

العقوبات الانضباطية المقنعة في القانون العراقي

م. م. صالح ابراهيم عبدالله

الجامعة التقنية الشمالية

الدكتور: فواز خالد عبد العزيز

رئاسة جامعة نينوى

قسم الشؤون القانونية

salih.ib123@ntu.edu.iq

fawaz.khaled@uoninevah.edu.iq

المقدمة

مما يوضح لنا مدى أهمية هذا النظام بالنسبة للإدارة ، ومع ذلك يحمل هذا النظام أيضاً مخاطر على الموظفين العموميين، حيث يحتوي على قواعد لتجريم ومعاقبة التصرفات التي تخالف أصول الوظيفة العامة. نظراً لهذه المخاطر وتأثيراتها على مستقبل الموظفين عند ممارسة الإدارة صلاحياتها في تأديبهم، حرصت معظم الدول في أنظمتها القانونية على وضع مجموعة من المبادئ والقواعد التي تحكم عملية معاقبة الموظف وردعه. من بين أهم هذه المبادئ، مبدأ شرعية العقوبات الانضباطية الذي يفرض على الإدارة عدم فرض أي عقوبة إلا إذا كانت مقررّة بنص قانوني صريح، مع الالتزام بجميع الإجراءات والضمانات القانونية عند تنفيذ هذه العقوبات.

أولاً : أهمية اختيار موضوع البحث

تبرز أهمية اختيار موضوع البحث من خلال تأثير هذا النوع من العقوبات على مستقبل الموظف

لعل من أبرز الوسائل التي تعتمد عليها الدولة والإدارة لتحقيق المهام الموكلة إليها وضمان استمرار عمل المرافق العامة وانتظام تقديم الخدمات للجمهور هو إنشاء نظام انضباطي للموظفين العاملين لديها يهدف هذا النظام إلى ضمان أداء الموظفين لواجباتهم بكفاءة وفق القوانين والتعليمات المقررة، ومنع أي تجاوز لهذه الواجبات. كما يتحرك النظام الانضباطي لمساءلة موظفي الدولة عند حدوث أي انتهاك أو مخالفة لواجباتهم الوظيفية من دون هذا النظام، قد تسود الفوضى واللامبالاة بين الموظفين، مما يؤدي إلى تعطيل عمل المؤسسات العامة، في ظل غياب القواعد القانونية التي تحد من تلك التجاوزات وتعيد الأمور إلى نصابها الصحيح. وكما يُقال، ((من أمن العقاب أساء الأدب)) .

إن الغاية الرئيسية من وجود النظام التأديبي أو الانضباطي في نطاق الوظيفة العامة تكمن في ضمان سير العمل بانتظام وحماية المصلحة العامة،

الوظيفي، فضلاً عن خطورة ما قد ينجم عنه من انحرافات في استخدام السلطة العامة من قبل الإدارة، الأمر يستدعي إخضاع تصرفات الإدارة لرقابة القضاء الإداري لضمان الحد من تجاوزاتها وإنصاف الموظفين المتضررين ، ويسهم ذلك في تعزيز الوعي لدى كل من السلطة الإدارية والموظفين العموميين، من خلال فهم الحدود القانونية التي تحكم هذه العقوبات ، وهذا الوعي يهدف إلى حماية الموظف العام من مواجهة عقوبات قد تؤثر على مساره الوظيفي دون مسوغات قانونية واضحة.

ثانياً : الهدف من البحث :

لا شك أن الانحراف في استخدام السلطة العامة من قبل الإدارة يمثل خطراً كبيراً، يستدعي إخضاع تصرفاتها لرقابة القضاء الإداري لضمان إنصاف الموظفين من أي تعسف إداري. ويهدف هذا الإجراء إلى تمكين كل من السلطة الإدارية والموظفين العموميين من فهم الحدود القانونية التي تحكم العلاقة بينهما، مع التأكيد على أن الغاية الحقيقية للانضباط تكمن في ضمان سير وانتظام عمل المرافق العامة، وليس في معاقبة الموظف بطريقة تعسفية.

إضافة إلى ذلك، من الضروري الوقوف على مخاطر الإجراءات العقابية المستترة التي قد تعتمد عليها الإدارة، والعمل على إيجاد حلول للمشكلات التي قد يواجهها الموظف العام، خاصة في الحالات التي يغيب فيها دور المشرع أو يعجز عن معالجتها. ومن هذا المنطلق، تُعتبر الإجراءات القانونية التي تحمي الموظف أداة أساسية للتخلص من العقوبات الانضباطية المقنعة، التي قد يغفل عنها العديد من الموظفين العموميين، وبالتالي تُعد هذه الحماية ضماناً لحقوقهم وصوناً لمسارهم الوظيفي.

ثالثاً : إشكالية البحث :

تبدو وبشكل جلي في وجوب قيام الإدارة باحترام (مبدأ شرعية العقوبة) عند تأديب

الموظفين بما لا يجعل من النظام الانضباطي سيفاً مسلطاً على رقاب الموظفين من دون مبرر أو مسوغ قانوني إذ قد تنحرف الإدارة في استخدام سلطاتها في هذا المجال بإيقاع عقوبات على الموظفين من دون أن يكون لها سند في القانون وذلك من خلال اتخاذها إجراءات إدارية تعسفية قد تؤثر في المركز القانوني للموظف وهي في حقيقة الأمر تستبطن معاقبته باتخاذ تلك الإجراءات التعسفية من دون التصريح بذلك وتدعي بان الغاية منها لمقتضيات المصلحة العامة وهي ما تعرف بالعقوبات الوظيفية المقنعة.

رابعاً : فرضيات البحث :

تتمحور فرضية بحثنا حول الاجابة عن عدة تساؤلات وذلك على النحو التالي :

١. هل يمكن اعتبار أي إجراء تتخذه الإدارة ويُسبب ضرراً للموظف، مع أنه ظاهرياً يهدف لتحقيق المصلحة العامة، لكنه في جوهره يحتوي على عقوبة انضباطية مقنعة؟

٢. ما الأدلة أو المعايير التي يمكن من خلالها إثبات أن تصرف الإدارة يهدف إلى الإضرار بالموظف عبر إجراءات تبدو كواحدة من صور العقوبات الانضباطية المقنعة؟

٣. ما الشروط الواجب توافرها في الإجراء ليتم اعتباره إجراءً يحمل في طياته عقوبة انضباطية مقنعة؟

٤. هل يستطيع المشرع أن يحدد بشكل دقيق صور وحالات العقوبات المقنعة، لتظهر إلى جانب العقوبات الانضباطية الصريحة؟

٥. ما الوسائل والضمانات التي يمكن أن يوفرها المشرع لحماية الموظف من استغلال الإدارة لصلاحياتها وفرض إجراءات خفية تدعي أنها تأتي لمقتضيات المصلحة العامة؟

٦. إلى أي مدى تُعد ضمانات الإدارة فعّالة في مواجهة ادعاءات الموظفين بوجود عقوبة مقنعة، خاصة عندما تكون إجراءات الإدارة سليمة في كثير من الأحيان؟

خامسا : نطاق البحث :

جاء موضوع البحث لمناقشة احد المرتكزات الاساسية في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ من خلال طرح ماهية الشروط الواجب توفرها في الاجراء المتخذ من قبل الادارة لاعتباره عقوبة انضباطية مقنعة بالتناغم مع دراسة التطبيقات القضائية للعقوبات المقنعة في الأنظمة المقارنة في العراق مع بعض الدول مثل فرنسا ومصر فضلا عن بيان بعض الصور لهذه العقوبات والتي لا يمكن حصرها للخصوصية التي يتمتع بها القانون الاداري ومحاولة البحث كذلك عن الضمانات المتقابلة لكلا من الادارة والموظفين في مواجهة الاجراءات المتخذة من قبل الادارة والتي قد تعد في بعض الاحيان خروجاً على مبدأ الشرعية الانضباطية واخلاقيات الوظيفة العامة .

سادسا : منهجية البحث :

في هذا البحث، تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي لتقديم شرح متعمق للمفاهيم المتعلقة بالعقوبات المقنعة، بالإضافة إلى ذلك تم استخدام المنهج المقارن لتسليط الضوء على الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري في كل من فرنسا و مصر والعراق، وكذلك النصوص التشريعية ذات الصلة حيث يهدف البحث إلى الكشف عن الحقائق المتعلقة بهذا الموضوع، ومعالجة أي انحراف، سواء كان مقصوداً أو ناجماً عن تقصير متعمد، في ممارسة الإدارة لمهامها في إطار الوظيفة العامة.

سابعاً : هيكلية البحث :

سوف نعمل الى دراسة الموضوع من خلال تقسيمه الى ثلاثة مباحث نتناول في المبحث الأول مفهوم العقوبات المقنعة وذلك ببيان تعريفها وصورها ومن ثم تمييزها وتكييفها عن غيرها من المفاهيم المشابهة ويكون ذلك في ثلاثة مطالب .

اما في المبحث الثاني فسنتناول فيه مسألة الرقابة القضائية على العقوبات الوظيفية المقنعة ويكون ذلك في ثلاثة مطالب خصصنا المطلب الأول لتحديد الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات الوظيفية المقنعة في العراق اما في المطلب الثاني فسنتناول مضمون الرقابة القضائية على العقوبات المقنعة واخيرا نتناول في المطلب الثالث مسألة فعالية الادارة ازاء العقوبات الوظيفية المقنعة .

اما في المبحث الثالث والاخير فسنتناول مسألة التطبيقات القضائية للعقوبات الوظيفية المقنعة في العراق من خلال خمسة مطالب خصصت لبيان التطبيقات القضائية للعقوبات الوظيفية المقنعة في العراق ومنها النقل والتخطي بالترقية وتقرير الكفاية او ما تسمى بـ (تقييم الأداء) ومن ثم نتناول مسألة الفصل على اثر الغاء الوظيفة واخيرا سنبحث في سحب يد الموظف ، وينتهي البحث بخاتمة لما تم استخلاصه من استنتاجات وتوصيات في هذا الشأن

المبحث الأول

مفهوم العقوبات الوظيفية المقنعة

تشكل العقوبات الوظيفية المقنعة أحد المواضيع البارزة في إطار الوظيفة العامة، حيث تتصل بممارسات إدارية قد تبدو ظاهرياً إجراءات تنظيمية

مشروعة، لكنها تحمل في جوهرها طابعاً تأديبياً يخفي نية معاقبة الموظف. إن تناول هذا المفهوم يتطلب دراسة دقيقة لأبعاده القانونية وآثاره على التوازن بين حقوق الموظف وصلاحيات الإدارة، مع التركيز على كيفية تمييز هذه العقوبات عن الإجراءات المشروعة الأخرى. ويهدف هذا المبحث إلى تسليط الضوء على هذا المفهوم وتحليل محدداته ضمن السياقات القانونية المختلفة ولأجل الإلمام بمفهوم هذه العقوبات التي قد تقوم الإدارة بفرضها على الموظف العام وفهم طبيعتها ومضمونها لابد من تحديد تعريف هذه العقوبات ثم تناول صورها وتكييفها وتمييزها عن غيرها وهذا ما سوف نوضحه في ثلاثة مطالب وكما يأتي:-

المطلب الأول

تعريف العقوبات الوظيفية المقنعة

يقصد بالعقوبات الوظيفية المقنعة هي ذلك الاجراء المؤلم الذي تتخذه الادارة ضد الموظف المذنب ودون توجيه اتهام معين إليه أو استيفاء إجراءات التأديب وذلك خروجاً على مبدأ مشروعية العقوبة والذي يقتضي اختيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التي حددها المشرع وأيضاً خروجاً على اجراءات التأديب المعقدة والتي تستغرق وقتاً طويلاً (١)، فالعقوبة الوظيفية المقنعة تفيد ستر اجراء له صفة

العقوبات المنصوص عليها في قائمة الجزاءات التأديبية تتخذ الادارة ضد الموظف دون اتباع الإجراءات الصحيحة والمقررة قانوناً بغية علم اسباغ وصف الجزاء التأديبي عليه حتى تتفادي الالتزام باتباع الضمانات التأديبية والتي قد يفوت معها هدف الادارة في إلحاق عقاب سريع منجز بالموظف يؤدي أثره في ردعة وزجر غيره من الموظفين، وهذا يعني ان الجزاء التأديبي المقنع يتميز باقتران عنصر شخصي فيه بالعنصر الموضوعي الذي يتضمنه، فالعنصر الشخصي يتأسس على نية من اصدر التصرف المطعون ضده بتوقيع جزاء مقنع في الإضرار بالموظف في وظيفته، أما العنصر الموضوعي فإنه يتعلق بأثار الاجراء المطعون فيه بان تكون له نفس اثار الجزاء التأديبي بحرمان الموظف من بعض حقوقه او مزاياه الوظيفية (٢).

وقد عرف القضاء الإداري في مصر ممثلاً بالمحكمة الادارية العليا العقوبة الوظيفية المقنعة في حيثيات حكم لها ذكرت فيه بأنه ((لا يلزم لكي يعتبر القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة والا لكان جزاء تأديبياً صريحاً وإنما يكفي ان تتبين المحكمة من ظروف الاحوال وملابساتها أن نية الادارة اتجهت الى عقاب موظف ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع

(٢) د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٥٨١.

(١) د. عماد صبري عطوه، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبع. ص ١٧٠.

اجلها النقل ويكون ذلك مما يمس بمصالح الموظف او يضر به (٤) .

٢ - ان يستبطن الإجراء الذي اتخذته الإدارة نية معاقبة الموظف ، حيث يكون الهدف منه مجازاة الموظف المخطئ دون التصريح بذلك فمناسبة اتخاذ الاجراء الاداري الذي يضر به هو ارتكابه خطأ يوجب معاقبته فهذا الخطأ هو العمل الشرطي الذي يجب أن يخضع بمقتضاه الموظف الى نظام التأديب وان تفرض عليه احدي الجزاءات المنصوص عليها قانونا بعد استيفاء الإجراءات اللازمة لذلك الا ان الادارة هنا تهدر كل ذلك وتبادر الى اتخاذ اجراء النقل أو النذب او الغاء الوظيفة او غيره من الاجراءات كعقوبة ولأسباب شخصية كالأحقاد والانتقام او لمجرد الايذاء فأن القرار لا يخفي جزاءا مقنعا ما دام السبب المبرر لا صدره غير متصل بمعاقبة الموظف عن أخلاقه بواجباته الوظيفية (٥).

