

مبدأ جَبّ العقوبة الانضباطية

The principle of abolition of disciplinary punishment

Abstract:

In accordance with the principle of the legality of disciplinary sanctions, which is the lack of multiple disciplinary sanctions on the same employee as a result of the violation of one administrative and is widely practiced in the field of criminal, this principle of legal recognized by the rules of justice requires that the imposition of one penalty on the employee for the same act, which Is often the heaviest punishment among those disciplinary punishments prescribed by the legislator unless the law otherwise provides or the other penalty shall not be a penalty for the first original sentence However, there are cases in which there is a multiplicity of disciplinary sanctions resulting from a single offense stipulated by the legislator but which does not prejudice the origin of this principle. There are also certain conditions that must be met in order to apply this legal principle. And that the Iraqi legislator in the law of discipline of state employees and the public sector No. 14 of 1991, amended, provided for this principle, which was approved by the judiciary in France, Egypt and Iraq.

أ.م. فاضل جبير لفتة



نبذة عن الباحث :

تدرسيّة في كليّة
القانون / جامعة
القادسيّة.

ملخص

تطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبات الانضباطية والتي تتمثل بعدم تعدد تلك العقوبات الانضباطية على الموظف نفسة من جراء ارتكاب مخالفة إدارية واحدة . وكما هو معمول فيه بشكل أوسع في المجال الجنائي . فأن هذا المبدأ القانوني الذي تقره قواعد العدالة يقضي بالاكْتفاء بفرض عقوبة واحدة على الموظف عن الفعل الواحد والتي تكون في الغالب هي العقوبة الأشد من بين تلك العقوبات الانضباطية التي حددها المشرع مالم ينص القانون على خلاف ذلك. أو في غير حالة أن تكون العقوبة الثانية عقوبة تبعية للعقوبة الاصلية الاولى. وعلى الرغم من أن المشرع نص في مواضع متعددة على تعدد العقوبات الانضباطية الناجمة عن مخالفة واحدة نص عليها المشرع لكن ذلك لا يشكل إخلالاً بأصل هذا المبدأ. كما أن هنالك شروط معينة لا بد من توافرها لكي يتم تطبيق هذا المبدأ القانوني. وأن المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل قد نص على حالات تمثل تطبيق لهذا المبدأ الذي أقره القضاء الاداري في كل من فرنسا ومصر والعراق.

المقدمة:

أن العقوبات الانضباطية التي توقعها السلطة المختصة بفرضها لا تكون صحيحة ومشروعة إلا إذا كانت من بين العقوبات المنصوص عليها قانوناً على سبيل الحصر. وهو ما يعبر عنه (مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية) . ومبدأ الشرعية في القانون الانضباطي يختلف عن مبدأ الشرعية في القانون الجنائي . وذلك ان المشرع وأن كان يحدد العقوبات الجنائية على سبيل الحصر كما يفعل بالنسبة للعقوبات الانضباطية . إلا أنه في حالة العقوبات الجنائية أما يقرر عقوبة معينة سواء أكانت من حد واحد أو من حدين لكل جريمة جنائية معينة. ومن ثم لا يترك للقاضي الجنائي حرية كبيرة في هذا الخصوص . أما في حالة العقوبات الانضباطية فانه من المعروف أن المشرع عادة يكتفي بتحديد العقوبات الانضباطية التي تستطيع السلطة الانضباطية المختصة بتوقيعها على الموظف تاركاً لها حرية الاختيار للعقوبة الملائمة للمخالفة الإدارية من بين تلك العقوبات. ومن النتائج المترتبة على مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية (أي أن العقوبات الانضباطية محددة على سبيل الحصر قانوناً) عدة نتائج أهمها عدم جواز تعدد العقوبات الانضباطية على المخالفة الواحدة (مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية أو مبدأ وحدة الجزاء) - وهو موضوع بحثنا - و خلاصة هذا المبدأ انه يمنع جمع عقوبتين انضباطيتين عن مخالفة واحدة . أو بعبارة اخرى انه لا يجوز فرض عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد عن نفس المخالفة الإدارية بالنسبة للموظف نفسه. وخلال الفترة الزمنية ذاتها التي ارتكب فيها المخالفة الإدارية. وحكمه عدم الازدواج في العقوبة الانضباطية . أن السلطة التي تفرض العقوبة تستنفذ سلطتها بفرض العقوبة . وبالتالي فأن العقوبة الانضباطية التي تم فرضها أولاً أياً كانت طبيعتها. تجب ما عداها مادامت قد تم فرضها طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة . لذلك ولأهمية هذا الموضوع كونه يمثل ضمانات من ضمانات الموظفين في مواجهة السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية يضاف إلى الضمانات الأخرى سواء السابقة منها أو المعاصرة أو اللاحقة لغرض العقوبة . ارتأينا أن نبحت فيه وذلك في مبحثين الأول خصصه للتعرف على ماهية مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية والذي نعبر عنه أحياناً (مبدأ وحدة الجزاء أو مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات الانضباطية) وذلك في مطلبين الأول منهما نبحت فيه عن مضمون هذا المبدأ ومبرراته والثاني نتطرق فيه الى النص عليه في التشريع والقضاء . أما المبحث الثاني فيكون خاصاً بشروط أعمال هذا المبدأ ومن خلاله نتعرف على صور (التعدد والازدواج) حيث نتعرف على الحالات التي تعد ازدواجاً في العقوبة في

مجال النظام الانضباطي . وكذلك على الحالات التي لا تعد ازدواجاً في العقوبة الانضباطية. مشيرين إلى إن هناك صورة ثانية لجبّ العقوبة الانضباطية أخذ بها المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل جاءت بها الأشد حيث نصت هذه الفقرة على أن "إذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة تطبق بحقه العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع". حيث إن العقوبة الأشد تجبّ العقوبة الثانية الاخف. ألا اننا ارتئينا أن نبحت في الصورة الأخرى ومن الله التوفيق .

المبحث الأول : ماهية مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية

نتناول في هذا المبحث مضمون مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية وذلك من خلال التعريف بهذا المبدأ لغة واصطلاحاً وكذلك دراسة مبرراته والنص عليه في التشريع والقضاء وشروط إعماله . وذلك في مطلبين وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول : مضمون مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية .

المطلب الثاني : النص على مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية في التشريع والقضاء الإداري

المطلب الأول : مضمون مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية.

نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول منهما تعريف مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية لغة واصطلاحاً أما الفرع الثاني فندرس فيه مبررات هذا المبدأ.

الفرع الأول : التعريف بمبدأ جبّ العقوبة الانضباطية

نتناول تعريف مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية لغة واصطلاحاً وسيكون ذلك في فقرتين الأولى ندرس التعريف اللغوي لجبّ العقوبة أما الفقرة الثانية فتكون خاصة بالتعريف الاصطلاحي لجبّ العقوبة. وعلى النحو الآتي :

أولاً: التعريف اللغوي بمبدأ جبّ العقوبة الانضباطية

يعرف الجبّ لغة بأنه قطع الشيء واستنصاله فيقال للبعير مقطوع السنام بأنه أجبّ والجبّ تعني في بعض الأحيان في اللغة الغلبة فيقال جبّ القوم أي أغلبهم (١) وهذا المعنى يؤكد الحديث النبوي الشريف (الإسلام يجبّ ما قبله) أي يستأصل ما كان موجوداً من أخطاء قبل ظهوره (٢) .

ثانياً: التعريف الاصطلاحي لجبّ العقوبة

نتناول في هذه الفقرة تعريف جبّ العقوبة في التشريع والفقه وذلك في نقطتين وعلى النحو الآتي :

أ- التعريف القانوني :

وإذا ما اردنا ان نبحت عن تعريف مبدأ جبّ العقوبة في التشريع فنجد ان قوانين الانضباط لم تعرف هذا المبدأ وحتى التشريعات الجنائية فإنها كذلك لم تعرف هذا المبدأ . كما انها تختلف في تسمية هذا المبدأ. فبعض القوانين تسميه (مبدأ أو قاعدة الجبّ) كما هو الحال في المادة (٣٥) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ والمادة (١٤٣) فقرة (ج) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ النافذ . وثم آخر من التشريعات تسمى المبدأ (بقاعدة الدغم) كما هو الحال في المادة (٧٢) من قانون العقوبات الاردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ النافذ. وثم ثالث من التشريعات الجنائية تطلق على هذا المبدأ (بقاعدة الضم) كما هو الحال في المادة (٧٧) من قانون العقوبات السوري رقم ٦١ لسنة ١٩٥٠ النافذ .

