

تأثير العقوبات التأديبية على الحقوق المالية والحياة الوظيفية للموظف

علاء ظاهر نصيف الرفيعات

المستخلص

تحدد حقوق الموظف العام قواعد أمرة، تطبق تطبيقاً موحداً بوصفها قواعد عامة على الموظفين كافة، وهذا يعني عدم جواز الاتفاق على ما يخالفها مع هذا الموظف أو ذاك، ونظراً لكون مبدأ المساواة ليس مطلقاً، فإننا قد نجد تنوعاً في مضمون بعض الحقوق، ولا سيما إذا تعلقت ببعض الموظفين الموجودين في مركز خاص بهم يختلف عن المركز العام المطبق على عموم الموظفين. والحقوق التي يتمتع بها الموظف العام تنحصر ضمن إطارين حقوق مالية وحقوق غير مالية (معنوية)، ولكن إن الجريمة الانضباطية من حيث الجسامة أو من حيث مستوى الموظف الذي ارتكبها وصفة وظيفته، تؤثر في رسم صورة العقوبة التأديبية المزمع إيقاعها على الموظف، وتحديد الجهة المختصة بفرضها وحدود الضمانات التي ينبغي توفيرها له في مواجهة قرار فرض هذه العقوبة.

Abstract

The rights of a public employee are defined by peremptory rules that apply uniformly as general rules to all employees. This means that it is not permissible to agree on anything that contradicts them with this or that employee. Given that the principle of equality is not absolute, we may find diversity in the content of some rights, especially if It concerned some employees who were in a special position that differed from the general position applied to all employees.

The rights enjoyed by a public employee are limited to two frameworks: financial rights and non-financial (moral) rights, but the disciplinary crime in terms of its seriousness or in terms of the level of the employee who committed it and his job description, affects the drawing of the picture of the disciplinary punishment intended to be imposed on the employee, and determining the competent authority to impose it. And the limits of the guarantees that should be provided to him in the face of the decision to impose this penalty.

المقدمة

إنّ أهم آثار الجريمة التأديبية التي يفترفها الموظف العام والتي تمس بمركزه القانوني، ما يمكن أن يتعرض له من عقوبة تأديبية تنهي علاقته بالوظيفية، وتخرجه من دائرة الموظف الى دائرة المواطن، سواء أكان إنهاء هذه العلاقة بشكل مؤقت، كما في عقوبة الفصل، أو نهائياً كما في عقوبة العزل في التشريع العراقي.

وإذا كانت الادارة غير محددة بمبدأ "لا جريمة إلا بنص" عندما تقدر أن الموظف ارتكب جريمة انضباطية، بحسبان أن الجرائم الانضباطية ليست محددة حصراً أو نوعاً، وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها، فإن الأمر على خلاف ذلك عندما تقوم سلطة التأديب بتقدير الأثر الذي ترتبه على ارتكاب جريمة من هذه الجرائم والمتمثل بالعقوبة الانضباطية التي يجوز لها فرضها على الموظف الذي ارتكب الجريمة الانضباطية، وذلك لان العقوبات الانضباطية يحكمها مبدأ الشرعية فهي محددة في القانون على سبيل الحصر، بحيث يتمتع على سلطة التأديب فرض عقوبة لم ينص عليها القانون، وعليه يقتضي البحث في هذا المجال عن أثر العقوبات الانضباطية على الحقوق المالية والحياة الوظيفية للموظف في التشريع العراقي وفي الأنظمة المقارنة.

إشكالية البحث

يعتبر موضوع دراستنا الموسوم بالعقوبات الانضباطية وأثرها على الموظف الحكومي في القانون العراقي من المواضيع ذات الأهمية الكبيرة في القانون الاداري، لما له من آثار على الموظف العام. وتبرز هذه الاهمية من خلال ما يرتكبه الموظف من اخطاء اثناء اداء مهامه وواجباته، مما يدعو السلطة التأديبية لفرض العقوبة عليه، هنا تبرز إشكالية الدراسة حول الآثار الناتجة عن فرض العقوبات الانضباطية بحق الموظفين وعلاقتها بالوظيفية في التشريعين العراقي والمقارن.

منهجية البحث

تم الاعتماد على المنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليل التشريعات القانونية وآراء الفقهاء والاحكام القضائية موضوع الدراسة، فضلاً عن اعتماد المنهج المقارن من أجل اجراء دراسة مقارنة بين العراق ولبنان من خلال مقارنة التشريعات والقوانين في العراق مع باقي الأنظمة. وللإجابة على الإشكالية المطروحة تم الاعتماد على التقسيم الثنائي، من خلال مبحثين رئيسيين، في المبحث الأول قمنا بتوضيح أثر العقوبات الانضباطية في التشريع العراقي، وتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على الشكل التالي أدناه:

١-المطلب الأول: العقوبات ذات الاثر المالي، وتم دراسة هذا المطلب في فرعين:

أ- الفرع الأول: العقوبات المالية غير المباشرة.

ب- الفرع الثاني: العقوبات المالية المباشرة.

٢- المطلب الثاني: العقوبات ذات الأثر في إنهاء الوظيفة، وتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

أ- الفرع الأول: عقوبة الفصل من الوظيفة.

ب- الفرع الثاني: عقوبة العزل.

أما في المبحث الثاني فقد تم تسليط الضوء على أثر العقوبات الانضباطية في الانظمة المقارنة، وتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على الشكل التالي:

١- المطلب الأول: الاثر المالي للعقوبات الانضباطية، وتم دراسة هذا المطلب في فرعين:

أ- الفرع الأول: العقوبات المالية غير المباشرة.

ب- الفرع الثاني: العقوبات المالية المباشرة.

٢- المطلب الثاني: أثر العقوبات الانضباطية في مجال إنهاء الوظيفة

أ- الفرع الأول: انتهاء خدمة الموظف.

ب- الفرع الثاني: عقوبة العزل من الوظيفة.

وصولاً للخاتمة والتي تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات

المبحث الأول

أثر العقوبات الانضباطية في التشريع العراقي

تعتبر العقوبات المعنوية التي تنسم بالطابع التحذيري، وهي أخف أنواع العقوبات، تلك التي تفرض على الموظف بمناسبة ارتكابه خطأ يسيراً وتنقسم العقوبات المعنوية إلى العقوبات التحذيرية التي يتم إيقاعها على الموظف المرتكب لمخالفة بسيطة، حيث تنبئه الإدارة إلى خطئه، وأنه يجب عليه الابتعاد عن هكذا سلوك، فهي تحذير للموظف وتنبيهه إلى أن ينتهج نهجا قوياً في عمله أو سلوكه في المستقبل، ولا يترتب على هذا النوع من العقوبات أي أثر مادي في الحال^(١).

يلي ذلك العقوبات التأديبية الصريحة الأصلية التي تتمثل بالعقوبات المالية التي تؤدي إلى الحرمان من المزايا المقررة في القوانين للموظفين، وتعتبر في درجة متوسطة من الشدة، فهي أشد من الجزاءات المعنوية وأخف شدة من عقوبة إنهاء الخدمات. وتنقسم العقوبات المالية إلى عقوبات مالية

(١) كمال فرحان زغير الربيعي، العقوبات الانضباطية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٤٨٠.

مباشرة وعقوبات مالية غير مباشر، لذلك، سنحاول من خلال هذا المبحث بيان أثر العقوبات ذات الاثر المالي وذات الاثر في إنهاء الوظيفة، وذلك من خلال مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: العقوبات ذات الاثر المالي.