المطلب الثاني

التكليف القانوني للعقوبة الوظيفية

المقنعة

المقررة لذلك فانحرفت بسلطانها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع ويكون عندئذ مشوبة بعيب اساءة استعمال السلطة ومخالفة للقانون ، اما اذا تبين أنها لم تنحرف بسلطانها لتحقيق مثل هذا الغرض الخفي وانما استعملتها في تحقيق المصلحة العامة التي أعد لها القرار كان سليمة ومطابقة للقانون (((٣) .

وبذلك يتضح لنا أن العقوبة المقنعة تقوم على عنصرين أساسيين هما :

١ - اتخاذ اجراء يضر بالموظف ويكون ذلك خارج اطار الجزاءات المنصوص عليها قانونا ، فالجزاء المقنع هو ذلك الجزاء غير المنصوص عليه في القانون والذي اتخذته الادارة بحق الموظف في صورة اجراء اداري يضر به ولكن في غير محله او في غير الغرض المعد لاتخاذ ، كأن يكون هذا الاجراء عبارة عن نذب أو نقل الموظف من وظيفة الى اخرى او من مكان إلى آخر دون ابتغاء المصلحة العامة ولغير الأسباب التي شرع من

(٣) ينظر : قرار المحكمة الإدارية العليا ،

١٩٥٩/٣/٢١ ، مجموعة المبادئ التي قررتها

المحكمة الإدارية العليا في خمس

سنوات، إعداد أحمد سمير أبو شادي ونعيم

عطية، اشار اليه د . مصطفى بواوي ،

تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي،

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان،

بحث منشور على شبكة الانترنت تاريخ

الزيارة ٢٠٢٤/٧/١٤

(٤) حكمها الصادر في ٢٣ يونيو ١٩٥٩ في الطعن رقم ١٤١ لسنة ٢ ق . نقلا عن د. عماد صبري عطوه، مصدر سابق ، ص ١٧٠

(٥) د. نواف كنعان ، النظام التأديبي في الوظيفة العامة . اثرء للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص ١٠٨ .

Platform.almanhal.com //:

[https](https://Platform.almanhal.com)

تعد مسألة اللجوء الى العقوبة المقنعة مسألة تأديبية من وجهة نظر الادارة وانها قد تلجا في بعض الأحيان، وتجنباً منها الخوض بالإجراءات والتفصيلات التي يضعها المشرع غالباً من أجل فرض العقوبة التأديبية إلى اتخاذ اجراءات تتسم بالسهولة والسرعة وتكون من ضمن صلاحياتها المقررة قانوناً، تهدف من ورائها ابعاد الموظف الذي ارتكب خطأ من دون ان تقحم نفسها في الأصول والاجراءات التأديبية فتحقق ما تصبوا اليه بسرعة وسهولة ومن دون ان تنقيد بحقوق أو ضمانات التأديبية الأخرى، وبهذا المفهوم للعقوبة المقنعة تكون الادارة قد خرجت من جهة على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية فان الادارة بدلا من أن تلجا إلى السبيل القانوني السليم من أجل فرض احدي العقوبات التأديبية المذكورة على سبيل الحصر نجدها تصل إلى النتيجة ذاتها من ردع أو انتقام من خلال قيامها باجراء عادي يساوي في نتيجته تلك التي تحققها العقوبة التأديبية ، ومن جهة اخرى فان تصرف الادارة على هذا النحو انما ينطوي في حقيقته على خروج عن مشروعية النظام التأديبي مجتمعاً، وان كان يبدو في مجال شرعية العقوبة اوضح لاتحاد التصرف التأديبي والاجراء الاداري من حيث الأثر المترتب عليهما^(٦) ، وعلى هذا الأساس عندما يواجه الموظف عقوبة مقنعة فانه لا يتمتع بال ضمانات المقررة في المجال التأديبي ، فالفضاء يبطل العقوبات المقنعة عندما لا تحترم

الضمانات المفروضة على الادارة في النطاق التأديبي، فالعقوبة المقنعة تخضع لمعاملة تأديبية اساسية وجوهرية وهي اطلاق الموظف المسبق على الملف ليتمكن من الدفاع عن نفسه وتقديم كل ما لديه من دفعات ووثائق^(٧) .

وعليه فقد ظهرت هناك ثلاث اتجاهات في مسألة التكييف القانوني للعقوبة الانضباطية :-

الاتجاه الأول : العقوبة الوظيفية المقنعة تجاوز على مبدأ الشرعية :-

لقد جرت اغلب التشريعات في مجال التأديب على تعيين العقوبات الانضباطية وتحديدتها على سبيل الحصر عملاً بمبدأ شرعية العقوبات او قانونيتها وحتى لا يترك مجالاً للسلطة الانضباطية للتعسف في توقيع عقوبات لم يرد بها نص^(٨).

وبالرغم من حصر العقوبات بحيث لا يجوز لسلطة التأديبية أن توقع عقوبة غير واردة بالنص كقاعدة عامة^(٩)، كما انه لا يجوز لها أن تتجاوزها أو تستبدلها بعقوبة اخرى مهما كانت الدوافع لان الموظف يستمد مركزه من

(٧) القاضي جهاد صفا، ابحاث في القانون الاداري، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٣٢

(٨) نداء محمد غزال قاسم، الموازنة بين فاعلية الادارة و ضمانات الموظف العام في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، ١٩٩٩، ص ٥٤-٥٥ .

(٩) شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٨٧٢ ، ص ١٥٤ .

(٦) د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، ط١، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣٢٧ .

الاتجاه الثاني : العقوبة الوظيفية المقنعة صورة من صور الانحراف بالسلطة التقديرية

قد تملك الادارة قدرا من حرية التصرف عند قيامها بنشاطها، فلا تفرض عليها سلوك معين تلتزمه، وقد تكون ملزمة بالتصرف على نحو معين، ففي الحالة الأولى نكون امام سلطة تقديرية، اما في الحالة الثانية نكون ازاء سلطة مقيدة، والقانون بمفهومه الواسع هو الذي يحدد ما اذا كانت الادارة تملك هذه السلطة أو تلك، فمفهوم السلطة التقديرية للإدارة بمعناه الواسع، هي تمتعها بقسط من حرية التصرف وهي تمارس مختلف اختصاصاتها القانونية، ومهما قيل في ضرورة السلطة التقديرية للإدارة ومهما قيل في تبريرها أو في اعتبارها ظاهرة تلازم اي نشاط انساني بحكم طبائع الأشياء، فان السلطة التقديرية بمعناها هذا لا يمكن أن تظهر الا بأخذ بنظام الدولة القانونية ومبدأ سيادة القانون^(١٢).

الاتجاه الثالث : تكييف العقوبة المقنعة بالبطلان لعدم مشروعية الغاية

أن القرار الاداري كأى عمل قانوني اخر، يهدف إلى تحقيق غاية معينة فهو ليس غاية في ذاته بل وسيلة لتحقيق غاية، واذا اختلف الفقهاء في تحديد معيار القانون الاداري الا انهم

القوانين مباشرة فالاتفاق على مخالفتها غير جائز، وتظهر اهمية التقنين للعقوبات التأديبية وتحددتها على سبيل الحصر، اولا في ضرورة العمل على حماية مصالح الافراد وكفالة الحرية والضمان لهم عند فرض العقوبات بحق الموظف، بحيث لا يحق للسلطة التأديبية ابتداع عقوبة جديدة غير منصوص عليها قانونا مهما تبين لها انها مناسبة للمخالفة التي ارتكبتها الموظف المخالف فتسن العقوبات من وظائف السلطة المختصة وليس امام السلطة التأديبية سوى احترام اختصاصاتها الدستورية والقانونية، وكذلك تحقق العدالة العقابية التي تقضي بقياس العقوبة حتى درجة جسامة المخالفة المرتكبة دون تفريط حماية السلطة التأديبية من الوقوع في دائرة التعسف عند فرض العقوبة التأديبية^(١٠).

وهذا يعني أن العقوبة المقنعة تبطل القرار الاداري الذي تحمله في طياته، وان لهذا البطلان بعد اعمق من احترام مبدأ الشرعية، حيث أن الأمر يتعلق ايضا بمقتضيات حق الدفاع، والتي بموجبها لا يجوز أن عاقب شخص عن جرم لم يواجه باتهام اقترافه حتى يبدي في نسبته اليه اوجه دفاعه التي قد تكون من شأن اتاحتها له نفي الاتهام عنه^(١١).

(١٠) د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، السعودية، ٢٠٠٦، ص ٥٧٩ - ٥٨٠.

(١١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٢.

(١٢) علي سعد عمران، القضاء الاداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٣٨.

بالإعلان عن هذا الغرض والا اعتبرت غير مشروعة (١٥).

ولايفوتنا ان نذكر بان القرار الاداري يعاب في الغاية منه وتسمى بـ (اساءة استعمال السلطة) واحيانا (الانحراف في استعمال السلطة) ويتمثل هذا العيب في الغاية من القرار، والمفروض أن تكون غاية القرار الاداري المصلحة العامة (١٦).

لكن اذا ثبت ان الادارة لم تستهدف من قرارها تحقيق المصلحة العامة بل كان الدافع لها هو تحقيق مصالح شخصية، كان القرار معيبا بعيب اساءة استعمال السلطة، ومستحقا للإلغاء من جانب القضاء الاداري عند الطعن عليه، كما ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر إلى أن ((عيب اساءة استعمال السلطة التي يبرر الغاء القرار الاداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه بان تكون جهة الادارة قد جانبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن

اجمعوا على أن الغاية من القرار الاداري هو تحقيق المصلحة العامة (١٣) .

فالغاية من فرض العقوبة التأديبية على الموظف هو لتحقيق انتظام المرافق العامة وحسن سيرها، كما أن الغاية من نقل الموظف هو لتحقيق المصلحة العامة ، وتتمتع الادارة بخصوص ركن الغاية بقريضة قانونية مقتضاها صحة الغاية من القرار فيفترض أن القرار يستهدف الصالح العام أو الغاية التي حددها القانون وعلى من يدعي العكس اثبات ذلك ، ويمكن تعريف الغاية ((بانها النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها)) (١٤)، كما عرفت المحكمة الادارية العليا في مصر بانه ((قصد الإساءة أو الانحراف لدى الادارة، بحيث تهدف من القرار وصفا اخر غير المصلحة العامة كالانتقام من شخص أو محابة اخر على حسابه أو يكون باعثها لا يمت للمصلحة العامة بصلة)) ويؤكد العميد هوريو بانه لا بد لكل مؤسسة في حياتنا الاجتماعية من غرض هو شرط وجودها الجوهري، وعليه لا يمكن لأية هيئة أو منظمة أو جمعية أو شركة أو مؤسسة أن تقوم من دون غرض محدد، والمشرع يلزمها دائما بوسيلة أو بأخرى

(١٥) د. علي سعد عمران، المصدر السابق، ص ٤١-٤٢؛ د. خالد السيد محمد حماد، المصدر السابق، ص ٣٨.

(١٦) ينظر القرار رقم ١١٥٧٧ / قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٤ المؤرخ في ١٢/٣/٢٠١٥ اشار اليه القاضي لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الادارية العليا، ط ١ ، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٩١-١٩٢ .

(١٣) د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الادارة التقديرية، ط ٢ ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٣١

(١٤) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٧١، ص ١١٠

الصور التي تظهر فيها العقوبات الوظيفية المقنعة

توضح لنا فيما سبق ان الادارة قد تلجأ أحيانا الى اتخاذ العقوبات المقنعة بحق الموظف لأجل ايقاع عقاب سريع بحقه دون اللجوء الى اتباع الإجراءات التأديبية التي قد تستغرق وقتا ، ويمكن من خلال تتبع التطبيقات المتعددة للعقوبات الوظيفية المقنعة أن تصنف اساليب فرض هذه الجزاءات الى ثلاثة اشكال وهي :

- ١- قيام الادارة بتوقيع جزاء غير منصوص عليه في القانون بحق الموظف .
- ٢- قيام الادارة بتوقيع جزاء منصوص عليه في القانون ولكن لتحقيق اهداف واغراض لم يشرع الجزاء لأجل تحقيقها .
- ٣- امتناع الادارة عن اتخاذ احد الاجراءات القانونية الملزمة باتخاذها او الامتناع عن تنفيذه استنادا الى سلطتها الرئاسية بشكل تعسفي (١٩) ، ويمكن أن نستعرض بعض الصور التي تظهر بها العقوبات المقنعة في الحياة العملية كإجراءات إدارية ولكن تحمل في ثناياها اهداف معاقبة الموظف وكما يأتي :

١- النقل و النذب :

يبتغيها القرار أو تكون قد اصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة بصلة (((١٧).

اما في العراق فان مجلس شورى الدولة قد ربط وقوع حالة التعسف في استعمال السلطة بعدم تحقيق المصلحة العامة فقرر " أن للإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظفين متى ما رأت ان مصلحة العمل تقتضي ذلك، الا ان هذه السلطة مقيدة بعدم الإضرار بالموظف وان لا تكون عقوبة مقنعة (١٨) ، وتزداد فرصة انحراف السلطة أمام مصدر القرار في الحالة التي يكون للإدارة السلطة التقديرية حيث يكون لرجل الادارة ان يتدخل أو يمتنع وان يحدد نوع تدخله اذا هو قدر التدخل غير أن ذلك لا يمنع من امكان وجود هذا العيب حتى لو كان الاختصاص مقيد، مثال ان يحدد القانون شروطا معينة فعلى رجل الادارة اصدار القرار عندما تتوفر هذه الشروط، وبالتالي فان الأخير يستطيع أن يصدر القرار خلافا عن المعنى الذي قصده المشرع، أو يدعي بعدم توفر تلك الشروط .