ب التعريف الفقهي :

أما فقه القانون الإداري فقد عرف مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية تعاريف متعددة تختلف في الصياغة ولكن تتشابه في المضمون علماً اننا كما ذكرنا سابقاً - فإنه يعبر عنه احياناً بمبدأ وحدة الجزء أو مبدأ عدم تعدد العقوبة الانضباطية أو عدم الازدواج في العقوبة الانضباطية .

ان مبدأ وحدة الجزاء يعني عدم جواز الجمع بين العقوبات الانضباطية تجاه المخالفة الواحدة (٣). ويتجلى مضمون هذا المبدأ بعدم جواز معاقبة الموظف المخالف بأكثر من عقوبة واحدة عن ذات المخالفة . فلا يجوز فرض عقوبتين اصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد عن مخالفة واحدة لنفس الموظف وخلال نفس الفترة الزمنية التي ارتكبت فيها المخالفة . مالم ينص القانون على امكانية الجمع بينهما . أو اعتبار احدهما تابعة للأخرى . أو مكملة لها (٤) .

الفرع الثاني :مبررات مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية

يعتبر مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية أو مبدأ وحدة الجزاء من المبادئ المستقرة في القانون الإداري فهو يعد من المبادئ العامة في القانون يطبق دون الحاجة إلى النص عليه (٥) ، وتستند حكمة عدم التعدد في فرض العقوبة الانضباطية إلى الاعتبارات التالية :

١-ان العدالة والمصلحة العامة تقتضيان عدم معاقبة الموظف على المخالفة الواحدة الا بعقوبة واحدة تناسبه . وان مسؤولية مرتكب المخالفة يجب ان تكون في نطاق هذه المخالفة . بحيث تطمئن نفسه إلى انه لن يتعرض في المستقبل إلى أي عقوبة انضباطية اخرى عن نفس المخالفة التي ارتكبها وعوقب عليها (٦) .

٢-ان السلطة الانضباطية المختصة بفرض العقوبة الاولى . فاتها تكون قد استنفذت سلطتها بفرض العقوبة . فالعقوبة الانضباطية التي فرضت اولاً . أياً كانت طبيعتها . يجب ما عداها ما دامت قد فرضت طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة (٧) لذلك تترتب نتيجة قانونية لهذا المبدأ قررها مجلس الانضباط العام (٨) وديوان التدوين القانوني الملغى في العراق مفادها : ان من حوكم وعوقب عن فعل معين . لا يجوز محاكمته ومعاقبته . عن ذلك الفعل المنسوب إليه مرة أخرى(٩).

٣-ضرورة احترام كافة القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة الإدارية المختصة بفرض العقوبة الانضباطية . لأن القول بخلاف ذلك والسماح لسلطة أخرى بفرض عقوبة أخرى . يعني مخالفة مبدأ الحجية التي تحوزها تلك القرارات(١٠).

٤-إن توقيع عقوبتين انضباطيتين عن مخالفة واحدة هو الخراف واضح عن حد المشروعية . ذلك أن ثنائية العقوبة . تفرض من الناحية العقلية والمنطقية ازدواج المخالفة . أما أن تحصل هذه الثنائية تجاه مخالفة واحدة. فأن السلطة الانضباطية تكون قد خالفت قواعد المشروعية(١١) .

وبناءً على ما تقدم فقد أضحي من الأمور المسلم بها عدم جواز معاقبة الموظف مرتين عن مخالفة انضباطية واحدة. أو بمعنى آخر لا يجوز معاقبة الموظف عن المخالفة الإدارية الواحدة بعقوبتين اصليتين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما . فالعقوبة تحقق غايتها بمجرد انزالها على الموظف المخالف فيكون قد نال عقابه. فإن عوقب مرة أخرى عن ذات الفصل فأن هذا يعد افراطاً وخرقاً لا يسوغ قانوناً (١٢) .

المطلب الثاني :النص على مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية في التشريع والقضاء الإداري

نتناول النص على مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية في التشريع والقضاء الإداريين وذلك في فرعين الأول يكون خاصاً بدراسة النص على هذا المبدأ في التشريع الإداري والثاني يكون خاصاً لدراسة النص على في القضاء الإداري وذلك على النحو الآتي :

الفرع الاول :النص على مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية في التشريع الإداري

نظراً لأهمية المبدأ اعلاه وللمبررات التي يحققها واهمها -كما ذكرنا- تحقيق العدالة والمصلحة العامة واحترام القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة الإدارية المخولة قانوناً بمعاقبة الموظف التي يتبعها وعدم الخروج على مبدأ المشروعية . فقد نصت عليه العديد من القوانين منها : المادة (٤٦) من نظام القضاة في فرنسا الصادر في ١٢/٢٢/١٩٥٨ . والمادة (١٣٢ /ب) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ١٩ لسنة ١٩٨٨ (١٣) والمادة (١١٢ /أ) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم ١٩ لسنة ١٩٩١

(١٤) والمادة (٦٩ج) من قانون العاملين الاساسي السوري رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٤ (١٥) والمادة (٨/٥٩) من نظام الموظفين اللبناني المقرر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ (١٦) والمادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (١٧) وقبلها المادة (١/ب) من قانون الانضباط العراقي رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى التي تنص على انه (لا يجوز فرض اكثر من عقوبة عن ذنب واحد) غير أن قانون الانضباط الملغى رقم (٤١ لسنة ١٩٢٩) لم ينص على المبدأ المذكور .

الفرع الثاني: النص على مبدأ جب العقوبة الانضباطية في القضاء الإداري :

أما بالنسبة للقضاء الإداري فأحكامه مستقرة على الأخذ بمبدأ جب العقوبة الانضباطية فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم جواز الجمع بين العقوبات بسبب نفس الخطأ حتى لو كانت هذه العقوبات مقرره بالنص . مادام القانون لا يجوز الجمع بينهما ، ومن ثم فلا يجوز الجمع بين النقل التلقائي وخفض الدرجة (١٨) وقد سار القضاء الإداري المصري على ذات النهج ، من حيث الالتزام بهذا المبدأ .

فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه من أوليات المبادئ القانونية السليمة عدم جواز العقاب عن الواقعة الواحدة إلا مرة واحدة ، والإنذار هو من العقوبات القانونية التي تدخل في اختصاص رئيس المصلحة . فلا يجوز معاقبة العامل المخطئ مرة ثانية عن ذات التهمة (١٩) . كما قضت المحكمة الإدارية العليا بذات المعنى . حيث تقول في حكم لها عام ١٩٥٧ بأنه (لا تجوز معاقبة العامل عن الذنب الإداري الواحد مرتين ، أجزاءين اصليين لم ينص القانون صراحة على جواز الجمع بينهما ، أو أجزاءين لم يقصد المشرع اعتبار احدهما تبعاً للأخر . وهذا من البديهيات التي تقتضيها العدالة الطبيعية ومن الاصول المسلمة في القوانين الجزائية) (٢٠) .

وقد اطرده مجلس الانضباط العام في العراق (الذي يسمى محكمة قضاء الموظفين حالياً) في الاخذ بهذا المبدأ (٢١) ومن القرارات الحديثة بهذا الشأن القرار الصادر في ٢٠٠٨/٩/١٨ المتضمن إقرار مبدأ جب العقوبة الانضباطية أي مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات الذي نص على انه (لا يجوز للإدارة معاقبة الموظف بعقوبتين انضباطية عن فعل واحد وفقاً لما قرره المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١) (٢٢) وكذلك القرار الصادر في ٢٠١٠/٦/٢٤ المتضمن الغاء عقوبة الانذار المفروضة بحق المعارض . وذلك لمعاقبته بعقوبة التوبيخ بتاريخ سابق من ذات اللجنة التحقيقية عن ذات الفعل بما يخالف نص المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (٢٣) .

