

النظام الانضباطي في الوظيفة العامة

م.م. لؤي كريم عبد

كلية القانون

المقدمة

إذا كان هناك ثمة التزام على الدولة يتمثل بحسن اختيارها لموظفيها على اعتبار إن الموظف هو مرآة الدولة فهذا لا يعني إن الموظف يكون دائماً عند حسن ظن الإدارة فقد يقوم الموظف بمخالفة ما يفرضه عليه القانون من واجبات وهنا لابد من إن تقوم الإدارة بمعاقبته بإحدى العقوبات التي تتناسب مع حجم المخالفة لهذه الواجبات لأنه مما لا شك فيه إن هذه الواجبات تبقى غير ذي جدوى إذا لم تترتب على مخالفتها عقوبة ما، وهذا ما يسمى بالنظام الانضباطي ولابد من الإشارة إلى إن هناك من يطلق على هذا النظام بالنظام التأديبي^(١).

إلا إننا نرى بان النظام الانضباطي هي التسمية الأصح ليس لسبب إن المشرع العراقي يطلق على القوانين التي تتناول واجبات الموظف ومعاقبته عند مخالفته بقوانين انضباط الموظفين والجهات التي تتولى ذلك هي الهيئات أو الجهات الانضباطية^(٢) وإنما لسبب إن الدولة كما سبق وإن قلنا ملزمة بحسن اختيار موظفيها وهذا يعني أنها تختارهم من أحسن العناصر البشرية الموجودة فيها^(٣). فإذا ما خالف هؤلاء الواجبات الملقاة على عاتقهم فهذا لا يعني أنهم غير مؤدبين وظيفياً فيأتي القانون ليؤدبهم وإنما يكونوا غير ملتزمين بتلك الواجبات وبعبارة أخرى غير منضبطين بأدائهم لمهامهم لذلك يأتي دور الإدارة ومن خلال النظام الانضباطي الذي يضعه المشرع لتفرض عليهم العقوبة المقررة لزجر الموظف المخالف ولردع غيره.

وبناءً على ما تقدم يمكن تعريف النظام الانضباطي بأنه: تمتع الإدارة وبموجب قواعد تشريعية معدة سالفاً بسلطة مسائلة الموظف المخالف لواجباته الوظيفية وذلك لضمان سير المنظمة وتحقيق الغرض من إنشائها. والجدير بالذكر إن المشرع لم يحدد المخالفات الوظيفية وما يقابلها من عقوبات كما هو الحال في القانون الجزائي وإنما ترك تقدير ما يصدر من الموظف واعتباره مخالفة منوط بسلطة الإدارة التي تختار لها ما يناسبها من العقوبات الانضباطية التي حددها المشرع على إن يكون ذلك خاضعاً لرقابة القضاء، وتدور مشكلة البحث في هذا الموضوع حول التركيز على تحديد مفهوم العقوبات التأديبية وبيان أنواعها والوقوف على أهم الآثار المترتبة عليها في حال فرضها على الموظف الذي ارتكب خطأ وظيفياً يستحق معه عقوبة تأديبية.

ويستمد هذا الموضوع أهميته من أهمية حفظ النظام داخل المجتمع الوظيفي وما له من اثر بالغ على حسن سير العمل داخل المرافق العامة.

ولمعرفة ما هي العقوبات الانضباطية وسلطات فرضها وكذلك إجراءات فرض العقوبة وكيفية الطعن بها فإننا سوف نتناول هذا الموضوع من خلال تقسيمه إلى ثلاثة مباحث خصصنا المبحث الأول منه للبحث في مفهوم الوظيفة العامة والتأديب الوظيفي أما المبحث الثاني فقد خصصناه للبحث في العقوبات الانضباطية وسلطات فرضها وفي المبحث الثالث والأخير سنتناول فيه إجراءات فرض العقوبة التأديبية والطعن بقرارات فرضها والفرق بينها وبين العقوبة الجنائية وبالتفصيل الآتي.

المبحث الأول مفهوم النظام التأديبي

إن المسؤولية التأديبية للموظف العام هي مسؤولية قانونية مستقلة لا تنتمي إلى أسرة القانون الإداري ومحور هذه المسؤولية هو الموظف الذي يشغل وظيفة عامة دائمة في مرفق عام تديره الدولة بأسلوب الاستغلال المباشر .

ولتسليط الضوء على هذا الموضوع فإننا نتناوله من خلال مطلبين نتحدث في المطلب الأول منه عن مفهوم الوظيفة العامة أما في المطلب الثاني فإننا نخصصه للبحث عن مفهوم التأديب الوظيفي.

المطلب الأول : مفهوم الوظيفة العامة

إن الوظيفة العامة هي حجر الزاوية في الكيان الإداري وتتجلى أهميتها فيما تتصف به من خصائص تستهدف إيجاد الموظف المناسب في المكان المناسب وما يتمتع به الموظف من كفاءة وقابلية للقيام بواجباته وأداء الخدمة التي أنيطت به^(٤).