المطلب الثاني: العقوبات ذات الاثر في إنهاء الوظيفة.

المطلب الأول

العقوبات ذات الاثر المالي في التشريع العراقي

فرضت قوانين عدة أنواعاً من العقوبات الانضباطية على موظفيها جراء المخالفات التي يرتكبها وإخلاله بواجبات الوظيفة، وأن هذه العقوبات تستهدف تقويم أداء الموظف وضمان أدائه لمهامه وتحقيق أهداف الإدارة في خدمة المصلحة العامة^(١)، لذا تتنوع العقوبات تبعاً لنوع المخالفة التي ترتكب، ولبيان أهمية ما تقدم، تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول: العقوبات المالية غير المباشرة.

الفرع الثاني: العقوبات المالية المباشرة.

الفرع الأول

العقوبات المالية المباشرة

تتعدد العقوبات المالية المباشرة التي تلحق الموظفين المرتكبين لمخالفة انضباطية بسبب الصفة الوظيفية، إلى عقوبة قطع الراتب، وعقوبة إنقاص الراتب، وعقوبة تنزيل الدرجة، وسنتناول تلك العقوبات بشيء من التفصيل وذلك وفق التقسيم الآتي:

أولاً - عقوبة قطع الراتب

تعد هذه العقوبة ذات طابع مالي نظراً لما يترتب عليها من آثار مادية. لهذا وضع لها المشرع ضوابط معينة بأن لا تمس الراتب إلا لمدة محددة كون الراتب يعد مورد الرزق الأساسي للموظف وعائلته. ولقد عرفها قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل) بأنها^(٢):

"... حسم القسط اليومي لراتب الموظف مدة لا تتجاوز عشرة أيام. كما يترتب عليها أثراً تبعياً يتمثل بتأخير الترفيع أو الزيادة لمدة خمسة أشهر في حالة إيقاعها بما لا تتجاوز الخمسة أيام وشهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام"، وفي ذلك نجد أن مسلك

(١) عامر ابراهيم احمد العقوبات التأديبية في العراق دراسة مقارنة الطبعة الأولى بيروت، مكتبة زين الحقوقية ٢٠٠٩، ص ٦٢.

(٢) ينظر في تفصيل ذلك: المادة ٨ / ثالثاً قانون الانضباط العام رقم ٤ لعام ١٩٩١ المعدل، التي نصت ان "قطع الراتب يكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة".

المشرع منتقد وغير محمود، فتعد العقوبة شديدة الوطأة على الموظف، لأنه كما يتم حسم راتبه فإنه يتم تأخير ترفيعهن ونجد في ذلك ظلم واجحاف بحق الموظف يجب تفاديه والغاؤه لأنه تتم معاقبة الموظف بعقوبتين في آن واحد^(١).

ثانياً- عقوبة إنقاص الراتب

وهي عقوبة ذات طابع مالي أيضاً تؤثر بشكل مباشر على راتب الموظف العام، وقد عرفها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في المادة (٨) الفقرة (خامساً) منه على إنها "إنقاص راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز ١٠% من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين"^(٢)، ورتب القانون على ايقاعها عقوبة تبعية تمثلت بتأخير الترفيع أو العالوة لمدة لا تقل عن سنتين.

نلاحظ أن التماثل بين عقوبتي قطع الراتب وإنقاصه يكمن في إنهما تنصبان على الراتب، مع الاختلاف في النسبة من الراتب الواقع عليها العقوبة، فعقوبة قطع الراتب يكون على الراتب كله لمدة مقررّة بموجب القانون بمدة لا تتجاوز عشرة أيام عن المخالفة الواحدة، في حين ان الانقاص ينصب على نسبة معينة لا تتجاوز ١٠% من الراتب لمدة تتراوح بين ستة أشهر وسنتين، كما ويختلفان في الآثار التبعية المتمثلة في تأخير الترفيع أو الزيادة حيث تتجسد في عقوبة قطع الراتب بمدة مماثلة لمدة قطع الراتب الذي يتراوح بين خمسة أشهر لغاية عشرة أشهر إذا تجاوزت مدة العقوبة خمسة أيام^(٣).

أما في حالة انقاص الراتب فان تأخير الترفيع يكون لمدة سنتين. وعليه، فإننا نرى ان هذه العقوبة جسيمة يصدق عليها ما بيناه بالنسبة لعقوبة قطع الراتب لان أثرها ليس قاصراً على الموظف نفسه بل يتعدى ذلك ليطال أفراد أسرته.

ثالثاً - عقوبة تنزيل الدرجة

ورد النص على هذه العقوبة في المادة (٨/ سادساً) من قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي وهي تؤدي بالموظف إلى تنزيل راتبه إلى دون الدرجة الوظيفية التي يشغلها بحسب القانون الذي يخضع له الموظف، فينزل راتبه إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاها قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة، وبالتالي سوف

(١) عصام عبد الوهاب البرزنجي، محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، المبادئ العامة في القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، ١٩٩٣، ص ٣٥٥.

(٢) ينظر في تفصيل ذلك: المادة ٨ / خامساً من قانون الانضباط العام رقم ١٤ لعام ١٩٩١ المعدل.

(٣) كمال فرحان زغير الربيعي، العقوبات الانضباطية دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٥٩.

يحرم الموظف كأثر تباعي من الترفيع إذا كان مستحقاً له خلال مدة فرض العقوبة، وقد تحددت درجات الموظفين وعلاواتهم ومدد ترفيعاتهم في جدول الرواتب والعلاوات الملحق بقانون الرواتب رقم (٢٠٠٨/٢٢)^(١).

وحدد الجدول المذكور مدة الترفيع بين درجة وأخرى بحيث تراوحت من أربع إلى خمس سنوات من الدرجة العاشرة لغاية السادسة المطلوب في الموظف خدمة وظيفية أمدها أربع سنوات لغرض الترفيع مع الشروط الأخرى المقررة للترفيع، وخمس سنوات من الدرجة الخامسة إلى الدرجة الأولى.

أما الجهات التي تأخذ بنظام العلاوة كل سنتين، فتخفض علاوتين من راتب الموظف ويعاد أيضاً إلى الأجر الذي يتقاضاه قبل فرض عقوبة تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة، وتخفيض ثلاث علاوات من راتب الموظف بالنسبة للخاضعين لقوانين وتعليمات تأخذ بنظام الزيادة السنوية^(٢).

بذلك نجد إن عقوبة تنزيل الدرجة تطال الراتب والدرجة معاً من خلال إعادة راتب الموظف بعد ثلاث سنوات في الدرجة المنزل إليها مما يجعلها مصحوبة بعقوبة تبعية تتمثل باستبعاده مؤقتاً في الترفيع أو الزيادة المدة المتبقية من المدى الزمني للترفيع في الدرجة المنزل منها. فهي تحرمه خلال مدة الثلاث سنوات من قسط كبير من راتبه كفارق العلاوات المستحقة لكل من الدرجتين إضافة إلى تأخير الزيادة أو الترفيع الذي عادة ما يكون مصحوباً بزيادة الراتب، أي بالإضافة إلى تردي راتبه خلال مدة التنزيل، فإنها تؤدي إلى تجميد وضعه المالي بعد قضائه ثلاث سنوات وإعادته إلى راتبه المنزل منه.