وكذلك قرار محكمة قضاء الموظفين الصادر في ٢٠١٥/٣/١٢ المتضمن انه (لا يجوز للجنة التحقيقية التحقيق مع الموظف والتوصية بفرض عقوبة عن واقعة سبق التحقيق فيها وتم معاقبته بسببها) (٢٤) .

المبحث الثاني: شروط تطبيق أو (إعمال) مبدأ جب العقوبة الانضباطية

من استقراء أحكام القضاء ونصوص القانون فأن هناك مجموعة من الشروط التي يجب توافرها حتى يمكن تطبيق وإعمال مبدأ جب العقوبة الانضباطية وهذه الشروط هي :

أولاً : وحدة المخالفة

ثانياً : وحدة النظام القانوني الذي تنتمي إليه العقوبات.

ثالثاً : وحدة العقوبة المقررة وطبيعتها القانونية.

رابعاً : وحدة الجهة التي فرضت العقوبة الانضباطية.

وسنقوم بشرح هذه الشروط تباعاً : ومن خلاله يمكن بيان ما لا يعد ازدواجاً في العقاب وبالتالي لا يطبق بصده مبدأ الجب .

أولاً : وحدة المخالفة : يجب أن تكون هناك مخالفة واحدة ويرتكبها الموظف حيث تفرض بصدها أكثر من عقوبة انضباطية أما إذا كانت المخالفات المرتكبة من قبل الموظف متعددة ، فلا مجال لتطبيق هذا المبدأ وبحق للسلطة الانضباطية فرض أكثر من عقوبة بحقة . ومع ذلك فإن التطبيقات القضائية تشير إلى عدم امكانية اعمال مبدأ الجبّ في مجال المخالفات المستمرة وكذلك في حالة ظهور اخطاء أو وقائع جديدة ظهرت بعد فرض العقوبة الانضباطية . ويمكن تفصيل ذلك وعلى النحو الآتي:-

١- المخالفة المستمرة : اذ لا مجال لإعمال مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية إذا كانت المخالفة المرتكبة من قبل الموظف من النوع المستمر (فاستمرار الموظف في المخالفة التي عوقب من أجلها ، يبرر معاقبته مرة أخرى. ولا يعد هذا تكرار للعقوبة . كونه في حالة أستمرار للمخالفة . أي أنه يرتكب ذات المخالفة مجددا كل يوم ، ومن ثمّ فإنه يحق للسلطة الانضباطية توقيع عقوبات جديدة عليه، طالما كانت حالة الاستمرار قائمة ، وذلك حتى لا يشجع الموظفين على الاستمرار في الإخلال بواجباتهم الوظيفية . وحتى لا يتخذ الموظف من هذه الحالة ذريعة لتكرار الأخطاء والإفلات من العقاب ، وهذا الامر ينطوي على الاستهانة باحترام الواجبات الوظيفية ، الأمر الذي يؤدي إلى الإخلال بسير العمل وانتظامه في المرافق العامة (٢٥) . كما قرر مجلس الانضباط العام في العراق بأنه يجوز فرض ثلاث عقوبات بحق الموظف إذا حصل منه تقصير في تدقيق المقاولات الفنية وأرتكب فيها ثلاث مخالفات اكتشفت مرة واحدة (٢٦) .

٢- اكتشاف أخطاء جديدة : حيث إذا ظهرت وقائع جديدة بعد فرض العقوبة الانضباطية الأولى . ومن شأن هذه الوقائع ان تزيد من خطورة الخطأ ، فإن للسلطة الانضباطية الحق بفرض عقوبة انضباطية اخرى ، بسبب اكتشافها الاخطاء الجديدة التي تتصل بالخطأ الذي سبق عقابه عليه، شريطة عدم معرفتها بهذه الاخطاء وقت فرضها للعقوبة الاولى (٢٧).

ثانياً : وحدة النظام القانوني الذي تنتمي إليه العقوبات الانضباطية :

لغرض إعمال وتطبيق مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية يجب أن تنتمي العقوبات المفروضة بحق الموظف المخالف إلى نظام قانوني واحد ، وأن تكون تلك العقوبات من قبيل العقوبات الاصلية المقررة في هذا النظام القانوني ، وعليه فإذا كانت إحدى العقوبتين منتمية إلى النظام الانضباطي ، والاخرى منتمية إلى النظام الجنائي ، أو أحدهما منتمية إلى نظام وظيفي خاص والاخرى إلى نظام وظيفي عام ، فلا مجال لإعمال وتطبيق مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية ، ولا تكون هناك أي مخالفة لهذا المبدأ حيث لا يعد ازدواجاً في العقوبة الانضباطية الحالات التالية :

١-الجمع بين عقوبة جنائية وأخرى انضباطية.

٢-معاقبة الموظف المهني من قبل السلطتين الانضباطيتين لا دارته ونقابته عن خطأ واحد.

١- الجمع بين عقوبة جنائية واخرى انضباطية :

إذا كان معاقبه الموظف بعقوبة انضباطية يعني المؤاخذة والتأثيم وفرض عقوبة معينة عليه بسبب أتيانه لفعل يعتبر إخلالاً بواجباته بوصفه موظفاً معنياً، إلا أن المخالفة الانضباطية والعقوبة الانضباطية تختلفان اختلافاً كبيراً عن الجريمة والعقوبة الجنائية (٢٨) . وبالتالي فإن الجمع بين عقوبتين أحدهما جنائية وأخرى انضباطية ، لا يعد تعدداً للعقاب ، فالفعل المرتكب من قبل الموظف قد يشكل جريمة جنائية ، وبنفس الوقت يعتبر مخالفة إدارية - كجريمة الاختلاس مثلاً - وفي هذه الحالة فإن الموظف يعاقب بعقوبتين أحدهما جزائية والأخرى انضباطية ولا يعد ذلك من قبيل الازدواج في العقاب، لكي يمكن أن تطبق مبدأ جبّ العقوبة الانضباطية . وقد نص المشرع

العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (٧) صراحة على ذلك بالقول (إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين) (٢٩) .

٢- معاقبة الموظف المهني من قبل السلطتين الانضباطيتين لإدارته ونقابته عن خطأ واحد: فإذا كان الموظف عضواً في نقابه مهنية كالأطباء والمهندسين والصيدلة وأرتكب مخالفته معينة . وعوقب عليها من قبل نقابته . فأن ذلك لا يشكل قيماً على حرية الإدارة في معاقبته عن ذات الافعال التي سبق وان عوقب عنها. فقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بجواز معاقبه الموظف عن خطأ وقع أثناء مباشرة المهنة في العيادة الخاصة وفي غير أوقات العمل الرسمية حتى ولو جوزي لنفس السبب من السلطة التأديبية النقابية (٣٠). وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الذي قضت فيه (... لا ينحسر اختصاص السلطات التأديبية المختصة المنصوص عليها في قوانين العاملين عن النظر في تأديب الاطباء الخاضعين لهذه القوانين بالنسبة للمخالفات التي يرتكبونها خارج نطاق عملهم . متى كانت هذه المخالفات تشكل مسلكاً معيباً ينعكس على سلوكهم العام في مجال وظائفهم . وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم المنصوص عليها في نظمهم الوظيفية التي تتفق مع مراكزهم القانونية الوظيفية . وذلك دون إخلال بحق النقابة في النظر في امرهم عن هذه المخالفات وتوقيع الجزاءات عليهم التي تضمنها قانون النقابة . والتي تتلاءم مع صفة الاطباء النقابية (٣١) . علماً أن مجلس الانضباط العام في العراق قد قرر في قرار له قاعدة مفادها (أن ارتكاب الموظف المجاز للعمل بعد وقت الخدمة لمخالفة لا تدخل في عمله الوظيفي . يكون المسألة عنها أمام اللجنة التأديبية لنقابته) (٣٢). وقد أيد جانب من الفقه هذا الاتجاه من أن الذنب الذي يرتكبه الموظف المهني بصفته موظفاً . وذلك أثناء الخدمة أو بسببها يسأل عنه أمام السلطة الإدارية المختصة . أما المخالفة التي يرتكبها بصفته مهنياً حرراً . وذلك بعد وقت الخدمة العامة . فأن سلطة النقابة هي المختصة بتأديبه (٣٣) . لذلك لا بد أن يتدخل المشرع العراقي بوضع نص يحسم هذا الأشكال من شأنه الحيلولة دون حصول تنازع في الاختصاص او تعدد بالعقاب.