ولبيان مفهوم الوظيفة العامة فانه تجدر الإشارة إلى إن هنالك معنيان يسودان العالم في الوقت الحاضر للوظيفة العامة ويتمثلان بالمفهوم الأوربي للوظيفة العامة (نظام الاحتراف) أما الثاني فيتمثل بالمفهوم الأمريكي للوظيفة العامة (نظام المناصب)^(٥).

فبالنسبة للمفهوم الأوربي للوظيفة العامة فيقوم هذا المفهوم على نظام الاحتراف واستقرار العمل الذي يحدد نظام قانوني يمنح الموظف ضمانات وامتيازات لا يتمتع بها أي

مواطن ويحدد واجباتهم ونظام تأديبي في نفس الوقت يتضمن حماية للموظف في إجراءات الانضباطية وعقوبات تفرض عند مخالفة الالتزامات الوظيفية^(٦).

فهو إذا في مركز قانوني يختلف عن مركز العاملين لدى الهيئات الخاصة ويجعل نظام الاحتراف الموظف في خدمة الدول بصورة مستمرة دون انقطاع بهدف تأمين سير المرافق العامة ويتقلد الموظف مناصب مختلفة أثناء الخدمة ويتدرج في السلم الإداري عن طريق الترقية^(٧).

أما بالنسبة للمفهوم الأمريكي للوظيفة العامة فانه يختلف عن المفهوم الأوروبي من حيث إن الوظيفة لا تعتبر خدمة عامة تمثل عملاً مستقراً يحكمه نظام قانوني يجعل الموظفين طبقة خاصة يحدد حقوقهم والتزاماتهم الوظيفية بل إن الموظف يخضع لنفس النظام القانوني الذي يخضع له عمال النشاط الخاص ولا يتمتع بحقوق سوى الحقوق الدستورية التي يتمتع بها سائر المواطنين ويمكن رد هذا النظام إلى عاملين هما.

١ - غلبة الروح الفردية في المجتمع الأمريكي وسيطرة مفهوم المبادرة الفردية من أجل هيمنة المشروعات الرأسمالية.

٢ - الحذر من البيروقراطية وانحراف السلطة والخشية من صعود طبقة من الموظفين تدعم الحكم المركزي وتقيد المبادرات الفردية في الأقاليم^(٨).

وعندنا في العراق فلم يكن للوظيفة العامة مفهوم واضح أثناء فترة خضوع العراق للسيطرة العثمانية ويعود سبب ذلك إلى عدم وجود تنظيم إداري في تلك الفترة^(٩). وبعد نشوء الدولة العراقية طبقت القوانين والأنظمة التركية والإنكليزية بالإعلان الصادر عن الحكومة العراقية.

ومن المسائل التي واجهت الإدارة الجديدة مسألة تعريف الوظيفة العامة وإشغال الوظائف من قبل موظفين عراقيين وقد تمت معالجة هذا الموضوع بالقانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٢٧ والذي حد من تولي الأجانب للوظائف^(١٠).

وفيما يتعلق بمفهوم الوظيفة العامة في العراق فقد حسم المشروع الدستوري كل نقاش يثار حول هذا الموضوع إذا تمسك بمفهوم الخدمة وذلك استناداً إلى نص المادة (٣٠) من دستور ١٩٧٠ الملغى والتي تقرر «إن الوظيفة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية»^(١١).

كما بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على إن «الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة».

المطلب الثاني: مفهوم التأديب الوظيفي

بادئ ذي بدئ وقبل الإيغال بهذا الموضوع تجدر الإشارة إلى إن المشرع العراقي لم يورد تعريفا محددا للعقوبة التأديبية وإنما حدد بالنص على سبيل الحصر العقوبات التأديبية بيد إنه يمكن تعريفها بأنها «جزء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي من حياته الوظيفية».

وظاهر هذا التعريف إن الأصل من العقوبة التأديبية أنها لا تمس سوى الحقوق والمزايا الوظيفية فقد يكون هذا الماس جزئيا كالمصم من المرتب وقد يكون كليا كالفصل من الخدمة كما يجوز إن يكون مؤقتا كعقوبة الوقف عن العمل أو مؤبدا كالعزل ولكن العقوبة التأديبية لا تمس شخص الموظف فلا يكون حبسه أو سجنه كما إنها لا تمس ملكة الشخص^(١٢).

وقفها فهناك تعاريف عدة أوردها الفقهاء للعقوبة التأديبية ومن ابرز تعاريفها بأنها «عقوبة تعلنها السلطة الإدارية تجاه موظف عام بسبب ارتكابه مخالفة أثناء الخدمة أو بسببها». وقد ابرز هذا التعريف الجهة المختصة بالتأديب وصفة الموظف العام وحالات وقوع الخطأ^(١٣).