هذا ومن المحال معاقبة الموظف الذي يشغل الدرجة العاشرة بعقوبة تنزيل الدرجة لعدم وجود درجة أدنى منها في الجدول المرافق لقانون رواتب موظفي الدولة حيث إن الجدول الملحق بالقانون المذكور قد تضمن الدرجات الوظيفية ورواتبها ومقدار العلاوة السنوية وعدد سنوات الترفيع^(٣). وتنزيل الدرجة يكون بتنزيل أجر الموظف المعاقب إلى الدرجة التي أدنى من درجته مباشرة فإذا كان يشغل الدرجة السادسة ينزل راتبه إلى الحد الأدنى للدرجة السابعة ويبقى محتفظاً بالمدة التي قضاه في درجته السابقة، أي السادسة، باعتبارها حقاً مكتسباً.

(١) قانون رواتب موظفي الدولة و القطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ وتعديله، لمزيد من الاطلاع زيارة الموقع الآتي: https://cm.qu.edu.iq/?page_id=17293 تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٦/١٥.

(٢) عصام عبد الوهاب البرزنجي، محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، المبادئ العامة في القانون الإداري، بغداد، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٣، ص ٨٧.

(٣) غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، ٢٠٠٣، بغداد، ص ١٥٤.

وحيث إن عقوبة تنزيل الدرجة هي عقوبة مؤقتة تنتهي آثارها بانتهاء مدتها المقررة وفقاً للقانون، فيكون لها تأثير مالي مباشر على راتب الموظف وليس على وظيفته^(١)، لذلك يقتضي تعديل أحكام فرض عقوبة تنزيل الدرجة بما ينسجم مع قانون الرواتب الذي تنطبق أحكامه على جميع موظفي الدولة والقطاع العام، والذي اعتمد مبدأ ربط الراتب بالوظيفة وجعلهما في مستوى واحد بحيث لا يجوز أن يكون الراتب في درجة والوظيفة في درجة أخرى، وبنتيجة ذلك أصبحت آثار هذه العقوبة غير منطقية لأنه سيتم تنزيل راتبه مع وظيفته معاً، ونرى أن يتم تعديل تسمية العقوبة بأن يطلق عليها تنزيل الراتب.

الفرع الثاني

العقوبات المالية غير المباشرة

إن تأثير عقوبات لفت النظر والإنذار والتوبيخ على الراتب يظهر من خلال تأثيرها على العلاوة أو الترفيع ولا بد لنا من تحديد مفهومها من خلال ما يأتي:

أولاً-تعريف العلاوة والترفيع

للترفيع أثر مالي فهو نقل الموظف من درجة إلى درجة أعلى منها ويترتب على ذلك زيادة في راتبه، وقد عرفته المادة (٦/أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) بأنه انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي^(٢).

أما العلاوة فهي زيادة سنوية تطرأ على الراتب الأساسي بفئات متعددة حسب الدرجة المالية، فالعلاوة بموجب الوظيفة التي يشغلها الموظف تدفع له بصفة دورية في فترة زمنية حددها القانون، وذلك لورود نصها في القانون والنص عليها صراحة، فيستحقها الموظف كاستحقاقه للراتب ولا يجوز اصدار أي قرار أو توجيه بحرمان الموظف منها الا لسبب تأديبي، فهي وسيلة لزيادة الراتب وتعد تشجيعاً للموظف ومساعدة له على مواجهة تكاليف المعيشة إذا كان مبلغها يكفي لسد حاجة من حاجات الانسان الضرورية.

وللعلاوة الدورية أثر كبير في عملية تحديد الراتب فهي تمنح من أجل زيادة راتب الموظف الأساسي الشهري وهذا هو أهم أثر يترتب على منح العلاوة الدورية لان ذلك يتبع بالتأكيد حصول الموظف

(١)القرار رقم ٣٦ الصادر عن مجلس الدولة العراقي في تاريخ ٢٧/٥/٢٠٠٩، منشور في مجموعة قرارات مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩ ص ١١٨.

(٢)ينظر في تفصيل ذلك: المادة ٦/أولاً من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ (المعدل).

على زيادات أخرى في تعويضاته المرتبطة بالراتب وتحافظ على قيمة الراتب الشهري^(١)، فيستهدف المشرع من العلاوة الارتفاع بالراتب الأساسي إلى الحد الأقصى للبقاء في الدرجة وليلصل إلى نهاية مربوطة ويكون الموظف مؤهلاً للحصول على درجة وظيفية جديدة.

ثانياً - أثر تأخير العلاوة أو الترفيع

لا تؤثر العقوبة تأثيراً مباشراً على راتب الموظف العام، انما تمس راتبه بطريق غير مباشر من خلال تأخير زيادته السنوية أو ترفيعه الذي يسعى فيها بخدمته للحصول عليهما^(٢).

فتأخير منح العلاوة أو الترفيع هو نتيجة لفرض عقوبة، فاذا فرضت عقوبة على الموظف فان التأخير يكون كأثر لتلك العقوبة رغم كون الأخيرة بسيطة قياساً لبقية العقوبات الانضباطية التي يترتب عليها انتهاء الرابطة الوظيفية.

ويكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق عند إكمال الموظف المدة المحددة للترفيع وتوافر شروط الترفيع الأخرى ولم يكن للموظف دور في تأخيرها، والدور الذي يقوم به الموظف ليؤخر ترفيعه هو إخلاله مهام وظيفته مما يستتبعه فرض عقوبة انضباطية بحقه، وهو ما أشار إليه قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (١٢١٦) لسنة ١٩٧٨^(٣).

فهذه العقوبات ذات أثر مالي ولو غير مباشر، إذ مما شك فيه هو أن العلاوة أو الزيادة أو الترفيع تعد، باستحقاقها، جزءاً لا يتجزأ من راتب الموظف، وبالتالي فإن حرمانه منها أو تأجيلها تؤدي إلى إنقاص الراتب بمقدار العلاوة أو الزيادة كما إنها تؤثر على الراتب بمفهومه الواسع من حيث احتساب المخصصات الإضافية أو الزيادات التي تمنح للموظفين على أساس الراتب مما يجعل نسبتها أقل مما لو كانت العلاوة أو الزيادة داخلة ضمن أساس احتساب الزيادات والمنح الأخرى.

إن جميع العقوبات التي نصت عليها أحكام المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ " ذات تأثير مالي على الموظف " مما يجعلها شديدة الوطأة والبأس عليه، لذلك إن مثل هذه العقوبات وما ترتبه من آثار يجب أن يعهد بها إلى القانون ليحددها ويصفها وينظم أحكامها حتى تتسم قواعده بالعمومية والتجريد ولا تترك للإدارة واعتبارات ذاتية أو للمصالح أو الأهواء الشخصية، ما دام المشرع هو من تولى تحديد المخالفات التأديبية وأركانها.

(١) نصر الدين مصباح الفاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢١٥.

(٢) فرح جهاد عبد السلام، موانع الترقية لموظف الخدمة المدنية، بحث منشور في مجلة مدار الأدب، المجلة الأولى، العدد السادس، ٢٠١٩، ص ٧٩٣.

(٣) القرار رقم ١٢١٦ الصادر مجلس قيادة الثورة المنحل لسنة ١٩٧٨، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد : ٢٦٧٥ تاريخ ١٩٧٨/٠٢/١٠.

