السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية مقارنة بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وقانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 العراقي

م. رنا ياسين حسين
ماجستير قانون /
جامعة بغداد-كلية الطب البيطري

م.م.شاكر اكباشي خلف
ماجستير قانون /
جامعة بغداد-كلية الطب البيطري

الخلاصة

يهدف هذا البحث بتبصير الملاكات الوظيفية سواء من موظفي القطاع العام او موظفي الخدمة الجامعية حول التشريعات الحديثة التي تعالج شؤون موظفي الخدمة الجامعية والنظام القانوني الذي يخضع له، فضلاً عن دراسة مقارنة بين قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 وقانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008.

ان القوانين حددت واجبات وحقوق الموظفين العاملين وموظف الخدمة الجامعية بنصوص تشريعية لذا نرى من الضروري تسليط الضوء على السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية سواء للموظف العادي او موظف الخدمة الجامعية ويأتي ذلك من المقارنة بين قانوني رقم 14 لسنة 1991 وقانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 وعليه سنتناول هذا الموضوع في مبحثين:

- **المبحث الأول** – التعريف بالسلطة التأديبية.
- **المبحث الثاني** – تحديد الجهة المختصة بتوقيع العقاب الانضباطي في ظل قانوني رقم 14 لسنة 1991 وقانون 23 لسنة 2008.

Summary

This research aims to enlighten the employees of the public sector or the staff of the university service about recent updated legislations dealing with the staff of the university service and legal legislations, which is governing him, as well as comparative study between the law of governmental employee's and public sector No.14 of 1991 and university service Law No. 23 of 2008.

The laws defined the duties and rights of employees and the university service employee legislative texts. Therefore, we believe it is necessary to highlight the component authority for punishment disciplinary whether the ordinary employee's or university service employees. This will comes from the comparison of Law No. 14 of 1991 and the university service Law No. 23 of 2008.

We will discuss the issue in two sections:

1- The first section: definition of the disciplinary authority.
2- The second section: determine the competent authority that signee a tunable punishment under the Law No.14 of 1991 and Act 23 of 2008.

المقدمة

لا يخلو كل أداء من جانب أي فئة من الفئات العاملة في الدولة سواء موظفي دوائر الدولة او موظفي الخدمة الجامعية من تقصير من ناحية من النواحي التي تعتبر من الواجبات المنوطة بهم والتي حددها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 بالنسبة للموظف العام وقانون الخدمة الجامعية العراقي رقم 23 لسنة 2008 بالنسبة لموظف الخدمة الجامعية والتي من الواجب اداءها على احسن واتم وجه خدمة للصالح العام وان أي خلل في أداء ذلك الواجب سوف يجعل الموظف في مواجهة سلطة الإدارة في تقويم ذلك الخلل والتقصير والحد من تلك المخالفة على ان يكون ذلك بحكم القانون ولأهمية الموظف بصورة عامة بأعتباره الأداة الفاعلة لتحقيق مصالح الإدارة وتباعاً أهمية موظف الخدمة الجامعية وخصوصيته النابعة من كونه المعد الأول لنواة المجتمع ومكانته المهمة في المجتمع على أساس ذلك حدد القانون واجبات وحقوق الموظفين العامين وموظفي الخدمة الجامعية بنصوص تشريعية عليه لذا صار لزاماً علينا تسليط الضوء على الجهة او السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية سواء للموظف العادي او موظف الخدمة الجامعية وذلك بالمقارنة ما بين نصوص قانوني انضباط موظفي الدولة وقانون الخدمة الجامعية وهذا ما سنتناوله بالدراسة في هذا البحث المتواضع في مبحثين:

المبحث الأول-التعريف بالسلطة التأديبية:
- **المطلب الأول**-تعريف الموظف العام وموظف الخدمة الجامعية.
- **المطلب الثاني**-تعريف السلطة التأديبية او الانضباطية.
- **المطلب الثالث**-الأساس القانوني للسلطة المختصة بالتأديب.

المبحث الثاني-تحديد الجهة المختصة بتوقيع العقاب الانضباطي:
- **المطلب الأول**-الأنظمة التي تناولت تحديد السلطة المختصة بتوقيع العقاب التأديبي على الموظف المخالف.
- **المطلب الثاني**-السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية في ظل قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008.
- **المطلب الثالث**-السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية على الموظف المخالف في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

المبحث الأول
التعريف بالسلطة التأديبية

بادئ ذي بدء لا بد لنا من المرور على بعض المصطلحات التي تتداخل بأطار موضوع السلطة المختصة بتوقيع العقاب ما بين قانوني الخدمة الجامعية وقانون انضباط موظفي الدولة نتطرق في هذا البحث الى تعريف الموظف العام وتعريف موظف الخدمة الجامعية وكذلك تعريف العقوبة الانضباطية والسلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقاب على الموظف المخالف وعليه قسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول-تعريف الموظف العام وموظف الخدمة الجامعية.
المطلب الثاني-تعريف السلطة التأديبية او الانضباطية.
المطلب الثالث-الأساس القانوني للسلطة المختصة بالتأديب.