المطلب الثالث

(١٧) د. ماجد راغب الحلوي، القانون الاداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية ، الإسكندرية، ٢٠٠٠ ، ص ٤٧١ وكذلك ينظر : د . عبد الناصر عبد الله ابو سمهانة ، القرار الاداري في النظرية والتطبيق، ط ١ ، المركز القومي ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ١٢٣-١٢٤ .

(١٨) د. خالد سمارة الزعبي، القرار الاداري، ط ٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩ ، ص ٩٨ .

(١٩) حكمها في ٤/٢/٢٠٠١ الطعن رقم ٦٦١٦ لسنة ٤٤ ق ، مكتب فني ٤٦ ، ج ١ ، ص ٦٩٥ اشار اليه للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٢٦٦ .

جزاء تأديبية حتى وان صيغ القرار في ظاهره بعبارة (الندب) (٢٢).

٢- الوقف الاحتياطي :-

يعرف الوقف الاحتياطي أو كما يسميه المشرع العراقي سحب اليد بأنه اجراء احتياطي مؤقت تلجأ اليه الادارة بقصد ابعاد الموظف عن المرفق عندما يتعرض لاتخاذ اجراءات تأديبية أو جنائية فيمتنع عليه ممارسة اعمال وظيفته طيلة فترة الوقف (٢٣) ، فهو اجراء الغاية منه التحرز من تأثير الموظف على سير التحقيق فيما اذا استمر بأداء عمله او قد يكون ليس لحماية سير التحقيق وانما لحماية المصلحة العامة الي تقتضي ابعاد الموظف مؤقتا عن الوظيفة لحين زوال ظروف معينة (٢٤)، واذا كان الوقف عن العمل وجوبيا في بعض الأحيان فإنه يكون جوازية في أحيان أخرى أي متروك لسلطة الادارة التقديرية فقد تسيء الادارة استخدام هذه السلطة وتوقف الموظف وقفة احتياطية دون أن تكون هناك مسوغات تستوجبها او قد يكون الوقف مسوغ في بدايته ثم ينعدم المسوغ بعد ذلك ويبقى الموظف مع ذلك موقوفة دون مبرر بقصد الاضرار به اذ يستقطع من الموظف طوال فترة الوقف او

ان من الثابت أن للإدارة سلطة مطلقة في اجراء النقل أو الندب من وظيفة الى أخرى تعادلها سواء في نفس الوزارة أو الدائرة او في غيرها ما دام ذلك يحقق المصلحة العامة ولا يشوبه سوء استعمال السلطة ولا ينطوي على تنزيل في الوظيفة او الدرجة التي يشغلها الموظف وسواء أكان النقل نوعي او مكاني فلا يملك الموظف حق التضرر منه (٢٥) ، الا ان اجراء النقل أو الندب يعتبر سائرة لعقوبة مقنعة إذا استهدفت به الإدارة التنكيل بالموظف وانحرفت عن الأهداف او الغايات التي شرع النقل أو الندب لأجلها فتستخدمه الادارة للانتقام من الموظف المذنب والاضرار به فيعد ذلك انحرافا واساءة في استعمال السلطة كما ان نقل الموظف بسبب أمور نسبت اليه ولم يتم التحقيق فيها يعد جزاء أ مقنعة مخالفة للقانون وكذلك نقله عقب حصول شائعات بشأنه لم يثبت صحتها بعد كذلك جزاء أ مقنعا (٢٦) ، كذلك اذا استهدفت الادارة من قرار الندب تأديب الموظف بجزاء لم يقره القانون مع اتباع الأوضاع المقررة فأنها تكون قد انحرفت بسلطتها في اصدار قرار الندب وسترت به

(٢٢) بباد سيد حمه لاو ، انحراف القرار الاداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة سليمانية، ٢٠١٤ ، ص ٢٥ .

(٢٣) ينظر حكم القرار رقم ١٥٣ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٨ في ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٨ قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة ، لسنة ٢٠٠٨ ، ص ٤٥٢ .

(٢٤) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٤٣ .

(٢٥) د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق، ط ٢، دار المرتضى بغداد، ٢٠١٣، ص ١٨٥ .

(٢٦) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الادارية الشاملة في الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام، ج ٢، منشأة المعارف الاسكندرية، ص ١٢٢ - ١٢٣ .

تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات الوظيفية المقنعة في العراق

يحدد النظام القضائي في كل دولة الاختصاص الولائي أو النوعي لكل محكمة وخصوصاً في الدول التي تتبع النظام القضائي المزدوج بوجود جهتين قضائيتين هما جهة القضاء العادي التي تنتظر في منازعات الافراد العاديين وجهة القضاء الاداري التي تنتظر في النزاعات الادارية وهو ما معمول به في العراق ، وعليه فقد خضعت المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين الانضباطية في العراق الى اختصاص مجلس الانضباط العام منذ إنشائه لأول مرة بقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ ورغم التعديلات القانونية المتعددة التي اجريت على هذا المجلس سواء في تشكيله او في ارتباطه (٢٦) ، الا انه بقي هو الجهة التي تنتظر في النزاعات المتعلقة بالموظفين في المجال الانضباطي حيث ان اختصاصات هذا المجلس في الوقت الحاضر محددة على سبيل الحصر بعد صدور قانون التعديل الثاني القانون مجلس شوري الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٨٩ وذلك في قانون انضباط

سحب اليد جزء من راتبه الذي يعيله واسرته فقد تطول هذه المدة ويكون هذا الاجراء في حقيقته اجراء تأديبية مقنعة (٢٥).

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على العقوبات الوظيفية المقنعة

أن القرارات الادارية المتضمنة عقوبات وظيفية مقنعة تخضع مثلها مثل غيرها من القرارات الادارية الى رقابة القضاء والذي يتولى مهمة إلغائها وازالة اثارها أو التعويض عنها حسب الأحوال والأوضاع وسوف نتناول في هذا المبحث ببيان حدود هذه الرقابة وذلك من خلال تقديمه بثلاثة مطالب يتناول الأول تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في العراق أما في المطلب الثاني فسوف نتناول مضمون رقابة القضاء على العقوبات الوظيفية المقنعة اما في المطلب الثالث فسنتناول فعالية الادارة ازاء العقوبات الوظيفية المقنعة وكما يأتي :-

المطلب الأول

(٢٦) د. علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ١٩٥ ؛ وكذلك ينظر : د. نواف كنعان ، المصدر السابق، ص ٥٨ وكذلك ينظر : د. سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٢١ .

(٢٥) د. عبد المحسن السالم، العقوبات التأديبية المقنعة بين المشروعية وتعسف الادارة، ط١، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٨٤ ، ص ١٠٢ - ١٠٣

موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل والنافذ ويمكن التمييز في مجال اختصاصات هذا المجلس بين فئتين :

الفئة الأولى : اختصاصاته في مجال انضباط موظفي الدولة ، حيث منح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ للمجلس صلاحية النظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية المتضمنة لعقوبات انضباطية صادرة بحق الموظفين ، وقد كانت رقابة المجلس على قرارات العقوبات الانضباطية في البداية محددة ببعض العقوبات ولكن بعد صدور قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨ أصبحت هذه الرقابة شاملة لكل العقوبات الانضباطية الواردة في المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ وتكون القرارات التي يصدرها المجلس في هذا الشأن باثة ونهائية (٢٧).

الفئة الثانية : اختصاصاته في مجال حقوق الموظفين المستمدة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ النافذ. فقد نصت المادة (٥٩) من القانون المذكور على أن مجلس الانضباط العام هو المختص دون غيره بسماع الدعاوى التي يقيمها على الحكومة الموظف او المستخدم الذي يدعي بحقوق نشأت من قانون

الخدمة المدنية أو بموجب قانون الخدمة المدنية السابق أو أي نظام صدر بموجبها ولا تسمع الدعاوى التي تقام بعد ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر المعارض عليه اذا كان داخل القطر وستين يوما اذا كان خارجه (٢٨) ومن خلال هذا النص فأن مجلس الانضباط العام يختص بكل ما للموظف من حقوق وأوضاع ناشئة عن هذا القانون كان تكون متعلقة براتبه أو مخصصاته او ترفيعه أو قدمه او الاستغناء عنه او نقله او غير ذلك . والملاحظ أن قرارات المجلس في هذا المجال ليست نهائية بل يجوز الطعن بها امام المحكمة الادارية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ بها وعلى وفق استعراضنا السابق لاختصاص مجلس الانضباط العام فانه يمكن أن تحدد الجهة القضائية المختصة بنظر القرارات المتضمنة لعقوبات مقننة في العراق وهي مجلس الانضباط العام (٢٩) فليس هناك أي جهة أخرى يمكن ان تنازعه هذا الاختصاص كما حدث في مصر على اعتبار أن هذا المجلس هو الجهة الوحيدة التي تنظر في نزاعات الموظفين ولكن الاشكالية التي يمكن أن تبحث هو هل تدخل هذه القرارات ضمن الفئة الأولى من اختصاصاته ام الثانية والتي تم بيانها .

(٢٨) من الجدير بالذكر أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ قد تم تعديله بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٨ باستبدال عبارة القطاع الاشتراكي (بعبارة (القطاع العام) (٢) المادة (١٠) فقرة ثالثة) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
(٢٩) علي حسين السعدي ، مرشد المحامين والموظفين ، مكتبة القانون المقارن ، بغداد ، ص ١١٥ وما بعدها .

(٢٧) ينظر تفاصيل ذلك د. علي محمد بدير وآخرون . مبادي واحكام القانون الاداري . دار الثقافة . بغداد ، ١٩٩٣ ص ٣٦٣. وينظر كذلك : علي حسين السعدي . مرشد المحامين والموظفين . مكتبة القانون المقارن بغداد . ص ١١٥ وما بعدها .

مضمون رقابة القضاء على العقوبات الوظيفة المقنعة

بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ تم انشاء محكمة القضاء الاداري ((تتولى النظر في صحة الأوامر والقرارات الادارية التي من الموظفين والهيئات الادارية، وبذلك يكون العراق قد اخذ بنظام القضاء المزدوج)) وعلى هذا الاساس يمارس القضاء الإداري رقابته على القرارات الادارية التي يكون محلها فرض عقوبة مقنعة على الموظف العام حيث يستطيع هذا الأخير الطعن بهذه القرارات امام الجهة القضائية المختصة بعد استيفاء شروط قبول الدعوي كاتباع طريق التظلم من القرار إذا كان ذلك شرطاً مسبقاً لإقامة الدعوى كما هو الحال أمام مجلس الانضباط العام في العراق الذي يوجب ضرورة تظلم الموظف من القرار قبل اللجوء إليه وكذلك وجوب تقديم الطعن بالقرار خلال المدة القانونية المحددة وهي (٣٠) يوماً من تاريخ رفض الإدارة للتظلم صراحة أو ضمناً (٣١)، وحق الطعن بالقرار الاداري هو حق مكفول ليس للموظف فقط، وإنما لكل الأفراد في المجتمع ممن له مصلحة بذلك سواء في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج او التي تأخذ بالنظام القضائي الموحد (٣٢).

ويمكن أن نجيب على ذلك بالقول أن الأصل في القرارات التي تحمل عقوبات مقنعة انها قرارات ادارية تضمن اساءة استعمال سلطة اتخاذ تدابير او اجراء اداري كالنقل مثلاً او النذب او غيره فهنا تدخل هذه القرارات في نطاق الفئة الثانية من اختصاصاته شرط ان لا تكون مرتبطة بعقوبات انضباطية صريحة صدرت الى جانبها حيث يمكن أن تخضع هنا للفئة الأولى من اختصاصات المجلس عند رقابته لقرار العقوبة الصريحة ومن القرارات التي أصدرها المجلس والتي تؤيد اختصاصه في هذا الشأن قراره رقم (١٥ / انضباط التمييز / ٢٠٠٦) والذي تضمن المبدأ القانوني الذي مؤداه أن من حق رئيس الدائرة نقل الموظف او تنسيبه ضمن مديريات الدائرة ولا يعتبر متعسفاً في ذلك ما دام النقل يستند الى اسباب معقولة ولا يعد الموظف متضرراً من هذا النقل ما دام محتفظ بمركزه القانوني وكذلك القرار رقم (٢٩١ / انضباط التمييز / ٢٠٠٤) والذي افاد فيه بأن نقل الموظف من وظيفة الى أخرى التي منها درجة بعد تنزيلاً للدرجة وحيث أن النقل ليس بعقوبة .. لذا يكون قرار الادارة في مثل هذه الأحوال تعسفاً (٣٠) .

المطلب الثاني

(٣١) حيدر نجيب احمد، حقوق و ضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي، العدد ٣٠، مجلة الفتح جامعة ديالى، ٢٠٠٧، ص ١٣ .

(٣٢) د. علي محمد جواد ، مبادئ القانون الاداري ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٢ ، ص ٥٢ .

(٣٠) اشار اليه : د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري ، دار ابن الاثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل . ٢٠٠٩ ، ص ٢٣٥ وينظر كذلك : د. عادل جابر الجوفي . الفساد الاداري وتطبيقاته في العراق ، دار الفكر ، ٢٠٠٩ ، ص ١٠١ .

كما وينبغي أن يكون الموظف صاحب مصلحة من الطعن بالقرار وذلك بأن يكون قد اثر في مركزه القانوني بشكل مباشر ، فإذا توفرت هذه الشروط يتم قبول الدعوى من قبل القاضي ثم ينتقل الى تفحصها من الناحية الموضوعية لتبدأ مهمته في رقابة مدى صحة دعوى الموظف في صدور عقوبة مقنعة بحقه . والملاحظ في هذا الشأن أن القرارات الإدارية التي تحمل عقوبات مقنعة تكون قرارات سليمة في كافة أركانها أركان القرار الإداري) وهي الاختصاص والشكل والمحل والسبب باستثناء ركن الغاية حيث يكون لرجل الإدارة صلاحية اتخاذ الإجراء الإداري الذي أضر بالموظف ولكن ينحرف في استخدام هذه الصلاحية لتحقيق أهداف لم يقصدها المشرع او القانون فيكون قراره هذا معيب بعيب الانحراف بالسلطة اذ ان هناك هاف عام لكافة القرارات الادارية هو تحقيق المصلحة العامة وهدف معين او محد قد يفرضه المشرع بالنسبة لبعض القرارات الادارية يستفاد من طبيعة الاختصاص الممنوح لرجل الإدارة فلا يجوز له مجاوزة ذلك الهدف المخصص ولو كان دافعه متعلق بالمصلحة العامة وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف والذي يعد إساءة استعمال الإجراءات إحدى صور خرق هذه القاعدة وذلك عندما تستخدم الإدارة إجراءات أو وسائل معينة لتحقيق غرض تملك تحقيقه ولكن بوسائل أخرى حيث تلجأ الإدارة إلى فرض عقوبة مقنعة على الموظف المخطئ (٣٣).