المطلب الثاني

العقوبات ذات الأثر في إنهاء الوظيفة

يعد الفصل من العقوبات التأديبية القاسية التي يتم توقيعها على الموظف وتؤدي به إلى قطع الرابطة التي تربطه بالجهة الإدارية التي يتبعها، وقد عرفها المشرع العراقي في أحكام المادة (٨) /سابعاً من قانون الانضباط بأنه تنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة، كما عرفها القضاء بأنه عقوبة مؤقتة يعاد المفصول بعد انقضائها أو انتهاء مدة محكوميته إلى الوظيفة^(١)، بالإضافة لعقوبة الفصل من الوظيفة هناك عقوبة العزل من الوظيفة والتي تعد بدورها من أقسى العقوبات التي يمكن أن تفرض على الموظف المرتكب للمخالفة الوظيفية^(٢)، وسندرس تلك العقوبتين في فرعين وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: عقوبة الفصل من الوظيفة

الفرع الثاني: عقوبة العزل

الفرع الأول

عقوبة الفصل من الوظيفة

اعتبر المشرع العراقي عقوبة الفصل من العقوبات القاسية والخطيرة التي توقع على الموظف العام حيث ان مدة الفصل محددة بموجب أحكامه، حيث " حددت المادة (٨) سابعاً من قانون الانضباط على هذه المدة وعلى الحالات التي يفصل فيها الموظف وهي:

أ: مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنين من عقوبات التوبيخ إنقاص الراتب تنزيل الدرجة أو واحدة منها لمرتين وأرتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بواحدة منها^(٣).

ب: مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه، وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد."

وهذا النص يسمح لنا باستنباط مجموعة من الحقائق، أولها يظهر في الحالة الأولى التي تشير أنه ليس للإدارة فرض عقوبة الفصل مباشرة، بل ان الفعل الذي يستوجب فرضه يجب أن يكون جسيماً من خلال كون الموظف كان معاقباً بعقوبات التوبيخ وإنقاص الراتب وتنزيل الدرجة. وثانيها أن

(١)القرار رقم ٦٣٩ / انضباط تمييز الصادر في تاريخ ٢٦/٥/٢٠١٣، منشور في مجموعة قرارات المجلس لعام ٢٠١٣، ص ٢٨٨.

(٢) عامر ابراهيم احمد، العقوبات التأديبية في العراق دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ص ٥١.

درجة خطورة هذه العقوبة وشدة آثارها لا تقف عند الموظف نفسه، بل تمتد إلى أفراد عائلته، لأن الموظف يحرم من راتبه وسائر حقوقه الوظيفية خلال مدة الفصل لانقطاع صلاته الوظيفية.^(١) في المقابل، إن عقوبة الفصل هي عقوبة مؤقتة محددة بمدة تتراوح بين سنة إلى ثلاث سنوات ويجب أن تكون العقوبة مسببة بحيث يتضمن قرار فرض العقوبة الأسباب التي استوجبت ذلك. وبالتالي نجد أن المشرع قد أحاط فصل الموظف في هذه الحالات بشروط يتحقق معها عنصر الضمان الواجب توافره للموظف العام المفصول من الخدمة، أما الحالة الثانية التي تتعلق بحبس الموظف أو سجنه فيفترض بذلك توقيف الموظف من جهة قضائية مختصة، وتتولى الإدارة سحب يده خلال فترة التوقيف. وفي هذه الحالة لا يدفع له شيء من رواتبه الموقوفة عملاً بأحكام المادة (١٩) أولاً^(٢)، فلا يستحق للموظف المحكوم رواتبه عن مدة بقائه في السجن، لأن انصاف الرواتب لا تصرف للموظف في حالة إدانته والحكم عليه، وذلك انسجاماً مع أحكام الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٩) من قانون الانضباط التي نصت "إذا أسفرت اجرائات التحقيق أو المحاكمة عن براءة الموظف أو الافراج أو معاقبته بغير الجزاءات المشار إليها في الفقرة (ثانياً) من نفس المادة فتدفع له الانصاف التي أوقفت من راتبه"، مما يقتضي ألا يدفع للموظف المسحوب اليد انصاف رواتبه الموقوفة في حالة إدانته والحكم عليه، بشرط أن يكون قرار الفصل قد استند على تحقيقات أصولية، وقد قضى مجلس الانضباط العام باستحقاق الموظف المفصول لهذه الانصاف من الرواتب لكون الفصل قد وقع بلا تحقيقات أصولية^(٣).

أما أنصاف الرواتب التي تسلمها قبل صدور قرار فصله فلا تسترد منه أي خلال فترة سحب اليد لأن مصيره لم يتقرر بعد وليس من المنصف استرداد ما تسلمه، كما أن فصل الموظف يكون بصدور حكم من المحكمة بالحبس أو السجن عن الجرائم غير المخلة بالشرف وابتداء نتكلم عن الحبس فالنص جاء مطلقاً لم يحدد نوع الحبس لأنه بموجب قانون العقوبات هناك نوعين من الحبس الشديد والبسيط، الشديد هو الذي تتراوح مدته بين ثلاثة أشهر ولا يزيد على خمس سنوات"، أما البسيط هو الذي لا تقل مدته عن أربع وعشرين ساعة ولا يزيد على سنة واحدة، والحبس الشديد يعرف بالجنحة، وأما

(١) نجيب خلف احمد، محمد علي جواد، القضاء الاداري، الطبعة الرابعة، مكتبة باتكار، السليمانية، العراق، ٢٠١٤، ص ١٢٦.

(٢) ينظر في تفصيل ذلك: المادة ٩ أولاً: تسري مدد التأخير في الترفيع او الزيادة التي تترتب على العقوبات الوارد ذكرها في المادة ٨ من هذا القانون اعتباراً من تاريخ استحقاق الموظف الترفيع او الزيادة.

(٣) القرار رقم ٦٥/١٦ الصادر عن مجلس الانضباط العام في ١٩٦٥/٢/١٣، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني ص ٢١١ والقرار رقم ١٩٦٦/١٢٧ في ١٩٦٦/٤/١٦ منشور في مجلة التدوين القانوني ١٩٧٣، ص ١٠٠.

الحبس البسيط الذي يتراوح بين اربع وعشرين ساعة إلى ثلاثة أشهر فيعرف بالمخالفة ويعاقب بموجبهما بالحبس أو الغرامة وفق ما هو مقرر قانوناً^(١).

أما في حالة الحكم على الموظف بالغرامة فقد سار قضاء محكمة قضاء الموظفين على انه يستحق الموظف المسحوب اليد بعد فك يده انصاف الرواتب التي اوقفت من قبل الادارة إذا انتهت القضية التي سحبت يده من أجلها بالحكم بالغرامة ودفع مبلغها ، وهذا يعني ان الإدارة لم تصدر قرار بفصله انما فقط تولت سحب يده، اما عند الحكم بإيقاف التنفيذ قرر مجلس الدولة بعاد الموظف الذي حكم بعقوبة الحبس مع وقف التنفيذ إلى وظيفته السابقة بعد صدور قرار الحكم ولا يتم صرف رواتبه الموقوفة بسبب سحب اليد من الوظيفة إلا بعد انقضاء مدة التجربة التي نص عليها القرار القضائي واعتبار الحكم كان لم يكن^(٢).

أما إذا تم نقض الحكم وتم الافراج عن الموظف فيستحق رواتبه التي اوقفت وقضى مجلس الدولة يتقاضى الموظف رواتب الفترة التي حكم عنها بعقوبة سالبة للحرية وتم نقض الحكم والافراج عنه وإخلاء سبيله من السجن بقرار من محكمة التمييز."

أما عن إعادة الموظف المفصول إلى الخدمة، فإن التشريع العراقي عد عقوبة الفصل عقوبة مؤقتة ومحددة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وذلك بسبب وجود النص القانوني الذي ألزم جهة الإدارة بإعادته إلى الوظيفة بعد انقضاء مدة الفصل أو خروجه من السجن.

