

الجزاء التأديبية المقنعة للموظف العام

أحمد سمايل على

القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحكمة، بيروت، الجمهورية اللبنانية
ahmadsmail183@gmail.com

الملخص

تتميز الوظيفة العامة بأهمية بالغة، ولا يقل الموظف العام عن هذا القدر من المكانة العالية، ومن ثم فإن علاقته بالدولة لا بد من تنظيمها وفقاً لأسس وقواعد قانونية؛ بحيث تكفل له حسن الأداء، وتحقق الصالح العام للمجتمع، من بداية تعيين الموظف العام وشروط هذا التعيين وكيفيته، مروراً بطرق ممارسة الموظف لمهام عمله، على وجه يضمن معه للإدارة حسن تسيير مرافقها العامة من ناحية، وللموظف الضمانات اللازمة تجاه ما يمكن أن يتخذ بحقه من ناحية أخرى، وانتهاءً بإنهاء علاقته الوظيفية مع الدولة، كما أن إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية، من شأنه الإخلال بسير المرافق العامة للدولة بصورة منتظمة ومستمرة، وهو ما يمثل الأهداف العامة والقواعد الأساسية من قواعد القانون الإداري؛ لذا حرص المشرع الإداري في التشريعات المقارنة على ترتيب جزاءات معينة يوقعها على الموظف العام، الذي يخل بواجباته الوظيفية.

وللنظام التساوبي عدة أركان، تتمثل في الجريمة التأديبية، أو الانضباطية، والعقوبة التأديبية والسلطة التأديبية، ويكمن الهدف في محاسبة الموظف حال إخلاله بواجباته الوظيفية في الحفاظ على سير المرفق العام للدولة، وعدم العبث بما يتنافى مع ذلك، ومن ثم فهناك ارتباط بين تأديب الموظف العام، وبين ارتكابه جريمة تأديبية، إذا ترتب على ارتكابه أي جريمة قيام مسؤوليته القانونية، سواء كانت هذه المسؤولية مدنية أو جنائية أو تأديبية.

الجريمة التأديبية هي كل ما يرتكبه الموظف ويكون من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة أو مخالفة القوانين واللوائح الإدارية، حيث أعطت السلطة التأديبية لنفسها الحق في توقيع الجزاء، دون أن تأخذ في الاعتبار الضمانات الإجرائية والموضوعية المقررة لصالح الموظف العام، ومن

معلومات البحث

تاريخ البحث:

الاستلام: 2020/5/20

القبول: 2020/7/8

النشر: ربيع 2020

الكلمات المفتاحية

Penalty, Sanctions,
Disciplinary, Job
Responsibility

Doi:

10.25212/lfu.qzj.5.2.14

ثم كان من الضروري بيان حقوق وواجبات الموظف العام.

أن الجهاز الإداري يعد من أكبر أجهزة الدولة، نظرًا لوجود عدد كبير من الموظفين يعملون على تسيير مرافق الدولة، الأمر الذي لا يخلو من تجاوزات السلطات الإدارية، فكان من الواجب التصدي لهذه التجاوزات، ضرورة التزام الجهة الإدارية باحترام حقوق الموظف العام، حتى لا يتحول النظام الانضباطي إلى سوط موجه للموظف العام، إذ قد تتخذ بعض الإجراءات الإدارية التي من شأنها التأثير على المركز القانوني للموظف العام، وهو ما يعرف بالعقوبات المقننة موضوع البحث.

وبالتالي يقوم النظام التأديبي على مجموعة من القواعد العامة، تبدو واضحة في إطار العلاقة القائمة بين الموظف العام والمرفق أو جهة الإدارة التي يعمل بها، من خلال ما يسمى بسلطة التأديب، وهي السلطة التي تختص بها السلطات الرئاسية أو مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية وتبدأ هذه الإجراءات من بدء إسناد الأعمال المخالفة إلى الموظف العام، مرورًا بتحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف، وتنتهي بصدور الحكم بالجزاء التأديبي يُنفذ عليه.

أخيرًا النظام القضائي هو الذي يتولى مهمة تحديد الاختصاص الولائي أو النوعي أو القيمي لكل محكمة من المحاكم، وعلى وجه الخصوص في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج، أي تأخذ بضرورة وجود جهتين قضائيتين، أولهما: القضاء العادي، وهو الذي يسند إليه مهمة النظر في المنازعات القائمة بين الأفراد العاديين، أما الجهة الثانية، فهي جهة القضاء الإداري، وهي التي يسند إليها مهمة النظر في المنازعات الإدارية.

المقدمة

أولاً - التعريف بموضوع الدراسة: تتميز الوظيفة العامة بأهمية بالغة، ولا يقل الموظف العام عن هذا القدر من المكانة العالية، ومن ثم فإن علاقته بالدولة لا بد من تنظيمها وفقاً لأسس وقواعد قانونية؛ بحيث تكفل له حسن الأداء، وتحقق الصالح العام للمجتمع، من بداية تعيين الموظف العام وشروط هذا التعيين وكيفية، مروراً بطرق ممارسة الموظف لمهام عمله، على وجه يضمن معه للإدارة حسن تسيير مرافقها العامة من ناحية، وللموظف الضمانات اللازمة تجاه ما يمكن أن يتخذ بحقه من ناحية أخرى، وانتهاءً بإنهاء علاقته الوظيفية مع الدولة، كما أن إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية، من شأنه الإخلال بسير المرافق العامة للدولة بصورة منتظمة ومستمرة، وهو ما يمثل الأهداف العامة والقواعد الأساسية من قواعد القانون الإداري؛ لذا حرص المشرع الإداري في التشريعات المقارنة على ترتيب جزاءات معينة يوقعها على الموظف العام، الذي يخل بواجباته الوظيفية.

وللنظام التأديبي عدة أركان، تتمثل في الجريمة التأديبية، أو الانضباطية، والعقوبة التأديبية والسلطة التأديبية، ويكمن الهدف في محاسبة الموظف حال إخلاله بواجباته الوظيفية في الحفاظ على سير المرفق العام للدولة، وعدم العبث بما يتنافى مع ذلك، ومن ثم فهناك ارتباط بين تأديب الموظف العام، وبين ارتكابه جريمة تأديبية، إذا ترتب على ارتكابه أي جريمة قيام مسؤوليته القانونية، سواء كانت هذه المسؤولية مدنية أو جنائية أو تأديبية، وفقاً لنوع الجريمة المرتكبة، كما قد يكون فعل الموظف جريمة واحدة من هذه الجرائم، فيتعرض لمسؤولية واحدة، وقد يشكل فعله أكثر من جريمة، فيتعرض لأكثر من مسؤولية.

ثانياً - أهمية الموضوع: تبدو أهمية هذا الموضوع، في مكانة الموظف العام ودوره في تسيير المرافق العامة، ولما كانت الجرائم التأديبية غير محددة على سبيل الحصر، خلافاً للجرائم الجنائية، ومن ثم فإن الجريمة التأديبية هي كل ما يرتكبه الموظف ويكون من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة أو مخالفة القوانين واللوائح الإدارية، وكنتيجة حتمية لعدم تحديد الجرائم التأديبية فقد اتسع نطاق الإدارة في سلطة توقيع الجزاء الإداري على الموظف، إلى حد الإسراف في توقيع الجزاء بطريقة غير مباشرة تحت ستار وغطاء مبدأ المشروعية، ولما كان موضوع الدراسة يتعلق بالنظام القانوني لتأديب الموظف العام؛ حيث أعطت السلطة التأديبية لنفسها الحق في توقيع الجزاء، دون أن تأخذ في الاعتبار الضمانات الإجرائية والموضوعية المقررة لصالح الموظف العام، ومن ثم كان من الضروري بيان حقوق وواجبات الموظف العام، وما يلزم ذلك من ضمانات مقررة لصالحه، ضد تعسف جهة الإدارة في استعمال حقها في توقيع الجزاء عليه.

ثالثاً - أسباب اختيار الموضوع: ترجع أسباب اختياري لهذا الموضوع إلى ما يلي:

- (1) أن الجهاز الإداري يعد من أكبر أجهزة الدولة، نظراً لوجود عدد كبير من الموظفين يعملون على تسيير مرافق الدولة، الأمر الذي لا يخلو من تجاوزات السلطات الإدارية، فكان من الواجب التصدي لهذه التجاوزات، مع بيان عدم مشروعيتها.

- (2) ندرة الكتابات المتخصصة في هذا الموضوع، والغالب منها ضمن الموسوعات العامة في شرح القانون الإداري.
- (3) رغبتني في المساهمة، ولو بنبنة بسيطة - جهد المقل - في إثراء مكتبة القانون الإداري، بهذا الإسهام العلمي المتواضع، ليكون جنباً إلى من سبقونا في هذا المضمرة.

رابعاً - إشكالية البحث: تبدو إشكالية هذه الدراسة في ضرورة التزام الجهة الإدارية باحترام حقوق الموظف العام، ومن ثم إعمال مبدأ شرعية العقوبة عند توقيعها أية جزاءات على الموظف العام، حتى لا يتحول النظام الانضباطي إلى سوط موجه للموظف العام، دون حاجة أو مبرر لذلك، فقد يحدث أن تنحرف الجهة الإدارية وتستبد في بعض الأحيان في استخدام سلطاتها بإيقاع العقاب على الموظف العام دون الاستناد إلى نص قانوني، إذ قد تتخذ بعض الإجراءات الإدارية التي من شأنها التأثير على المركز القانوني للموظف العام، دون أن تفصح عن نيتها في ذلك، وهو ما يعرف بالعقوبات المقننة موضوع البحث.