وعلى وفق ما سبق فإن الصعوبة التي يواجهها القاضي الإداري تتمثل في إثبات وجود عيب الانحراف بالسلطة في جانب الإدارة وهو عنصر نفسي داخلي يتعلق بمصدر القرار اذ كما ذكرنا سابقا أن المظهر الخارجي للقرار الصادر من الإدارة يكون مشروعا ومستوفيا لأركانه القانونية ولكن العيب الذي يعتريه يرتبط بالنوايا الداخلية لمصدر القرار والهدف الخفي الذي يبتغيه وهو ما يحتاج الى بحث وتمحيص شديد (٣٤) ، ومما تجدر الإشارة اليه ان القضاء الإداري في مصر قد استعان ببعض الوسائل لإثبات الانحراف في استعمال السلطة والذي من إحدى تطبيقاته فرض العقوبات المقنعة ومن هذه الوسائل الاطلاع على ملف القضية المتضمن نص القرار والأسباب التي اوردتها الإدارة لقرارها وايضا ملف خدمة الموظف وسيرته الذاتية والاطلاع على الأوراق والظروف التي احاطت باتخاذ القرار وكذلك المراسلات والمناقشات الخاصة بذلك وعلى الرغم من تشدد مجلس الدولة المصري في اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة الا انه يقيم الدليل على وجود هذا العيب من خلال الوقائع والظروف والملابسات التي رافقت اتخاذ القرار المطعون فيه لأنه عيب ملازم للسلطة التقديرية للإدارة (٣٥) .

(٣٤) د. عبد العزيز عبد المنعم . القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ٢٠٠٧ . ص ١٩٣ .

(٣٥) د. عماد صبري ، مصدر سابق ، ص ٣١١ وما بعدها وينظر كذلك : د. طارق فتح الله ، القضاء

(٣٣) د. عادل جابر الجوفي ، مصدر سابق ، ص ١٠٢ .

أما عن موقف القضاء الإداري في العراق ممثلاً بمجلس الانضباط العام من الرقابة على الإجراءات الإدارية المتخذة من الإدارة كعقوبات مقنعة فإن هذا المجلس بعد فرض العقوبات المقنعة على الموظف وجه من أوجه الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة لأنها لا تستهدف من الإجراء المتخذ تحقيق المصلحة العامة وإنما فقط معاقبة الموظف بغير الطرق والسبل التي حددها القانون وهذا ما أشار إليه المجلس في قضاء حديث له في القضية المرقمة (٥٥٣ / انضباط / ٢٠١٠) والصادر في ٢٩/٤ / ٢٠١٠ والذي ورد فيه ((..... وعند عطف النظر على موضوع القرار محل الاعتراض وجد المجلس أن المدعي يعمل طبية جراحة في مستشفى ابن النفيس في بغداد واتصل به هاتفية الطبيب المقيم في المستشفى نتيجة وجود حالات حرجية وخطرة أرسلت إلى المستشفى بسبب تفجير ناتج عن أعمال إرهابية تستدعي وجوده وحضور الطبيب الجراح الاختصاص وهو الطبيب الخفر في ذلك اليوم ونتيجة لعدم حضوره قام المدعي عليه بإصدار أمر النقل المذكور وكذلك توجيه عقوبة الإنذار له وبالرغم من ثبوت تقصير وإهمال المدعي وإخلاله بواجبات وظيفته التي تعد من المهام والواجبات الإنسانية والتي يفترض بالمدعي مراعاتها خاصة وأن عامل الوقت هو موضوع أساسي في انقاذ الحالات المرضية المستعجلة فقد وجد المجلس بأن النقل بهذه الكيفية من محافظة بغداد إلى محافظة ذي قار بعيداً عن

أفراد عائلته وكون زوجته موظفة في مدينة بغداد وملاحظة سيرته الحسنة وكونه طبيب اختصاص يمكن الاستفادة منه في مكانه الطبيعي في محافظة بغداد فإنه يؤدي إلى الأضرار به مادياً ومعنوية وبذلك يخرج عن السلطة التقديرية للإدارة ولا يحقق المصلحة العامة التي يفترض تواجدها في الأمر الإداري المذكور ويجعل من عملية النقل عقوبة مقنعة وكان المفترض من المدعي عليه أن يلجأ إلى تشكيل لجنة تحقيقه وفرض إحدى العقوبات الانضباطية المناسبة عند تحقق شروطها القانونية وحيث أن الإدارة تجاوزت سلطاتها التقديرية لذا قرر المجلس بالاتفاق إلغاء الأمر الإداري الصادر عن المدعي عليه وإعادة المدعي إلى دائرته السابقة ...)) (٣٦).

ولغرض التفصيل أكثر سنتناول الجهة المختصة في الطعن القضائي في العراق وأيضا شروط الطعن وأسبابها وذلك على النحو التالي :-

أولاً : الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي :

بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ المعدل، يستطيع الموظف الصادر ضده القرار، أو رئيس الدائرة، وكذلك الوزير، أن يطعن في قرار اللجنة الانضباطية خلال

(٣٦) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ ، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ص ٤١٣ وما بعدها .

الإداري - دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٠٣ .

خمسة عشر يوماً أمام مجلس الانضباط، وذلك بتقديم لائحة الى المجلس بهذا المعنى ويصبح قرار اللجنة قطعياً اذا لم يقدم الاعتراض خلال هذه المدة ، وقد صدر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٤٨١ بتاريخ ٢٨ / ٤ / ١٩٨٥ الذي اجاز الطعن في قرارات مجلس الانضباط العام أمام محكمة التمييز، والذي قضى بحذف الفقرة (٤) من المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل واحل محلها النص التالي ((يجوز الطعن في قرار مجلس الانضباط العام لدى الهيئة العامة لمحكمة التمييز خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به ويعتبر قرار محكمة التمييز الصادر بنتيجة الطعن وقرار مجلس الانضباط العام غير المطعون فيه خلال تلك المدة نهائياً وملزماً . ثم صدر قرار مجلس قيادة الثورة رقم ١٠٥ بتاريخ ٢٧/١ / ١٩٨٨ ، وقضى بتعديل القرار رقم ٤٨١ في ٢٨/١ / ١٩٨٥ اجاز الطعن تمييزاً في قرارات مجلس الانضباط العام لدى محكمة الاستئناف منطقة بغداد بدل محكمة التمييز خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ به. اما بعد صدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ ، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ فقد اصبح الطعن في قرارات مجلس الانضباط العام الخاصة بحقوق الخيمة قابلة للطعن فيها امام الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة، وهذا يعني أن قرارات مجلس الانضباط العام المتعلقة بالمجال الوظيفي لا يمكن الطعن فيها الا في ضوء الأحكام السابقة المنصوص عليها في قانون

انضباط موظفي الدولة (٣٧) ، وبعد عام ٢٠١٣ حلت محكمة قضاء الموظفين، محل مجلس الانضباط العام وقد مارست رقابة فعالة على قرارات التأديب بما في ذلك اجراءات فرض العقوبة، ومنها العقوبات المقنعة (٣٨).

ثانياً: شروط الطعن القضائي بإلغاء القرارات الادارية واسبابها

يعتبر الطعن بإلغاء القرار أو الحكم التأديبي من الوسائل المهمة لحماية مبدأ المشروعية، وضمانة اساسية لحماية الموظف من أخطاء السلطات التأديبية وتعسفها، الا ان لهذا الطعن شروط ينبغي احترامها، ولها اسباب وكما يأتي :-

١ - شروط الطعن : من ابرز شروط الطعن القضائي بإلغاء القرارات الادارية :-

(٢) ينظر المادة (٣١) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة في العراق رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ والتي نصت على أن ((تحل عبارة محكمة قضاء الموظفين محل عبارة مجلس الانضباط العام اينما وردت في القوانين الانظمة والتعليمات)) .

أ- المصلحة : أن توافر المصلحة هو من أبرز الشروط لقبول دعوى الطعن، سواء أكان امام

(٣٧) ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١ ، ص ٣١٨ - ٣١٩ .
(٣٨) د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ب ت ، ص ١١٢ .

مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً)، سواء كان بإلغاء فرض العقوبة، أو المصادقة عليه، أو تعديله أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ أو اعتباره ملغياً ويكون قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً (٤١).

ج- التظلم :-

التظلم الإداري : ويقصد به لجوء صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية أو الجهة الرئاسية التي أصدرت القرار بحق صاحب الشأن مستهدفاً إلغاؤه ، أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة . وتظهر أهمية التظلم الإداري في تقليل المنازعات الإدارية وإنهاؤها في مراحلها الأولى دون اللجوء إلى القضاء ، ويعد من الوسائل غير القضائية التي يمكن من خلاله تحقيق العدالة الإدارية وإنهاء المنازعات في أقرب وقت ممكن ، ويعد التظلم وجوبياً من أجل رفع دعوى الإلغاء وهذا ما نصت عليه الفقرة (و) من المادة (٧) كشرط إلزامي قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري و على الجهة الإدارية أن تبت بالتظلم خلال مدة (٣٠) يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها وعند عدم البت في النظام أو رفضه خلال المدة المحددة

القضاء الإداري أو القضاء العادي، وذلك طبقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأنه ((حيث لا مصلحة فلا دعوى)) (٣٩) ولا يلزم أن تكون المصلحة مادية، أو مالية بل يجوز أن تكون مصلحة أدبية، ولكن يلزم أن تكون المصلحة جديدة، وتطبيقاً لذلك قضى بان ((خروج المدعي من الخدمة لا ينهي النزاع المرفوع منه بالطعن في قرار تخطيه في الترقية، لأنه لا يزال للمدعي مصلحة في الاستمرار في الدعوى لتحديد الوظيفة والدرجة التي أحيل على المعاش على أساسها (٤٠) ، وفي الطعن المقدم من قبل الموظف فيما يخص العقوبة المقنعة فإن المصلحة تكمن في الضرر الذي لحق بالموظف مما أدى ذلك إلى الإخلال بحقوقه وضمناته، لذا فإن شرط المصلحة في العقوبات المقنعة تكون أكثر وضوحاً.

ب - مواعيد الطعن بالإلغاء على القرارات والاحكام التأديبية :-

أن مجلس الانضباط العام محكمة قضاء الموظفين حالياً يحدد موعداً للمرافعة وتجربه بحضور طرفي الدعوى المدعي، المدعى عليه وفقاً لأحكام قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل، وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) سنة ١٩٧١ المعدل (٣) كما أن المشرع العراقي اجاز الطعن في قرار

(٤١) د. محمد ابراهيم السامرائي، المصدر السابق، ص ١٩٩.

(٣٩) د. محمد ابراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام، ط ١ ، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية ٢٠١٧ ، ص ١٩٤.

(٤٠) الفقرة (ثانياً) (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

على انه ((يعد من اسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي :-
أ- ان يتضمن الامر او القرار خرقا او مخالفة للقانون او الانظمة او التعليمات او الأنظمة الداخلية.
ب - ان يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص او معيبا في شكله او في الاجراءات او في محله او سببه .

ج - ان يتضمن الامر او القرار خطأ في تطبيق القوانين او الأنظمة او التعليمات او الانظمة الداخلية او في تفسيرها او فيه اساءة أو تعسف في استعمال السلطة او الانحراف عنها (٣)، وبذلك فان دعوى الالغاء تختلف عن دعوى القضاء الكامل، في حين ان دعوى الالغاء تقوم على مخاصمة القرار الاداري غير المشروع، بينما تقوم دعوى القضاء الكامل على تجاوز الادارة على حق شخصي، فهي تتجسد في صورة نزاع بين طرفين هما الادارة والمدعي، ويشترط لقبول دعوى الالغاء وجود مصلحة شخصية مباشرة للمدعي تبرر طلب الالغاء للقرار المطعون فيه، اما دعوى القضاء الكامل (قضاء التعويض) ذات الطبيعة الشخصية، فيشترط فيها أن يقوم الطلب على حق اثر فيه القرار الاداري المطعون فيه، فاذا تبين للقاضي الاداري عدم مشروعيته فانه يملك الحكم بإلغائه .

تقوم المحكمة بتسجيل الدعوى الديها ، وعلى المتظلم أن يتم طعنه إلى المحكمة خلال مدة (٦٠) يوما تاريخ انتهاء مدة (٣٠) يوما المنصوص عليها في الفقرة (و) من المادة (٧) قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وإلا سقط حقه في الطعن .

٢- اسباب الطعن :-

إذا تحقق القاضي الاداري من توافر الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء أي شروط قبولها فانه ينتقل الى النظر في موضوعها اي التحقق فيما اذا كان القرار المطعون فيه موافقا للقانون ام غير موافق له، ففي الحالة الأولى يقضي برد الدعوى، وفي الحالة الثانية يقضي بإلغائه، والاسباب التي تؤدي الى الطعن بالإلغاء هي مختلف العيوب التي تصيب القرار الاداري والتي تجعله قابلا للإلغاء، ويكفي احدها لإلغاء القرار الاداري وتتمثل (بعيب الاختصاص، عيب الشكل، عيب المحل، عيب الغاية، عيب السبب) (٤) وقد جاء في قانون التعديل الخامس لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة، فنص

(٤٢) وعلى ذلك قضت الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة بان " حيث لا يوجد في القرار الاداري المطعون به سبب من اسباب الطعن المنصوص عليها في... قانون مجلس شوري الدولة وحيث أن القرار المميز قد استند الى وجهة النظر القانونية هذه لذا تقرر تصديقه ورد الطعون التمييزية " اشار اليه على سعد عمران مصدر سابق، ص ١٩٠ .

