

النظام الانضباطي لشاغلي الوظائف الإدارية العليا

(بحث مستل من رسالة الماجستير الموسومة المركز القانوني لشاغلي الوظائف الإدارية العليا)

الأستاذ المتمرس الدكتور غازي فيصل مهدي

الطالبة نورا عدنان جهاد

النظام الانضباطي لشاغلي الوظائف الإدارية العليا

الكلمات المفتاحية :

- 1- السلطة المختصة .
- 2- شاغلي الوظائف الإدارية العليا .
- 3- النظام الانضباطي.
- 4- السلطة الانضباطية الرئاسية .
- 5- النظام القضائي .
- 6- النظام شبه القضائي .
- 7- العقوبات الوظيفية .
- 8- العقوبات التي تقطع الرابطة الوظيفية .
- 9- العقوبات التي لا تقطع بها الرابطة الوظيفية .

المخلص

إن الدولة لا تستطيع إن تعمل وتستمر بعملها إلا بواسطة موظفين فالإدارة في جميع الدول لا تساوى إلا ما يساويه موظفيها وكل دولة تحتاج إلى موظفين أكفاء في وعلى إمكاناتهم يتوقف مصيره كله فالوظيفة هي حجر الزاوية في الكيان الإداري .

وتتنوع الوظائف في الدولة الواحدة بتنوع نشاطاتها فمنها الوظائف الفنية ألبحته ومنها السياسية ألبحته ومنها الإدارية ألبحته ومنها وظائف وسط بين الوظائف الإدارية والسياسية , والتي يكون التعيين فيها أو الترقية للسلطة التقديرية للحكومة فلا تكاد دولة من دول العالم لم تأخذ بعدد من الوظائف يكون اختيار من يشغلها دون الالتزام بالقواعد العامة التي تضمنها قوانين الخدمة المدنية من إجراء المسابقة واختيار الأصلح من بين المتقدمين , وتعدد التسميات التي تطلق على هذا النوع من الوظائف ومنها الوظائف القيادية أو الوظائف العليا أو الدرجات الخاصة , ولكن مهما تعددت هذه التسميات إلا أنها تتفق على انها الوظائف التي تكون بدرجة وظيفية أدنى من الوزير مباشرة ...

حيث إن هذه الوظائف الإدارية العليا تتفوق فيها الايديولوجية على التقنية فالولاء السياسي يهم أكثر من الكفاءة حيث انه الحكومة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تعيين الذي يكون أساسه هو الولاء السياسي ويلتزم شاغلوا الوظائف الإدارية العليا بالتقييد الدقيق بسياسة الحكومة وتوجهاتها بكل تفاصيلها فإذا ما تم الحيدة عن هذا التوجهات السياسية فأنها تكون كافية من أجل إقالة شاغلها من منصبه أو حتى إنهاء خدمة من الوظيفة العامة بصورة نهائية بدون حتى القيام بأي إجراءات تأديبية تضمن له حقه في الدفاع عن نفسه .

ومن هنا بدأت أهمية دراسة هذا النوع من هذه الوظائف العليا وكذلك النظام الانضباطي الذي يتمتعون به حيث هنالك واجبات لكل موظف في الدولة ولكن لهذه الفئة منهم لها واجبات تختلف عنهم ونتيجة لذلك سلك عدد من الدول سلوكا معين عند فرض العقوبة عليهم سواء من حيث العقوبة التي تفرض عليهم أو السلطة المختصة بفرض هذه العقوبة وهذا التمييز قد يختفي في بعض الإمرار ولا يوجد بينهم أي فروق يمكن ملاحظتها عند فرض العقوبة .

المقدمة

إن الجزء الموافق لنوع العمل هو العنصر الأساس الذي يحكم سلوك الإنسان ويوجه تصرفاته الإدارية منذ بدء الخلق , فالإنسان لا يعمل في العادة إلا رغباً أو رهباً , خوفاً من عقاب أو طمعا في ثواب وتلك سنه الله في خلقه ولن تجد لسنة الله تبديلاً.¹ ولهذا اهتم المشرع ببيان واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم وكننتيجة مرادفة لهذا الأمر اهتم بتحديد الجزاء إذا ما أخل بإحداها سواء عمداً أو إهمالاً داخل الوظيفة أو حتى خارج الوظيفة إذا أدى إلى الإخلال بكرامة الوظيفة والمساس باعتبار شاغلها.

وقد بينا فيما سبق إن شاغلي الوظائف الإدارية العليا ما هم إلا موظفون في الدولة وبالتالي فإنهم لا يخضعون لقانون خاص بهم , وما يسري عليهم القانون يسري على جميع الموظفين², ولكن بما إن هذه الوظائف العليا هي وظائف الثقة , أي إن الحكومة لا تعين في الوظائف المذكورة إلا من كان مؤمناً بسياساتها منفذاً لأوامرها فإن أنست فيه الإنحراف عن هذا المسار أقالته فوراً ولا معقب على قرارها هذا , وبهذا كان النظام الانضباطي لهم يتميز بخصوصية تلاءم طبيعة المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم ومركزهم القيادي في الدولة .

إن دول العالم لم تتبع أسلوباً واحداً في مساءلة شاغلي الوظائف العليا انضباطياً فقد تنماز العقوبات التي تُفرض عليهم عن العقوبات التي تُفرض على عموم الموظفين , كما قد تختلف جهات فرضها والضمانات المقررة سواء كانت قبل فرض العقوبة أم بعده , وهذا لعمرى رهن بتوجيهات المشرع ومدى الحماية التي يخلعها على هؤلاء الموظفين .

أهمية الموضوع

توجد في اغلب دول العالم وظائف إدارية عليا يكون التعيين فيها منوطاً بالسلطة التقديرية المطلقة للحكومة وهي عادة لا تعين فيها إلا من كان مؤمناً بسياساتها منفذاً لأوامرها , وهذا قد يثلّم مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة لأن الولاءات السياسية والمحابة والمحسوبية تتحكم في موضوع التعيين في الوظائف المذكورة .

ومن حيث المبدأ فإن شاغلي الوظائف الإدارية العليا يعدون موظفين عموميين ينطبق عليهم ما ينطبق على غيرهم من موظفي الدولة من قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد إلا إن المشرع العراقي ومن قبله المشرعين الآخرين في دول العالم ميزوا الموظفين المذكورين عن

¹د. ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – دار المعرفة الجامعية – مصر – 1983 – ص 306 وما بعدها .
ويطلق على الجرائم أو المخالفات التي يرتكبها شاغلو الوظائف العليا بأنها جرائم أصحاب الياقات البيضاء د.
عبود السراج – جرائم أصحاب الياقات البيضاء – مجلة الحقوق والشرعية – السنة الأولى – العدد الثاني –
يونيو – 1977 – الكويت – ص 99 .

²ينطبق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل على جميع شاغلي الوظائف الإدارية العليا باستثناء السفير استناداً إلى قانون الخدمة الخارجية د. مالك منسي ومصدق عادل – النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق – مؤسسة الصفاء للطبوعات – لبنان – 2011- ص 197 وما بعدها ومن استثنتهم المادة (2/ثانياً) من قانون الانضباط .

بقية موظفي الدولة فيما يتعلق ببعض الحقوق وكذلك الواجبات وانضباطهم والسلطة المختصة بمعاقتهم والعقوبات التي تفرض عليهم فأصبحت لهم مراكز قانونية تختلف عن نظيراتها المقررة لبقية موظفي الدولة .

مشكلة البحث

ان مشكلة البحث تتعلق بالمهج الذي اتبعه المشرع إزاء شاغلي الوظائف الإدارية العليا فهل أحسن صنعا حينما خصهم بإحكام تختلف عن التي تنطبق على موظفي الدولة الآخرين, كما إن المشكلة تتعلق أيضا بموضوع الانضباط فهل يقتضي الأمر أن نضع قواعد انضباط خاصة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا والسلطات التي تفرض العقوبة او العقوبات التي تفرض عليهم او نضع قواعد تنطبق على جميع موظفي الدولة بما فيهم شاغلو الوظائف العليا ؟

منهجية البحث

لأربب إننا سنتبع المنهج التحليلي في دراستنا للموضوع إذ سنقلب النصوص القانونية ذات الصلة به معززة بالإحكام القضائية وبالمقارنة مع قوانين الدول الأخرى حتى نصل إلى تقييم حقيقي للمشرع العراقي في هذا المجال .

خطة البحث

من أجل إعطاء موضوع بحثنا حقه وبيانه بشكل واضح لا يتضمن أي لبس أو خلل فلا بد لنا من تناول دراسته في مبحث أول نبين فيه السلطة المختصة بمعاقة شاغلي الوظائف الإدارية العليا وسنقسمه على مطلبين نبين في المطلب الأول السلطة المختصة بمعاقة شاغلي الوظائف الإدارية العليا في الأنظمة المختلفة إما في المطلب الثاني فسوف نبين السلطة المختصة بمعاقة شاغلي الوظائف الإدارية العليا في العراق اما المبحث الثاني نبين فيه العقوبات التي يجوز فرضها على شاغلي الوظائف الإدارية العليا وسنقسمه أيضا على مطلبين نبين في المطلب الأول العقوبات التي يجوز فرضها على شاغل الوظيفة الإدارية العليا التي لا تقطع العلاقة الوظيفية وفي المطلب الثاني العقوبات التي يجوز فرضها على شاغل الوظيفة الإدارية العليا التي تقطع بها الرابطة الوظيفية .

المبحث الأول :- السلطة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا

إن اختصاص التأديب هو عمل إداري له طبيعة وظيفية فالسلطة التأديبية هي التي يتم الإخبار لديها عن المخالفة التأديبية , وهي التي تحضر الملف المتعلق بالمساءلة التأديبية , وهي التي تتولى التحقيق في المخالفة وكل ما يترتب على التحقيق من نتائج . ويقصد بها : هي الجهة التي عينها القانون لفرض العقوبات المقررة قانونا على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن المخالفات الانضباطية . ولا يجوز للسلطة المذكورة أن تحيل اختصاصها الإنضباطي إلى غيرها من الجهات إلا في الحدود التي أجازها القانون³.

أمّا عن الأساس القانوني لسلطة تأديب شاغلي الوظائف العليا , فبما أن العلاقة التي تربطهم بالدولة هي علاقة تنظيمية لائحية فإن القوانين واللوائح هي التي تحدد مركزهم وتحدد السلطات المختصة بالتأديب

وبطبيعة الحال فإن السلطات والمسؤوليات تتدرج مع الهرم الوظيفي فتتصاعد بذلك قدر السلطة كلما تصاعد الهرم إلى أعلى إلى أن نصل إلى أعلى المستويات الإدارية العليا التي تتعاضد سلطاتها التقديرية وقدراتها على إصدار القرارات حتى نصل إلى قمة الهرم⁴ . والسبب في تحديد السلطة التأديبية ما هو إلا سبب لبث الطمأنينة في نفس الموظف وكذلك الحرص على كفالة استقلاله وعدم تعرضه لعواصف الشهوات السياسية .

ان مشروعية هذه السلطة كأية سلطة تقديرية أخرى يجب ألا يشوب استعمالها غلو , فالهدف من القانون التأديبي هو تأمين سير المرفق العام ولا يتحقق هذا التأمين إذا انطوى الجراء على مفارقة صارخة فالفسوة تؤدي إلى عدم تحمل شاغلي الوظائف العليا المسؤوليات خشية التعرض لفسوة هذه السلطات وكذلك التفريط والشفقة المغرقة في اللين تؤدي إلى ذات الأمر..... .

وتعددت صور السلطات التأديبية المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا من دولة إلى أخرى لكنها في جميع الأحوال لا تتجاوز عن ثلاثة أنواع من السلطات التأديبية في الأنظمة التأديبية وأن أغلب الدول تجمع بين صورتين أو أكثر من هذه الأنواع وسوف أسلك لدراستها في مسلكين أبين في الأول السلطة المختصة بمعاقبتهم في الأنظمة المختلفة وفي الثاني السلطة المختصة بمعاقبتهم في العراق . .

المطلب الأول :- السلطة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا في الأنظمة المختلفة

وتكون السلطة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا وهي ثلاثة أنظمة : النظام الإنضباطي الإداري , أو الرئاسي , والنظام الإنضباطي شبه القضائي , والنظام القضائي .

³د. عثمان سلمان غيلان العبودي – شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل – دراسة تحليلية – تأصيلية – مقارنة في ضوء القانون والفقه والقضاء – ط2 – 2012 – ص 249 . MarceiWaline – Revue de Droit Public et de la Science Politique – Analyses de jurlspudence – Novembre – 1969 – page 1142

⁴د. عبد الغني بيسيوني عبد الله – التنظيم الإداري – دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي – منشأة المعارف – 2004 – ص 50 .