ويعرفها آخرون بأنها «إجراء فردي يوقع من اجل تامين قمع مخالفة تمس الموظف العام في مزاياه الوظيفية» يبرز هذا التعريف مضمون الجزاء وآثاره.

ويعرفها آخرون بأنها «نوع من العقوبات الإدارية توقع على العاملين قبل تركهم المنظمة العامة» ويشيرون بذلك إلى عدم توقيع الجزاء بعد انتهاء العلاقة الوظيفية^(١٤).

وأخيرا عرفها البعض بأنها «إجراء عقابي محدد بالنص توقعه السلطة التأديبية المختصة على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية وينال من مزاياه»^(١٥).

ويمتاز هذا التعريف بأنه ابرز فصيلة الجزاء وشرعيته الشكالية وبذلك استبعد إجراءات التنظيم الداخلي كما عني ببيان السلطة التأديبية المختصة وبأنه لا يوقع من غيره

وإظهار النطاق الشخصي للجزاء (الموظف) وسببه (الإخلال بواجبات الوظيفة العامة) ومضمونه وأثاره (المساس بمزايا الوظيفة فقط)^(١٦).

ومما تقدم بيانه بهذا الخصوص يتضح لنا إن التعريف الأخير للعقوبة التأديبية والذي يقضي بأنها «إجراء عقابي محدد بالنص توقعه السلطة التأديبية على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية وينال من مزاياه» هو التعريف المستقر عليه لهذه العقوبة وإن السلطة المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي لها سلطة تقديرية في اختيار العقاب وتطبيقه على الخطأ الذي صدر من الموظف حيث لم يحدد في النصوص القانونية الخاصة بهذا الموضوع الخطأ والعقوبة المحددة له لذا فالسلطة المختصة تملك الحرية في اختيار الجزاء بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة للعقوبات الجنائية فنجد إن السلطة المختصة بإيقاع الجزاء الجنائي مقيدة بالنصوص القانونية التي تحدد لكل جريمة عقوبتها الخاصة.

لذا فإننا نرى ضرورة إن تحدد العقوبات التأديبية بالنص وإن تحدد الأخطاء الوظيفية أيضا أي تحديد لكل خطأ وظيفي عقوبة تأديبية محددة بالنص وذلك للحيلولة دون تعسف السلطة المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي كأن تقوم باختيار جزاء تأديبي اشد أو لا يتلاءم مع الخطأ الذي صدر عن الموظف.

كذلك توفير نوع من الحماية للموظف العام داخل الهيكل التنظيمي للسلطات الإدارية أو المرافق العامة بشكل عام بحيث لا يقع الموظف تحت رحمة السلطة المختصة وهو لا يعلم أي عقوبة سوف تطبق عليه في حال ارتكابه لخطأ وظيفي.

المبحث الثاني العقوبات الانضباطية وسلطات فرضها

العقوبات الانضباطية هي الجزاءات التي توقع على مرتكبي المخالفات الوظيفية وهذه العقوبات قد تكون ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهيّة للعلاقة الوظيفية^(١٧). ولقد حدد المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل المادة الثامنة منه العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف المخالف بما يلي:

المطلب الأول: العقوبات ذات الطبيعة الأدبية والمالية

أولاً. لفت النظر: ويكون بإشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذا العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر.

ثانياً. الإنذار: ويكون بإشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر.

ومما ينبغي ذكره إن المشرع في القانون الملغي لم ينص على عقوبة لفت النظر أو تخصيص جزاء لعقوبة الإنذار ولكن مجلس الخدمة العامة هو الذي فعل ذلك بأن جعل لعقوبة لفت النظر تأخير الترفيع مع العلاوة ثلاثة أشهر ولعقوبة الإنذار ستة أشهر^(١٨).

ثالثاً. قطع الراتب: ويكون بخصم القسم اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف والتي استوجبت فرض العقوبة. ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي:

أ. خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

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

رابعاً. التوبيخ: ويكون بإشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها والأسباب التي جعلت سلوكه غير مرضي ويطلب إليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي. ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة.

خامساً. إنقاص الراتب: ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز ١٠ % من راتبه الشهري ولمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين^(١٩).

سادساً. تنزيل الدرجة: ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة ما يأتي:

١- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع، تنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضاء ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

- ٢- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضاءه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.
- ٣- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية ، تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة^(٢٠).

المطلب الثاني: العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية بصورة مؤقتة ودائمة

أولاً. الفصل: ويكون بتتحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه وعلى النحو الآتي:

- ١- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلا يستوجب بمعاقبته بإحداها:

أ- التوبيخ

ب- إنقاص الراتب

ج- تنزيل الدرجة

- ٢- مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه إنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد.

