

(عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 دراسة)

مقارنة

د. نصرالدين عبدالرحمن ويس الزنكنة

جامعة الكتاب الاهليه - قسم القانون- كركوك \ العراق

البريد الالكتروني

Nasradeen.Zangana1952@gmail.com

الملخص:

يتناول البحث عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019

مقدمة عن البحث وسبب اختيار البحث ومشكلته ونظام دراسة البحث

وهيكلية البحث الذي يتضمن الموظف مناطق التأديب وتعريف الموظف في

القضاء الاداري والقضاء الاداري العراقي وتعريفه في قانون الخدمة المدنية

لعام 2019 وتتناول كذلك واجبات الموظف والمحضورات التي على

الموظف عدم اتيانها والعقوبات الواردة في هذا القانون والتركيز على عقوبة

الفصل فيه من حيث تعريفه والاسباب الموجبة لفرض عقوبة الفصل

والجهات التي لها حق توقيع العقوبة وجواز اعادته الى الخدمة ومن ثم كيفية

تشكيل اللجان التحقيقية واجراءاتها واخيرا بيان الضمانات القانونية الادارية

للموظف المعاقب في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 ومن تلك

الضمانات النظم لمدى الجهة التي اصدرت العقوبة والطعن بقرار الفصل امام

محكمة قضاء الموظفين واخيرا الطعن امام المحكمة الادارية العليا

كلمات مفتاحية: قانون، دستوري،
العقوبات، المحكمة الادارية.

جهة الاتصال: Nasradeen.Zangana1952@gmail.com

المجلد (8) العدد(1) اذار 2025

Abstract

The research deals with the penalty of dismissal in the Federal Civil Service Law of 2019. Introduction to the research, the reason for choosing the research, its problem, the research study system, and the research structure that includes the employee, the subject of discipline, the definition of the employee in the administrative judiciary and the Iraqi administrative judiciary, and its definition in the Civil Service Law of 2019. It also deals with the duties of the employee and the prohibitions that the employee must not commit and the penalties contained in this law, focusing on the penalty of dismissal in terms of its definition and the reasons for imposing the penalty of dismissal and the parties that have the right to impose the penalty and the permissibility of returning him to service, and then how to form the investigative committees and their procedures, and finally a statement of the administrative legal guarantees for the punished employee in the Federal Civil Service Law of 2019. Among those guarantees are the grievance to the party that issued the penalty and the appeal of the dismissal decision before the Civil Service Court and finally the appeal before the Supreme Administrative Court.

Keywords: Law, Constitutional, Penalties, Administrative Court

المقدمة

العلاقة بين الموظف والدولة عبارة عن علاقة مركز تنظيمي اي إن تلك العلاقة ليست عبارة عن عقد عام او خاص بل تشبه الى حد ما نوع من انواع عقود الادعان حيث ان الموظف مسیر وليس مخيراً في حياته الوظيفية ويخضع لتعليمات المؤسسة التي ينتمي اليها ، قد يتعرض الموظف خلال حياته الوظيفية الى عقوبات ادارية من الجهة التي ينتمي اليها من اجل سير المرفق العام يتماشى مع ما يرمي اليه الموظف العام من تقديم الخدمات واستمرارها وعقوبة الفصل من العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019⁽¹⁾. وهذه العقوبة تؤثر على سيرة الموظف عند ارتكابه مخالفة ادارية .

سنعرض اسباب اختيار الموضوع ومشكلة البحث ومن ثم نطاق البحث ومنهجيته واخيراً هيكلية الدراسة على وفق النقاط الآتية :-

اولاً / سبب اختيار الموضوع / الحماية القانونية الادارية حق للموظف وعند توجيه عقوبة الفصل له يكون في موقف ربما يفتقر الى الحصانة القانونية الادارية تؤدي الى الحال الضرر به من خلال ابعاده عن الوظيفة لفتره من الفترات التي تؤثر

⁽¹⁾ جاء قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 ليسدل الستار نهائياً على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991

المعدل و (10) قوانين اخرى تتعلق بالخدمة المدنية للموظفين هذا مانصت عليه المادة (98/أولاً) منه على الغاء القانون المذكور وهو

مقترن قانون لم يشرع بعد .

على صعوبة حصوله على رزقه ورزرق من هم على مسؤوليته وتزعزع مركزه الاجتماعي⁽²⁾ (لذا ارتأينا اختيار هذا الموضوع).

ثانياً / مشكلة البحث / المشكلة تكمن في عدم وجود حماية قانونية ادارية كافية للموظف أثناء التحقيق معه و عند فرض العقوبة عليه .

ثالثاً / نظام الدراسة / نظام الدراسة تشمل تعريف الموظف والواجبات الملقاة على عاته والعقوبات التي قد يتعرض اليها الموظف يشكل عام ثم تناول عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 ، ثم تطرق الى ما نراه او نعتقد من أمور تكون حماية له من تلك العقوبة .

رابعاً / منهجية البحث / نلجم إلى الوصف التحليلي كما هو الحال في اغلب البحوث القانونية ، وهذا مانعتمد في هذه الدراسة .

خامساً / سنقسم هذه الدراسة على النحو الآتي :-

المبحث الاول / الموظف مناط التأديب وواجباته .

المبحث الثاني / العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 والتركيز على عقوبة الفصل والضمانات القانونية الادارية للموظف المعاقب بعقوبة الفصل فيه .

المبحث الأول

الموظف مناط التأديب

في هذا المبحث سندرج على جملة من الأمور المتعلقة بالموظف مناط التأديب في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 في المطلبين الآتيين :-

المطلب الاول / تعریف الموظف مناط التأذیب .

المطلب الثاني / احیات الموظف في القانون المذكور .

المطلب الأول

تعريف الموظف مفاط التأديب

وردت تعاريف مختلفة للموظف من خلال المفهوم الاداري له⁽³⁾ وتعريف الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 سنترىف عليها من خلال الفرعين الآتيين :-

الفروع الاول

المفهوم الاداري للموظف

من الصعوبة بمكان وضع تعريف جامع ومانع للموظف⁽⁴⁾ نظراً للاختلاف الحاصل من دولة إلى أخرى في القوانين والأنظمة التي تحدد كيفية التعامل مع الموظفين كونهم موظفين من جهة وما قد يستحقون من عقوبة لمحاسبتهم عند ارتكابهم أخطاء إدارية من جهة أخرى⁽⁵⁾ ، في الفقه الإداري يعرف هوريو (الموظف يشكل وظيفة داخل في الكادرات الدائمة لمرفق Houriou عام يدار بمعرفة الدولة أو الإدارات التابعة لها وتم يعينه بمعرفة السلطة العامة⁽⁶⁾) ومن العناصر الواجب توفرها في الموظف هي :-

⁽²⁾ حاجات وتقدير وتأكيد الذات هي تلك الحاجات التي في اشباعها تؤكد احترام الانسان لذاته واحترام الحي نمطه فتؤكد مكانته وتعزز هويته وتوجه سلوكه نحو انجاز العمل وال الحاجة الى تحقيق الذات تلك التي حين يصل الى اشباعها فإنه يصبح مميزا وسط الجماعة فيفوق بها على مجرد تأكيد الذات .

رشا محمد علي مبروك ، الحاجات النفسية في ضوء نظرية ماسلو ، دراسة مقارنة بين الكيف والميصر ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة بور سعيد، 2011 ، ص 5

⁽³⁾ تطلق تسميات مختلفة على الموظف ويطلعه عليه في العراق (موظف) وفي إنكلترا (خادم الناج) وفي فرنسا وبليجيكا ومصر (الموظف العام) وفي سويسرا (المستخدم الدائم).

²⁶⁹ د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، ج1، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، 1971 ، ص269

⁽⁴⁾ د. علي جمعه محارب ، التأديب الاداري في النظم الادارية، ط1 ، مكتبة دار النشر والت- الاردن ، 2004، ص79 .

⁽⁵⁾ د. محمد فؤاد مهني، مبادئ واحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات المدنية ، منشأة المعارف الاسكندرية ، 1975 ، ص 567 - 690

⁽⁶⁾ د. على حممه محارب، التأديب الإداري، في النظم الإدارية، مصدر سابق، 2004، ص 79.

1- شغل وظيفة عامة

2- الالسهام في ادارة مرفق عام⁽⁷⁾اما الفقه الإداري العراقي فقدا ورد تعریفًا للموظف بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلة في الخاص ،بالموظفين)⁽⁸⁾

والقضاء الإداري حاول ان يجد تعریفًا للموظف يشمل جميع عناصر تلك التعاريف فشخص الموظف بأنه (كل من يعهد له بعمل في خدمته مرفق عام تديره الدولة او احدى الهيئات الاقليمية او احدى المؤسسات العامة)⁽⁹⁾.
 كان للقضاء الإداري العراقي رأي آخر في تعريف الموظف بأنه كل شخص عمل في اعمال الحكومة او المؤسسات الملحة بها بينما نص قانون الانضباط العام تعريف الموظف العام (كل من يعمل في دائرة او مؤسسة تديرها الدولة وتكون اموالها من الاموال العامة)⁽¹⁰⁾ ومن الجدير بالذكر ان جميع العمال في العراق اعتبروا موظفين ولذا فان العامل والموظف يستون في تعريف الموظف⁽¹¹⁾.

الفرع الثاني

تعريف الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019⁽¹²⁾

جاء في الفصل الأول من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 وفي المادة 1 / ثانياً تعریفًا للموظف بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلة في المالك الدائم الخاص بالموظفين اتحادياً كان او محلياً) وقد اعطى تعريفين لكل من الموظف الاتحادي والموظفي المحلي على التوالي في الفقرة الثالثة والرابعة من المادة 1 الفقرة ثالثاً تعريف الموظف الاتحادي (كل شخص عهدت اليه وظيفة تدخل ضمن مهام السلطة الاتحادية ويتقاضى راتبة من المعاونة العامة الاتحادية او الجهات الممولة ذاتياً)

وفي الفقرة الرابعة عرف الموظف المحلي (كل شخص عهدت اليه وظيفة تدخل ضمن مهام الاقليم او المحافظة غير المنتظمة في اقليم ويتقاضى راتبه من موازنة الاقليم او المحافظة)⁽¹³⁾

اما بالنسبة الى قانون انضباط موظف الدولة القطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل فقد عرف الموظف بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة)⁽¹⁴⁾

المطلب الثاني

واجبات ومحضورات الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019

لقد حدد قانون الخدمة المدنية الاتحادي لسنة 2019 واجبات الموظف دون ان يكون للموظف رأي او ان يعترض على حدود القوانين والأنظمة التي اخذت بالنظرية التنظيمية في علاقة الموظف بالادارة ولاسيما وان الوظيفة العامة تكليف

⁽⁷⁾ يشترط في تعريف الموظف العام وجود عناصر هي :-

1- صدور قرار من السلطة المختصة بالتعيين في الوظيفة العامة 2- أن تكون الوظيفة بصفة دائمة 3- ان يكون العمل الدائم في المرفق العام تديره الدولة او أحد الاشخاص القانون العام 4- ان تكون الوظيفة ضمن كوادر و هيئات الوزارة .

⁽⁸⁾ الفقرة أ من المادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم 40 لسنة 1951 الملغى .⁽⁹⁾ د.سليمان الطماوي ، القانون الإداري ، 81، دار الثقافة العربية ، مصر ، 1966 ، ص 969 .⁽¹⁰⁾ د.سعده العلوش ، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1968 ، ص 371 .⁽¹¹⁾ قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 150/3/19 1987 .⁽¹²⁾ مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، دراسة قانونية تحليلية معززة بالتطبيقات القضائية والعملية ، مكتبة السنھوري ، بيروت - لبنان ، 2020 ، ص 29 .⁽¹³⁾ المادة (111) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية).⁽¹⁴⁾ المادة 1 / البند (ثالثاً) من القانون المذكور .

وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة⁽¹⁵⁾ وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة ،
تناول واجبات الموظف في القانون المنوه عنه في الفرعين الآتيين :-
الفرع الاول / واجبات الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2009 م .
الفرع الثاني / المحضورات التي على الموظف عدم اتياها في هذا القانون .
الفرع الاول

واجبات الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019
أفرد قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 جملة من الواجبات الملزمة والتي على الموظف الانصاع لها في مادته
(75) على النحو الآتي :-

اولاً / اداء اعمال الوظيفة بنفسه بأمانه وشعور بالمسؤولية :-
هذا الواجب من الواجبات الاساسية التي يجب على الموظف القيام بها والذي جاء في اولاً من المادة المذكورة فلا يجوز
قيام شخص آخر بالعمل إناية عنه بغض النظر عن درجة الوظيفية التي يشغلها⁽¹⁶⁾
ثانياً / التقيد بمواعيد العمل : يلزم هذا القانون الموظف بالتقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب الا بأذن في جميع اوقات الدوام
الرسمي المخصصة للعمل وجاء ذلك في المادة (75) رابعاً من القانون⁽¹⁷⁾
ثالثاً / واجب الطاعة والاحترام:- الزم قانون الخدمة المدنية الاتحادي لسنة 2019 وجوب احترام الرؤساء في العمل ويقصد
 بكلمة الرؤساء والرئيس المباشر توقيفاً مع ماجاء من صفة العمومية والاطلاع في نص المادة (75) خامساً منه⁽¹⁸⁾. وقد
ورد هذا الواجب في المادة(4) ثالثاً من القانون الانضباط ، وفي كل القانونين فإنه يتوجب على الموظف انه يمتنع عن تنفيذ
الأمر غير المشروع . اي ان المشرع لم يطلق العنان مع واجب الطاعة بل اشترط ضرورة شروط يمكن تحديدها كالتالي
:-

أ – ان يكون هناك علاقة بين الأمر بالطاعة واداء الواجب حيث ان الموظف يستطيع ان يعصى الأمر اذا لم يكن متعلقاً
باداء الواجب

ب – اطاعة الأمر يجب ان تكون في حدود القوانين والأنظمة والتعليمات ويراعى في الأمر الصادر ان يكون قانونياً ،
واشار القانون الى مخاطبة الرئيس بطريقه لانفقة وعدم مخاطبته بهذه الطريقة يؤدي الى الاخلاص بالعمل الوظيفي والخروج
على واجب الطاعة مما يتطلب مسالة الموظف وحالته الى التحقيق⁽¹⁹⁾

وقد يرى الموظف وجود مخالفة لتنفيذ الأمر واصرار الرئيس على تنفيذه ففي هذه الحالة عليه ان يطلب من رئيسه بيان
تنفيذ الأمر بصورة تحريرية (كتابة) لتنقل المسئولية عند وجود مخالفة في الامر اليه وبذا يصبح الموظف في حل من
المسؤولية .

رابعاً – معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم :
هذا الواجب جاء في المادة (75) من القانون وهو موجه الى رؤساء الدوائر بشكل خاص للتقيد به ومعاملة المرؤوسين الذي
يعملونه تحت أمرته بالحسنى وعدم توجيه ما يشتم منه بأنه اهانه للموظف او الحط من كرامته⁽²⁰⁾
خامساً / احترام المواطنين وتسييل انجاز مهاماتهم :-⁽²¹⁾

⁽¹⁵⁾ د. عبدالرحمن شكر الجوراني ، المدلول الجنائي للموظف العام مجلة العدالة تصدرها مركز البحث القانونية في وزارة العدل س 5 ، 44 ، 1979 ، ص 987 .

⁽¹⁶⁾ هذا الواجب هو تكرار للواجب الوارد في المادة (4) اولاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

⁽¹⁷⁾ يقابل ماجاء في هذه المادة ، المادة(4) الفقرة ثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

⁽¹⁸⁾ المادة (75) خامساً تنص : احترام رؤسائه والتزام الأدب واللائحة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهם المتعلقة باداء واجباته في حدود ما تقتضي به
القوانين والأنظمة والتعليمات فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر
الا اذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها)

⁽¹⁹⁾ د . غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، بغداد ، 2009 ص 155 .

⁽²⁰⁾ ذكر هذا الواجب في المادة 4 / رابعاً من قانون الانضباط

الحقيقة ان هذا الواجب يحمل بين دفتيه واجبان هما :-

١- احترام المواطن ويحمل بين طياته كل مامن شأنه من قيام الموظف باستقبال المواطن عند مراجعته للدائرة بما يملنه عليه الواجب من احترام والاجابه على تساؤلاته و التعامل معه قولاً و فعلًا بما يشعره بان المرفق العام الذي ينتمي اليه الموظف يراعي حقوقه في التعامل الانساني .

2- تسهيل انجاز معاملة المواطن :- بما ان الدائرة هي مرفق عام والذي يفترض به تقديم الخدمات للمواطنين بصورة بعيدة عن الروتين وبأسبابية فإن تكؤ الموظف عن انجاز معاملات المواطنين يستوجب مسانته انصباطياً عند العزوف عن تمثيلها وانجازها في الوع المحدد لأنجازه .

سادساً: المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته او تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة وفق احكام القانون :-
أموال الدولة يقصد بها الاموال العامة المملوكة للدولة الموقولة منها وغير الموقولة وعند التمييص في هذه المادة نرى بأنها اشترطت ان تكون الاموال تحت تصرف الموظف او انه يكون حائزأ لها وان يكون استخدامها بصورة رشيدة . وما يعيّب هذا النص بأنه جاء مشترطاً انه يكون هذه الاموال بحوزة الموظف او تحت تصرفه وهو ما يتعارض مع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي اوجب حماية المال العام مفروض على كل مواطن انطلاقاً من حرمة المال العام
سابعاً:- كنمان المعلومات والاسرار الوظيفية :- تطرق قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 م في المادة (75) تاسعاً / المحافظة على الاسرار الوظيفية بما في ذلك :-

أـ. كتمان المعلومات والوثائق التي تطلع عليها بحكم وظيفه او انتهائها اذا كانت سرية بطبيعتها ولا يجوز له ان يحتفظ بوثائق رسمية بعد انتهاء خدمته باى وجه كان ولا يسب كان .⁽²⁴⁾

⁽²⁴⁾ به ثائقه، سمنهه بعد انتهاء خدمته ياء، و جه كان ولاي، سبب كان

ب - عدم الافضاء باي تصريح الا اذا كان مصرحاً له بذلك من الرئيس الاعلى المختص ، وبذا فان هذه المادة منعت الموظفين بالادارة لقاءات مع وسائل الاعلام حول الظاهرة التي يشغلها (25)

⁽²⁵⁾ المُؤمِنُونَ، الْأَقْوَامُ، وَالْمُسَارُونَ، الْأَعْلَمُ حَمَلَ الْمَظْرِفَةَ الْأَكْبَرَ، إِشْغَالًا

ج - عدم الاحتفاظ لنفسه باصل اي ورقة او وثيقة رسمية او نزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه وعدم التصرف به لغير الاغراض الرسمية وتتضمن هذه المادة واجبي السرية وعدم الافضاء او بتصریح او ببيان لوسائل الاعلام والنشر مالم يكن مصرحاً بها حيث ان المتحدث الرسمي، لدائرة الموظف يتكلف بهذه المهمة .

ومن المفترض بهذه المعلومات والاسرار ان تكون هنالك رابطة وعلاقة بينه وبين الوظيفة وسببها وان هذه الرابطة قد تكون مستمرة مع استمرار الرابط الوظيفي وفي بعض الاحيان يستمر واجب الموظف حتى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية⁽²⁶⁾ يلتجوز لاي موظف الاحتفاظ بأية رتبته سرية عندها والا عرض نفسه اضافة الى المسؤلية الانضباطية الى مسؤولية الجزئية .

ثامناً / المحافظة على كرامة الوظيفة او الماس بها :-

ادراج قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل مامن شأنه المساس بالاحترام اللازم بها سواء الأن اثناء اداء وظيفته او خارج اوقات الدوام الرسمي وهذا الواجب مفروض على الرئيس المأموروس في ان واحد اثناء الدوام الرسمي وحتى خارجه ولا يقتصر على ساعات الدوام الرسمي فقط لقدسية الوظيفة

⁽²¹⁾ جاءت صيغة هذا الواجب يشكل واحداً القانونين قانون الخدمة المدنية الاتحادي في المادة (75) سابعاً والمادة 4 / خامساً في قانون الأنصاب.

⁽²²⁾ هذا نص مماثل للمادة 4 / وما من قانون الانضباط بعد ان اختفت ايها عبارة رفق احكام القانون في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 .

⁽²³⁾ المادة (27) اولاً - من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ((للاموال العامة حرقة، وحمايتها واجب على كل مواطن)).

⁽²⁴⁾ هذه الفقرة من المادة اعلاه مقتبس، نصاً وروحأً من المادة 4 / سابعاً من قانون الانضباط .

⁽²⁵⁾ وأشار قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام الى هذا الواجب في المادة 5 / رابع عشر ضمن الواجبات السلبية والمحضورة على الموظفة

⁽²⁶⁾ مصدق، عادل، انضباط الموظف العام في العراق، مصدر سابق، ص 52 - 53.

العامة وما يمكن ان يعطى صورة سيئة لها ، ولعل من صوره المحافظة على كرامة الوظيفة التزام الموظف بالمؤشر العام له من حيث ارتداء الملابس ومن جملتها الامتناع عن القيام بفعل او قول يمس بالاحترام الواجب للوظيفة العامة كارتكاب فعل يخدش الاخلاق او الاداب العامة كتعاطي الخمر ولعب القمار وغيرها مما يستوجب العقاب ، ومن المعلوم بأنه هذا الواجب جاء أكثر وضوحاً في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 حيث نص على المحافظة على كرامته الوظيفة العامة اثناء اداء الموظف لوظيفته او خارج اوقات الدوام الرسمي وهذا ما افقدته المادة 4 / ثماناً من قانون الانضباط تاسعاً/ الامتناع عن استغلال الوظيفته لتحقيق منفعة او ربح شخص له او غيره⁽²⁷⁾ :-

جاء من المادة (75) / احدى عشر من قانون الخدمة المدنية الاتحادي العام 2019 الامتناع عن استغلال الوظيفته لتحقيق ربح او منفعة او غيره للموظف او لغير الموظف، ولا يخفى بان ارتكاب هذه المخالفة لا يمنع من مسائلة الموظف جزائياً وفق قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 او معاقبته في نفس الوقت بأحدى العقوبات الانضباطية الواردة في قانون الخدمة المذكورة ، ونرى بان هذا القانون قد جاء اكثر توسيعاً حيث انه شمل الموظف وغيره في قانون الانضباط⁽²⁸⁾ عاشراً / اعادة الادوات وأللات العمل الى مقر العمل :-

يتطلب عمل بعض الدوائر استخدام ادوات وألات في العمل والخروج الى خارج الدائرة ومن امثلة ذلك دوائر الكهرباء او الماء او غيرها وبعد انتهاء الاعمال يتوجب اعادة الادوات والات المستعملة الى مقر الدائرة او قد تختص طبيعة العمل غير ذلك هذا مانص عليه قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 بأعتباره واجباً ملقة على عاتق الموظف.⁽²⁹⁾

حادي عشر / مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحة العامة والسلامة المهنية :-
وهذا الواجب يهدف الى توفير السلامة الصحية العامة والسلامة المهنية وهو من الواجب التكميلية المفروضة على عاتق الموظف .

واخيراً ننوه الى انه بامكان الادارة التي تمتلك سلطة تقديرية في تكيف العمل المخالف للواجبات التي ذكرت في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 لاختلاف وظائف الدولة واختلاف دائرة عن اخرى.

الفرع الثاني

المحضرات التي على الموظف عدم اتيانها

بالاضافة الى الواجبات الملقاة على عاتق الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 والتي نوهنا عنها في الفرع الاول من المطلب الثاني ، من الاولى ان نذكر المحضرات التي على الموظف عدم اتيانها والا تعرض للمسائلة القانونية وهي المحضرات التي جمعت في المادة (76) من القانون المذكور وعلى النحو الاتي :-

او لاً / الجمع بين وظيفتين حكومتين بصفة أصلية او تقاضي مبالغ من الخزينة العامة الا بموجب احكام القانون وبعد التعين في الوظيفة الثانية باطلأ وتسترجع الرواتب والمخصصات والمكافآت وأية امتيازات اخرى تسلمها الموظف .
ثانياً / مزاولة الاعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس ادارتها عدا :-

1- شراء اسهم الشركات المساهمة.
2- الاعمال التي تخص امواله التي ألت اليه ارثاً او ادارة اموال زوجه او اقاربه حتى الدرجة الثالثة التي ألت اليهم ارثاً وعلى الموظف ان يخبر دائنته بذلك خلال (30) ثلاثة يوماً⁽³⁰⁾

⁽²⁷⁾ قيام الموظف باستخدام سيارته الشخصية لنقل الموظفين الى اعمالهم مقابل اجر يعتبر استغلاً لنفوذ وظيفته ولا يختلف مع مقتضى السلوك القويم ويستوجب المعاقبة.

د . غاري فيصل مهدي ، شرح احكام انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، ص 19 .

⁽²⁸⁾ المادة (4) تاسعاً (الامتناع عن استغلال الوظيفه لتحقيق منفعة او ربح شخصي) .

⁽²⁹⁾ وهذا الواجب تكرار للمادة 4 / احدى عشر من قانون الانضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

⁽³⁰⁾ نص قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 560 لسنة 1987 :- او لاً / على كل موظف انتقلت اليه ارثاً ملكية حصص في مشروع صناعي

اوتجاري او خدمي او سهام او حصص في شركة تتطلب منه ادارتها ان يخبر دائنته بذلك خلال (ثلاثين) يوماً

رابعاً / يعاقب المخالف لاحكام هذا القرار باطلب مدة لا تزيد على (ثلاث) سنوات وبغرامة لاتقل عن (الف) دينار ولا تزيد عن (عشرون الاف) دينار او احدهما .

وعلى الوزير اذا رأى ان ذلك يؤثر على اداء واجبات الوظيفة او يضر بالمصلحة العامة ان يخربه بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال او التخلص عن الادارة خلال سنة من تاريخ تبليغه بذلك بين طلب الاستقالة او الاحالة على التقاعد . ثالثاً / الاشتراك بصورة مباشرة او غير مباشرة في :- المنافسات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع العام لبيع الاموال المنقوله وغير المنقوله اذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الاحالة قطعية او كان عضواً في لجان التقدير او البيع او اخذ قراراً ببيع او ايجار تلك الأموال او كان موظفاً في الوزارة التي تعود اليها تلك الأموال .⁽³¹⁾ رابعاً / استعمال المواد والاجهزة والالات ووسائل النقل وغيرها العائدة الى دوائر الدولة والقطاع العام لاغراض خاصة⁽³²⁾

خامساً / عدم استغلال وسائل الانتاج في انجاز الاعمال المنطة به او الأهمال او التهانون في العمل بما يؤدي الى الحاق ضرر بالانتاج او الخدمات او الممتلكات .

سادساً / الأقراض او قبول مكافأة او هدية او منفعة من المراجعين او المقاولين او المتعهدين المتعاقدين مع دائنته او مكان لعمله علاقة بالموظف بسبب الوظيفة⁽³³⁾ . وهذا بشكل جريمة الرشوة استناداً لاحكام المادة (307) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 .

سابعاً/ الحضور الى مقر الوظيفة بحالة سكر او الظهور بحالة سكر بين في مكان عام⁽³⁴⁾ .

ثامناً / استغلال وظيفة لخدمة اهداف او مصالح حزبية او تنظيم اجتماعات حزبية او توزيع مطبوعاتها او الاشتراك فيها اثناء عمله الوظيفي او الظهور باي مظهر من شأنه الاحوال بالحياد الوظيفي كما تنص المادة (76) ثامناً من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 وبظهر باان المشرع اراد ابعاد الموظف عن استغلال الوظيفة واختيار الحياد في الوظيفة ومتىغاها هو منع كل موظف لممارسة الانشطة الحزبية والسياسية داخل المرفق العام .

المبحث الثاني

العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 والتركيز على عقوبة الفصل فيه والضمادات القانونية الادارية للموظف في صده العقوبة

جاء في الفصل العشرون من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 وفي المادة 82 منه)يعاقب الموظف بأحدى العقوبات الانضباطية المخصوص عليها في هذا القانون اذا خالف واجباته الوظيفية او قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه مع عدم الاخلاص بالأجراءات القانونية التي يمكن اتخاذها بحق الموظف وفقاً لقانون ، وفي المادة (83) عدد العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على المخالف على النحو الآتي :-

لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب ، التوبيخ ، انفاس الراتب تنزيل الدرجة ، الفصل ، العزل⁽³⁵⁾

القاسم المشترك بين هذه العقوبات ان يتم اشعار الموظف بحريراً بالفعل الذي ارتكبه وان يكون القرار مسبباً .

خامساً / يعمل بهذا القرار من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية .

⁽³¹⁾ وجاء في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل في المادة 5 / ثالثاً بعنوان الاشتراك في المناقصات والمادة 5 / رابعاً الاشتراك في المزادات .

⁽³²⁾ المادة (5) حادي عشر من قانون انضباط موظفي الدولة ولقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ايضاً .

⁽³³⁾ المادة (5) ثاني عشر من القانون المذكور اعلاه

⁽³⁵⁾ فضلاً عن العقوبات المذكورة تم استحداث عقوبات منها :-

ينظر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم 294 في 2/20/1982 إحالة مدير عام على التقاعد ، الوقائع العراقية المجموعة الشهرية ، شباط ، 1982 ، ص33 قرار رئيس الجمهورية طرد أمين العاصمة رقم القرار 2287 في 22/6/1986 الوقائع العراقية المجموعة الأسبوعية العدد 3105 في 6/24/1986 .

و سنركز في هذا المبحث على عقوبة الفصل والأجراءات الإدارية الخاصة بالتحقيق فيها ، اللجان التحقيقية والضمانات القانونية الإدارية للموظف عند التحقيق معه او فرض العقوبة عليه ثم نبحث الضمانات القانونية الإدارية للموظف عند فرض العقوبة عليه على النحو الآتي :-

المطلب الأول / عقوبة الفصل

المطلب الثاني / التحقيق الإداري في عقوبة الفصل

المطلب الثالث / الضمانات القانونية الإدارية للموظف في عقوبة الفصل

المطلب الأول

عقوبة الفصل

ستتناول عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 من خلال الفروع الآتية :-

الفرع الأول / تعريف عقوبة الفصل .

الفرع الثاني / الاسباب الموجبة لفرض عقوبة الفصل .

الفرع الثالث / الجهات التي لها الحق في توقيع عقوبة الفصل .

الفرع الرابع / جواز اعادة الموظف المعاقب بعقوبة الفصل الى الوظيفة .

الفرع الأول

تعريف عقوبة الفصل

عقوبة الفصل هي العقوبة السابعة ضمن العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على الموظف المخالف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019⁽³⁶⁾ . وعقوبة الفصل فيه تتعني (تنحية الموظف عن الوظيفة مدة محددة بقرار الفصل يتضمن الاسباب الموجبة لفرض العقوبة عليه) . وقد اعتقد هذا القانون لتعريف عقوبة الفصل من نص المادة (8 / سابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل

الفرع الثاني

الاسباب الموجبة لفرض عقوبة الفصل وأثاره

يمكن تقسيم هذا الفرع إلى :-

اولاً الاسباب الموجبة بفرض عقوبة الفصل :-

الاسباب الموجبة بفرض عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 تمثل في حالتين:

1- الحالة الاولى اذا عوقب الموظف بعقوبتين من العقوبات المتماثلة الشديدة (التوبيخ ، انقصاص الراتب ، تنزيل الدرجة) بعقوبة متماثلة من نوع واحد كالتوبيخ لمرتين مثلاً واستوجب فرض عقوبة من العقوبات اعلاه لمرة ثالثة على ان يكون ذلك خلال (5) سنوات من تاريخ فرض العقوبة عليه في كلتا الحالتين ومن الملحوظ وعلى الرغم من تحديد الاسباب الموجبة لعقوبة الفصل من الخدمة غير ان مجلس الوزراء اصدر القرار رقم (63) لسنة 2011 والذي نص على (منح

⁽³⁶⁾ المادة (83/ سابعاً) من القانون المذكور .

موظفي الدولة من يتقاضون مكافأة شبكة الخدمة الاجتماعية مهلة أمدتها (30) يوماً للاعلان عن وضعهم المخالف للقانون وخلاف ذلك يفصل الموظف ويحال الى القضاء⁽³⁷⁾

ثانياً / أثار فرض العقوبة على الموظف المخالف :-

1- تمثل اثار الفصل من الوظيفة تحييته من الوظيفة مدة لا تقل عن سنة واحدة ولازيد على (3) سنوات⁽³⁸⁾.

2- تخية الموظف وفصله عن الوظيفة طيلة بقائه في السجن في احدى الحالات الآتية :-

أ- اذا حكم على الموظف بالحبس مدة لا تزيد على (5) سنوات .

ب - اذا سجن بجريمة غير مخلة بالشرف⁽³⁹⁾، فان ذلك يوجب تحييته عن الوظيفة طيلة تلك الفترة ، وعند ارتكاب الموظف جرائم مخلة بالشرف فعند ذلك تعتبر تلك الجرائم موجبه لغرض عقوبة العزل وليس الفصل وصفاً لحل المشرع الذي أقر عدم استرداد انصاف الرواتب المتصروفة للموظف خلال مدة سحب يده بسبب التوقيف وهذه مسألة في غاية الأهمية

ثانياً :- لاتعد جرائم المخدرات او تعاطيها المخصوص عليها في قانون المخدرات والمؤثرات العقلية من الجرائم المخلة بالشرف ونصت المادة (6) من قانون مكافحة الارهاب رقم (13) لسنة 2005 على أنه لاتعد الجرائم الواردة في هذا القانون من الجرائم العادلة المخلة بالشرف .

الفرع الثالث

الجهات التي لها حق توقيع عقوبة الفصل

حصر قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 في نص المادة 87 / ثالثاً ، فإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد من العقوبات المنصوص عليها في البند (ثانياً) وهي العقوبات التالية (لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب لازيد على (5) خمسة ايام) وهذا يعني احالة عقوبة الفصل على الموظف المخالف من قبل الموظف المخول الى الرئيس الاعلى للبت فيها .

الفرع الرابع

جواز اعادة الموظف المعاقب بعقوبة الفصل الى الوظيفة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام

2019

⁽³⁷⁾المادة (80) الفقرة (ثالثاً) من القرار المذكور .

⁽³⁸⁾ يظهر من هذا القرار لمجلس الوزراء اضافة حالة جديدة الى حالات الفصل من الخدمة وقد استمد مجلس الوزراء احقيته في هذا الفصل من دستور جمهورية العراق لسنة 2005/ ثالثاً (اصدار الانظمة والتعليمات والارات بهدف تنفيذ لقوانين) .

⁽³⁹⁾ وبهذا فان مجلس الوزراء يمكنه احالة الموظف المخالف الى القضاء لغرض العقوبة المناسبة بحقه وبعد ذلك اصدار العقوبة عليه بالفصل ، لانه مجلس الوزراء لا يملك صلاحية فصل الموظف في حالة الجمع بين راتبين في أن واحد . اي ان مجلس الوزراء له صلاحية احالة الموظف الى القضاء لتقاضية راتبين وليس فرض عقوبة الفصل مباشرة عليه لعدم امتلاكه صلاحية فرض عقوبة الفصل . وقد تحول عقوبة الفصل الى عقوبة العزل . نقاً عن د . مصدق عادل ، انصباط الموظف العام في العراق ، مصدر سابق ، ص 121 .

يتوجب على الادارة اعادة الموظف المفسول الى الخدمة في حالة اطلاق سراحه وانقضاء مدة محكمته حيث ان نصوص القانون واضحة وصريرة في وجوب الاعادة الى الوظيفة بحكم القانون⁽⁴⁰⁾ ، لذا فإن الادارة عليها اعادة الموظف المفسول الى وظيفته السابقة مالم يفقد شرطاً من شروط التعيين . وكذلك يجوز اعادة الموظف الى الوظيفة والمحكوم بعقوبة سالبة للحرية عن اضراره غير العمد بالمادة (34) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969⁽⁴¹⁾ . أما عند شمول الموظف الموقف والمفسول بقانون العفو العام الذي معناه الغاء العقوبة وأثارها وكان لم تكن يتوجب على الادارة اعادته الى الوظيفة مالم يوجد مانع قانوني كأنقضاء شروط التعيين⁽⁴²⁾ .

المطلب الثاني

التحقيق الاداري في عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019

لم يعط قوانين الخدمة الانضباطية العراقية تعريفاً للتحقيق الاداري لعدم وجود تعريف شامل له لأن التعريف ليس من مهمة المشرع بل ترك ذلك للفقه الذي عرف التحقيق الاداري (إجراء تمهدى يهدف الى حقيقة العلاقة بين المنهج والتهمة المنسوبة اليه)⁽⁴³⁾

ولا يخفى بان التحقيق الاداري يتم عن طريق اللجان التحقيقية مع الموظف سنقسم هذا المطلب الى الفروع الآتية :-

الفرع الاول / اللجان التحقيقية في عقوبة الفصل .

الفرع الثاني / الاجراءات التي يجب اتخاذها في عقوبة الفصل تباعاً.

الفرع الاول

اللجان التحقيقية في عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019

جاء في هذا القانون (على الرئيس الاعلى او من يخوله تاليف لجنة تحقيقية)⁽⁴⁴⁾ يعرف د . شاب توما منصور اللجان الانضباطية (اللجنة التحقيقية) بانها هيئات ادارية لكنها تتمتع بسلطات قضائية ، وهذا يمكن القول بانها اشبه بالمحاكم الادارية⁽⁴⁵⁾ . وتختص بتحديد مسؤولية الموظف عن كل فعل او امتناع عن فعل يرتكبه ويجافي واجبات منصبه⁽⁴⁶⁾ . ثم تختار اللجنة التحقيقية الجزء المناسب على ضوء العقوبات التأديبية الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019⁽⁴⁷⁾

⁽⁴⁰⁾ قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (997) لسنة 1978 بخصوص اعادة الموظف المحكوم اوظيفته بحكم القانون

⁽⁴¹⁾ قرار مجلس الدولة المرقم 38/2015 في 1/4/2015 الذي اجاب بشكل صريح على جواز اعادة الموظف المفسول والمعاقب على وفق المادة المذكورة الى الوظيفة بعد انتهاء محكمته ما لم ينص الحكم خلاف ذلك .

⁽⁴²⁾ كانت للمحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة رأى آخر في قرارها المرقم 1031/قضاء موظفين يميز 2015 الصادر في 4/2/2016 انه (لا يسري قانون العفو العام على العقوبة الانضباطية الا اذا نص على ذلك او كانت العقوبة من العقوبات التبعية التي تلحق المحکوم عليه بنص القانون او عقوبة تكميلية نص عليها الحكم وهو تكريس لبيان استقلال المسؤولية الانضباطية عن المسؤولية الجزائية كما جاء في المادة (23) من قانون الانضباط - التي تقابل المادة (86) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لسنة 2019 . ثانياً) لا تحول براءة الموظف او الافراج عنه عن الفعل المحال من اجله الى المحکمة المختصة دون فرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون . قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 لم يورد في الحكم بالرغم من اهميته على اساس انه ليست هناك حاجة من النص عليه في القانون وانه يعد من البديهي

⁽⁴³⁾ د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، دار الفقيه للطباعة والنشر ، القاهرة ، 1985 ، ص57 .

⁽⁴⁴⁾ المادة (85) من القانون اعلاه .

⁽⁴⁵⁾ د. شاب توما منصور، القانون الاداري ، ج1، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد، 1970 ، ص367 .

⁽⁴⁶⁾ د. سليمان الطماوي ، القضاء الاداري ، القضاء التأديبي ، الكتاب الثالث ، ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1979 ، ص50 .

⁽⁴⁷⁾ وهي العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991المعدل وفي المادة (8) منه .

ويتطلب التحقيق مع الموظف المخالف والذي يحال الى اللجنة التحقيقية جملة من الاجراءات الى حين صدور الحكم عليه بعقوبة الفصل وسوف نجملها على النحو الآتي :-

أولاً / التشكيل العضوي للجان التحقيقية :- بعد ان يقوم رئيس الدائرة باصدار الأمر الأداري باحالة الموظف المخالف الى التحقيق الذي يسمى فيه رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية وهم يمارسون وظائفهم الأصلية بالإضافة الى عملهم في اللجان التحقيقية وهم اعضاء غير مفرغين ، ويتم تشكيل اللجان التحقيقية عادة من رئيس وعضووية شخصين من ذوي الخبرة على ان يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية اولية في القانون (بكالوريوس) وقد يكون الأمر بالتشكيل من قبل الوزير او الرئيس الاعلى للدائرة⁽⁴⁸⁾ ، وبهذا يتضح بان المشرع العراقي اعتنق التشكيل الثلاثي للجنة التحقيقية وهي قاعدة أمره وعند عدم الالتزام بها او مراعاتها يتربّط عليها بطلان التحقيق الاداري ومنها القرارات المتتخذة من التشكيل غير القانوني إستناداً لقاعدة مبني على باطل فهو باطل .⁽⁴⁹⁾ وفي حالة تشكيل اللجان بأكثر من ثلاثة اشخاص فان قراراها لاتحظى بموافقة مجلس الانضباط العام عند الطعن بالقرار الاداري الصادر عنها .⁽⁵⁰⁾ وقد تكون وكما هو يتعارف عليه من كون اللجان التحقيقية دائمة الا اننا نرى بان الدوائر لا تنلزم بدائمة اللجان التحقيقية ومن صميم اعمال اللجنة طلب حضور المعينين وتدوين افاداتهم والاطلاع على الوثائق والمستندات .

ثانياً/ اجراءات اللجنة التحقيقية:-

- 1- جمع الادلة / يجب ان تكون الادلة المادية ملموسة وفي حالة تلبيس وتبني ذلك في محاضر المخالف المذكورة .
- 2- الادلة المعنوية / تثبت الاقوال وعنوان الموظف المخالف وشهادات شهود النفي والاثبات وهي من الادلة المعنوية يجب بثبٌت ذلك بشكل صريح وواضح في الاخبار التحقيقية .
- 3- ادلة مباشرة بها علاقة مباشرة بين الموظف والمخالفه / تقديم الموضوع اجازة مرضية مزورة ومن الادلة المباشرة شهادة الشهود .
- 4- ادلة غير مباشرة / ومن امثالها مشاركة الموظف في مناقصة او مع احد اقربائه او استخدام الموظف سيارة حكومية في اعمال شخصية وارتكب بها جريمة او يشهد عليه زميله في التحقيق الاداري .
- 5- جمع المعلومات / يعد جمع المعلومات نوع اخر من الحماية للموظف والمصلحة العامة في عقوبة الفصل وان تكون المعلومات موثقة وثابتة الاستناد الى المعلومات الرسمية من اجراء التحقيق .
- 6- الاستجواب : عدم استجواب الموظف في عقوبة الفصل والتحقيق معه يجعل قرار معاقبته معيناً من ناحية الشكل .
- 7- الاطلاع على الملف الشخصي للموظف قبل التوصية باحالته الى القضاء في عقوبة الفصل علماً بان قانون انضباط موظفي الدولة لم ينص على حق الموظف على الاطلاع على ملفه الشخصي قبل فرض العقوبة بحقه ولكن هذا لا يعني تحل السلطة التاديبية عن هذا الاجراء بوصفه ضمانة مهمة طبقاً للمباديء العامة للقانون .⁽⁵¹⁾

ويجب حضور جميع اعضاء اللجنة التحقيقية عند ضبط الاندات ثم تنظم اللجنة محضراً بنتيجة التحقيق تثبت فيه مايلي :-

- 1- الامر الصادر بالتحقيق 2- ملخص القضية 3- ملخص افادة الموظف المحال الى التحقيق مع ملخص افادات المعينين في القضية 4- الاستنتاجات 5- القوصيات والمقررات وتختص تلك القوصيات بمسائلة الموظف وفرض احدى العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 وهي عقوبة الفصل الذي نحن بصدورها ، وتكون جلسات استجواب الموظف وضبط الافادات سرية لما قد تثيره من اسرار ادارية يخشى ان يطلع عليها اخرون من موظفي الدائرة .

د . غازي فيصل مهدي، شرح اقسام قانون انضباط موظف الدولة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص 72 – 80 .⁽⁴⁸⁾

الغاـء قرار مجلس الانضباط العام 84/92/57 في 2/7/1984 نقاـلا عن د. علي جمعـه محـارـب ، التـادـيب الـوظـيفـي ، مصدر سـابـق ، صـ484 .⁽⁴⁹⁾

فـخـري عـبدـالـحسـين عـلـي ، المرـشدـالـعلـميـلـلـمحـقـقـ ، مـطبـعـةـ الزـمـنـ ، بـغـدـادـ ، 1959 ، صـ24 .⁽⁵⁰⁾

بشـتـيوـانـ سـمـكـوـ نـوريـ ، اـجـرـاءـاتـ التـحـقـيقـ الـادـارـيـ ، بـحـثـ مـقـدـمـ الىـ مـجـلـسـ الـقـضـاءـ /ـ اـقـلـيمـ كـورـدـسـتـانـ عـرـاقـ ، 2023 ، صـ16 .⁽⁵¹⁾

ثالثاً / السلطة المختصة باحالة الموظف :- السلطة هي التي جاءت تسميتها في المادة (85) او لاً من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 وتمثل السلطة او الجهة التي لها الحق في تشكيل اللجنة التمثيلية باحدى السلطات الأتية :-

1- الوزير 2- رئيس الدائرة 3- ولا يجوز لاي شخص اخر .

رابعاً / اختصاص اللجنة التحقيقية / يدخل فرض جميع العقوبات الانضباطية الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 والتحقيق فيها و حتى احالة المتهم الى المحاكم الجنائية ولكن في حالة فرض عقوبة الفصل فان اختصاص اللجنة التحقيقية التوصية بتجميد الموظف عن الوظيفة لمدة التي تحددها اللجنة ، وفي حالة كون الموظف (تعيين جديد) فلا يمكن التوصية بتجميد الموظف عن خدماته لكونه لا يخضع لقانون الخدمة المدنية الاتحادي ، ويجب ان تكون العقوبة مناسبة مع المخالفة الادارية وان يراعى التدرج في العقوبة ولرئيس الدائرة اعادة الاوراق التحقيقية الى اللجنة لتخفيض العقوبة او رفعها وتكون توصيات اللجنة بفرض العقوبة (عقوبة الفصل) بالاكثرية وليس الاتفاق ولا يجوز فرض عقوبيتين على الموظف عن فعل واحد.⁽⁵²⁾

وعلى اللجنة التحقيقية في عقوبة الفصل اتخاذ احد الخيارات الآتيين :-

ال الخيار الاول / التوصية بعدم مسالة الموظف وغلق التحقيق مع ضرورة اقتران هذه التوصية بالأسباب القانونية والواقعية التي دعت اللجنة الى اتخاذ هذه التوصية .

ال الخيار الثاني / يتمثل بفرض عقوبة الفصل المنصوص عليها في المادة 83 / سابعاً من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 مع ضرورة بيان سبب اتخاذ هذا القرار وترفع محضر اللجنة التحقيقية مقترباً بالتوصيات الى اللجنة التي احالت الموظف اليها ويستوي في ذلك الوزير او رئيس الدائرة

خامساً/ الشروط الواجب توفرها في قرار فرض عقوبة الفصل :-⁽⁵³⁾

1- ان يكون القرار الصادر بصورة مكتوبة وتحrirية يشعر به الموظف .

2- ان يحدد مدة الفصل في قرار العقوبة .

3- ان تذكر الاسباب التي ادت الى فرض عقوبة الفصل .

4- ان تذكر اثر العقوبة وهي التنميمية من الوظيفة مع الحرمان من الرواتب والمخصصات طيلة مدة الفصل .

سادساً/ ما يخرج من اختصاص اللجنة التحقيقية في عقوبة الفصل :- .

1- لا يجوز للجنة التحقيقية استجواب الموظف مالم يصدر امر إداري بذلك .

2- لا يجوز للجنة التحقيقية التحقيق مع موظف سبق وان عوقب بنفس الفعل من قبل الرئيس الاعلى .

3- لا يجوز الترقية وتوقيع العقوبة الا بعد التحقيق واحالة التوصية الى الوزير المختص في حالة اشتراط ذلك .

4- لا يجوز التحقيق بعد التحقيق واصدار قرار ثان في موضوع مصلحة وان تقاضيه ،

⁽⁵²⁾ المادة (93) (لا يجوز فرض اكثر من عقوبة يجب احكام هذا القانون عن فعل واحد) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 .

⁽⁵³⁾ (1) د . مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، مصدر سابق ، ص 118 .

5- ليس من عمل اللجنة التحقيقية منح التعويضات المالية ولكن قد تكون التوصية تضمين الموظف في عقوبة الفصل الذي سبب اضراراً للمال العام بسبب اهماله ومخالفته لقوانين والانظمة والتعليمات وتسترد فيه المبالغ في حالة تحويله من الوظيفة⁽⁵⁴⁾

6- لايجوز تشكيل لجنة تحقيقية بحق الموظف في عقوبة الفصل مالم تكن له علاقة بوظيفته او صفتة الرسمي سابعاً / سحب يد الموظف او ايقافه عن العمل / وهو اجراء احتياطي تتخذه الادارة الذي بموجبه يمنع الموظف من ممارسة وظيفته⁽¹⁾⁽⁵⁵⁾ والحقيقة ان يوقف عن العمل في عقوبة الفصل ليست عقوبة بل اجراء مستعجل تتخذه الادارة لمصلحة المرفق العام حسب المادة (91 / ثانياً وثالثاً) في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019⁽⁵⁶⁾ . وهي على ثلاثة انواع :-
التعرض بعقوبة تأديبية والوقوف بقوة القانون عند حبس الموظف احتياطياً او تنفيذ عقوبة جنائية بحق، ونوع ثالث يسمى التوفيق الاحتياطي تتطلب اجراءات التحقيق⁽⁵⁷⁾ .

ولللجنة التحقيقية ان توصى بسحب يد الموظف في اي مرحلة من مراحل القضية⁽⁵⁸⁾.

المطلب الثالث

الضمانت القانونية الادارية للموظف المعاقب بعقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019
بأستطاعة الموظف المعاقب بعقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 اللجوء الى جملة من الضمانت القانونية الادارية كما مفصل في الفروع الآتية :-

الفرع الاول / النظم لدى الجهة التي اصدرت عقوبة الفصل .

الفرع الثاني / الطعن لدى محكمة القضاء الاداري.

الفرع الثالث / الطعن لدى محكمة الإدارية العليا .

الفرع الاول

النظم لدى الجهة التي اصدرت عقوبة الفصل

⁽⁵⁴⁾ المادة (6 / اولاً) من قانون الخدمة المدنية رقم 40 لسنة 1951 الملغاة .

⁽⁵⁵⁾ د . عبدالفتاح عبد المنعم عبدالله ، القرارات التأديبية في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، موسوعة القضاء والقصة للدول العربية ، .

⁽⁵⁶⁾ المادة (17) البندثانبياً من قانون الانضباط

⁽⁵⁷⁾ سليمان محمد الطماوى ، القضاء الاداري ، القضاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص 126

⁽⁵⁸⁾ د . غازي فيصل ، شرح احكام القانون ، مصدر سابق ، ص 72 - 80 .

من حق الموظف المتعاقب بعقوبة الفصل التظلم لدى الجهة التي اصدرتها وفق ما منصوص عليه في المادة (83) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 ، ويشترط التظلم من القرار لاصدرتها خلال (30) ثلاثة يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض عقوبة الفصل حقيقة او حكماً⁽⁵⁹⁾.

وفي حالة سكوت الادارة عن الأجابة على طلب الاعتراض على العقوبة يعد سلبياً ويسقط حق (الاعتراض على القرار التظلم) مالم يقدم خلال المدة المحددة لدعوى التظلم .

الفرع الثاني.

الطعن بقرار عقوبة الفصل لدى محكمة قضاء الموظفين

يشترط الطعن بقرار فرض العقوبة من الجهة التي اصدرته امام محكمة قضاء الموظفين بعد أن تسكنت الادارة لأجابة تظلم الموظف ويعني البقاء على عقوبة الفصل الموجهة للموظف وبذا يصح ان يكون محلأ للطعن⁽⁶⁰⁾ ويسقط حق الطعن بالقرار الاداري عند عدم تقديمها خلال مدة التظلم ثم رد الدعوى شكلاً لكون تلك المدة حتمية ومن النظام العام وبالتالي سقوط الحق في الطعن على وفق المادة (90) ثانياً من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 وبعد القرار غير المطعون فيه باتاً⁽⁶¹⁾.

الفرع الثالث

الطعن امام المحكمة الادارية العليا بعقوبة الفصل

لقد ساير المشرع العراقي الموظف المتعاقب بعقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 بحق الطعن بقرار محكمة قضاء الموظفين لدى المحكمة الادارية العليا ولم يترك المشرع العراقي ولم يطلق العنوان للموظف المتعاقب بعقوبة الفصل للطعن بقرار محكمة قضاء الموظفين امام المحكمة الادارية العليا بل اشترط ان يكون الطعن امام المحكمة الادارية العليا خلال (30) ثلاثة يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار محكمة قضاء الموظفين ، وهذا ماجاء في المادة (90) رابعاً - ب - .

من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 ، ومن المعلوم بان المشرع العراقي حدد خيارات السلطات التي يحكمها البيت بقرار الفصل في كل من اللجنة التحقيقية وكذلك محكمة قضاء الموظفين بالأتي :-

اولاًً المصادقة على قرار فرض العقوبة ورد التظلم⁽⁶²⁾ .

⁽⁵⁹⁾ مجلس الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بصفتها التمييزية بهذا الصدر قرارات نذكر منها : - أ - القرار المرقم 199 / انصباط / تميز / 2004 الصادر في 10 / 1 / 2004 .

ب - القرار المرقم 167 / انصباط / تميز / 2007 الصادر في 13 / 7 / 200

⁽⁶⁰⁾ المادة (90) رابعاً - أ - من القانون اعلاه بعد قرار غير المطعون من خلال المدة المنصوص عليها في البندين (ثانياً) و (ثالثاً) من هذه المادة باتاً .

⁽⁶¹⁾ قرار محكمة قضاء الموظفين رقم 118/ج/2013 الصادر في 31/12/2013 .

⁽⁶²⁾ قرار قضاء الموظفين رقم 118/ج/2013 الصادر في 31/12/2013

ثانياً / تخفيض العقوبة .

ثالثاً / الغاء العقوبة⁽⁶³⁾ .

ومما يستوجب الاشارة الى ان قرار المحكمة الادارية العليا بعقوبة الفصل وتصديقه يكتسب درجة البتات لأن الحكم يحوز حجبة الشيء المحكوم فيه

ومن الملفت للنظر بان المادة(90) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام2019 الذي يقابله الاحكام الواردة في المادة(15) من قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة1991 في الطعن بقرارات فرض العقوبة حيث اكد في 1- البنـد / خامساً من المادة اعلاه مراجـعة قانون اصول المحاكمـات الجزائـرية عند الطـعن .

2- وفي البنـد (سادساً) من المادة المذكورة بـان سلطـات المحـكمة الـادارـية العـليـا اختـصاصـات وسلـطـات محـكـمة التـميـيـ وـلكـن قـانـون الخـدـمة المـدنـية الـاتـحادـي لـعـام 2019 سـكـت عـنـهـما⁽⁶⁴⁾ . وـاخـيرـاً لـابـد انـذـكر سـلـطـات المحـكـمة الـادـارـية العـليـا تـجـاه قـرـار محـكـمة قـضـاء الموـظـفـين وـالـتي تـمـثلـ بالـأـتـي :-

- 1- المـصادـقة عـلـى قـرـار محـكـمة قـضـاء الموـظـفـين بـفـرـض عـقـوبـة الفـصـل عـلـى الموـظـفـ المـخـالـف .
- 2- نـفـض القرـار وـاعـادـته إـلـى محـكـمة قـضـاء الموـظـفـين .
- 3- تعـدـيل قـرـار محـكـمة قـضـاء الموـظـفـين وـاصـدارـ الحـكـم دونـ الرـجـوع إـلـى تلكـ المحـكـمة .

الخاتمة

⁽⁶³⁾تحليل محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الادارية العليا الغاء العقوبة جاء في قرار المحكمة الادارية العليا المرقم 809 / قضاة موظفي / تميز ، 2014 الصادر في 14 / 2 / 2016 انه (لا يصح معاقبة الموظف مالم يثبت ارتكابه مخالفة لاحكام القانون) .

⁽⁶⁴⁾المادة(15)اولاً / النظر في الاعتراضات على فرض العقوبات المنصوص عليها خامساً / تراعي محكمة قضاء الموظفين عند النظر في الطعن احكام قانون اصول المحاكمـات الجزائـرية.....)
سادساً/ تمارس المحـكـمة الـادـارـية العـليـا اختـصاصـات محـكـمة التـميـيـ.....)

تفلا عن د . مصدق عادل، انصباط الموظف العام في الطرق / مصدر سابق ، ص 192

بعد اكمال البحث الموسوم (عقوبة الفصل في مقترح قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019) توصلنا الى الاستنتاجات والتوصيات الآتية :-

اولا / الاستنتاجات

1- نرى بأن قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 قد اجاد فيه المشرع العراقي بأعتبر هذا القانون هو المسار القانوني الوحيد للموظف في حياته الوظيفية في العراق .

2- على الرغم بأن قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 جاء مكرراً لا غالب مواد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل الا انه نظم نمط الوظيفية العامة بشكل واضح من حيث واجبات الموظف وحقوقه .

3- لم يورد المشرع العراقي في هذا القانون طبيعة الوظيفة العامة كما جاء في المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل الذي كان متاثراً بالنص الوارد في المادة (30/أ) من دستور الجمهورية في العراق لسنة 1970 الملغى .

5- فيما يخص عقوبة الفصل في القانون المذكور جاء مترافقاً من حيث اسباب العقوبة والتحقيق فيها والضمادات المتاحة للموظف عند التظلم لدى الجهة التي اصدرت العقوبة وكذا في الطعن امام كل من محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الاتحادية العليا .

ثانياً / التوصيات

نعتقد بان تكون الاجراءات المتعلقة بعقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 على النحو الآتي :-

1- ان يكون الاستجواب بشكل متكامل والا قان قرار اللجنة تكون معيبة من ناحية الشكل .

2 - الالتزام بضرورة بتشكيل اللجنة التحقيقية (رئيس وعضوين يحمل احدهما شهادة اولية في القانون) عند تظلم الموظف المعاقب بعقوبة الفصل من الأولى تشكيل لجنة تحقيقية جديدة للنظر في تظلمه .

3- وجدنا بأن المشرع استوجب العقوبة بالفصل للموظف في حالتي معاقبته بعقوبات من العقوبات المماثلة الشديدة (التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الخدمة) وحالة معاقبته بعقوبة واحدة من هذه العقوبات (التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الخدمة) استوجبت المخالفة المرتكبة الجديدة فرض احدى هذه العقوبات مرة اخرى ، كان من الأولى استعمال عبارة (الخروج على مقصى الواجب في اعمال وظيفته واخلاله بكرامة الوظيفة واعتبار ذلك من موجبات العقوبة) .

4- حصر المشرع في قانون خدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 الاحالة الى التحقيق والموافقة على العقوبة بالوزير ورئيس الدائرة وهذا مخالف للقاعدة العامة الذي يصبح فيه الوزير ورئيس الدائرة هي المدعى والقاضي في آن واحد .

5- مراجعة الملف الشخصي للموظف عند التحقيق معه وان يكون سلوكه القويم شفيعاً له وتخفيض العقوبه او الغائه .

المصادر

اولاً / الكتب القانونية

1- د. سعد العلوشي ، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1918 .

2- د. سليمان محمد الطماوى ، القضاء اي – القضاء التأديبي – الكتاب الثالث ، ص2 ، القاهرة، دار النهضة العربية ،1979.

3- د. بشاب توما منصور ، القانون الاداري ، ج1 ، دار الطبع والنشر الاصيلية ، بغداد ، 1971 .

4- د. عبدالرحمن شكر الجوداني ، اختلاس الاموال العامة في التشريع والقضاء العراقي ، مطبعة الجاحظ ، بغداد .

- 5- د . عبدالفتاح عبد المنعم عبدالله ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية ، 1982 ،
- 5- د. عبدالكريم ذنون غزال ، الحماية الجنائية للحريات الفردية ، ط١ ، بغداد .
- 6- د . على جمع محارب ، التأديب الاداري في التقلم الادارية ، ط١ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، 2004 .
- 7- د . غازي فيصل مهدي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .
- 8- فخرى عبدالحسين علي ، المرشد العلمي للمحقق ، مطبعة الزمن ، بغداد 1959 ، ص 34
- 9- د . ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة ، نوسم شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع الاسكندرية ، 1982 .
- 10- د . محمد فؤاد مهنى ، مبادئ واحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1975 .
- 11- مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، دراسة قانونية تحليلية معززة بالتطبيقات القضائية والعملية ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، لبنان ، 2020 ، ص 29 .

ثانياً / الاطارات

رشا محمد علي مبروك ، الحاجات النفسية في ضوء نظرية ماسلو ، دراسة مقارنة – بين الكيف والمبصر ، اطروحة جكتوراه مقدمة الى جامعة بورسعيدي ، 2011 .

ثالثاً / الدساتير والقوانين

1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005

2- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل

3- قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 .

رابعاً / القرارات

1- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) 294 في 20/2/1982

2- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) 56 لسنة 1987

3- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) 150 في 19/3/1987

4- قرار رئيس الجمهورية 2287 في 22/6/1986 .

4- قرار رئيس الجمهورية 997 لسنة 1987

5- قرار مجلس الدولة 18 في 10/1/2015 .

رابعاً / القرارات القضائية

1- قرار المحكمة الإدارية العليا 1031 في 1/4/2016 في قضاء الموظفين 2015

2- قرار الهيئة العليا لمجلس شورى الدولة ، بصفتها التمييزية 199 / انضباط / تمييز 2002 في 18/9/2004 .

3- قرار الهيئة العليا لمجلس شورى الدولة يضمنها التمييزية 167 في 13/7/2007 .

4- المحكمة الإدارية العليا المرقم 809 ، قضاء موظفين / تمييز 2019 في 14/4/2016