(٤٣) شاهين حسن محمد عزيز، الطعن في قرارات فرض العقوبة الانضباطية، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٥، ص ١٠٣ .

فاعلية الإدارة ازاء العقوبات المقنعة

ان الادارة في بعض الأحيان قد تلجأ الى اتخاذ اجراءات معينة، يرى الموظف بانها تلحق ضررا بحقه الا أن ذلك يعتبر مشروعا، لأنه منصوص عليه قانونا، وهي تعد ضمانا للإدارة وذلك عندما يدعي الموظف بان الادارة لجأت اليه بقصد معاقبته، وهذه الاجراءات كثيرة ولكننا سنكتفي ببيان البعض منها ومن ابرزها حالة فصل الموظف تحت التجربة، والفصل بغير الطريق التأديبي وهذا ما سنتناوله وكما يأتي :-

اولا : فصل الموظف تحت التجربة :

من المسلم به أن الموظف قبل تعيينه رسميا يخضع لفترة تجربة محددة في النظام الوظيفي للتأكد من كفاءته وصلاحيته لأداء مهام الوظيفة التي ستوكل اليه والتي تعتبر امانة لا بد له أن يؤديها على أكمل وجه، فان فترة الاختبار كما يراها البعض ما هي الا اختبار اضافي ذو طابع عملي، فهي تكملة منطقية لما يجري من مسابقات عند التعيين .

وفي ظل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ فقد جاء فيه ((بين الموظف عند اول تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية ويجب اصدار امر بـتعيينه في درجته بعد انتهائها اذا تأكدت كفاءته والا فتمدد مدة تجربته ستة اشهر اخرى » يتضح من نص القانون المذكور بأن مدة التجربة هي سنة واحدة

أما القاضي في القضاء الكامل فله ولاية تعديل القرار المطعون فيه والحكم على الادارة بالتعويض، وللحكم في دعوى الالغاء حجية مطلقة تقوم في مواجهة الكافة (٤٤)، بينما تقتصر حجية الشيء المقضي به في دعوى القضاء الكامل على طرفي النزاع (٤٥) واذا ثبت للقضاء أن الطعن المقدم من قبل الموظف يحمل عقوبة مقنعة فانه يلغي القرار، نخلص مما تقدم أن السبب من بطلان القرارات التأديبية المقنعة الساترة خلف اجراءات تنظيمية هو ان الموظف تم معاقبته دون ان يتمكن من الدفاع عن نفسه، كما انه لم يواجه بالمخالفات الموجهة اليه وبالتالي فان ذلك يعتبر اخلا لا خطيرا وحرمان الموظف من الضمانات التأديبية، واذا واجهه الموظف عقوبة مقنعة فله ضمانات تجاهها وهي التظلم امام الجهة الإدارية، والطعن القضائي يطالب بإلغاء القرار الذي يحمل عقوبة المقنعة والتعويض عما اصابه من ضرر (٤٦) .

المطلب الثالث

- (٤٤) ينظر نص المادة (٧/ خامسا) من قانون التعديل قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل
- (٤٥) د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ٢١، د. ماجد راغب الحلو القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٦٦ وما بعدها .

- (٤٦) د. عبد الرحمن رحيم عبد الله، خصائص دعوى الالغاء و تمييزها من دعوى القضاء الكامل، بحث منشور في مجموعة قانونية ، اربيل ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤١ .

الاستغناء عن الموظف فان ذلك لا يعد عقوبة تأديبية مقننة.

ثانيا : الفصل بغير الطريق التأديبي :

أن المشرع العراقي اجاز فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، حيث جاء في امر سلطة الائتلاف المؤقتة بانه ((يجوز فصل الموظف أو العامل الذي يتخلف عن العمل لمدة خمسة أيام متتالية أو لمدة عشرة أيام خلال شهر واحد مالم يكن قد حصل على اذن بذلك من المسؤول المشرف عليه أو مالم يثبت اصابته بمرض ما يحول دون تواجده في مكان العمل، كما انه لا يتطلب فصل هذا الموظف اصدار اعلان عام لأخطاره بالفصل ويقوم المشرفون بمحاولات معقولة لإحاطة الموظف شخصيا بقرار الفصل وإذا عجز المشرف رغم محاولاته المعقولة عن تحديد مكان الموظف أو المستخدم بعد مرور (١٠) ايام يجوز تسلم الأخطار بالفصل على اخر عنوان معروف للشخص المعني ويكون الاخطار كافيا، ويجوز للموظفين المفصولين من وظائفهم العامة الطعن في قرار الفصل ((^(٥٠) ، يفهم مما تقدم بان هناك حالتان للفصل بغير الطريق التأديبي وهما :-

الحالة الأولى : التغيب عن الدوام لمدة خمسة أيام متتالية بدون عذر.

الا انها قابلة للتتمديد لمدة ستة اشهر اخرى ((كما نص ايضا على انه ((يستغني عن الموظف اذا تأكد لدائره انه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة المنصوص عليها في (الفقرة (١) من هذه المادة ((^(٥١)).

والعبرة في احتساب سنة التجربة تبدا من تاريخ مباشرة العمل وليس من تاريخ صدور قرار التعيين اذ تترتب حقوق الموظف وواجباته بمجرد مباشرته للعمل، اذ يستحق الموظف الجديد راتبه الوظيفي التي يمارسها من تاريخ اول يوم باشر فيه اعمال وظيفته (^(٥٢) ، وهذا ما يجعل نظام الوضع تحت الاختبار بمثابة امتحان نهائي حقيقي بالنسبة للشخص بعد تعيينه وقبل تثبيته، وتلك الميزة الأساسية التي تنسب إلى نظام التجربة (^(٥٣)).

فالموظف عندما يتعين فانه يكون تحت التجربة لمدة سنة وذلك لكي يثبت للإدارة بانه كفوء وانه قادر على القيام بالمهام الادارية الموكلة اليه واذا ثبت للإدارة خلال هذه الفترة بانه لا يصلح للوظيفة فان الادارة تستغني عنه، وفي حالة

(٤٧) ينظر نص المادة (١٤) فقرة (١) و (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل والنافذ .

(٤٨) د. ابراهيم الحديثي، أحكام سنة التجربة للموظف الجديد مقال منشور على شبكة الإنترنت، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٥/١٧

https://fac.ksu.edu.sa/hidaithy/pag_e/20170

(٤٩) د. نواف كنعان الخدمة المدنية في دولة الامارات العربية المتحدة، ط١، اثناء للنشر والتوزيع، الأردن ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٩ .

(٥٠) د. غازي فيصل مهدي، الفصل بغير الطريق التأديبي، منشور على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٤/١٧

الحالة الثانية : التغيب عن الدوام لمدة عشرة أيام خلال شهر واحد .

كما أن المشرع قد احاط الفصل بغير الطريق التأديبي بضمانات منها سماع أقوال الموظف والسماح له بالدفاع عن نفسه، كما أجاز له الطعن أمام القضاء، وبموجب ما تم ذكره فإن الإدارة عندما تفصل موظف في حالة تغيبه لمدة خمسة أيام متتالية بدون عذر أو عشرة أيام متتالية خلال شهر فإنها تستخدم حقها بموجب القانون، إذ لا يحق للموظف أن يدعي بأن الإدارة قد تعسفت بحقه أو يدعي بأنه لم يرتكب أي خطأ أو أن الإدارة فرضت عليه عقوبة مقنعة، لأن هذا الاجراء منصوص عليه من قبل المشرع .

نخلص مما تقدم أن المشرع العراقي اجاز فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، وذلك في حالة تغيب الموظف بدون عذر لمدة خمسة أيام متتالية، وعشرة ايام خلال شهر واحد، وإذا صدر قرار من الادارة بفصل الموظف بغير الطريق التأديبي وان كان يتلاقى في آثاره السيئة مع العقوبات التأديبية الصريحة والمقنعة الا انه مع ذلك لا يعد عقوبة تأديبية صريحة أو مقنعة. لذا فانه عند صدور قرار بنقل أحد الموظفين والطعن به امام المحكمة التأديبية وكيف المدعي دعواه على اساس انه ينطوي على عقوبة تأديبية، فاذا ثبت للمحكمة من ظروف الاحوال وملابساتها أن نية مصدر القرار اتجهت الى عقاب الموظف دون اتباع الإجراءات المقررة فينقذ لها الاختصاص بنظر الطعن والفصل فيه، اما اذا تبين للمحكمة أن القرار في جوهره يتناول مشروعية قرار النقل بوصفه كذلك وليس بوصفه ساترا لعقوبة مقنعة كان عليها أن تقضي بعدم اختصاصها مع احالة الدعوى الى المحكمة المختصة , لذا فانه اذا تحققت مسؤولية الادارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، فانه يكون القاضي

الاداري الحكم بالتعويض للموظف المضروب الذي لحقه ضرر من جراء قيام الادارة بإصدار قرارها الاداري او التأديبي غير المشروع .

المبحث الثالث

التطبيقات القضائية للعقوبات المقنعة في العراق

تعد التطبيقات القضائية للعقوبات المقنعة في العراق مرآة تعكس التفاعل بين السلطات الإدارية والقضائية في تنظيم العلاقة بين الإدارة والموظفين العموميين. يعكس القضاء الإداري دوره المحوري في تقييم مدى مشروعية هذه العقوبات، من خلال ضمان توازن دقيق بين صلاحيات الإدارة وحقوق الأفراد وبناءً على ذلك سيتناول هذا المبحث تحليل أبرز الأحكام القضائية التي صدرت في العراق بخصوص هذا النوع من العقوبات، وتسليط الضوء على الأسس القانونية التي اعتمدها القضاء للفصل في هذه القضايا، وما تحمله من تأثيرات على فهم وتطبيق القانون الإداري ولذا ارتأينا تقسيم هذا المبحث الى خمس مطالب، نبحث فيها النقل والتخطي في الترفيع، وتقارير الكفاية والفصل على اثر الغاء الوظيفة ، وسحب يد الموظف وعلى النحو التالي:

المطلب الأول

النقل

سلطتها في مجال نقل موظفيها (٥٣) ويكون النقل بقرار من السلطة المختصة بالتعيين في الجهة الحكومية المنقول اليها بعد موافقة نفس السلطة في الجهة الحكومية المنقول منها، وحفظاً لحق الموظف وعدم افساح المجال للاضرار به فقد اشترط المشرع ان يكون النقل الى وظيفة شاغرة من نفس الدرجة وظيفته وفي مجموعة الوظائف الرئيسية التي تندرج فيها هذه الوظيفة (٥٤).

وتجدر الإشارة الى ان هناك نوعين من النقل :

أولاً: النقل المكاني :

أجاز المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ، النقل حيث اشار الى انه لا ينقل الموظف من محل وظيفته الا بعد قضائه مدة لا تقل عن ثلاث سنوات اذا كان من الاماكن الاعتيادية ومدة لا تقل عن سنة ونصف في الاماكن التي يستحق فيها تناول

لم يتضمن التشريع العراقي تعريفاً للنقل، وانما اشار فقط الى تنظيم احكام النقل (٥١)، لذا فان الأصل هو حرية الادارة في الاستفادة من خدمات موظفيها في المكان الذي تريده، والعمل الذي تعينه، لا اعتبارات تقتضيها مصلحة العمل، الا أن ذلك مشروط بان لا يكون في هذا القرار تفويت الترقيّة على الموظف، وان لا يفوت عليه المزايا الحاصل عليها في الوظيفة المنقول منها، وان لا يمس النقل المركز الذي اكتسبه الموظف من حيث الفئة او المرتب، فاذا تم النقل دون مراعاة ذلك، ولم يوجد سبب مصلحي يدعو الى النقل بل تدل الظروف على انه القصد منه الانتقام من الموظف، فان ذلك القرار يحمل في طياته عقوبة مقنعة لم ينص عليها القانون (٥٢).

بالرجوع الى التشريع العراقي فأنا نلاحظ ان المشرع لم يضع تعريفاً للنقل، وانما اشار فقط الى تنظيم احكام النقل، وعلى هذا الاساس ينبغي في كل حالات نقل الموظف ان يكون نابعا من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل وتيسير ادائه ورفع مستوى الخدمة التي تؤديها الجهة الإدارية والا كان قرار النقل غير مشروع يستحق الالغاء، كما يجب ان يكون قرار النقل مقصودا لذاته، كما أنه لا يجوز أن تتخذ الادارة من نقل الموظف وسيلة تأديبية على خلاف ما قرره القانون من اجراءات وهي بصدد استخدام

(٥٣) قادراحمند عبد الحسيني، انحراف القرار الاداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/١٧

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aid=30163>

(٥١) مازن محمد طاهر، محمد حسين الحسني ، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والادارة العامة، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت ، ٢٠١٦، ص ١٤٦ .

(٥٢) عبد المحسن السالم، المصدر السابق، ص ١٧٢

(٥٤) د. عادل الطبطبائي، متى يعتبر النقل عقوبة تأديبية مقنعة ، مجلة الحقوق ، العدد ١ ، جامعة الكويت . ١٩٨٢ ص ١٦٨ .

وظيفة أخرى وقد جاء في قانون الخدمة المدنية على أنه ((لا يجوز نقل الموظف من مسلك تختلف شروط الاستخدام فيه عن شروط المعينة في هذا القانون الا بموافقة الترقية على أن لا يمنح راتبا اكثر من الراتب الذي كان يتقاضاه في وظيفته السابقة ...)) (٥٧).