ثالثاً: وحدة العقوبات المقررة وطبيعتها القانونية :

وبمقتضى هذا الشرط يجب أن تكون العقوبة الأولى التي يتم فرضها على الموظف . عقوبة انضباطية أصلية . والعقوبة الانضباطية الثانية ايضاً عقوبة انضباطية أصلية . وبالتالي فأن الجمع بين العقوبة الانضباطية الاصلية والتبعية . أو الجمع بين العقوبة الانضباطية والإجراءات الإدارية التي تقتضيها المصلحة العامة . أو حرمان الموظف من راتبه عن المدة التي يتغيب فيها عن العمل بالإضافة إلى فرض عقوبة انضباطية بحقه . أو خفض تقارير الأداء الوظيفي للموظف المعاقب بعقوبة انضباطية تبعاً للعقوبة المفروضة بحقه . لا يعتبر كل هذا تعدداً للعقوبات الانضباطية وبالتالي يستدعي تطبيق مبدأ جب العقوبة الانضباطية وسنتناول ذلك بالشرح مع حالات أخرى لا تشكل أيضاً خروجاً على مبدأ وحدة الجزاء .

١- الجمع بين العقوبة الاصلية والعقوبة التبعية :

ان الجمع بين عقوبتين أحدهما اصلية والاخرى تبعية لا يعد تعدداً وتكراراً للعقوبة . إذ أن العقوبة التبعية تعد أثراً من الأثار المترتبة على العقوبة الاصلية . ونتيجة تترتب على العقوبة الاصلية بقوة القانون دون النص عليها في قرار فرض العقوبة الانضباطية . إذ أن حرمان الموظف من العلاوة الزيادة السنوية (جزاء معاقبة الموظف بعقوبة انضباطية أصلية لا يعد من قبيل العقوبات الانضباطية (٣٤) .

٢- الجمع بين عقوبة انضباطية صريحة وأخرى مقنعة :

كأن يفرض على الموظف عقوبة انضباطية كتزليل الدرجة ثم ينقل نقلاً مكانياً . وقد أباح مجلس الدولة الفرنسي للإدارة ان تتخذ مع القرار التأديبي، قراراً ادارياً لمصلحة المرفق العام . وهذا القضاء محل نظر. لأنه يتعين على الإدارة في هذه الحالة أن تختار بين أحد الإجرائيين السالفين الذكر. فطالما كان العقاب التأديبي معطوفاً على إيلاء فليس من مبرر لاقتراحه بإجراء إداري (٣٥) . إلا أن محكمة قضاء الموظفين في العراق (مجلس الانضباط العام سابقاً) قد لغت الكثير من قرارات نقل الموظفين باعتبارها تنطوي على عقوبات مقنعة (٣٦) .

٣- الجمع بين العقوبة الانضباطية والإجراءات الإدارية :

إذا اقترنت العقوبة الانضباطية بأي إجراء تنظيمي أو إداري وقائي . فأن ذلك لا يعد من قبيل التعدد في العقوبة . ومن امثلة ذلك الفضل بغير الطريق التأديبي (حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى استقلال الإجراء التأديبي الناتج عن إجراءات التطهير وذلك بمناسبة نظرة طعنأ في قرار فصل موظف فصلاً تطهيرياً كان يستعمل القسوة مع السجناء الفرنسيين وهو عمل مناف للشرف . وقضى المجلس بجواز اتخاذ الوزير المختص إجراءات تأديبية ضده إضافة لإجراء التطهير . وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه (لا تمنع المحاكمة التأديبية والحكم على الموظف بعقوبة غير الفصل جهة الإدارة من استعمال حقها في الفصل بغير الطريق التأديبي متى قام على سببه المبرر) . وقد وجد لهذه الاحكام صدى في النظام العراقي. اذ افتى ديوان التدوين العراقي الملغي . بأنه : (فرض العقوبة بموجب قانون انضباط موظفي الدولة لا يحول دون اتخاذ الإجراءات الإدارية وفق قانون تطهير الجهاز الحكومي) كما ذهب إلى أن (فصل الموظف وفق قانون تطهير الجهاز الحكومي لا يمنع من فصله بموجب قانون انضباط موظفي الدولة) (٣٧) .
إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد عدلت عن قضائها المذكور وقضت في أحكام أخرى بأن (الفصل لا يرد على فصل) و (الفصل من الخدمة يوجب كل عقوبة أصح أخف منها) (٣٨) .

٤- خصم مدة التغيب من راتب الموظف والمعاقبة على هذه المخالفة :

إذا تغيب الموظف خلال مدة معينة دوم حصوله على إذن سابق بذلك، فإنه يفقد حقه في الراتب لهذه المدة دون إخلال بالإجراءات الانضباطية الأخرى المقررة . ويتولى الرئيس الإداري تحديد مدة الغياب ومقدار ما يخصم مستنداً في ذلك الى عدم قيام الموظف بأداء العمل المكلف به . وإلى قاعدة مالية هي أن الاجر يتقرر مقابل العمل الذي يؤديه الموظف. ويذهب القضاء الاداري المقارن الى ذلك . فالقرار الصادر بخصم فترة الغياب من الراتب ليس جزاءً انضباطياً اي أن حرمان الموظف من الراتب عن المدة التي يتغيب فيها وينقطع عن العمل بالإضافة إلى توقيع عقوبة انضباطية بحقه . لا يعد من قبيل التعدد في العقوبات (٣٩) .

٥- خفض تقارير تقويم الأداء الوظيفي :

أن خفض تقارير الاداء الوظيفي للموظف تبعاً للعقوبة الانضباطية المفروضة عليه . لا يعتبر ازدياً للعقوبة ولا يعد إجراء انضباطياً بقدر ما هو إجراء يهدف إلى حسن سير العمل في المرفق العام وتحقيق وجه المصلحة العامة من خلال تنظيم أداء الموظف. حيث نجد أن في استمارات تقويم الأداء الوظيفي في مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق على سبيل المثال أن هناك خصم درجات التقويم للموظف المعاقب وهذا الخصم يزداد حسب جسامة العقوبة الانضباطية المفروضة على الموظف.

٦- إذا كان فرض العقوبة مخالفاً للقانون فإنه يمكن إعادة فرض عقوبة أخرى:-

إذا عوقب الموظف عن مخالفة وإلغى القرار بهذه العقوبة لعيب شكلي أو لعيب عدم الاختصاص أو كان فرض العقوبة مخالفاً للقانون . فإنه يمكن إعادة فرض العقوبة مرة أخرى عن

ذات الافعال. دون أن يعد ذلك خروجاً عن مبدأ وحدة الجزاء أو يكون في ذلك تعدداً للعقوبات . وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الاردنية : ((..... بان قرار محكمة العدل العليا الصادر بإلغاء قرار مجلس الوزراء المتعلق بإحذ إجراءات تأديبية بحق المستدعي قد الغي القرار المطعون به لعيب في شكل القرار بما لا يمنع أن يعاقب مرة أخرى عن ذات الافعال دون أن يعد ذلك خروجاً على قاعدة عدم تعدد العقوبات. بسبب أن الحكم لم يصدر لأن الموظف برئ ما أسند إليه. أو أن ما ارتكبه لا يشكل جريمة تأديبية. بل كان لعيب شكلي لا يمس صلب الموضوع)) (٤٠).

