



Revoking the disciplinary penalties imposed on the public employee

In Iraq

Dr. Naktal Ibraheem Abdrahman

Assit. Prof.

College of Law – University of Mosul

ARTICLE INFORMATION

Received: 31 Mar.,2024

Accepted: 6 May, 2024

Available online: 1 NOV, 2024

PP :191-214

© THIS IS AN OPEN ACCESS ARTICLE
UNDER THE CC BY LICENSE

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



Corresponding author:

**Dr. Naktal Ibraheem
Abdrahman**

College of Law – University of
Mosul

Email:

[Naktal ALtaee329@gmail.com](mailto:NaktalALtaee329@gmail.com)

Abstract

It is known that the administration cannot work without the expressed human will.

Accordingly, legislation has paid great attention to the public employee and his legal situation.

Perhaps, the public employee's most important concern in this regard is the guarantees that are connected to disciplinary punishments.

Iraqi legislator is distinguished in this regard by providing a set of methods through which the employee can avoid the disciplinary punishments and their consequences.

Iraqi legislator has adopted a system of thanks and appreciation that eliminates or reduces the effects of some disciplinary punishments, in addition to canceling the disciplinary punishment after passing a particular period of time, or what was called annulment, or as called by some legal systems 'erasure.

Although Iraqi legislator was successful in determining these methods, his position towards them was imperfect.

Thus, the present research is devoted to addressing the features of this deficiency by organizing the methods of administrative cancellation of disciplinary punishments due to time.

Keywords: Disciplinary punishment, Public employee, Functional error, Disciplinary violation.



إبطال العقوبات الانضباطية المفروضة على الموظف العام في العراق



الدكتور نكتل ابراهيم عبدالرحمن
أستاذ مساعد
كلية الحقوق - جامعة الموصل

المستخلص

من المعروف أن الإدارة لا تستطيع أن تعمل من دون الإرادة الأدمية المعبرة عنها، منذ ذلك فقد أولت التشريعات اهتمامها البالغ بالموظف العام وأوضاعه القانونية ولعل أهم ما يشغل بال الموظف العام في هذا الشأن هي الضمانات التي ترتبط بالعقوبات الانضباطية ، وقد تميز المشرع العراقي بهذا الشأن بأن وفر جملة من الطرق يستطيع من خلالها الموظف التخلص من العقوبات الانضباطية وأثارها، فقد تبني المشرع العراقي نظام الشكر والتقدير الذي يزيل اثار بعض العقوبات الانضباطية أو يخففها، فضلاً عن إلغاء العقوبة الانضباطية بعد مضي مدة معينة أو ما كان يطلق عليه بالإبطال، والذي تسمية بعض النظم القانونية الاخرى بالمحو، وان كان المشرع العراقي موقفاً بتقريره هذه الوسائل إلا أن موقفه حيالها قد انتابه القصور؛ الامر الذي دعانا إلى أن نخصص بحثنا هذا لتناول ملامح هذا القصور عبر تنظيمه لوسيلة الإلغاء الإداري للعقوبة الانضباطية بعد مضي مدة معينة.

الكلمات المفتاحية: (العقوبة الانضباطية – المخالفة الانضباطية – الموظف العام – ابطال العقوبة)

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية
KJHS

مجلة علمية، نصف سنوية
مفتوحة الوصول، محكمة

تاريخ تسلم البحث: ٢٠٢٤/٣/٣١

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٤/٥/٦

تاريخ النشر: ٢٠٢٤/١١/١

المجلد: (٧)

العدد: (١٢) لسنة ٢٠٢٤م

جامعة الكتاب – كركوك – العراق



تحتفظ (TANRA) بحقوق الطبع والنشر للمقالات المنشورة، والتي يتم إصدارها بموجب ترخيص

ل (Creative Commons Attribution) (CC-BY-4.0) الذي يتيح الاستخدام، والتوزيع والاستنساخ غير المقيد وتوزيع للمقالة في أي وسيط نقل، بشرط اقتباس العمل الأصلي بشكل صحيح

" إبطال العقوبات الانضباطية المفروضة على الموظف العام في العراق "

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية

<https://doi.org/>

P-ISSN:1609-591X

E-ISSN: (3005-8643)-X

kjhs@uoalkitab.edu.iq

المحتويات

- المبحث الأول : مفهوم الموظف العام والمخالفة والعقوبة الانضباطية.
المطلب الأول : مفهوم الموظف العام في التشريع والقضاء والفقهاء العراقيين.
الفرع الأول : التعريف اللغوي والاصطلاحي للموظف العام.
الفرع الثاني : مفهوم الموظف العام في الفقه والقضاء العراقيين.
المطلب الثاني : مفهوم المخالفة والعقوبة الانضباطية.
الفرع الأول : المخالفة الانضباطية.
الفرع الثاني : العقوبة الانضباطية.
المبحث الثاني : التعريف بإبطال العقوبات الانضباطية.
المطلب الأول : تعريف الإبطال في القانون العراقي.
الفرع الأول : الإبطال في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغى.
الفرع الثاني : الإبطال في قانون موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى.
الفرع الثالث : الإبطال في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ.
المطلب الثاني : التطور التشريعي للإبطال والحكمة منه وتميزه عما يشتهر به.
الفرع الأول : التطور التشريعي لإبطال العقوبة الانضباطية .
الفرع الثاني : الحكمة من نظام إبطال العقوبات الانضباطية.
الفرع الثالث : تمييز إبطال العقوبة الانضباطية عما يشتهر بها
المبحث الثالث : أحكام إبطال العقوبة الانضباطية.
المطلب الأول : محل وشروط إبطال العقوبات الانضباطية في القانون العراقي .
الفرع الأول : محل ابطال العقوبة الانضباطية.
الفرع الثاني : شروط ابطال العقوبة الانضباطية.
المطلب الثاني : إجراءات إبطال العقوبة الانضباطية وأثارها
الفرع الأول : إجراءات إبطال العقوبة الانضباطية.
الفرع الثاني : أثار إبطال العقوبات الانضباطية.

المقدمة

أولاً : التعريف بالبحث: تحتل الوظيفة العامة في وقتنا هذا مكانة مهمة ويعد الموظف العام هو المحرك لها كونه الشخص الطبيعي الذي يديرها , لذا يحظى بمكانة قانونية مميزة , فقد مُنح من الحقوق والامتيازات الوظيفية ما يُمكنه من القيام بدوره الوظيفي في مقابل مجموعة من الواجبات التي يجب عليه القيام بها وإلا تعرض للعقوبة الانضباطية التي نص عليها المُشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ومن جهة أخرى أدرك المُشرع بوطأة هذه العقوبات على الموظف العام , لما تتركه من أثر في نفس الموظف مما يؤثر سلباً على الوظيفة العامة ولكي لا تبقى العقوبة على الموظف العام فإن المُشرع وضع شروطاً إذا ما توافرت فإنها تؤدي إلى إبطال العقوبة ويعود أمر إقرار هذه الشروط في بعض الحالات إلى الإدارة من خلال إبطال ما يترتب عليها و زوال آثارها بالنسبة للمستقبل.

ثانياً: أهمية البحث: تظهر أهميته من خلال الوصول إلى تنظيم قانوني لإلغاء العقوبة الانضباطية بعد مُضي فترة معينة من شأنه أن يعزز من فاعلية هذه الوسيلة واستفادة الموظف منها بما يحقق غايات المُشرع في التوفيق بين مصلحة الموظف ومقتضيات النظام الانضباطية، كما يبين أن قانون انضباط الموظفين في أي دولة لا يتضمن الجانب العقابي فحسب، إنما يتضمن الثواب كذلك، وتبصير الموظف من مغبة مخالفة القانون، فإذا لم ينفذ ذلك كان العقاب هو الجزاء الرادع، وبالمقابل هناك نظام ألا وهو إبطال العقوبة وبشروطه.

ثالثاً: مشكلة البحث: اعترى التنظيم القانوني لسلطة الإدارة في ابطال العقوبات الانضباطية جملة من الإشكاليات يسعى البحث لتقديم حلول لها وهي، هل كان المُشرع العراقي موفقاً بإبدال مصطلح الإبطال بمصطلح الإلغاء؟ وما مدى نجاح المُشرع العراقي بتحديد السلطة المختصة بالإلغاء عندما حصرها بالوزير؟ وما مدى نجاح المُشرع العراقي في بيان شروط الإلغاء؟

رابعاً: منهجية البحث: اعتمدنا في دراستنا على المنهج التحليلي من خلال عرض النصوص القانونية المختلفة والآراء الفقهية المتباينة حول الموضوع وتحليلها للوصول الى مقاصد المُشرع التي يهدف إليها من خلال تشريعه لهذا النظام الإداري ألا وهو إبطال العقوبة وكذلك المنهج التاريخي بتتبع التشريعات المتعاقبة في العراق.

خامساً: نطاق البحث: تنصب الدراسة على إنهاء العقوبة الانضباطية نتيجة لمرور مدة زمنية معينة وتحقق بعض الشروط وفقاً لما يقرره النظام القانوني.

سادساً: هيكلية البحث: في ضوء ما تقدم تناولنا (إبطال العقوبة الانضباطية المفروضة على الموظف العام في العراق) من خلال تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث، حيث يتضمن المبحث الأول : مفهوم الموظف العام والمخالفة والعقوبة الانضباطية مقسم إلى مطلبين الأول يتضمن مفهوم الموظف العام في التشريع والقضاء والفقه العراقي والمطلب الثاني يتضمن مفهوم المخالفة والعقوبة الانضباطية.