وبهذا الاتجاه جاء قرار من مجلس قيادة الثورة المنحل ذي العدد (٩٩٧) لسنة ١٩٧٨ الذي اعتبر عقوبة الفصل ذات طبيعة مؤقتة، والذي عد المحكوم عليه من العاملين في دوائر الدولة مفصولاً من الخدمة خلال مدة بقاءه في السجن، ويعاد إلى الخدمة بعد خروجه من السجن، ولا يمنع من اشغال الخدمات العامة بصورة نهائية. وإذا وجد ما يمنع من إعادته إلى الوظيفة التي فصل منها، فيعاد الى عمل آخر في الدولة أو القطاع العام، وهو ما أكدته القضاء ايضاً، إذ أقرت الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية (المحكمة الإدارية العليا حالياً) يكون الموظف مفصولاً بقدر مدة السجن وينبغي إعادته إلى الوظيفة بعد خروجه من الحبس استناداً للقرار ٩٩٧ لسنة ١٩٧٨^(٣)، فقد جاء بقرار مجلس الدولة إن إعادة الموظف المفصول إلى الخدمة لصدور حكم عليه بعقوبة سالبة للحرية يتطلب إصدار

(١) عرفت المادة ٢٦ من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل بالجنة بأنها الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبتين ١. الحبس الشديد أو البسيط أكثر من ثلاثة أشهر الى خمس سنوات ٢. الغرامة ، وعرفت المادة ٢٧ المخالفة بأنها الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبتين التاليتين ١. الحبس البسيط لمدة أربع وعشرين ساعة إلى ثلاثة أشهر، ٢. الغرامة التي لا يزيد مقدارها على ثلاثين يوماً".

(٢) القرار رقم ٧٥ الصادر عن مجلس الانضباط العام لسنة ١٩٨٠، مجلة العدالة / العدد الأول السنة السادسة، ١٩٨٠، ص ٢٣٤.

(٣) ألغي بموجب هذا القرار قانون رد الاعتبار رقم ٣ لسنة ١٩٦٧.

أمر إداري بإعادته إلى الخدمة مجدداً عند توافر الشروط القانونية للتعيين^(١)، ويعاد المفصول إلى دائرته بعد انقضاء مدة فصله.

الفرع الثاني

عقوبة العزل من الوظيفة

تترتب هذه العقوبة على قمة سلم العقوبات التأديبية، وتعتبر هي العقوبة الأقصى بين تلك العقوبات، إذ يترتب عليها عزل الموظف من وظيفته، وإنهاء الرابطة التي تربطه بالدولة وحرمانه من كافة حقوقه المالية، فهي بمثابة (إعدام وظيفي) حيث لا يقتصر الأمر على قطع صلة الموظف بوظيفته وحسب، وإنما يفقد كذلك الاستفادة من جميع مستحقاته المالية.

وتقوم عقوبة العزل، بوصفها عقوبة تأديبية أصلية، على نظرية حرمان الموظف العام حرماناً بشكل دائم من تولي الوظائف الحكومية فلا يستطيع بعدها تقلد أية وظيفة في أي شكل كان في الدولة، فهي عقوبة تفصم علاقة الموظف بالإدارة، ونتيجة لخطورة هذه العقوبة الزم المشرع فرضها من الوزير المختص حصراً، وذلك عبر النص صراحة على كون فرض عقوبة عزل الموظف من الوظيفة من الصلاحيات الخاصة للوزير لا يجوز أن تخول إلى موظف آخر، وعليه، تقوم عقوبة العزل في الحالات الآتية:

أ - إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة.

ب- إذا حكم عليه بجناية ناشئة عن وظيفة أو ارتكبها بصفة رسمية.

ج - إذا تمت معاقبته بعقوبة الفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى."

وتعد عقوبة العزل من العقوبات الشديدة لما يترتب عليها من آثار مادية ومعنوية على الموظف العام وعائلته لأنها تخرجه من وظيفته نهائياً، فهي تحرم الموظف من راتبه وسائر حقوقه الأخرى. أما بشأن حقوقه التقاعدية نجد أن القانون يكفل هذه الحقوق لكونها لا تمس شخص الموظف فحسب بل تمتد آثارها إلى أفراد عائلته فإنه لا يحرم منها إذا توافرت فيه الشروط المنصوص عليها في المادة (١٣) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ (المعدل).^(٢)

وفي هذا المجال يثار تساؤل عن مدى استحقاق الموظف المعزول لرواتبه خلال مدة العزل إذا ما ألغيت العقوبة من القضاء.

(١) القرار رقم ٤٠ الصادر عن مجلس الدولة العراقي سنة ٢٠٠٧ منشور في مجموعة قرارات المجلس لعام ٢٠٠٧، ص ١٣٧.

(٢) ينظر في تفصيل ذلك: المادة ١٣ من قانون التقاعد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ (المعدل): "لا يمنع عزل الموظف أو فصله أو تركه الخدمة أو استقالته من استحقاقه الحقوق التقاعدية، ولا يصرف الراتب التقاعدي إلا إذا كان قد أكمل خمسين سنة من عمره ولديه خدمة تقاعدية لا تقل عن ٢٠ عشرين سنة وفي كل الأحوال لا يصرف الراتب التقاعدي عن الفترة السابقة لتاريخ اكتماله السن المذكور.

وللاجابة عن هذا التساؤل، نركن إلى نص الفقرة (أولاً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة التي قضت بأن تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في اعتراضات الموظف على العقوبات الانضباطية وللمحكمة أن تقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها وفقاً لأحكام القانون^(١).

ومن الثابت اجتهاداً أن إلغاء القرار الإداري بواسطة القضاء يسري بأثر رجعي، فبالتالي يلغى قرار العزل وتلزم الإدارة بقبول مباشرة الموظف بالوظيفة، أما عن استحقاقه لرواتبه فبرأينا أنه لا يستحقها لأنه الخدمة الوظيفية هي عبارة عن خدمة فعلية يؤديها الشخص بنفسه وطالما لم يؤدي أي خدمة فلا يستحق الراتب عنها^(٢).

واخيراً نرى إن عقوبة العزل فيها قساوة نظراً لآثارها ومفاعيلها المادية، ليست الحالية فقط، بل المستقبلية أيضاً، وليس على الموظف نفسه بل على من هم على نفقته أيضاً، فهي تطل بانعكاساتها المالية جميع من هم في عهدة الموظف من أفراد أسرته.

المبحث الثاني

أثر العقوبات الانضباطية في الانظمة المقارنة

بعد أن بينا أثر العقوبات الانضباطية على الحقوق المالية والحياة الوظيفية في التشريع العراقي سنحاول من خلال هذا المبحث بيان أثر العقوبات ذات الأثر المالي وذات الأثر في إنهاء الوظيفة في كل من لبنان وفرنسا وذلك من خلال مطلبين، كالآتي:

المطلب الأول - الأثر المالي للعقوبات الانضباطية

المطلب الثاني - العقوبات ذات الأثر في إنهاء الوظيفة

المطلب الأول

الأثر المالي للعقوبات الانضباطية

فرضت قوانين عدة، منها القانونين الفرنسي واللبناني، أنواعاً من العقوبات الانضباطية على موظفيها جراء المخالفات التي يرتكبها وإخلاله بواجبات الوظيفة، وأن هذه العقوبات تستهدف تقويم أداء الموظف وضمان أدائه لمهامه وتحقيق أهداف الإدارة في خدمة المصلحة العامة، لذا تتنوع العقوبات تبعاً لنوع المخالفة التي ترتكب، وترتب هذه العقوبات آثار خطيرة على الموظف تشمل حرمان الموظف للعديد من الميزات الوظيفية، وهذا ما سنتولى دراسته في فرعين وفق الآتي:

(١) ينظر في تفصيل ذلك: المادة ١٥ من قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي لسنة ١٩٩١.