ثانياً. العزل: ويكون بتتحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير وذلك بإحدى الحالات التالية:

- أ- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة.
- ب- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية.
- ج- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً استوجب الفصل مرة أخرى.

وبعد إن استعرضنا العقوبات الانضباطية التي حددها القانون لا بد من طرح التساؤل الآتي: من له حق فرض هذه العقوبات على الموظف؟ وبعبارة أخرى ما هي السلطات الانضباطية التي تمارس صلاحية فرض العقوبة^(٢١)؟
إن الإجابة على هذا التساؤل تكون بنص المادة الحادية عشرة التي حددت السلطات الانضباطية وهي كما يلي:

١- الوزير: والذي خوله القانون فرض جميع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) كما أجازت المادة ١٢- أولاً للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق ويكون قراره باتاً أما إذا ظهر له إن المدير العام فما فوق قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة اشد فعليه إن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون ويكون قرار مجلس الوزراء بهذا الشأن باتاً. وهذه الصلاحيات ذاتها يتمتع بها رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة بحسب نص القانون^(٢٢).

ولا بد من الإشارة هنا إلى انه بصدر الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥ والذي نص في المادة ١٠٠ منه على انه يحضر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن فيه، عليه فان كل قرارات فرض العقوبة يجوز الطعن بها.

٢- رئيس الدائرة أو الموظف المخول: له حق فرض العقوبة وله فرض العقوبات التالية على الموظف المخالف لأحكام القانون:

أ. لفت النظر

ب. الإنذار

ج. قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام

د. التوبيخ

وإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة اشد فعلى رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها إلى الوزير لاتخاذ قرار بشأنها.

٣- الرئاسة أو مجلس الوزراء: نصت المادة ١٤ على إن للرئاسة أو مجلس الوزراء فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في القانون على الموظفين وتكون العقوبة المفروضة من أي منها باتة. وهنا من اللزوم إن نذكر ذات الرأي الذي ذكرناه بخصوص صلاحية الوزير من إمكانية الطعن بهذه القرارات في ظل الدستور الجديد.

وقبل إن ننهي كلامنا هنا عن العقوبات والسلطات المخولة فرضها قانونا لا بد من الإشارة إلى إن هناك عقوبة مصدرها العرف الإداري وهي عقوبة التنبيه فرغم عدم النص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام إلا إن الكثير من الدوائر لازالت تأخذ بها وقد عرفها مجلس الانضباط العام بأنها إجراء إداري تتخذه الدائرة ضد احد موظفيها إذا لمست منه خطأ بسيطا ضمن حدود واجباته الوظيفية لا يستوجب معاقبته وفق قانون الانضباط^(٢٣).

المبحث الثالث

إجراءات فرض العقوبة التأديبية و طرق الطعن بها و الفرق بينها وبين العقوبات الجنائية

سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول منه إجراءات فرض العقوبة التأديبية وطرق الطعن بها ومن ثم نتطرق إلى المطلب الثاني للبحث عن الفرق بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية.

المطلب الأول : إجراءات فرض العقوبة التأديبية والطعن بقرارات فرضها.

ويقصد بإجراءات فرض العقوبة تلك الخطوات التي تتبعها الإدارة في التحقيق مع الموظف وتقرير الجزاء بحقه ومن خلال ملاحظة ما جاء به قانون انضباط موظفي الدولة يمكن القول بان هذه الإجراءات تتمثل أولا بالتحقيق مع الموظف و ثانيا بفرض العقوبة عليه. وعموما فان هذه الإجراءات وكما هو منصوص عليها في القانون تتمثل بان على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على إن يكون احدهم حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون بحيث تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها، ولها في سبيل أداء هذه المهمة إن تتبع ما تراه ضروريا من الإجراءات كالسماع للشهود والإطلاع على الملفات والمستندات والوثائق ذات الصلة، ويجب إن تكون هذه الإجراءات تحريرية وتنتهي هذه اللجنة أعمالها بتوصية مسببة إما معاقبة الموظف بإحدى العقوبات المنصوص عليها قانونا أو بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق وتقدم هذه التوصية إلى الجهة التي أحالت الموظف المخالف، أما إذا كانت اللجنة قد رأت بان مخالفة الموظف تشكل جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات فإنها توصي بإحالته للمحاكم المختصة.

وللوزير أو رئيس الدائرة إذا ما رأى إن بقاء الموظف في الوظيفة يمكن أن يؤثر على سير التحقيق أو مضر بالمصلحة العامة فله إن يقرر سحب يده من الوظيفة لمدة لا تتجاوز ٦٠ يوما يعاد بعدها للوظيفة ما لم يكن هناك محذور فينسب إلى وظيفة أخرى^(٢٤).