وتناولنا في المبحث الثاني التطور التشريعي للإبطال والحكمة منه وتميزه عما يشته به، والذي يحتوي على مطلبين الأول يتضمن التطور التشريعي للإبطال والحكمة منه أما الثاني فيحتوي تمييز إبطال العقوبة الانضباطية عما يشته بها.

أما المبحث الثالث والأخير فيتضمن أحكام إبطال العقوبة الانضباطية والذي ينقسم الى مطلبين كذلك الأول يتضمن محل وشروط إبطال العقوبات الانضباطية في القانون العراقي، أما الثاني فيتضمن إجراءات إبطال العقوبة الانضباطية في القانون العراقي.

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام والمخالفة والعقوبة الانضباطية

الموظف العام هو حجر الأساس في الدولة فهو كالعمود الفقري في جسد الإنسان فبدونه لا تقوم الدولة وباستقامته تستقيم , لذا فإنه من المهم تحديد مفهومه , فالدولة تمارس أعمالها وسلطاتها عن طريق الأشخاص الطبيعيين, وهم من يطلق عليهم اصطلاح الموظفين فهم أداة الدولة في تقديم الخدمة العامة للمواطنين, وهم أدواتها في تطوير وتنمية جهازها الإداري, فإذا كان الموظف مجداً يكافأ على جده واجتهاده بالترقيات وغير ذلك من الحوافز المادية والمعنوية فإنه من الضروري بالمقابل أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة وذلك لحرص الإدارة على تأمين انتظام سير المرافق العامة , و في الوقت نفسه يجب أن لا تبقى العقوبة سيف مسلط على رقبة الموظف العام الى الأبد وإنما هناك شروط تؤدي الى انقضائها.

عليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول مفهوم الموظف العام في التشريع والقضاء والفقهاء العراقي وفي المطلب الثاني مفهوم المخالفة والعقوبة الانضباطية.

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام في التشريع والقضاء والفقهاء العراقي

سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول التعريف اللغوي والاصطلاحي للموظف العام وفي الثاني القضائي والفقهي, وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي

للموظف العام معنى لغوي يحدد المقصود بالموظف لغةً ومعنى اصطلاحى لذا سنبين ذلك على النحو الآتي:
أولاً: **التعريف اللغوي:** الموظف في اللغة: مشتق من فعل وظّف و(الوظيفة) ما يقدر للإنسان من طعام ورزق^(١). والتوظيف تعيين الوظيفة، والموافقة والمؤازرة والملازمة للشئ، فالموظف هو المآزر والملازم للشئ ومصاحبه، والتوظيف: تعيين الوظيفة, وهي ما يُقدر للإنسان من عمل، أو رزق، أو طعام. والجمع وظائف, وتأتي بمعنى العهد، والمنصب والخدمة المعينة^(٢).

ثانياً: **التعريف الاصطلاحي:** في العراق درج المُشرع على إيراد تعريف للموظف العام في قوانين الخدمة المدنية وقوانين انضباط موظفي الدولة , فقد عرفه في قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ في المادة الثانية منه على " كل شخص عهد إليه وظيفة دائمة داخله في ملاك الدولة الخاص بالموظفين"^(٣). كما عرفه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في (م١ف٣) حيث نصت على أن الموظف هو " كل شخص عهدت له وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة

(١) الإمام محمد بن أبي بكر الرازي, مختار الصحاح, دار المعاجم, مكتبة لبنان, بيروت, ١٩٨٩, ص ٦٤٢.

(٢) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي, القاموس المحيط, رتبه ووثقه: خليل مأمون شيجا, ط١, دار المعارف, بيروت, ٢٠٠٥, ص ١٤٠٧.

(٣) د. عثمان غيلان العبودي, النظام التأديبي لموظفي الدولة, ط١, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠٠٩, ص ١٠.

بوزارة^(٤). وبالتعريف نفسه أخذ التعديل الخامس لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ٢٠٠٨^(٥).

الفرع الثاني

مفهوم الموظف العام في الفقه القضاء العراقي

للقضاء الإداري دور مهم في إرساء قواعد القانون الإداري عامة ومدلول الموظف العام خاصة، وكذلك للفقه دوره في وضع تعريف للموظف بحسب اجتهاد كل فقيه، عليه سنبيين التعريف القضائي والفقه في العراق، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: التعريف القضائي: قدم القضاء العراقي تعريفاً للموظف العام، بصدد عمل ديوان التدوين القانوني^(٦) سابقاً بصدد هذا الشأن، فقد بين بالفتوى المرقمة ٩٦ في ١٩٥٩/٥/٦ مفهوم واسع للموظف العام فكلمة موظف في أي قانون جاءت شاملة دون التقيد بأي بالتسمية أو الصفة، الذي عرفت به^(٧) بنفس اتجاه القرار الاخير افتى مجلس شوري الدولة بموجب الفتوى المرقمة (١٢) في ٢٠٠٨/١/٢٩ بأنه "تطبيق على الموظفين المؤقتين الأحكام القانونية المطبقة على الموظفين في الدوائر التي يعملون فيها"^(٨).

ثانياً: التعريف الفقهي: على الرغم من قيام المشرع العراقي بتعريف الموظف العام إلا أن ذلك لم يمنع الفقه من العمل على تقديم تعريف للموظف العام حيث ذهب الفقه العراقي إلى تحديد مدلول الموظف العام فقد عرفه البعض بأنه: "كل شخص عهد إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام"^(٩). وكذلك بأنه "والشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة والقطاع العام"^(١٠). وعرف البعض بأنه: "كل فرد

(٤) المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤ لسنة ١٩٩١ النافذ.

(٥) د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١، ص ٥.

(٦) انشئ ديوان التدوين القانوني بموجب القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣ ليكون مستشاراً قانونياً للحكومة في مجال التقنين وابداء الرأي فيما يعرض عليه من مسائل، وظل الامر كذلك حتى صدور قانون مجلس شوري الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ الذي نص في المادة ٣٢ منه على الغاء قانون ديوان التدوين القانوني. ولمزيد من التفاصيل حول موضوع ديوان التدوين ومجلس شوري الدولة يراجع الاستاذ علي سعيد عمران، القضاء الاداري، دروس في القضاء الاداري العراقي والمقارن، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٨٠.

(٧) فتوى رقم (٩٦) في ١٩٥٩/٥/٦ منشوره في مجلة ديوان التدوين القانوني العدد ٢ س ١، ص ١٤١. اشار لها، د عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، ب ط، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص ١٥٠.

(٨) فتوى مجلس شوري الدولة المرقمة ٢٠٠٨/١٢ في ٢٠٠٨/١/٢٩ منشورة في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، اصدار جمهورية العراق وزارة العدل مجلس شوري الدولة، ص ٥٦.

(٩) د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة، مجلة العلوم القانونية، المجلد الأول، العدد الأول، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٩، ص ١١٧.

(١٠) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٦، ص ١٠٥.

يخدم بصفة دائمة في مرفق عام تديره الدولة" (١١). والبعض الآخر عرفه بأنه " كل شخص يساهم بعمل في خدمة اشخاص القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخلية في ملاك المرفق" (١٢). مما تقدم نعرف الموظف العام بأنه: "كل شخص يصدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة في عمل دائم في إحدى المرافق العامة التي تديرها الدولة".

نرى من خلال العرض أعلاه أن المشرع العراقي في قوانين الوظيفة العامة وقوانين الانضباط حرص على تحديد مفهوم الموظف العام بتقديم تحديد قانوني له اما الفقه في العراق- فالملاحظ بصدده – إنه وعلى الرغم من قيام المشرع بتقديم تعريف لمفهوم الموظف العام إلا أن هذا الفقه حرص هو الآخر على تعريف الموظف والملاحظ من خلال تتبعنا لتلك التعريفات انها لم تتعد عن تعريف المشرع، ومن جانبه أيضا حاول القضاء الإداري في العراق ان يقدم تحديداً لهذا المفهوم الا انه هو الاخر- شأنه في ذلك شأن الفقه الإداري - لم يستطع أن يبتعد عن النصوص القانونية التي نظم بها المشرع هذا المفهوم.

المطلب الثاني

مفهوم المخالفة والعقوبة الانضباطية

قسمنا هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول المخالفة الانضباطية والثاني العقوبة الانضباطية وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

المخالفة الانضباطية

من أجل إيضاح مفهوم المخالفة الانضباطية فلا بد أن نشير إلى تعريفها وأركانها وطبيعتها وذلك سيكون في تعريف المخالفة الانضباطية أولاً وأركانها ثانياً.

أولاً: مفهوم المخالفة الانضباطية

من أجل إيضاح مفهوم المخالفة الانضباطية وتحديدها اقتضى البحث أولاً في تعريفاتها من الناحية التشريعية والقضائية، والفقهية، ولاسيما أن هناك مصطلحات وتسميات عديدة استخدمت للدلالة على تلك الأفعال التي يمكن أن يرتكبها الموظف ويحاسب عليها انضباطياً، إذ يستخدم مصطلح (الذنب الإداري) (١٣).