٧- الجمع بين العقوبة الانضباطية والوقف الاحتياطي(سحب اليد)-:

تنص المادة السابعة عشر من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على انه (اولا للوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً اذا تراءى له أن بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفصل الذي أحيل من أجله على التحقيق ويعاد إلى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة الا اذا كان هناك محذور فينسب الي وظيفة أخرى . ثانياً: إذا عوقب الموظف مسحوب اليد بعقوبة انقاص الراتب أو تنزيل الدرجة فتنفذ العقوبة من تاريخ سحب اليد ويدفع له الباقي من انصاف رواتبه...).

ومن قراءة النصوص المذكورة أعلاه فإنه يمكن الجمع بين العقوبة الانضباطية والوقف الاحتياطي (سحب اليد)وكذلك عدم اعادة انصاف الرواتب الموقوفة للموظف. مع فرض عقوبة انضباطية بحقه كعقوبة الفصل أو العزل. دون أن يشكل ذلك خروجاً على مبدأ وحدة الجزاء أو يعتبر تعدداً للعقوبات. وبالتالي لا تحتاج الى تطبيق مبدأ جب العقوبة الانضباطية لان هذا المبدأ يطبق في حالة وجود تعدد للعقوبات الانضباطية (عقوبتين انضباطيتين أصليتين نهائيتين)

رابعاً : وحدة الجهة التي فرضت العقوبة الانضباطية : يشترط لحدوث مخالفة لمبدأ وحدة الجزاء وبالتالي يتسنى تطبيق مبدأ جب العقوبة الانضباطية ان تتولى الإدارة (السلطة الانضباطية) ذاتها القيام بأعمالها من خلال فرض عقوبتين انضباطيتين في مواجهة الموظف عن فعل واحد . اما إذا اختلفت الجهة الإدارية التي تفرض العقوبات الانضباطية بحق الموظف . فلا تكون أمام تعدد في العقوبات الانضباطية لاستقلال الجهات الإدارية وانفصالها في العمل الإداري (٤١) فعلى سبيل المثال ان موظفاً كان يدرس في احدى الكليات أو المعاهد قام بالغش في الامتحانات النهائية فإنه يعاقب عن فعل الغش باعتباره طالباً في الكلية أو المعهد ويمكن لدائرته التي يعمل لديها أن تتولى معاقبته انضباطياً لما انطوى عليه سلوكه من مساس بكرامة الوظيفة والاحترام اللازم لها (٤٢). وكذلك الحال في حالة جمع الموظف بين وظيفتين عندئذ يمكن لأي من الجهتين الاداريتين التي يعمل لديها بان تتولى معاقبته عن ذات المخالفة التي اقترفها كونها تمثل اخلالاً بمتطلبات العمل الإداري (٤٣). وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن مبدأ عدم تعدد العقوبات لا يسري إلا بالنسبة الى سلطة إدارية واحدة. وبالتالي فإنه إذا خول المشرع سلطة أخرى معاقبة الموظف عن ذات الفعل فلا يكون هنالك تعدد في العقوبة ٤٤. بينما ذهب جانب آخر من الفقه . إلى انه في غير حالات وجود نص يسمح معاقبة الموظف مرتين عن ذات الفعل . فإنه لا يجوز معاقبة الموظف بعقوبتين عن فعل واحد ولو تعددت اوصافه بتعدد تبعية الموظف لأكثر من جهة ٤٥.وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر بجانب الأجه الأخر من الفقه من انه لا يسوغ معاقبة العامل تأديبياً عن ذات الافعال غير مرة واحدة حيث تستنفذ السلطة التأديبية ولايتها بتوقيعها العقاب التأديبي . ولا يسوغ لذات السلطة التأديبية أو لسلطة تأديبية اخرى توقيع الجزاء التأديبي عن ذات الجرائم التأديبية لذات العامل الذي سبق عقابه.

نلخص من كل ما تقدم بان مبدأ وحدة الجزاء (مبدأ جب العقوبة الانضباطية) من المبادئ المهمة التي يتوجب على السلطة الانضباطية عدم مخالفته . فلا يجوز لهذه السلطة فرض اكثر من

عقوبة انضباطية واحدة على الموظف بسبب ذات المخالفة ما لم يوجد نص قانوني يقضي صراحة بذلك (٤١) .

الخاتمة:

تعد خاتمة البحث حصيلة نتاج البحث ، حيث يضع فيها الباحث أهم ما توصل إليه من نتائج وما أنتهى إليه من توصيات ، وبناء على ما تقدم أرى أن أضع في خاتمة هذا البحث أهم النتائج التي تم التوصل إليها وأهم التوصيات التي انتهت إليها:

أولاً: النتائج:

- ١- إن من النتائج المترتبة على مبدأ شرعية العقوبات الانضباطية هو عدم تعدد العقوبات الانضباطية (مبدأ جب العقوبة الانضباطية) بمعنى عدم معاقبة الموظف المخالف عن ذات الفعل مرتين. أي لا يجوز معاقبة الموظف المخالف عن الخطأ الاداري الواحد مرتين وبعقوبتين انضباطيتين أصليتين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما أو لم تكن احدهما تبعية للأخرى.
- ٢- لاحظنا أن هناك عدة اعتبارات تجعل هذا المبدأ من المبادئ القانونية العامة والمستقرة سواء في المجال الجنائي أو في المجال الانضباطي وهذه الاعتبارات تستند إلى العدالة وضرورة احترام نهائية القرارات الإدارية . وإن السلطة الانضباطية التي تفرض العقوبة الاولى إنما تستنفذ سلطتها بفرض العقوبة. فالعقوبة التي فرضت أولاً أياً كانت طبيعتها، إنما تجب ما عداها، ما دامت قد فرضت طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة.
- ٣- لقد نصت التشريعات الانضباطية في الكثير من الدول على هذا المبدأ- كما ذكرنا- ومنها العراق. كما رأينا أن هناك صورتين لهذا المبدأ(مبدأ جب العقوبة الانضباطية) في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. الصورة الأولى التي نصت عليها المادة(٩/٩) والتي ركز فيها المشرع على تطبيق العقوبة الأشد حيث نصت هذه الفقرة على أنه "إذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة تطبق بحقة العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع..."، والصورة الثانية التي جاءت فيها المادة (٢٠) منه وهي موضوع بحثنا والذي ركز فيها المشرع على عدم جواز تعدد العقوبات الانضباطية، بمعنى إن العقوبة الأولى التي فرضت طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة تجب ما عداها، وأن السلطة الأنضباطية المختصة إنما تستنفذ ولايتها وسلطتها بفرض العقوبة الاولى.
- ٤- كما إن هذا المبدأ أصبح من المبادئ المستقرة في القضاء الاداري. فقد أطرده في الأخذ بهذا المبدأ في مجلسي الدولة الفرنسي والمصري وكذلك محكمة قضاء الموظفين في العراق (مجلس الانضباط العام سابقاً).
- ٥- وجدنا إن هناك حالات يكون فيها تعدد في العقاب لكنها لا تشكل مخالفة لمبدأ عدم تعدد العقوبات الانضباطية وبالتالي لا تحتاج إلى مبدأ جب العقوبة الانضباطية ومن هذه الحالات - كما ذكرنا- إذا اقترن الجزاء الانضباطي بإجراء تنظيمي كإجراء المتعلق بسير المرفق العام وحسن تنظيم العمل فيه، كذلك لا يعد تعدداً في العقوبة الجمع بين العقوبة الانضباطية والوقف الاحتياطي (سحب اليد). أو صدور حكم قضائي بإلغاء العقوبة الانضباطية لعيب في الشكل أو الأختصاص بعد معاقبة الموظف عن أفعال معينة ، إذ أن ذلك لا يمنع من معاقبته مرة أخرى عن ذات الافعال بإصدار عقوبة جديدة أو خصم مدة الغياب بدون عذر من راتب الموظف. مع فرض عقوبة انضباطية عليه إذ أن ذلك لا يشكل خروجاً على مبدأ عدم

جواز تعدد العقوبات الانضباطية . كذلك لا يعتبر تعدد للعقوبة الجمع بين عقوبة انضباطية أصلية وأخرى تبعية، فالعقوبة التبعية هي أثر من الآثار المترتبة على العقوبة الأصلية ونتيجة مترتبة عليها وتكون بحكم القانون ودون النص عليها في قرار فرض العقوبة الانضباطية، كما إن هناك من الحالات التي تسمح بتعدد العقوبات الانضباطية ولا تشكل خروجاً لمبدأ وحدة الجزاء وهو استمرار الموظف في المخالفة التي عوقب عنها وكذلك ظهور وقائع جديدة بعد فرض العقوبة، مما يتيح للسلطة الانضباطية استخدام سلطتها إزاء هذه الوقائع الجديدة، وأخيراً وليس أخراً أختلاف طبيعة النظام القانوني الذي تنتمي إليه العقوبة فانتماء الموظف العام إلى نقابة خاصة وخضوعه للنظام الانضباطي الخاص بأعضاء هذه النقابة لا يمنع من انعقاد الأختصاص بمعاقبته للسلطات المنصوص عليها في النظام الوظيفي العام الذي ينتسب إليه.