الفرع الأول :- النظام الانضباطي الإداري أو الرئاسي والسلطة الانضباطية الرئاسية

إن استخدام السلطة التأديبية بواسطة الجهة الرئاسية يعتبر أكثر الطرق اتفاقاً مع المنطق وأكثر استخداماً في الأصل وقد يتم توزيع هذه الاختصاصات على ضوء التوزيع التسلسلي الهرمي فقد يعطى الرؤساء المتسلسلون جزءاً من العقوبات فإذا ما اشتدت أو إذا ما كان من الواجب أن تُشدد العقوبة فعندئذ يمكن أن ترتفع في السلم الهرمي وفقاً للنظام المعمول به في كل دولة من الدول، على أن لا يقتصر ذلك على مجرد إيقاع العقوبة بل يتناول إجراءات التأديب فالرئيس الإداري وحده يمارس السلطة التأديبية ويمثل الخصم والحكم في آن واحد⁵.

ومن صور هذا النظام أن تأخذ السلطة التأديبية الرئاسية قبل توقيع الجزاء رأي مجلس أو هيئة ولكن لا تلتزم السلطة المذكورة بهذا الرأي، ومن التشريعات ما يجعل رأي الهيئة أو المجلس ملزماً للسلطة الرئاسية وإن كان له حق تعديله لصالح الموظف⁶.

ويرى أنصار هذا النظام أن السلطات الرئاسية أقدر الناس على الحكم على ما ارتكبه الموظف من حيث تكييفه، وتقدير خطورته، فهي لا تقوم على مجرد الإعتبارات القانونية بل أنها تُزن وتقيس المخالفة التأديبية على أساس تقاليد إدارية مستقرة، وتضع كذلك الجزاء المناسب لها. ولم يعد هنالك تعارض بين ممارسة الهيئات الرئاسية للسلطة الرئاسية، وبين منح الموظف ضمانات فعالة لمنع إساءة استعمال السلطة ففي كثير من الأحيان تحقق الرقابة القضائية اللاحقة على القرارات التأديبية هذه الغاية، ومن أهم الدول التي تأخذ بهذا النظام هي الدنمارك، وإسبانيا، والولايات المتحدة، والبرتغال، وانكلترا⁷.

الفرع الثاني :- النظام الانضباطي شبه القضائي

ويكون بتشكيل مجالس تأديبية غالبية أعضائها من رجال الإدارة مع وجود عنصر قضائي في تشكيلها وتصدر هذه المجالس قرارات نهائية فهي ليست للمشورة أو لإبداء الرأي، حيث تتولى اللجنة كل مستلزمات التأديب بما فيها توقيع العقوبة. فاللجنة هنا إدارية لكن طبيعة التأديب الموضوعية ذات مضمون قضائي كما

⁵د. خالد سماره الزعبي - القانون الإداري - مكتبة دار الثقافة - 1998 - ص 243 .

⁶د. عبد الوهاب البنداري - الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية - دار الفكر العربي - مصر - بدون سنة طبع - ص 89. بو الشعير سعيد - بو الشعير سعيد - النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر - دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجامعية - بلا سنة - ص 113 د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - المرجع السابق - ص 326 وما بعدها .

⁷د. نبيل رسلان - الحوافز في قوانين العاملين الحوافز بالحكومة والقطاع العام - دار النهضة العربية - القاهرة - 1978 - ص 269 . د. عبد الوهاب البنداري - المرجع السابق - ص 88 .

في فرنسا , وايطاليا , وبلجيكا , وهولندا ⁸ . ويعتبر هذا النظام رئاسيا في جوهره إلا انه تطرأ عليه تغييرات لا تؤثر في هيكلته وإن كانت تغير ملامحه فهي تهدف في مجموعها إلى تحقيق ضمان للموظف العمومي .

وهي على ثلاث صور فإما أن تكون هيئات قضائية تلتزم الإدارة بأخذ رأيها قبل توقيع العقوبة التأديبية وان عدم قيام الإدارة بهذا الإجراء يجعل القرار الصادر باطلاً , أو هيئات قضائية تلتزم جهة الإدارة باحترام رأيها ويكون رأيها إلزاميا وليس استشاريا ويكون للإدارة تعديل مضمون الرأي لتخفيف العقوبة لا تشديدها كما في فرنسا , أو أنشاء هيئات يغلب عليها الطابع الإداري تختص بتوقيع العقوبة على الموظفين كما في الأردن ⁹ .

الفرع الثالث :- النظام القضائي

ويتميز هذا النظام بإقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية , فالأصل انه يتطلب فصلا مطلقا بين السلطة الرئاسية التي توجه الإتهام وترفع الدعوى التأديبية وتتابعها , وبين الهيئة القضائية التي تختص بنظر الدعوى وتقدير الخطأ المنسوب إلى الموظف وإيقاع الجزاء الذي تراه متناسبا مع الوقائع الثابتة والحكم الذي تصدره الهيئة المذكورة يكون ملزما للجهة الإدارية ويوجد مثل هذا النظام في ألمانيا الاتحادية , والنمسا ويوغسلافيا ¹⁰ .

ويعتبر إعطاء التأديب لجهة قضائية وتخلي الإدارة عن هذا الحق آخر تطور في نظم تأديب الموظف العام والهدف من ذلك هو الحد من الإختصاصات التقديرية للهيئات الرئاسية في التأديب ¹¹ .

وفي تقديري إن الرأي الراجح هو تطبيق المبدأ التنظيمي القائل بأنه حيث تكون السلطة يجب أن تكون المسؤولية , فان سلطة مراقبة الموظفين , والتحقيق معهم وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم يجب أن تكون في يد الرئيس الإداري , وان دور القضاء يكون في الرقابة على هذه السلطة , والسهر على سلامة تطبيق القانون

.....

ولقد تباينت الدول في تحديد السلطة المختصة بإنضباط شاغل الوظيفة الإدارية العليا في حالة ارتكابه مخالفة , ففي فرنسا التي تأخذ بالنظام المختلط في التأديب تكون السلطة المختصة بفرض العقوبة على شاغلي هذه الوظائف هي السلطة الرئاسية , والمجالس الاستشارية , حيث ان السلطة التأديبية تقلد إلى سلطة التعيين ذاتها حيث يملك الرئيس الإداري فرض عقوبة الإنذار أو اللوم بدون استشارة أية جهة , أما الجزاءات الأشد من ذلك فيتعين استشارة اللجنة الإدارية المشتركة وتتعد هذه اللجنة في المسائل التأديبية ويكون انعقادها بمثابة مجلس تأديبي ¹² .

⁸ د. عبد الوهاب البنداري - المرجع السابق - ص 89 بو الشعير سعيد - المرجع السابق - ص 115

⁹ د. نبيل رسلان - الحوافز في قوانين العاملين - المرجع السابق - ص 272 بو الشعير سعيد - المرجع السابق - ص 115

¹⁰ د. خالد سماره الزعبي - المرجع السابق - ص 244

¹¹ بو الشعير سعيد - المرجع السابق - ص 113 د. عبد الوهاب البنداري - المرجع السابق - ص 89 و 90

¹² د. خالد سماره الزعبي - المرجع السابق - ص 247

¹² د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص 84

أما بالنسبة لعقوبة الفصل فإنها من اختصاص مجلس الوزراء مع الأخذ بما استقر عليه العرف الدستوري في إتباع نظام التوقيع المجاور , أي توقيع الوزير المختص على المرسوم الصادر من مجلس الوزراء على أساس الفصل يجري بناء على اقتراحه¹³.

أما في ألمانيا الاتحادية فهي من اختصاص السلطة الرئاسية العليا إذ يكون اختصاصها فرض الجزاءات التأديبية الخفيفة أما ما عدا ذلك فتختص بتوقيعها المحاكم التأديبية بإحالة الموظف المتهم بوساطة النائب التأديبي الاتحادي إذا رأت إن ذنبه من الجسامة بحيث يلائمه جزاء لا تختص السلطة الرئاسية عموماً بحق توقيعه¹⁴.

وفي بريطانيا فإن الوزير يعتبر أعلى سلطة مختصة بتوقيع العقوبات ومما جرى العمل عليه إن الرئيس المباشر له سلطة تأديبية في المخالفات العادية , أما المخالفات الخطيرة فيجب رفعها إلى وكيل الوزارة الدائم وأن للسلطات العليا حق التعقيب على قرارات الجزاءات التي توقع من قبل الرؤساء وبهذا يكون الوزير المختص وحده له الكلمة الأخيرة في هذا الشأن وإصدار مرسوم ملكي بها¹⁵ . فهي تتبع نظاماً رئاسياً بحثاً دون أخذ رأي هيئة قضائية أو شبه قضائية .

وفي لبنان حُدِّت سلطتين لفرض العقوبة على شاغلي الوظائف الإدارية العليا هما :

- 1- الوزير أو هيئة التفتيش المركزي , إذ لها صلاحية فرض عقوبتي التأنيب أو حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً ولغاية ستة أشهر بصورة مباشرة .
- 2- الهيئة العليا للتأديب , ويحق لها فرض أي عقوبة من التي نص عليها القانون بحق الموظف المحال عليها بمرسوم جمهوري أو بقرار من السلطة المختصة بالتعيين¹⁶ . ويلاحظ إن قراراتها تنفذ فوراً دون الحاجة إلى مرسوم عند فرضها على المذكورين¹⁷.

أما في موريتانيا فإن السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبة على شاغلي الوظائف الإدارية العليا هي ذاتها سلطة التعيين , وهذا استثناء من الأصل العام حيث إن السلطة الرئاسية لا تُوقَّع العقوبة إلا بعد استشارة مجلس التأديب لغير شاغلي الوظائف الإدارية العليا وكذلك الأمر في المغرب¹⁸ . والجزائر حيث يكون قرار فرض العقوبة من قبل السلطة المختصة بالتعيين على المذكورين بقرار مسبب دون استشارة اللجنة متساوية

¹³ عامر إبراهيم احمد - المرجع السابق - ص 114 .

¹⁴ ويقصد بالسلطة الرئاسية هي الوزير الاتحادي المختص . د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص

91 د. محمد فؤاد مهنا - سياسة الوظائف العامة - المرجع السابق - ص 530

¹⁵ د. علي جمعة محارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة - ط1 - 2004 - مكتبة دار الثقافة - الأردن -

ص 265 و 605 .

¹⁶ ربيع مفيد العضيبي ود. الأمير عزت الأيوبي - الوزير في النظام الرئاسي - منشورات الحلبي الحقوقية -

2003 - ص 116 فوزي حبيش - المرجع السابق - ص 267 وما بعدها . ويتألف مجلس التأديب الخاص

بموظفي الفئة الأولى من رئيس هيئة مجلس الخدمة وقاضي من الفئة الثانية على الأقل تنتدبه وزارة العدل ومن

رتبة الموظف المحال على مجلس التأديب ينتدبه رئيس مجلس الوزراء المادة (2/56) من المرسوم الاشتراعي

رقم 112 لسنة 1959 المعدل

¹⁷ المادة (1/60) من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 المعدل

¹⁸ محمد ولد المختار - النظام القانوني لتأديب الموظف العام في القانون الموريتاني - دراسة مقارنة - رسالة

ماجستير - جامعة بغداد - 1996 - ص 58 و 67

الأعضاء في العقوبات من الدرجة الأولى، والثانية، استثناءً من الأصل، أما العقوبات الأخرى يتم فرضها بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة متساوية الأعضاء التي تعقد كمجلس تأديبي¹⁹.

والسلطة المختصة في ليبيا هي المجلس التأديبي الأعلى والذي يختص بالنظر في المخالفات الإدارية التي يقوم بها شاغلو الوظائف الإدارية العليا أما بالنسبة إلى المخالفات المالية التي يقوم بها المذكورون فتكون السلطة المختصة هي المجلس التأديبي للمخالفات المالية²⁰.

وفي تونس تُتخذ العقوبات من قبل الرئيس الإداري الأعلى بعد الاستماع إلى أقوال الموظف المتهم ودون توصية اللجنة التحقيقية (اللجان الإدارية المتناصفة)²¹، وبالتالي فإنها جعلت من شاغلي الوظائف الإدارية العليا في موقع واهن عن غيرهم من الموظفين . وفي اليمن تكون السلطة هي ذات السلطة المختصة بالتعيين بناء على اقتراح الوزير المختص استنادا إلى قرار مجلس التأديب الأعلى في حالة فرض العقوبة الشديدة ، أما العقوبات الخفيفة فتكون من قبل الوزير المختص فقط²² ، وفي البحرين يختص مجلس الوزراء بإحالة شاغلي الوظائف العليا إلى المساءلة التأديبية ، وتوقيع الجزاء التأديبي عليهم ، ويختص بتحديد الجهة المختصة بالتحقيق معهم بعد قيام السلطة المختصة بإخطار مجلس الوزراء بإرتكاب الموظف أفعالا تشكل مخالفة ، ويشكل المجلس لجنة تأديبية من بين أعضائه أو من يراه المجلس ملائما ، أو يقوم مجلس الوزراء بتحويل صلاحياته إلى السلطة المختصة بالجهة الحكومية التي ينتسب إليها الموظف²³.

وفي الأردن يوقف عن العمل شاغل الوظيفة بقرار من رئيس الوزراء ويحال إلى التأديب أمام مجلس تأديبي يشكل برئاسة رئيس المحكمة الإدارية العليا وعضوين اثنين من موظفي الفئة العليا يعينهما مجلس الوزراء²⁴. أما السلطة التأديبية المختصة بفرض الجزاء التأديبي على شاغلي الوظائف الإدارية العليا في مصر فيتوزع الاختصاص بين السلطات الآتية :-

- 1- السلطة الرئاسية والمتمثلة بالوزير ، أو المحافظ ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة حسب الأحوال بتوقيع عقوبتي التنبيه واللوم²⁵.
- 2- المحاكم التأديبية :- وهي محاكم مشكّلة تماما من العناصر القضائية وتستطيع توقيع أي جزاء تأديبي من الجزاءات المقررة في القانون²⁶.