خامساً - أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى التعريف بمفهوم العقوبات المقننة، وإلى بيان حقوق الموظف العام والتزاماته، والإجراءات القانونية المتبعة في معاقبته، نتيجة لما يرتكبه من مخالفات، والتفرقة بين العقوبات المقررة بموجب أحكام القانون والعقوبات المقننة التي لا تستند إلى نص قانوني.

خامساً - منهج الدراسة: اتبعت في دراستي المزج بين المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، وهو ذلك المنهج الذي يعني ببيان الحقائق العلمية، ومن ثم وصفها كما هي وبيانها وتفسيرها في إطار القوانين المقارنة - محل الدراسة - ؛ حيث إنني استخدمت كل منهج عند موضعه.

خطة البحث

من خلال ما سبق قسمنا خطة الدراسة إلى مقدمة ومبحثين وخاتمة، وذلك على النحو التالي:

المقدمة: في التعريف بموضوع الدراسة.

المبحث الأول: مفهوم النظام التأديبي والجزاءات المقننة للموظف العام.

المطلب الأول: مفهوم النظام التأديبي.

المطلب الثاني: مفهوم الجزاء التأديبي المقنع وصوره.

المطلب الثالث: مفهوم الموظف العام.

المبحث الثاني: أحكام الجزاءات التأديبية المقننة.

المطلب الأول: خصائص الجزاءات التأديبية المقننة.

المطلب الثاني: الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات الانضباطية المقننة.

الخاتمة: وتتضمن ملخص البحث وأهم ما توصل إليه الباحث من الدراسة.

المبحث الأول

مفهوم النظام التأديبي والجزاءات المقنعة للموظف العام

نتحدث في هذا المبحث عن مفهوم النظام التأديبي الموظف العام (مطلب أول)، والجزاءات المقنعة (مطلب ثان)، وأخيراً نلقي الضوء على مفهوم الموظف العام (مطلب ثالث)، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مفهوم النظام التأديبي

تمهيد وتقسيم:

يقوم النظام التأديبي على مجموعة من القواعد العامة، تبدو واضحة في إطار العلاقة القائمة بين الموظف العام والمرفق أو جهة الإدارة التي يعمل بها، ومن أهم هذه القواعد العامة، وجود مخالفة تأديبية ناشئة عن إخلال الموظف العام بالتزاماته تجاه المرفق الذي يعمل به، وهو ما يستلزم بالضرورة توقيع الجزاء المناسب عليه؛ حيث تقوم السلطات المختصة بتوقيع الجزاء عليه، من خلال ما يسمى بسلطة التأديب، وهي السلطة التي تختص بها السلطات الرئاسية أو مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية؛ وهو ما يتطلب اتباع إجراءات معينة بقصد توقيع الجزاء على الموظف الذي تجاوز حدود وظيفته، وتبدأ هذه الإجراءات من بدء إسناد الأعمال المخالفة إلى الموظف العام، مروراً بتحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف، وتنتهي بصدور الحكم بالجزاء التأديبي يُنفذ عليه؛ فالتأديب بوجه عام، يقصد به وجود فعل مخالف لقانون المرفق العام، ويكون من الضروري معاقبة الموظف المخالف ردعاً له وزجراً (خاطر، 2015، ص 145)، ومنعاً لغيره من الموظفين من ارتكاب ذات المخالفة، وعلى ذلك يفترض التأديب وجود موظف عام ومرفق وعلاقة تعاقدية بينهما، ويتوجب على العاملين بالمرفق عدم مخالفة القواعد المنظمة لهذه العلاقة منذ بدايتها، وحتى انتهائها؛ حيث يعتبر الخروج على قواعد التنظيمية للمرفق العام فيه مخالفة تستوجب قيام مسؤولية الموظف ومعاقبته عن خطئه خلال مدة هذه علاقته مع المرفق (الطماوي، 1995م، ص 15)، وفي ضوء ذلك نتحدث عن النظام التأديبي من خلال بيان مفهومه (فرع أول)، ثم نبين الطبيعة القانونية للنظام التأديبي (فرع ثان)، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم النظام التأديبي.

أولاً – تعريف التأديب في اللغة: التأديب في اللغة: يعني التهذيب والتربية على محاسن الأخلاق، كما يقصد به أيضاً العقاب والمجازاة، وجاء في لسان العرب: أدب أي الأَدَبُ الذي يتأَدَّبُ به الأديب من الناس، سُمِّيَ أَدَبًا؛ لأنه يَأْدِبُ الناسَ إلى المَحَامِدِ ويُنْهَاهُمْ عن المَقَابِحِ، وأصل الأَدَبُ الدُّعَاءُ، ومنه قيل للصَّيِّعِ يُدْعَى إليه الناسُ مَدْعَاةً وَمَأْدِبَةً، قال ابن بُرْزُج: لقد أَدْبَيْتُ أَدَبًا حَسَنًا وَأَنْتَ أَدِيبٌ، وقال أبو زيد: أَدَبُ الرَّجُلِ يَأْدِبُ أَدَبًا فهو أَدِيبٌ، وَأَرْبُ يَأْرِبُ أَرَابَةً وَأَرَبًا في العَقْلِ فهو أَرِيبٌ، والأَدَبُ أَدَبُ النَّفْسِ والدَّرْسِ، والأَدَبُ الطَّرْفُ وحُسْنُ التَّنَاوُلِ، وأَدَبٌ بالضم فهو أَدِيبٌ من قوم أَدْبَاءَ، وأَدَبُهُ فَنَاءٌ عَلَّمَهُ

واستعمله، قال الزجاج: وهذا ما أدب الله تعالى به نبيه صلى الله عليه وسلم، وفلان قد استأدب بمعنى تأدب (ابن منظور، 2008م، ج9 ص333).

ثانياً - تعريف التأديب اصطلاحاً: الأدب اصطلاحاً: هو ضبط سلوك الأفراد أو العمل داخل جماعة أو منظمة، يفرض نظام العقاب، فهو نوع من العقاب يمارس داخل جماعة أو طائفة أو هيئة معينة، له قواعده التي تنظم الجزاء، وما يتبع من إجراءات، وما يفرض من ضمانات (ياقوت، 2009م، ص10).

ويرى الباحث: أن المعنى الاصطلاحي داخل ضمناً في المعنى اللغوي، فبين المعنيين عموم وخصوص؛ حيث إن معنى التأديب في اللغة عام وشامل لعدة معان، منها تأديب الموظف العام اصطلاحاً.

ثالثاً - التعريف الفقهي للتأديب: بالرغم من تسليم الفقه بقيام النظام والقانون التأديبي ووجوده، والنتائج عن الإيمان بحقيقة ثابتة، هي أنه في أي مجتمع من المجتمعات البشرية أو السياسية، توجد طائفة من المصالح الجماعية تربط بين أفراد هذا المجتمع، والتي يجب حمايتها من خلال وضع قواعد قانونية تلزم أعضائه باحترام هذه المصالح المشتركة، وتجنب أي إخلال بها، وتسمى هذه القواعد في النظام السياسي بالقانون الجنائي، وفي الطوائف الأخرى بالقانون التأديبي، إلا أن الفقه قد أصابته الحيرة في وضع تعريف للنظام أو القانون التأديبي، ذلك أن النظام التأديبي في نهاية الأمر، هو جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي (الطماوي، 1995، ص13).

كما يتميز الجزاء التأديبي عن الجزاء السياسي، بأن الجزاء التأديبي يوقع على موظف عام نتيجة إخلال بنص في قانون أو لائحة إدارية تخص المرفق الذي يعمل فيه، بينما الجزاء السياسي يوقع عند الإخلال بالواجب السياسي أو بالأحرى هو الجزاء الذي يترتب على مخالفة أسمى القواعد القانونية في الدولة، ألا وهي القواعد الدستورية (institutions polities, 1999, p.108). وعلى ذلك فقد عرفه البعض بأنه: "مجموعة من القواعد القانونية التي ترسم إطار واجبات الموظف العام، سواء أكان بأمره بالقيام بعمل معين، أم نهي عن ارتكاب تصرف ما له أثر في المجال الوظيفي، ويتضمن مواجهة مرتكبي المخالفة بهذه القواعد وترتيب مساءلتهم" (عزيزة الشريف، 1988م، ص7).

ومن هذا التعريف يتبين للباحث مدى الارتباط الوثيق بين النظام الوظيفي والنظام التأديبي، فلا يتصور وجود نظام وظيفي دون وجود نظام تأديبي تابع له، يراقب الموظف العام في أدائه لواجباته، ويعاقبه حال مخالفتها.

فالنظام التأديبي يحمي الوظيفة العامة من العبث بها من جانب الموظف العام، دون أن يؤثر في ما توفره النظم القانونية الأخرى من حماية، كالنظام الجنائي عندما يحمي الحقوق العامة، والنظام المدني عندما يحمي الحقوق الفردية.

ومن ثم فقء عرف النظم الآءفبف بأنة: "مجموءة القواعء القانونفة المنظمة لتوففء الجزء المقرر للأءطاء الآءفبفة المرءكبة، ءلال عمل أو بمناسبة ممارسه العمل الوظفف، والءف ءحمل انعكاسًا ضارًا بحسن سفر وانءظام المرافق" (عففف، 1986م، ص10).

فف ءفن عرفه البعض الآخر بأنة: "مجموءة القواعء الموضوعفة والإءرائفة، الءف ءشكل جزءًا لا فءجزأ من النظم القانونف لءماعة أو طائفة معفنة من المءءمع السفسف، وهءه القواعء وضعت للءقاب على المخالفات الآءفبفة الءف ءرءكب انءهاكًا لواجبات العمل، أو للالءزامات الءف ففرضاها الانءماء إلى الءماعة" (فاقوء، 2009، ص13).