٦- لاحظنا إن هناك شروطاً لغرض تطبيق مبدأ جب العقوبة الانضباطية، وهذه الشروط هي كما ذكرنا وحدة المخالفة، وحدة النظام القانوني الذي تنتمي إليه العقوبات، وأن تكون العقوبة الأولى التي تم فرضها على الموظف عقوبة أصلية، وأخيراً وحدة السلطة الانضباطية. وفيما يخص السلطة الانضباطية وجدنا أختلاف في الآراء فأن هنالك رأي يذهب الى ان معاقبة الموظف من أكثر من سلطة إدارية عن فعل واحد لا يشكل خروجاً عن مبدأ وحدة الجزاء ولا يعتبر تعدد في العقاب . بينما يذهب جانب آخر من الفقه إذ انه يعتبر أن الرأي الأول محل نظر وانه يتناقض مع مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات الانضباطية عن فعل واحد، ذلك أن الأصل ليس بالسلطة التي تفرض العقوبة وإنما بالفعل المرتكب من الموظف فطالما أنه فعل واحد فانه يجب الالتزام بمبدأ وحدة الجزاء او مبدأ عدم تعدد العقوبات الانضباطية . وبالتالي لا تتعدد العقوبات عن ذات الفعل حتى وأن كانت السلطات الإدارية التي تقوم بفرض هذه العقوبات متعددة ومستقلة كل منها عن الأخرى، وقد أيد القضاء الإداري الآجاء الأخير.

ثانياً: التوصيات:

١- أتمنى على المشرع العراقي من وضع نص في قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل يتضمن أن الموظف الذي يرتكب مخالفة لا تدخل في عمله الوظيفي وكان مأذوناً للعمل بعد أوقات الدوام الرسمي تكون مسائلته أمام اللجنة الانضباطية الخاصة بنقابته حيث إن من شأن هذا النص أن يحسم التنازع في الأختصاص في معاقبة الموظف.

٢- أطلب كذلك من المشرع العراقي تعديل المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ليحسم التعديل المقترح موضوع الخلف الفقهي حول إشتراط وحدة السلطة الانضباطية التي تقوم بفرض العقوبة من عدمه، ليكون نص المادة (٢٠) على النحو الآتي:

((لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد بصرف النظر عن السلطة أو الجهة التي تفرض العقوبة)).

الهوامش

١- الإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور : لسان العرب ، المجلد الأول، باب جيم فصل الباء، دار صادر ، الطبعة السادسة، بيروت سنة الطبع بلا ، ص ٢٥١ أورده . م. عدي جابر هادي ، بحث قاعدة جب العقوبة بين التشريعات العقابية والشريعة الاسلامية: دراسة تحليلية مقارنة منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول المجلد الرابع، حزيران ٢٠٠١، ص ٢٠٦.

- ٢- نقلاً عن محمد صادق الحسيني: فقه الامام الصادق، الجزء ٣٩، الطبعة الرابعة الفدير للطباعة والنشر، ايران، قم المقدسة، ٢٠٠٨ اوردته م. عدي جابر هادي، المصدر السابق، ص ٢٠٦.
- ٣- د. عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣ ص ٣١٩.
- ٤- أنظر د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٤، ص ٢٧٥؛ وكذلك أنظر د. نوفان العقيل العجارمة، سلطه تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠٠٧ ص ١٦٠؛ وكذلك أنظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، دراسة تحليلية تأصيلية - مقارنة في ضوء القانون والفقه والقضاء، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، ص ٢٧٢.
- ٥- أنظر د. نوفان العقيل العجارمة، المصدر السابق، ص ١٦٠.
- ٦- أنظر د. نوفان العقيل العجارمة، المصدر السابق ص ١٦١.
- ٧- أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٩/٢١ (مجموعة) س ص ١٢٠٣ وكذلك حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٩/١٢ للمجموعة س ٨٠ ص ٤٣٩. اوردته كل من د. عبد القادر الشخلي، المصدر السابق، ص ٣٢٢ والدكتور نوفان العقيل العجارمة، المصدر السابق، ص ١٦١.
- ٨- أنظر قرار مجلس الانضباط العام في العراق سابقاً رقم ٢٣٩ في ١٩٦٥/١٢/٢٩. ملف ٦٥/ ١٨٧؛ وكذلك قراره رقم ١٣٠ في ١٩٧١/١٠/٢، المنشور، ع ١٤٧٢/٢، ص ٥٠ اوردتها د. عبد القادر الشخلي، المصدر السابق، ص ٣٢٢.
- ٩- أنظر فتوى ديوان التدوين القانوني العراقي الملغى رقم ٣٩ في ١٩٧٢/٢/١٣ الشرة ع ١٤٧٣/٣، ص ٤٧ وفتوى رقم ٨٠ في ١٩٧٤/٤/٢، العدالة، ع ١٤٧٦/٢، ص ١٩٤ اوردتها د. عبد القادر الشخلي، المصدر السابق، ص ٣٢٢.
- ١٠- أنظر د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ١٣٢ نقلاً عن د. نوفان العقيل العجارمة، المصدر السابق ص ١٦١.
- ١١- أنظر د. عبد القادر الشخلي، المصدر السابق، ص ٣٢٢-٣٢٣.
- ١٢- أنظر قرار مجلس الانضباط العام في العراق سابقاً رقم (١٩٩٧/٩٧/٥٠١) في ١٩٩٧/١٢/١٣ أشار إليه مع التعليق د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، الطبعة الاولى، بغداد ٢٠٠٤ ص ٤٥-٤٧.
- ١٣- نص على إنه ((لا يجوز فرض أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة على كل مخالفة مسلكية يرتكها الموظف)).
- ١٤- نص على إنه ((لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في المادة (١١) من هذا القانون على المخالفة الواحدة التي يرتكها الموظف)).
- ١٥- نص على إنه ((لا يجوز الجمع بين عقوبتين للمخالفة الواحدة بأن واحد)).
- ١٦- نص على إنه ((لا يجوز ان تفرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف نفسه في القضية نفسها، مالم تكن العقوبة الثانية صادرة عن مجلس التأديب أو عن رئيس أعلى وفي هذه الحالة تلغى العقوبة الأولى)).
- ١٧- نص على إنه ((لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد)).
- ١٨- أشار إليه د. نوفان العقيل العجارمة، المصدر السابق، ص ١٦١.
- ١٩- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١٩٥٤/٦/١٤ مجموعة س ٣ ص ١٥٣٦، أشار إليه د. نوفان العقيل العجارمة، المصدر السابق، ص ١٦٢.
- ٢٠- الحكم الصادر في الطعن رقم ٦٨٦ لسنة ٣ بتاريخ ١٩٥٧/١٢/١٤ مجموعة ابو شادي في عشر سنوات ١٩٥٥-١٩٦٥ ج ١ ص ٣٣١ وحكم المحكمة التأديبية لمدينة اسبوط. الذي يقضي بان المتهمين قد سبق مجاز ائمه عن ذات الالام المنسوب اليهم وبالتالي فلا يجوز مجاز ائمه عن ذات الالام ثانية، الحكم الصادر بالجلسة ١٩٧٧/٦/٨ دعوى ١٣٥ لسنة ٣ قضائية أشار إليه د. عبد القادر الشخلي المصدر السابق ص ٣٢١.
- ٢١- اصدر مجلس الانضباط العام الملغى في العراق عدة قرارات هذا الشأن أشار الى ارقامها ومنها ((إنه لا يجوز فرض عقوبتين انضباطيتين عن سبب واحد ولا يجوز فرض عقوبة ثانية على نفس الفعل الذي عوقب من أجله. ولا يعاقب الموظف عن ذات الجريمة بأكثر من عقوبة واحدة. أنظر قرار رقم (١١) في ١٩٦٢/٢/١٠. المجلة عث، س ١٩٦٢ ص ٤١ أشار إليها د. عبد القادر الشخلي، المصدر السابق ص ٣٢١.