يفهم من نص المادة أن المشرع العراقي اجاز للإدارة نقل الموظف الى وظيفة أخرى، لكن بشرط أن تكون الوظيفة مماثلة بالدرجة والراتب، أي اذا نقل الموظف الى وظيفة التي من الوظيفة المنقول منها فان ذلك غير جائز ، وقد قامت وزارة الخارجية باتخاذ قرار بنقل عدد من الموظفين الى ديوان الوقف السني والبالغ عدده (٣٩) موظف من ذوي الاختصاص والخبرة حيث قررت اللجنة بان قرارات نقل عدد من الموظفين الى مؤسسات حكومية أخرى قد جرت بعد التحقق والبحث والتحري بعدم صلاحية استمرار هؤلاء في مهمتهم بالوزارة بعد مراجعة ملفاتهم دون استثناء، ولم تبين الأسباب المهنية والإدارية لهذا القرار (٥٨)، في الحقيقة فان القرار الذي اتخذته الوزارة المتضمن نقل الموظفين له ابعاد سياسية ولم يكن بداعي المصلحة العامة حيث من المتعارف عليه في الوزارات السيادية أي طرف يحصل عليها يقوم باستبعاد الموظفين

المخصصات المحلية، ولا يجوز نقله قبل ذلك الا بمقتضى المصلحة العامة أو ضرورة صحية ويجب أن تستند المصلحة العامة الى اسباب معينة تذكر في أمر النقل اما الضرورة الصحية فيجب ان تؤيد بتقارير الهيئات الطبية الرسمية (٥٩) ، فالنقل المكاني هو النقل الذي يجري من خلاله تغيير موقع أداء الوظيفة من مكان إلى آخر، وهذا النوع لا يؤدي عادة إلى تغيير نوع الوظيفة، وانما يقتصر على تغيير موقع عمل الموظف من محافظة الى أخرى، أو من مركز المحافظة الى القضاء او الناحية وبالعكس، ضمن اطار تشكيلات الادارة العامة نفسها، أو إلى غيرها (٦٠) .

يتبين لنا من خلال ما تقدم الى أن المشرع اجاز النقل، لكن اشترط ان يكون المقتضيات المصلحة العامة ، واذا تبين ان النقل لم يكن للمصلحة العامة وانما الغاية منها هي النكايه او بقصد الانتقام منه او فوت عليه مزايا كان قد حصل عليها في الوظيفة المنقول منها، فان النقل يحمل عقوبة مقنعة.

ثانيا : النقل النوعي :

يقصد به نقل الموظف الى وظيفة أخرى مماثلة، حيث أجاز المشرع العراقي نقل الموظف إلى

(٥٥) ينظر نص المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠

(٥٦) علي الحسنوي، انواع النقل الوظيفي، بحث منشور على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة ١٧/٤/٢٠٢٤

(٥٧) ينظر نص المادة (٤٢) من قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٠

(٥٨) قصي منذر ، مقال منشور على شبكة الانترنت

تاريخ الزيارة [https:// www.sotaliraq.com](https://www.sotaliraq.com)

٢٠٢٤/٤/١٥

<https://almerja.com/aklam/indexv.php?id=٢٠١٤٢>

غير المنتمين الى حزبه لأنه يشعر بالخطر بوجدتهم فيضطر باتخاذ قرارات تنقلهم الى وزارات او مؤسسات اخرى وهذا بحد ذاته يعتبر عقوبة مقنعة.

المطلب الثاني التخطي بالترفيه

لقد سعت التشريعات في كافة الدول ومنها المشرع العراقي الى تحقيق المساواة القانونية في مجال الوظيفة العامة، وبالتالي حق كل مواطن في شغل الوظائف العامة بشرط ان تتوافر فيه كل ما يتطلبه القانون من شروط ومؤهلات علمية وهي شروط عامة ومجردة تتيج لكل مواطن الفرصة لشغل الوظائف العامة إلى المساواة في كل ما يتعلق بالمركز الوظيفي، اي ما يتعلق بالمرتب والترقية والنقل الخ^(٥٩) ، لذا يعد الترفيه من اهم الامتيازات التي يتمتع بها الموظف في حياته الوظيفية وذلك لما لها من أثر كبير على نشاط الموظف في توليه الوظائف الادارية الأعلى من جانب، فضلا عن زيادة راتبه واجور عمله من جانب اخر^(٦٠) .

وفي مجال تشريعات الوظيفة العامة في العراق يلاحظ أن قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ السنة

١٩٦٠ وان لم يورد تعريفا للترفيه، غير انه حدد طبيعتها وبين اثارها، حيث جاء في القانون المذكور على انه ((يجري اختيار الموظفين للترفيه على اساس الكفاءة ومدة الخدمة عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية التي يشترط لها حيازة الموظفين على شهادات علمية تتناسب وعناوين وظائفهم بموجب قانون الملاك (((٦١).

اما بالنسبة لقانون رواتب موظفي الدولة لسنة ٢٠٠٨ فإنه تناول موضوع الترفيه وبين المقصود به وبين الشروط العامة اللازمة لتوافرها لكي يستحق الموظف الترفيه ومما تجدر الاشارة اليه ان جميع قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة في العراق ، استعملت مصطلح الترفيه لتعني به امرين، لكن في الحقيقة يجب التمييز بين الترقية والترفيه، فالأخير بمعنى زيادة الراتب دون تغيير في نوع الوظيفة، والترقية باعتبارها نقل الموظف الى وظيفة أعلى في سلم الوظائف الادارية بغض النظر عما اذا اقترن بها زيادة في الراتب من عدمه^(٦٢) ، لم يعرف المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، غير انه حدد طبيعتها وبين اثارها.

(٦١) ينظر نص المادة ١٩ من قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٠ .

(٦٢) ينظر نص المادة (٦) البند اولا من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .

(٥٩) د. احمد بن محمد الحي السليطي، ترقية الموظف العام بدولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٥، ص ١٤١ .

(٦٠) د. انسام علي عبد الله، حماية حق الموظف في الترقية، مجلة الراافدين للحقوق، المجلد ١٢، العدد ٥٤، كلية الحقوق جامعة الموصل، ٢٠١١، ص ٢٦٦ .

ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال الوظيفة المراد ترفيعه اليها بتوصية من رئيسه المباشر و مصادقة الرئيس الأعلى.

ضمانات الترفيع في التشريع العراقي

لا يعد الترفيع في التشريع حقا مطلقا للموظف كي تستطيع من خلاله اجبار الادارة عليها حتى وان استوفي شروطها، وإنما تستعين الادارة بسلطتها التقديرية لمنح الموظف هذه الميزة (٦٦)، فضلا عن جواز التظلم من قرار الترقية أو الترفيع امام الجهة الإدارية التي أصدرته (٦٧) واجراءات الترفيع تبدا بالتحقق من توافر شروط الترفيع في الموظف المرشح بما فيها عدم وجود مانع يحول دون اجرائها، واصدار القرار من السلطة المخولة بإصداره قانونا (٦٨)، وفي حالة وجود درجة شاغرة واكمال المدة القانونية يجعل من عدم ترفيع الموظف ليس له سند من القانون ويعد عقوبة مقنعة وتطبيقا لذلك قضى مجلس الانضباط العام في قرار صادر في ٢٠١٣ بانه :-

((..... ولدى عطف النظر على موضوع الدعوى لاحظ المجلس أن المدعية تم ترفيعها الى (م. ر. ابحاث) في ٢٠٠٦/٣/٢٢ وانها

يقصد بالترفيع (هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي) (٦٣) ، كما يقصد بالترفيع بانه استحقاق الموظف لوظيفة اعلى من الوظيفة التي يشغلها في السلم الاداري وتزداد معها مسؤوليات الموظف ومهامه وواجباته الوظيفية ضمن المنصب الوظيفي الجديد من خلال تغيير العنوان الوظيفي للموظف (٦٤) .

الشروط العامة للترفيع : حدد قانون الخدمة المدنية الشروط العامة للترفيع وذلك كما يلي :-

أ- وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة

ب - اكمال المدة المقررة للترفيع المنصوص عليها في الجدول الملحق بهذا القانون (٦٩) ان يكون الموظف مستوفيا للشروط والمؤهلات المطلوبة لأشغال الوظيفة المرشح للترفيع اليها

(٦٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ص ٣١٨ .

(٦٦) ينظر الفقرة (١) من نص المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ النافذ والمعدل .
(٦٧) حسن طلال يونس الجليلي حق الموظف العام في الانتماء الى الاحزاب السياسية ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، ٢٠١٣ ، ص ١٤٤ .

(٦٨) عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي، المصدر السابق، ص ٢١٥

(٦٤) عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي، النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٣ ، ص ٢١٤ .

(٦٥) ينظر نص المادة (٦) البند ثانيا من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨

هذا التقييم سلاحا لإعاقه تقدمه الوظيفي في نشاط الموظف الإداري (٧٠).

لذا فان عملية تقييم الأداء الوظيفي تعتبر من الركائز الأساسية التي يعتمد عليها في تحديد مسار الموظف الوظيفي وبيان مدى انسجامه مع العمل وحاجته للتطوير او قصوره في اداء واجبات وظيفته فهي اداة اصلاح وتطوير ، فالغرض الأول من تقويم الأداء هو تكريس مبدأ العدالة الذي تسعى انظمة الخدمة الى تحقيقه، حيث انيطت عملية اعداد تقارير الأداء في العراق بالرئيس الإداري المباشر للموظف بحكم التصاقه المباشر به، ومن ثم يتم اطلاع الموظف على نتيجة تقريره لإتاحة فرصة للتظلم من التقرير اذا كان تقديره غير مرضي، ويصار في هذه الحالة الى تشكيل لجنة للنظر في طلب التظلم وترفع تقريرها للمسؤول الأعلى في الجهاز الإداري الذي يقوم بإقرار التقرير بشكل نهائي (٧١).

ان تقرير الكفاية (الاداء) يعد الأساس في ترقية الموظف العام ووسيلة يمكن من خلال التأكد من صلاحية الموظف لشغل الوظائف العليا ومدى حاجة الموظف للمزيد من الاختبارات والتدريب

تعمل حاليا مسؤولة شعبة الصحة العامة في سجن ديالى المركزي حسب كتاب دائرتها المرقم (٧٤١٥) في ١٥/٤/٢٠١٢ (تكليفا) واطلع المجلس على ملاك دائرة المدعية لعام ٢٠١٠ ولاحظ وجود درجة عدد (٢) شاغرة لعنوان (ر. ابحاث وحيث أن دائرة المدعية أو وكيله المدعى عليه لم يقدم اسبابا قانونية تحول دون ترفيع المدعية بعد ان اكملت المدة الأصغرية ووجود الدرجة الشاغرة ...) (٧٢).

المطلب الثالث

تقارير الكفاية (تقييم الأداء)

لا نتوقف اهمية تقدير كفاءة الموظف في كونها المرأة الحقيقية للكفاءة المهنية للموظف فحسب، بل ان لهذا التقدير تأثيرا كبيرا في مجال ترقية الموظف او ترفيعه، لذا فان الضمانات التي تحيط بتقرير التقييم تمثل أهمية كبيرة بالنسبة للموظف، فالإدارة تنظر الى اداء الموظف الواجبات الوظيفية فقط، دون اعتبار لاتجاهاته السياسية أو الحزبية، كما يفترض عدم استخدام

(٧٠) حسن طلال يونس الجليلي مصدر سابق ، ص ١٤٥ .

(٧١) سعد طارق الشيخ جاسم الربيعي، الخدمة الوظيفية وسبل التقدم بها، بحث منشور على الموقع :- اشار اليه حسن طلال يونس الجليلي، مصدر سابق، ص ١٥٣

<http://www.ahewar.org/debat/sho>

اللازم^(٧٢)، ولكن أحيانا تلجأ الإدارة الى تقديم تقارير عن الموظف تخالف الحقيقة وخاصة عندما تمنع الموظف من الاطلاع على التقييم، لذا فان الإدارة قد تتعسف عندما تقدم تقرير عن الموظف لغايات عدة منها رغبتها في الانتقام من الموظف خاصة عندما يكون الموظف نزيهاً مما يترتب عليه عدم حصول الموظف على الاستحقاق المطلوب، فهنا نكون امام عقوبة وظيفية مقنعة ترسخ لرغبات المدير او المسؤول الاداري الاعلى، وبشكل خاص عندما يرى المدير ان وجود هكذا موظف يهدد مكانته.

العام غير المطعون فيه باتاً^(٧٥)، من خلال النصوص المتقدمة يتبين لنا بان للموظف الحق في الطعن في القرار الاداري الصادر مستنداً إلى تقارير الأداء، الصادرة بحقه وذلك عندما تلجأ الإدارة الى الانحراف بسلطتها بقصد الحاق الأذى بحق الموظف وخاصة اذا كان الموظف كفوء ويستحق تقدير عالي وبالتالي يتفاجأ بصدور تقدير اقل مما يستحقه وهذا ما يدخل في باب العقوبات المقنعة لان الإدارة اتجهت إلى اتخاذ اسلوب مغاير للحقيقة بقصد الانتقام من الموظف دون أن تكون الغاية منها تحقيق المصلحة العامة.

الرقابة القضائية على تقييم الاداء :-

بالحديث عن الرقابة القضائية فان محكمة قضاء الموظفين هي المختصة بالنظر في الدعاوى الناشئة عن تقييم الأداء^(٧٣)، فاذا صدر حكم من محكمة قضاء الموظفين فانه يكون قابلاً للطعن فيه امام المحكمة الادارية العليا وبعد الحكم الصادر منها نتيجة الطعن قراراً باتاً وملزماً^(٧٤)، ومن اهم الدعاوى تلك المتعلقة بالترقية او الترقية التي تستند الى الانضباط

المطلب الرابع الفصل على اثر الغاء الوظيفة

من اسباب انقضاء الرابطة الوظيفية الغاء الوظيفة التي كان يشغلها الموظف، وقد نصت المادة (٧) من قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل ((لمجلس الوزراء حذف الوظائف الزائدة عن الحاجة من الملاك بناء على اقتراح من وزير المالية يذكر فيه عنوان الوظيفة الزائدة واسم شاغلها)) . ونصت المادة (٤١) من قانون الخدمة المدنية على انه ((اذا الغيت وظيفة الموظف وتوفرت بتاريخ الالغاء في الدائرة المنتسب اليها وظيفة شاغرة تماثل اعمالها اعمال وظيفته ومن درجته فيعتبر منقولا اليها براتبه الحالي، واذا كانت الوظيفة الشاغرة من درجة ادنى من درجته فيخير في

(٧٢) نوري محسن الحلفي الترفيع والترقية في

الوظيفة العامة وأثرها في رفع كفاءة الجهاز الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص ٢٦٣.