(١١) د عبد القادر الشخيلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٣ ، ص ١٤٥ ، وعقب الاستاذ علي خليل ابراهيم على هذا التعريف في مؤلفه جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي – دراسة مقارنة – دون عدد طبعة ، دار واسط ، لندن ، ١٩٨٥ ، ص ٧٧ بالقول : " ان هذا التعريف منتقد من حيث عدم ايضاحه للشروط او العناصر التي اتفق الفقه على وجوب توافرها في تعريف الموظف العام، اضافة الى انه يجعل من كل من يخدم لدى الدولة موظفا عاما وهذا امر يناقض النصوص التشريعية واحكام القضاء الاداري ومجلس الانضباط العام اذ ان من يعملون لدى الدولة قد يكونون موظفين يخضعون لقانون الوظيفة العامة ونظامها التأديبي او يكونون عمالا يخضعون لقانون العمل ونظامه التأديبي المخصوص " .

(١٢) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، الطبعة الرابعة ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٩٤ .

(١٣) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري الكتاب الثالث ، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ، ١٩٨٧ ، ص ١٤ .

١- **التشريع:** في العراق لم يضع المشرع تعريف للمخالفة الانضباطية إذ لم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩، كذلك قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ مثل هذا التعريف، وإنما أورد كل منهما أهم واجبات الموظف والإشارة إلى الأمور التي عليه أن يتجنبها^(١٤)، وقد ذهب المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ على النهج نفسه فلم يعرف المخالفة الانضباطية فقد اقتصر دوره على بيان واجبات الموظف، وأكد على انه إذا خالف الموظف واجبات وظيفته يعاقب بموجب هذا القانون إلا أن عدم النص على محذور معين أو فعل محرم في القانون لا يعني أن ذلك الفعل لا يمكن أن يكون جريمة، إذ إن كل إخلال من جانب الموظف بفعل أو بامتناع يمكن للإدارة أن تعده مخالفة انضباطية^(١٥).

فالجرائم الانضباطية بخلاف الجرائم الجنائية ليست محددة على سبيل الحصر فلا وجود لمبدأ الشرعية بل يترك ذلك لتقدير السلطة الانضباطية المختصة، و أن البعض يشبه الجريمة الانضباطية بالجرائم التعزيرية في الشريعة الإسلامية^(١٦).

نرى أن هذا الرأي غير صحيح ذلك أن جرائم التعزير هي جرائم غير محددة سلفاً وكذلك العقوبات المترتبة عليها ليست محددة، في حين نلاحظ أن الجرائم الانضباطية وإن كانت غير محددة إلا أن العقوبات الانضباطية المترتبة عليها تكون محددة سلفاً.

٢- **الفقه:** فقد عرفها البعض بأنها: "إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً"^(١٧). و عرفها البعض بأنها "تكييف قانوني لظاهرة إهمال الموظف وتقصيره في إداء واجباته أثناء الخدمة أو بسببها"^(١٨).

٣- **القضاء:** مجلس الإنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين لاحقاً) ذهب في القرار ذي العدد ٧٣/١٦١ في ١٩٧٣/٧/٢١ بأن إخلال الموظف بواجبه وابتعاده عن المصلحة العامة وعدم التزامه بالتعليمات وتقصيره بواجباته تكون سبب لمعاقبته انضباطياً^(١٩).

من كل ما تقدم يمكننا أن نضع التعريف الآتي للمخالفة الانضباطية "هي فعل أو امتناع من جانب الموظف يمكن أن تتخذة الإدارة سبباً لفرض عقوبة انضباطية عليه بموجب القانون".

ثانياً: أركان المخالفة الانضباطية: المخالفة الانضباطية حالها حال بقية الجرائم لها أركانها فكما أن للجريمة الجنائية أركاناً لا تقوم الا بها، كذلك الحال بالنسبة للمخالفة الانضباطية لها أركان لا تقوم إلا بوجودها، وتقوم على ثلاثة أركان هي (ركن الصفة، و ركن الخطأ، وإرادة آثمة).

(١٤) المواد (٧-٨-١١-١٢-١٩-٣٣) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦.

(١٥) المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(١٦) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط٧، دار الفكر العربي، ١٩٦٥، ص ٧٧٠.

(١٧) خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام في العراق، أطروحة دكتوراه جامعة الموصل، ٢٠٠١، ص ٨-١٣.

(١٨) د. عبد القادر الشخيلي، القانون التأديبي وعلاقة بالقانونين الإداري والجنائي، دراسة مقارنة، دار الفرقان للنشر، ١٩٨٣، ص ٩٤.

(١٩) (الجريمة والعقوبة الانضباطية، بحث منشور على الموقع الالكتروني <http://iraqgroup.banouta.net> تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١٢/١٢.

- ١- **ركن الصفة:** إن المخالفة الانضباطية لا تقع إلا من موظف، فهي دائماً عبارة عن خطأ يقع من موظف أثناء قيامه بأعمال وظيفته أو بسببها فلا تمتد المسؤولية الانضباطية إلى التصرفات التي بدرت عن الشخص قبل اكتسابه هذه الصفة (٢٠).
- ٢- **الركن المادي:** هو مظهر التصرف الخارجي، ويتمثل السلوك الإيجابي بالقيام بعمل محظور على الموظف أو القيام بعمل سلبي بالامتناع عن عمل أو واجب مفروض عليه، أما مجرد تفكير الموظف في ارتكاب جريمة فلا عقاب عليه ما دام لم يخرج للعلن إذ إن القانون لا يعاقب على مجرد التفكير أو النوايا، وأما الشروع في ارتكاب جريمة انضباطية - وهو البدء بتنفيذ فعل بقصد ارتكاب جريمة إذا أوقف أو خاب أثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها - فإنه يمثل جريمة انضباطية، وهذا ويجب أن يكون الركن المادي للجريمة الانضباطية محددًا، وله وجود ظاهر ملموس (٢١).
- ٣- **الركن المعنوي:** يعني صدور الفعل عن الموظف بقصد، أي اتجاه إرادته إلى ارتكاب فعل خاطئ فإذا ما اتجه قصد الموظف من فعله إلى تحقيق النتيجة سمي هذا الخطأ بالخطأ العمدي وإذا اتجهت إرادته إلى الفعل دون النتيجة سُمي بالخطأ غير العمدي، وفيما يتعلق بهذا الركن فإن ثمة خلافاً فقهيًا إذ أنكر جانب من الفقه وجود ركن آخر إلى جانب الركن المادي، في حين يذهب جانب آخر من الفقه، على ضرورة توافر الركن المعنوي، بمعنى ضرورة توافر إرادة آثمة لدى الموظف لمعاقبته انضباطياً، سواء أكانت هذه الإرادة عن عمد أو عن إهمال وتقصير، بسبب قوة قاهرة كحالة الحرب أو بسبب مرض أو إكراه مادي أو معنوي، وأمر تحريري من الرئيس الإداري رغم تنبيهه كتابة بالمخالفة، فهنا لا تقوم الجريمة الانضباطية أما إذا أثرت الظروف في إرادة مرتكب الجريمة الانضباطية دون أن تعد تلك الإرادة، كما في حالة زيادة عبء العمل عن طاقة الموظف المعتاد، فإن ذلك لا يؤدي إلى نفي مسؤولية الموظف وإنما من شأنه فقط تخفيف العقوبة (٢٢).

(٢٠) علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، دار الواسط للدراسات ونشر، ١٩٨٥، ص ٧٤.

(٢١) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المعارف للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٠٦.

(٢٢) خالد محمد مصطفى المولى، مصدر سابق، ص ١٤-٢٠.

الفرع الثاني العقوبة الانضباطية

سوف نحدد في هذا الفرع العقوبة الانضباطية من خلال تعريفها وبيان أساسها القانوني
أولاً: تعريف العقوبة الانضباطية: لم تتضمن التشريعات الوظيفية تعريفاً للعقوبة الانضباطية^(٢٣). وان عدم
تعريف العقوبة الانضباطية من قبل التشريعات لم يمنعها من النص على عقوبات انضباطية وردت محددة
حصراً، وقد اخذ المشرع العراقي بذات الاتجاه الذي أخذت به اغلب التشريعات^(٢٤).

عندما ذكر العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر في قوانين انضباط موظفي الدولة التي تعاقبت منذ
تأسيس الدولة العراقية الى وقتنا الحالي^(٢٥). مما دفع الفقه لتعريف العقوبة الانضباطية، وقد قدمت تعريفات
عديدة جاءت مختلفة في ألفاظها ومتفقة في معانيها فقد عرفها الفقه العراقي بأنها " الإجراء التأديبي الذي
بواسطته تستطيع السلطة الإدارية حمل الموظفين على أداء واجباتهم بصورة سليمة ومرضية " ^(٢٦). وكذلك
عرفت بأنها "جزاء للإخلال بالواجبات الوظيفية... توقع على مرتكبي الجرائم الانضباطية وهي محددة على
سبيل الحصر... " ^(٢٧).