¹⁹ المادة 165 من القانون الاساسي للوظيفة العمومية رقم 06-03 لسنة 2006

²⁰ إما غير المذكورين أعلاه فان السلطة المختصة هي السلطة الرئاسية ومجلس التأديب العام كل في حدود اختصاصاته . حسين حموده المهدي - المرجع السابق - ص 385 وما بعدها

²¹ إما لغير شاغلي الوظائف الإدارية فيمارس الرئيس الإداري الأعلى اختصاصه بناء على توصية اللجان التحقيقية التي توصي بفرض العقوبة المناسبة . د. عثمان سلمان غيلان - شرح قانون انضباط - المرجع

السابق - ص 258

²² د. عثمان سلمان غيلان - شرح قانون انضباط - المرجع السابق - ص 260

²³ د. عثمان سلمان غيلان - شرح قانون انضباط - المرجع السابق - ص 260 .

²⁴ استنادا إلى المادة (5 و 43) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وعامر إبراهيم أحمد - المرجع

السابق - ص 129 . إما غير المذكورين من الموظفين فيكون اختصاص إيقاع العقوبة من قبل المدير المباشر

والأمين العام والوزير بناء على تنسيب الأمين العام د. خالد سماره الزعبي - المرجع السابق - ص 245

²⁵ د. عمر حلمي فهمي وخالد عبد الحليم زكي - المرجع السابق - ص 211 .

وفي الكويت السلطة المختصة بتأديب شاغلي الوظائف الإدارية العليا هي جهتان الأولى : الوزير في حالة فرض عقوبة التنبيه, أما عقوبتي اللوم والفصل من الخدمة فتكون من اختصاص مجلس الخدمة الذي يكون كهيئة تأديبية يحال إليها بقرار من الوزير المختص²⁷.

المطلب الثاني :- السلطة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا في العراق

حددت الجهات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على شاغل الوظيفة الإدارية العليا في العراق حسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل²⁸, وهي :

أولاً :- الوزير:- خول قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل الوزير فرض عقوبة لفت النظر , أو الإنذار , أو قطع الراتب , على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق وهو مخير إما بتشكيل لجنة تحقيقه من رئيس , وعضوين من ذوي الخبرة , على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية في القانون أو فرض تلك العقوبات بعد استجواب الموظف . إما إذا ظهر للوزير إن الموظف بدرجة مدير عام فما فوق قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به فعليه أن يتم التحقيق عن طريق لجنة تحقيقه ومن ثم قيام الوزير بعد المصادقة على محضر اللجنة بعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون²⁹.

وقد بيّن مجلس الانضباط العام في إحدى قراراته انه في حالة قيام الوزير بعرض العقوبة على مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية من أجل المصادقة عليها فانه يعتبر بمثابة عقوبة مفروضة من مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية³⁰, حسب الجهة التي قامت بالمصادقة .

فقد يرى الوزير أن يتصرف بنفسه في نتيجة التحقيق وذلك بأن يوقع العقوبة التي يراها ملائمة أو يحتفظ بالتحقيق إذا لم يجد فيه موجبا لتوقيع العقوبة , وهذا يتسق وماله من سلطة رئاسية , وإشراف شامل على جميع العاملين بالوزارة , حيث تعتبر هذه السلطة مبتدئة للوزير ويكون قراره نهائياً واجب النفاذ دون الحاجة إلى إذن أو تفويض بالنسبة للعقوبات الثلاث الأولى³¹.

²⁶ وهي محاكم مشكلة تماماً من العناصر القضائية ومقرها في القاهرة وألاسنصرية إما بالنسبة لغير شاغلي الوظائف الإدارية أيضاً تخصص لهم محاكم تأديبية خاصة بهم د. عمر حلمي فهمي وخالد عبد الحليم زكي - المرجع السابق - ص 211 وما بعدها .

²⁷ اما غير المذكورين أعلاه فتكون السلطة المختصة هي الوزير ووكيل الوزارة استناداً إلى المواد (60) و (61) و (63) المادة (60) من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 المعدل

²⁸ إن السلطة المختصة بفرض العقوبة على شاغلي الوظائف الإدارية العليا في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 هي الوزير أو لجان الانضباط أو مجلس الانضباط العام أو مجلس الوزراء ولكن مع التفريق بنوع العقوبة فالعقوبات الانضباطية (الإنذار - قطع الراتب - التوبيخ) تكون من اختصاص السلطة الرئاسية إما العقوبات التأديبية (إنقاص الراتب - تنزيل الدرجة - الفصل - العزل) من اختصاص اللجان أو المجلس . د. يوسف الياس - المرجع السابق - ص 218 د. مصطفى كامل - المرجع السابق - ص 164 .

²⁹ المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل عامر إبراهيم احمد ألشمري - العقوبات الوظيفية - منشورات زين الحقوقية - 2009 - ص 149

³⁰ د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص 261 .

³¹ د. عبد الوهاب البنداري - المرجع السابق - ص 130 وما بعدها د. رياض عبد عيسى الزهيري - المرجع السابق - ص 365 .

ثانياً:- رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة³²:- يعد وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل بحكم الوزير المختص , فقد بين بأنه ((وزيراً لأغراض هذا القانون))³³ كأمانه بغداد مثلاً..... كذلك يعتبر رئيس الهيئة المستقلة كرئيس ديوان الرقابة المالية , ورئيس هيئة النزاهة , ورئيس المفوضية العليا للانتخابات , وغيرها بمرتبة الوزير . وقد خوله القانون فرض العقوبات (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب) بعد الاستجواب أو التحقيق فإذا ما أراد فرض غيرها من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة³⁴.

ثالثاً :- رئيس الجمهورية:- نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل بأن لرئيس الجمهورية أو من يخوله الرئيس فرض أيّاً من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له . وبشكل مطلق سواء كانوا شاغلي وظائف إدارية عليا أو دونها .

رابعاً :- مجلس الوزراء³⁵:- حيث تم تخويله نوعين من السلطات , فالأولى تكون مطلقة بفرض أي من العقوبات المنصوص عليها في القانون على الموظفين التابعين له إدارياً حيث انه يعد وزيراً لهم³⁶. أمّا سلطته الثانية مقيدة بفرض العقوبات على شاغلي الوظائف العليا وذلك بوجوب كونها مقترحة من الوزير بناء على توصية من اللجنة المصادق عليها من الوزير المختص بالنسبة لعقوبة (إنقاص الراتب , وتنزيل الدرجة , والتوبيخ , والعزل , والفصل) – باستثناء موظفي الرئاسة حيث يكون لرئيس الجمهورية فرض ما يشاء من العقوبات وفقاً لسلطته التقديرية مع مراعاة إجراء التحقيق الإداري³⁷.

وان مجلس الوزراء ليس سلطة تأديبية إذ لم يخوله القانون هذه السلطة وان كان مهيمناً على مصالح الدولة فان هذا لا يمنحه اختصاصاً بالتأديب فلا اختصاص إلاً بنص . وإن كانت هذه الجهات السابقة هي

³² ان القضاء العراقي متذبذب في اعتبار رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بمنصب وزير وبالتالي له حق فرض العقوبات الانضباطية فقد قضى قرار مجلس الانضباط العام في القرار 94/ 230 في 45 لسنة 1994 نص على انه لا يملك الصلاحيات التأديبية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وفي رأي آخر للمجلس بأنه يملك هذه الصلاحية بقراره المرقم 606/96 في 1996/11/1 وهذا هو الرأي الصائب د. خالد محمد مصطفى المولى – السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام – دراسة مقارنة – دار الكتب القانونية – 2012 – ص 255 .

³³ المادة (1/أولاً) من القانون أعلاه

³⁴ المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

³⁵ وفي تقديرنا انه في العراق تزداد هيمنة مجلس الوزراء في فرض العقوبات على شاغلي الوظائف العليا بدلا من رئيس الجمهورية وذلك لان النظام السياسي كان رئاسياً أما الآن فهو نظام برلماني والذي يكون فيه مجلس الوزراء هو حجر الزاوية ويكون هو المهيم على مصالح الدولة فالبعض من الفقهاء يسمون الحكومة البرلمانية بحكومة الوزارة .د. سليمان محمد الطماوي – الوجيز في نظام الحكم والإدارة – ط1 – 1963 – دار الفكر العربي – مصر – ص 218 .

³⁶ المادة (/ ثانياً /14) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل . وفي قانون انضباط 41 لسنة 1929 الملغى فبالرغم من ان من صلاحيات مجلس الانضباط العام فرض جميع العقوبات على شاغلي الوظائف الإدارية العليا فانه في حالة كانت العقوبة العزل فيجب على الوزير المختص رفع ملف القضية إلى مجلس الوزراء من أجل المصادقة عليها وإصدار مرسوم ملكي بذلك واذا لم يوافق يعيد الملف للمجلس .د. علي جمعة محارب – المرجع السابق - ص 397

³⁷ د. عثمان سلمان غيلان – شرح قانون انضباط - المرجع السابق – ص 256 .

المخولة قانوناً بمساءلة كبار موظفي الدولة في حالة مخالفتهم القوانين والقرارات النافذة إلا أنه إذا نشأت عن تلك المخالفات جريمة فيقتضي إحالة أي منهم على المحاكم المختصة³⁸.

وهكذا فإن السلطة التأديبية المختصة بفرض العقوبات على الموظفين هي سلطات إدارية رئاسية مما يؤكد أن النظام التأديبي المعتمد في العراق هو النظام الرئاسي , على الرغم من تحديد تلك السلطات ببعض القيود الواردة في المادتين (13 و 15) من القانون³⁹.

وهذا هو الأمر الغالب في الدول حيث تمنح غالبية الدول للرئيس الإداري المباشر وحيث إن كل إنسان توضع بيده السلطة قد يميل إلى إساءة استعمالها إما لعداوة شخصية , أو إتباعاً لسياسة حزبية , أو غير ذلك من أهواء النفس لذلك نجد هذه الضمانات تقي من إسراف الرؤساء في استعمال اختصاصاتهم بأن لا يكون له إلا سلطة توقيع الجزاءات البسيطة أما الشديدة منها فيكون اختصاص توقيعها للمجالس التأديبية⁴⁰.

ويرى الفقهاء عدم تفويض صلاحية فرض العقوبة نظراً لأهميتها . وفي العراق فإنه لا يخول أحد بفرضها حيث أنه يعتبر من النظام العام والصلاحيات الشخصية للسلطة الانضباطية التي حددها القانون للوزير ولمجلس الوزراء , حصراً (كما في تقديم مقترح من الوزير إلى مجلس الوزراء بفرض عقوبة العزل) ما لم ينص القانون على جواز ذلك⁴¹. أما عن الأثر المترتب على صدور القرار من الجهة غير المختصة هو الإلغاء لأنه جاء مخالفاً للقانون مصاباً بعيب الاختصاص خصوصاً وأن قواعد الاختصاص من النظام العام⁴².

والسؤال الذي يمكن أن يُثار هنا في حالة فرض أكثر من عقوبة على شاغل الوظيفة الإدارية العليا وفي نفس القضية من سلطتين مختصتين بفرض العقوبة نحو فرض عقوبة من الوزير المختص , وفرض عقوبة ثانية من رئيس الوزراء فإنه بتقديره يعتد بالعقوبة الأولى (الوزير في هذه الفرضية) ولكن يشترط أن

38 قرار مجلس شوري الدولة رقم (2004/14) بتاريخ (2004 /7/20) منشور مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة – المرجع السابق – ص 76 .

39 ونلاحظ ان المشرع العراقي قد خول سلطة فرض العقوبات التأديبية للموظف العام الى كل من أمين سر مجلس قيادة الثورة ورئيس ديوان رئاسة الجمهورية ورئيس الجمهورية ومجلس قيادة الثورة (المنحل) خارج إطار القانون رقم 14 لسنة 1991 وكذلك إضافة عقوبة الإحالة الى التقاعد التي لم ينص عليها القانون المذكور أيضا عامر= إبراهيم احمد الشمري – المرجع السابق – ص 149 وص 152 إما بالنسبة لغير شاغلي الوظائف المذكورة فإن السلطة المختصة هي الرئاسة ومجلس الوزراء والوزير ورئيس الدائرة او الموظف المخول فرض العقوبة المادة(14)من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل 40 د. مصطفى كامل – المرجع السابق – ص 150 .

41 وهذا ما سار عليه كلا من القانون الفرنسي , والمصري , والأردني , أما بالنسبة للمملكة المتحدة فقد استقر القضاء فيها على إمكانية قيام الوكيل بممارسة الصلاحيات المقررة للوزير كافة ومنها الانضباطية . د. عيد قريطم – التفويض في الاختصاصات الإدارية – دراسة مقارنة – منشورات الحلبي الحقوقية – لبنان – 2011 ص 40 .

