

الضمانات القانونية لموظفي الدولة والقطاع العام في ظل القوانين العراقية النافذة

حسن محمد دحام

The legal guarantees for the governmental and general sector employees under the Iraqi laws

Hasan Muhamed Dahham

- 1- The legislation of the adjusted influent discipline law No. 14 - 1991 is the most important guarantee
- 2- The attempt of the legislator to confirm the employment duties is one of the most important, so there are no rights for the administration to punish the employees with penalties that the law doesn't mention them, and it must restricted with elements of the law and not with as it sees the matter.
- 3- Define the administrative sides that have the authority in enforcing the law, and reducing the administrative procedures.
- 4- The administrative decisions must not gain immunity .where the employees could challenge the decision which it is not according with the law in front of the employees court without presenting a complain,so it will be guaranteed as the law assured it.

Les garanties juridiques pour les employés de l'Etat et de secteur public selon les lois en vogueur irakiennes

Hassan Mohammed Daham...

1. La législation en vigueur de la loi de discipline n ° 14 de l'année 1991, modifiée est l'une des garanties les plus importantes.
2. L'effort du législateur de déterminer les tâches fonctionnelles est l'une des garanties juridiques importantes, où il n'y a pas d'arbitraire et de l'innovation pour les irrégularités de la part de l'administration attribué à leurs employés sans avoir une base juridique.
3. L'engagement du législateur au principe de (pas de punition sans texte légitime) est l'une des garanties juridiques, cela signifie qu'il n'y a pas de droit pour l'administration de punir ses employés sans loi prescrite, et il faut pour elle de respecter les reliques inscrits dans la loi, et non pas d'analyser ses reliques selon ses moyens.
4. Déterminer les autorités administratives qui ont la compétence d'appliquer la loi, et de réglementer les procédures administratives.
5. Pas renforcer les décisions administratives, de sorte que l'employé peut casser la décision qui vient à l'encontre des dispositions de la loi devant le tribunal des employés, sans présenter aucune plainte, et cela est considérée comme une garantie solide pour lui... etc.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

المقدمة

عندما تتبنى الدولة بعض المرافق العامة وحتى تتمكن من إدارتها بأفضل صورة بما يضمن تحقيق غاية الدولة من إدارتها لتلك المرافق، فتضمن استمرارية عملها وتقديمها أفضل الخدمات للأفراد المعنيين بها، كان عليها إيجاد نظام قانوني يكفل تنظيم العلاقة القانونية بين إدارة تلك المرافق وعمالها، بما يحقق التوازن بين ضمان استمرارية عمل المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة، ولضمان عدم انحراف الإدارة عن تلك الغاية، وبين ضمان حقوق وامتيازات الموظفين الذين يمثلون الإدارة الحقيقية القادرة على إدارتها، فلا تتعسف الإدارة بخس حقوقهم، ومن هنا على المشرع أن يجد الضمانات القانونية الكفيلة بتحقيق ذلك التوازن، فشرع المشرع القوانين التي سمحت للإدارة بالاستعانة بوسائل القانون العام ومنها (الوظيفة العامة، القرار الإداري، العقد الإداري) وهي وسائل لا تتوفر للأفراد في القطاع الخاص، ونظم أحكامها، وشرع الشارع القوانين الكفيلة بتنظيم أحكام الخدمة المدنية وامتيازات الموظفين، والتشريعات القانونية التي نظمت أحكام الوظيفة العامة فنجد بعضها نص على ما للإدارة من سلطة في معاقبة موظفيها كما هو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ومنها نظم أحكام الحقوق وامتيازات موظفيها ومنها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. وخير ما فعل المشرع من تقييد الإدارة في فرض العقوبات ومنح الموظف وسائل التظلم والطعن لدى محكمة قضاء الموظفين.. وغيرها من الوسائل.

وسوف نبحث ذلك في مطالب، عسى أن نقوم بتنقّف الموظف بثقافة قانونية لمعرفة الضمانات التي وفرها له المشرع العراقي. وهي الغاية من وراء تقديمنا لهذا البحث المتواضع. والله في عون العبد ما دام العبد في عون أخيه.

المطلب الأول

الضمانات السابقة على فرض العقوبات الإدارية

جاء في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ليقرر مجموع من الضمانات، ليس لمن يسري عليه القانون المذكور وحمايتهم من تعسف الإدارة عند معاقبتهم ومحاسبتهم، بل تعتبرها هي أيضا ضمانات للإدارة. فهي تضمن للإدارة من تطبيق المشروعية بما يضمن استمرارية وكفاءة عمل المرفق العام. فتعسف الإدارة في معاقبة موظفيها إنما يؤدي إلى نتائج سلبية على إدارتها للمرفق العام، وسنتناول في هذا المطلب :- تقنين الواجبات الوظيفية، وتقنين العقوبات الإدارية وآثارها، وإجراءات فرض الأخيرة.