ثانياً: الأساس القانوني للعقوبة الانضباطية: لقد قدمت أسس عديدة للعقوبة الانضباطية فمن الفقهاء من فسر
أساسها القانوني بالعقد، في حين فسر آخرون أساسها بالنظرية التنظيمية وسنتناول توضيحها بحسب
الآتي :-

١- النظرية العقدية :- إن النظرية العقدية هي التي يكون مصدرها التاريخي في فلسفة العقد الاجتماعي ، وان
أنصارها (جيلنيل ولاباند) وأساسها العقد المبرم بين الطرفين الدولة والموظف، ويكون الطرفان في هذه
الحالة متساويين وان للدولة ممارسة السلطات الانضباطية عندما يكون الطرف الآخر وهو الموظف قد
أخل بالتزاماته^(٢٨). فبعض أنصارها يرى أن العقد هو عقد مدني واخرون قالوا بأنه عقد خدمة مدنية أو
عقد القانون العام^(٢٩).

٢- النظرية التنظيمية :- لعدم صلاحية النظرية العقدية بسبب كثرة الانتقادات فقد اتجه قسم من الفقهاء الى
اعتماد النظرية التنظيمية كأساس للعقوبة الانضباطية^(٣٠). التي تفسر علاقة الموظف بالدولة على انها

(٢٣) د. عادل الطبطبائي ، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص٣٨٨، د. عثمان غيلان العبودي
: النظام التأديبي لموظفي الدولة، ط٢، ٢٠٠٧، ص٤٧، د. عثمان غيلان العبودي : شرح أحكام قانون انضباط موظفي
الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، ط١، ٢٠١٠، ص١٧١.

(٢٤) مثال على ذلك فرنسا و مصر، د. محمد جودت الملط : المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة،
١٩٦٧، ص١.

(٢٥) المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغى ، المادة (٦) من قانون انضباط موظفي الدولة
رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى ، المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ.

(٢٦) د. شاب توما منصور ، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، ١٩٧٩، بغداد، ص٣٦٧.

(٢٧) انظر د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري، من منشورات جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص١١٦.

(٢٨) د. مصطفى عفيفي و د. بدرية جاسر صالح، السلطة التأديبية بين الفعالية والضمان، القاهرة، ١٩٨١، ص٢٨.

(٢٩) د. محمد جودت الملط، مصدر سابق، ص٢٩٩ - ص٣٠١.

(٣٠) د. محمد حامد الجمل ، الموظف العام فقهاً وقضاءً، ج١، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ص١١٠٣.

علاقة تنظيمية وهذا يمكنها من فرض سلطتها الانضباطية المستمدة من المركز التنظيمي للموظف الذي يفرض على الجميع احترام القوانين والأنظمة^(٣١).

ثالثاً : أنواع العقوبات الانضباطية: المُشرع العراقي قد حدد هذه العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر وقد نصت المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وهي:-

١- **عقوبة لفت النظر:** - عقوبة لفت النظر هي أولى هذه العقوبات وأخفها أثراً وتكون من خلال إشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبتها وتقوم الإدارة بتوجيهه من أجل تقويم سلوكه الوظيفي لكي لا يقوم بارتكاب مخالفة في المرة القادمة وهذه العقوبة (لفت النظر) عندما تفرض على الموظف فان لها آثاراً وهذه الآثار هي تأجيل الترفيع أو الترقية مدة ثلاثة أشهر^(٣٢).

٢ - **عقوبة الإنذار:** - إشعار الموظف بشكل تحريري بالمخالفة ويتم اللجوء إليها في بعض المخالفات الانضباطية والتي تكون أكثر جسامة من المخالفات المعاقب عليها بعقوبة لفت النظر، أن هذه العقوبة لم تكن مستحدثة في ظل قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ذي الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ بل كانت موجودة في ظل قانوني الانضباط الملغيين لسنتي ١٩٢٩ و١٩٣٦ باعتبارها أولى العقوبات الانضباطية، أما أثر عقوبة الإنذار فيترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر لم يحدد القانون عدد الإنذارات التي يجوز فرضها على الموظف عندما يقوم الموظف بتكرار المخالفة^(٣٣).

٣ - **عقوبة قطع الراتب:** - تكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لفترة لا تتجاوز عشرة أيام وتكون من خلال إشعار الموظف تحريراً بذكر المخالفة، أما آثارها فانها تؤدي الى تأخير الترفيع أو الزيادة (العلاوة) ويكون على وفق الترتيب الآتي :- أ-خمس أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام ب- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب^(٣٤).

٤- **عقوبة التوبيخ:** - إشعار الموظف بشكل تحريري بالمخالفة مع الأسباب ويرتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة^(٣٥).

٥- **عقوبة إنقاص الراتب:** - قطع مبلغ راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز ١٠٪ لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين ويكون ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه، ومن آثار هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين^(٣٦).

٦ - **عقوبة تنزيل الدرجة:** - ففي هذه الحالة فإن عقوبة تنزيل الدرجة تفرض بأمر تحريري يشعر به الموظف بالفعل الذي اقترفه أو ارتكبه، وان تنزيل الدرجة يترتب عليها للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات تأخذ بنظام الدرجات المالية والترقية ينزّل راتب الموظف الى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل التنزيل بعد ٣ سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة ٢- اما

(٣١) د. مصطفى عفيفي و د. بدرية جاسر صالح، المصدر السابق، ص ٣١.

(٣٢) د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مصدر سابق، ص ٣٦- ص ٣٧.

(٣٣) د. غازي فيصل مهدي، المصدر نفسه، ص ٣٧.

(٣٤) المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ذي الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٣٥) المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ذي الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٣٦) المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ذي الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

الموظف الذي يأخذ بنظام الزيادة كل سنتين، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة ٣- اما الموظف الذي بنظام الزيادة السنوي، تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة (٣٧).

٧- عقوبة الفصل :- تنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض عقوبة الفصل لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ٣ سنوات، إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بأحدهما لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بأحدهما أ - التوبيخ ب - إنقاص الراتب ج - تنزيل الدرجة ٢ - فترة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه من المحكمة المختصة، وتعد مدة موقوفته من ضمن فترة الفصل، ما لم يحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف.

٨- عقوبة العزل :- يقطع علاقة الموظف بالوظيفة العامة وهي بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في الدولة دوائر الدولة والقطاع العام، ويكون بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية :- ١- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة ٢ - إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبا بصفته الرسمية ٣ - إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه وارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى. هذا وان عقوبة العزل لم تجد قبولا لها من بعض الفقهاء فبعضهم انتصر لها وبعضهم الآخر انتقدها لكونها عقوبة غير إنسانية لأنها تصدر الحق في العمل وتولي الوظائف العامة (٣٨).

المبحث الثاني : التعريف بإبطال العقوبات الانضباطية

يعد الإبطال النوع الثاني بعد السحب من الإجراءات الإدارية التي تقوم بها الإدارة لمواجهة موظفيها ولكي تتخلص من اثارها في المستقبل بعد استيفائهم للشروط القانونية ، فقد قال البعض أنه يمكن إدراج الإبطال تحت طائلة الطرق غير الاعتيادية لانقضاء العقوبات الانضباطية (٣٩)، أما البعض الآخر فقد قال على العكس من ذلك فقد جعل الإبطال تحت طائلة الطرق العادية لانقضاء العقوبات الانضباطية (٤٠).

ونرى أن الرأي الأول بجعل الإبطال من الطرق غير الاعتيادية هو أقرب الى الصواب لأنه من الإجراءات الإدارية غير العادية ، كونه يحتاج الى إجراءات معينة من قبل السلطة المختصة كالإجراءات المتخذة من قبل الوزير المختص أو اللجنة بهذا الخصوص أيا كان نوع اللجنة سواء كانت مشكلة من قبل الوزير أم مجلس الدولة أم المحكمة الإدارية العليا.

(٣٧) المصدر نفسه ، ص ٥١ .

(٣٨) د. منصور إبراهيم العنوم : المسؤولية التأديبية للموظف العام، ط١، عمان، مطبعة الشرق، ١٩٨٤، ص ٢٣٨.

(٣٩) د. مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص ٣٩٦.

(٤٠) د. عبد القادر الشخلي ، مصدر سابق، ص ٥٤٥.

أن الإبطال يختلف عن السحب من خلال إعتبار الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل فقط دون الماضي، فضلاً عن ضرورة مضي فترة زمنية على توقيعه، وثبوت استقامة الموظف خلال الفترات الزمنية على وجه اليقين^(٤١) فهذا النظام يهدف فتح صفحة جديدة للموظف في حياته الوظيفية^(٤٢).

عليه سنقسم هذا المبحث مطلبين الأول يتضمن التعريف بإبطال العقوبة الانضباطية والثاني بالتطور التشريعي له والحكمة منه و تمييزه عما يشابهه.

المطلب الأول

تعريف الإبطال في القانون العراقي

إن إبطال العقوبة في بعض القوانين يتم تلقائياً وبقوة القانون بعد مضي مدة معينة على فرضها ودون الحاجة الى تقديم طلب من الموظف المعاقب أو يتم بقرار إداري تصدره الجهة المختصة بناءً على طلب خاص من الموظف بعد التأكد من توافر الشروط القانونية^(٤٣)، ونلاحظ من تعريف الإبطال أن المشرع العراقي استخدم كلمة إبطال بدلاً من محو، وهذا الإبطال يعني المحو فيمكن لنا أن نعرف الإبطال بأنه "إزالة آثار العقوبة الانضباطية بعد مضي سنة واحدة على فرض العقوبة وقيام الموظف المعاقب بأعماله بصورة مميزة عن أقرانه وعدم معاقبته بأية عقوبة خلال المدة المحددة قانوناً وهي سنة واحدة"^(٤٤). وقد ورد المحو في القوانين الثلاثة الخاصة بموظفي الدولة التي صدرت في العراق في السنوات المنصرمة، وهي قوانين سنة ١٩٢٩ و١٩٣٦ و١٩٩١ عليه سندر ج النصوص الخاصة بالإبطال في تلك القوانين.