كما إن المادة العاشرة- رابعا أجازت للوزير أو لرئيس الدائرة فرض أي من عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب دون أي إجراءات سوى استجواب الموظف المخالف وتكون قراراته باتة. وبعد صدور الدستور العراقي الجديد ٢٠٠٥ فلم يعد هذا القرار باتا بل يجوز الطعن به أمام مجلس الانضباط العام بصفته القضائية.

ولا شك في أننا في مجال الإجراءات نؤيد ما ذهب إليه الدكتور ماهر الجبوري من إن القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ لم يوفر للموظف سوى ضمانات محدودة جدا في مواجهة سلطة الإدارة في فرض العقوبات عليه^(٢٥).

أما فيما يتعلق بالطعن بقرارات العقوبة فانه بالرغم من نص الدستور العراقي في المادة ٦٢ على كفالة حق التقاضي فان قانون انضباط موظفي الدولة قد حرم الموظف من مقاضاة الإدارة إذا ما كانت العقوبة المفروضة هي لفت النظر والإنذار وقطع الراتب وكذلك العقوبات المفروضة من قبل الرئاسة ومجلس الوزراء بموجب المادة الرابعة عشرة، ولكن وكما سبق القول فانه بصور الدستور الجديد وفقا للمادة ١٠٠ منه لم يعد أي قرار باتا بل جميع قرارات فرض العقوبة يجوز الطعن بها أمام مجلس الانضباط العام بصفته القضائية.

وعموما فانه يمكن للموظف إن يطعن بقرار فرض العقوبة عليه أمام مجلس الانضباط العام^(٢٦) ويشترط قبل تقديم الطعن أمام مجلس الانضباط العام إن يتظلم الموظف من القرار لدى الجهة التي أصدرته، وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعتبر ذلك رفضا للتظلم (المادة ١٥- ثانيا) ويجب إن يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكما (المادة ١٥- ثالثا) ويعتبر القرار غير مطعون فيه خلال المدة المنصوص عليها في هذه المادة وقرار مجلس الانضباط العام الصادر بنتيجة الطعن باتا (المادة ١٥- رابعا) والقرارات التي يصدرها مجلس الانضباط العام بنتيجة التظلم هي أما المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها (المادة ١٥- أولا)^(٢٧).

ولقد أشار المشرع إلى إبطال العقوبة المفروضة على الموظف (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب والتوبيخ) عند توفر شروط تتمثل بمضي سنة واحدة على فرض العقوبة وقيامه بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه، وعدم معاقبته بأي عقوبة خلال مدة السنة المذكورة. ويترتب على ذلك إزالة آثار العقوبة إن لم تكن قد استنفذتها.

كما إن المشرع قد جعل في المادة الحادية والعشرين للشكر الذي يحصل عليه الموظف أثراً على العقوبة وذلك بإلغائها إذ إن الشكر الواحد يلغي عقوبة لفت النظر والشكرين يلغيان عقوبة الإنذار وإذا حصل على ثلاث تشكرات فأكثر وكان معاقباً بعقوبة اشد فتقلص مدة تأخير ترفيعه شهراً واحداً عن كل شكر وبما لا يزيد على ثلاث اشهر في السنة.

وأخيراً فإن المشرع العراقي لم يأخذ بمبدأ سقوط الدعوى الانضباطية كما فعلت بعض التشريعات الحديثة^(٢٨).

ونحن نميل بان يأخذ المشرع العراقي مستقبلاً بمبدأ سقوط الدعوى الانضباطية لأنه ليس من الحكمة إن يظل الموظف المخالف مهدداً بالعقوبة إلى أجل غير مسمى لأن ذلك سيكون له مردودات سلبية على أداء الموظف وعلى سير المرفق العام بشكل عام. أما إذا كان الفعل يشكل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى لأن مشرعنا الجزائي لم يأخذ بمبدأ سقوط الدعوى الجزائية و العقوبة بصورة عامة.

وتجدر الإشارة إلى انه في حالة وفاة الموظف فانه توقف جميع الإجراءات بحقه ويمنع الاستمرار فيها أو إصدار قرار بشأنها.

المطلب الثاني: الفرق بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية.

ومن الجدير بالذكر إن هنالك فرق بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية ويمكن أبراز ذلك من خلال قيامنا بعمل مقارنة بين كلتا العقوبتين وتقصيل ذلك كالآتي:

أولاً: من حيث مبدأ شرعية العقوبة.

من المقرر إن لا عقوبة إلا بنص أي بناء على قانون لذلك فقد نص المشرع على العقوبات التأديبية وحددها على سبيل الحصر وهو ما فعله المشرع بالنسبة للعقوبات الجنائية.