42 ومما يلاحظ ان مجلس الانضباط العام سابقاً قام بتخفيض عقوبة في حالة تجاوز الاختصاص ولم يصدر أمراً بالإلغاء ففي قرار مجلس شوري الدولة رقم 319 / 2006 في 17 / 8 / 2006 أقر تخفيض عقوبة التوبيخ التي فرضت على المدير العام مع العلم انه كان الأجدر بالمجلس القيام بإلغائها لأن صلاحيات الوزير بالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا هي لفت النظر , والإنذار , وقطع الراتب حسب المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل والتوبيخ ليس من ضمنها وهذا قرر معيب من حيث الاختصاص . د. غازي فيصل مهدي- تعليقات على أحكام القضاء الإداري في العراق – المرجع السابق – ص 36 وما بعدها .

تكون صادرة في حدود اختصاصه وذلك لأنه بالرجوع إلى القواعد العامة في التأديب بأنه لا يجوز فرض أكثر من عقوبة على نفس الموظف وذات المخالفة التأديبية .

المبحث الثاني :- العقوبات التي يجوز فرضها على شاغلي الوظائف الإدارية العليا

لم يضع المشرع في العادة تعريفاً محدداً للعقوبات الانضباطية و لم يورد في ذات الوقت الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر⁴³، ولكن الفقه أورد عدداً من التعاريف للعقوبات الانضباطية ومنها ((العقوبة المهنية التي توقع على من أخل بواجبه الوظيفي أو خرج عن مقتضيات الوظيفة، ومس كرامتها، أو هي وسائل الإصلاح والتقويم في مجال الوظيفة العامة فهي ضمان وأداة في يد الحكومة تستخدمها لتحقيق حسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة))⁴⁴.

يتفاوت الجزاء باتجاه التصاعد كماً ونوعاً بحيث تكون الجزاءات في وضع هرمي فيكون في القاعدة الجزاء الأخف، ثم يليه في الشدة جزاء آخر، وهكذا إلى أن نصل إلى قمة الهرم الجزائي وهو جزاء العزل⁴⁵.

ومن الواضح إن تعدد الجزاءات التأديبية يحقق الهدف من النظام التأديبي برمته لأنه يسمح للسلطة التأديبية باختيار الجزاء المناسب مع الفعل الذي وقع دون الحاجة للحكم بفصله غير أن بعض الفقهاء ذهب إلى أن الأمر يختلف بالنسبة لكبار الموظفين فإن بقاءهم في وظائفهم رهن بتوفر الثقة في حسن اضطلاعهم بمسؤولياتهم وتوقيع أي جزاء يمس مركزهم الوظيفي كفيل بمحو هذه الثقة فضلاً عن أن الحكم عليهم بإنزال الدرجة أو الوظيفة أو أي جزاء آخر من الجزاءات له ذات الأثر المادي (الجزاءات الوسطى) يفقدهم كل رغبة في العمل ويجعل منهم مجرد عبء على الدولة ولهذا فإن الجزاءات بالنسبة لهم يجب أن تكون محدودة

⁴³ ومن أهم واجبات شاغلي الوظائف الإدارية العليا هي طاعة الرؤساء حيث يختلف واجب الطاعة حسب مكانة الموظف في الهرم الإداري فالاستشارة تكون في المستويات الوظيفية العليا ترتدي طابع التمهيد قبل اتخاذ القرار فالحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي لا يجلوها إلا قرع الحجة بالحجة إما بالنسبة للمستويات السفلى فالمناقشة بين الرئيس والمرؤوس لا تكون مقبولة.... وكذلك عدم قبول الهدايا حيث أنه تعتبر خيانة، وسبب لضياع الهيبة والالتزام بمقتضيات الهيبة وحسن المظهر فهي تعد من مستلزمات الحفاظ على كرامة الوظيفة فترتفع به ذكراً ويعلو بها قدراً. ومن الواجبات ذات الطابع الأخلاقي (السكر العلني) المثبت بقرار قضائي ويلاحظ أن المشرع الموريتاني أعطى السلطة التأديبية الحق في عزل الوكلاء ومن يماثلوهم في الدرجة في حالة ارتكاب أحد الأفعال المحددة في حين جعل دورها بالنسبة لكبار الموظفين بمجرد الإحالة إلى النيابة العامة ولا نرى مبرراً للتمييز بينهم . محمد ولد المختار - المرجع السابق - ص 80 د. حسن محمد عواضه - السلطة الرئاسية - المرجع السابق - ص 118 وما بعدها محمد باهي أبو يونس - المرجع السابق - ص 301 و 304

⁴⁴ د. عثمان سلمان غيلان - النظام الانضباطي للقضاة والمدعين العامين في التشريع المقارن - منشورات الحلبي الحقوقية - لبنان - ط1 - 2015 - ص 191 .

⁴⁵ وقد تنوعت تصنيفات الجزاءات فمنهم من صنفها على اختلاف رتبة أو فئة الموظف في سلم الوظائف فإذا كان شاغل وظيفة إدارية عليا يختلف الجزاءات التي تفرض على غيرهم من شاغلي الوظائف كذلك حتى لفظ الجزاء يختلف من فئة إلى أخرى وإن كانت تتشابه في الأثر وما ذلك إلا محاباة لكبار الموظفين حتى بجرائهم الخاص د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص 351

العدد إلى أكبر حد متصور وتقتصر على الجزاءات الأدبية أو المعنوية التي لا تؤثر على مركزهم المادي مضافاً لهذا جزاء مادي واحد هو الفصل من الخدمة⁴⁶.

وفي حالة ارتكاب المذكورين ذنباً يستحق عقوبة تتجاوز الأثر المعنوي لهم مثل اللوم، والتنبيه، ولكنها في ذات الوقت أخف من أن تفرض عليه عقوبة العزل فلا يكون أمام السلطة التأديبية إلا الخيار بين أمرين إما التجاوز عن جسامته المخالفة، والاكتفاء بتوجيه اللوم له إذا كان ماضيه في الخدمة والأمل في مستقبله يوصيان بذلك وإما تشديد العقاب والوصول به إلى الفصل من الخدمة باعتباراً إن مكانة الموظف تزيد من جسامه خطئه فيصبح غير صالح للبقاء في منصبه القيادي⁴⁷.

ولكن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى إفلات شاغلي الوظائف الإدارية العليا من العقاب، بينما تمتد طائلة العقاب إلى صغار الموظفين، في حين إن حسن الإدارة يستوجب أن يكون الكبير قدوة للصغير وأن يشدد عليه العقاب نظراً لمركزه⁴⁸. هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد يؤدي التشدد في فرض العقوبة على المذكورين إلى مس اعتبارهم في نظر الرؤوسيين مما يعوقهم عن أداء دورهم كسلطة رئاسية على الوجه المناسب⁴⁹.

ولكن الرأي الغالب في الفقه والتشريع انه لا توجد تفرقة في أنواع العقوبات التي تفرض على شاغلي الوظائف الإدارية العليا أو غيرها من الوظائف الأخرى لأنها تؤدي إلى تقنين ظاهرة الطبقية في مجتمع الموظفين وإخلالاً بمبدأ المساواة أمام القانون حيث إن الجزاء الذي يفرض على شاغل الوظيفة شخصي النطاق والذي يعاقب هو العنصر البشري الذي في الوظيفة العامة وليس الوظيفة ذاتها وبالتالي أن أي إهانة للوظائف الإدارية العليا غير واردة فالموظف يجب أن يحافظ على كرامة المنصب ويزداد حرصاً على وظيفته العليا والمخالفة هي مخالفة من أي موظف فتوزن بميزان القانون التأديبي وبالتالي يتم الفصل بين الوظيفة وشخص الموظف⁵⁰.

وفي تقديره إن السبب الرئيس لقيام التفريق بين شاغلي الوظائف الإدارية العليا وغيرهم من الموظفين هو نوع من المخالفة التأديبية حيث أنها قد تقبل من موظف في وظيفة معينة مخالفة ما، ولكنها لا تقبل في وظيفة أخرى، هذا من جانب ومن جانب آخر نلاحظ إن القوانين بصورة عامة ميزت بين الوظائف ذات الطبيعة الاستثنائية مثل وظيفة السفراء، والمعلمين، والأساتذة، وبالتالي كان شاغلو الوظائف الإدارية العليا أولى من أن لا تقبل منهم مخالفات، ذات طبيعة حددها العرف الإداري لأن وظائفهم تكون ذات طبيعة متميزة

46 د. محمد فؤاد مهنا - سياسة الوظائف العامة - المرجع السابق - ص 522 وما بعدها وقد أيد مجلس الدولة المصري هذا الرأي وبين أن الحكمة من هذا التفريق هو رعاية شاغلي الوظائف الادارية العليا والحفاظ على كرامة وظائفهم الخاصة والرئيس، د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص 355 د. سامي جمال الدين - الادارة العامة - المرجع السابق - ص 163.

47 د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - المرجع السابق - ص 322 وما بعدها د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - المرجع السابق - ص 354.

48 د. علي جمعة محارب - المرجع السابق - ص 298.

49 د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - المرجع السابق - ص 353 وما بعدها.

50 د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص 356 ومحمد ولد المختار - المرجع السابق - ص 65 وما بعدها د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - المرجع السابق - ص 352 د. سامي جمال الدين - الإدارة العامة - المرجع السابق - ص 206.

ونتيجة لذلك يجب التشدد عند ارتكاب المذكورين مخالفات انضباطية وذلك لأن موقعهم هو قمة الهرم الوظيفي .

وإذا ما دققنا النظر في الأنظمة التأديبية المختلفة نلاحظ أنها جميعاً تنص على عقوبات معينة ومحددة بحيث لا تترك للسلطة المختصة بتوقيع عقوبة غير المنصوص عليها صراحة⁵¹ . ولكن هذا لا يُغني أن تصنف الجزاءات التي تفرض على شاغلي الوظائف الإدارية العليا هذه تصنيفات⁵² . وأنا بدورنا سوف نقسم دراسة أنواع العقوبات على مطلبين أبين في الأول العقوبات التي لا تقطع العلاقة الوظيفية , وفي المطلب الثاني العقوبات المنهية للعلاقة الوظيفية .

المطلب الأول :- العقوبات التي يجوز فرضها على شاغل الوظيفة الإدارية العليا التي لا تقطع العلاقة الوظيفية

تتنوع العقوبات الانضباطية التي تفرض على شاغلي الوظائف الإدارية العليا والتي قد تؤثر على المركز المالي والأدبي للموظف أو أحدهما ولكنها لا تقطع الرابطة لمدة طويلة نسبية أو تقطعها بصورة نهائية , وفي بعض الدول لا تنص القوانين سوى على عقوبات لا تقطع العلاقة الانضباطية كما في المشرع الموريتاني حيث لم ينص على عقوبات مُنهية للعلاقة الوظيفية بالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا حيث أن العقوبات التي تفرض على المذكورين هي الإنذار , والتوبيخ , والطرء لمدة لا تزيد على (30) يوماً , والغالب أن توجه لهم عقوبة التوبيخ إعمالاً للإعتبارات الإنسانية وبذلك يكون هذا الأمر على حساب الفاعلية الإدارية ومنافيا للعدالة⁵³ .

وفي مصر , والكويت , تفرض عقوبتين على شاغل الوظيفة العليا لا تنهي العلاقة الوظيفية وهي عقوبة التنبيه التي تكون عبارة عن لفت نظر لشاغل الوظيفة العليا إذا ما صدر عنه مخالفة⁵⁴ , والثانية هي اللوم ويقصد بها استنكار السلوك الذي قام به المذكورون فهو أشد عقوبة من التنبيه فهو إجراء مهين يحمل نوعاً من التحقير والتشهير , ولا يسمح بفرضه إلا مرة واحدة وذلك بسبب ما ينطوي عليه من جسامة وتأثير⁵⁵ , وهي عقوبات أدبية ليس لها أثر مادي وهي وإن كانت أخف العقوبات وطأة إلا أنها تعد شديدة الوطأة على شاغلي الوظائف الإدارية العليا في حين أنها ليست ذات الأثر على غيرهم من الموظفين⁵⁶ .

51 إيطاليا والسويد والبيرو 4 عقوبات , النمسا ويوغسلافيا 5 عقوبات , الهند والنرويج 6 عقوبات , لوكسمبرغ وبولونيا 7 عقوبات , ألمانيا الاتحادية وغانا 9 , بلجيكا وفرنسا 10 عقوبات . بو شعير سعيد - المرجع السابق - ص 101 .

52 وكذلك تقسم إلى الجزاءات التي تفرض أثناء الخدمة والجزاءات التي تفرض بعد تركها وكذلك التصنيف الثنائي الذي يميز العقوبات الأدبية عن العقوبات التي تمس الوظيفة ويوجد أيضاً التقسيم الثلاثي

53 أما عقوبة غير شاغلي الوظائف الإدارية العليا فتأخير تقدم الرتبة لسنة والشطب من جدول تقدم الدرجة وتخفيض الرتبة وتخفيض الدرجة والطرء المؤقت لمدة ثلاثة أشهر والنقل التلقائي والإحالة على التقاعد والعزل مع أو دون الحق في المعاش . محمد ولد المختار - المرجع السابق - ص 57 و 66 .