- ٢٢- أنظر قرار مجلس الانضباط العام الملغى (محكمة قضاء الموظفين حاليا) المرقم (٢١٦/١٩٦/انضباط/تتميز/٢٠٠٨) في ١٨/٩/٢٠٠٨، منشور في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤٧٣-٤٧٤ .
- ٢٣- أنظر قرار مجلس الانضباط العام الملغى (محكمة قضاء الموظفين حاليا) رقم ٢٥ اجرائية/٧٢٨/انضباط/٢٠١٠ في ٢٤/٦/٢٠١٠ منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة العام ٢٠١٠، ص ٤١٩-٤٢٠ .
- ٢٤- أنظر قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ١١٢٣ / قضاء الموظفين / تتميز / ٢٠١٤ في ١٢/٣/٢٠١٥ منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٥ ص ٣٢٥-٣٢٦ .
- ٢٥- أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بتاريخ ١٩٥٢/٥/٢٧ مجموعة ص ٥ ص ١٢٣ أشار إليه د. نومان العقيل العجامة / المصدر السابق ص ١٦٣ وكذلك حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٥/١٦ الذي ذهبت فيه إلى القول (بان استمرار الموظف في اهماله أو الاخلال بواجبات وظيفية على الرغم من سبق توقيع الجزاء عن هذا الاهمال في تاريخ اسبق...فان هذا الاستمرار في اهماله بعد ذلك هو مخالفة تأديبية جديدة يجوز مجازاته عنها مرة أخرى دون التحدي بسبق توقيع الجزاء الأول) أشار إليه د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، المصدر السابق، ص ٢٧٤ .
- ٢٦- قرار مجلس الانضباط العام رقم (٢٣) في ٢٤/٢/١٩٧١ ملف ٧٠/٨٧ ورقم (٢٤) في ٢٤/٢/١٩٧١ ملف ٧٠/٨٨ ورقم (٢٥) في ٢٤/٢/١٩٧١ الملفات ١٢١، ٧٠/١٢٣، المشار اليها. عبد القادر الشبخلي، المصدر السابق، ص ٣٣٣ .
- ٢٧- أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٦٥/٧/٢٩ مجموعة العشر سنوات ص ٨٩٢ أشار إليه د. نوفان العقيل العجامة، المصدر السابق، ص ١٦٤ .
- ٢٨- أنظر في التفاصيل د. محمد على بدير د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري بغداد: ١٩٨٩، ص ٣٥١ وما بعدها.
- ٢٩- كما يجوز الجمع بين العقوبات الانضباطية والتعويض امام المحاكم المدنية المختصة من خلال اقامة الدعاوي هذا الخصوص . أو تضمين الموظف قيمة الاضرار الحاصلة بالمال العام وقتاً لقانون التضمن . لاختلاف المجال القانوني لكلا النظامين فضلاً عن اختلاف الطبيعة القانونية للتعويض عن العقوبة الانضباطية . أنظر الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق ص ٢٧٤-٢٧٥ .
- ٣٠- حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٦/١٠ أشار إليه د. عبد القادر الشبخلي، المصدر السابق، ص ٣٣٠ .
- ٣١- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بتاريخ ١٩٧٩/١٢/٨ أشار إليه د. نوفان العقيل العجامة، المصدر السابق، ص ١٦٥-١٦٦ .
- ٣٢- قرار رقم (٣٨) في ٢٩/٦/١٩٥٤ القضاء الإداري ص ٩٨ ورقم (١٠٣) في ٣/٩/١٩٧٠ انشره ص ١٤١/١٩٧١ ص ٣٣ أشار اليها. عبد القادر الشبخلي، المصدر السابق، ص ٣٣١ .
- ٣٣- من انصار هذا الاتجاه .د. عبد القادر الشبخلي و د. بكر القباني .ومن بين التشريعات التي حسمت موضوع الحيلولة دون حول ازدواج في العقاب أو تنازع في الاختصاص .المشرع المصري عندما حسم الامر في بعض التشريعات المهنية . حيث نص في المادة (٧٥) من القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٣ الخاص بإنشاء نقابة المهن الاجتماعية على (يحاكم امام الهيئات التأديبية لل نقابة الاعضاء الذين يرتكبون اموراً تخله بشرفهم أو ماسة بكرامة المهنة أو الذين يهملون في تأديتها واجباتهم اما الاعضاء العاملين بالجهاز الإداري للدولة والقطاع العام والهيئات العلمية والوحدات التابعة لها فلا يحاكمون امام الهيئات التأديبية المذكورة الا فيما يقع منهم بسبب مزاوله المهنة خارج أعمال ووظائفهم.
- ٣٤- لقد كانت تعليمات عدد ١٦/لسنة ١٩٦٠ الصادرة عن وزارة المالية العراقية بشأن العادوة السنوية قد نصت في فقراتها (٩،٧،٦) حالات حرمان الموظف من العادوة السنوية . اذ نصت الفقرة (٦) منها على إنه (يجرم الموظف من العادوة لسنة واحدة اذا عوقب خلال السنة السابقة لاستحقاقه العادوة بأية عقوبة انضباطية أو تأديبية) ونصت الفقرة (٧) على إنه (يجرم الموظف المعاقب بعقوبة انضباطية أو تأديبية خلال السنة السابقة لاستحقاقه العادوة اذا وجهت إليه العقوبة خلال تلك السنة ولا يمنع بقاء العقوبة من استحقاق الموظف للعادوة التالية اذا: افضى سنة جديدة طالما حرم من العادوة مدة سنة واحدة هي السنة المعاقب عنها) اما الفقرة (٩) من التعليمات ذاتها فقد نصت على إنه (يجرم الموظف من العادوة اذا
- ١- رفض الرئيس المباشر تقديم التوصية بمنحة العادوة السنوية ٢- لم يصادق الرئيس الاعلى)

مبدأ جب العقوبة الانضباطية

* أ.م. فاضل جبير لفتة

٣٥
العدد
١٤٣١

وبعد تشريع قانون انضباط موظفي الدولة القطع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الذي الغي قانون الانضباط رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٦ أصبحت مدة التأخير في العداوة أو الترفيع محددة بالنص (٨) من القانون بحسب نوع العقوبة المفروضة على الموظف. علماً ان تعليمات عدد ١٦ لسنة ١٩٦٠ قد الغيت بإلغاء المادة (٥) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ التي الغيت بموجب المادة (٢٠) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وبذلك تعد مغلغة تبعاً لإلغاء سندها وهذا ما بينه مجلس الدولة العراقي في قراره رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٥ بتاريخ ٢٤/٦/٢٠١٥. أنظر قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة العام ٢٠١٥ ص ١٣١-١٣٢.

٣٥ - أنظر الدكتور عبد القادر الشخلي، المصدر السابق، ص ٣٢٧.