ومن ثم فلا يجوز توقيع عقوبة لم ينص عليها المشرع. ويلاحظ مع هذا إن المشرع في المجال الجنائي قد حدد عقوبة معينة لكل جريمة أما في المجال التأديبي فلم يحدد المشرع لكل جريمة عقوبة معينة^(٢٩).

إن الاتجاه الغالب في القانون التأديبي هو عدم حصر الأخطاء التأديبية خلافا لما هو عليه الحال في القانون الجزائي حيث تخضع الجرائم فيه لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) وترتب على ذلك تخصيص عقوبة لكل جريمة جزائية وعدم تخصيص جزاء لكل خطأ تأديبي^(٣٠).

ثانيا: من حيث الهدف أو الغاية من العقوبة.

يرى البعض بأن الغاية من التأديب محددة ومحصورة في نطاق يتمثل في الحفاظ على النظام العام للمجتمع بأسره والدفاع عنه.

أما بالنسبة للغاية من العقاب الجنائي فتتمثل بإصلاح المجتمع ذلك لأن المجتمع الوظيفي هو دعامة هامة وأساسية في بناء الدولة وصلاحه أو إصلاحه يحقق النفع العام للدولة^(٣١).

بينما ذهب آخرون إلى إن الهدف من العقوبة الجنائية يتمثل بمكافحة الجريمة والدفاع عن النظام الاجتماعي.

أما الهدف من الجزاء التأديبي فهو كفالة حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد^(٣٢).

ثالثا: من حيث طبيعة العقوبة وموضوعها.

يرى غالبية الفقهاء إن العقوبتين الجنائية و التأديبية تختلفان في هذا الخصوص. فالعقوبة الجنائية قد تصيب الشخص في حياته كعقوبة الإعدام وقد تنال من حريته بصفة مؤقتة أو مؤبدة كالعقوبات المقيدة للحرية العامة وهي الحبس والسجن والأشغال الشاقة المؤقتة والمؤبدة.

وقد تصيبه في ماله كعقوبة الغرامة أو المصادرة وقد تحرمه من حقوق سياسية من بينها الحرمان من القبول بأي خدمة في الحكومة مباشرة أو بصفة متعهد أو ملتزم أيا كانت أهمية الخدمة.

وقد تصيبه في شرفه واعتباره كنشر الحكم الصادر بحقه في الصحف والإذاعات.

أما العقوبات التأديبية فهي مشتقة من نظام الوظيفة لذا فهي تصيب الموظف في نطاق وظيفته ومزاياه الوظيفية فحسب^(٣٣).

كما إن الجزاء التأديبي لا يمس الموظف إلا في حياته الوظيفية كقاعدة عامة وقد تصيبه في حريته كالحبس بالنسبة للعسكريين وهذا على سبيل الاستثناء.

رابعا: من حيث الطابع الشخصي للعقوبة.

يذهب بعض الفقهاء إلى إن الطابع الشخصي يغلب على العقوبة الجنائية والتي تنظر أساسا إلى شخص المتهم.

أما العقاب التأديبي فيغلب عليه الطابع الموضوعي فالسلطة التأديبية تنظر أساسا إلى الفعل موضوع المؤاخذه.

ويذهب آخرون إلى خلاف ذلك إذ يرون إن العقوبات الجنائية توقع على الكافة دون النظر إلى شخص مرتكب الجريمة.

أما العقوبات التأديبية فان الشارع يغير في أنواعها بالنظر إلى طبيعة الوظيفة ومكانة شاغلها^(٣٤).

خامسا: من حيث رد الاعتبار ومحو العقوبة.

إن العقوبة الجنائية تخضع لنظام رد الاعتبار كما تخضع العقوبة التأديبية إلى نظام المحو وكلا النظامين يهدف وينتهي إلى اعتبار العقوبة كأن لم تكن^(٣٥).

الذاتمة

من المسلم به إن الأهمية التي تحظى بها المبالغ النقدية التي يحصل عليها الموظف من مباشرة مهامه الوظيفية على اختلاف أوصافها (راتب، علاوة سنوية، ترفيع.. الخ) تلك الأهمية دفعت المشرعين إلى اتخاذها أداة لجبر الموظف على التقيد بواجبات وظيفته إذ يؤدي انتهاكه لتلك الواجبات إلى إنقاص تلك المبالغ أو تأخير استحقاق الموظف المخالف لها.

وعادة ما يضع المشرعون أمام أعينهم فيما يخص تنظيم هذا الإنقاص أو التأخير اعتبارين، الأول ربط مقدار الإنقاص بجسامة مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية فكلما زادت جسامة المخالفة زاد مقدار الإنقاص والآخر مراعاة الظروف الإنسانية للموظف المعاقب فقد تكون معيشته ومن يعيله متوقفة على حصوله على هذه المبالغ لذا لا يعتمد المشرعون عادة

إلى حرمان الموظف منها بصورة كلية وإنما في جزء منها سواء اتخذ المبلغ المستقطع شكل مبلغ مقطوع أو نسبة معينة مما يستحق وهذا ما نلمسه بوضوح في العقوبات التي تنصب على الراتب بصورة مباشرة.