54 د . محمود سلامة - المرجع السابق - ص 214 .

55 د . علي جمعة محارب - المرجع السابق - ص 299 .

56 د . سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - المرجع السابق - ص 353 . المادة (60) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979 المعدل

وفي الأردن فإن العقوبات التي يمكن فرضها على المذكورين هي : التنبيه , والإنذار , والحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يتجاوز النصف , وتأخير الزيادة السنوية لمدة لا تزيد على سنة واحدة , وتخفيض العلاوات كلياً , أو جزئياً لمدة لا تزيد على سنة واحدة , وتنزيل الراتب , وتنزيل الدرجة⁵⁷ . وفي ليبيا تكون العقوبات التي يجوز فرضها من قبل مجلس التأديب والمجلس التأديبي للمخالفات المالية هي : اللوم , والإنذار , وتأجيل العلاوة , أو الحرمان منها , والوقف عن العمل , والخصم من المرتب بمدد مختلفة مع الراتب التقاعدي , أو بدونه⁵⁸ .

وفي لبنان فإن العقوبات التي تفرض على شاغلي وظائف الفئة الأولى درجتان : الأولى هي التأنيب , وحسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر , وتأخير التدرج لمدة ستة أشهر , أما الدرجة الثانية فهي تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر , والتوقف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر , وإنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها وإنزال الدرجة⁵⁹ . وفي الجزائر فإن العقوبات التأديبية تصنف حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات وتتضمن عشر عقوبات والتي لا تقطع بها الرابطة الوظيفية تكون : التنبيه والإنذار الكتابي , والتوبيخ , والتوقف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام , والشطب من قائمة التأهيل والتوقف عن العمل لمدة أربعة أيام ولغاية ثمانية أيام⁶⁰ .

أما القانون الفرنسي بين إن العقوبات هي : التنبيه , واللوم , أو التأنيب , والشطب من جدول الترفيع , والنقل الإجباري , وتخفيض الرتبة , وتأخير التدرج , والحسم من الأقدمية بالرتبة⁶¹ . ومن العقوبات التي يجوز فرضها على المذكورين في النظام البريطاني هي : الإنذار , والتوبيخ , والنقل إلى وظيفة أدنى , والوقف عن العمل , وتأجيل العلاوة السنوية , والحرمان من العلاوة , والوقف عن العمل بدون أجر , وخفض الدرجة , ووقف صرف المرتب⁶² . وفي ألمانيا الاتحادية تفرض على المذكورين عقوبة اللوم , والغرامة , وتخفيض الراتب , والنقل إلى وظيفة ضمن الكادر ذاته بمرتبة أقل⁶³ . وفي سويسرا اللوم , أو التأنيب , والغرامة إلى حد مئة فرنك سويسري , وقطع التسهيلات المتعلقة بوسائل النقل , والوقف المؤقت عن العمل مع حسم الراتب , أو وقفه و النقل التأديبي وإنزال الرتبة مع بقاء الراتب أو تخفيضه والحرمان من الزيادات الدورية أو تخفيضها⁶⁴ .

أما مشرعنا العراقي فقد أخذ بمبدأ شرعية العقوبات التأديبية فأورد حصراً للعقوبات التي يجوز فرضها على الموظف شاغل الوظيفة الإدارية العليا وهي⁶⁵ :-

57 د. خالد سمارة الزعبي - المرجع السابق - ص 239 .

58 حسين حموده المهدي - المرجع السابق - ص 422 وما بعدها

59 المادة (55) من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 المعدل

60 المادة 163 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 03-06 لسنة 2006 أما سابقاً فلم تفرض عقوبات غير منهيّة للعلاقة الوظيفية . أما باقي الموظفين فتكون العقوبات هي : الحذف من قائمة الترقية , وتنزيل الدرجة والنقل , وتخفيض السلم , والعزل مع أو بدون المعاش . د. محمد انس قاسم - المرجع السابق - ص 135

61 د. حسن محمد عواضه - السلطة الرئاسية - المرجع السابق - ص 83

62 د. علي جمعة محارب - المرجع السابق - ص 267 أما العقوبات المنهيّة للعلاقة الوظيفية هي الفصل فقط

63 د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص 358

64 حسن الحلبي - المرجع السابق - ص 306 .

65 المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل

أولاً :- لفت النظر :- وهي أخف العقوبات التي تفرض على شاغلي الوظيفة وتتضمن توجيهاً له لتحسين سلوكه الوظيفي وتتمثل بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه بتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذا الجزاء تأخير الترفيع لمدة ثلاثة أشهر⁶⁶.

ثانياً :- الإنذار :- وهي ثاني العقوبات ويجب أن تكون مسببة ومكتوبة وتتضمن تحذيراً للموظف من الإخلال بواجباته مستقبلاً ويترتب على فرضها تأخير الترفيع لمدة ستة أشهر⁶⁷. ومما يلاحظ إن القانون لم يبين عدد المرات التي يحق للسلطة التأديبية فيها فرض عقوبة الإنذار على المذكورين ولكن من مسلمات الأمور انه في حالة ارتكاب المخالفة التأديبية ذاتها أو أشد منها لأكثر من مرة سوف يؤدي الأمر إلى فرض عقوبة غير الإنذار .

ثالثاً :- قطع الراتب :- ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف ويترتب عليها تأخير الترفيع لمدة خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام , أما إذا عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لمدة تتجاوز الخمسة أيام فإن ترفيعه يتأخر بمقدار شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب⁶⁸.

وتكون في ألمانيا الاتحادية لمدة شهر وذهب الرأي الغالب ان نسبتها عالية⁶⁹ وفي موريتانيا يتم فرض عقوبة الطرد لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً , والأثر الذي يترتب عليها وهو قطع راتب شاغل الوظيفة الإدارية العليا بقدر مدة الطرد⁷⁰ وفي لبنان لمدة (15) يوماً⁷¹ .

ونحن بدورنا نضم رأينا إلى آراء الفقهاء التي تنادي بإلغاء جميع العقوبات التي تؤدي إلى قطع جزء من الراتب كما فعل المشرع الفرنسي وذلك أمر تستدعيه العدالة ويجرد العقوبة من شخصيتها لأنها تمس أسرة الموظف⁷².

رابعاً :- التوبيخ :- إن المدلول اللفظي لهذا الجزاء هو اللوم وكإصطلاح هو جزاء غامض , ويقصد به هو توجيه عبارات ناقدة لكن من غير المنطق أن يوجه لموظف مذب كلمة توبيخ على أساس أنها جزاء يرتب عليه القانون أثراً تبعية فالسلطة التأديبية هي سلطة زجرية , وليست سلطة وعظية⁷³. ولهذا نقترح أن يتم تغيير هذا المصطلح في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام إلى

⁶⁶ المادة (8/ اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل

⁶⁷ المادة (8/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل

⁶⁸ المادة (8/ ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

⁶⁹ د. عبد القادر الشخيلي – المرجع السابق – ص 385

⁷⁰ محمد ولد المختار المرجع السابق – ص 59 .

⁷¹ فوزي حبيش – المرجع السابق – ص 261

⁷² د. خالد محمد مصطفى – المرجع السابق – ص 218 و 227

⁷³ وقد ألغى المشرع العراقي جزاء التوبيخ بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية وجاء في الأسباب الموجبة لقانون السلطة القضائية رقم 26 لسنة 1963 كذلك قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 بان مثل هذا الجزاء يتنافى مع مركز القاضي ومنزلته في المجتمع د. عبد القادر الشخيلي – المرجع السابق – ص 381 .

مصطلح اللوم أو التأنيب ويترتب عليه تأخير الترفيع لمدة سنة 74. أمّا موريتانيا ,ومصر ,وفرنسا , لا يترتب عليه أي أثر مادي أو تبغي لشاغلي الوظائف الإدارية العليا 75.

خامساً :- إنقاص الراتب :- وتكون بقطع راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز 10% من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر , ولا تزيد عن سنتين ويترتب عليها تأخير الترفيع لمدة سنتين 76 .

سادساً :- تنزيل الدرجة :- وهي القيام بتنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تأريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة أمقضية 77 . وتترتب على عقوبة تنزيل الدرجة العديد من الآثار المالية ومنها :-

أ- تخفيض مبالغ مخصصات الإيفاد والسفر التي تمنح استناداً الى قانون مخصصات الإيفاد والسفر رقم (38) لسنة 1980 .

ب- يحرم الموظف من العلاوة السنوية استناداً للقرار (368) لسنة 1987 .

ت- الحرمان من الإجازة الدراسية.

ث- الحرمان من الترقية استناداً للقرار (380) لسنة 1987 78, فيما إن الترقية هي عبارة عن وسيلة لقياس كفاءة الموظف فإن للإدارة سلطة تقديرية في حرمانه للمدة التي تقدرها بما يتناسب مع مقدار العقوبة دون الغلو فيها , وفي فرنسا تكون عقوبة الشطب من جدول الترقية مستقلة تفرض على شاغلي الوظائف المذكورة 79.

سابعاً :- الإعفاء من المنصب في حال الفشل في أداء المهام الإدارية المكلف بها :-

إن للوزير في العراق سلطة شاملة فيما يتعلق بإعفاء شاغل الوظيفة الإدارية العليا وان السلطات الإدارية الأدنى منه لها حق الإقتراح عليه بإعفائه من الوظيفة , ولكن مما يلاحظ إن جواز الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين في حالة الإعفاء أو التنحية من المنصب فإننا لا نرى أي إجابة على هذا الموضوع حيث إن الإعفاء لا يدخل ضمن العقوبات الانضباطية وبالتالي يعد من السلطات التقديرية التي تمارسها الإدارة بناء على مقتضيات المصلحة العامة 80. ولكن في حالة صدور قرار بإعفاء شاغل الوظيفة الإدارية العليا فيجب أن يكون صادرا من السلطة المختصة بالتعيين وإلا كان معيبا بعيب اغتصاب السلطة الجسيم ويمكن الطعن

74 المادة (8/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل . والذي يلاحظ ان قانون انضباط موظفي الدولة وأن نص على أن من الآثار المترتبة عند فرض العقوبات هو تأخير الزيادة إضافة إلى الترفيع إلا إن نظام الزيادة قد الغي بعد صدور قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 المعدل وبالتالي كان الأثر المترتب هو تأخير الترفيع فقط

75 محمد ولد المختار المرجع السابق - ص 58 وما بعدها

76 المادة (8/ خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

77 المادة (8/ سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل

78 فارس رشيد فهد - المرجع السابق - ص 91 وما بعدها .

79 د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص 398

80 د. مصدق عادل طالب - المرجع السابق - ص 396

به أمام محكمة قضاء الموظفين ولا تسري بحقه المدد القانونية بالطعن لأنه نزل إلى مرتبة القرار الإداري المعدوم⁸¹.

وفي لبنان يمكن إعفاء موظف الفئة الأولى من مهام وظيفته وإسناد مهمة رئاسة، أو عضوية مجلس إدارة مصلحة، أو الوضع تحت تصرف الوزير التابع له، أو مجلس الوزراء، أو عدم إسناد له أي مهمة من المهام المذكورة ويمكن في أي وقت إعادته إلى الوظيفة السابقة إذا كانت شاغرة أو إسناد له وظيفة من الوظائف العليا⁸².

وبالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا في مصر فإنه وإن كانت الجزاءات التي يجوز توقيعها عليهم هي التنبيه، واللوم، والإحالة على المعاش، والفصل من الخدمة فإن للسلطة المختصة بعد توقيع الجزاء على أحد شاغلي الوظائف العليا والإدارة التنفيذية تقدير مدى استمراره في شغل الوظيفة من عدمه⁸³. وهذا أسلوب منتقد لأنه يعد بمثابة عقوبة أخرى خلاف العقوبة التي وقعت عليه، بل هي عقوبة أقسى من أي عقوبة أخرى وهذا مبدأ يتعارض مع مبدأ شرعية العقوبة التأديبية والذي يحول دون عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين مع توفر شروط أخرى لفرض هذه العقوبة⁸⁴.

المطلب الثاني :- العقوبات التي يجوز فرضها على شاغل الوظيفة الإدارية العليا التي تقطع بها العلاقة الوظيفية

تتعدد المصطلحات التي تناولتها القوانين للتعبير عن العقوبات التي تقطع الرابطة الوظيفية باختلاف الدول التي تتناولها، ففي الجزائر يطلق عليها التسريح⁸⁵، وفي الأردن تفرض عقوبتا الاستغناء عن الخدمة، أو العزل⁸⁶، وفي لبنان العقوبات التي تنتهي بها الرابطة الوظيفية لشاغلي الفئة الأولى هي إنهاء الخدمة، والعزل حيث لا يجوز أن يعاد إلى الخدمة أو إلى أي دائرة من دوائر الدولة أو المؤسسات العامة⁸⁷.