(٢) مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٢١.

الفرع الأول: العقوبات المالية غير المباشرة

الفرع الثاني: العقوبات المالية المباشرة

الفرع الأول

العقوبات المالية غير المباشرة

حدد المشرع الفرنسي في القانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤ ، هذا النوع من العقوبات، بعقوبة الشطب من قائمة الترقيات^(١)، وهي تعني شطب اسم الموظف المعاقب بها من الجدول الخاص بالترقيات^(٢)؛ وبالتالي، حرمانه من الترقية، وتُحدد مدة هذا الحرمان بالنسبة إلى السنة التي يكون فيها الجدول نافذ المفعول، كما يمكن إيقاع هذه العقوبة، كعقوبة تكميلية أيضاً، مع عقوبات أخرى.

ويقابل هذه العقوبة في التشريع اللبناني، عقوبتان هما عقوبة ضمن عقوبات الدرجة الأولى، هي عقوبة تأخير التدرج مدة ستة أشهر على الأكثر، وعقوبة واحدة من عقوبات الدرجة الثانية، وهي عقوبة تأخير التدرج مدة ثلاثين شهراً على الأكثر.

أما بالنسبة لعقوبتي تأخير التدرج مدة ستة أشهر على الأكثر، وعقوبة تأخير التدرج مدة ثلاثين شهراً على الأكثر في التشريع اللبناني، فهما عقوبتان من درجتين مختلفتين، فالأولى من عقوبات الدرجة الأولى، والثانية ضمن عقوبات الدرجة الثانية. لقد أعطى المشرع صلاحية فرض العقوبة الأولى إلى أعلى سلطة إدارية (الوزير)، بناء على مقترح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي، ولا تفرض هذه العقوبة إلا بعد توجيه عقوبة التأنيب مرتين متتاليتين خلال السنة إلى الموظف المخطئ، كما يحق لهيئة التفتيش المركزي فرضها على الموظف المذنب وتحتسب فترة السنة ابتداء من تاريخ أول قرار بتوجيه التأنيب إلى الموظف، ويقتضي أن يكون التأنيب الثاني قبل مرور سنة على ذلك التاريخ^(٣).

أما العقوبة الثانية فقد جعلها المشرع بيد الهيئة العليا للتأديب، وهيئة التفتيش المركزي فقط، لما لها من آثار شديدة الوطأة على الموظف وأفراد عائلته الذين يمتد لهم الأثر، ويفهم من تأخير تدرج الموظف ثلاثين شهراً على الأكثر، أن المشرع ساوى بينها وبين مدة استحقاق درجة للموظف، الأمر الذي يفهم منه أنه كان يقصد من هذه العقوبة إنزال درجة واحدة، وعلى الرغم من أن قانون الموازنة لسنة ١٩٦٤ وفي المادة (١٤) قد خفض مدة التدرج من ثلاثين إلى أربعة وعشرين شهراً، إلا أن المشرع لم يخفض العقوبة إلى تلك المدة.

(١) ينظر في تفصيل ذلك: المادة ٦٦ من القانون الفرنسي، رقم ١٦ لسنة ١٩٨٤.

(٢) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصة وتطبيقاً، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٧٥.

وهاتان العقوبتان لهما مفاعيل مادية متمادية، لا تقتصر على الراتب وحسب، وإنما تطال أيضاً، تحديد مقدار المعاش التقاعدي، أو تحديد مقدار تعويض الصرف، بحسب ما إذا كان الموظف قد اختار بين هذا أو ذلك عند نهاية الخدمة؛ إذ إن مقدار المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف يستند إلى الراتب الأخير الذي يتقاضاه الموظف، فإذا ما عوقب الموظف بعقوبة تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر، فعليه الانتظار مدة سنتين ونصف كحد أقصى لاستحقاق الدرجة، ما يترتب عنه حرمان الموظف من مبلغ كان سيضاف إلى راتبه، وسيصاحبه هذا الحرمان طوال خدمته، كما أن ذلك سيؤثر من جهة أخرى على حقوق الموظف الوظيفية من الترقية والترفع الذين ينالهما الموظف على أساس الأقدمية^(١).

الفرع الثاني

العقوبات المالية المباشرة

حدد المشرع الفرنسي العقوبات المالية المباشرة في القانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤، بعقوبة خفض الدرجة، وعقوبة النقل الحتمي من الوظيفة، اللتين أوردتهما من ضمن الفئة الثانية من العقوبات التأديبية، وعقوبة خفض الرتبة التي أوردتها ضمن عقوبات الفئة الثالثة، ويقصد بعقوبة خفض أو تنزيل الدرجة، تنزيل درجة الموظف إلى أدنى من الدرجة التي كان يشغلها وقت توقيع العقوبة عليه، مع الاحتفاظ بأقدميته التي حصل عليها في الفئة الوظيفية قبل توقيع العقوبة عليه، أي أن ينقل من نطاق الفئة التي كان يشغلها، إلى الفئة الوظيفية الأدنى منها مباشرة، وبالأقدمية نفسها التي كان يحتلها في الفئة السابقة قبل التنزيل^(٢).

أما بالنسبة لعقوبة النقل الحتمي من الوظيفة، فقد يكون نقلاً مكانياً، أي أن ينقل الموظف من مكان عمله إلى مكان آخر، ما يترتب عليه تغيير في مهام عمله والإقامة، وقد يكون النقل بشكل نوعي، أي إن نقل الموظف من وظيفته إلى أخرى، بما يؤدي ذلك من تعديل في تخصص وظيفته، وقد يكون ذلك النقل في بعض الأحيان تغييراً كاملاً للوظيفة ذاتها.

ويقابل هذه العقوبات في التشريع اللبناني، بموجب نظام الموظفين النافذ الصادر وفق المرسوم رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل، مجموعة من العقوبات أولها عقوبة الحسم من الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، التي توقع من قبل الوزير، بناء على مقترح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي، وهذه العقوبة تصيب الموظف في دخله الأساسي، وليس في دخله الإجمالي، أي أن الحسم

(١) غسان علوان خضير، مفهوم العقوبة التأديبية دراسة مقارنة، الجامعة الإسلامية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٠.

(٢) ينظر في تفصيل ذلك: الفقرتان ٤، ٣ من عقوبات الدرجة الثانية من المادة ٥٥ من نظام الموظفين العموميين اللبناني، المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل.

يكون فيها على أساس الراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظف المعاقب شهرياً، واعتباراً من تاريخ فرض العقوبة على ألا يتضمن من حساب الراتب، التعويضات والمخصصات الملحقه به. وكذلك من بين هذه العقوبات عقوبة إنزال درجة واحدة أو أكثر داخل الرتبة نفسها، وعقوبة إنزال الرتبة تؤدي عقوبة إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها إلى تخفيض راتب الموظف المعاقب بما يعادل قيمة درجة أو أكثر من سلسلة الرواتب التي يخضع لها، على اعتبار أن " لكل درجة راتب يحدد بالقانون^(١)، وعقوبة إنزال الدرجات لا تؤثر على أقدمية الموظف في حساب سنوات الخدمة، ولا على الرتبة، لأن المشرع رخص إنزال الدرجات ضمن الرتبة نفسها، ما يعني أن هذه عقوبة ذات طابع مالي فقط فأتار هذه العقوبة تقال من الحقوق المالية دون سواها.