ومن خلال بحثنا في قائمة العقوبات التأديبية التي نص عليها المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وجدنا إن المشرع العراقي في اغلب أحكامه التزم بهذين الاعتبارين فتلك العقوبات تضمنت على عقوبات تؤثر مباشرة في الراتب وجعل المشرع تأثيرها ذلك يتدرج في قوته بحسب نوع العقوبة، كما راعى المشرع إن لا تقضي هذه العقوبة إلى الحرمان الكلي من الراتب لذا رسم للإنفاص حدوداً عليا لا يجوز للسلطة التأديبية تجاوزها.

كما إن تأثير العقوبات التأديبية في الترفيع من حيث تأخير استحقاق الموظف له جعله المشرع يتدرج من ناحية طول مدة التأخير وبحسب درجة جسامه العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف.

النتائج

لقد ظهر لنا من خلال البحث عدة نتائج تتمثل بما يلي:

- ١- إن هناك عقوبة انضباطية مصدرها العرف تتمثل بالتنبيه ويكون بالمسائل التي لا تستحق المعاقبة بإحدى العقوبات المقررة قانوناً.
- ٢- لم تعد هنالك قرارات انضباطية بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها قانوناً بآلة بل إن جميعها أصبح قابلاً للطعن وفقاً للمادة ١٠٠ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ٣- إن ما قرره القانون من ضمانات للموظف في مواجهة سلطة الإدارة في فرض العقوبات عليه محدودة جداً.
- ٤- إن العقوبة الجنائية والعقوبة التأديبية لا تجب أحدهما الأخرى إذ إن كل واحد منهما جزاء عن جريمة مستقلة ولا يعد الجمع بينهما ازدواجاً في المسؤولية أو العقاب أي إن إخلال الموظف بواجبات وظيفته يعد خطأ من شأنه تحريك المسؤولية التأديبية للموظف وهذا الخطأ نفسه قد يؤدي فضلاً عن ذلك إلى تحريك مسؤوليته الجنائية فيما إذا كان هذا السلوك الخاطئ يجرمه قانون العقوبات مثاله قبول الموظف للرشوة ففعله هذا يستحق عليه عقوبة تأديبية فضلاً عن العقوبة الجنائية.

التوصيات

١- إن التسمية الأصح لنظام مساءلة الموظف هي النظام الانضباطي ونرى انه من الأفضل استبدال تسمية النظام التأديبي بالحوافز المادية والمعنوية للوظيفة العامة والتي منها الحوافز الايجابية والحوافز السلبية.

فالحوافز الايجابية للوظيفة العامة تنقسم إلى قسمين (حوافز مادية) كزيادة الراتب و(حوافز معنوية) ككتاب شكر وغيرها.

أما الحوافز السلبية للوظيفة العامة فتتمثل بالعقوبات التي يتم فرضها على الموظف عند ارتكابه لخطأ إداري وأسميناها بالحوافز لأنها تعتبر بمثابة الحافز الذي يعمل على تقويم سلوك الموظف المخالف لأحكام الوظيفة العامة.

٢- إن المشرع العراقي وفيما يتعلق بالأسباب التي يتوجب معها فرض عقوبة العزل على الموظف العام جعل من بين هذه الأسباب ارتكاب الموظف ذنباً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة.

والملاحظ على هذا النص إن المشرع لم يحدد فيه الذنب الإداري أو مدى جسامته وأعطى للسلطة التأديبية سلطة تقديرية في تقدير مدى جسامته ذنب الموظف مما قد يؤدي ذلك إلى تعسف هذه السلطة في تقدير الذنب الذي يستوجب معه فرض عقوبة العزل على الموظف العام.

لذا نقترح بهذا الصدد إن يقوم المشرع بتحديد الذنب الإداري الذي يستوجب معه فرض عقوبة العزل على مرتكبه وان لا يترك ذلك لتقدير السلطة التأديبية.

٣- نميل إلى اخذ المشرع العراقي بمبدأ سقوط الدعوى الانضباطية و العقوبة بعد إن يحدد ذلك تشريعياً بصورة دقيقة.

هوامش

(١) انظر د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٥٠١ وكذلك كتابه القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب منشورات دار الفكر العربي، بدون سنة الطبع وكذلك الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط. القانون الإداري دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤٩٥ وما بعدها.