أما بالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا في مصر فإن الجزاءات التي يجوز توقيعها عليهم هي : التنبيه واللوم، والإحالة على المعاش، والفصل من الخدمة، وللسلطة المختصة بعد توقيع الجزاء على أحد شاغلي الوظائف العليا، والإدارة التنفيذية تقدير مدى استمراره في شغل الوظيفة من عدمه⁸⁸. ومن هذا

81 حيث بينت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة عند إعفاء وكيل وزارة الثقافة الأقدم حيث أن السلطة المختصة بالإعفاء من المنصب هي مجلس النواب وبما إن القرار صادر من مجلس الوزراء فتم إعادة إضبارة الدعوى إلى مجلس الانضباط العام القرار رقم 439/انضباط تمييز /2012 بتاريخ 2012/10/25 غير منشور

82 حيث قضى مجلس شورى الدولة هذا التدبير ويعتبر من العقوبات التأديبية وإن لم يذكر ضمن العقوبات التأديبية لأن له صيغة تأديبية لأنها تهدف في الواقع إلى معاقبة خطأ مسلكي أو تأديبي .د.محي الدين القيسي - المرجع السابق - ص 253 وما بعدها .

83 المادة (58) من قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015 .

84 د. أنس جعفر ود. اشرف انس جعفر - المرجع السابق - ص 346

85 المادة 163 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 06-03 لسنة 2006

86 د. خالد سماره الزعبي - المرجع السابق - ص 239 . د. احمد محمود جمعة - منازعات القضاء التأديبي

- منشأة المعارف - مصر - 1985 - ص 17 . حسين حموده المهدي - المرجع السابق - ص 434 .

87 المادة (55) و(60) من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 المعدل . ومع ذلك في لبنان يستحق الموظف المفصول الراتب التقاعدي في حالة انه قد امضى مدة عشرين سنة على الأقل في الخدمة الوظيفية فوزي حبيش - المرجع السابق - ص 265 .

88 المادة (58) من قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015 .

يتبين إن هنالك العديد من العقوبات التي تقطع بها الرابطة الوظيفية تطرق لها المشرع العراقي ولهذا سوف أتناول دراستها في فرعين :-

الفرع الأول : الفصل من الخدمة

لقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية الإعتبارات السياسية في فصل شاغلي الوظائف الإدارية العليا حتى يتيح للحكومة القائمة الإستعانة بمعاونين يقررون وجهة نظرها السياسية ويعملون على تنفيذ برامجها بفعالية وكذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه مثلما تملك الإدارة سلطة واسعة في تعيين موظفي الفئة العليا فإنها تملك السلطة في عزلهم إذا اقتضت مصلحتها ذلك⁸⁹.

حيث تكون عقوبة الفصل لشاغل الوظيفة الإدارية العليا من اختصاص مجلس الوزراء مع الأخذ بما استقر عليه العرف الدستوري في إتباع نظام التوقيع المجاور, أي توقيع الوزير المختص على المرسوم الصادر من مجلس الوزراء على أساس الفصل يجري بناء على اقتراحه⁹⁰. وفي سويسرا يكون الفصل لمدة سنتين إذا حكم عليه بجناية أو جنحة تجعله غير أهل للوظيفة⁹¹.

وفي الأردن يتطلب إصدار عقوبة الفصل للمذكورين أن تتم المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء أولاً واقتنائها بالإرادة الملكية ثانياً, ويعتبر هذا القرار نهائياً لمجرد صدوره من قبل المجلس التأديبي وقابلاً للتنفيذ فوراً. ولا يجوز إعادة تعيينه إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل وحصوله على قرار من رئيس الوزراء بالموافقة على إعادة تعيينه في الخدمة المدنية⁹².

أما في العراق فقد نص المشرع على الفصل لشاغلي الوظائف العامة ولم يستثن فئة منه ويقصد به تنحية الموظف عن الوظيفة ووضع القانون أجلين له :-

- أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات في حالة إذا عُوقِب الموظف بإثنين من عقوبات التوبيخ, وإنقاص الراتب, وتنزيل الدرجة, أو بعقوبة واحدة من العقوبات المذكورة لمرتين, وارتكب في المرة الثالثة خلال الخمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداهما⁹³.
- ب- مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعد مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل أيضاً⁹⁴, ولكن القانون لم ينص

89 عامر إبراهيم احمد - المرجع السابق - ص 114 .

90 عامر إبراهيم احمد - المرجع السابق - ص 114 .

91 حسن الحلبي - المرجع السابق - ص 302 .

92 د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص 242 .

93 المادة (8/ سابعاً /أ) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وفقد منح قانون تطهير الجهاز الحكومي رقم (106) لسنة 1967 الملغى لمجلس الوزراء سلطات واسعة بعزل وفصل وإحالة على التقاعد أي موظف من موظفي الدرجة الخاصة لمدة خمس سنوات إذا تبين إن بقاءه بالخدمة مضر بالمصلحة العامة نشر في الوقائع العراقية بالعدد 1461 في 31/8/1967 .

94 المادة (8/ سابعاً/ ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل إما في قانون 69 لسنة 1936 إذا كانت العقوبة الجنائية عن جنحة سياسية فيقرر فصل الموظف لمدة أقصاها خمس سنوات د. علي جمعة محارب-المرجع السابق-ص459.

في حالة حكم عليه بجريمة مخلة بالشرف ولكن الرأي الراجح انه ذات الحكم⁹⁵ . علما إن الموظف بعد انتهاء مدة الفصل يعاد وجوباً إلى الوظيفة بقوة القانون⁹⁶.

ومما يلاحظ إن المشرع المصري والعراقي يختلف عن المشرع الفرنسي الذي قرر إن إعادة الموظف المفصول إلى الوظيفة تكون بصورة تلقائية بعد انتهاء مدة فصله التي لا تتجاوز الستة أشهر⁹⁷ .

الفرع الثاني :- العزل من الخدمة

تعتبر من أقسى العقوبات التأديبية التي يتعرض لها الموظف العام وذلك لأنه يترتب عليها إسقاط ولاية الوظيفة عنه , حيث تتضمن إخراج نهائيا من الخدمة⁹⁸ , إذ إن الأثر المترتب عليها ليس فقط شديداً على الموظف وحده وإنما يمس عائلته , أيضاً حيث انه يقضي بحرمانه من كافة حقوقه في تعويض الصرف والراتب التقاعدي وعدم إعادة تعيينه في أي وظيفة كما في الأردن , ولبنان⁹⁹ .

ويطلق عليها في ألمانيا الاتحادية عقوبة الإخراج من الوظيفة¹⁰⁰ , وفي سويسرا توجد شروط خاصة من أجل أن تفرض عقوبة الوضع في الاستبعاد أو العزل وهي أن يُدان الموظف بمخالفات خطيرة ومتكررة¹⁰¹ , وفي تونس وضعت ضماناته خاصة لعقوبة العزل بأنها لا تفرض إلا من الرئيس الأعلى , ولا يجوز له تفويض صلاحياته¹⁰² , وفي الجزائر يطلق عليها التسريح , وتفرض عليه في حالة ارتكب الموظف خطأ تأديبيا من الدرجة الرابعة¹⁰³.

وفي الولايات المتحدة أجاز الدستور عزل الموظفين في حال ارتكابهم جناية , أو جنحة خطيرة¹⁰⁴ , أما المشرع الفرنسي فقد حدد صورتين لعقوبة العزل , وهي عقوبة العزل مع حفظ الحق في المعاش

95 وذلك استناداً إلى القرار (979) لسنة 1987 أشار له فارس رشيد فهد – المرجع السابق – ص 92 ولكن هنالك رأي مناقض لهذا الرأي وذلك باعتبار انه في حالة ارتكاب الموظف جريمة مخلة بالشرف فانه يترتب عليه عقوبة العزل من الوظيفة كما في القانون الفرنسي , والمصري , والإماراتي , واللبناني , والعماني . د. خالد محمد مصطفى – المرجع السابق – ص 241

96 بشرط توفر شروط التعيين الشخصية والموضوعية التي نصت عليها المادتان (8,7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1996 المعدل وذلك استناداً إلى أحكام الفقرة (ثالثاً/ 2) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 997 لسنة 1978 منشور في الوقائع العراقية بالعدد 2667 في 7/ 8/ 1978

97 عامر إبراهيم احمد – المرجع السابق – ص 201 .

98 عامر إبراهيم احمد – المرجع السابق – ص 163 .

99 د. محي الدين القيسي – المرجع السابق – ص 261 . فوزي حبيش – المرجع السابق – ص 265 ود. نواف كنعان – القانون الإداري – المرجع السابق – ص 223 . د. خالد محمد مصطفى – المرجع السابق – ص 248 .

100 وتفرض عدداً من العقوبات بعد انتهاء الخدمة كتخفيض أو الحرمان من راتب التقاعد د. عبد القادر الشخيلي – المرجع السابق – ص 358

101 حسن الحلبي – المرجع السابق – ص 306 .

102 د. عثمان سلمان غيلان – شرح قانون انضباط – المرجع السابق – ص 258 وعلى الرغم من خطورة هذه العقوبة إلا إن المشرع التونسي لم يكفل أي ضمانات لشاغلي الوظائف العليا وذلك لأنها لا تكون بناء على توصية اللجان التحقيقية كما في غير المذكورين .

103 د. عمار بوضياف – المرجع السابق – ص 167 .

104 يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين في الولايات المتحدة الرسميين والمدنيين من مناصبهم إذا وجه إليهم اتهام نيابي بالخيانة , أو الرشوة , أو أي جرائم , أو جنح خطيرة أخرى , أو أدينوا بارتكاب مثل تلك التهم الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور عام 1789 المعدل

وعقوبة العزل مع الحرمان من المعاش , وتعتبر أقصى العقوبات في التشريع الفرنسي على المخطئ من الموظفين ولهذا يتشدد مجلس الدولة الفرنسي من خلال فرض الرقابة الصارمة على الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توفرها وإحاطتها بالكثير من الضمانات كالإطلاع على الملف واستشارة مجلس التأديب¹⁰⁵.

وبما إن الوظائف الإدارية العليا المقرر فيها عموماً أنها تتطلب ولاءً حقيقياً تجاه الحكومة فبالتالي يمكن عزل شاغلها لأسباب الملاءمة السياسية وذلك بتحفظ لأنه إذا اتخذ الإجراء فيجب إطلاعه على ملفه بحيث يستطيع إبداء رأيه وأن يقدم ملاحظاته بشأن الإجراء المعتمز اتخاذ , ومع ذلك تستطيع الحكومة أن تقوم بعزل شاغل الوظيفة الإدارية العليا من وظائفهم دون الحاجة إلى تسبب قرارها , أما في حالة قيام الحكومة بتوجيه اتهام محدد ضد صاحب الشأن فعليها أن تثبت وجود الخطأ التأديبي¹⁰⁶.

ولا تفرض عقوبة العزل في العراق إلا في الحالات التي نص عليها القانون وهي :-

- أ- إذا ثبت ارتكاب الموظف فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة وتقدير خطورة مدى مساهمته بالمصلحة العامة متروك لجهة الإدارة تحت رقابة القضاء .
- ب- إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية¹⁰⁷.
- ت- إذا عُوقب الموظف بعقوبة الفصل ثم أعيد توظيفه فأرتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى¹⁰⁸.

ولا يجوز عزل الموظف دون إجراء تحقيق إداري بحسب ما أوجبه الفقرتان (أولاً وثانياً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل نتيجة ارتكابه أفعال مخالفة للأداب العامة , وتشكل إخلالاً بواجبات الموظف الرسمية بالمحافظة على كرامة وسمعة الوظيفة العامة¹⁰⁹. حيث أنها تعتبر من الأمور الشكلية , وفي حالة عدم استيفاء هذه الشكلية في القرار الإداري فإنه يخل بصحة الإجراءات القانونية لفرض العقوبة¹¹⁰.

أما عن السلطة المختصة بقرار فرض العزل على شاغلي الوظائف الإدارية العليا فهي ذات الجهة المختصة بالتعيين وان هذه الصلاحيات لا يجوز التحويل بها عند فرضها على هذه الفئة من الموظفين¹¹¹.

¹⁰⁵ د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص 249 .

¹⁰⁶ حكم تسييه أشار له مارسو لونغ وبروسيرفيل وغي بريبان وبيار دلفولفيه وبرنو جينفوا - القرارات الكبرى في القضاء الإداري - المؤسسة الجامعية - ط1 - 2009 - ص 489

¹⁰⁷ القرار رقم 2015/53 بتاريخ 2015/5/17 أشار له خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي - المنهل العلمي لموظفي الدولة الخاص بقرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة وقرارات المحكمة الإدارية العليا - ط1- 2016- ص 25

¹⁰⁸ المادة (8/ ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل

¹⁰⁹ فقد تم إلغاء عقوبة العزل المفروضة من قبل وزير النقل بناء على الأمر الصادر من رئيس مجلس الوزراء دون إن يتم تشكيل لجنة تحقيقية من قبل الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم 51/انضباط /تميز /2012 بتاريخ 2012/4/12 برقمه الإعلامي 64 /2012.