الفرع الأول

الابطال في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغى

حيث نص " للوزير بناءً على توصية رئيس الدائرة أن يأمر بإبطال عقوبة الإنذار أو الغرامة أو التوبيخ في سجل الموظف ممن خدموا على الأقل ثلاث سنوات بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا أثناء ذلك بأية عقوبة انضباطية أخرى وقاموا بأعمال بصورة أرضت رئيس الدائرة تمام الرضا على أن يمنح هذا الامتياز مرة واحدة في خدمة الموظف"^(٤٥).

الفرع الثاني

الابطال في قانون موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى

فنص على أن " للوزير أن يبطل أي عقوبة انضباطية فرضت من قبل اللجان أو المجلس العام على الموظف ممن خدموا على الأقل سنة واحدة بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا أثناء ذلك بأية عقوبة أخرى بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا أثناء ذلك بأية عقوبة أخرى وقاموا بأعمالهم بصورة مرضية"^(٤٦).

(٤١) د. مصطفى عفيفي، المصدر السابق، ص ٣٩٦.

(٤٢) د. عبد القادر الشخلي، المصدر السابق، ص ٥٦١.

(٤٣) د. غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة، مصدر سابق، ص ٩٢.

(٤٤) المادة ١٣ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٤٥) المادة ٩ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩.

(٤٦) المادة ١٤ من قانون موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦.

الفرع الثالث

الابطال في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ

فقد نص على " للوزير ان يبطل ايأ من العقوبات المفروضة على الموظف الوارد ذكرها في الفقرات (أولاً, ثانياً, ثالثاً, رابعاً) من المادة الثالثة عشر/ثالثاً- الفرع الاول من هذا القانون عند توافر الشروط الآتية: أ- مضي سنة واحدة على فرض العقوبة ب- قيامه بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه ج- عدم معاقبته بأية عقوبة خلال المدة المشار إليها في (أ) من هذه الفقرة. ثانياً يترتب على أقرار إبطال العقوبة إزالة أثارها إن لم تكن قد استنفذت ذلك. وأن الفقرة (ب) الواردة بالبند أولاً من المادة (١٣) منه (قيامه بصورة متميزة عن أقرانه) هذا الشرط مستحدث في قانون الانضباط النافذ في العراق فقانون الانضباط لسنتي ١٩٢٩ و١٩٣٦ الملغيان اشترطاً قيام الموظف بأعماله بصورة مرضية خلال المدة التي نصا عليها^(٤٧).

نرى بأن الإبطال الوارد بالتشريع العراقي بدل المحو غير دقيق, لوروده على تصرف باطل, في الوقت التي لا تعتبر العقوبة باطلة كونها إجراء قانوني صحيح إذا ما توافرت شروطها.

تبنى المشرع العراقي سياسة جديدة في نظام الإبطال وطبقها في نطاق ضيق وجعلها نوعاً واحداً من العقوبات وسماها العقوبات التأديبية في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١, وأن هذه السياسة الجديدة موجودة في قانون الخدمة الخارجية رقم ١٢٢ لسنة ١٩٧٦ على أن يكون للشكر الموجه للنتائج الآتية: أولاً, إذا وجه شكر للموظف فإنه يؤدي إلى إلغاء عقوبة التنبيه وإلغاء العقوبة وإزالة أثرهما في تأخير الترفيع. ثانياً إذا وجه كتاب شكر للموظف مرتين, تلغى عقوبة الإنذار المفروضة عليه ويزول أثرها من حيث تأخير الترفيع, ثالثاً- إذا وجه أكثر من شكرين للموظف المعاقب بإحدى العقوبات الانضباطية, تلغى العقوبة المفروضة بحقه وتزول أثارها^(٤٨).

نرى أنه حسناً فعل المشرع العراقي بتبني السياسة الجديدة بخصوص توجيه الشكر للموظف كونه يؤدي إلى إلغاء بعض العقوبات, حيث أن هذا القانون أستحدث نوعاً من التوازن بين العقاب والثواب.

جدير بالذكر أن المشرع العراقي كان موفقاً عندما أخذ بهذه الأثار لكتب الشكر والتقدير في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في المادة (٢/٢١) إذ بين القانون أن للموظف المعاقب بعقوبة لفت النظر تلغى عقوبته في حالة حصوله على شكر صادر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله, أما إذا حصل على تشكرين من الجهات المذكورة أعلاه فإن ذلك يكون سبباً لإلغاء عقوبة الإنذار المفروضة عليه, أما إذا عوقب بعقوبة أشد من الإنذار لكنه نال ثلاثة تشكرات من نفس الجهات فإن الأثر يتحول إلى إنقاص مدة تأخير ترفيعه شهراً واحداً لكل شكر وبعده أقصى لا يزيد على ثلاثة أشهر بالسنة^(٤٩).

نرى أن هذا اتجاه محمود يحسب للمشرع, لأن الموظف عندما يعلم بأن للشكر الذي يحصل عليه هذه الأثار, فإن ذلك يشكل لديه حافزاً للعمل بجد وكفاءة للحصول على الشكر والتخلص من العقوبة وتحسين سلوكه الوظيفي وكل ذلك ينعكس إيجاباً على الوظيفة العامة.

(٤٧) المادة ١٣ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٤٨) المادة ٥٨ من قانون الخدمة الخارجية رقم ١٢٢ لسنة ١٩٧٦.

(٤٩) المادة ٢/٢١ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

المطلب الثاني

التطور التشريعي لإبطال والحكمة منه وتمييزه عما يشته به

إن نظام إبطال العقوبة الانضباطية مر بعدة تغييرات وتعديلات قانونية , فقد صدر في العراق ثلاثة قوانين وهم (١٩٢٩-١٩٣٦-١٩٩١), كما ان هناك حكمة من فتح باب الإبطال تتجسد بإتاحة الفرصة امام الموظف للتخلص من الاثار المستقبلية للعقوبة وفتح صفحة جديدة مع الإدارة , والإبطال هو نظام مستقل لكن قد يشتهبه مع أنظمة إدارية أخرى مثل السحب أو الإلغاء أو رد الاعتبار, وهذا ما سنبينه في هذا المطلب.

الفرع الأول

التطور التشريعي لإبطال العقوبة الانضباطية

إن المشرع العراقي أصدر ثلاثة قوانين متعاقبة بخصوص انضباط موظفي الدولة هي :-

أولاً: قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ فقد اجاز "للوزير بناءً على توصية رئيس الدائرة أن يأمر بإبطال عقوبة الإنذار أو الغرامة أو التوبيخ في سجل الموظف ممن خدموا على الأقل ثلاث سنوات بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا أثناء ذلك بأية عقوبة انضباطية أخرى وقاموا بأعمال بصورة أرضت رئيس الدائرة تمام الرضا على أن يمنح هذا الامتياز مرة واحدة في خدمة الموظف"^(٥٠).

ثانياً : قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ فنص على أن " للوزير أن يبطل أي عقوبة انضباطية فرضت من قبل اللجان أو مجلس العام على الموظف ممن خدموا على الأقل سنة واحدة بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا أثناء ذلك بأية عقوبة أخرى بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا أثناء ذلك بأية عقوبة أخرى وقاموا بأعمالهم بصورة مرضية"^(٥١). من تحليل نص هذه المادة نرى أنه تم حذف عبارة تمام الرضا وحل محلها عبارة (وقاموا بأعمالهم بصورة مرضية ") وكذلك حذف عبارة (المرة الواحدة) في القانون المعدل.

ثالثاً : قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فقد نص على أنه " للوزير أن يبطل أياً من العقوبات المفروضة على الموظف الوارد ذكرها في الفقرات (أولاً , ثانياً , ثالثاً , رابعاً) من المادة الثامنة من هذا القانون عند توافر الشروط الآتية: أ- مضي سنة واحدة على فرض العقوبة ب- قيامه بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه ج- عدم معاقبته بأية عقوبة خلال المدة المشار إليها في البند (أ) من هذه الفقرة^(٥٢). ثانياً يترتب على أقرار إبطال العقوبة إزالة أثارها إن لم تكن قد استنفذت ذلك. وأن الفقرة (ب) الواردة بالبند أولاً من المادة (١٣) منه (قيامه بصورة متميزة عن أقرانه). اضاف المشرع العراقي في القانون النافذ شرط قيام الموظف بأعماله بصورة مميزة عن اقرانه , أي تطور نظام الإبطال في العراق مر بثلاث مراحل , ونرى أن المرحلة الثانية أي مرحلة قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ كانت أفضل لأنه تم تعديل الفقرة التي كانت تجيز إبطال العقوبة التأديبية مرة واحدة خلال مدة خدمة الموظف في ظل قيام القانون السابق له, وجعله غير محدد بمرة واحدة , وكذلك لوجود شرط قيام الموظف بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ , ونلاحظ عدم وجوده في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ , بل أشترط فقط قيام الموظفين بأعمال مرضية.