(٧٣) ينظر نص المادة (٥٩) / ف ١ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

(٧٤) ينظر نص المادة ٥٩ / ف ٤ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

(٧٥) ينظر نص المادة (٥٩) / ف ٤ من القانون قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

ومن حقه المطالبة بإلغاء القرار وطلب التعويض عن ما يلحقه من ضرر.

المطلب الخامس

سحب يد الموظف

يعد الوقف الاحتياطي عن العمل سحب يد الموظف من اهم الاجراءات الاحتياطية للتأديب واكثرها شيوعا في التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة العامة في الدول التي تأخذ بنظام الوظيفة الدائمة، وتلتقي تلك التشريعات عند معنى واحد للوقف الاحتياطي وهو الابعاد المؤقت عن العمل، وان كانت معظم التشريعات لم تنص على تحديد المقصود به.

وعلى الرغم من شيوع النص على الوقف الاحتياطي عن العمل في تشريعات التوظيف المختلفة فان تلك التشريعات قد اختلفت في تنظيمه، ولا سيما من حيث السلطة المختصة باتخاذ، وسببه، ومدته، اذ أن بعض التشريعات قد خولت سلطة الوقف الاحتياطي لجهة واحدة، والبعض الآخر خولها لأكثر من جهة، كما أن بعض التشريعات قد حدد سبب الوقف الاحتياطي وربطه بخطورة الجرم المقترف او بمصلحة التحقيق، وبعضها لم يحدد هذا السبب وترك الأمر لتقدير السلطة المختصة، ومن حيث المدة (٧٨)، ايضا هناك اختلاف فمنها ما حددها بثلاثة اشهر او اربعة كحد اقصى، ومنها ما لم يحدد المدة وترك الأمر

قبولها أو عدمه وفي حالة قبوله لها كتابة يجب تعيينه لتلك الوظيفة ((٧٦) .

ويلاحظ أن المشرع لم يوجب نقل الموظف الملغاة وظيفته الا الى وظيفة تماثل اعمالها اعمال الوظيفة الملغاة في نفس دائرته اذا وجدت، دون أن يوجب نقله الى وظيفة مماثلة في دائرة اخرى، وكان يستحسن لو نص على ذلك حتى لا يجد الموظف نفس وعلى نحو فجائي وقد انتهت خدمته لسبب لا بد له فيه (٧٧)، وتحت ستار الغاء الوظيفة او سحب التعيين، وتفاديا لان تتخذ هذه الإجراءات تدابير تأديبية مستترة فان القانون يشترط في أغلب الأحوال الاستفاضة في التوضيح للقرارات التي تغير من طبيعة ودرجات الموظفين من حيث الالغاء أو التعديل، اذ ان الوظائف الملغاة قد تعاد بعد حين تحت اسم مختلف، نخلص مما تقدم الى ان الادارة عندما تلغى وظيفة معينة عليها أن تنقل الموظف الملغى وظيفته الى وظيفة اخرى، لكن الادارة في بعض الأحيان تلغى وظيفة معينة وتترك الموظف يواجه تلك المشكلة دون أن تحرك ساكنا، أو تنقل الموظف الملغى وظيفته الى وظيفة تقل درجتها عن الوظيفة التي كان يشغلها، فاذا اتخذت الادارة هكذا اتجاه فان الموظف يواجه عقوبة مقننة

(٧٦) ينظر نص المادة ٤١ من قانون الخدمة المدنية

رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠

(٧٧) د. علي محمد بدير و اخرون المصدر السابق،

ص ٣٧٩

(٧٨) ينظر نص المادة (١٧) من قانون انضباط

موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

التحقيق أو المصلحة العامة أو بسبب توقيفه من جهة ذات اختصاص)) (٨٣) وقد عرفه ديوان التدوين القانوني الملغي بانه ((سحب يد الموظف من العمل هو اجراء اداري يتخذه الوزير، او رئيس الدائرة اذا اقتضت المصلحة العامة منع الموظف من ممارسة وظيفته خلال مدة التحقيق او المحاكمة بسبب فعل ارتكبه الموظف بصفته الرسمية، أو كان الفعل متعلقا بواجبات وظيفته)) (٨٤) .

فالوقف الاحتياطي سحب اليد في القانون العراقي اجراء لاحق لإحالة الموظف الى التحقيق ويتسم هذا الاجراء بالأهمية والخطورة لأنه يسبق نتيجة التحقيق وهو قيد يفرض على الموظف فيغل يده وينتقص من راتبه بنسبة لا تتلاءم مع الحد الأدنى لمعيشة الموظف ولفترة مؤقتة مما يتعارض مع قرينة البراءة الى حد ما، لذا لا بد من تقييد هذا الاجراء بمسوغات تكفل سلامة اللجوء اليه ودقته وبعده عن الانحراف والغلو في اتخاذه (٨٥) .

لمحض تقدير السلطة المختصة (٧٩) ، وقد ورد سحب اليد في العديد من قوانين الانضباط العراقية والمقارنة بمسميات عدة منها سحب اليد (٨٠) ، او الوقف الاحتياطي (٨١) ولم يعرف قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ في العراق سحب اليد بل ترك الأمر للفقهاء والقضاء ليتولى التعريف حيث عرفه مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حاليا) بانه ((هو اجراء احترازي تتخذه الادارة اذا تراءى لها أن بقاء الموظف في وظيفته قد يؤثر على سير التحقيق الذي تجريه اللجان التحقيقية ويعاد الموظف الى وظيفته بانتهاء مدة سحب اليد....)) (٨٢).

وفي تعريف اخر بانه ((ابعاد الموظف عن عمله جبرا وبصورة مؤقتة وذلك لدواعي

(٧٩) د. محمد احمد مصطفى عبد الرحمن الاجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة ، ط ١ ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٢١٩ ، ينظر كذلك : كرار حليم حسن العباسي، سحب يد الموظف العام (دراسة مقارنة بحث منشور على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة ١٧/٤/٢٠٢٤ www.inspgoedu.gov.iq ص ٢١

(٨٠) ينظر نص المادة (٦) من قانون مجلس التأديب السوري رقم ٩٠ لسنة ١٩٦٢ ، و مادة (١٦) - (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

(٨١) ينظر نص المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(٨٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، ط ٢ ، ٢٠١٢ ، ص ٥٣٥ - ٥٣٦ .

(٨٣) ينظر فتوى مجلس شوري الدولة العراقي ذي الرقم (٢٠٠٨ / ١٢٩) في ٢٦ / ١٠ / ٢٠٠٨
(٨٤) القرار رقم ا. ج (١ / ١ / ٣٣٣) في العدد الأول، ١٩٧١ / ١ / ١١) نشرة التدوين القانوني، السنة الأولى، الدين محمد حمدان، موانع الترقية (الترفيه في مجال الوظيفة العامة ، ص ٣٨ .
(٨٥) د. احمد محمود احمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر ٢٠١١ ، ص ١٧٥

الطبيعة القانونية لقرار سحب اليد :-

يعد سحب اليد احد الاجراءات الاحترازية التي تهدف الى تنحية الموظف بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته بمناسبة التحقيق معه بغية ضمان سلامة اجراءات التحقيق وعدم التأثير عليه لاسيما عندما تقتنع الادارة بان بقاء الموظف في عمله يؤثر على سلامة التحقيق وحيادته، فهو ليس بعقوبة انضباطية وفقا لما استقر عليه الاجتهاد الفقهي والقضاء المقارن، فقرار سحب اليد لا يعد عقوبة انضباطية وإنما اجراء احتياطي تمليه الظروف التحقيق الاداري ومن ثم فلا يلزم اتباع شكليات معينة ويمكن اصدار قرار سحب اليد في حالتين اخذين بنظر الاعتبار الجوانب القانونية :

١- في حالة النص عليه في القانون وينفذ وفقا للأوضاع والإجراءات المقررة قانونا.

٢- في حالة عدم النص عليه يمكن أن تقرر الادارة اتخاذ نوع معين من سحب اليد يتمثل في منع الموظف من مزاولة مهامه الاعتيادية خلال فترة التحقيق وتكليفه بأعمال أخرى منقطعة الصلة بالقضية بحث التحقيق (٨٦) .

ان سحب يد الموظف من وظيفته بعد اجراء احترازي تتخذه الادارة اذا تراءى لها أن بقاء الموظف في وظيفته قد يؤثر على سير التحقيق الذي تجريه اللجان التحقيقية، ويعاد الموظف

الى وظيفته بانتهاء مدة سحب اليد (٨٧) ، ومما تجدر الاشارة اليه ان هناك نوعين من انواع سحب اليد وهما :-

١ - سحب اليد الوجوبي : يقصد به أن تكون الجهة المختصة بسحب اليد ملزمة بسحب يد الموظف دون ان يكون لها سلطة تقديرية ازاءه بشرط توافر السبب الموجب له، ويسمى في بعض التشريعات الوقف عن العمل بقوة القانون (٨٨) وقد اخذ المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة بهذا النوع (سحب اليد الوجوبي) حيث جاء فيه ((اذا أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلي دائرته ان تسحب يده من الوظيفة مدة توقيفه)) (٨٩) .

ان النص المتقدم يشير بوضوح الى وجوب قيام الادارة بسحب يد الموظف بمجرد توقيفه من جهة ذات اختصاص وبذلك لم يدع المشرع للإدارة سلطة تقديرية في سحب اليد، بل ان امتناعها عن سحب يد الموظف الموقوف يجعلها في وضع مخالف للقانون، وإذا ما تأخرت الادارة في اصدار قرار سحب اليد فان هذا التأخير لا يترتب اي اثر حيث أن صدور

(٨٧) ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة في العراق رقم ١٤٣ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨ / ٣ / ٧ قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨ ص ٤٤٥-٤٤٦

(٨٨) كرار حلیم حسن العباسي، المصدر السابق، ص ١٥

(٨٩) ينظر نص المادة (١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١

(٨٦) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٥٣٦- ٥٣٧

١ / اذا كان بقاء الموظف في الوظيفة مضرا بالمصلحة العامة

ب / اذا كان بقاءه فيها مؤثرا على سير التحقيق في النقل الذي أحيل من اجله على التحقيق^(٩٢).

وبمقتضى ذلك فان الادارة يمكنها سحب يد الموظف لمصلحة التحقيق حتى لو لم يور بقاءه في الوظيفة على التحقيق بل يكفي مجرد ان يترأى للإدارة أن ذلك قد يؤثر على سير التحقيق، ربما أن دواعي منح الادارة سلطة تقديرية بسحب اليد لمصلحة التحقيق تتمثل في ان استمرار مباشرة الموظف لعمله اثناء التحقيق معه عن تهمة منسوبة اليه قد يؤثر في مجرى التحقيق فقد يكون الموظف صاحب سلطة او نفوذ من شأنه التأثير على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل على التحقيق من اجله وذلك عن طريق الضغط على الموظفين الآخرين الذين قد يستشهد التحقيق بهم او يحقق معهم كما يمكن للموظف المتهم في حالة بقاءه في وظيفته أن يوجه التحقيق وجهة مضللة بحيث يبعد عن نفسه شبح الاتهام والادانة او يعمد الى اخفاء الوثائق والمستندات التي تدينه او تساعد على ادانته^(٩٣). نخلص مما تقدم بان

قرار سحب اليد من الادارة متأخرا يجعله نافذا من

تاريخ التوقيف لا من تاريخ صدور القرار لان قرار الادارة بسحب يد الموظف هو كاشف لسحب اليد المقرر بحكم القانون وليس منشأ له^(٩٤).

٢ - سحب اليد الجوازي : تخول القوانين الادارة سلطة سحب يد الموظف عن العمل مدة لا تتجاوز حدا معيناً كأجراء احتياطي اذا كان متهما بجريمة تأديبية او اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، اذ قد يؤدي وجود الموظف في العمل خلال فترة التحقيق الى الاضرار بمصالح التحقيق عن طريق اخفاء ادلته او العبث بها او التأثير على الشهود كما أن ابعاد الموظف عن العمل خلال فترة التحقيق يعد حفاظاً على هيبة الادارة وسمعتها اذا كانت الجريمة محل التحقيق من الجرائم المشينة أو المخلة بالشرف أو الاعتبار^(٩٥) وقد اخذ المشرع العراقي بسحب اليد الجوازي وهو متروك لتقدير الوزير ورئيس الدائرة وذلك في حالتين:

(٩٠) د. مهدي حمدي مهدي الزهيري، اثر سحب اليد على الراتب والترفيه في القانون العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، المجلد السادس، كلية القانون، جامعة حياة الخاصة للعلوم والتكنولوجيا ٢٠١٧، منشور على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة ٢٠٢٤ / ٦ / ١٣

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=١٢٧٩٧٩>

(٩٢) ينظر نص المادة (١٧) اولا من قانون الضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١

(٩٣) د. مهدي حمدي مهدي الزهيري، المصدر السابق، ص ٢٠٦

(٩٤) قرار حليم حسن العباسي، المصدر السابق، ص ١٦

١- أن العقوبة المقنعة هي ذلك الإجراء الإداري المؤلم الذي تتخذه الإدارة المعاقبة الموظف المخطئ والإضرار به دون التصريح بذلك ودون أتباع الاجراءات والوسائل التي نص عليها القانون في هذا الشأن انحرافا منها في استخدام السلطة ومجافاة للمصلحة العامة .

٢- ان الإدارة في بعض الأحيان تترك سلطتها في فرض العقوبة الانضباطية الصريحة الممنوحة لها بموجب القانون ، وتتبع أسلوب غير صحيح تهدر من خلالها الضمانات الممنوحة للموظف على اعتبار أن العقوبة الانضباطية المقنعة خرقا واضحا لمبدأ شرعية العقوبة ، واهدار لضمانات الموظف وتخالف الغاية التي شرعت من اجلها العقوبة الانضباطية .

٣- أن العقوبة المقنعة تقوم على عنصرين :-

الاول: عنصر موضوعي : يتمثل في الاجراء الإداري المتخذ من قبل الإدارة والذي تبتعد فيه عن تحقيق الغاية المرجوة منه وهي المصلحة العامة وتستخدمه بدلا عن ذلك كعقوبة للموظف

الثاني : عنصر شخصي : يتمثل في اتجاه نية من اتخذ الاجراء الإداري الضار بالموظف الى معاقبته عما صدر منه في مخالفة الواجبات وظيفته فلا نكون امام عقوبة مقنعة الا مع وجود مسلك خاطئ أو مخالفة وظيفية صدرت عن الموظف .