¹¹⁰ المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل

¹¹¹ قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 79 في 25 /3 /1992 بأن عزل الموظفين المدنيين من الخدمة إذا الحق تصرفهم أذى مادياً أو معنوياً بمصالح الدولة والمجتمع ويحق لرئيس الجمهورية تحويل هذه الصلاحية

وبعض الفقهاء يذهب إلى إلغاء هذه العقوبة والإكتفاء بعقوبة الفصل وذلك لما تتسم به عقوبة العزل من قسوة على الموظف وعائلته ,وتجعله شخصا متشرداً دون عمل ,والمساهمة في زيادة البطالة وبذلك فهي تناقض الهدف من العقوبة الذي يكون غرضها هو الإصلاح وليس هدفها العقاب فقط ¹¹² .

ونحن بدورنا لا نؤيد هذا الرأي وذلك لأن الغاية من تولي الشخص إحدى الوظائف الإدارية العليا هو النهوض بواقع الوظيفة وتسييرها , وتولي المهام القيادية في الدولة , وفي حالة تقدير السلطة المختصة بالتأديب بإنهاء لوظيفة بعقوبة العزل , فهذا يكون الإصلاح قد انتهى لجسامة المخالفة الوظيفية هذا من جهة ,ومن جهة ثانية إن الحزم مطلوب وهو خير وسيلة من أجل تحقيق الغاية من وراء الوظيفة القيادية فيها ,مع بيان انه وإن كانت الوظيفة العليا هي عبارة عن وظيفة ثقة إلا أن ذلك لا يعني أن تكون هذه الثقة هي سبب العزل فمن الممكن أن تكون سببا للإقصاء من المنصب وذلك لأن الإخلال بالثقة (السياسية) لا يعتبر مخالفة تأديبية .

الفرع الثالث : الإحالة إلى

التقاعد

إذا أكمل الموظف السن القانونية للخدمة الوظيفية وأصدرت الإدارة قراراً بإحالاته على التقاعد أو لم يكمل السن القانونية وصدر قرار الإحالة بناء على طلب الموظف فتكون هنا الإحالة هي وسيلة طبيعية من وسائل إنهاء الخدمة ,أما إذا صدر قرار الإحالة على التقاعد قبل بلوغ الموظف السن القانونية اللازمة لذلك فإن صفة الجزاء تثبت لهذا الإجراء (باستثناء الحالات الجوازية للإحالة على التقاعد التي حددها القانون) لما ينطوي عليه من حرمان الموظف قبل بلوغ الدرجة النهائية في سلم الدرجات الوظيفية إذا ما استمر في العمل لحين بلوغ السن القانونية لترك الخدمة ويحتفظ الموظف براتبه مقدراً حسب الأسس القائمة عند فرض العقوبة ¹¹³ .

وفي مصر تكون إحالة الموظف على التقاعد عبارة عن عقوبة , أو جزاء تأديبي , فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015 على أنها إحدى العقوبات التي تفرض على شاغلي الوظائف العليا ¹¹⁴ على حد تعبير مجلس الدولة لا يلجأ لها إلا في حالة الخطأ الجسيم , ولخطورة هذه العقوبة فإنه يجب إيجاد التناسب بين الذنب الإداري الذي ارتكبه الموظف المخطئ , وبين تلك العقوبة المغلظة التي يتعدى ضررها شخص الموظف إلى من يعولهم بل إلى الوحدة الإدارية التي يعمل فيها ¹¹⁵ . وفي الأردن لمجلس الوزراء صلاحية الإحالة على التقاعد ويكون للمحكمة الإدارية النظر في مدى شرعية هذه القرارات وبيان الغاية منها

للوزراء لتأديب الموظفين من غير شاغلي الوظائف العليا. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص 260 .

¹¹² د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص 249 .

¹¹³ د. علي محارب جمعة - المرجع السابق - ص 313 .

¹¹⁴ المادة (58) من قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015 .

¹¹⁵ د. محمود سلامة - المرجع السابق - ص 215 .

116. وفي بلجيكا نص عليه وأطلق عليه بالإقالة، وفي فرنسا كذلك، ويطلق عليها عقوبة الإحالة على المعاش
117.

ومن حق الرئيس الإداري إحالة الموظف على التقاعد لثبوت عدم كفاءته أو نسب إليه الإخلال
بواجباته الوظيفية إخلالاً جسيماً ومتعمداً¹¹⁸. وكثير ما توقع هذه العقوبة على شاغلي الوظائف الإدارية العليا
لإقترابهم من بلوغ السن القانونية للإحالة على التقاعد¹¹⁹.

وكذلك بين قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 170 لسنة 1988 أنه في حالة فشل الموظف في
أداء واجباته لمن يشغل منصب الوزير ومن هو بدرجة أعلى من درجة إقالته على التقاعد وبدرجة أدنى من درجته
حتى وإن لم يكمل السن القانونية للإحالة على التقاعد شريطة أن يكون شغله للمنصب أصالة ولا يحال على
التقاعد بنفس الدرجة والعنوان الوظيفي الذي كان يشغله قبل أن يشغل منصب مدير عام وكالة¹²⁰.

حيث تقوم السلطة المختصة بفرض عقوبة الإحالة على التقاعد لشاغلي الوظائف الإدارية العليا بدرجة
أدنى، كل موظف بمستوى مدير عام فما فوق وذلك بسبب فشله في أداء واجباته الوظيفية وينقل من يتقرر نقله
من وظيفته بدرجة أدنى من الدرجة التي كان يشغلها قبل تعيينه بوظيفة مدير عام أو من بدرجة أعلى من
فيما عدا من يعاقب بعقوبة أشد استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 880 بتاريخ 1988/12/7
121.

حيث انه إذا ما تم نقل شاغل الوظيفة الإدارية العليا استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)
بسبب فشله في أداء واجباته، فَيُسَكَّن في وظيفته دون الحاجة إلى ذكر ذلك في قرار النقل. فلو فرضنا إن
موظفاً بعنوان مدير أقدم يشغل الدرجة الثانية تم تعيينه وكيل وزير إلا أنه بالنظر لفشله في أداء واجباته
الوظيفية استناداً إلى القرار فإنه يعاد إلى الدرجة الثالثة ويُسَكَّن في وظيفة مدير أو أية وظيفة أخرى تقع في
الدرجة المذكورة¹²². على شرط أن يكون صادراً من السلطة المختصة بالترقية لشغل الوظائف الإدارية
العليا.

116 استناداً إلى المادة (43) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 ود. نواف كنعان - القانون الإداري
- المرجع السابق - ص 225.

117 د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص 441 وما بعدها.

118 قرار مجلس شوري الدولة المرقم 320 / انضباط / تمييز / 2006 الصادر في 2006/12/18 منشور في
قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة - المرجع السابق - ص 550

119 د. علي محارب جمعة - المرجع السابق - ص 313.

120 وقد قضت الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة بصفتها التمييزية بان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) لا
يزال نافذاً ولم يُلغ صراحة أو ضمناً. سري حارث عبد الكريم - المرجع السابق - ص 198. وفقد بين القرار
كذلك بأنه في حالة فشل الوزير بتحقيق ما هو مكلف به ضمن وزارته فيحال على التقاعد براتب يقل درجة
واحدة عن الراتب الذي يستحقه أقرانه من الموظفين أو يعاد تعيينه براتب يقل درجة واحدة عن استحقاق أقرانه
الموظفين وبوظيفة لا تزيد عن درجة مدير عام منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3190 لسنة 1988/22/2.

121 أشار له القاضي نبيل عبد الرحمن - مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط - المكتبة الوطنية -
2007 - ط 2 - بغداد - ص 84 وسابقاً لهذا القرار نص قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) 588 بتاريخ
1987/8/9 الملغى بان كل موظف بمستوى مدير عام فما فوق يتقرر نقله من وظيفته بسبب فشله في أداء
واجباته فإنه يعاد بدرجة = = أدنى من الدرجة التي كان يشغلها قبل تعيينه بوظيفة مدير عام فما فوق دون
الحاجة إلى النص على ذلك في قرار النقل نشر في الوقائع العراقية بالعدد 3164 لسنة 1987

122 د. غازي فيصل مهدي - تعليقات على قرارات المحكمة الإدارية العليا - المرجع السابق - ص 31

ومع ذلك فقد بين قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 380 لسنة 1987 بان من صلاحية الوزير نقل المدير العام ضمن دائرة اختصاصه سواء أكان لوظيفة أعلى كالمستشار أو لوظيفة أدنى بدون ذكر انه يمكن أن يكون نتيجة عقوبة فهي صلاحية تمنح له بموجب المصلحة العامة للدولة ¹²³ .

وكان الأجدر بالمشرّع العراقي أن يجعل جزاء إخلال شاغل الوظيفة العليا عند الفشل بتحقيق ما هو مكلف به هو الإعفاء من المسؤولية , أمّا إذا كان الفشل نتيجة الإخلال بالواجبات الوظيفية فانه يصبح عندها ذنباً إدارياً يوجب العقاب المنصوص عليه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ¹²⁴ , ومما يلاحظ إن العقوبات سواء كانت منهيّة أو غير منهيّة للعلاقة الوظيفية وسواء كانت تفرض استناداً إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام أو غيره من القوانين أو القرارات فانه لا يجوز الجمع بينهما ¹²⁵ .

الخاتمة

بعد أن فرغت من دراسة السلطة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا في العراق وبعض الدول التي اخترتها كأساس للمقارنة بينهما وجب عليّ ختاماً إن أسجل أهم ما توصلت إليه من نتائج وما يجول في ذهني من مقترحات بهذا الخصوص وندونها في أدناه :-

أولاً : - النتائج

1- انفرد شاغلي الوظائف الإدارية العليا عن غيرهم من الموظفين الآخرين وذلك بسبب وضعهم لدى السلطة السياسية , إذ إن عملهم ليس إدارياً فحسب وإنما هو إداري وسياسي في الوقت ذاته , فهم همزة الوصل بين الهيئات السياسية والإدارية ويتولون بهذه الصفة تطبيق القرارات السياسية الكبرى إلى جانب قيامهم بتقديم المشورة للسلطة السياسية , وبالتالي يمكن تعريف هذه الوظائف بأنها الوظائف التي تأتي بعد الوزير مباشرة وتمارس عملها بقصد تنفيذ السياسة العامة في الدولة وتحدد أنواعها بموجب القوانين والقرارات بإيراد تعبير خاص بأنها وظائف إدارية عليا , أو درجات خاصة , أو وظائف قيادية , ويعود التعيين فيها إلى السلطة التقديرية للإدارة ويصدر بمرسوم جمهوري أو ملكي بالتعيين . أو هي مجموعة الوظائف المتصلة بالتخطيط ورسم السياسة العامة والتي تطلق يد الحكومة في تعيين شاغليها وإقالتهم على النحو الذي يلاءم سلامة تنفيذ سياستها .

2- تتعدد أنظمة السلطة التأديبية في الدول المختلفة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا فقد تكون نظاماً رئاسياً , أو شبه قضائي , أو قضائي بحت حيث تشدد الدول بوضع هيئة خاصة بهم أمّا في العراق فإن النظام المعتمد هو النظام الرئاسي وتكون السلطات هي: الوزير , ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة , ورئيس

¹²³ نشر في الوقائع العراقية بالعدد 3154 في 15/6/1987 .

¹²⁴ مع العلم ان هذه القرارات سابقا كانت لا يجوز الطعن بها ويكون تقرير الإحالة على التقاعد متروكاً لرئيس الجمهورية د. غازي فيصل مهدي - التعيين في الوظائف العليا - المرجع السابق - ص 129

¹²⁵ قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (419/ قضاء / الموظفين / تمييز / 2013) في 26/9/2013 أشار له إيمان قاسم هاني - المرجع السابق - ص 327

الجمهورية ومجلس الوزراء . ويكون في الغالب شاغلي هذه الوظائف في موقف ضعف مقارنة بغيرهم من الموظفين .

3- يتميز وضع شاغلي الوظائف العليا بالواهن إذ أن سلطة الحكومة تقديرية بالإستغناء عن خدماتهم وإحالتهم على التقاعد , أو فصلهم من الخدمة دون أن يكون لهم حق بالطعن بالإلغاء إمام القضاء.

4- تتعدد العقوبات المهنية التي تفرض على شاغلي الوظائف الإدارية العليا نتيجة اخلالهم بواجباتهم الوظيفية فقد تباينت الدول في تبني عددا من العقوبات تفرض على هذه الفئة من الموظفين , أمّا البعض الآخر من الدول فقد ساوى بين جميع موظفي الدولة , وهذا التمييز أيضا موجود عند اغلب الفقهاء .

التوصيات

1- مع الإيمان بفكرة تسييس هذه الوظائف ومع التسليم بوجودها ولكن ليس بصورة كلية إذ يجب أن تختار الحكومة أيا كان لونها السياسي كبار شاغلي وظائفها الادارية العليا من الذين تلقوا خلال سنوات عملهم تكوينا إداريا كاملا , ويمكن معرفة ذلك عن طريق تقييم الأداء في الوظيفة الخاضعة لها, فما هو إلا دليل على حسن سير الموظف وبالتالي يكون هو الكفاء مع عدم الإخلال بإختيار الإدارة الحر من بين هؤلاء الموظفين الكفؤين .

2- تعديل المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل بإضافة فقرة (تاسعا) (الإحالة على التقاعد : ويكون بتنحية الموظف من الوظيفة نهائيا وذلك في حالة عدم كفاءته ونسب إليه إخلالا جسيما متعمدا .) .

3- تعديل المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وذلك بإضافة (ويشترط إن لا تقل وظيفة أي عضو من أعضاء اللجنة التحقيقية عن وظيفة المحال على اللجنة التحقيقية) .

المصادر

أولا :- الكتب

1- د. احمد محمود جمعة – منازعات القضاء التأديبي – منشأة المعارف – مصر – 1985.

- 2- د. أنس جعفر ود. اشرف أنس جعفر – الوظيفة العامة – دراسة الأصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجامعية – دار النهضة العربية – القاهرة – 2016 .
- 3- د. بو الشعير سعيد - النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر- دراسة مقارنة- ديوان المطبوعات الجامعية – بلا سنة.
- 4- حسن الحلبي – الخدمة المدنية في العالم – منشورات عويدات – بيروت – 1981 .
- 5- د. حسن محمد عواضه – السلطة الرئاسية – دراسة مقارنة – ديموبرس – بيروت – 1975.
- 6- د. حسين حموده المهدي - شرح إحكام الوظيفة العامة - دار الكتب الوطنية- بنغازي - 1986 .
- 7- د. خالد سماره الزعبي – القانون الإداري – مكتبة دار الثقافة – 1998 .
- 8- د. خالد محمد مصطفى المولى – السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام – دراسة مقارنة – دار الكتب القانونية – 2012.
- 9- خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي - المنهل العلمي لموظفي الدولة الخاص بقرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة وقرارات المحكمة الإدارية العليا – ط1- 2016.
- 10- د. ربيع مفيد العضيبي ود. الأمير عزت الأيوبي – الوزير في النظام الرئاسي – منشورات الحلبي الحقوقية – 2003 .
- 11- د. رياض عبد عيسى الزهيري – أسس القانون الإداري - مكتبة السنهوري – 2016
- 12- د. سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري - منشأة المعارف – الإسكندرية - 2004 .
- 13- سامي جمال الدين – الإدارة العامة – الطبعة الأولى – منشأة المعارف – الإسكندرية – 2006 .
- 14- سليمان محمد الطماوي – الوجيز في نظام الحكم والإدارة – ط1 – 1963 – دار الفكر العربي – مصر .
- 15- سري حارث عبد الكريم – النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية – دراسة مقارنة – سلسلة قانون – بغداد – 2013 .
- 16- عامر إبراهيم احمد أشمري – العقوبات الوظيفية – منشورات زين الحقوقية – 2009.
- 17- عبد الغني بسيوني عبد الله – التنظيم الإداري – دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي – منشأة المعارف – 2004.
- 18- عبد القادر الشخيلي – النظام القانوني للجزاء التأديبي – دار الفكر – عمان – 1983.
- 19- عبد الوهاب البنداري – الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية – دار الفكر العربي – مصر – بدون سنة طبع .
- 20- عثمان سلمان غيلان- النظام الانضباطي للقضاة والمدعين العامين في التشريع المقارن – منشورات الحلبي الحقوقية – لبنان - ط1- 2015
- 21- د. عثمان سلمان غيلان العبودي – شرح إحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل – دراسة تحليلية – تأصيلية – مقارنة في ضوء القانون والفقه والقضاء – ط2 – 2012 .
- 22- علي جمعة محارب – التأديب الإداري في الوظيفة العامة – ط1 – 2004- مكتبة دار الثقافة – الأردن.

- 23- د. عمار بو ضياف- الوظيفة العامة في التشريع الجزائري- الوظيفة العامة في التشريع الجزائري - جسور - الجزائر - 2015.
- 24- عمر حلمي فهمي وخالد عبد الحليم زكي - القانون الإداري - بدون مطبعة - 2006.
- 25- عيد قريطم - التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية - لبنان - 2011 .
- 26- د. غازي فيصل مهدي- تعليقات على أحكام القضاء الإداري في العراق-القانون المقارن - 2013.
- 27- د. غازي فيصل مهدي - تعليقات على قرارات المحكمة الإدارية العليا - مكتبة القانون والقضاء - بغداد - 2015
- 28- فوزي حبيش - الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين - صادر للمنشورات الحقوقية - لبنان - ط 4- 2008 .
- 29- د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار المعرفة الجامعية - مصر - 1983 .
- 30- مارسو لونغ وبروسيرفيل وغي برييان وبيار دلفولفيه وبرنو جينفوا - القرارات الكبرى في القضاء الإداري - المؤسسة الجامعية - ط1 - 2009 .
- 31- د. مالك منسي ومصديق عادل - النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق - مؤسسة الصفاء للمطبوعات - لبنان - 2011.
- 32- د. محمد فؤاد مهنا - سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم - 1967 - دار المعارف .
- 33- د. محمد باهي ابو يونس- الاختيار على أساس الصلاحية - دار الجامعة الجديدة - 2013 .
- 34- د. محمد انس قاسم جعفر - مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري - اخوان مورافتي - 1982 .
- 35- د. محمود سلامة- نظام العاملين المدنيين بالدولة في ضوء فتاوى المحكمة الإدارية العليا ومبادئ أحكامها-المجلد الثالث- دار مصر - القاهرة - بلا سنة.
- 36- د. محي الدين القيسي - مبادئ القانون الإداري العام - منشورات الحلبي الحقوقية - 2003 .
- 37- د. مصطفى كامل - شرح القانون الإداري - ط3 - مطبعة المعارف - 1946,1947
- 38- مصدق عادل طالب - الوسيط في الخدمة الجامعية - دراسة تحليلية مقارنة في التشريعات العراقية - مكتبة السنهوري - بغداد - ط1 - 2012.
- 39- د. نواف كنعان - القانون الإداري - الكتاب الثاني - مكتبة دار الثقافة - الأردن - 2003 .
- 40- د. نبيل رسلان - الحوافز في قوانين العاملين الحوافز بالحكومة والقطاع العام - دار النهضة العربية - القاهرة - 1978 .
- 41- نبيل عبد الرحمن - مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط - المكتبة الوطنية - ط2- بغداد - 2007 .
- 42- يوسف الياس-المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني - مطبعة العمال المركزية - بغداد - 1984 .

الرسائل والاطاريح الجامعية

- 1- محمد ولد المختار - النظام القانوني لتأديب الموظف العام في القانون الموريتاني - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير - جامعة بغداد - 1996 .

- 2- إيمان قاسم هاني الصافي – التنظيم الدستوري لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 – أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين – 2015

البحوث والمقالات

- 1- عبود السراج – جرائم أصحاب الياقات البيضاء – مجلة الحقوق والشرعية – السنة الأولى – العدد الثاني – يونيو – الكويت- 1977 .
2- د. غازي فيصل مهدي- التعيين في الوظائف العليا- مجلة الحقوق- جامعة النهرين – المجلد 3 العدد 4 لسنة 1999.
3- فارس رشيد فهد – الموظف والوظيفة – مجلة التشريع والقضاء - العدد الرابع – 2009 .

ثانياً :- الدساتير والقوانين

أ- الدساتير

- 1- الدستور الأمريكي لعام 1789 المعدل.
2- دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

ت- القوانين

- 1- المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 المعدل .
2- من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
3- قانون تطهير الجهاز الحكومي رقم (106) لسنة 1967 نشر في الوقائع العراقية بالعدد 1461 في 31 /8 /1967.
4- قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979 المعدل.
5- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
6- قانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 06-03 لسنة 2006.
7- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 المعدل.
8- قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.
9- قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015 .

ث- قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل

- 1- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 380 في 2/6/ 1987 نشر في الوقائع العراقية بالعدد 3154 في 15/6/ 1987 .
2- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 997 لسنة 1978 منشور في الوقائع العراقية بالعدد 2667 في 7 /8 /1978
3- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) 588 بتاريخ 9/8/ 1987 نشر في الوقائع العراقية بالعدد 3164 لسنة 1987 .

4- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 170 لسنة 1988/2/22 نشر في الوقائع العراقية بالعدد 3190 لسنة 1988/2/22.

ثالثاً :- الكتب الأجنبية

1-Marcei Waline – Revue de Droit Public et de la Science Politique –
Analses de jurlspudence – Novembre – 1969 .

2-Western university .Canada – Appointment Procedures - For Senior
Academic and Administrative Officers of The University – 2016.

Abstract

It is known that the administrative system is influenced to a large extent by the personality of its administrator; therefore it is usually described, metaphorically, as being like a chameleon which derives its color depending on its administrator. Consequently, the higher degree of the job in the administrative ladder, the greater the influence will be on choosing its employees and their qualifications; where these jobs are considered from one side as political and administrative from another side.

Regardless of the political system or the intellectual orientations, these senior administrative jobs have become essential in every country because of their importance in implementing the government's policies and programs.

After 2003, Iraq has undergone constitutional and political developments. The result of this change was the form of governance from a state with a presidential system (a simple state) to a federal system (shared state). This was followed by political, legal and administrative changes; particularly, when the Iraqi constitution of 2005 granted the provinces, which do not belong to a territory, the authority to appoint and dismiss the occupants of these jobs. In addition, the multiplicity of departments and the different administrative configurations lead to the multiplicity, both

qualitatively and quantitatively, of incumbents of senior administrative positions.

The legal status of a person is the rights and the obligations determined by legislator and the legal status. As such, it includes what is called the central regulatory jurisprudence. This is because law determines the financial and non-financial rights of the employee as well as the required duties to make balance and encouraging them to work skillfully. It is also known that employees are not on one level or status; i.e. in the administrative hierarchy, there are subordinates and managers.

In Iraq, the appointment in supreme administrative job- positions is connected to the discretionary power of the government; where usually the government hires only those who follow its policy and implement its orders. As such, it violates the principle of equality among citizens regarding the public appointments as it becomes a matter of political loyalties and nepotism.

In terms of principle, the occupants of senior administrative positions are public officers where the civil service laws, obligations, and retirement are applied on them just as with others officers. However, the Iraqi project, and other legislators in other countries, recognized them from the rest employees in respect of some rights as well as duties, therefore they have become different from their counterparts.

The current thesis aims at clarifying procedures of appointing and ending services of employees in job-positions mediating the jobs lower than the minister and the public jobs in the state, as well as clarifying their rights, obligations, and the way of ending their services; to ascertain the extent of the regulations of the constitution and the laws in qualified administrative jobs.

The problem of research is related to the approaches adopted by the legislation project towards the occupants of the supreme administrative positions. This raises number of questions, as whether it was a good decision to legislate special laws for them from that of others; whether the rights they receive are rewarding, or is it more than degree of merit?; and whether these mentioned rights are given during the service or after the retirement assignment? The problem of the thesis is also related to the issue of enforcement and whether is it necessary to set rules applicable to all employees, including senior positions?

In addition, the exemption from the filling of senior posts is up to the absolute discretionary authority. The evidence to that is the judiciary abstains from the validity of the decisions of exemption from the above mentioned positions. Thus, the thesis asks wither is it appropriate to give the occupants of senior administrative positions the absolute authority although the state in question is described as "the state of law"?The problems we have introduced are among many others, and the research intends sincerely to find legal solutions.

Different kinds of difficulties are faced though out this work, the most important including the novelty of the topic, and the scarcity of both sources and legal studies, which forced the researcher to rely on indirect sources, in which these sources are more general than being specialized in senior positions. Other kinds of difficulties include the multiplicity of legislation in some case, or not even mentioning the rights in these legislations. This necessitated resorting to the practical applications to clarify the extent of conformity between constitution and law.

Analytic methodologies are followed in this thesis; where relevant legal texts, reinforced with judicial decisions, are examined and

compared with the roles of other countries to reach a real assessment of the Iraqi project in this area.

In order to clarify the topic of the current thesis and its statement, as well as to avoid any confusion or defect, the researcher addresses the study first with a preliminary study; showing the definition of occupants of senior administrative positions, this part is divided into three sections. The first section presents the definition of senior administrative positions; the second section illustrates the methods followed in selecting the incumbent and the third shows the legal nature of the senior administrative position.

In chapter one, the conditions of appointment of the occupants of senior administrative positions are presented, the chapter is divided into three sections, the first section reveals the personal conditions of appointment of the occupants of senior administrative positions, the second one shows the substantive conditions for the appointment and the third section shows the appointment on probation.

The second chapter is devoted to the rights of the occupants of senior administrative positions. The chapter is divided into two sections, the first to show the financial rights that they enjoy and the second section includes their non-financial rights that concern the job holder. Chapter three examines the discipline of the occupants of senior administrative positions through two sections; the first studies the competent authority of punishing the occupants of senior administrative positions; while the second clarifies the penalties that could be imposed on them. Chapter four elucidates the ending service; the first section of this chapter presents the natural or regular reasons for ending the services

of the occupants of senior administrative positions, while the second illustrates the non- natural reasons. The study ends up with the main conclusions and the recommendations reached through the thesis; these represent the outcome of the thesis and contribute to the development of administration appointment in general including the senior positions.

Discipline system for senior administrative posts

Research based on a Master's thesis
entitled "Legal Status of Senior
Administrative Officers"

Under the supervision of
Prof. Dr. **Ghazi Faisal Mahdi**
and **Noura Adnan Jihad**