وفءبفن لنا من هءا التعرفف، أن الآءفب فءء أءء أهم ءصائص النظم أو القانون الآءفبف، من ءفء كونه فكون مقررًا لءمافة نظام ءماعة أو طائفة معفنة من المءءمع السفسف، وبالءالف فبن النظم الآءفبف لا فءضع له إلا فئة معفنة من الأفراد الءابفن لطفة أو هفئة مءءءة، أما عفر ذلك من أعضاء المءءمع فلا فءضعون للنظم الآءفبف لهءه الفئات، وبالءالف فف ءالة ارءكابهم ءطأ فف ءق هءه الموءسساء، فلا سفبل لمساءلءهم إلا طبقًا لقواعء المسؤلفة المءنفة.

وفؤءء التعرفف أيضًا ءابفة النظم الآءفبف للنظم القانونف لوظففة فئة أو طائفة معفنة، وبالءالف فبن النظم الآءفبف هو جزء لا فءجزأ من النظم القانونف الءف فءمفه، وهو جزء من القانون الإءارف فف إطار الوظففة العامة، وءزه من قوائن النقابات المهففة فف إطار المهن ءرة، وءزه من قانون العمل فف إطار القانون الءاص.

الفرء الءانف: الطبفة القانونفة للنظم الآءفبف.

انءهفنا إلى أن الآءفب نظام طائفف فءءف إلى مءاسبه من فءل بالءزاماته الوظففة، سواء أكان ذلك بءروءه على مقءضى الواءب الوظفف أو بظهوره بمظهر من شأنه الإءلال بءرامة الوظففة، وإظهار وإبءاب مظاهر هءا الإءلال هو من صمفم اءءصاص السلءة الإءارف، وبالءالف فبن النظم الآءفبف فءسم بمظهرفن أساسفن هما السلءة الإءارف والءقاب.

وفف ضوء ما ءءء عن طبفة السلءة الإءارف للنظم الآءفبف (أولًا)، والطبفة العقابفة (ءانفًا)، وذلك على النءو الءالف:

أولًا - الطبفة الإءارف للنظم الآءفبف: فف ظل النظم الإءءماعفة المعاصرة، انءضى عهد سفاسة العصا الغلظة الءف كان فمارس فف آءفب الموظفن، والءف كان فربط الآءفب بشءص الرئفس الإءارف، فرباط لا انفصام ففه، وهو ما فظهر فف الاءءاه المءءامف نءو الأءء بالنظم القضاائف، وشبه القضاائف فف الآءفب (Louis, 1996. pp.345).

وعلى ذلك فرف الفقهف "هورفو" أن الجزء الآءفبف هو إءراء من إءراءات الضبء، ءلءا إليه السلءة الآءفبفة من ءلال قمع الأفعال المعاقب عليها، إما بوسفلة ضبطفة بءءة بوسفلة قراءات أو إءراءات للسلءة الرئاسفة العلفا، أو بوسفلة قضاائف، من ءلال القضاة الآءفبف، وفف النهافة فبن القرار الآءفبف فمتاز بطبفءه الإءارف (الشفءلى، 1983م، ص128)، وءءضمن طبفة الآءفب طابع السلءة (فهمف إسماعل عزء، 1980م، ص42).

ويُعد تحديد مظاهر الاخلال التي يرتكبها الموظف من اختصاص السلطة الإدارية، ذلك أن هذه المظاهر لا تقع تحت حصر، فهي متعددة ومتنوعة بتعدد الوظائف ونوع العمل ذاته، ولا تقوم معظمها على أسس قانونية، وإنما تقتضيها ظروف العمل وضمن حسن سيره بانتظام، بل والتقاليد الإدارية والقيم والاعتبارات الأخلاقية، وبالتالي فإن أحد مهام السلطات الإدارية هي تقييم مدى ملائمة تصرفات الموظفين لظروف العمل، وفحص وتحقيق الشكاوى التي ترد إليها في حق موظفيها، وعلى ذلك فقد استقر على أن النظام التأديبي هو أحد مظاهر السلطة الرئاسية (عزيزة الشريف، 1980، ص 10).

ذلك أنه أحد أهم عناصر التنظيم بالنسبة لكل جهاز إداري إقامة رئيس إداري أعلى تتوافر فيه صفات وقدرات معينة يكون بها قادراً على تنظيم حسن سير العمل في الجهاز الإداري ويضمن تحقيقه لأهدافه، وأساس التنظيم السليم بالنسبة للرئيس الإداري هنا هو تحمله المسؤولية عن كل ما يتعلق بوحدته الإدارية المشرف عليها، وأن يمتلك سلطات واسعة في إدارة هذه الوحدة وبصفة أساسية توجيه مراقبة أعمال مرؤوسيه من العاملين، ومحاسبتهم على ما يقع منهم من أفعال وتصرفات تتنافى ومقتضيات الوظيفة أو تخالفها.

وبالتالي فإن التأديب هو أحد أهم الحقوق التي يتمتع بها الرئيس الإداري، وبالتالي يتميز النظام التأديبي بطبيعة السلطة .

بل والأكثر من ذلك يرى جانب من الفقه (MURICE , 1914,p8) ، أن القانون التأديبي هو في أصله قانون سلطة، منفصل تماماً عن القانون الجنائي وغيره من القوانين ، بل يوجد هناك اختلاف بينهما في طبيعة الهدف، فالسلطة التأديبية تنحصر وظيفتها وهدفها في ضمان حسن سير المرفق العام من خلال توقيع العقوبة على الموظف، أو بطرده من الخدمة بشكل مؤقت أو نهائي ، ويهدف القانون الجنائي إلى معاقبة المتهم جنائياً كنوع من إقرار العدالة في المجتمع، ويذهب جانب من الفقه المصري (محمد مختار عثمان، 1973م، ص 53). إلى أن فكرة التأديب تقوم على أساس من الإصلاح والتقويم ورفع الكفاءة، وبالتالي فهو يحدد الواجبات والجزاءات التي تهدف إلى إصلاح الموظفين، وتقويمهم ورفع كفاءتهم.

ثانياً - الطبيعة العقابية للنظام التأديبي: النظام التأديبي وإن كان هدفه مصلحة المرفق العام، وضمن حسن سيره بانتظام واضطراب، إلا أنه يبقى في جوهره نظام عقابي، يقوم على السلطة، فمن الثابت أن للدولة حق الإشراف والتوجيه لبلوغ هدف المجتمع، وهو: حماية المصالح الاجتماعية، وتوفير الرفاهية والرخاء لأفراد الشعب ، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف فإن الدولة تتخذ ما تراه مناسباً من إجراءات لتحقيقه، ويعد القانون الجنائي أحد وسائل الدولة في الدفاع عن المجتمع ضد أي إخلال بهذا الهدف.

كذلك على مستويات العمل فإن النظام التأديبي يعد الوسيلة التي تستخدمها المؤسسات والهيئات الإدارية في حماية مصالحها، والدفاع عن أي إخلال لمقتضياتها.

وقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة العقابية للنظام التأديبي، وفقاً لاختلافهم في نوع الخطأ المرفقي؛ حيث إن من الأخطاء المرفقية ما يكشف عن نية وقصد الإدارة في الكيد والانتقام - أحياناً - من

الموظف، أو تحقيق منفعة ذاتية، في هذه الحالة تكون الإدارة مسؤولة عن تعويض المضرور، لأن نيتها قد انحرفت عن الصواب (Aubin Emmenvel, 2004- p.911)

المطلب الثاني

مفهوم الجزاء التأديبي المقنع

العقوبات الصريحة هي العقوبات التي نص عليها المشرع صراحة في القانون، كالعقوبات الأصلية والتبعية (ياقوت، 2009، ص 692)، أما العقوبات المقنعة فهي العقوبات التي لم ينص عليها المشرع كعقوبة تأديبية، فالإدارة تتجه في كثير من الأحيان، تجنباً لتعقد إجراءات التأديب وطول وقتها، إلى التهرب من العقاب التأديبي عن طريق اتخاذ إجراء مما تملكه، يحقق لها التخلص من الموظف المخطئ دون استيفاء إجراءات التأديب، مثل نذب العامل أو نقله من وظيفة إلى أخرى أو إلى مكان آخر دون أن يكون الهدف هو المصلحة العامة، ولأسباب غير التي شرع من أجلها النقل أو النذب، ويكون فقط بقصد الإساءة إلى العامل أو معاقبته والتنكيل به (البنداري، 1998م، ص 115).

فالعقوبة المقنعة: هي إجراء مؤلم تتخذه الإدارة ضد الموظف دون توجيه تهمة معينة له، وقد عرفتها المحكمة الإدارية العليا بقولها: "لا يلزم لكي يعتبر القرار إداري أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة، وإلا لكان جزاء تأديبياً صريحاً، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملاساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف، ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر" (الطماوي، 1995، ص 310).

والأصل أن العقوبة المقنعة تقع باطلاً، حتى لو كانت في أعقاب تحقيق، لأن المستهدف منها يكون الإيذاء وليس التأديب، بالإضافة إلى أنها ليست من العقوبات التأديبية التي نص عليها المشرع، وفي ذلك مخالفة لمبدأ لا عقوبة إلا بنص الذي يحكم العقوبات التأديبية (إدارية عليا، 1989، ص 405).