أولا : تقنين الواجبات الوظيفية

حسنا فعل المشرع العراقي عندما قنن الواجبات الوظيفية ومحاذير الوظيفة العامة، فتقنينها يُعد من أهم الضمانات وأكثرها أهمية ونجاعة، فالإدارة عندما تعاقب موظفيها دون أن تكون هناك واجبات محددة أو مقننة، فعندما سيتترك الأمر للإدارة في تحديد ما يُعد مخالفة من غيره، واعتبار فعل ما مخالفة بالنسبة لبعض الموظفين دون اعتباره كذلك بالنسبة للبعض الآخر. وقد يكون الفعل ذاته مخالفة في زمن ما، ومباح في زمن آخر.

لقد أورد المشرع العراقي مجموعتين من الالتزامات الوظيفية الأولى(١): نصت عليها المادة (٤) وأسماها الواجبات الوظيفية، والثانية: نصت عليها المادة (٥) وأسماها المحظورات^(١).

ويبدو أن معيار التمييز بين المجموعتين من الالتزامات (الواجبات والمحظورات) هو نوع الالتزام (إيجابي أو سلبي)، فنلاحظ أن نوع الالتزام الوارد في نص المادة (٤) هو التزام إيجابي يتضمن إلزام الموظفين العموميين بالقيام بعمل

(١) أنظر المادة (٤) والمادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤ لسنة

١٩٩١ المعدل.

معين - باستثناء البند تاسعا من هذه المادة - الذي تضمن التزاماً سلبياً، الوارد ضمن المادة(٤)، أما نوع الالتزام الوارد في نص المادة (٥) فهو التزام سلبي أي الامتناع عن القيام بعمل ولنتناولها تباعاً كآلاتي :-

١- الواجبات الوظيفية (التزامات إيجابية)

أ- أداء أعمال وظيفته بنفسه.

ب- التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بإذن وتخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل.

ج- احترام رؤسائه والتزام الآداب العامة واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه وجه المخالفة و لا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها.

د- معاملة الرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم.

هـ- احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم.

و- المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة.

ز- كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو بالأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان.

ح- المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء كان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي.

ط- الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره.

ك- مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحة العامة والسلامة في العمل والوقاية من الحريق.

ل- القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات.

٢- المحاذير (الالتزامات السلبية)

وهي التي نصت عليها المادة (٥) من القانون كما يلي : يحذر على الموظف

أ- الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب أحكام القانون.

ب- مزاوله الأعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها عدا: * شراء أسهم الشركات المساهمة.

* الأعمال التي تخص أمواله التي آلت إليه إرثاً أو إدارة أموال زوجته أو أقاربه حتى الدرجة الثالثة التي آلت إليهم إرثاً.

ج- الاشتراك في المناقصات : منع النص على موظفي الدولة الاشتراك بالمناقصات، فالمنع يتحقق في الحالات الآتية :
* كافة المناقصات.

* المناقصات التي تجري داخل الدائرة أو خارجها.

* المناقصات سواء ساهم الموظف بأي مرحلة من مراحلها أو لم يساهم.

د- الاشتراك في المزايدات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع العام لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة، إذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الإحالة قطعية أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع أو أتخذ قراراً ببيع أو إيجار تلك الأموال أو كان موظفاً في المديرية العامة أو ما يعادلها التي تعود إليها تلك الأموال.

هـ- استعمال المواد والآلات ووسائل النقل وغيرها العائدة إلى دوائر الدولة والقطاع العام لأغراض خاصة.

و- استعمال أي ماكينة أو جهاز أو آلة من آلات الإنتاج لم يكلفه رئيسه باستعمالها.

ز- عدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الإنتاج بغية إنجاز الأعمال المناطة به أو الإهمال أو التهاون في العمل بما يؤدي إلى إلحاق ضرر بالإنتاج أو الخدمات أو الممتلكات.

ح- العبث بالمشروع أو إتلاف آلاته أو المواد الأولية أو الأدوات أو اللوازم.

ط- التعمد في إنقاص الإنتاج أو الضرر به.

ي- التأخر في إنجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطيل عمل الآخرين.

ك- الاقتراض أو قبول مكافأة أو هدية أو منفعة من المراجعين أو المقاولين أو المتعهدين المتعاقدين مع دائرته أو من كل من كان لعمله علاقة بالموظف بسبب الوظيفة.

ل- الحضور إلى مقر وظيفته بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر بين في محل عام.

م- الاحتفاظ لنفسه بأصل أي ورقة أو وثيقة رسمية أو نزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه للتصرف به لغير الأغراض الرسمية.

ن- الإفضاء بأي تصريح أو بيان عن أعمال دائرته لوسائل الإعلام والنشر فيما له مساس بأعمال وظيفته، إلا إذا كان مصرحاً له بذلك من الرئيس المختص.