(٥٠) المادة ٩ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ .

(٥١) المادة ١٤ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ .

(٥٢) المادة ١٣ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

الفرع الثاني

الحكمة من نظام ابطال العقوبات الانضباطية

فتح باب الإبطال أمام الموظف لكي يتخلص من أثارها في المستقبل, ويبدأ مسيرته في الوظيفة بسيرة بيضاء ولا يدخر جهد للعودة اليها وهذا يحقق المصلحة العامة لكلا الطرفين, ويدفعه لتحسين سلوكه الوظيفي في المستقبل, فالهدف من العقوبة ليس الانتقام وإنماء الإصلاح^(٥٣). من جهة أخرى فإن بقاء العقوبة في ملف الموظف دون إبطال قد يؤثر على تقارير الكفاية, هذا فضلاً عن بقاء الجزاءات الموقعة على الموظف مودعة بملفه يلقي ظلاله على قابليته للترقية, فقد يؤثر بصورة أو بأخرى على مستقبل الموظف, كما ويؤدي بالموظف الى عدم التفكير بأخذ الثأر من الإدارة, عندما يجد بأنها ستقوم بإبطال العقوبة^(٥٤).

الفرع الثالث

تمييز إبطال العقوبة الانضباطية عما يشته به

إن الإبطال كنظام مستقل في القانون الإداري قد يشتهب مع بعض الأنظمة الإدارية الأخرى كالسحب والألغاء, كما أنه قد يشتهب مع أنظمة موجودة في قوانين أخرى كالقانون الجنائي مثلاً ونظام (رد العقوبة) على وجه التحديد لذا سنقوم بالتمييز بين الإبطال وبين هذه الأنظمة وفق الآتي:

أولاً: تمييز الإبطال عن السحب الإداري: عرف سحب القرار الإداري بأنه (قرار تصدره جهة الإدارة لإزالة قرار فردي غير مشروع بأثر رجعي)^(٥٥). فالأول إداري لتصحيح أخطائها التي وقعت بها عند قيامها بتوقيع الجزاءات الرئاسية بإزالة الآثار المترتبة على تلك الجزاءات بأثر رجعي, وبالجملة إزالة القرار الانضباطي المتعلقة بالماضي والمستقبل على حد سواء أي اعتبار القرار المسحوب كأن لم يكن أصلاً, ويتحد نطاق أعمال السحب وتترتب آثاره عليه وفقاً لعنصرين أساسيين, يتعلق أولهما بما أتجهت إليه نية الإدارة من وراء السحب فقد يكون السحب كاملاً وقد يكون جزئياً يقتصر على أثر معين من الآثار المترتبة على القرار المسحوب^(٥٦). ويتعلق ثانيهما بنوعية القرار المسحوب هل هو من قبيل القرارات المشروعة؟ تنظيمية أم فردية أم الباطلة أم المنعومة قانوناً^(٥٧). يتبين من التعريف السابق للسحب أن إزالة العقوبة تتم بوسيلة إدارية بحتة فلا تتدخل في عملية التصحيح أية سلطة خارجية عن الإدارة ذاتها كسلطة القضاء أو التشريع, كما أن السحب يترتب عليه إزالة القرار بأثر رجعي خلافاً للأصل العام المعمول به بالنسبة للقرارات الإدارية الذي يقضي بعدم سحبها متى صدرت صحيحة وتترتب آثارها^(٥٨). فالإدارة تجد نفسها مضطرة في كثير من الأحيان لممارسة سلطتها في السحب ليس فقط في نطاق القرارات الانضباطية الغير صحيحة وتمارسها أيضاً بصدد قرارات انضباطية صحيحة قانوناً إعمالاً لمبدأ الملاءمة في المجال الانضباطي وتغليظاً لمنطق التسامح المستمد من الاعتبارات العملية المحيطة بالوظيفة

(٥٣) د. حمدي امين عبد الهادي, إدارة شؤون الدولة أصولها وأساليبها, ط١, بغداد, ١٩٧٦, ص٢٣٣.

(٥٤) المستشار عبد الوهاب البنداري, مصدر سابق, ص٥٥٠-٥٥١.

(٥٥) د. ماهر صالح علاوي, القرار الإداري, كلية صدام للحقوق, بغداد, ١٩٩١, ص٢٣٥.

(٥٦) د. رمضان ناصر طه, محو العقوبات الانضباطية المفروضة على الموظف العام (دراسة مقارنة), دار شتات للنشر, مصر ٢٠١٥, ص١٠٧-١٠٨.

(٥٧) د. مصطفى عفيفي, مصدر سابق, ص٢٨٢-٢٨٣.

(٥٨) (قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية, رقم ٨٥٦ بتاريخ ٢٣/٦/١٩٥٦) س٢ ق ١/١١٦/٥٨, اشار اليه د. مصطفى عفيفي, المصدر نفسه, ص٣٨٢.

رغم صحة توقيع الجزاء وثبوت الخطأ^(٥٩). هنا يتبين لنا بأن هناك تمييزاً واضحاً بين إبطال الجزاء الانضباطي وسحب القرارات الموقعة للعقوبات الانضباطية ففي الإبطال يتم إزالة آثار العقوبة بالنسبة للمستقبل وليس له أثر رجعي، أما السحب فيترتب عليه إزالة كافة آثار القرار في الماضي والمستقبل، أي أن السحب له أثر رجعي، وكذلك هناك فرق من حيث الجهة التي لها سلطة السحب وسلطة الإبطال، فسلطة الإبطال تكون للوزير أو أي جهة أخرى يقوم المشرع بتحديدتها إذا ما توافرت شروط الإبطال أما سلطة السحب للقرارات الإدارية التي تفرض العقوبات الانضباطية هي ذات السلطة التي أصدرتها وليس الوزير حصراً^(٦٠).

ثانياً: تمييز الإبطال عن الإلغاء الإداري: تستطيع الإدارة أن تلغي قرار فرض العقوبة الانضباطية الموقعة على الموظف إذا ما تبين لها عدم مشروعيتها، ولكن ينبغي قبل ذلك أن تتأكد من استيفاء الشروط المطلوبة، وإلغاء القرار الإداري يكون للمستقبل فقط مع بقاء الآثار التي أنتجها في الماضي^(٦١). فقد عرفه البعض بأنه "إزالة بعض أو كل آثاره للمستقبل اعتباراً من تاريخ الإلغاء مع بقاء أثره في الماضي"^(٦٢). أن سلطة الإدارة في إلغاء أو سحب القرارات الإدارية ليست مطلقة، لأنه إذا كان بإمكانها أن تلجأ إلى الإلغاء أو السحب متى شاءت، فإن الفرد سيصبح محروماً من الاستقرار الضروري للحياة الاجتماعية من ناحية ومن ناحية أخرى لا يمكن بقاء الإدارة ملزمة بقرارها إلى ما لا نهاية إذ إن المصلحة العامة تقتضي إعادة النظر بصورة مستمرة في القرارات الإدارية لتكون منسجمة مع مقتضيات المستجدة^(٦٣).

بعد استعراضنا للتعريفات السابقة حول الإلغاء الإداري يتبين لنا بأن الإلغاء الإداري يتشابه مع الإبطال الإداري من حيث ترتب آثارهما بالنسبة للمستقبل والحاضر ودون أن تكون لهما أثر رجعي، أي بقاء آثارهما في الماضي سليمة، إلا أن الإبطال يحتاج إلى مضي مدة محددة قانوناً على فرض العقوبة الانضباطية، أما إلغاء القرارات الإدارية فيتم بدون هذه المدة أي أن الإدارة حرة في إلغاء قراراتها التي لم ترتب حقاً للغير متى نشاء.

المبحث الثالث

أحكام إبطال العقوبة الانضباطية

أخذ المشرع العراقي بنظام إبطال العقوبات التأديبية في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ و قانون الانضباط رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الذي عدل المشرع تسمية الإبطال بـ (الإلغاء) بموجب المادة (١/١٣) من قانون التعديل الأول رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨، وهذا ما سنبيّنه.

(٥٩) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ج ١، جامعة بغداد، ١٩٧٠، ص ٤١٠.

(٦٠) د. رمضان ناصر طه، مصدر السابق، ص ١٠٩-١١٠.

(٦١) د. بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، جامعة بغداد، ١٩٧٥، ص ٦٢.

(٦٢) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري ونشاط الإدارة، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص ١٩٢.

(٦٣) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤١٠.

المطلب الأول

محل وشروط إبطال العقوبات الانضباطية في القانون العراقي

نظام الإبطال لا يشمل كل العقوبات , وإمكان قبول طلب الإبطال لا بد من توافر شروطه , عليه سنتناول ذلك من خلال فرعين الأول نتناول فيه محل الإبطال والثاني شروطه.

الفرع الأول

محل إبطال العقوبة الانضباطية

محل الإبطال في القانون العراقي لا يختلف عنه في الدول الأخرى مثل فرنسا ومصر إلا ان هناك بعض الاختلافات بالنسبة لعدم شمول بعض العقوبات الانضباطية بنظام الإبطال في القانون العراقي، عدا عقوبتي الفصل والعزل , أي ان محل الإبطال في القانون العراقي هي عقوبات (لفت النظر , والإنذار , وقطع الراتب , والتوبيخ) عليه فإن العقوبات الأخرى المتبقية غير مشمولة بالإبطال^(٦٤).

نرى و(بحق) ما ذهب اليه الدكتور غازي فيصل مهدي " من الأفضل على المشرع العراقي أن ينص على شمول عقوبتي إنقاص الراتب وتنزيل الدرجة بنظام الإبطال حتى لو كان لذلك أثر معنوي، أسوء بفرنسا ومصر , فضلاً أن هاتين العقوبتين لا تؤديان الى انقطاع الرابطة الوظيفية وبالتالي لا يوجد سبب لعدم شمولهما بنظام الإبطال, أما عقوبتا الفصل والعزل فلا يشملهما نظام الإبطال لانه من المستحيل ان توفر شروطه بعد إنهاء الخدمة كما هو الحال في كل من التشريعات الفرنسية والمصرية .

الفرع الثاني

شروط ابطال العقوبة الانضباطية

للأبطال شرطان لإمكان قبوله الأول يتعلق بالمدد والثاني بثبوت حسن سيرة الموظف وسلوكه الوظيفي, إلا ان القانون العراقي رغم إقراره الشرطين المذكورين أضاف لها شرط عدم خضوع الموظف لأي عقوبة خلال سنة .

الشرط الأول: مضي سنة واحدة على فرض العقوبة: بمعنى يجب أن يكون قد مضى سنة واحدة على فرض العقوبة التي يراد ابطالها عن الموظف الذي عوقب بها نتيجة ارتكابه مخالفة انضباطية، ولكن السؤال المهم هل يشترط أن تكون المدة المذكورة في خدمة فعلية؟ الجواب هو عدم اشتراط ان يكون الموظف في خدمة فعلية^(٦٥) ويلاحظ على النص أنه لم يراعي جسامه العقوبة عند تحديد المدة الواجب انقضائها لإبطال العقوبة, حبذا لو أخذ المشرع بهذا التمايز فوضع مدداً مختلفة تتناسب مع جسامه العقوبة, كما إن مضي سنة واحدة لأبطال العقوبة هو سماح زمني معقول, في حين لو نظرنا الى القانون الملغي رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ فإنه كان يشترط مرور ثلاثة سنوات , كما أن القانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ وقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ لم يحدد

^{٦٤} (د. رمضان ناصر طه, مصدر سابق, ص ١٢٣.

^{٦٥} () هنالك فرق بين الخدمة الفعلية والخدمة الوظيفية فالخدمة الفعلية تعني حضور الموظف شخصياً في المكان المخصص للعمل وأدائه الواجبات المكلف بها خلال الأوقات المقررة، أما الخدمة الوظيفية فان مفهومها أوسع فهي تشمل الخدمة الفعلية زائداً حالات الانقطاع المشروع عن العمل والتي يتقاضى الموظف خلالها راتباً تاماً، د. غازي فيصل مهدي , النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ٨٤-٨٥.

عدد المرات للسماح القانوني للتمتع بهذا الحكم أي الإبطال في حين أجاز القانون رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي منح هذا الحق مرة واحدة طول خدمة الموظف^(٦٦).

نرى بأن المشرع العراقي حسناً فعل عندما لم يحدد عدد مرات السماح القانوني للتمتع بحكم الإبطال, وذلك لعدم شعور الموظفين باليأس في مسيرتهم الوظيفية الإدارية, حيث أن الموظف هو إنسان والإنسان معرض للخطأ, فإذا كان الإبطال لمرة واحدة في حياة الموظف فإنه يؤدي الى اليأس والخوف من أن يقع بالخطأ مرة ثانية مما ينعكس على عمله الوظيفي.

الشرط الثاني: قيامه بأعمال وظيفته بصورة تميزه عن زملائه في العمل: أن هذا شرط مستحدث في القانون النافذ, فقانون الانضباط لسنتي ١٩٢٩ و١٩٣٦ الملغيان, اشترط القانونيون قيام الموظف بأعماله بصورة مرضية خلال المدة التي نص عليها, وهذا أكثر دقة من الشرط الذي وضعت قانون الانضباط النافذ, لأننا بصدد إبطال العقوبة عن الموظف لا منحه ترفيحاً أو ترقية فيكفي في هذا المقام أن تكون خدمته مرضية من جميع الوجوه, أما هذا الشرط فقد كان أكثر تشديداً في القانون الملغي لسنة ١٩٢٩ بعبارة (أن يقوم الموظف خلال هذه المدة بأعماله بصورة أرضت رئيس الدائرة تمام الرضا) ما يجعل رئيس الدائرة مخولاً فيما أرضى به تماماً أم لا؟ أي أن المشرع العراقي حسناً فعل بحذف عبارة (تمام الرضا) وحل محلها عبارة (بصورة مرضية) أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع لعام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فقد أبقى على نظام الإبطال بذات الشروط المنصوص عليها في القانون الذي سبقه باستثناء الشرط المتعلق بالخدمة المرضية حيث أوجب القانون النافذ أن يقوم الموظف بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه^(٦٧).

الشرط الثالث: عدم معاقبة الموظف: بمعنى عدم خضوعه لاي عقوبة انضباطية خلال سنة فإذا عوقب الموظف خلال المدة المذكورة يبطل الشرط, ويبقى الاختصاص للوزير بسلطته التقديرية فلا مجال للطعن فيه, إلا إذا كان يحتمل عيب اساءة استعمال السلطة, وتجدر الإشارة الى ان إبطال العقوبة وفق أحكام المادة ١٣ من قانون الانضباط يمكن أن يتكرر أكثر من مرة خلال مدة خدمة الموظف, إذ لو أراد المشرع مثلاً أن يكون الإبطال لمرة واحدة خلال خدمة الموظف, لنص على ذلك صراحة^(٦٨), ان التنبيه وألفات النظر لا يعدان من الموانع القانونية التي تحول دون إبطال عقوبة الموظف الانضباطية طبقاً لأحكام المادة ١٤ من قانون الانضباط, مادامت خدمة الموظف مرضية بقناعة رئيس الدائرة وبقناعة الوزير المختص^(٦٩).

المطلب الثاني

إجراءات إبطال العقوبة الانضباطية وآثارها

لإبطال العقوبة الانضباطية المفروضة على الموظف لأبد ان تكون هناك مجموعة من الإجراءات التي تبين الية ابطالها, وكذلك الأثر المترتب على الإبطال وهذا ما سنبينه من خلال تقسيم هذا المطلب الى فرعين وذلك على النحو الآتي.

٦٦) د. غازي فيصل مهدي, مصدر سابق, ص ٦٩.

٦٧) د. رمضان ناصر طه, مصدر سابق, ص ١٥٠.

٦٨) المصدر نفسه, ص ١٥٠.

٦٩) قرار ديوان التدوين القانوني المرقم ١٤/١٩٨٤ في ٧/٥/١٩٨٤. المنشور لدى د. عبدالرسول الجصاني, فتاوى مجلس

شورى الدولة, بغداد, ١٩٨٧, ص ١٢٢.

الفرع الأول

إجراءات إبطال العقوبة الانضباطية

بالعودة الى موقف المشرع العراقي نلاحظ انه لم يشترط في إجراءات إبطال العقوبة الانضباطية تقديم طلب من قبل الموظف المعاقب الى الجهة المختصة في الإبطال فعند تحقيق شروطه في الموظف المعاقب فإن الوزير المختص يقوم بإبطال العقوبة دون طلب , مع ملاحظة ان الوزير غير ملزم بالإبطال , بمعنى انه اذا توافرت الشروط المطلوبة لإبطال العقوبة فانها غير متوقفة على طلب من الموظف, وللوزير سلطة تقديرية في إبطالها من عدمه.

الفرع الثاني

آثار ابطال العقوبات الانضباطية

لإبطال العقوبات الانضباطية في القانون العراقي آثار عديدة منها رفع أوراق العقوبة من ملفه الموظف وزوال أثر العقوبة الانضباطية بالنسبة للمستقبل وذلك على النحو الآتي:-

أولاً: رفع أوراق العقوبة الانضباطية من اضبارة الموظف: إن رفع أوراق العقوبة من ملفه الموظف هي من الضمانات التي تؤدي به الى العمل بجدية ونشاط وعدم الخوف من المستقبل, فيتولد لديه نتيجة ذلك شعور بالطمأنينة وعدم الإلتجاء الى ارتكاب مخالفة بأعمال وظيفته مستقبلاً , فقد نص قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في المادة (١٣/ف٢) على " يترتب على قرار إبطال العقوبة إزالة آثارها إن لم تكن قد أستنفذت ذلك " . أن رفع العقوبة الانضباطية من ملف خدمة الموظف في القانون العراقي يختلف عن بقية الدول مثل فرنسا أو مصر حيث يتم رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف على العكس من العراق الذي يبقي اوراق العقوبة في ملف خدمة الموظف ويشار الى الجزاء الذي أمحى في كل حالة ترفيع أو علاوة في حين يقتضي المنطق القانوني السليم رفع أوراقه من ملف خدمته وذلك لكي يبدأ حياته الوظيفية الجديدة بصفحة جديدة^(٧٠).