وأساس العقوبات المقنعة، أنه انطلاقاً من بواعث نظرية وعملية، يتصدرها تحقيق الصالح العام، فكان اعتراف المشرع بإحدى الحقائق الهامة، وهي أن جهة الإدارة هي الجهة المنفردة قانوناً بتحديد وتوقيع سائر أنواع ومختلف درجات العقوبات التأديبية، ومن ثم فإنه يصبح بين يديها سلاح ذو حدين، يمكن أن يوجه نحو تحقيق اعتبارات المصلحة العامة للجهة الإدارية ومرافق الدولة المختلفة، وإما أن يوجه لتحقيق أغراض ونوايا ومقاصد خاصة، تمارس ضد الموظف بقصد الانتقاص من بعض المزايا والحقوق المقررة له، أو بقصد التشفي والانتقام منه، مستغلة في ذلك سلطاتها التقريرية في توقيع الجزاء، تحت ستار المصلحة العامة، وهو ما استقر على تسميته بالعقوبات التأديبية المقنعة (pacteau, 1991, p193).

وقد اختلف الفقه الفرنسي في بيان مفهوم الجزاءات المقنعة؛ حيث يرى البعض بأنه انحراف قصدي بالسلطة المخولة لصاحب القرار، بينما ذهب البعض الآخر إلى القول بأن الجزاء المقنع هو انحراف بالإجراءات التأديبية التي يجب على صانع القرار التأديبي اتخاذها، وفي هذا الإطار يقول الفقيه الفرنسي فرانسوا دولوبار (Delepéréé Français): أن الجزاء المقنع هو الانحراف القسدي

بالسلطة عند إعمالها لسلطاتها التقديرية بتوقيع جزاء في ظاهره الإصلاح والمصلحة العامة، ولكن باطنه قصد الإدارة الانتقام الشخصي من الموظف المخطئ (français Deleparee,2009, p494)، كما يرى الفقيه ديجي (jean Duguit) أن الجزاء المقنع يمكن استجلاءه من قصد الإدارة ونيتها، وعلى وجه الخصوص أن الإدارة من النادر أن تفصح عن صراحة عن نيتها وقصدها من العمل أو الإجراء الذي تتخذه، لذلك فلا بد من معرفة القصد الحقيقي للإدارة من اتخاذ القرار أو الإجراء والكشف عن نيتها الحقيقية، وذلك من خلال ظروف وملابسات الواقعة المصاحبة لاتخاذ القرار الجزائي، ثم يؤكد الفقيه ديجي (jean Duguit) أن سلطة الإدارة تكون واسعة في اتخاذها القرارات المقدمة في حالة تمتعها بالسلطة التقديرية، ولكن تضيق إلى حد كبير وقد تتلاشى عندما تكون سلطاتها مقيدة، كما يرى ذات الفقيه أن الجزاء المقنع هو قيام الإدارة بتوقيع الجزاء على المخطئ بإساءة استخدامها القواعد والإجراءات والأشكال التأديبية، مما يؤدي إلى عدم وجود أي حاجز أو ضمان تأديبي للموظف (Lean Duguit,1991,p. 39)، فعندما تقوم الإدارة بتوقيع الجزاء على الموظف، وتحرمه من ضمانته منصوص عليها في قانون أو لائحة يعد ذلك جزاءً مقنعاً، وإن اتخذت الإدارة توقيع الجزاء تحت ستار المصلحة العامة أو ضرورة سير المرفق العام بانتظام واضطراب (Rezier David, 1979, p23). وعلى ذلك فإن الجزاء التأديبي غير المشروع – المقنع – قد يصيب الموظف المضروب مادياً أو معنوياً أو إدارياً (Aubin Emmanvel,2005,p391-403)، فلا يجوز اللجوء إلى إجراءات أخرى غير المقررة للعقاب بهدف تأديب الموظف، وهو ما يطلق عليه الجزاءات المقنعة، كالتنقل المكاني أو الندب لوظيفة أدنى في السلم الإداري (زهوة عبد الوهاب محمود، 1981، ص190).

المطلب الثالث

تعريف الموظف العام في التشريع العراقي والمصري

خلافًا لما سارت عليه تشريعات الوظيفة العامة في فرنسا ومصر، دأب المشرع العراقي على تعريف الموظف في تشريعات الوظيفة العامة وقوانين انضباط الموظفين والتشريعات الأخرى التي تنظم شؤون فئات معينة من الموظفين، فقد عرفت المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية رقم 103 لسنة 1931 الموظف بأنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد"، أما قانون الخدمة المدنية رقم 64 لسنة 1939 فقد عرفت المادة الثانية منه الموظف بأنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين"، وهذا التعريف استقر عليه قانونا الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1956 ورقم 24 لسنة 1960 المعدل (شاب توما منصور، 2015، ص272)، أما في قوانين الانضباط فقد أخذ قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936م، بالتعريف ذاته الذي ورد في قانون الخدمة المدنية رقم 103 لسنة 1931 المشار إليه آنفاً (قانون انضباط موظفي الدولة، 1936، مادة أ)، في حين أورد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991م تعريفاً يكاد ينسجم مع ما ورد في قوانين الخدمة المدنية اللاحقة لقانون 1931م، بعد أن أخذ في الحسبان مجمل التطورات التي شهدتها العراق خلال الفترة من عام 1960م ولحين صدوره عام 1991م، ولكنه لم يشترط أن تكون الوظيفة

التي تعهد إلى الموظف ذات صفة دائمة، تلك الصفة التي اشترطتها قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة منذ عام 1939م، وحتى الآن، فقد عرفت المادة (الأولى/ ثالثاً) منه الموظف بأنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة" (غازي فيصل مهدي، 2001، ص5). وقد وردت تعريفات أخرى للموظف في تشريعات خاصة بطوائف معينة من الموظفين؛ حيث عرف قانون المؤسسات الدينية والخيرية رقم 67 لسنة 1971 الموظف بأنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة في ملاك المؤسسات الدينية والخيرية"، كما عرفت المادة الأولى من نظام الخدمة في مصلحة سكك حديد الجمهورية العراقية رقم 22 لسنة 1966م الموظف بأنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك المصلحة الخاصة بالموظفين" (السامرائي، 1967، ص581)، وقد أخذت بهذا التعريف قوانين أخرى كثيرة، وهي تتوافق مع التعريف الوارد في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960م المعدل (نظام الخدمة في المصالح النفطية، 1962م، والمادة الأولى).

وفي مصر رغم ورود عبارة (الوظائف العامة)، في عدد من التشريعات وفي دستور 1971م الذي قضت المادة 14 منه بأن: "الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب..."، ولكن المشرع لم يضع تعريفاً محدداً للموظف العام، واقتصرت قوانين التوظيف المتعاقبة على مجرد بيان الخاضعين لأحكامها، فنصت المادة الأولى من قانون التوظيف المصري رقم 210 لسنة 1951 على أنه: "يعتبر موظفاً في تطبيق أحكامه كل من يعين في إحدى الوظائف الداخلية في الهيئة بمقتضى قرار من سلطة تملك التعيين قانوناً"، ولما جاء القانون رقم 46 لسنة 1964م، قضى في مادته الثانية بأنه: "يعد عاملاً في تطبيق أحكامه كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة" (أطلق القانون على الموظفين تسمية العاملين المدنيين بالدولة). ثم صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 58 لسنة 1971م، والذي لا يكاد حكمه يختلف عن حكم القانون رقم 47 لسنة 1978م، والذي عرفت المادة الأولى منه العامل في تطبيق أحكامه بأنه: "كل من يعين في إحدى الوظائف الميينة لموازنة كل وحدة من الوحدات التي يخضع العاملون فيها لأحكامه، وهم العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها أو بالأجهزة التي لها موازنة خاصة بها أو بوحدة الحكم المحلي، وكذلك العاملون بالهيئات العامة، فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم".

ولم يحدد المشرع المصري من هو الموظف العام، ولم يضع له تعريفاً، وهو يعد موقفاً محموداً للمشرع المصري – في نظر البعض (بينما يرى الباحث عكس ذلك، إذ أن وضع تعريف من قبل المشرع، يمنع الاجتهادات الخاطئة في تحديد أو وضع المصطلح المناسب). إذ ليس من شأنه إعطاء التعريفات، كمبدأ عام، بل من الأفضل ترك الأمر للفقهاء والقضاء للبحث عن التعريف المناسب للموظف العام، ومن ثم يقتصر دور المشرع على تحديد نطاق تطبيق القانون (المقصود بالقانون هنا، هو كل قانون ينظم الوظيفة العامة، في أحد مرافق الدولة العامة، من أمثله قانون رقم 81 لسنة 2016 بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية). أي تحديد الموظفين الخاضعين لأحكام القانون (خاطر، 2007، ص9).

المبحث الثاني

احكام الجزاءات التأديبية المقنعة

تمهيد وتقسيم:

نتحدث في هذا المبحث عن خصائص الجزاء التأديبي المقنع (مطلب أول)، والجهات المختصة بنظر العقوبات المقنعة (مطلب ثان)، وذلك على النحو التالي:

المطلب الثاني

خصائص الجزاء التأديبي المقنع

من خلال تعريف الجزاء التأديبي المقنع على النحو السابق، يتبين لنا أن هذا النوع من الجزاء له عدة خصائص تميزه عن غيرها من الجزاءات العقابية الأخرى، ويمكن حصر هذه الخصائص في ثلاثة أمور عامة، وهي على النحو التالي:
أولاً – خروج الجزاء التأديبي المقنع عن الضمانات والإجراءات التأديبية المقررة لصالح الموظف.

إذا ما وقع على الموظف عقوبة تأديبية من العقوبات الأصلية، تعرض لعقوبة تأديبية تبعية، وقد سميت العقوبة التبعية بهذا الاسم، لأنها تكون تابعة للعقوبات الأصلية؛ حيث إنها تقع تلقائياً وبقوة القانون، وبدون الحاجة إلى ذكرها في الحكم أو القرار التأديبي، كما هو الحال في العقوبة الأصلية، فهي بمثابة أثر حتمي للعقوبة الأصلية (الطماوي، 1995، ص 691).

وقد تضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991م المعدل، في بعض مواد معاقبة الموظفين المخلين بواجباتهم الوظيفية لكي تدير عملية المرافق العامة، وفقاً لإجراءات محددة مع ضرورة توفر قدر معين من الضمانات السابقة والمعاصرة واللاحقة لقرضها للحيلولة دون النيل من حرياتهم وحقوقهم الأساس بغير مسوغ قانوني، ومن هذه العقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب (انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، 1991)، وتختلف مدة هذه العقوبة بحسب جسامتها، غير أن الأصل أن تلجأ جهة الإدارة عند قيامها بتوقيع جزاء على الموظف باتباع مجموعة من الإجراءات التأديبية، وذلك كضمانة وحماية للموظف العام، بحيث إذا ما تم إنزال العقوبة عليه، فإنه يتلقى هذه العقوبة وهو راض مستريح البال احتراماً لمبدأ حق الدفاع (Rene, 1999, P39)

ويرى الباحث: أن جهة الإدارة عندما تلجأ إلى الجزاء التأديبي المقنع، فإنها بذلك تهدر كافة الضمانات والإجراءات، ومن البديهي أن الإجراءات التأديبية ليست ذات طبيعة واحدة، إذ أن لكل إجراء طبيعته الذاتية والتي قد تغاير مثيلته من الإجراءات الأخرى، كما قد تختلف من دولة إلى أخرى، وتطبيقاً لذلك فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أن مجازاة العامل بعدم ترقيته في الوظيفة، بدعوى عرض ملف خدمته على اللجان الإدارية (C.A.P) للنظر في الترقية في الدرجة الوظيفية، يعد جزاءً تأديبياً مقنعاً (André, 1979, P 313).

ثانياً – إخلال الجزاء المقنع بقاعدة لا جزاء إلا بنص قانوني:

فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية ما لم ينص عليها المشرع، إعمالاً لمبدأ لا جزاء بدون نص (34, p1995, leon Dugiut)، ولو كانت أخف من العقوبات المقررة حتى ولو كان توقيعها بناءً على رضا من الموظف، لأن هذا الرضا لا يفي بطلان العقوبة لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الأمور التي يحددها القانون ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها (البنداري، 1998، ص30)

فالمشرع يحرم على الموظف العام صراحة ارتكاب بعض الأعمال على وجه التحديد نظراً لأهميتها فينص على أن "يحظر على الموظف" ويورد عدداً غير قليل من المحظورات منها إفشاء أسرار الدولة، والاحتفاظ لنفسه بأصل ورقة من أوراق العمل، ومزاولة الأعمال التجارية، وقبول الهدايا بمناسبة القيام بواجباته الوظيفية، وشرب الخمر، ولعب القمار في الأندية والأماكن العامة، وإلى غيرها من المحظورات (المادة (77) من قانون العاملين المدنيين بمصر).

وفي فرنسا، لم تكن قاعدة لا عقوبة إلا بنص معروفة قبل صدور قانون التوظيف عام 1946م، باستثناء الموظفين الذين تنظم شؤونهم قوانين خاصة، فلم يكن هناك حصر للعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المذنب، وكانت الجهة المنوط بها ممارسة الوظيفة التأديبية تترخص في تقدير العقوبة التي تراها مناسبة للمخالفة التأديبية التي ارتكبها الموظف (Chapus, 1999, PP, 591).

غير أنه بصدور قانون التوظيف الفرنسي في 19 أكتوبر لسنة 1946م، فقد حددت المادة (61) منه على سبيل الحصر وللمرة الأولى العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين، كما تضمنت المادة (66) من قانون 1984/1/11م قائمة بالعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المرتكب للخطأ (serge salonK, 1919, P39).

ثالثاً – انحراف الجزاء المقنع عن قاعدة وحدة الجزاء:

من القواعد المسلم بها فقهاً وقضاءً، وإعمالاً لمبدأ الشرعية الجنائية أنه لا يجوز معاقبة الشخص عن الفعل أو الجرم الواحد أكثر من مرة، وبالقياس لمبدأ الشرعية الإدارية فإن شرعية الجزاء التأديبي تقوم على أساس مبدأ وحدة الجزاء أو عدم جواز المعاقبة على الفعل الواحد أكثر من مرة واحدة؛ حيث يعد مبدأ عدم جواز معاقبة المخطئ على ذات الفعل مرتين من المبادئ المقررة فقهاً وقضاءً، وفي المجالين الجنائي والتأديبي مبدأ عدم جواز معاقبة المخطئ على ذات الفعل مرتين (باز، 2015م، ص62)، وهو من المبادئ التي التزمت بها محاكم القضاء الإداري ومجلس الدولة منذ إنشائها، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية أيضاً بقضائها أنه: "لا تجوز معاقبة العامل عن الذنب الإداري الواحد مرتين، جزاءين أصليين ما لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، أو جزائين لم يقصد المشرع اعتبار أحدهما تبعياً للآخر، وهذا من البديهييات التي تقتضيها العدالة الطبيعية، قضت المحكمة الدستورية العليا بأن مبدأ عدم جواز معاقبة الشخص مرتين عن فعل واحد من المبادئ التي رددتها النظم القانونية على اختلافها، ويعتبر جزءاً من الحقوق الأساسية التي تقتضيها الاتفاقات الدولية لكل إنسان،

وكان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن خضوع الدولة للقانون محدد على ضوء مفهوم ديمقراطي مؤداه الأكمل تشريعاتها بالحقوق التي يعتبر التسليم بها في الدول الديمقراطية مفترضاً أولياً لقيام الدولة القانونية، وضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وكرامته وشخصيته المتكاملة ويندرج تحت طائفة من الحقوق وثيقة الصلة بالحرية الشخصية، ومنها عدم جواز معاقبة الشخص أكثر من مرة عن فعل واحد(الموسوعة الدستورية الشاملة، ج1، ص 128). ، ومن الأصول المسلمة في القوانين الجزائية" (أحمد سمير أبو شادي (1955-1965)، الجزء الثاني، ص 2088).

وتقتضي الاعتبارات المتعلقة بالعدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية، التي تقضي بعدم المعاقبة على الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة تناسبه، وأن مسؤولية مرتكبي هذا الخطأ، يجب أن تتحدد في نطاق خطأ؛ حيث تطمئن نفسه، إلا أنه لا يلحق به في المستقبل أي عقاب عن خطأ سبق ارتكابه وعوقب عليه، فضلاً عن أن عدم احترام هذا المبدأ، يمثل اعتداءً على نهائية الجزاءات التأديبية الموقعة من السلطة المختصة بتوقيعها وإخلالاً بما حازته من حجية(العبودي،1995، ص96) ، فإن الجريمة التأديبية تستوجب أن يكون الجزاء الموقع محددًا بحدود النصاب القانوني المقرر لها، فإن فرض عقوبتين على مخالفة واحدة، معناه أن يعاقب الموظف عن الجرم الواحد مرتين عن نفس المخالفة، وهذا الازدواج الجزائي هو أشد صور الانحراف، والذي يتمثل في عدم التناسب بين العقوبة والمخالفة(Racteau,1998 ,p39).

ويترتب على هذا المبدأ أن الجزاء التأديبي الذي يوقع أولاً يجب ما عداه، ما دام قد وقع على النحو القانوني ووفقاً للإجراءات المقررة(البنداري، 1998، ص50) ، وتطبيقاً لذلك قضي بأنه: "إذا وقع جزاء على الموظف عن فعل ارتكبه فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء عليه، عن السلوك ذاته ما دام هو عين الجريمة التأديبية"(حكم المحكمة الإدارية،1957، 686).

وإذا كانت هذه هي القاعدة فإن هناك استثناء بالنسبة للحالات التي يقرر المشرع لها أكثر من عقوبة والجمع بين عقوبتين، مثل ما فعله المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 بنصه في المادة 80 منه على عقوبة خفض الأجر في حدود علاوة ثم على عقوبة الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة، ثم جمع بين العقوبتين في بند واحد فنص على الخفض إلى وظيفة الدرجة الأدنى مباشرة، مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية" (قانون العاملين المدنيين المصري، 1978، المادة 80).

كذلك من المقرر أن الشخص إذا ارتكب فعلاً يكون عدة جرائم ، أو جملة أفعال مرتبطة ببعضها البعض من أجل غرض واحد ، فإنه لا يعاقب تأديبياً عن كل فعل على حدة بعقوبة مستقلة ، بل يعاقب بعقوبة واحدة على الفعل المكون للجريمة الأشد" (ياقوت، 2009، ص622).

ويخضع مبدأ عدم جواز العقاب على الفعل الواحد مرتين لعدد من الضوابط والقيود يتمثل أهمها

في:

أولاً: أنه يجب أن نكون بصدد عين الأفعال التي عوقب الموظف من أجلها حتى ينطبق هذا المبدأ، فإذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع العقوبة، فإن الإدارة تستطيع أن تستعمل سلطتها التأديبية قبلها(الطماوى، 1995، ص264).

ثانياً: أنه يجوز توقيع أكثر من عقوبة على الجريمة المستمرة دون أن يعد ذلك تكراراً للعقوبة، فإذا ما ارتكب الشخص جريمة معينة وعوقب عليها، ثم استمر في ارتكابها بعد توقيع العقوبة عليه فإنه يعد مرتكباً لجريمة جديدة تالية للعقوبة الموقعة، وبالتالي يجوز العقاب عليها بعقوبة جديدة. وهذا المبدأ مقرر في المجالين التأديبي والجنائي(البنداري، 1998، ص52).

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "استمرار الموظف في إهماله أو إخلاله بواجبات وظيفته، على الرغم من توقيع جزاء عليه عن هذا الإهمال أو الإخلال في تاريخ سابق، فإن ذلك يشكل مخالفة تأديبية جديدة يجوز مجازاته عنها مرة أخرى دون التحدي بسبق توقيع الجزاء الأول التي كان هذا الجزاء عن إهماله في واجبات وظيفته حتى تاريخ سابق على ذلك، وهذا من البداهة التي لا تحتاج إلى تبيان، وهو الأصل المسلم كذلك بالنسبة للجرائم المستمرة في مجال القانون الجنائي، والقول بغير ذلك يُخل بالأوضاع ويعطل سير المرافق العامة ويشجع الموظفين على الاستمرار في الإخلال بواجبات ووظائفهم بحجة سبق توقيع جزاء حتى تاريخ معلوم" (حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، 1957، 686).

وهنا يجب التوضيح بأن العقاب بعقوبة جديدة يكون عن فعل ارتكب بعد توقيع العقوبة الأولى، وليس قبلها، فالمقرر أن الجزاء الأول أو السابق، يكون عن جميع الأفعال أو الحالة التي صدر من أجلها وحتى تاريخ صدوره(البنداري، 1998، ص53).

ثالثاً: أن بطلان الجزاء التأديبي لسبب أو عيب في الإجراءات وليس لسبب موضوعي(الموسوعة الإدارية، 2008، ج29، ص311)، لا يمنع من إعادة مساءلة العامل على الوجه الصحيح وتوقيع الجزاء القانوني عليه، دون أن يكون ذلك خروجاً على قاعدة عدم جواز العقاب على الفعل الواحد مرتين(باقوت، 2009، ص664)، ذلك أن حكم الإلغاء لم يصدر في هذه الحالة لأن الموظف بريء مما نسب إليه، أو أن ما ارتكبه لا يعد جريمة تأديبية، بل لعب شكلي لا يمس صلب الموضوع، وبالتالي فإن إعادة محاكمته لا علاقة لها بالمحاكمة القديمة أو بما انتهت إليه من براءة أو إدانة للمتهم، وبالتالي يجوز توقيع عقوبة أقسى من العقوبة التي كانت موقعة وفقاً للمحاكمة القديمة(الطماوى، 1995، ص266).

رابعاً: لا يعد تكراراً للعقوبة الجمع بين العقوبة الأصلية والعقوبة التبعية؛ فالعقوبة التبعية ليست عقوبة مستقلة بذاتها، وإنما هي عقوبة تابعة للعقوبة الأصلية تتبعها وتقوم معها، وهي تقع بقوة القانون دون الحاجة إلى النص عليها في القرار أو الحكم التأديبي.

خامساً: أن الممنوع وفقاً لقاعدة عدم تعدد الجزاءات عن ذات الفعل، هو عدم العقاب بالنسبة لذات الخطأ، وأن ذلك لا يمنع سلطة التأديب أن تضيف أموراً لا تعد في حد ذاتها جزاءات تأديبية إذا ما رأت أن مصلحة المرفق العام تقتضي ذلك، مثل أن تضيف في الأسباب الموجبة للعقاب ما تراه من

ملاحظات عن الأسباب التي أدت بالموظف إلى ارتكابه الجريمة التأديبية وطريقة تفاديها لاحقاً حتى لا يتكرر الخطأ، مثل اقتراح نقل العامل من وظيفته إلى وظيفة أخرى (ياقوت، 2009، ص334)، أو ألا يعهد إليه بعمل معين إذا ما ثبت أن الظروف المحيطة بهذا النوع من العمل هي التي تدفعه إلى الخطأ وتهيئ له أسباب ارتكابه (الطماوي، 1995، ص 266)، وتطبيقاً لذلك فقد قضي بأنه: "إذا جوزي العامل بعقوبة خفض الوظيفة أو المرتب مع إنذاره بالفصل من الخدمة، فإن " الإنذار" في هذه الحالة لم يقصد به الجزاء، ومن ثم يأخذ حكمه: إذ لا يستساغ أن يكون قد قصد بهذه العبارة توقيع عقوبة الفصل من الخدمة، والمقصود بهذه العبارة هو مجرد معناها اللغوي، وهو التحذير من مغبة العودة لمثل هذه الجريمة مستقبلاً وبناء عليه لا يكون ثمة تعدد في الجزاءات التأديبية" (حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن، 1978، رقم 477).

المطلب الثاني

الجهة المختصة بنظر العقوبات الوظيفية المقنعة

النظام القضائي هو الذي يتولى مهمة تحديد الاختصاص الولائي أو النوعي أو القيمي لكل محكمة من المحاكم، وعلى وجه الخصوص في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج، أي تأخذ بضرورة وجود جهتين قضائيتين، أولهما: القضاء العادي، وهو الذي يسند إليه مهمة النظر في المنازعات القائمة بين الأفراد العاديين، أما الجهة الثانية، فهي جهة القضاء الإداري، وهي التي يسند إليها مهمة النظر في المنازعات الإدارية (الجعيفري، 2012، ص360)، وعلى ذلك نتحدث عن الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في العراق (فرع أول)، ومصر (فرع ثان)، وذلك على النحو التالي: أولاً - الجهة المختصة بنظر العقوبات الوظيفية المقنعة في العراق:

تسند المنازعات المتعلقة بالشؤون الانضباطية للموظفين في العراق إلى اختصاص مجلس الانضباط العام، وذلك منذ إنشائه في المرة الأولى بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم (41) لسنة 1929م وما تلاه من تعديلات متعددة، إلا أنه ما زال هو الجهة التي تنظر في المنازعات المتعلقة بالموظفين وانضباطهم؛ حيث تكون اختصاصات المجلس محددة على سبيل الحصر بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم 106 لسنة 1989م، وذلك في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم (14) لسنة 1991م المعدل، ومن ثم يمكن التمييز في مجال اختصاص هذا المجلس بين فئتين من الاختصاصات، الفئة الأولى اختصاصاته في مجال انضباط موظفي الدولة؛ حيث منح قانون ضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991م، للمجلس صلاحية النظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية المتضمنة العقوبات الانضباطية الصادرة بحق الموظفين، وقد كانت رقابة المجلس على قرارات العقوبات الانضباطية في البداية محددة ببعض العقوبات، ولكن بعد

صدر قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة رقم (25) لسنة 2008م، أصبحت الرقابة شاملة لكل العقوبات الانضباطية الواردة في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، على أن تكون القرارات التي أصدرها المجلس في هذا الشأن باتة ونهائية، أما الفئة الثانية وهي الاختصاصات في مجال حقوق الموظفين، وهي الاختصاصات المستمدة من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960م النافذ، فقد نصت المادة (59) منه على أن مجلس الانضباط العام هو المختص دون غيره بسماع الدعاوي التي يقيمها الموظف على الحكومة والذي يدعي بحقوق نشأت من قانون الخدمة المدنية، أو بموجب قانون الخدمة المدنية السابق أو أي نظام صدر بموجبها، ولا تسمع الدعاوي التي تقام بعد ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر المعترض عليه إذا كان داخل القطر وبعد ستين يوماً إذا كان خارجه، ومن خلال هذا النص، فإن مجلس الانضباط العام يختص بكل ما للموظف من حقوق، سواء كانت هذه الحقوق متعلقة براتبه أو مخصصاته، أو كانت متعلقة بتزقيته أو أقدميته، أو كانت سلبية كالاستغناء عنه أو نقله أو غير ذلك، ومن الملاحظ أن قرارات المجلس في هذا المجال ليست نهائية، وإنما يجوز الطعن عليها أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها (نصر الدين سعدي خليل، 2009، ص429).

ثانياً - الجهة المختصة بنظر العقوبات الوظيفية المقنعة في مصر: من الأمور المستقر عليها في مصر أن يسند الاختصاص بنظر الدعوى التأديبية، إلى المحاكم التأديبية، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة (15) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م، وذلك في إطار الحدود التي يضعها المشرع المصري، ومن المؤكد أن ما أراده المشرع من هذا الاختصاص، هو من حيث الأصل مرتبط فقط بالعقوبات التأديبية الصريحة المنصوص عليها في القانون، وأجاز المشرع للسلطات التأديبية توقيعها على الموظفين، أما فيما يختص بالجزاء الوظيفية المقنعة، فإن ثمة اختلاف بشأنها بين الفقهاء، كما اختلفوا في شأن الجهة القضائية المختصة بنظر هذه العقوبات، حيث ذهب البعض إلى القول بأن المحكمة المختصة بنظر هذه العقوبات، هي ذات المحكمة المختصة بنظر العقوبات الصريحة؛ حيث إن العبرة بأصل التصرف وجوهره كجزاء تأديبي مقنع، ومن ثم فهي المحاكم التأديبية وليست المحاكم المختصة بظاهر الإجراء أو التصرف، ومن أمثلتها قرارات النقل أو الندب أو الإعارة أو غيرها من القرارات، والتي تختص بها هي محاكم القضاء الإداري أو المحاكم العادية، فيما يتعلق بالعاملين بالقطاع العام، وقد اعتمد القائلون بهذا الرأي على حكم صادر من المحكمة الإدارية العليا، تبنت المحكمة فيه هذا الرأي (عطوة، 1998، ص184).