ثانياً- تقنين العقوبات الإدارية:-

سميت هذه العقوبات بمسميات كثيرة لعل أبرزها (العقوبات التأديبية، والعقوبات الانضباطية)، ونلاحظ أن هذه التسميات اشتقت من الأثر أو الغاية التي تستهدفها تلك العقوبات (الانضباط والتأديب) وبالتالي نرى أنه من المناسب أن نشق لها تعريفاً من حيث الجهة التي تفرضها، ومن حيث نوع المخالفة التي استوجبت فرضها فنسميها "العقوبات الإدارية" والتي هي: الجزاء الذي تفرضه الإدارة على موظفيها المخالفين لواجباتهم الوظيفية.

أن أيراد المشرع العراقي للعقوبات الإدارية على سبيل الحصر لا المثال أنما هو الضمان الأكبر الذي تقرر للموظف العام، فأقر المشرع بذلك مبدأ (لا عقوبة إلا بنص) فليس للإدارة معاقبة موظفيها بعقوبات أخرى لم ينص عليها القانون وإلا كانت قد خالفت أحكامه.

أن العقوبات الإدارية تتميز عن العقوبات الجزائية بعدة مميزات :-

- ١- من حيث مصدر العقوبة :- فمصدر العقوبات الإدارية قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، أما العقوبات الجزائية فمصدرها القوانين العقابية.
- ٢- من حيث السلطات المخولة بفرض العقوبة :- فالسلطة المخولة بفرض العقوبات الإدارية هي الإدارة، أما سلطة فرض العقوبات الجزائية هي القضاة.
- ٣- من حيث الفعل الذي يستوجب فرض العقوبة فالفعل الذي يستوجب فرض العقوبات الإدارية هو مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية، أما الفعل الذي يستوجب فرض العقوبات الجزائية فهي الأفعال المجرمة بموجب القوانين العقابية.
- ٤- من حيث الأشخاص محل إيقاع العقوبة :- فموظفو الدولة والقطاع العام هم وحدهم من يصلحوا لأن يكون محلاً لإيقاع العقوبات الإدارية دون غيرهم من المواطنين أو عمال القطاعين الخاص أو المشترك، أما العقوبات الجزائية فالكُل يمكن أن يكون محلاً صالحاً لإيقاعها ما دام قد خالف القوانين العقابية.
- ٥- من حيث أثر فرض العقوبة :- فالأثر المترتب على فرض العقوبات الإدارية لا يتعدى كونه معنوياً أو مالية (كعقوبة قطع أو أنقاص الراتب) أو أدالياً (كالفصل أو العزل)، أما الأثر المترتب على فرض العقوبات الجزائية فأما أن يكون مالياً (كفرض الغرامات المالية)، أو مادياً (كعقوبة الحبس أو السجن أو الإعدام).
- ٦- من حيث العقوبات التبعية أو التكميلية :- فلا عقوبات تكميلية أو تبعية على قرار فرض العقوبات الإدارية، بخلاف فرض العقوبات الجزائية التي تستوجب في بعضها فرض العقوبات التبعية^(١) (كالحرمان من تولي الوظائف العامة خلال فترة محكوميته، والعقوبات التكميلية (كنشر الحكم)^(٢)).

(١) أنظر المادة (٩٥ - ٩٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) أنظر المادة (١٠٠ - ١٠٢) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

نصت المادة الثامنة من قانون الانضباط على العقوبات الإدارية وحددت الآثار

التي تترتب على فرض كل واحدة منها وتلك العقوبات هي :-
أولاً :- لفت النظر.

ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأجيل الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر فلإدارة فرض هذه العقوبة على موظفيها إنما ارتكبوا فعلاً يستوجب ذلك، فلإدارة سلطة تقديرية في تحديد مدى تناسب فعل المخالفة مع هذه العقوبة، أما الأثر المترتب على هذه العقوبة فهو تأجيل الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر، وكان الأجدر بالمشروع إيراد عبارة التأخير وليس التأجيل فمعنى الأخير ينصرف إلى اتخاذ قرار الترفيع أو الزيادة بعد انتهاء المدة المحددة.

وبأثر رجعي أي أن العقوبة هنا لا تتعدى عن كونها (تريث)، وبالتالي تفقد العقوبة الغاية من فرضها، أما التأخير فهو حرمان الموظف من استحقاق ثلاثة أشهر من الترفيع أو الزيادة، وهو المطلوب والغاية من فرض العقوبة.

ثانياً :- الإنذار. ويكون بأشعار الموظف بالمخالفة التي ارتكبها تحريراً، ويترتب على فرضها تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر.

ثالثاً :- قطع الراتب.

ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز العشرة أيام، ويكون ذلك بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها.