أما عقوبة إنزال الرتبة، فيذهب جانب من الفقه^(٢) الإداري اللبناني إلى القول بأنها لا تطبق إلا بحق موظفي الرتبة الأولى من الفئة الرابعة من موظفي الملاك الإداري العام، "لأنها الفئة الوحيدة التي تتكون من رتبتين، أما باقي الفئات فإنها تتكون من رتبة واحدة."

المطلب الثاني

أثر العقوبات الانضباطية في مجال إنهاء الوظيفة

يقصد بهذا النوع من العقوبات التأديبية العقوبات المؤدية إلى قطع الرابطة الوظيفية بصفة مؤقتة أو نهائية، وتتسم هذه العقوبات بالشدة، نظراً لجسامه المخالفة المرتكبة من قبل الموظف المخطئ. وقد حددها المشرع الفرنسي في قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤، بعقوبة "التوقيف المؤقت من العمل مدة لا تقل عن خمسة عشر يوم على الأكثر، وعقوبة الوقف المؤقت عن العمل لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر، ولا تزيد عن سنتين، وتكون من دون راتب، وعقوبة الإحالة إلى المعاش وعقوبة العزل".^(٣)

الفرع الأول

انتهاء خدمة الموظف

ويقصد بعقوبة التوقيف عن العمل إستبعاد الموظف عن وظيفته، وهذا النوع من العقوبات يحرم الموظف من الراتب كلياً لحين انتهاء مدة العقوبة المفروضة عليه، وتجري إعادة الموظف إلى وظيفته بعد انقضاء المدة المحددة بقرار العقوبة، ويرى رأي من الفقه الإداري الفرنسي ضرورة التمييز بين الوقف الإداري والوقف التأديبي ففي حال ارتكاب الموظف خطأ جسيماً، يجوز إيقاف

(١) ينظر في تفصيل ذلك: الفقرتان ٣،٤ من عقوبات الدرجة الثانية من المادة ٥٥ من نظام الموظفين العموميين اللبناني، المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٢) لفقرة ١ من المادة ١٦ من نظام الموظفين العموميين اللبناني، المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٣) الفئات الثانية، والثالثة والرابعة من المادة ٦٦ من القانون الفرنسي، رقم ١٦ لسنة ١٩٨٤.

الموظف فوراً، انتظاراً لانتهاء التحقيق التأديبي، وهنا لا يتعلق الأمر بجزاء تأديبي، وإنما بإجراء إداري، يهدف إلى تجنب النتائج غير المرضية لبقاء الموظف الذي تحوم حوله الشبهات. هذا، ويجب أن ينص في قرار الإيقاف الإداري على أن يحتفظ الموظف خلال فترة إيقافه بحقه في الراتب، وأن يحسم وضع الموظف الموقوف خلال فترة أربعة أشهر، ابتداء من تاريخ الإيقاف، وإلا فإنه يحصل على مرتبه بالكامل، إلا إذا كان يحاكم جزائياً، وهذا ما أكدته القضاء الإداري الفرنسي في العديد من أحكامه^(١).

بالنسبة للإحالة إلى المعاش، فهذا الاجراء يمكن أن يكون وسيلة طبيعية من وسائل إنهاء الخدمة، سواء أكانت بناء على رغبة الموظف بذلك، أم بإرادة الإدارة، لبلوغ الموظف السن القانوني اللازم للإحالة على المعاش، كما يمكن أن يتخذ إجراء الإحالة إلى المعاش، صفة العقوبة التأديبية، إذا ما نص عليها في لائحة العقوبات، وقامت السلطة التأديبية بإيقاعها على الموظف المخطئ، ولا توقع هذه العقوبة إلا بعد استيفاء الموظف شروط استحقاق المعاش، أي شروط مدة الخدمة، ولكن ليس بالضرورة إكمال السن القانوني للإحالة على المعاش^(٢).

الفرع الثاني

العزل من الوظيفة

بخصوص عقوبة العزل من الوظيفة، والتي تعني الإخراج النهائي من الخدمة، فهي من أشد أنواع العقوبات التأديبية التي يمكن للسلطة المختصة بالتأديب إيقاعها على الموظف المخطئ، في حال ارتكبه مخالفة جسيمة؛ حيث تؤدي إلى حرمانه من وظيفته بصورة نهائية، مع ما في ذلك من أثر كبير وأضرار مادية ومعنوية على الموظف وأسرته.

وقد أحاط المشرع الفرنسي هذه العقوبة بنوع من الضمانات، نظراً لجسامتها، كالإطلاع على الملف من قبل الموظف المخطئ، واستشارة مجلس التأديب، وإجراءات أخرى يجب استيفؤها قبل الإيقاع بالعقوبة. هذا، ويجب أن يكون قرار العزل مسبباً من قبل الإدارة والمجلس التأديبي، وإذا لم توجد أسباب تأديبية للعزل، يكون القرار مشوب بعيب التعسف باستخدام السلطة. بالإضافة إلى أنه قد تشدد عقوبة العزل، وتصل إلى الحرمان من الراتب التقاعدي، في حال ارتكاب جريمة اختلاس المال العام.

^(١) موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الأول، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، ٢٠٠٤، ص ٢٧.

^(٢) عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية- دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ٥١.

أما في التشريع اللبناني، فيقابل هذه العقوبات، عقوبة التوقيف من العمل بدون راتب مدة لا تتجاوز ست أشهر، وعقوبة إنهاء الخدمة، وعقوبة العزل^(١)، وكل هذه العقوبات التأديبية هي من عقوبات الدرجة الثانية التي حددها المشرع في قائمة العقوبات^(٢)، ويقصد بعقوبة التوقيف من العمل من دون راتب مدة لا تتجاوز ست أشهر، إيقاف الموظف المخطئ من العمل من دون راتب مدة لا تزيد عن ست أشهر، كعقوبة أصلية، وتصدر هذه العقوبة من السلطة المختصة بالتأديب الهيئة العليا للتأديب بصفتها المرجع الصالح لإنزال مثل هذه العقوبات، كما سيتبين لنا لاحقاً. وهذه العقوبة تختلف عن التوقيف عن العمل بنصف راتب الذي تتخذه الإدارة كإجراء احترازي من أجل المحافظة على سير العمل.

أما عقوبة إنهاء الخدمة، فيقصد بها قطع صلة الموظف بالوظيفية العامة، وتصفيه حقوقه المستحقة بتاريخ صدور قرار الحكم بالعقوبة، وله أن يستعيد المحسومات التقاعدية المقطوعة من راتبه، إذا لم تكن سنوات خدمته قد بلغت ما يخوله من الاستفادة من تعويض الصرف أو معاش التقاعد، بحسب ما يختار هو بين هذا أو ذاك، وقد نص القانون اللبناني في نظام الموظفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ ، على أنه: "لا يجوز إعادة الموظف إلى الخدمة ولو بصورة مؤقتة، إذا كان قد صرف من الخدمة أو أحيل على التقاعد بحكم من المجلس التأديبي، أو لبلوغه السن القانونية^(٣)."

أما عقوبة العزل، فهي تعد من أشد أنواع العقوبات من حيث جسامتها، والآثار المترتبة عليها، كما بينا ذلك سابقاً، إلا أنه يضاف عليها في التشريع اللبناني، أن يحرم الموظف من المستحقات المالية كافة، أي من تعويض صرف أو معاش تقاعدي. وكذلك يحرم من إرجاع المحسومات التقاعدية إذا ما نص قرار العزل على ذلك صراحة^(٣).