بينما ذهب اتجاه آخر إلى عكس ذلك، وذلك بعدم اختصاص المحاكم التأديبية بنظر القرارات التي تتضمن جزاءات مقنعة، والتي تأتي في صورة النقل أو غير ذلك من الإجراءات الإدارية، على أن تكون محاكم القضاء الإداري أو المحاكم العادية هي المختصة بنظر الدعاوي المرفوعة من موظفي القطاع العام، وهي كذلك صاحبة الاختصاص الأصلي في نظر هذا النوع من القرارات، وقد أيد هذا الاتجاه بقضاء جديد ولاحق للمحكمة الإدارية العليا يختلف عن السابق، والذي حددت في اختصاص

المحاكم التأديبية فقط، وفق ما بينه المشرع بصريح نص القانون، ومن ثم يكون الاختصاص بنظر الطعون على قرارات النقل أو النذب أو غيرها، من الجزاءات المقنعة لمحاكم القضاء الإداري (الجعيفري، 2012، ص361).

أو المحاكم، وعلى ذلك فإن هذه القرارات هي في حقيقتها قرارات إدارية شابها عيب الانحراف في استعمال السلطة، كما أن فكرة العقوبات التأديبية المقنعة، ما هي إلا انعكاس لصورة غير موفقة عن عيب الانحراف واستخدام السلطة، وبالتالي يؤدي مصطلح العقوبات المقنعة إلى جعل المحاكم التأديبية هي صاحبة الولاية العامة في عموم شؤون الموظفين، وليس فقط مسائل التقديم، والاتجاه الثاني يتمثل في عدم الأخذ به فيما يترتب عليه من آثار؛ حيث يؤدي إلى تراكم القضايا في أروقة المحاكم التأديبية وانحسارها عن الجهة القضائية المختصة بها أصلاً، وهي المحاكم العادية ومحاكم القضاء الإداري، وذلك لمجرد الإدعاء بوجود جزاء مقنع، وهو من شأنه أن يؤدي إلى إرهاب كاهل المحاكم التأديبية، وإبعادها عن اختصاصها الأصيل، الذي حدده المشرع من العقوبات التأديبية الصريحة والمحددة بموجب القانون (محارب، 2004م، ص195).

وعلى ما تقدم فإنه يمكننا أن نحدد الجهة القضائية المختصة بنظر القرارات المتضمنة لعقوبات مقنعة في العراق إلى مجلس الانضباط العام، فليس هناك أي جهة أخرى يمكن أن تنازع هذا الاختصاص، كما حدث في مصر، وذلك على أساس من القول بأن هذا المجلس هو الجهة الوحيدة التي تنظر في منازعات الموظفين، ولكن الإشكالية التي يمكن أن تبحث، هو هل تدخل هذه القرارات من الفئة الأولى من الاختصاص أم من الفئة الثانية، والتي تم بيانها، ويمكن القول بأن الأصل في القرارات التي تحمل عقوبات مقنعة، أنها قرارات إدارية تتضمن إساءة استعمال السلطة، كالنقل أو النذب أو غيرها من القرارات، في هذه الحالة تدخل هذه القرارات في نطاق الفئة الثانية من اختصاصات المجلس، شريطة ألا تكون مرتبطة بعقوبات انضباطية صريحة صدرت؛ حيث يمكن أن تخضع هذه الفئة من اختصاصات المجلس عند رقابته لقرار العقوبة الصريحة (الجعيفري، 2012، ص362).

الخاتمة

انتهينا من هذه الدراسة الموجزة المعنونة، بالجزاءات التأديبية المقنعة للموظف العام – دراسة مقارنة، ونخلص منها إلى أهم النتائج والتوصيات الآتية:
أولاً – النتائج:

(1) يقوم النظام التأديبي على مجموعة من القواعد العامة، تبدو واضحة في إطار العلاقة القائمة بين الموظف العام والمرفق أو جهة الإدارة التي يعمل بها، ومن أهم هذه القواعد العامة، وجود مخالفة تأديبية ناشئة عن إخلال الموظف العام بالتزاماته تجاه المرفق الذي يعمل به.

(2) أن النظام التأديبي يحمي الوظيفة العامة من العبث بها من جانب الموظف العام، دون أن يؤثر في ما توفره النظم القانونية الأخرى من حماية، كالنظام الجنائي عندما يحمى الحقوق العامة، والنظام المدني عندما يحمى الحقوق الفردية.

(3) أن النظام التأديبي وإن كان هدفه مصلحة المرفق العام، وضمان حسن سيره بانتظام واضطراب، إلا أنه يبقى في جوهره نظام عقابي، يقوم على السلطة، فمن الثابت أن للدولة حق الإشراف والتوجيه لبلوغ هدف المجتمع، وهو: حماية المصالح الاجتماعية، وتوفير الرفاهية والرخاء لأفراد الشعب، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف فإن الدولة تتخذ ما تراه مناسباً من إجراءات لتحقيقه، ويعد القانون الجنائي أحد وسائل الدولة في الدفاع عن المجتمع ضد أي إخلال بهذا الهدف.

(4) أنه خلافاً لما سارت عليه تشريعات الوظيفة العامة في فرنسا ومصر، دأب المشرع العراقي على تعريف الموظف في تشريعات الوظيفة العامة وقوانين انضباط الموظفين والتشريعات الأخرى التي تنظم شؤون فئات معينة من الموظفين.

(5) أن العقوبة المقنعة: هي إجراء مؤلم تتخذه الإدارة ضد الموظف دون توجيه تهمة معينة له، وقد عرفتها المحكمة الإدارية العليا بقولها: "لا يلزم لكي يعتبر القرار إداري أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة، وإلا لكان جزاء تأديبياً صريحاً، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف، ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فاتحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر

(6) أن الجزاء التأديبي المقنعة له عدة خصائص تميزه عن غيره من الجزاءات العقابية الأخرى.

ثانياً – التوصيات:

(1) يوصي الباحث: بضرورة النظر مجدداً في القوانين التي تنظم الوظائف العامة، بما يتلائم مع تطورات الأوضاع الحالية في العراق.

(2) يوصي الباحث: بضرورة تحذير الجهات الإدارية من مغبة الإفراط في الجزاءات المقنعة، لما لها من آثار سلبية كبيرة على الموظف وأسرته.

(3) يوصي الباحث: بوضع عقاب صارم لمن يتعسف مع الموظف العام، ويكثر من فرض العقوبات المقنعة عليه بحق وبغير حق.

(4) يوصي الباحث بضرورة أن تقتصر الجهة الإدارية على توقيع العقوبات المنصوص عليها فقط في القانون.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً - المراجع العربية:

- أبادي، القاموس المحيط الفيروز. (1419). مجد الدين محمد بن يعقوب، ط6، مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة، بيروت - لبنان.
- ابن منظور، أبو الفضل جمال. (2008). لسان العرب، دار المعارف، القاهرة - مصر.
- باز، بشير علي. (2015) الجزءات التأديبية المقنعة للموظف العام - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية - مصر.
- زهرة، عبد الوهاب محمود. (1981). التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية - مصر.
- شباب توما منصور. (القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، جامعة بغداد - العراق.
- شريف، يوسف حلمي خاطر. (2015). مبادئ القانون الإداري "الوظيفة العامة - القرار الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر.
- شريف، يوسف حلمي خاطر. (2007). وسائل النشاط الإداري للدولة (الموظف العام - القرار الإداري)، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر.
- عبد العظيم، عبد السلام عبد الحميد. (1998). القانون الإداري، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر.
- عبد العظيم، عبد السلام عبد الحميد. (2000). تأديب الموظف العام في مصر، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- عزيزة، الشريف. (1988). النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر.
- عفيفي، مصطفى. (1986). فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة - مصر.
- غازي، فيصل مهدي. (2001). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991م، مطبعة العزة، بغداد - العراق.
- فهمي، إسماعيل عزت. (1980). سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة - مصر.
- قطب، مصطفى. (2000). معجم مصطلحات أصول الفقه، تقديم: محمد رواس قلججي، ط1، دار الفكر المعاصر، بيروت - لبنان، دار الفكر، دمشق - سوريا.
- البنداري، عبد الوهاب. (1998). العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ونزوي القدرات الخاصة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة - مصر.
- الشيخلي، عبد القادر. (1983). النظام القانوني للجزاء التأديبي. دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان - الأردن.
- السامرائي، كامل. (1967). قوانين الخدمة والملاك والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبها، ط5، مطبعة الإرشاد، بغداد - العراق.
- الطماوي، سليمان. (1995) القضاء الإداري "قضاء التأديب - دراسة مقارنة، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة - مصر.

- الطماي ، سليمان محمد. (1973). مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر.
- الحو، ماجد راغب. (1980) القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، منشورات ذات السلاسل، الكويت.
- العبودي ، محسن. (1995) . مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفاعلية والضمان – دراسة في الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر.
- العنوم ، منصور إبراهيم . (1984). المسئولية التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، مطبعة الشرق، عمان - الأردن.
- محمد ، مختار عثمان. (1973) . الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة – مصر.
- ياقوت، محمد ماجد. (2009) . شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية - مصر.