ويترتب على ذلك تأخير الترفيع أو الزيادة حسب مدة قطع الراتب وكالاتي :-

١- خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة أقل من خمسة أيام، ففي حالة قطع الراتب لمدة يوم أو يومين أو ثلاثة أو أربعة أو خمسة أيام، فسيؤخر ترفيع أو زيادة مدة خمسة أشهر.

٢- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز العقوبة خمسة أيام، ففي حالة معاقبة الموظف بعقوبة قطع الراتب لستة أو سبعة أو ثمانية أو تسعة أو عشرة أيام، فسيؤخر ترفيع وزيادة الموظف شهر عن كل يوم، فلو

عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لستة أيام مثلاً فسيؤخر ترفيعه أو زيادته لمدة ستة أشهر.

رابعاً :- التوبيخ.

وتكون بأشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها والأسباب التي دعت إلى ذلك، ويطلب إليه تجنب ارتكاب الفعل مرة أخرى، أما عن الأثر المترتب على فرض هذه العقوبة فهو تأخير الترفيع والزيادة مدة سنة واحدة.

خامساً :- إنقاص الراتب.

ويكون ذلك بإنقاص الراتب بنسبة لا تتجاوز ١٠% من الراتب الشهري للموظف لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على السنتين، على أن يتم إشعار الموظف تحريراً مع بيان الفعل الذي دعا إلى ذلك، أما عن الأثر المترتب على ذلك فهو تأخير ترفيع الموظف أو زيادته مدة سنتين.

سادساً :- عقوبة تنزيل الدرجة.

وتكون بأشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها ويترتب عليها ما يلي:-
١- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة خاصة تأخذ بنظام الدرجات المالية أو الترفيع، تنزل درجة الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل إليها) ويعاد إلى 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.

٢- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة قواعد أو تعليمات خدمة تأييد بنظام الزيادة كل سنتين، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى 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- 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.

سابعاً :- الفصل.

ويكون بتنحية الموظف مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات أو مدة بقاءه في السجن على النحو الآتي :-

١- مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب بإحداها ١- التوبيخ ٢- إنقاص الراتب ٣- تنزيل الدرجة.

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

ثامناً :- العزل.

ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام، وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية :-

١- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة.

٢- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكابها بصفته الرسمية.

٣- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه وارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى.

فالآثر المترتب على هذه العقوبة هو انتهاء الحياة الوظيفية العامة للموظف المعاقب بها، فلا يعاد توظيفه في دائرته أو في دائرة أخرى، ولا حتى في دوائر القطاع العام.

وأود أن أشير إلى حالة ظهرت بالنسبة لمزوري الوثائق فإذا كان الموظف قد قدم الوثيقة لغرض التعيين فيكون القرار الإداري إقصاءه من الوظيفة وهذا ما أشار إليه قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (٢٥٠) أما إذا قدم وثيقته لغرض الترفيع أو المخصصات فهنا يكون القرار الإداري بعزل الموظف من الوظيفة.

ثالثاً : إجراءات فرض العقوبات الإدارية

نص قانون الانضباط النافذ على جملة من الإجراءات التي يتوجب على الإدارة اتخاذها قبل فرض العقوبات على الموظف، وهذه الإجراءات، هي في الواقع ضمانات شرعت للموظف العام، كما أنها في الواقع ذاته أداة فاعلة للإدارة تستعين بها في معاقبة موظفيها المخلين بواجباتهم الوظيفية في سبيل ضمان استمرار عمل المرافق العامة في تقديمها الخدمات العامة، ولكي نبحت في الإجراءات والأصول التي يفترض إتباعها لا بد من البحث في أولاً : السلطة التي لها الحق في فرض العقوبات الإدارية، وثانياً : تشكيل اللجان التحقيقية، وهذا ما سنتناوله تالياً :-

أولاً : سلطة فرض العقوبات الإدارية^(١) :

حدد قانون الانضباط النافذ السلطة التي لها الحق في فرض العقوبات الإدارية المنصوص عليها في المادة الثامنة من القانون المذكور، والسلطات هي :-

١- رئاسة الجمهورية :-

فلرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أي من العقوبات الإدارية على الموظفين التابعين له.

٢- رئيس مجلس الوزراء :-

لرئيس مجلس الوزراء فرض أي من العقوبات الإدارية التالية (إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل) على الموظفين التابعين له، هذا وتجدر الإشارة إلى هذا الاختصاص أو الصلاحية هي لرئيس مجلس الوزراء وليس لمجلس الوزراء.

(١) أنظر المادة (١١ / أولاً / ثانياً) والمادة (١٤ / أولاً / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٣- مجلس الوزراء :-

فلمجلس الوزراء فرض أي من العقوبات الإدارية التالية (التوبيخ، وإنقاص الراتب، وتنزيل الدرجة، الفصل، والعزل) على موظفي الوزارات ممن هم بدرجة مدير عام فأعلى، فإذا كان تعيين هؤلاء من اختصاص مجلس الوزراء فمن باب أولى أن يكون تأديبهم من صلاحيته بعد أن يتم رفع الأوراق التحقيقية وتوصيات اللجنة التحقيقية ومصادقة الوزير عليها لأن القانون قد حدد العقوبات التي يفرضها الوزير على المديرين العامين فأعلى.

٤- الوزير :-

فللوزير أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة معاقبة موظفيهم بأي من العقوبات الإدارية المنصوص عليها في المادة الـ (٨)، وهذا يشمل جميع موظفي الوزارة، باستثناء الموظفين بدرجة مدير عام فأعلى، حيث للوزير فقط أن يفرض عليهم إحدى العقوبات الثلاثة وهي (لفت النظر، والإنذار، وقطع الراتب)، أما عدا ذلك فيكون من اختصاص مجلس الوزراء.

٥- رئيس الدائرة أو الموظف المخول :-

فلرئيس الدائرة أو أي موظف مخول بذلك أن يفرض أي من العقوبات الإدارية الأربعة فقط وهي (لفت النظر، والإنذار، وقطع الراتب، والتوبيخ) أما غير ذلك فمن صلاحية الوزير أو رئيس الدائرة الغير مرتبطة بوزارة.

ثانياً :- تشكيل اللجنة التحقيقية^(١) :-

على الوزير أو رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين، على أن يكون أحدهم حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون، وعليه فلا يجوز للإدارة تشكيل لجنة تحقيقية من موظفين اثنين أو أربعة أو خمسة، كما لا يجوز تشكيل اللجنة بدون عضو يحمل شهادة البكالوريوس في القانون، وهذا لا يمنع من تولي العضو القانوني رئاسة اللجنة أو أن يكون كامل أعضاء اللجنة من حملة شهادة القانون.

(١) أنظر المادة (١٠) من القانون المذكور.

وللجنة التحقيقية في سبيل أنجاز أعمالها ما يلي :-

- ١- التحقيق مع الموظف تحريراً.
 - ٢- تدوين وسماع أقوال من تعتقد اللجنة أن له علم بموضوع أعمال اللجنة.
 - ٣- الاطلاع على الوثائق والمستندات التي تعتقد اللجنة أنها مفيدة لإنجاز أعمالها.
- هذا وبعد فراغ اللجنة من أعمالها عليها أن تحرر محضراً بالإجراءات المتخذة من قبلها، وأن تقدم توصياتها المسببة، أما بعدم مسائلة الموظف أو بمعاقبته، بإحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) حصراً، وتقدم توصياتها إلى رئيس الدائرة الذي شكل اللجنة، فأما أن يصادق على التوصيات أو يرفضها كلا أو بعضها أو يعدل منها، فالتوصيات غير ملزمة لرئيس الدائرة، فلا قيمة قانونية للتوصيات من دون مصادقة الرئيس الإداري، فأن صادق على تلك التوصيات، يتوجب على الإدارة إصدار قرار فرض العقوبة، أي أن مصادقة الرئيس الإداري على التوصيات بحد ذاته لا يعتبر قراراً بفرض العقوبة.
- هذا وإذا ثبت للجنة التحقيقية أن فعل الموظف يشكل جريمة معاقب عليها بموجب القانون العقابي وجب حينئذ إحالة الموظف على المحاكم المختصة.
- واستثناءً من الأحكام المتقدمة إجازات المادة (١٠) رابعاً من قانون الانضباط النافذ للوزير أو رئيس الدائرة أن يستجوب الموظف وأن يفرض عليه إحدى العقوبات المنصوص عليها في الفقرات الأولى والثانية والثالثة من المادة الثامنة وهي (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب)، وهذا الاستثناء نعتقد أنه جاء على حساب الضمانات القانونية المقررة للموظف العام التي نحن بصدد البحث فيها، واستناداً على ذلك على الوزير أو رئيس الدائرة عدم استجواب الموظف من قبل موظف غير الوزير أو رئيس الدائرة ولا يجوز فرض غير العقوبات الثلاثة المذكورة أعلاه، وإلا عد قرار فرض العقوبة معيباً يستوجب التظلم منه والطعن به.

المطلب الثاني

الضمانات المرافقة لفرض العقوبات الإدارية

أن تقديم اللجنة التحقيقية توصياتها أمام الرئيس الإداري والمصادقة عليها من قبل الأخير لا تنتج الآثار المترتبة عليها ما لم تصدر بقرار إداري، ولما كانت الإدارة مقيدة بمجموعة من القيود المفروضة عليها حتى تكون قراراتها صحيحة منتجة لآثارها، فلذلك يحقق ضمانه قانونية لكل من الإدارة والموظف العام (في مجال القرارات الإدارية المتعلقة بالموظف العام) فمن جانب الإدارة فأن ذلك يضمن لها العمل وفق مبدأ المشروعية القانونية وبالتالي ضمان صحة وقانونية قراراتها الإدارية وتحسينها من الإلغاء، وهذا ما يحقق الاستقرار في إدارة المرافق العامة وحسن انتظام عملها وضمان استمرارية تقديم خدماتها، ومن جهة أخرى فأن فرض العقوبة الإدارية بحق الموظف بقرار إداري إنما هو ضمان من الضمانات القانونية الغاية في الأهمية فاشتراط إيقاع العقوبة بموجب قرار إداري إنما يفترض أن يكون القرار صحيحا وحتى يكون القرار الإداري صحيحا لا بد أن يكون جامعا لمجموعة من الأركان، فتخلف أحدهما أو أكثر يجعل من القرار الإداري معيبا بعبء تخلف ذلك الركن وبالتالي أمكن للموظف العام الطعن به وأطلب إلغائه، وأركان القرار الإداري خمسة هي :-

الاختصاص، والشكل، والسبب، والمحل، والغاية، وهو ما سنتناوله مستقلاً فيبحثالقرارات الإدارية.

المطلب الثالث

الضمانات اللاحقة لفرض العقوبات الإدارية

التظلم من قرار فرض العقوبة

أن من أهم الضمانات القانونية التي نص عليها القانون النافذ هو فتح المجال أمام الطعن بالقرار الإداري الخاص بفرض العقوبة الإدارية فلا تكون القرارات الإدارية محصنة من أي رقابة، وحيث أن النظام العقابي الإداري في العراق إنما هو نظام إداري بحت أي أن الإدارة هي صاحبة الولاية العامة في التحقيق مع موظفيها وفرض العقوبات الإدارية بحقهم وتنفيذها.

نص قانون الانضباط النافذ على إجراءات الطعن والتظلم من القرارات الإدارية الخاصة بفرض العقوبات الإدارية على موظفي الدولة.

أولاً :- التظلم^(١).

هو الطلب من الإدارة إلغاء أو تعديل قرار صادر عنها، وهذا هو التظلم من قرار إداري إيجابي، أو هو الطلب من الإدارة اتخاذ قرار ما كان يجب عليها اتخاذه، وهذا هو التظلم من القرار السلبي، حيث يعتقد المتظلم أن القرار كان مخالفاً للقانون أو الأنظمة أو التعليمات فيتظلم منه.

أن التظلم يقدم تحريرياً من قبل كل ذي مصلحة (حالة أو محققه أو محتملة) مشروعة، إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار المتظلم منه (الوزير، رئيس الدائرة الغير مرتبطة بجهة، رئيس الدائرة، الموظف المخول صلاحية إصدار القرار)، خلال مدة زمنية محددة وهي ثلاثين يوم تبدأ من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، وعلى جهة الإدارة البت في التظلم (حقيقة أو حكماً)، فلإدارة قبول ما جاء بطلب المتظلم وتتخذ قرارها على وفق ذلك، أو انها ترفض التظلم وتستمر في تنفيذ قرارها المتظلم منه، فإذا تم القبول أو الرفض خلال مدة الثلاثين يوم تكون الإدارة قد بنت حقيقة في التظلم، أما إذا أنقضت مدة الثلاثين يوم دون أي قرار من الإدارة

(١) أنظر المادة (١٥ / ثانياً) من القانون المذكور.

برفض أو قبول التظلم فتكون الإدارة قد رفضت التظلم ويكون ذلك حكماً باتاً. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن القرار الإداري الغير متظلم منه خلال فترة الثلاثين يوم يعد قراراً باتاً غير قابل للطعن به أمام محكمة قضاء الموظفين أو أي جهة أخرى.

ثانياً :- الطعن^(١).

قد تصر الإدارة على أن قرارها موافق للقانون فترفض إلغائه أو تعديله، وكما بينا أنفاً قد يكون رفضها التظلم حقيقة أو حكماً وفي كلا الحالتين يبقى للمتظلم أن يطعن بقرار رفض التظلم، وعندئذ عليه أن يتقدم بطعنه أمام محكمة قضاء الموظفين وخلال مدة ثلاثين يوم من تاريخ تبليغه بقرار رفض التظلم، فلا يقبل الطعن بأي قرار لم يتظلم منه أمام جهة الإدارة مصدرة القرار، ويبدو أن الحكمة من اشتراط التظلم يبدو جلياً في فسخ المجال أمام الإدارة لمراجعة قراراتها وتصحيحها، فتتحقق الغاية من التظلم، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يراد به التخفيف على كاهل محكمة قضاء الموظفين، تتولى محكمة قضاء الموظفين النظر في الطعن المقدم إليه ويتحقق أولاً من أن الطعن مقدم خلال مدة الثلاثين يوم من تاريخ رفض التظلم فإذا لم يتحقق ذلك تقرر المحكمة رد الطعن شكلاً، وعند تحققه يقبل الطعن ويباشر النظر به لملاحظة هل تم التظلم من القرار أمام جهة الإدارة من عدمه فإذا لم يتم التظلم من القرار ترفع يد المجلس عن إيداء القرار المناسب في موضوع الطعن، لكون القرار الغير متظلم منه أمام الإدارة خلال ثلاثين يوم يعد قراراً باتاً غير قابل للطعن به، أما إذا ثبت للمحكمة أن القرار متظلم منه فتباشر المحكمة الانتقال إلى تدقيق عناصر القرار الإداري ومدى تحققها في القرار المطعون فيه وعناصر القرار الإداري هي (الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، الغاية)، هذا وتباشر المحكمة أعمالها وتحقيقاتها وفقاً لقانون الأصول المحاكمات الجزائية العراقي، وتكون جلساته سرية، لا تجوز العلني فيها لأي سبب وليس للمحكمة أن تقرر علانية الجلسات. فللمحكمة في سبيل تحقيق ذلك أن تطلب كافة الأوليات التي لها علاقة بموضوع الطعن، أو تستمتع إلى أقوال الشهود، أو الممثلين

(١) أنصر المادة (١٥ / أولاً ثالثاً رابعاً خامساً سادساً) من القانون المذكور.

القانونيين لجهة الإدارة المعنية، أو انتداب الخبراء، أو أي إجراء آخر منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ولكن بشرط أن تكون الإجراءات المتخذة ملائمة لطبيعة قانون الانضباط، فمثلا ليس للمحكمة التوقيف أو حجز الأموال أو منع من السفر وغيرها من الإجراءات التي تمس الحقوق والحريات الفردية، وبانتهاء المحكمة واستكمالها كافة الإجراءات التدقيقية لها أن تقرر المصادقة على فرض العقوبة أو تخفيضها أو إلغائها، وليس لها تشديد العقوبة عملا بقاعدة (لا يضار الطاعن بطعنه).

أن القانون النافذ قبل تعديله بموجب القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ كان قد حصن قرار مجلس الانضباط العام من الطعن واعتبرها احكاما باتة، حتى صدور قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ الذي رفع الحصانة عن تلك القرارات واصبح بالإمكان الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوم من تاريخ التبليغ بالقرار أو اعتباره مبلغا هو قرار يكون خاضعا للطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا، التي تباشر النظر في الطعون المقدمة أمامها وفقا للصلاحيات الممنوحة لمحكمة التمييز في قانون أصول المحاكمات الجزائية بما يتلائم مع أحكام هذا القانون وتعتبر قرارات المحكمة الإدارية العليا قرارات باتة لا مجال للطعن بها.

الخاتمة

بعد البحث - ولو بإيجاز - في أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في الأقسام الثلاثة المتقدمة، محاولين التركيز على أهم الضمانات القانونية المقررة لموظفي الدولة والقطاع العام في ظل احكامه، يمكن تحديد أهم تلك الضمانات القانونية التي جاء بها القانون النافذ والتي من ابرزها:-
١- أن تشريع قانون الانضباط النافذ رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل هو أهم الضمانات.

٢- أن محاولة المشرع تحديد الواجبات الوظيفية هي إحدى الضمانات القانونية المهمة، فلا تتعسف أو تبتكر الإدارة مخالفات تنسبها لموظفيها دون أن يكون لذلك أساس من القانون، فكل موظف يكون عارفا بما يجب عليه، وبالتالي يمتنع عن القيام به وإلا تعرض للعقاب.

٣- أن التزام الشارع بمبدأ (لا عقوبة إلا بنص) هي إحدى الضمانات القانونية التي جاءت لتعزيز مبدأ (دولة القانون)، فليس للإدارة معاقبة موظفيها بعقوبات لم ينص عليها القانون وبالتالي تنقيد بما منصوص عليه في القانون من عقوبات، التي نص عليها المشروع في المادة الـ (٨) من القانون النافذ وهي ثمانية عقوبات لا غير.

٤- تحديد الآثار المترتبة على فرض أي من العقوبات الإدارية الثمانية، فليس للإدارة أن ترتب أي أثر تراه مناسباً بل عليها التقيد بالآثار المنصوص عليها في القانون.

٥- تحديد الجهات الإدارية التي لها الاختصاص في تطبيق احكام القانون النافذ، فعلى أي من جهات الإدارة أن تكون مختصة قانوناً حتى تطبق أحكام القانون، وهذا ما يقلل خطر تجاوز الموظفين على اختصاصات الغير في مجال الضبط الوظيفي، وبالتالي ينعكس سلباً على حقوق الموظفين.

٦- تقنين الإجراءات الإدارية التي يتوجب على الإدارة إتباعها لفرض أي من العقوبات الإدارية في ظل احكام قانونية محكمة ومفصله لا لبس فيها أو

غموض، وعلى الإدارة اتباعها ابتداءً بإحالة الموظف على التحقيق والشروع فيه والتوصية بالعقوبة من عدمه والمصادقة وقرار فرض العقوبة.

٧- اعتبار قرار فرض العقوبة الإدارية من قبل الرئيس الإداري المختص قراراً إدارياً، يجب أن يستكمل كافة العناصر القرار الإداري من حيث (الاختصاص، والشكل، والمحل، السبب، الغاية، الغرض)، وعلى الإدارة أن تستكمل في أي قرار تتخذه بشأن معاقبة موظفيها كافة هذه العناصر، حتى يكون قرارها إدارياً صحيحاً، وبخلافه يمكن للمتضرر الطعن به لتخلف أحد عناصره.

٨- عدم تحصين القرارات الإدارية الخاصة بفرض العقوبات الإدارية على موظفي الدولة والقطاع العام وبالتالي يمكن للموظف أن يطعن بالقرار الذي يعتقد أنه جاء مخالفاً لأحكام قانون الانضباط النافذ بالتظلم أمام جهة الإدارة أو بالطعن أمام محكمة قضاء الموظفين، وإذ لم يقتنع بقرار محكمة قضاء الموظفين فله الحق بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وإن قرارات المحكمة الإدارية العليا الصادرة في الطعون المقدمة إليها تعتبر من القرارات المحصنة.

٩- إلغاء بعض العقوبات الإدارية عند حصول الموظف على التكرات من الجهات الإدارية المحددة في المادة (٢١ / ثانياً)، كإلغاء عقوبة لفت النظر عند حصول الموظف على تشكر واحد.

١٠- منح الإدارة صلاحية إلغاء العقوبات الإدارية الأربعة الأولى - بشروط - إنما يمثل ضماناً أخرى من الضمانات القانونية التي شرعت للموظفين ولصالح المرافق العامة على حد سواء.

١١- إمكانية الإدارة إيقاع بعض العقوبات الإدارية على موظفي الدولة والقطاع العام من دون الحاجة إلى تشكيل لجنة تحقيقية فيما يتعلق بالعقوبات الإدارية الثلاثة الأولى. وهو ما يمكن تسجيله كخرق لمنظومة الضمانات القانونية المقررة للموظف العمومي.

١٢- جاء في قانون محكمة قضاء الموظفين أنه بالإمكان الطعن على القرارات الإدارية أمامها دون تقديم تظلم من قبل الموظف، وهذه ضمانات جاء بها قانون محكمة الموظفين ولم ترد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.

١٣- يستطيع الموظف أن يوكل محامي يحضر معه أثناء عملية التحقيق.
١٤- يستطيع الموظف المحال للتحقيق من الاستفادة من نظرية (رد القاضي أو تحي القاضي).

المقترحات

من خلال البحث في أهم الضمانات القانونية المقررة لموظفي الدولة والقطاع العام التي نص عليها قانون الانضباط النافذ، وبغية تعزيز تلك الضمانات نقترح الآتي :-

١- حصر الواجبات الوظيفية ما أمكن ذلك، حيث يفترض أن يؤدي ذلك إلى تقييد وتقليل حالات أسباب إحالة الموظفين على التحقيق، ويلاحظ على النصوص القانونية الواردة في قانون الانضباط النافذ أنها جاءت بشكل غير محدد وحصري وإنما جاءت بعبارات وصيغ عامة.

٢- إلغاء الفقرة (رابعاً) من المادة (١٠) من القانون النافذ حيث اتاحت للإدارة فرض أي من العقوبات الثلاثة الأولى المنصوص عليها في المادة (٨) مما أدى إلى أضعاف الضمانات القانونية المتوفرة للموظف العام.

٣- إلغاء الأثر المترتب على فرض العقوبة الإدارية الأولى (لفت النظر) - على الأقل - فيفترض أن فعل الموظف الذي استدعى معاقبته بهذه العقوبة كان بسيطاً غير خطير، وبالتالي تكون هذه العقوبة مجرد تنبيه للموظف لعدم ارتكابه فعلاً مخالفاً بواجباته الوظيفية في المستقبل.

٤- تخصيص كل عقوبة من العقوبات لكل مخالفة من المخالفات الوظيفية حيث بالإمكان حصر المخالفات بمجموعات كما فعل المشرع المصري حيث حصر المخالفات بستة مجموعات بطبيعتها وبالتالي توفير ضمانات قانونية للموظف، فتتقيد الإدارة في اختيار العقوبة للمخالفة.

المصادر

- ١- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بالقانون الرقم (٥) لسنة ٢٠٠٨.
- ٢- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ٣- الباحث (علي حليم حسن)، الضمانات القانونية المقررة لموظفي الدولة، عام ٢٠١١م.
- ٤- الدورة التطويرية والندوات المنعقدة في الديوان حول الضمانات القانونية لموظفي الدولة والقطاع العام.
- ٥- القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ (التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩) المنشور في الوقائع العراقية - العدد ٤٢٨٣ في ٢٩/٧/٢٠١٣م.