ثانياً: زوال أثر العقوبة الانضباطية بالنسبة للمستقبل: نص قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ فقد نص في المادة (١٣/ف٢) على " يترتب على قرار إبطال العقوبة إزالة آثارها إن لم تكن قد أستنفذت ذلك " . ومن النص المتقدم يتضح أن، آثار الإبطال تقتصر على المستقبل دون الماضي , حيث أن اشتراط القانون إستنفاد آثار العقوبة يقودنا الى أن الإبطال من الناحية العملية لا يمتد إلا الى الآثار التي يمكن أن، تمتد الى المستقبل , و لا يرجع للماضي^(٧١). ولكن قد يحصل احياناً أن تصدر عقوبة توبيخ مثلاً ثم تبطل قبل أن يحين موعد ترفيع الموظف , فهل يتاخر الترفيع أم أن هذه العقوبة لا تؤثر في الترفيع؟^(٧٢) لقد تنازع هذا الموضوع أكثر من رأي حيث أفتى ديوان التدوين القانوني بقراره المؤرخ في ٢٦/٣/٤٦ بأنه لا يترتب أي أثر على عقوبة التوبيخ المبطله وفق أحكام المادة (١٤) من قانون الانضباط في حين ذهب مجلس الخدمة (الملغي) الى تأجيل ترفيع الموظف المعاقب بالتوبيخ لمدة سنة واحدة من تاريخ اكمال المدة المشترطة للترفيع سواء أبطلت هذه العقوبة على وفق أحكام المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ أم لم تبطل^(٧٣).

ثالثاً: عدم رجعية أثر أبطال العقوبة الى الانضباطية الى الماضي : يترتب على إبطال العقوبة الانضباطية على وفق شروطها إزالة آثارها بالنسبة إلى المستقبل, أما الآثار في الماضي فهل يسري عليها الإبطال بأثر رجعي

^(٧٠) د. عبد القادر الشخيلي, النظام القانون للجزاء التأديبي, مصدر سابق, ص ٥٦٨.

^(٧١) مهدي حمدي الزهيري, مصدر سابق, ص ٨٢.

^(٧٢) د. رمضان ناصر طه, مصدر سابق, ص ١٨٨.

^(٧٣) مهدي حميد الزهيري, المصدر السابق, ص ٨٣.

؟ أم أنه يقتصر على المستقبل؟ فقد نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ في المادة ٢/١٣ على " يترتب على قرار إبطال العقوبة إزالة أثارها إن لم تكن قد أستنفذت ذلك " (٧٤).

وفي نهاية بحثنا الموسوم (إبطال العقوبات الانضباطية المفروضة على الموظف العام في العراق) بكل ابعاده وزواياه مبدئين بالتعريف ومنتهين بأثار ابطال العقوبة , متوسمين في ذلك المنهج التحليلي , فقد توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات.

أولاً: الاستنتاجات:

١. إن الموظف العام يخضع لمبدأ الثواب والعقاب فكما يثاب الموظف المجد والكفوء , فإن العقاب يكون مصير الموظف المهمل والمقصر , وهدف ذلك هو دوام سير المرفق العام بانتظام .
 ٢. إبطال العقوبة الانضباطية كما هو راجح في الفقه يعد من الإجراءات غير العادية , كونه يحتاج إلى إجراءات معينة من قبل جهات معينة وضمن شروط محددة.
 ٣. نظام الإبطال هو سلاح ذو حدين فهو من جهة يكون من باب تذكير الموظف المذنب بذنبه , ومن باب آخر يزيل عنه الإحباط ويفتح الباب أمامه في حياة وظيفية جديدة.
- ثانياً: التوصيات:

١. – لم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ نصاً يبين الحكم في حالة امتناع الإدارة عن إلغاء العقوبة الانضباطية التي نص القانون على إلغائها عند حصول الموظف على شكر أو شكرين فهذا الامتناع يعد قراراً إدارياً سلبياً , عليه ندعو المشرع أن ينظم ذلك.
٢. نقترح توسيع نطاق إلغاء العقوبة الانضباطية التي نصت عليها المادة (٢٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وجعلها تشمل عقوبتي إنقاص الراتب وتنزيل الدرجة.
٣. نقترح توسيع نطاق حصول الموظف على شكر ليس فقط من الوزير التابع له، وشموله بكتب الشكر التي يمكن أن يحصل عليها من باقي الوزارات، مثال ذلك تشكيل لجان مشتركة من عدة وزارات للقيام بمشروع معين

(٧٤) د.غازي فيصل مهدي, مصدر سابق, ص ٩٧.

المصادر

القران الكريم

أولاً: المعاجم

١. الإمام محمد بن أبي بكر الرازي, مختار الصحاح, دار المعاجم, مكتبة لبنان, بيروت, ١٩٨٩.
٢. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي, القاموس المحيط, رتبه ووثقه: خليل مأمون شـيـحـا, ط١, دار المعارف, بيروت, ٢٠٠٥.

ثانياً: الكتب القانونية.

١. د.بكر القباني, القانون الإداري الكويتي, جامعة بغداد, ١٩٧٥.
٢. د.حمدي امين عبد الهادي, إدارة شؤون الدولة أصولها وأساليبها, ط١, بغداد, ١٩٧٦.
٣. د.رمضان ناصر طه, محو العقوبات الإنضاطية المفروضة على الموظف العام (دراسة مقارنة), دار شتات للنشر, مصر, ٢٠١٥.
٤. د.سليمان محمد الطماوي, القضاء الإداري الكتاب الثالث, دراسة مقارنة, دار الفكر العربي, ١٩٨٧.
٥. د.-----, مبادئ القانون الإداري, ط٧, دار الفكر العربي, ١٩٦٥, ص٧٧٠.
٦. د.شباب توما منصور, القانون الإداري, ج١, جامعة بغداد, ١٩٧٠, ص٤١٠.
٧. د.-----, القانون الإداري, الكتاب الثاني, ط١, ١٩٧٩, بغداد.
٨. د.-----, النظام القانوني لعمال الدولة, مجلة العلوم القانونية, المجلد الأول, العدد الأول, مطبعة العاني, بغداد, ١٩٦٩.
٩. د.طعيمة الجرف, القانون الإداري ونشاط الإدارة, دار النهضة العربية, ١٩٨٥.
١٠. د.عادل الطبطبائي, قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد, جامعة الكويت, ١٩٨٣.
١١. د.عبد الأمير محمد, الثواب والعقاب في العمل الإداري, ط١, بغداد, ١٩٧٨.
١٢. د.عبد القادر الشخيلي, القانون التأديبي وعلاقة بالقانونين الإداري والجنائي, دراسة مقارنة, دار الفرقان للنشر, ١٩٨٣.
١٣. د.-----, النظام القانوني للجزاء التأديبي, دار الفكر للنشر والتوزيع, عمان, ١٩٨٣.
١٤. د.عثمان غيلان العبودي: النظام التأديبي لموظفي الدولة, ط٢, ٢٠٠٧.
١٥. د.-----, شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل, ط١, ٢٠١٠.
١٦. د.-----, النظام التأديبي لموظفي الدولة, ط١, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠٠٩.
١٧. د.علي خليل إبراهيم, جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي, دراسة مقارنة, دار الواسط للدراسات ونشر, ١٩٨٥.
١٨. د.علي سعيد عمران, القضاء الإداري, دروس في القضاء الإداري والمقارن, ط١, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠٠٨.
١٩. د.علي محمد بدير, د. عصام عبد الوهاب البرزنجي, د. مهدي ياسين السلامي, مبادئ واحكام القانون الإداري, الطبعة الرابعة, الناشر العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, ٢٠٠٩.
٢٠. د.غازي فيصل مهدي, شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١, مطبعة العزة, بغداد, ٢٠٠١.
٢١. د.ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, دار المعارف للنشر, الإسكندرية, ٢٠٠٤.
٢٢. د.مازن ليلو راضي, القضاء الإداري, من منشورات جامعة دهوك, ٢٠١٠.
٢٣. د.ماهر صالح علاوي, القرار الإداري, كلية صدام للحقوق, بغداد, ١٩٩١.

٢٤. د.-----, مبادئ القانون الإداري, دار الكتب للطباعة والنشر, ١٩٩٦, .
٢٥. د.محمد جودت الملط : المسؤولية التأديبية للموظف العام, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٦٧.
٢٦. د.محمد حامد الجمل , الموظف العام فقهاً وقضاءاً, ج ١, ط ٢, دار النهضة العربية, القاهرة.
٢٧. د.مصطفى عفيفي و د. بدرية جاسر صالح, السلطة التأديبية بين الفعالية والضمان, القاهرة, ١٩٨١.
٢٨. د.منصور إبراهيم العتوم : المسؤولية التأديبية للموظف العام, ط ١, عمان, مطبعة الشرق, ١٩٨٤.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح

١. خالد محمد مصطفى المولى , السلطة المختصة في فرض العقوبة الإنضباطية على الموظف العام في العراق, رسالة دكتوراه جامعة الموصل , ٢٠٠١.
٢. غازي فيصل مهدي , النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق, دراسة مقارنة, رسالة دكتوراه, جامعة بغداد, ١٩٩٢.

رابعاً: القوانين

١. قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغي.
٢. قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغي.
٣. قانون الخدمة الخارجية رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٦.
٤. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤ لسنة ١٩٩١ النافذ.

خامساً: الشبكة العنكبوتية(الانترنت)

١. الجَريمة والعُقوبة الإنضباطية, بحث منشور على الموقع الالكتروني
/http://iraqgroup.banouta.net