➤ ثانياً – المراجع الأجنبية:

- André de(1979) lauauler: drait administratif édition .
- Andre paysant .(1993). le regine disciplinaire de personnel de l'enseignement superieur –A.J.D.A-Mai.
- Aubin, Emmanvel(2005). Droit de la Fonction publique 2,ene edition gualine éditeeure. Paris .
- Aubin, Emmenvel.(2004) Drait De Fanction Publique 2,Enedition gualine editeure. Paris.
- Chapus.(1999) drait administrative général tome 2-édition.
- Claud leclerq.(1999) drait constitutionnel et institutions politiques 2 edition .
- Francais, Deleparee .(2009).nl'alabaration du drait disciplinaire de la fanction puplique paris.
- Hostion, Rene et helin Jean.(1999). "l'elabaration du dra disciplinaire de la fanction publique thèse Paris.
- Jean paul Negrin .(2003).l`elaboration du droit disciplinaire ete le faction publique.
- leon Dugiut .(1995).Traité de droir constutional 3 éd.
- Louis Fougere .(1996).la fanction publique (etudes et chaix de texes comments) .
- Marcel Waline.(1953). Traité élémentaire de Droit adminis – tratif, Paris.
- Pacteau.(1991). contentieux administratif I edition pars.
- R.Vouin.(1947). Justice criminelle et autonomie du droit penal, Dalloz, Chronique, ,18 Delogu: La loi pénale et son application.
- Racteau (B) .(1998). le droit administrait francas, traisieme edition reuue et mis a jour

سزای تهمیکاریی شاراوه بۆ فهرمانبهرانی گشتی

پوخته:

پیشهی گشتی بهوه جیا دهگریتهوه که گرنگیهکی یهکجار زوری ههیه و فهرمانبهری گشتیش لهو پله بهرزه کهمتر نیه، بویه پیویسته بهیوهندی فهرمانبهر لهگهڵ دهولتهت ریک بخریت بهینی بنچینه و ریسای یاسایی بۆ نهوهی بتوانیت بهجیگهیانندی نهکهکهی به شیوهیهکی باش دهستهبهر بکات و ههروهها بهرزهوهندی گشتی بهدهست بهینیت، لهسهرهتای دامهزاندنی فهرمانبهری گشتی و دیاریکردنی مهرج و چۆنیهتی دامهزاندنهکهی لهیری نهو رینگایانهی که نهکهکهی پی جیبهجی دهکات بهشیوهیهک که زمانی بهریوهبردنیکی باشی دامهزراوه گشتیهکان بکات لهلایهکهوه، ههروهها لهلایهکی ترهوه پیویسته فهرمانبهر زهمانهتی پیویستی ههینیت بهرامبهر نهو ریشوینانهی بهرامبهری دهگریتهبهر، کۆتایی پیهینانی نهکهکهی به کۆتایی هاتنی بهیوهندییهکهی لهگهڵ دهولتهت. پینشیلکردنی نهکهکه پیشهیهکان لهلایهن فهرمانبهرهوه لهوانه پینشیلکردنی بهریوهبردنی خزمهتگوزارییه گشتیهکان به شیوهیهکی بهردهوام که نهههش نامانجه گشتیهکان و ریسای بنچینهیهکانی یاسا کارگرییهکان دهوینیت. بویه پرۆزهی کارگیری له یاسا بهراوردکارییهکان پابهنده به دانانی سزای دیاریکراو بهسهر فهرمانبهری گشتی که نهکهکه پیشهیهکانی پینشیل دهکات.

سیستهمی سزایی چهند روکنیکی ههیه، لهوانه تاوانی سزایی یان تهمیکاریی، سزای تهمیکاریی و دهسهلاتی تهمیکاریی، دهگریت نامانج له لی پینچینهوهی فهرمانبهر لهکاتی پینشیلکردنی نهکهکهی بۆ پاراستن و بهردهوامی بهریوهبردنی خزمهتگوزارییه گشتیهکان بپت بۆ دهولتهت. لیرهدا بهیوهندییهک ههیه له نیوان تهمی کردنی فهرمانبهری گشتی و نهجامدانی تاوانی سزایی. نهگهر نهههش بپتههوی نهجامدانی ههر تاوانیک نهوه بهرپرسیاریهتی یاسایی دهکهوینته نهستوی، جا نهو بهرپرسیاریهتیه مهدهنی یان تاوانی یان تهمیکاریی بپت.

تاوانی تهمیکاریی ههموو نهوانه دهگریتهوه که فهمانبهر نهجامیان دهکات و دهک پینشیلکردنی نهکهکه پیشهیهکانی یان لادان له یاسا و رینماییه کارگرییهکان، بۆ نهههش دهسهلاتی تهمیکاریی ماف بهخوی بهدهکات به دانانی سزا، بهین لهبهرچاو گرتنی ریکاره دهستهبهرییهکان که دانراوه بۆ بهرزهوهندی فهرمانبهری گشتی، بویه پیویسته نهکه و مافهکانی فهرمانبهری گشتی رابگهیهنهینت.

دهزگای کارگیری به یهکیک له گهورهترین دهزگای دهولتهت دادهنریت لهبهر نهوهی ژمارهیهکی زور فهرمانبهر کاردهکهن له ههلسوراندنی کاروبارهکانی دهولتهت، که نهههش بهدر نیه له پینشیلکاری دهسهلاته کارگرییهکان، بویه پیویسته لهمبهر بۆ نهو پینشیلکارییهکانه دابنریت، پیویسته لایهکی کارگیری ریز له نهکه و مافهکانی فهرمانبهری گشتی بپت بۆ نهوهی سیستهمی تهمیکاریی نهپته

كارهسات بؤ فهرانبهري گشتي لهبهر نهوهي ههنديك ريكارى كارگيري كارىگهري لهسهري بينگهري
ياسايي فهرانبهري گشتي , نهوانهش ناسراون به سزا ساراوهكان كه بابهتي ليكولينهويه.

بويه سيستهمي تهميكارىي كومهنيك ريساي گشتي جييهجي دهكات, كه روون و ناشكران له
چوارچيوه پهبوهندي نيوان فهرانبهري گشتي و دهزگا يان لايهني كارگيري كه كارى پندهكات
لهري نهوهي كه پبيدهوتريت دهسهلاتي تهميكارى. كه دهسهلاتيكيه تايبهته به دهسهلاته
سهروكايهتبهكان و نهنجومهنهكاني تهميكارىي يان دادگا تهميكارىبهكان, نهو ريوشوينانه دهست
پندهكات لهسهرهتاي پيشيلكارى خستهپال فهرانبهري گشتي. دهست پندهكات به جولاندي داوايهكي
تهميكارىي ذري فهرانبهري, ههروهه كوتايي ديت به دهركردني حوكميكي به سزايهكي تهميكارىي كه
بهسهريدا جييهجي دهكرنت.

له كوتاييدا سيستهمي دادگهريي بهرپرسه له چورو بههاو تايبهتمهندي دادپرسين بؤ ههر دادگايهك له
دادگان, بهتايبهتي لهو ولاتانهي كه سيستهمي دادگهري دوواني پهيرهو دهكهن, واتا نامادهبووني
دوولايهني دادگهريي به پنيوست دهزانيت, يهكهميان: دادگهريي ناسايي كه نههميان نهركي
چاوخشاندي دهخريته پال له ناكوكي نيوان كهساني ناسايي, بهلام دووهميان, لايهني دادگهري
كارگيرييه, كه نهركي چاوخشاندي به ناكوكيه كارگيرييهكان.

Disguised Disciplinary Sanctions For A Public Official

Ahmed Smail Ali

Public Law, Faculty of Law, Saggese University, Beirut, Republic of Lebanon

ahmadsmail183@gmail.com

Keywords: *Penalty, Sanctions, Disciplinary, Job responsibility*

Abstract

The public job is very important, and the public employee is not less than this high degree of prestige, and therefore his relationship with the state must be

organized according to legal foundations and rules so as to ensure him a good performance and achieve the public interest of the community, from the beginning of the appointment of the public employee and the conditions and method of this appointment Through the ways the employee performs his work duties, in a manner that guarantees the proper management of its public facilities on the one hand, and the employee has the necessary guarantees regarding what may be taken against him on the other hand, and ends with the termination of his job relationship with the state, and the breach of the public employee's job duties would Breach of moral The general state systematically and continuously, which represents the general objectives and basic norms of administrative law; so keen administrative legislator in the comparison of legislation on the order of certain sanctions signed by the public employee, who upset her duties.

The disciplinary system has several elements, namely, the disciplinary or disciplinary crime, the disciplinary penalty and the disciplinary authority, and the goal is to hold the employee accountable if he breaches his job duties in maintaining the functioning of the state's public facility, and not to tamper with what is inconsistent with that, and then there is a link between disciplining the public employee And between committing a disciplinary crime, if the commission of any crime entails the fulfillment of his legal responsibility, whether this responsibility is civil, criminal, or disciplinary.

A disciplinary crime is everything that an employee commits and that would violate job duties or violate administrative laws and regulations, as the disciplinary authority gave itself the right to inflict a penalty, without taking into account the procedural and substantive guarantees established for the benefit of the public employee, and then it was necessary to articulate rights and duties Public employee.

The administrative apparatus is one of the largest state agencies, due to the presence of a large number of employees working in the running of state facilities, which is not without the excesses of the administrative authorities, so it was necessary to address these abuses - the necessity of the administrative authority's commitment to respect the rights of the public employee, so that the system does not transform Tunable to a painful whip of the public employee, as some administrative measures may be taken that will affect the legal position of the public employee, which is known as the codified penalties under discussion.

Consequently, the disciplinary system is based on a set of general rules, which appear clear in the context of the relationship between the public employee and the facility or the administration in which he works, through the so-called disciplinary authority, which is the authority that the presidential authorities, disciplinary boards or disciplinary courts begin and these procedures begin From the start of assigning the violation works to the public employee, through moving the disciplinary lawsuit against the employee, and ending with the issuance of the disciplinary ruling, it is executed.

Finally, the judicial system is the one that undertakes the task of determining the state, qualitative, or value jurisdiction of each court, particularly in the countries that adopt the dual judicial system, that is, it takes the necessity of having two judicial bodies, the first of which is the ordinary judiciary, and it is the one who is assigned the task of examining disputes. The list between ordinary individuals and the second is the administrative judiciary, which is assigned to it the task of examining administrative disputes.