- (٢) انظر د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، جامعة الموصل دار الكتب للطباعة، ١٩٩٦، ص ١٢٢.
- (٣) انظر شروط التعيين في الوظائف العامة في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
- (٤) انظر د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي مبادئ وأحكام القانون الإداري. مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٣، ص ٢٨٢.
- (٥) انظر د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٩٩.
- (٦) انظر د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٣٣٠.
- (٧) انظر د. سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ١٨٣.
- (٨) انظر د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤، ص ١٤٨.
- (٩) شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، ط ١، ١٩٧٥، ص ١٥١.
- (١٠) انظر د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، ١٩٧٩/١٩٨٠، ص ٢٦٠ وما بعدها.
- (١١) يرى بعض الفقهاء في العراق إن الوظيفة العامة مهنة من النوع الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة والنفع العام. ولمزيد من التفاصيل انظر د. شاب توما منصور، القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٢٦٢.
- (١٢) المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، دار الفكر العربي، ص ١٠.
- (١٣) انظر د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، ط ١، ١٩٨٤، ص ١١٩-١٢٠.
- (١٤) محمد صالح عبد الصمد، السلطة التأديبية للإدارة، رسالة مقدمة إلى المعهد القضائي، ١٩٩١- ص ١٤٩.
- (١٥) انظر د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، ١٩٧٦- ص ٣٨٢.
- (١٦) د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مصدر سابق، ص ١٢٠-١٢١.
- (١٧) د. خالد الزعبي، القانون الإداري مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ٢٣٨.

- (١٨) د.شباب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، جامعه بغداد، ص٣٦٨.
- (١٩) علي احمد حسن اللهيبي، اثر العقوبات وانقضاؤها على المركز القانوني للموظف (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، جامعه النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٣، ص٢٥-٣٣.
- (٢٠) المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، دار الفكر العربي، ص٤٣٨، ٤٥١.
- (٢١) تختلف السلطة التأديبية والانضباطية باختلاف الأنظمة التأديبية فهناك ثلاث اتجاهات لأنظمة التأديب هي النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي والنظام القضائي، للمزيد انظر د.عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨، ص٨، وما بعدها.
- (٢٢) انظر المادة (١/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٢٣) د.علي جمعة محارب، التأديب الوظيفي، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، القاهرة ١٩٨٦، ص٦٠٦.
- (٢٤) كما إن للجنة التحقيقية توصي بسحب يد الموظف، انظر مادة ١٦، ١٩ من القانون.
- (٢٥) د.ماهر علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق- ص١٢٦.
- (٢٦) لمعرفة التطور التاريخي لمجلس الانضباط العام انظر د.علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، جامعة بغداد كلية القانون، ١٩٩٣، ص٣٦٣.
- (٢٧) ويراعي مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام القانون أصول المحكمات الجزائية النافذ وتكون جلساته سرية انظر المادة ١٥- خامسا.
- (٢٨) انظر د.خالد الزعبي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص٢٤٠.
- (٢٩) المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، مصدر سابق، ص١٢.
- (٣٠) انظر د.منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مصدر سابق، ص١٣٥.
- (٣١) المستشار عبد الوهاب البنداري، نفس المصدر، ص١٣.
- (٣٢) انظر د.منصور إبراهيم العتوم، نفس المصدر، ص١٣٥-١٣٦.
- (٣٣) المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية- مصدر سابق، ص١٣-١٤.
- (٣٤) انظر د.منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مصدر سابق، ص١٣٥-١٣٦.

(٣٥) انظر د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، مصدر سابق، ص ٤٠٧ وما بعدها.

المصادر

أولا الكتب

١. خالد الزغبى، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨م.
٢. سعاد الشراوي، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٤.
٣. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٦م.
٤. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، بدون سنة طبع.
٥. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، جامعة بغداد، ١٩٧٩-١٩٨٠.
٦. طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، ١٩٨٥.
٧. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر.
٨. علي محمد بدير، مبادئ وأحكام القانون الإداري، جامعة بغداد، ١٩٩٣م.
٩. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة للنشر، ٢٠٠٤.
١٠. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة، ١٩٩٦م.
١١. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، القاهرة، ١٩٨٥.
١٢. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠٠٢ م.
١٣. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية، ١٩٧٦.
١٤. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، ط١، ١٩٨٤.

ثانيا الرسائل

١٥. شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، ط١، ١٩٧٥.

١٦. علي احمد حسن اللهبي، اثر العقوبات وانقضاؤها على المركز القانوني للموظف (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، جامعه النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٣.
١٧. علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعه عين شمس، ١٩٨٦م.
١٨. عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٨م.
١٩. محمد صالح عبد الصمد، السلطة التأديبية للإدارة، رسالة مقدمة إلى المعهد القضائي، ١٩٩١.

ثالثا القوانين

٢٠. قانون انضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٣٦ الملغى.
٢١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
٢٢. الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥ النافذ.