

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

د. نصرالدين عبدالرحمن ويس الزنكنة

جامعة الكتاب الاهلية - 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 مناهج التأديب وتعريف الموظف في القضاء الاداري والقضاء الاداري العراقي وتعريفه في قانون الخدمة المدنية لعام 2019 وتناول 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 التظلم لدى الجهة التي اصدرت العقوبة والطعن بقرار الفصل امام محكمة قضاء الموظفين واخيرا الطعن امام المحكمة الادارية العليا

تاريخ استلام البحث :
2024-12-10
تاريخ قبول التعديلات:
2024-12-16

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

جهة الاتصال: Nasradeen.Zangana1952@gmail.com

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 الاذعان حيث ان الموظف مسير 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 يتمشى 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 الحاق الضرر به من خلال ابعاده عن الوظيفة لفترة 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

مقترح قانون لم يشرع بعد .

على صعوبة حصوله على رزقه ورزق 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 اثناء التحقيق معه وعند فرض العقوبة عليه .

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

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

خامساً / سنقسم هذه الدراسة على النحو الآتي :-

المبحث الاول / الموظف مناهج 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 الاول

الموظف مناهج التأديب

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

المطلب الاول / تعريف الموظف مناهج التأديب .

المطلب الثاني / واجبات الموظف في القانون المذكور .

المطلب الاول

تعريف الموظف مفاهج التأديب

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

الفرع الاول

المفهوم الاداري للموظف

من الصعوبة بمكان وضع تعريف جامع ومانع للموظف⁽⁴⁾ نظراً للاختلاف الحاصل من دولة الى اخرى في القوانين والانظمة التي تحدد كيفية التعامل مع الموظفين كونهم موظفين من جهة وماقد يستحقون من عقوبة لمحاسبتهم عند ارتكابهم اخطاء ادارية من جهة اخرى⁽⁵⁾ ، في الفقه الاداري يعرف هوريو (الموظف بشكل وظيفة داخل في الكادرات الدائمة لمرفق Houriou عام يدار بمعرفة الدولة او الادارات 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 والحاجة الى تحقيق الذات التي حين يصل الى اشباعها فانه يصبح مميزاً وسط الجماعة فيفوق بها على مجرد تأكيد الذات .

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

⁽³⁾ تطلق تسميات مختلفة على الموظف ويطلع عليه في العراق (موظف) وفي انكلترا (خادم التاج) وفي فرنسا وبلجيكا ومصر (الموظف العام) وفي سويسرا (المستخدم الدائم) .

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 . علي جمعه محارب ، التأديب الاداري في النظم الادارية، مصدر سابق ، 2004 ، ص79 .

- 1- شغل وظيفة عامة
 - 2- الاسهام في ادارة مرفق عام (7)
- اما الفقه الاداري العراقي فقدا ورد تعريفاً للموظف بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلية في الخاص ،بالموظفين) (8)
- والقضاء الاداري حاول ان يجد تعريفاً 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 الاداري العراقي رأي آخر في تعريف الموظف بأنه كل شخص عمل في اعمال الحكومة او المؤسسات الملحقة 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 تعريفاً للموظف بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الدائم الخاص بالموظفين اتحادياً كان او محلياً) وقد اعطى تعريفين لكل من الموظف الاتحادي والموظف 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 راتبه من الموازنة 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 والانظمة 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 اشخاص القانون العام 4- ان تكون الوظيفة ضمن كوادرات وهيئات الوزارة .

(8) الفقرة أ من المادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم 40 لسنة 1951 الملغي .

(9) د.سليمان الطماوي ، القانون الاداري ، 81، دار الثقافة العربية ، مصر ، 1966 ، ص 969 .

(10) د.سعد العلوش ، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1968 ، ص 371 .

(11) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 150 في 19/3/1987 .

(12) مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، دراسة قانونية تحليلية معززة بالتطبيقات القضائية والعملية ، مكتبة السنهوري ، 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 وإدارات 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 ، نتناول 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 اتيانها 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 الانصياع 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 درجته 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 توفيقاً مع ما جاء من صفة العمومية والاطلاع في نص المادة (75) خامساً منه⁽¹⁸⁾ . وقد ورد هذا الواجب في المادة(4) ثالثاً من قانون الانضباط ، وفي كلا 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 كالاتي :-

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 والانظمة والتعليمات ويراعى في الأمر الصادر ان يكون قانونياً ، و اشار القانون الى مخاطبة الرئيس بطريقة لائقة وعدم مخاطبته بهذه الطريقة يؤدي الى الاخلال بالعمل الوظيفي والخروج على واجب الطاعة مما يتطلب مسائله الموظف واحالته 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) لتنتقل المسؤولية 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 مايشم منه بانه اهانه للموظف او الحط من كرامته⁽²⁰⁾ .
خامساً / احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم :-⁽²¹⁾

(15) د. عبدالرحمن شكر الجوراني ، المدلول الجنائي للموظف العام مجلة العدالة تصدرها مركز البحوث القانونية في وزارة العدل س5 ، 44 ، 1979 ، ص 987 – 988 .

(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 ما جاء 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 واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات فاذا كان في هذه الاوامر . مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر 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 :-

1- احترام المواطن ويحمل بين طياته كل مامن شأنه من قيام الموظف باستقبال المواطن عند مراجعته للدائرة بما يمليه عليه الواجب من احترام والاجابه على تساؤلاته والتعامل معه قولاً وفعلاً 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 وبأنسيابية فان تلكؤ الموظف عن انجاز معاملات المواطنين يستوجب مسائلته انضباطياً عند العزوف عن تمشيته وانجازها في الوعد المحدد لأنجازها .

سادساً: المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته او تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة وفق احكام القانون :- (22) أموال الدولة يقصد بها الاموال العامة المملوكة للدولة المفقولة منها وغير المفقولة وعند التمييز في هذه المادة نرى بأنها اشترطت ان تكون الاموال تحت تصرف الموظف او انه يكون حائزاً لها وان يكون استخدامها بصورة رشيدة . ومما يعيب هذا النص بأنه جاء مشروطاً 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 (23)

سابعاً :- كتمان المعلومات والاسرار الوظيفية :- تطرق قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 م في المادة (75) تاسعاً /المحافظة على الاسرار الوظيفية بما في ذلك :-

أ- كتمان المعلومات والوثائق التي تطلع عليها بحكم وظيفته او أنتهائها اذا كانت سرية بطبيعتها ولايجوز له ان يحتفظ بوثائق رسمية بعد انتهاء خدمته باي وجه كان ولاي سبب كان . (24)

ب – عدم الافشاء باي تصريح الا اذا كان مصرحاً له بذلك من الرئيس الاعلى المختص ، وبذا فان هذه المادة منعت الموظفين باية لقاءات مع وسائل الاعلام حول الوظيفة التي يشغلها . (25)

ج – عدم الاحتفاظ لنفسه باصل اي ورقة او وثيقة رسمية او نزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه وعدم التصرف به لغير الغراض الرسمية وتتضمن هذه المادة واجبي السرية وعدم الافشاء او بتصريح اوبيان لوسائل الاعلام والنشر مالم يكن مصرحاً بها حيث ان المتحدث الرسمي لدائرة الموظف يتكفل بهذه المهمة .

ومن المفترض بهذه المعلومات والاسرار ان تكون هنالك رابطة وعلاقة بينه بين الوظيفة وسببها وان هذه الرابطة قد تكون مستمرة مع استمرار الرابطة الوظيفي وفي بعض الاحيان يستمر واجب الموظف حتى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية (26) ي لايجوز لاي موظف الاحتفاظ بأية رتبته سرية عندها والاعرض نفسه اضافة الى المسؤولية الانضباطية الى مسؤولية الجزائية .

ثامناً / المحافظة على كرامة الوظيفة او الماس بها :-

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

(21) جاءت صيغة هذا الواجب بشكل واحزم كلا القانونين قانون الخدمة المدنية الاتحادي في المادة (75) سابعاً والمادة 4 / خامساً في قانون

الانضباط.

(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) أولاً – من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ((للاموال العامة حرقة، وحمايتها واجب على كل مواطن)) .

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

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

الموظف .

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

العامة وما يمكن ان يعطى صورة سيئة لها ، ولعل من صورته المحافظة على كرامة الوظيفة التزام الموظف بالمظهر 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 بانه هذا الواجب جاء اكثر وضوحاً في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 حيث نص على المحافظة على كرامته الوظيفة العامة اثناء اداء الموظف لوظيفة او خارج اوقات الدوام الرسمي وهذا ما افقدته المادة 4 / ثامناً من قانون الانضباط.

تاسعاً / الامتناع عن استغلال الوظيفة 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 الوظيفة لتحقيق ربح او منفعة او غيره للموظف او لغير الموظف، ولا يخفى بان ارتكاب هذه المخالفة لا يمنع من مساءلة 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 توسعاً حيث انه شمل الموظف وغيره في قانون الانضباط (28) عاشرأ / اعادة الادوات والآلات العمل الى مقر العمل :-

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

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

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

الفرع الثاني

المحضورات التي على الموظف عدم اتيانها

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

اولاً / الجمع بين وظيفتين حكوميتين بصفة أصلية او تقاضي مباح من الخزينة العامة الا بموجب احكام القانون وبعد التعيين في الوظيفة الثانية باطلاً وتسترجع الرواتب والمخصصات والمكافآت وأية امتيازات اخرى تسلمها الموظف .

ثانياً / مزاوله الاعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس ادارتها عدا :-

1- شراء اسهم الشركات المساهمة.

2- الاعمال التي تخص امواله التي ألت اليه إرثاً او ادارة أموال زوجه او اقاربه حتى الدرجة الثالثة التي ألت اليهم إرثاً

وعلى الموظف ان يخبر دائرته بذلك خلال (30) ثلاثين يوماً (30)

(27) قيام الموظف باستخدام سيارته الشخصية لنقل الموظفين الى اعمالهم مقابل اجور يعتبر استغلالاً لنفوذ وظيفته ولا يتألف مع مقتضى السلوك

القوم ويستوجب المعاقبة.

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

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

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

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

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

رابعاً / يعاقب المخالف لاحكام هذا القرار باطلب مدة لاتزيد على (ثلاث) سنوات وبغرامة لاتقل عن (الف) دينار ولا تزيد عن (عشرة الاف) دينار

او احدهما .

وعلى الوزير اذا رأى ان ذلك يؤثر على اداء واجبات الوظيفة او يضر بالمصلحة العامة ان يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال او التخلي 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 المنقولة وغير المنقولة اذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الاحالة قطعية او كان عضواً في لجان التقدير او البيع او اتخذ قراراً ببيع او ايجار تلك الأموال او كان موظفاً في الوزارة التي تعود اليها تلك الأموال⁽³¹⁾. رابعاً / استعمال المواد والجهزة والالات ووسائل النقل وغيرها العائدة الى دوائر الدولة والقطاع العام لاجراض خاصة⁽³²⁾.

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

سادساً / الاقتراض او قبول مكافأة أو هدية او منفعة من المراجعين او المقاولين او المتعهدين المتعاقدين مع دائرته 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 الاخلال بالحياد الوظيفي كما تنص المادة (76) ثامناً من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 ويظهر بان المشرع اراد ابعاد الموظف عن استغلال الوظيفة واختيار الحياد في الوظيفة ومبتغاه 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 والضمانات القانونية الادارية للموظف في ضده 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 الاخلال بالأجراءات القانونية التي يمكن اتخاذها بحق الموظف وفقاً للقانون ، وفي المادة (83) عدد العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على المخالف على النحو الاتي :-

لفت النظر ، الأذذار ، قطع الراتب ، التوبيخ ، انقاص الراتب تنزير الدرجة ، الفصل ، العزل⁽³⁵⁾

القاسم المشترك بين هذه العقوبات ان يتم اشعار الموظف تحريراً 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 20/2/1982 إحالة مدير عام على التقاعد ، الوقائع العراقية المجموعة الشهرية ، شباط ، 1982 ، ص 83 قرار رئيس الجمهورية طرد أمين العاصمة رقم القرار 2287 في 22/6/1986 الوقائع العراقية المجموعة الاسبوعية العدد 3105 في 24/6/1986 .

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

المطلب الاول / عقوبة الفصل

المطلب الثاني / التحقيق الاداري في عقوبة الفصل

المطلب الثالث / الضمانات القانونية الادارية للموظف في عقوبة الفصل

المطلب الاول

عقوبة الفصل

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

الفرع الاول / تعريف عقوبة الفصل .

الفرع الثاني / الاسباب الموجبة لغرض عقوبة الفصل .

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

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

الفرع الاول

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 تعني (تنحية الموظف عن الوظيفة مدة محدودة بقرار الفصل يتضمن الاسباب الموجبة لفرض العقوبة عليه) . وقد اعتنق 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 لغرض عقوبة الفصل وأثاره

يمكن تقسيم هذا الفرع الى :-

اولاً الاسباب الموجبة يفرض عقوبة الفصل :-

الأسباب الموجبة يفرض عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 تمثل في حالتين:

1- الحالة الاولى اذا عوقب الموظف بعقوبتين من العقوبات المتمثلة الشديدة (التوبيخ ، انقاص الراتب، تنزيل الدرجة) بعقوبة مماثلة من نوع واحد كالتوبيخ لمرتين مثلاً واستوجبت فرض عقوبة من العقوبات اعلاه لمرّة ثالثة على ان يكون ذلك خلال (5) سنوات من تاريخ فرض العقوبة عليه في كلتا الحالتين ومن الملاحظ 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 ممن يتقاضون مكافأة شبكة الخدمة الاجتماعية مهلة أمدها (30) يوماً للإعلان عن وضعهم المخالف للقانون وخلاف ذلك يفصل الموظف ويحال الى القضاء⁽³⁷⁾

ثانياً / أثار فرض العقوبة على الموظف المخالف :-

1- تتمثل اثار الفصل من الوظيفة تنحيته من الوظيفة مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على (3) سنوات⁽³⁸⁾.

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

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

ب - اذا سجن بجريمة غير مخلة بالشرف⁽³⁹⁾، فان ذلك يوجب تنحيته عن الوظيفة طيلة تلك الفترة ، وعند ارتكاب الموظف جرائم مخلة بالشرف فعند ذلك تعتبر تلك الجرائم موجهة لغرض عقوبة العزل وليس الفصل وصفاً لحل المشرع الذي أقر عدم استرداد انصاف الرواتب المصروفة 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 العادية المخلة بالشرف .

الفرع الثالث

الجهات التي لها حق توقيع عقوبة الفصل

حصر قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 في نص المادة 87 / ثالثاً ، فاذا اوصت اللجنة التحقيقية يفرض عقوبة أشد من العقوبات المنصوص عليها في البند (ثانياً) وهي العقوبات التالية (لفت النظر ، الانذار ، قطع الراتب لاتزيد على (5) خمسة ايام) وهذا يعني احوالة 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 احيته في هذا الفصل من دستور جمهورية العراق لسنة 2005/ ثالثاً (اصدار الانظمة والتعليمات والرايات بهدف تنفيذ لقوانين) .
⁽³⁹⁾ وبهذا فان مجلس الوزراء يمكنه احوالة الموظف المخالف الى القضاء لغرض العقوبة المناسبة بحقه وبعد ذلك اصدار العقوبة عليه بالفصل ، لانه مجلس الوزراء لايملك صلاحية فصل الموظف في حالة الجمع بين راتبين في أن واحد . اي ان مجلس الوزراء له صلاحية احوالة الموظف الى القضاء لتقاضية راتبين وليس فرض عقوبة الفصل مباشرة عليه لعدم امتلاكه صلاحية فرض عقوبة الفصل . وقد تتحول عقوبة الفصل الى عقوبة العزل . نقلا عن د . مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، مصدر سابق ، ص 121 .

يتوجب على الادارة اعادة الموظف المفصول الى الخدمة في حالة اطلاق سراحه وانقضاء مدة محكوميته حيث ان نصوص القانون واضحة وصريحة في وجوب الاعادة الى الوظيفة بحكم القانون⁽⁴⁰⁾ ، لذا فإن الادارة عليها اعادة الموظف المفصول الى وظيفته السابقة مالم يفقد شرطاً من شروط التعيين . وكذلك يجوز اعادة الموظف الى الوظيفة والمحكوم بعقوبة سالبة للحرية عن اضاراه غير العمدي بالمادة (34) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969⁽⁴¹⁾ . أما عند شمول الموظف الموقوف والمفصول بقانون العفو العام الذي معناه الغاء العقوبة وأثارها وكأن 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 لان التعريف ليس من مهمة المشرع بل ترك ذلك للفقه الذي عرف التحقيق الاداري (إجراء تمهيدي 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 الاتية :-

الفرع الاول / اللجان التحقيقية في عقوبة الفصل .

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

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 (اللجان 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 اللجان التحقيقية الجزاء 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 وظيفته بحكم القانون

(41) قرار مجلس الدولة المرقم 2015/38 في 1/ 4 / 2015 الذي اجاب بشكل صريح على جواز اعادة الموظف اتمفصول والمعاقب على وفق المادة المذكورة الى الوظيفة بعد انتهاء محكوميته 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 (لايسري قانون العفو العام على العقوبة الانضباطية الا اذا نص على ذلك او كانت العقوبة من العقوبات التبعية التي تلحق المحكوم 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 المحكمة 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 البديهيات

(43) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، دار الفقيه للطباعة والنشر ، القاهرة ، 1985 ، ص 57 .

(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 1991 المعدل 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 نجمها على النحو الآتي :-

أولاً / التشكيل العضوي للجان التحقيقية :- بعد ان يقوم رئيس الدائرة باصدار الأمر الإداري باحالة الموظف المخالف الى التحقيق الذي يسمى فيه رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية وهم يمارسون وظائفهم الأصلية بالاضافة الى عملهم في اللجان التحقيقية وهم اعضاء غير مفرغين ، ويتم تشكيل اللجان التحقيقية عادة من رئيس وعضوية شخصين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية اولية في القانون (بكالوريوس) وقد يكون الأمر بالتشكيل من قبل الوزير او الرئيس الاعلى للدائرة (1)(48) ، وبهذا يتضح بان المشرع العراقي اعتنق التشكيل الثلاثي للجنة التحقيقية وهي قاعدة أمره وعند عدم الالتزام بها او مراعاتها يترتب عليها بطلان التحقيق الاداري ومنها القرارات المتخذة من التشكيل غير القانوني إستناداً لقاعدة ما بني على باطل فهو باطل (49) وفي حالة تشكيل اللجان بأكثر من ثلاثة اشخاص فان قراراتها لاتحظى بموافقة مجلس الانضباط العام عند الطعن بالقرار الاداري الصادر عنها (3)(50) وقد تكون وكما هو يتعارف عليه من كون اللجان التحقيقية دائمية الا اننا نرى بان الدوائر لا تلتزم بدائمة اللجان التحقيقية ومن صميم اعمال اللجنة طلب حضور المعنيين وتدوين افاداتهم والاطلاع على الوثائق والمستندات .

ثانياً / اجراءات اللجنة التحقيقية:-

- 1- جمع الادلة / يجب ان تكون الادلة المادية ملموسة وفي حالة تلبس وتثبيت ذلك في محاضر المخالفة المذكورة .
 - 2- الادلة المعنوية / تثبيت الاقوال وعنوان الموظف المخالف وشهادات شهود النفي والاثبات وهي من الادلة المعنوية يجب يثبت ذلك بشكل صريح وواضح في الاحبار التحقيقية .
 - 3- ادلة مباشرة بها علاقة مباشرة بين الموظف والمخالفة / كتقديم الموضوع اجازة مرضية مزورة ومن الادلة المباشرة شهادة الشهود .
 - 4- ادلة غير مباشرة / ومن امثلتها مشاركة الموظف في مناقصة او مع احد أقربائه او استخدام الموظف سيارة حكومية في اعمال شخصية وارتكب بها جريمة او يشهد عليه زميله في التحقيق الاداري .
 - 5- جمع المعلومات / بعد 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 معيباً 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 تحلل السلطة التأديبية عن هذا الاجراء بوصفه ضماناً مهمة طبقاً للمبادئ العامة للقانون (51)
- ويجب حضور جميع اعضاء اللجنة التحقيقية عند ضبط الانادات 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 المعنيين في القضية 4- الاستنتاجات 5- القوصيات والمقترحات وتخص تلك القوصيات بمسائلة الموظف وفرض احدي العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 وهي عقوبة الفصل الذي نحن بصورها ، وتكون جلسات استجواب الموظف وضبط الافادات سرية لما قد تنثيره من اسرار ادارية يخشى ان يطلع عليها اخرون من موظفي الدائرة .

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

(49) الغاء قرار مجلس الانضباط العام 84/92/57 في 1984/2/7 نقلاً عن د. علي جمعه محارب ، التأديب الوظيفي ، مصدر سابق ، ص 484.

(50) فكري عبدالحسين علي ، المرشد العلمي للمحقق ، مطبعة الزمن ، بغداد ، 1959 ، ص 24

(51) بشتيوان سمو نوري ، اجراءات التحقيق الاداري ، بحث مقدم الى مجلس القضاء / اقليم كردستان العراق ، 2023 ، ص 16 .

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

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

رابعاً / اختصاص اللجنة التحقيقية / يدخل فرض جميع العقوبات الانضباطية الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 والتحقيق فيها وحتى احوالة المتهم الى المحاكم الجنائية ولكن في حالة فرض عقوبة الفصل فان اختصاص اللجنة التحقيقية التوصية بتنمية الموظف عن الوظيفة للمدة التي تحددها اللجنة ، وفي حالة كون الموظف (تعين جديد) فلا يمكن التوصية بتنمية من الوظيفة بل الاستغناء 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 لتخفيف العقوبة أو رفعها وتكون توصيات اللجنة بفرض العقوبة (عقوبة الفصل) بالاكثرية وليس بالاتفاق ولا يجوز فرض عقوبتين على الموظف عن فعل واحد.⁽⁵²⁾

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

الخيار الاول / التوصية بعدم مسائلة الموظف وعلق التحقيق مع ضرورة اقتراح هذه التوصية بالاسباب القانونية والواقعية التي دعت اللجنة الى اتخاذ هذه التوصية .

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 مقترناً بالتوصيات الى اللجنة التي احوالت 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 وتحريرية 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 التنمية 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 و احوالة 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 للقوانين والانظمة والتعليمات وتسترد فيه المبالغ في حالة تنحيته من الوظيفة (54)

6- لايجوز تشكيل لجنة تحقيقية بحق الموظف في عقوبة الفصل مالم تكن له علاقة بوظيفته او صفته 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 تتطلبه اجراءات التحقيق (57) .

وللجنة التحقيقية ان توصي بسحب يد الموظف في اية مرحلة من مراحل القضية (58) .

المطلب الثالث

الضمانات 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 الضمانات القانونية الادارية كما مفصل في الفروع الأتية :-

الفرع الاول / التظلم لدى الجهة التي اصدرت عقوبة الفصل .

الفرع الثاني / الطعن لدى محكمة القضاء الاداري.

الفرع الثالث / الطعن لدى محكمة الادارية العليا .

الفرع الاول

التظلم لدى الجهة التي اصدرت عقوبة الفصل

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

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

(56) المادة (17) البندثانياً 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 المعاقب 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 ل اصدرتها خلال (30) ثلاثين 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 المحدودة 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 تسكت الادارة لأجابه تظلم الموظف ويعنى الابقاء على عقوبة الفصل الموجهة للموظف وبذا يصح ان يكون محلاً للطعن⁽⁶⁰⁾ ويسقط حق الطعن بالقرار الاداري عند عدم تقديمه 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 سائر المشرع العراقي الموظف المعاقب 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 العنان للموظف المعاقب بعقوبة الفصل للطعن بقرار محكمة قضاء الموظفين امام المحكمة الادارية العليا بل اشترط ان يكون الطعن امام المحكمة الادارية العليا خلال (30) ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار محكمة القضاء الموظفين ، وهذا ما جاء 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 بالآتي :-

اولاً/ المصادقة على قرار فرض العقوبة ورد التظلم⁽⁶²⁾ .

⁽⁵⁹⁾ مجلس الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية بهذا الصدد قرارات نذكر منها :- أ – القرار المرقم 199 / انضباط / تميز / 2004 الصادر في 8 / 10 / 2004 .

ب – القرار المرقم 167 / انضباط / 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 2013/12/31 .

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

ثانياً / تخفيض العقوبة .

ثالثاً / الغاء العقوبة⁽⁶³⁾ .

ومما يستوجب الإشارة الى ان قرار المحكمة الادارية العليا بعقوبة الفصل وتصديقه يكتسب درجة البتات لان الحكم يحوز حجة الشيء المحكوم فيه

ومن الملفت للنظر بان المادة(90) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام2019 الذي يقابله الاحكام الواردة في المادة(15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة1991 في الطعن بقرارات فرض العقوبة حيث اكد في 1- البند /خامساً من المادة اعلاه مراعاة قانون اصول المحاكمات الجزائية عند الطعن .

2- وفي البند (سادساً) من المادة المذكورة بان سلطات المحكمة الادارية العليا لها اختصاصات وسلطات

محكمة التمييز ولكن قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 سكت عنهما⁽⁶⁴⁾ . واخيراً لا بد ان نذكر

سلطات المحكمة الادارية العليا تجاه قرار محكمة قضاء الموظفين والتي تتمثل بالآتي :-

1- المصادقة على قرار محكمة قضاء الموظفين بفرض عقوبة الفصل على الموظف المخالف .

2- نقض القرار واعادته الى محكمة قضاء الموظفين .

3- تعديل قرار محكمة قضاء الموظفين واصدار الحكم دون الرجوع الى تلك المحكمة .

الخاتمة

⁽⁶³⁾تحليل محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الادارية العليا الغاء العقوبة جاء في قرار المحكمة الادارية العليا المرقم 809 / قضاء موظفي / تميز ، 2014 الصادر في 14 / 2 / 2016 انه (لايصح 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 المحاكمات الجزائية.....)

سادساً/ تمارس المحكمة الادارية العليا اختصاصات محكمة التمييز.....)

تقلا عن د .مصدق عادل، انضباطالموظف العام في الطرق / مصدر سابق ، ص 192

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

اولاً / الاستنتاجات

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

2- على الرغم بأن قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام 2019 جاء مكرراً لاغلب 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 متأثراً بالنص الوارد في المادة (30/أ) من دستور الجمهورية في العراق لسنة 1970 الملغي .

5- فيما يخص عقوبة الفصل في القانون المذكور جاء متراصاً من حيث اسباب العقوبة والتحقيق فيها والضمانات 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 فان 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 بعقوبتين من العقوبات المماثلة الشديدة (التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الخدمة) وحالة معاقبته بعقوبة واحدة من هذه العقوبات (التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الخدمة) استوجب 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 المدعي والقاضي في أن واحد .
- 5- مراجعة الملف الشخصي للموظف عند التحقيق معه وان يكون سلوكه القويم شافعاً له وتخفيف العقوبة او الغائها .

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. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، ج1 ، دار الطبع والنشر الاصلية ، بغداد ، 1971 .
- 4- د . عبدالرحمن شكر الجوداني ، اختلاس الاموال العامة في التشريع والقضاء العراقي ، مطبعة الجاحظ ، بغداد .

- 5- د . عبدالفتاح عبدالمنعم عبدالله ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية ، 1982 ،
- 5- د. عبدالكريم ذنون غزال ، الحماية الجنائية للحريات الفردية ، ط1 ، بغداد .
- 6- د . على جمع محارب ، التأديب الاداري في التظلم الادارية ، ط1 ، 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- فخري 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 / الاطاريج

رشا محمد علي مبروك ، الحاجات النفسية في ضوء نظرية ماسلو ، دراسة مقارنة – بين الكفيف والمبصر ، اطروحة جكتوراه مقدمة الى جامعة بورسعيد ، 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 / 2015 في 1 / 10 / 2015 .

رابعاً / القرارات القضائية

- 1- قرار المحكمة الادارية العليا 1031 في 1 / قضاء الموظفين 2015 في 4 / 2 / 2016
- 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 الادارية العليا المرقم 809 ، قضاء موظفين / تمييز 2019 في 14 / 4 / 2016