(١) ينظر في تفصيل ذلك: الفقرات ٢٥، ٦ من عقوبات الدرجة الثانية من المادة ٥٥ من نظام الموظفين العموميين اللبناني، رقم ١١٢، لسنة ١٩٥٩ .

(٢) ينظر في تفصيل ذلك: الفقرة ٤ من المادة ٦٦ من نظام الموظفين العموميين اللبناني، رقم ١١٢، لسنة ١٩٥٩ المعدل.

(٣) علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان - واجبات وحقوق، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ١٩٩٩، ص ٨٦٠ .

الخاتمة

يعد التأديب من اهم الوسائل لنجاح أي عمل اداري منظم، ذلك أن الإنسان قد فطر على مبدأ الثواب والعقاب. كما أن النظام التأديبي لأي مجتمع منظم يقوم على فكرة الردع للخارجين على نظم الجماعة والتأديب من ضمن وسائل الإدارة الفعالة، وبعد الرئيس الإداري الناجح هو الذي يستخدم السلطة التأديبية بما يحقق أهدافها في تقويم سلوك الموظف.

كما يلعب التأديب دوراً فعالاً في مجال الوظيفة العامة ضمن مراحل تطور العلاقة بين الإدارة والموظف. فعندما كانت الوظيفة العامة تقوم على الطابع الشخصي بين الموظف والرئيس الإداري، كان التأديب يمثل أحد مظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه دون أية قيود أو ضمانات للموظف. ولقد كان الهدف من وراء التأديب حماية الرئيس الإداري وفرض سيطرته على مرؤوسيه.

انطلاقاً من هذه الحقائق، وبنتيجة الدراسة الراهنة التي أجريناها في هذا المجال، نعرض مجموعة من النتائج والمقترحات، وفقاً لما يلي:

أولاً: الاستنتاجات

١- لم تأتي التشريعات في الدول المقارنة بتقنين منظم للمخالفات التأديبية، يورد من قبل المشرع على سبيل الحصر، بل أسند الأمر في ذلك للإدارة من خلال سلطتها التي منحها المشرع لها في تحديد هذه المخالفات، وهو ما يعد اختلالاً بالواجبات الوظيفية .

٢- تفرض العقوبة الانضباطية من قبل سلطات تأديب مختصة بفرضها، تختلف من دولة لأخرى حسب النظام الوظيفي المتبع في الدولة ذاتها، فبعض الدول تتبنى النظام شبه القضائي مثل لبنان، وبعضها يتبنى النظام الرئاسي مثل العراق.

٣- حرية الإدارة في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية، ويقوم المشرع بمنح سلطة تقديرية للإدارة تمارسها داخل النظام الوظيفي، من أجل تغليب الفاعلية في العمل الإداري، والسلطة التقديرية للإدارة في الميدان الوظيفي هي سلطة صحيحة المقصود منها الاختيار بين عدة حلول كلها صحيحة تهدف الى تحقيق الصالح العام.

ثانياً: المقترحات

- ١- ضرورة أن تتقيد السلطة التأديبية بمبدأ العدالة في توقيع الجزاءات التأديبية، وذلك عبر اللجوء الى توقيع الجزاء الانضباطي المعنوي كلما كانت المخالفة التأديبية بسيطة أو ذات ضرر طفيف، وتجنب اللجوء إلى الجزاءات المالية الا في حالة المخالفات الوسطى أو الجسيمة.
- ٢- نقترح على المشرع العراقي بتعديل " احكام المادة (٨) الفقرة (سابعاً - ب) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، التي تحدد نوع الجريمة التي إذا ما حكم على الموظف عنها فصل عن وظيفته كأثر لذلك الحكم، بحيث ترك الأمر على إطلاقه، الأمر الذي يعني أن مجرد الحكم بسجن الموظف أو حبسه سيؤدي إلى فصل الموظف، سواء أكانت الجريمة التي ارتكبها ذلك الموظف جنائية أم جنحة أم مخالفة. إذ يكون من الأجدي بالمشرع العراقي حصر هذا الاثر بالجنائية والجنحة فقط، وإخراج جريمة المخالفة من حكم هذه المادة
- ٣- نقترح على الادارات العامة في الدول محل الدراسة بتنظيم الدورات والندوات واللقاءات العلمية المتعلقة بموضوع العقوبات الانضباطية وسلوك الموظف العام، وذلك بصفة منتظمة، لما يشكل هذا الأمر من أثر في معرفة وثقافة وخبرة من يتولون وظائف التحقيق والتأديب

قائمة المصادر والمراجع

أولاً-الكتب القانونية:

١. عامر ابراهيم احمد العقوبات التأديبيه في العراق (دراسة مقارنة الطبعة الأولى بيروت، مكتبة زين الحقوقية ٢٠٠٩).
٢. عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصة وتطبيقا، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٣. عصام عبد الوهاب البرزنجي، محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، المبادئ العامة في القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، ١٩٩٣.
٤. عصام عبد الوهاب البرزنجي، محمد بدير، مهدي ياسين السلامي، المبادئ العامة في القانون الإداري، بغداد، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٣.
٥. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، ٢٠٠٣، بغداد، ص ١٥٤.
٦. غسان علوان خضير، مفهوم العقوبة التأديبية دراسة مقارنة، الجامعة الإسلامية، بيروت، ٢٠١٧.
٧. كمال فرحان زغير الربيعي، العقوبات الانضباطية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٢٠.
٨. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٢.
٩. مورييس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الأول، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، ٢٠٠٤.
١٠. نجيب خلف احمد، محمد علي جواد، القضاء الاداري، الطبعة الرابعة، مكتبة باتكار، السليمانية، العراق، ٢٠١٤.
١١. نصر الدين مصباح الفاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٢.
١٢. عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية- دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
١٣. علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان - واجبات وحقوق، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ١٩٩٩.

ثانياً- القوانين

١. قانون التقاعد العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.
٢. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل)
٣. القانون الفرنسي، رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤.
٤. قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
٥. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.



٦. نظام الموظفين العموميين اللبناني، المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، لسنة ١٩٥٩ المعدل.

القرارات القضائية:

١. القرار رقم ٦٣٩ / انضباط تمييز الصادر في تاريخ ٢٦/٥/٢٠١٣، منشور في مجموعة قرارات المجلس

لعام ٢٠١٣.

٢. القرار رقم (١٢١٦) الصادر مجلس قيادة الثورة المنحل لسنة ١٩٧٨، منشور في جريدة الوقائع

العراقية بالعدد : ٢٦٧٥ تاريخ ١٠/٢/١٩٧٨.

٣. القرار رقم (٦٥/١٦) الصادر عن مجلس الانضباط العام في ١٣/٢/١٩٦٥.

٤. القرار رقم ٣٦ الصادر عن مجلس الدولة العراقي في تاريخ ٢٧/٥/٢٠٠٩، منشور في مجموعة قرارات

مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩.

٥. القرار رقم ٤٠ الصادر عن مجلس الدولة العراقي سنة ٢٠٠٧ منشور في مجموعة قرارات المجلس

لعام ٢٠٠٧.

٦. القرار رقم ٧٥ الصادر عن مجلس الانضباط العام العراقي لسنة ١٩٨٠.

المجلات والأبحاث

فرح جهاد عبد السلام، موانع الترقية لموظف الخدمة المدنية، بحث منشور في مجلة مدار الأدب، المجلة الأولى،

العدد السادس، ٢٠١٩.

المواقع الالكترونية

https://cm.qu.edu.iq/?page_id=17293