المطلب الأول
تعريف الموظف العام وموظف الخدمة الجامعية

ان الموظف العام يعد الأداة المهمة والرئيسة التي تستند عليها السلطة الإدارية ونظراً لأداء مهام كبيرة لذلك لقد وضع الفقه محاولات لبيان تعريفه ومفهومه.

وكذلك موظف الخدمة الجامعية الذي يعد هو الاخر موظف عام الا انه يمتاز بسمات وخصوصية معينة مما يتطلب ان يكون له تشريع يتناول تنظيم شؤونه.

وعليه سنتناول تعريف الموظف العام وموظف الخدمة الجامعية.

تعريف الموظف العام: وتنظم وتحكم شؤونه في العراق خمسة قوانين:
1. قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.
2. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
3. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008.
4. قانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 المعدل.
5. قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014.

لقد وضع تعريفات عديدة للموظف العام حيث تعرفه المادة 1/ ثالثا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة).

اما قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل عرف الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمية في الملاك الخاص بالموظفين).

وفي قانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 المعدل فقد عرف الموظف العام بتعريف أوسع واشمل من التعاريف السابقة حيث عرفت المادة (1/اولاً/د) بأن الموظف العام (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلة في الملاك المدني او العسكري او قوى الامن الداخلي الذي يتقاضى راتباً من الدولة وتستقطع من راتبه الوظيفي التوقيفات التقاعدية ويشمل ذلك موظف القطاع العام ما لم يرد نص خاص في هذا القانون يقضي تغييرا في ذلك).

وعرف الموظف العام في المادة (1/ سابعا) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 حيث جاء فيها بأن الموظف هو (كل شخص عهدت اليه وظيفة مدنية او عسكرية او ضمن قوى الامن او مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتبا او اجرا او مكافأة من الدولة وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية).

وقد عرف بعض الفقه بأنه (الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او أحد اشخاص القانون العام) [1]

وعرف أيضا بأنه (كل من يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او أحد اشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر)[2]

من خلال التعاريف أعلاه نجد بأن الموظف العام يتطلب توافر شروط معينة لكي تتصف عليه صفة موظف عام ومن هذه الشروط ان يعين الشخص في مؤسسة او مرفق عام تابع للدولة وان يكون قرار تعيينه صادراً من جهة مختصة بالتعيين وخالياً من العيوب وكذلك تكون وظيفة دائمية وضمن الملاك فضلا عن تقاضيه راتباً من خزينة الدولة.

تعريف موظف الخدمة الجامعية: لقد وضعت تعاريف عديدة في القوانين الخاصة بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي أي قوانين الخدمة الجامعية وهي جاءت مماثلة في صياغة التعريف وكذلك المضمون.

حيث عرفت المادة (الثانية) من قانون الخدمة الجامعية رقم (142) لسنة 1976 الملغى موظف الخدمة الجامعية بأنه (كل موظف يقوم بممارسة التدريس والبحث العلمي او الاستشارة الفنية في الجامعات ومؤسسة المعاهد الفنية او العمل في الدوائر الفنية في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ممن تتوفر فيهم شروط عضو الهيئة التدريسية كما وردت في قانون التعليم العالي والبحث العلمي)[3]

وعرف موظف الخدمة الجامعية في المادة (1/ ثالثاً) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل (يقصد بموظف الخدمة الجامعية (كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية او العمل في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي او مؤسساتها ممن تتوفر فيهم شروط عضو الهيئة التدريسية المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988 او أي قانون يحل محله).[4]

ويلاحظ من أن قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل اشترط (اعتبار الموظف من موظفي الخدمة الجامعية ان يكون ممن تنطبق عليه الشروط المذكورة في المواد (25-26-27-28-29-30) في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988 وقد حدد القانون أعضاء الهيئة التدريسية وهم كل من (الأساتذة-الأساتذة المساعدون-المدرسين-المدرسين المساعدين).

تعريف العقوبة الانضباطية: عرفت العقوبة الانضباطية بأنها (هي اجراء اداري او مادي يمس الموظف في مركزه الوظيفي).[5]
وقيل انها (الجزاءات التي توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين)[6]

وقد عرفها البعض بأنها (الاجراء التأديبي الذي بواسطته تستطيع السلطة الإدارية حمل الموظفين على أداء واجباتهم بصورة سليمة ومرضية) [7]

المطلب الثاني

تعريف السلطة التأديبية او الانضباطية

هي الجهة (فرداً او هيئة) التي تختص قانوناً بأصدار القرار بتوقيع العقوبة التأديبية على الموظفين الذين يقترفون الخطأ التأديبي وتتبع تلك السلطة من حاجة الإدارة الى تحقيق النظام داخل المرافق العامة بما يكفل سيرها بأنتظام واضطراد.[8]

وعرفها الأستاذ (Waline) بأنها (السلطة التي توقع العقوبات على الموظف العام بحيث تمسه في الحياة الوظيفية او تحرمه من مزايا وظيفية وذلك إذا ارتكب خطأ يتنافى مع واجبات وظيفته)[9]

وعرفت بأنها (الجهة التي خولها القانون سلطة فرض العقوبات الانضباطية على الموظفين الذين يرتكبون مخالفات تأديبية ولا يجوز تفويض الاختصاص الا بنص القانون)[10]

