموظف من سطوة الإدارة بل هي من حسنات الادارة لموظفيها وايضا عامل رقيب لكي تعرف الادارة نفسها ان قرارها اذا ما طعن به قضائا وما يترتب على نتيجة الطعن القضائي سلبا او ايجابا انها كانت صائبة في قرار فرضها العقوبة ام خائبة .

كما نرى ايضا اعادة النظر في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ومراجعته بشكل دقيق والغاء او تعديل كل ما هو في الضد من حقوق وضمائانات الموظف .

ايضا ينبغي على الادارة ان لا تنظر الى نصوص القانون على انها نصوص جامدة بل لابد من تفعيل اخلاقية وسلوكية الوظيفة العامة اي ان تحد الادارة من التعامل وفق الرئيس والمرؤس . بل اشعار الموظف بانه عضو فاعل من مجموعة اعضاء الوظيفة وبث روح التعاون والتسامح وفق ما تقتضيه المصلحة العامة .

وخلص ما تقدم ان لمبدأ شرعية العقوبة الانضباطية حدين اولهما موضوعي ويتمثل في ضرورة ان تكون العقوبة منصوص عليها تشريعيا ، وان تحترم سلطة الانضباط حدود النص التشريعي من حيث مقدار ونوع الجزاء ومداه ، وثانيهما اجرائي ويتطلب توقيع الجزاء من السلطة التي حولها المشرع حق توقيعه ، يضاف الى ذلك ضرورة ان يكون الجزاء صريحا ، فلا يجوز ستره خلف اجراءات تنظيمية ، هي في حقيقتها عقوبة ، حتى ولو كان في ذلك تحقيقا للمصلحة العامة .



## المصادر

### أولاً. القوانين والقرارات :

1. قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969.
2. الدستور العراقي لسنة 2005.
2. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929 الملغى .
3. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 الملغى .
4. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 النافذ .
5. قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960.
6. قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 وتعديلاته .
7. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة 2008.
8. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة 2009.

### ثانياً. الكتب

1. ابراهيم شكور الابراهيمى : العقوبات الانضباطية وضمانات الموظف في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2013
2. د. خالد خليل الظاهر : القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان ، 1988

3. د. سالم محمد عبود : ظاهرة الفساد الاداري والمالي \_ دراسة في اشكالية الاصلاح الاداري والتنمية ، بغداد ، دار الدكتور للعلوم ، 2008
4. د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1996
5. د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط1 ، 2006
6. د. شاب توما منصور : القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، ج1 ، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، 1971 .
7. د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة : الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة. ضمانات الجزاء في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيعه، عمان ، ط1 ، 2008.
8. د. عدنان عمرو : القضاء الاداري، مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004
9. د. عزيزه الشريف : النظام التأديبي وعلاقته بالانظمة الجزائية الاخرى ، دار النهضة العربية ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، 1988 .
10. د. علي خطار شطناوي مبادئ القانون الاداري الاردني ، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة ، منشورات الجامعة الاردنية ، عمان ، 1993
11. د. علي محمد بدير ود. عصام البرزنجي ود. مهدي السلامي : مبادئ واحكام القانون الاداري ، جامعة بغداد ، 1983 .
12. د. كامل السعيد : الاحكام العامة للجريمة في قانون العقوبات الاردني، ط1 ، منشورات الجامعة الاردنية ، 1981

13. د. محمد عصفور : جريمة الموظف العام واثرها في وضعه التأديبي، بيروت ، دار الجيل للطباعة ، 1963
14. د. محمد فؤاد مهنا : القانون الإداري العربي ، دار المعارف ، الاسكندرية ، 1964/1963
15. د. عثمان سلمان غيلان : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، بغداد ، موسوعة القوانين العراقية ، ط1 ، 2010 .
16. د. غازي فيصل مهدي: شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ( 14 ) لسنة 1991، بغداد ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، 2006.
17. د. منصور العتوم : المسؤولية التأديبية للموظف العام ، مطبعة الشرق ومكنتتها ، عمان ، 1984
18. عبدالقادر الشخلي : النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983

### ثالثاً. الرسائل والاطاريح

1. اسماعيل زكي : ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1936 .
2. امجد جهاد نافع : ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى جامعة نابلس ، فلسطين ، 2007
3. شفيق عبدالمجيد الحديثي : النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1975 .

4. عمار طارق العاني : اثر الجريمة الجنائية في الجريمة التأديبية ، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهدين ، 2005 .
5. كوثر حازم سلطان : الاثار التبعية للعقوبة التأديبية في القانون العراقي والقوانين المقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون، 2007.
6. مصطفى عفيفي : فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 1976 .

#### رابعاً. البحوث :

1. د. احمد عوده الغويري : سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الاردني ، بحث منشور في مجلة مؤته ، المجلد السابع ، عدد 2 ، 1992 .
2. د. حسن محمد عواضه : بحث حول السلطة الرئاسية ، القاهرة ، 1976 .
3. د. محمود حلمي : التعريف بالوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة ادارة قضايا الحكومة ، العدد الثالث ، السنة الحادية عشرة ، 1967.