٣٦ - أنظر عن سبيل المثال لا الحصر. قرار مجلس الانضباط العام رقم ٣٣٣/مدنية/٢٠١٠ في ٢٩/٤/٢٠١٠/٥٣ / انضباط / ٢٠١٠ حيث نظرت المحكمة في قضية تتلخص وقائعها بان المدعي يعمل طبيباً في جراحة الصدر في مستشفى ابن النيس وضمن دائرة صحة بغداد / الرصافة التابعة إلى المدعى عليه إضافة إلى وظيفته وأصدر الأخير الأمر الإداري المرقم (٢٨٠٠) في ١٧/٢/٢٠١٠ والمتضمن نقل المدعي من مستشفى ابن النيس في بغداد إلى مركز جراحة القلب في دائرة صحة الناصرية وكذلك توجيه عقوبة الإنذار له. وذلك لعدم حضوره إلى المستشفى بعد ان اتصل به الطبيب المقيم في المستشفى نتيجة وجود حالات حرجية وخطره أرسلت إلى المستشفى بسبب تعجز ناتج عن أعمال ارهابية تستدعي وجود وحضور الطبيب الجراح الاختصاص وهو الطبيب الحضر في ذلك اليوم. وبالرغم من ثبوت تقصير وإهمال المدعي وإخلاله بواجبات وظيفته التي تعد من المهام والواجبات الانسانية التي يفترض بالمدعي مراعاتها خاصة وان عامل الوقت هو موضوع اساسي في انقاذ الحالات المرضية المستعجلة. فقد وجد المجلس بان القتل هذه الكيفية من محافظة بغداد إلى محافظة ذي قار بعيداً عن أفراد عائلته وكون زوجته موظفة في مدينة بغداد وملاحظة سيرته الحسنة وكونه طبيب اختصاص يمكن الاستفادة منه في مكانه الطبيعي في محافظة بغداد فانه يؤدي إلى الاضرار به مادياً ومعنوياً وبذلك يخرج عن السلطة التقديرية للإدارة ولا يحقق المصلحة العامة التي يفترض تواجدها في الأمر الإداري المذكور ويجعل من عملية القتل عقوبة مقننة... لذا قرر المجلس (المحكمة) الحكم بإلغاء الأمر الإداري المتضمن نقل المدعي. راجع قرار محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) المذكور اعلاه، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة العام ٢٠١٠، ص ٤١٣-٤١٤.

٣٧ - أشار لهذه الأحكام والفتاوى الدكتور عبد القادر الشخلي، المصدر السابق، ص ٣٢٨. مع الاشارة إلى انه يقابل قانون تطهير الجهاز الحكومي في العراق في الوقت الحاضر قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠ السن ٢٠٠٨). اذ نص في المادة (٣) منه على انه تهدف الهيئة إلى ما يلي: ثانياً تطهير مؤسسات القطاع الحكومي والقطاع المختلط ومؤسسات المجتمع العراقي من منظومة حزب البعث تحت أي شكل من الأشكال.

٣٨ - الحكمان الصادران بالجلستين ١٩٧١/١١/٢٧ و ١٩٧٤/١/١٩. مجموعة س ١٧ ع ١٧ ص ٢٠ وما بعدها ١٩٧٤/١/١٩، مجموعة س ١٩ ص ٩٣ وما بعدها. أشار إليها الدكتور عبد القادر الشخلي، المصدر السابق، ص ٣٢٩. ويرى استاذنا الدكتور عبد القادر الشخلي بأن (تلازم الجزاء والنقل بغير الطريق التأديبي في زمن واحد ومقارب هو الذي يجعل من هذا التلازم بمثابة ازدواج في الجزاء. فإذا كانت الإدارة حرة وفق أوضاع محددة في الفصل غير التأديبي، فإنها غير حرة في اقتراحه بجزاء آخر، وان تعسف بسلطتها وتقرض هذا النوع من الفصل) أنظر الدكتور عبد القادر الشخلي، المصدر نفسه، ص ٣٣٠.

٣٩ - نص قانون انضباط موظفي الدولة القطع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة الرابعة البند ثانياً من الفصل الثاني (واجبات الموظف) بأنه (يلزم الموظف بالواجبات الاتية: ثانياً - التقيد بمواعيد العمل وعدم التعيب عنه الا بأذن وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل).

٤٠ - حكم محكمة العدل العليا الاردنية بالقضية رقم ٨٣/٦٥. مجلة نقابه المحامين سنة ١٩٨٤. ص ٤٩١ أشار إليه الدكتور نوفان العقيل العجارمة، المصدر السابق، ص ١٧٠.

٤١ - أنظر (م) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ التي تنص على انه (اذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الاعمال المخطورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين) والذي يقابل نص (م) ١٥٠ من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢.

٤٢ - أنظر الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٩٥، ص ٢٦٤-٢٦٥.

وقد نصت المادة الرابعة من قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ بانه يلتزم الموظف بالواجبات الاتية : ثامناً المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء اكان ذلك اثناء اداة وظيفيته ام خارج اوقات الدوام الرسمي).

٤٣ - حيث افتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة بانه (شغل الموظف لأكثر من وظيفة يعد اخلاصاً منه بواجبات كل وظيفة يشغلها . مما يتبع قيام الحق لكل جهة يعمل ما في توقيع الجزاء التأديبي عليه لشغلة وظيفة اخرى . مع مراعاة ان مباشرة احدى الجهتين لحتها في توقيع الجزاء يسلب الجهة الاخرى هذا الحق . اذ ان القاعدة المقررة فقهاً وقضاً انه لا يجوز مجازاة الموظف عن جريمة واحدة مرتين) فتواها المصادرة في ١٧/٢٧/١٩٦٥ مجموعة س ١٩ ص ٢٦٨ أشار اليها . د. نوفان العقيل العجارمة ، المصدر السابق، ص ١٧٢.

٤٤ - انظر الدكتور سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٢٩٢.

٤٥ - انظر الدكتور عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المسؤولية المدنية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ٤٩٢.

٤٦ - لقد أخذ المشرع الاردني صراحة في المادة (٥) من نظام تأديب الطلبة في الجامعة الاردنية رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٢ بجواز الجمع بين عقوبتين تأديبيتين أو أكثر من العقوبات المنصوص عليها في ذات النظام ولم نجد نصاً مماثل هذا النص في تعليمات انضباط الطلبة في مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ١٦٠ لسنة ٢٠٠٧.

المصادر:

أولاً: الكتب القانونية

- ١- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب دراسة مقارنة دار الفكر العربي القاهرة ١٩٩٥.
- ٢- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٤.
- ٣- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المسؤولية المدنية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- ٤- د. عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣.
- ٥- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤ السنة ١٩٩١ المعدل دراسة تحليلية تأصيلية - مقارنة في ضوء القانون والفقه والقضاء، الطبعة الثانية، ٢٠١٢.
- ٦- د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، الطبعة الاولى، بغداد ٢٠٠٤.
- ٧- د. محمد علي بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري بغداد ١٩٨٩.

٨- د. نوفان العقيل العجارمة، سلطه تأديب الموظف العام دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠٠٧.

ثانياً: البحوث العلمية المنشورة

- ١- عدي جابر هادي، بحث قاعدة جبّ العقوبة بين التشريعات العقابية والشريعة الاسلامية، دراسة تحليلية مقارنة منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول المجلد الرابع، حزيران ٢٠٠١.

ثالثاً: القوانين والانظمة والتعليمات

القوانين

- ١- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ النافذ.

- ٢- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
 - ٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل
 - ٤- قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل.
 - ٥- من قانون العقوبات الاردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ النافذ.
 - ٦- قانون الخدمة المدنية اليمني لرقم ١٩ لسنة ١٩٩١.
 - ٧- قانون العاملين الاساسي السوري رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٤.
 - **الانظمة والتعليمات**
 - ١- نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ١٩ لسنة ١٩٨٨.
 - ٢- نظام الموظفين اللبناني المقرر بموجب المرسوم الاشتراكي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩.
 - ٣- تعليمات عدد ١٦/ لسنة ١٩٦٠ الملغاة الصادرة عن وزارة المالية العراقية بشأن العلاوة السنوية.
- رابعاً: المنشورات القضائية.
- ١- مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.
 - ٢- قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة العام ٢٠١٠.
 - ٣- قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٥.