مما سبق نستطيع القول ان السلطة التأديبية هي سلطة قانونية أي انها جهة يحددها المشرع بنصوص قانونية يكون صلاحياتها توقيع الجزاء التأديبي القانوني على الموظف المخالف لواجبات وظيفته ويشمل الامر كذلك موظف الخدمة الجامعية الذي يعتبر موظف عام ذو طبيعة خاصة ولا يمكن معها للإدارة ان تفوض تلك السلطة لسلطة أخرى الا بنص القانون ما دام القانون هو من حدد تلك السلطة ابتداءاً [11]

المطلب الثالث

الأساس القانوني للسلطة المختصة بالتأديب

ان المسوغ القانوني الذي تستند عليه سلطة تأديب الموظفين بصورة عامة ويشمل ذلك موظف الخدمة الجامعية ايضاً تحدده العلاقة التي تربط ذلك الموظف بالإدارة فأختلفت النظريات في تحديد تلك العلاقة وإيجاد المسوغ القانوني الذي تستند عليه الإدارة لإنشاء او تحديد السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف وهذه النظريات تتمثل باختصار بما يلي:

أ. نظرية العقد شريعة المتعاقدين

اذ اكدت هذه النظرية على ان العلاقة بين الموظف والدولة علاقة تعاقدية خاصة ويعود ذلك الى القانون المدني كونه اعم واشمل من القانون الإداري ففي هذا العقد فان الموظف يعتبر بالنسبة لعلاقته بالدولة في مركز تعاقدي في نطاق القانون الخاص وان العقد يختلف من حين الى اخر وبحسب نوع العمل الذي يقوم به الموظف العام فأذا كان العمل مادياً فأن هذا يطلق عليه عقد اجارة اشخاص او خدمات واما إذا كان العمل قانونياً فان العقد يكيف على انه عقد وكالة وقد يكيف على انه عقد غير مسمى.[12]

ب. العلاقة تنظمها عقود القانون العام

كون الإدارة تتمتع بسلطات واسعة فيما يتعلق بتعديل وفسخ العقد من طرفها فقط للمصلحة العامة دون الوقوف على رضا الموظف.[13]

وعقود القانون العام عقود ملزمة للجهة الإدارية كما هي ملزمة للأفراد ولا يمكن تعديل هذه العقود الا في حالات وشروط معينة أهمها تغيير الظروف التي تم في ظلها التعاقد وظهور الحاجة الى اجراء التعديل وبشرط ان لا يتجاوز التعديل ما اتفق عليه

أصلا في العقد بنسبة كبيرة وتحترم الإدارة التوازن المالي للعقد ومخالفة الإدارة لهذه القيود يخضع لرقابة القضاء ويمكن المتعاقد حق طلب فسخ العقد.[14]

ج. علاقة تنظيمية لائحية

أي ان جميع حقوق والتزامات الموظف مأخوذ من النصوص القانونية المنصوص عليها في الأنظمة والقوانين الخاصة بالوظيفة العامة.[15]

وإذا رجعنا الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 فنجد انه نظم تلك الحقوق والواجبات خلال التعرف على مواده.

وكذلك قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 فقد اوجب على الموظف الامتثال والخضوع للقوانين والأنظمة والتعليمات المقررة وبما تقتضيه العرف الجامعي والالتزام بواجبات وظيفية علمية وتربوية والتعليمات الخاصة بتحديد الجهة التي توقع الجزء التأديبي على الموظف الجامعي.

المبحث الثاني

تحديد الجهة المختصة بتوقيع العقاب الانضباطي.

ان موضوع تحديد السلطة المختصة بأيقاع الجزاء التأديبي على الموظف العام وموظف الخدمة الجامعية , يدور في نفس الفلك اذ ان هذا الموضوع على أهمية بالغة, كونه بتماس مباشر بالعقوبة التي ستفرض على الموظف العام ويمتاز بأهمية أكبر عندما يكون ذلك الموظف عاملاً في الجامعات العراقية , كما للجامعة من أهمية وكما في ذكرنا في المجتمع ولما تحمل العقوبة في طياتها في بعض الحالات من تغير الوضع القانوني والوظيفي والاجتماعي, ليحقق مفهوم الردع من تلك العقوبة صار حرياً بنا التطرق ولو بصورة سريعة للأنظمة التي اخذت بموضوع تحديد السلطة المختصة بتوقيع العقاب التأديبي على الموظف وما امتازت بها تلك الأنظمة وما اخذ به المشرع العراقي في هذا الموضوع وذلك بثلاثة مطالب:

- **المطلب الأول**: الأنظمة التي تناولت تحديد السلطة المختصة بتوقيع العقاب التأديبي على الموظف المخالف
- **المطلب الثاني**: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية في ظل قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008
- **المطلب الثالث**: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية على الموظف المخالف في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل

المطلب الأول

الأنظمة التي تناولت تحديد السلطة المختصة بتوقيع العقاب التأديبي على الموظف المخالف

هناك ثلاثة أنظمة تناولت موضوع السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على الموظف المخالف وسنتناولها كما يلي:

أ. النظام القضائي

يقوم هذا القضاء على أساس تكوين هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة تتولى القيام برفع الدعوى التأديبية وتتولى الادعاء امام هذه المحاكم وتدعى النيابة الإدارية وتقوم هذه الهيئة على تخصص قضائي لا يمكن معها ان تنظر المحاكم الإدارية في الدعاوى المقامة ضد الموظفين كعقوبات تأديبية، بل تبقى من اختصاص تلك الهيئات أي يبقى بيد القضاء العادي او الجنائي كما في السويد.[16]

وهذا ما يوفر تحقيق العدالة والموضوعية في مسألة التأديب، وعدم انحراف السلطة الإدارية الرئاسية لكن ما يؤخذ على هذا النظام انه يتطلب لرفع الدعوى امام المحاكم التأديبية وقت طويل لحسم الدعاوى المرفوعة امامها لتطلبها شكلية معينة ويخلط انشاء مثل هذه الهيئات بين رسالة التأديب من الرئيس الإداري وعمل القاضي لآن التأديب ميزة منحت للرئيس الإداري اذ انها نابعة من سلطته الرئاسية.[17]

أي انه يكون القاضي بعيدا عن الإدارة وهذا يؤدي الى صعوبة كبيرة فليس من السهل توفير معرفة دقيقة للمخالفة الانضباطية وما يعتد بها من ظروف وكشف ملابساتها.[18]

ب. النظام شبه القضائي

هذا النظام يقوم على عدم انفراد السلطة الرئاسية فيه بتوقيع العقاب على الموظف المخالف بل تلجأ الى رأي هيئة معينة قبل توقيع العقوبة التأديبية وقد لا تلتزم أحيانا بهذا الرأي او قد يقوم المشرع بأنشاء مجالس تأديب يغلب فيها العنصر الإداري تختص بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظف العام وهذا النظام يؤدي عموماً الى الحد من السلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة للموظف المخالف وتقرب المسافة بين مصلحة الفرد (الموظف المخالف) والمصلحة العامة المتمثلة في ضرورة تمتع الإدارة بقدر من الاستقلال وحرية التقدير.[19]

لكن ما يؤخذ عليه انه يضعف من السلطة الرئاسية تجاه المرؤوسين طالما ان هذا السلطة لا تملك بمفردها حق توقيع العقاب على هؤلاء المرؤوسين في حالة افتراضهم الأفعال مخالفة لحسن سير وانتظام المرفق العام وقد اخذ بهذا النظام بعض الدول منها فرنسا وبلجيكا وإيطاليا.[20]

ج. **النظام الرئاسي**

كان هذا النظام المستخدم في الأصل في هذا المجال باعتبار ان الذين يقدرون الأخطاء الإدارية وبالتالي العقوبة الملائمة لها هم الرؤساء المختصون حسب التدرج الوظيفي للجهة الإدارية وذلك دون تدخل اية جهة أخرى او استشارة هيئة خارجية .[21]

ولا شك ان النظام الرئاسي يجعل الغلبة لمبدأ الفاعلية في مجال الإدارة على حساب مبدأ الضمان الذي يسود نظام التأديب القضائي.[22]

وقد تم تغليب هذه الفاعلية لغرض تسيير المرافق العامة بأنتظام واضطراد وان ذلك لن يتحقق الا إذا تزودت الجهات الإدارية والرئاسية سلطة التأديب.[23]

وأن اهم ما يوجه بالانتقاد لهذا النظام هو الانحراف وإساءة استعمال حق الإدارة في توقيع العقاب على الموظف المخالف.[24]

لكن بما انه قرارات تلك السلطات خاضع للرقابة القضائية أصبحت الإدارة مدركة انه لا مناص من فحص قراراتها عن طريق القضاء إذا ما تم الطعن بها من قبل الموظف المعاقب.

وان ما يحاسب بجانب هذا النظام ان الرئيس الإداري هو الادرى بالظروف والملابسات التي ارتكب فيها الخطأ الإداري فهو الأقرب من الوقائع المكونة للفعل المخالف للموظف.

وهناك عديد من الدول قد اخذت بهذا النظام منها إنكلترا واسبانيا والدنمارك والعراق.[25]

ومما لا شك فيه ان النظام الأمثل في تحديد السلطة المختصة يعاقب الموظف المخالف هو النظام القائم على الموازنة بين مقتضيات الضمان القانوني للفرد وفاعلية الإدارة العامة في أداء مهامها الوظيفية خدمة للصالح العام.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية في ظل قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008

اشارت م (11) /ب من قانون الخدمة الجامعية رقم 42 لسنة 1976 الملغى على ان (لرئيس الجامعة او للرئيس المباشر ان يعاقب موظف الخدمة الجامعية بأحدى العقوبات الانضباطية او يحيله الى لجنة الانضباط إذا ظهر انه ارتكب ما يخل بواجبات وظيفته العلمية او التربوية او الإدارية او بما يجب ان يتحلى به موظف الخدمة الجامعية من صفات خلقية).

والملاحظ انه الاخذ بالنظام الرئاسي اذ خول رئيس الجامعة او الرئيس المباشر توقيع العقاب مع تحديد احكام منفردة خص بها موظف الخدمة الجامعية وميزه عن الموظف العام الذي لا يعمل بسلك التعليم العالي.

السؤال الذي يثار في هذا الخصوص: ما هو الفرق بين قانون الخدمة الجامعية رقم 42 لسنة 1976 الملغى وقانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 في مسألة تحديد السلطة المختصة بتوقيع العقاب الانضباطي على موظف الخدمة الجامعية؟

ان المشرع في القانون رقم 142 لسنة 1976 افرد نصاً خاصاً عالج فيه مسألة تحديد السلطة المكلفة بتأديب موظفي الخدمة الجامعية فأشار في الفقرة (د/2/1) من المادة 11 على تأليف لجنة انضباط خاصة بموظفي الخدمة الجامعية من كل جامعة بقرار من مجلس الجامعة تكون برئاسة أستاذ وعضوين اثنين لا تقل مرتبة كل منهما عن أستاذ مساعد ومن المفضل ان يكون احد أعضاءها على الأقل مختصاً من القانون ويكون مدير الحقوق في الجامعة او من يقوم مقامه سكرتيراً لها ولمجلس الجامعة تعيين نائب للرئيس وعضوين احتياط يحلون محل الرئيس والعضوين عند غيابهم على ان تتوفر فيهم نفس الشروط المطلوبة للأعضاء الأصليين وتتمتع هذه اللجنة بكافة صلاحيات واختصاصات لجنة الانضباط المؤلفة بموجب قانون الانضباط العام النافذ رقم (14) لسنة 1991. [26]

الا ان قانون الخدمة الجامعية المعدل النافذ رقم 23 لسنة 2008 لم يشر الى تحديد السلطة المختصة بالتأديب للموظف المخالف كما في القانون السابق بل اوكل بذلك هذه المسألة الى القواعد العامة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل والتي تشير الى ان السلطة المختصة بالتأديب هو الوزير او الرئيس المباشر او الموظف الذي يخوله القانون سلطة توقيع العقاب على الموظف الذي ارتكب الفعل المخالفة للقوانين والانظمة والتعليمات مما يخل بحسن المرفق العام بانتظام واضطراد وكما سنشير الى ذلك لاحقا في المطلب القادم وهذا نقص تشريعي كبير في قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 اذ ان الموظف المخالف ربما يكون بمرتبة علمية اعلى من الموظف المخول الذي يفرض العقوبة الانضباطية او قد يكون من غير طائفة موظفي الخدمة الجامعية واقصد بها التدريسيين في الجامعات ولا يكون عندها ملماً بشؤون وواجبات هيئة التدريس وهذا يشكل خرقا لضمانات موظف الخدمة الجامعية في مسألة التأديب وبذلك ميز القانون المذكور الموظفين الجامعيين بالإجراءات التأديبية وذلك بأشتراطه تكوين لجنة الانضباط برئاسة استاذ واعضاء اثنان من الهيشة التدريسية وبمرتبة استاذ مساعد وحسنا فعل المشرع لكون اعضاء الهيئة التدريسية ادرى بصيغة العمل الاكاديمي وكذلك طبيعة الاخلال او الاهمال او التقصير الذي يمكن ان يصدر من موظف الخدمة الجامعية.

المطلب الثالث

السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية على الموظف المخالف في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991

كل دولة من الدول قد تأخذ بالنظام الرئاسي بفرض العقوبة الانضباطية او بالنظام القضائي وقد تأخذ احدى هذه الدول بنظامين معاً ينشأ من فرض العقوبة الانضباطية وما يهمنا في هذا المطلب التعرف على النظام الذي اخذ به المشرع العراقي في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 بشأن السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية ففي القوانين السابقة على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 .[27]

قسمت العقوبات الى فئتين عقوبات انضباطية وعقوبات تأديبية الا ان قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 ترك هذا التقسيم وذكر العقوبات الانضباطية دون ان يقسم العقوبات الى انضباطية وتأديبية.[28]

فأن السلطة المختصة في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929 تتمثل بالوزير المختص او رئيس الدائرة او أحد الموظفين الذين يخولهم الوزير او احدى اللجان الانضباطية وان هذا ما يخص العقوبات الانضباطية وهي عقوبة (الانذار والغرامة والتوبيخ).[29]

واما التقسيم الثاني فهي العقوبات التأديبية والتي تشمل (عقوبة إنقاص الراتب وتنزيل الدرجة والعزل).[30]

وهذه العقوبات التأديبية لا يجوز فرضها الا بقرار صادر من احدى اللجان الانضباطية او من قبل مجلس الانضباط العام.[31]

اما رؤساء الدوائر فلا يجوز لغير مجلس الانضباط العام فرض العقوبات الانضباطية بحقهم بأستثناء عقوبة الانذار فيجوز ان تفرض بحقهم من قبل الوزير.[32]

وان قرار مجلس الانضباط العام الخاص بعقوبة العزل بالنسبة الى رؤساء الدوائر فأنه في هذه الحالة يخضع بعد ان يصدر الى مصادقة مجلس الوزراء وفي حالة عدم المصادقة فأنها تعاد الى مجلس الانضباط العام اوراق القضية من اجل اعادة النظر فيها والى قرار مجلس الانضباط العام يكون بعد ذلك نهائياً.[33]

اما قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 نجد انه منح السلطة في فرض العقوبة الانضباطية للوزير المختص ورئيس الدائرة او اي موظف يخوله الوزير من موظفي وزارته بالإضافة الى اللجان الانضباطية المشكلة بموجب هذا القانون.[34]

والعقوبات الانضباطية هي (عقوبة الانذار وعقوبة قطع الراتب وعقوبة التوبيخ).[35]

وان القانون المذكور اعلاه حدد العقوبات التأديبية وهي عقوبة إنقاص الراتب وتنزيل الدرجة والفصل والعزل.[36]

وان السلطة المختصة بتوقيفها هي اللجان الانضباطية وكذلك مجلس الانضباط العام [37]

وهذا المجلس يختص بفرص العقوبات التأديبية والانضباطية على رؤساء الدوائر.[38]

وفيما يخص العقوبات التأديبية واستثناءاً من الاصل فأن القانون قد خول الوزير سلطة توقيع عقوبة تنزيل الدرجة وعقوبة إنقاص الراتب في حالة الموظف المتهم من موظفي الدرجة الرابعة فما دون وفي حالة ما إذا فرض الوزير احدى هاتين العقوبتين فأنه يجوز الاعتراض على قرار العقوبة امام مجلس الوزراء.[39]

وما يهمنا بعد القاء هذه النظرة على المواد القانونية التي حددت السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية قبل صدور قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 ان نسلط الضوء على السلطة المتمتعة بتوقيع العقوبة الانضباطية في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل الحالي وهو مدار بحثنا فقد حدد هذا القانون السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية بما يلي:

أ. **الرئاسة ومجلس الوزراء**: اذ يجوز لهما فرض العقوبات التي نصت عليها المادة 8 من القانون وقد كانت العقوبات التي تصدر من هذه الجهات باته لكن بعد عام 2008 جرى تعديل فيما يخص الطعن بعدم جواز حصانة اي قرار من الطعن بما ينسجم مع الدستور العراقي.

ب. **الوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة**: اذ يجوز لهما فرض العقوبات التي نصت عليها المادة (8)من القانون لكن في هذا المجال لا بد من ان نلاحظ بأن صلاحية هذه الجهات بما يخص سلطتها في معاقبة من يشغل وظيفة مدير عام فما فوقه تختصر بعقوبات (لفت النظر، الانذار، قطع الراتب) اما إذا ظهر لهما خلال التحقيق انه ارتكب فعل يستوجب عقوبة اشد من العقوبات المذكورة فان عليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء يتضمن الاقتراح بفرض احدى العقوبات الاخرى المنصوص عليها من المادة (8) من القانون.

ج. **رئيس الدائرة او الموظف المخول:** اذ يجوز لهما فرض العقوبات (لفت النظر، الانذار، قطع الراتب) لمدة لا تتجاوز 5 ايام او التوبيخ مع ملاحظة ان بأمكان الوزير المختص تقليص سلطة الموظف المخول حسبما يتراءى له في حين لا يملك مثل ذلك بالنسبة لرئيس الدائرة لان الاخير يستمد سلطته من القانون مباشرة علما ان رئيس الدائرة يشمل (وكيل وزارة – المحافظ – المدير العام).

من كل ما تقدم تبين لنا ان قانون رقم 14 لسنة 1991 المعدل قد اخذ بالنظام الرئاسي والسبب في ذلك يرجع لأنه يرجح كفة فاعلية الادارة على حسابات ضمانات الموظف.

وان هذا القانون قد ألغى اللجان الانضباطية التي كانت تتمتع بسلطة واسعة في فرض العقوبات الانضباطية وترى ازاء توسيع سلطة الادارة في هذا المجال لابد بالمقابل العمل على ايجاد وسيلة ناجعة لتوسيع ضمانات الموظف للحيلولة دون الجور بحق الموظف وانحراف الادارة بسلطتها وتمكينه من الطعن في اي عقوبة انضباطية تفرضها الادارة بحقه.

ختاما لا بد لنا من التعرض بصورة موجزة لبعض التشريعات العربية فيما يخص تحديد السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية بالنسبة لقوانين الخدمة الجامعية وقوانين الانضباط العام للموظفين ففي مصر اناط القانون سلطة تأديب موظفي الخدمة الجامعية على جهتين الاولى رئيس الجامعة.[40]
والثانية مجلس التأديب الخاص بأعفاء هيئة التدريس.[41]
وفي الاردن فأن رئيس الجامعة او من ينسبه خطياً سلطة توقيع العقوبات التأديبية الواردة في المادة(43) من نظام موظفي الجامعة الاردنية رقم 8 لسنة 1978. [42]
وفيما يخص السلطة التي توقع العقوبات الانضباطية بالنسبة لقانون انضباط موظفي الدولة ففي مصر كان المشرع بأخذ النظامين الرئاسي وشبه القضائي في ان واحد في ظل قانون رقم 210 لسنة 1951 حيث ان السلطة الادارية تختص بفرض عقوبتين هما عقوبة الانذار وعقوبة الخصم من الراتب واما العقوبات التي تكون شديدة فيقوم بفرضها مجلس تأديب عندما يصدر قرارا نهائيا في المخالفة ويفرض العقوبة التي تكون مناسبة لها دون حاجة للتصديق من السلطة الادارية وقد كان تشكيل هذا المجلس يختلف بحسب درجة الموظف المتهم فقد يكون مجلس التأديب عادياً او عالياً او اعلى بحيث ترتفع درجة المجلس كلما ارتفعت درجة الموظف المتهم. [43]
وبعد صدور قانون رقم 117 لسنة 1958 قانون انضباط موظفي الدولة والقانون رقم 46 لسنة 1964 قانون العاملين المدنيين فان المشرع المصري قد اخذ بالنظامين النظام الرئاسي والنظام القضائي اي ان السلطة الادارية قد احتفظت في هذه الحالة بموجب اختصاصاتها في فرض عقوبتي الانذار وعقوبة الخصم من المرتب وان فرض العقوبات الانضباطية التي تكون اشد فيكون من اختصاص محاكم التأديب .[44]
وبالنسبة لقانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 فان سلطة التأديب توزعت بين الادارة والمحاكم التأديبية.
يتضح لنا مما تقدم انه بقي النظام المتبع هو نظام مزدوج بين النظام الرئاسي والنظام القضائي مع الاختلاف في الهيئات فحلت المحاكم التأديبية محل المجالس التأديبية وهذا لا يعني سيطرة المحاكم التأديبية على السلطة التأديبية واقصاء دور السلطة الرئاسية منها بالكامل.[45]

الخاتمة

بعد ان انتهينا من الإحاطة بمضامين قانوني انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وقانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 المعدل حول الجهة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية ومن خلال التحليل للنصوص القانونية اتضح لنا بأن موظف الخدمة الجامعية يعد من فئات الموظفين المدنيين فله واجباته الخاصة المنبثقة من طبيعة الواجب او الخدمة التي يقدمها للمجتمع.
وبما ان موظف الخدمة الجامعية يؤدي واجبات تختلف عن الواجبات التي يؤديها الموظف العام او موظف الخدمة المدنية ومن اهم واجبات موظف الخدمة الجامعية الالتزام بالقوانين والأنظمة والأعراف الجامعية فضلا عن قيامه بالتدريس النظري والعملي والبحث العلمي والتأليف والترجمة وغيرها من الواجبات.
وعليه نرى من الضروري قيام المشرع بأجراء ضمانات المساءلة التأديبية لموظف الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 بضرورة النص على احكام خاصة للمساءلة الانضباطية والتأديبية لموظف الخدمة الجامعية فتختلف عن النصوص الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

الهوامش

1. د. سليمان محمد الطاوي -الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة – دار الفكر العربي-القاهرة-سنة 1975-ص447.
2. د. محمود عاطف البنا-مبادئ القانون الإداري – أساليب النشاط الإداري ووسائله – دار الفكر العربي – القاهرة – سنة 1979 – ص98.
3. انظر المادة (الثانية) من قانون الخدمة الجامعية رقم (142) لسنة 1976 الملغى.
4. انظر المادة (1) / ثالثاً من قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008.
5. PAUL DUEZET GUY deteyre , Traike de driet adminstratif , Paris , 1952 , P.676 .
6. د. ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – دار الجامعة الجديدة للنشر – سنة 2004-ص 243.
7. شاب توما منصور – القانون الإداري – الكتاب الثاني – ط1-سنة 1979-بغداد-ص 367.
8. الجزائري – إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري -بلا مكان نشر-ص37.
9. الجزائري -المصدر السابق – ص37.
10. د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري-قضاء التأديب – دار الفكر العربي-سنة 1979-ص415.
11. د. نوفان العقيل العجارمة – سلطة تأديب الموظف العام – دراسة مقارنة دار الثقافة للتوزيع والنشر-عمان/ الأردن-سنة 2007 ص37.
12. د. شاب توما منصور – القانون الإداري – دراسة مقارنة - ج1 – سنة 1970 -1971 – دار الطبع والنشر الاهلية – بغداد – ص 292.
13. د. غازي فيصل مهدي – شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل – سنة 2006 – ص30 وما بعدها.

14. شرهان خلف حسين كاظم – العقوبات المنظمة لألغاء العقوبات الانضباطية – رسالة ماجستير-كلية الحقوق – جامعة النهرين – سنة 2013 – ص8.
15. د. نوفل العجارمة-مصدر سابق-ص42.
16. د. غازي فيصل مهدي- مصدر سابق- ص 29.
17. الجزائري – مصدر سابق – ص42.
18. د. غازي فيصل مهدي- مصدر سابق- ص 29-30.
19. عبد الفتاح حسن- السلطة المختصة بالتأديب في القانون المقارن – بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية – العدد الأول – السنة السابعة- سنة 1965.
20. محمد جودت الملط – المسؤولية التأديبية للموظف العام – دار النهضة العربية – القاهرة – سنة 1967- ص 341- 342.
21. الجزائري – مصدر سابق – ص52.
22. د. عثمان سلمان غيدان العبودي – النظام التأديبي لموظف الدولة – ط2 – سنة 2007 – ص52.
23. الجزائري – مصدر سابق – ص52.
24. د. عبد الفتاح حسن – التأديب في الوظيفة العامة – دار النهضة العربية سنة 1964- ص 178و ص102.
25. د. شاب توما منصور- مصدر سابق- ص 371.
26. سرى حارث عبد الكريم – النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية – رسالة ماجستير – سنة 2012- ص 115.
27. انظر قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936-المادة (6) منه وقانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929- مادة (4) منه.
28. مادة 8 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
29. مادة 4 من القانون الملغي رقم 41 لسنة 1929.
30. مادة 2 من القانون الملغي رقم 41 لسنة 1929.
31. المادة 10 من القانون أعلاه.
32. المادة 37 من القانون أعلاه.
33. المادة 38 من القانون الملغي أعلاه.
34. المادة 13 من قانون رقم 69 لسنة 1936.
35. المادة 6 / ق1/ أولا -من قانون 69 لسنة 1936.
36. المادة 6 / ق1/ ثانيا -من قانون 69 لسنة 1936.
37. المادة 6 / ق1/ ثانيا -من قانون 69 لسنة 1936.
38. المادة 33 من قانون 69 لسنة 1936.
39. المادة 15 من قانون 69 لسنة 1936.
40. انظر المادة 112 من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم 49 لسنة 1972 المعدل.
41. انظر المادة 105 من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم 49 لسنة 1972 المعدل.
42. حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 95/231 لسنة 1996.
43. د. شفيق عبد الحميد الحديثي -النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق – رسالة ماجستير- جامعة بغداد- سنة 1973- ص 190.
44. د. شفيق عبد الحميد الحديثي – مصدر سابق- ص 197.
45. مصطفى عفيفي وبدرية ياسر صالح- السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان- القاهرة سنة 1981- ص 121.

المصادر الكتب

1. البنا- د. محمود عاطف – مبادئ القانون الإداري- اساليب النشاط الإداري ووسائله – دار الفكر العربي- القاهرة سنة 1979- ص98.
2. الجزائري -إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري - بلا جهة نشر ولا سنة طبع- ص37.
3. حسن- د .عبد الفتاح – التأديب في الوظيفة العامة – دار النهضة العربية سنة 1964- ص178.
4. الحلو- د. ماجد راغب- القانون الإداري – دار الجامعة الجديدة للنشر سنة 2004 – ص 243.
5. الخطيب- د. نعمان احمد – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة عشر عاماً (1972-1997) – الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع – عمان – ط1 – سنة 2001- ص314.
6. الطماوي – د. سليمان محمد – القضاء الإداري – قضاء التأديب – دار الفكر العربي - سنة 1979- ص415.
7. الطماوي – د. سليمان محمد– الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة – دار الفكر العربي-القاهرة – سنة 1975-ص 447.
8. العجارمة – نوفان العقيل- سلطة تأديب الموظف العام – دراسة مقارنة – دار الثقافة للتوزيع والنشر- عمان- الأردن- سنة 2007- ص37.
9. عفيفي – مصطفى – وصالح – بدرية جاسر – السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان-القاهرة-سنة 1981- ص121.

10. العبودي- د. عثمان سلمان غيدان – النظام التأديبي لموظفي الدولة – ط2- سنة 2007- ص52.
11. الملط – د. محمد جودت-المسؤولية التأديبية للموظف العام – دار النهضة العربية – القاهرة – سنة 1967-ص 341-142.
12. منصور – د. شاب توما – القانون الإداري – الكتاب الثاني-ط1- سنة 1979- بغداد- ص 367.
13. منصور – د. شاب توما – القانون الإداري-دراسة مقارنة – ج1- سنة 1970- 1971- دار الطبع و النشر الاهلية – بغداد – ص292.
14. مهدي – د. غازي فيصل – شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل – سنة 2006- ص 30.

البحوث

1. حسن – عبد الفتاح - - السلطة المختصة بالتأديب في القانون المقارن – بحث منشور- مجلة العلوم الإدارية- العدد الأول- السنة السابعة – سنة 1965.
2. رشيد –فارس- المشاور القانوني – بحث منشور مجلة التشريع والقضاء.

الرسائل والاطاريح

1. الحديثي- شفيق عبد الحميد- النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق – رسالة ماجستير- جامعة بغداد - سنة 1973- ص190.
2. عبد الكريم – سرى حارث- النظام القانوني لخدمة موظف الخدمة الجامعية – رسالة ماجستير- سنة 2012- ص115.
3. كاظم- شرهان خلف حسين- العقوبات المنظمة لألغاء العقوبات الانضباطية – رسالة ماجستير- كلية الحقوق- جامعة النهرين- سنة 2013- ص 8.

المصادر الأجنبية

1- PAUL DEUZET GUY deteyre , traidc de driet adminstratif, Paris , 1952 ,P. 676.

القوانين

1. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936.
2. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929.
3. قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008.
4. قانون تنظيم الجامعات المصري رقم 49 لسنة 1972.
5. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
6. قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006.
7. قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014.