٤- للعقوبة الانضباطية المقنعة ذاتيتها الخاصة التي تميزها عن العقوبة الانضباطية الصريحة وهي عقوبة لم يرد بها نص صريح ، وان غايتها بعيدة عن المصلحة العامة من اجل الكشف عن وجود عقوبة انضباطية مقنعة ، لا بد من البحث عن نية الإدارة ، هل أن نيتها تحقيق المصلحة العامة ، أم أن نيتها الانتقام والتنكيل بالموظف .

المشرع العراقي قد عد قرار سحب اليد اجراء احتياطيا يتخذ لحماية المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق وليس عقوبة انضباطية وهو قرار مؤقت يصدر من سلطة التأديب وذلك لان مصلحة التحقيق تتطلب ذلك، لكن الإدارة قد تلجا اليه دون أن يكون هناك مسوغ يستوجبه، غاية الإدارة التنكيل بالموظف و يبقي موقوفا عن العمل ويترتب على وقفه اضرار بالغة تصيب الموظف منها ما يتعلق براتبه، ومن ثم يعتبر الوقف في هذه الحالة عقوبة تأديبية مقنعة.

الخاتمة

في نهاية هذا البحث في موضوع العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام يمكننا القول بأن الإدارة قد تلجا الى العقوبات الانضباطية المقنعة ، نظرا لسهولة وسرعة تحقيق اهدافها، بغرض توقيع العقوبة على الموظف بدلا من مواجهة طائفة من الضمانات ، والاجراءات التي قد تعرقل وظيفتها ، وتستغرق وقتا طويلا ، وبالتالي يصعب عليها توقيع العقوبة على الموظف

أن نوجز ما تم التوصل اليه من نتائج وتوصيات في هذا الشأن وكما يأتي :

اولا : الاستنتاجات :

٥- تتميز العقوبات الوظيفية المقنعة عن العقوبات الصريحة او الشرعية في كون الأولى لم ينص عليها القانون على سبيل الحصر ولم يعترف بها كعقوبات صريحة يمكن ايقاعها بحق الموظف المخطئ ومن ثم تستطيع الادارة من خلالها العقوبة المقنعة التخلص من جميع الضمانات والاجراءات القانونية التي أوجبها القانون عقد فرض العقوبات الصريحة .

٦ - أن رقابة القاضي الاداري على العقوبات المقنعة تنصب اساسا على ركن الغاية حيث يكون القرار الاداري المتضمن العقوبة مقنعة سليمة من الناحية الخارجية في كافة أركانها ولكن يشوبه عيب داخلي هو عيب الانحراف في استخدام السلطة سواء بالابتعاد عن تحقيق المصلحة العامة او بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف التي قصدتها وأرادها المشرع .

٧ - للإدارة الحق في نقل موظفيها من المكان الى اخر سواء أكان نقل نوعي ام نقل مكاني ، لكن بشرط أن يكون الهدف من ذلك تحقيق المصلحة العامة ، لا أن يكون الهدف منها تحقيق نفع شخصي او قصد الانتقام، او يؤدي الى الانتقاص من المزايا أو التنزيل في الوظيفة ، وان لا يكون في هذا القرار تفويت الترقية على الموظف

ثانيا : التوصيات :

١- تضمين قوانين الانضباط او التأديب الخاصة بالموظفين نص قانونية صريحة يقضي بعدم جواز فرض العقوبات الوظيفية المقنعة على الموظف العام مما قد يقلل من لجوء الرؤساء الإداريين الى فرض مثل هذه العقوبات.

٢- إلزام السلطات الإدارية بإجراء التحقيقات الأصولية مع الموظف في كل الأحوال التي يدعي فيها بارتكاب مخالفة وظيفية وعدم استثناء أي حالة منه تحت أي مبرر كان سيما

وان مشرعنا العراقي قد فسخ مثل هذا المجال في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في المادة (١٠ / فقرة ٤) فاتخاذ الإجراءات التحقيقية الأصولية مع الموظف في كل حالة يخالف بها واجباته الوظيفية قد يقلل أيضا من فرض العقوبات المقنعة بحقه سيما وان فرض هذه الأخيرة يكون غالبية دون اتخاذ الإجراءات التحقيقية الأصولية مع الموظف

٣- على القاضي أن يلاحظ في اطار رقابته لوجود عقوبة مقنعة من علمه في الدعوى المنظورة أمامه الاستعانة بعناصر معينة إلى جانب ما ذكرناه سابقا في الاستنتاجات وهي اولا وجود خطأ ارتكبه الموظف اذ لا وجود لعقوبة مقنعة مع انتفاء المسلك الخاطئ للموظف وثانيا هل تم اتخاذ إجراءات تحقيقية في المخالفة المنسوبة للموظف اذ تلجأ الإدارة إلى فرض العقوبات المقنعة بدون اتخاذ هذا الإجراء في أغلب الأحوال. وثالثة هل ان الإجراء المطعون فيه كعقوبة مقنعة قد استهدف المصلحة العامة أم معاقبة الموظف فقط.

٤- عدم الإسراف في استعمال سلطة التأديب و ضرورة اطلاع الموظف على التقييم الخاص به ، وضرورة وضع ضمانات كافية لتقييم الاداء كالتظلم من تقييم الأداء والسماح للموظف التظلم من التقييم امام الجهة الإدارية

٥ - اعادة صياغة نص المادة (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة المعدل النافذ على النحو التالي : ((للوزير او رئيس الدائرة ان يقرر سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (٦٠) يوما ولمرة واحدة بناء على توصيات اللجنة التحقيقية اذا تراءى له أن بقاءه في الوظيفة يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي احيل من اجله الى التحقيق ، ويعاد الى نفس وظيفته بعد

انتهاء المدة المذكورة الا اذا كان هناك محذور ، يتقاضى الموظف مسحوب اليد راتبه كاملا فينسب الى وظيفة اخرى)) .
خلال فترة سحب اليد))

٦- اعادة صياغة المادة (١٨) من قانون
انضباط موظفي الدولة بالصورة التالية))

المصادر

اولا: الكتب القانونية

١- د. احمد محمود احمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية ، مصر، ٢٠١١

- ٢- د. تغريد محمد قدوري النعيمي ، مبدا المشروعات واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة ط ١ ، منشورات حلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣
- ٣- د. خالد سمارة الزعبي ، القرار الاداري ، ط ٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٩
- ٤- د. خالد سيد محمد حماد ، حدود الرقابة القضائية على سلطة الادارة التقديرية ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٣
- ٥- خليفة سالم الجهمي ، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩
- ٦- د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الاداري قضاء الالغاء ، دار النهضة العربية ، ٢٠١١
- ٧- د. سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥.
- ٨- سليمان الطماوي ، القضاء الاداري قضاء التأديب ، الكتاب الثالث ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٥
- ٩- سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٤
- ١٠ - سمير صادق المرصفاوي ، قرارات واحكام التأديب في ميزان الادارية العليا المصرية للكتاب ، ١٩٨٥
- ١١- د. طارق فتح الله . القضاء الاداري - دعوى الالغاء دار النهضة العربية. القاهرة ، ٢٠٠٨
- ١٢ - د. عادل جابر الجوفي . الفساد الاداري وتطبيقاته في العراق . مكتبة دار الفكر بدون محل طبع ، ٢٠٠٩.
- ١٣ - د. عبد الرحمن نورجان الايوبي ، القضاء الاداري في العراق ، دار مطابع الشعب ، ١٩٦٠
- ١٤ - د. عبد العزيز عبد المنعم . ضمانات التأديب في التحقيق والمحكمة التأديبية ، بدون محل طبع ، ٢٠٠٣.
- ١٥ - د. عبد العزيز عبد المنعم . القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة منشأة المعارف . الاسكندرية ، ٢٠٠٧.
- ١٦ - د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، النظريات القضائية ووجه الطعن ، دار النهضة العربية ، القاهرة،
- ١٧- عبد المحسن السالم ، العقوبات التأديبية المقتعة بين المشروعات وتعسف الادارة ، ط ١، مطبعة اوفسيت ، الشعب ، بغداد ، ١٩٨٦
- ١٨ - د. عبد الناصر عبدالله ابو سميحة ، القرار الاداري في النظرية والتطبيق ، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٢
- ١٩ - عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ب ت
- ٢٠ - د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة ، ط ٢ ، ٢٠١٢
- ٢١- عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للادارة والرقابة القضائية ، دار النهضة العربية ، ١٩٧١

- ٢٢ - د. علي جمعة محارب . التأديب الاداري في الوظيفة العامة دار الثقافة. عمان ، ٢٠٠٠
- ٢٣ - علي سعد عمران ، القضاء الاداري العراقي والمقارن ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١
- ٢٤ - علي حسين السعدي . مرشد المحامين والموظفين . مكتبة القانون المقارن. بغداد ، ٢٠٠٨
- ٢٥ - د. علي محمد جواد ، ، مبادئ القانون الاداري ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٢
- ٢٦ - د. علي محمد بدير واخرون . مبادئ واحكام القانون الاداري . دار الثقافة. بغداد ، ١٩٩٣
- ٢٧ - د. عماد صبري عطوة . الضمانات القانونية امام المحكمة التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
- ٢٨ - عماد ملوخية ، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الاداري الاسلامي والمقارن ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢
- ٢٩ - د. غازي فيصل . شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة. مطبعة العز . بغداد ، ٢٠٠١.
- ٣٠ - القاضي جهاد صفا ، ابحاث في القانون الاداري ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩
- ٣١ - القاضي لفته هامل العجيلي ، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة ، ط ١ ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، ب ت
- ٣٢ - القاضي لفته هامل العجيلي ، قضاء المحكمة الادارية العليا ، ط ١ ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠١٦
- ٣٣ - د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٣
- ٣٤ - مازن محمد طاهر محمد حسين الحسني ، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والادارة العامة ، ط ١ ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، بيروت ، ٢٠١٦
- ٣٥ - د. ماهر علاوي الجبوري . الوسيط في القانون الاداري ، وزارة التعليم العالي ، دار ابن الاثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٩ .
- ٣٦ - د. محسن خليل ، قضاء الالغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٩
- ٣٧ - محمد ابراهيم حميد السامرائي ، الضمانات التأديبية للموظف العام ، ط ١ ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، ٢٠١٧
- ٣٨ - د. محمد احمد مصطفى عبد الرحمن ، الاجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة ، ط ١ ، القاهرة ، ١٩٩٨
- ٣٩ - د. محمد النحاس محمد حسن ، الجزاءات التأديبية المقنعة ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠
- ٤٠ - محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الاداري ، ط ١ ، ج ٢ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥
- ٤١ - د. محمد علي جواد . مبادئ القانون الاداري . الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٢.
- ٤٢ - محمد ماجد ياقوت . شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .
- ٤٣ - محمود خلف الجبوري ، القضاء الاداري في العراق ، ط ٢ ، دار المرتضى ، بغداد ، ٢٠١٣

- ٤٤ - د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة ، ٢٠٠٥
- ٤٥ - د. نصر الدين سعدي جليل . تعدد السلطات التأديبية واثاره . دار النهضة العربية. القاهرة، ٢٠٠٩
- ٤٦ - د. نواف كنعان . النظام التأديبي في الوظيفة العامة، اثناء للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠٠٨
- ٤٧ - د. نواف كنعان . القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠١٠

ثانيا : الرسائل الجامعية :

- ١ - بباد طه سيد حمة لاو ، انحراف القرار الاداري عن قاعدة تخصيص الاهداف ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة سليمانية ، ٢٠١٤
- ٢ - جاسم كاظم كباشي . سحب اليد او الوقف عن العمل في الوظيفة العامة في التشريع العراقي والمقارن ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة بغداد ، ١٩٩٢ .
- ٣- شاهين حسن محمد عزيز ، الطعن في قرارات فرض العقوبة الانضباطية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة السليمانية ، ٢٠١٥ .
- ٤- ضامن حسين العبيدي ، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١
- ٥- نداء محمد غزال قاسم ، الموازنة بين فاعلية الادارة وضمانات الموظف العام في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي ذي الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، ١٩٩٩ .
- ٦- نوري محسن الحلفي ، الترفيع والترقية في الوظيفة العامة واثرها في رفع كفاءة الجهاز الاداري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٧٧

ثالثاً : الأحكام القضائية

- ١- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ مطبوعة الوقف الحديثة . بغداد .
- ٢- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، لعام ٢٠٠٨ ، مطبوعة الوقف الحديثة . بغداد .

رابعاً : المجلات والدوريات :

- ١- حيدر نجيب احمد حقوق وضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي، العدد ٣٠، مجلة الفتح، جامعة ديالى، ٢٠٠٧ .
- ٢ - د. عبد الرحمن رحيم عبد الله، خصائص دعوى الالغاء و تمييزها من دعوى القضاء الكامل بحث منشور في مجموعة قانونية ، اربيل ، ٢٠٠٩ .
- ٣- أ.د. سيفان باكراد ميسروب ، صور الرقابة القضائية المنفردة ، مجلد ٧ عدد ١٣ (٢٠٢٣): مجلة كلية القلم الجامعة

٤- د. ضياء عباس علي , مسؤولية الإدارة عن أخطائها , مجلد ٦ عدد ١١ (٢٠٢٢): مجلة كلية القلم الجامعة

سادساً: مواقع الانترنت :

١ - د. ابراهيم الحديثي، احكام سنة التجربة للموظف الجديد، مقال منشور على شبكة الإنترنت تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/١٧

<https://fac.ksu.edu.sa/hidaithy/page/٢٠١٧٥>

٢ - د. بوادي مصطفى تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، بحث منشور على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/١٧

[https:// Platform.almanhal.com](https://Platform.almanhal.com)

٣- ينظر القرار رقم (١٩) لسنة ١٩٨٤ نقلا عن الدكتور محمد فاروق محمود، الجزاء التأديبي المقنع، بحث منشور على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٥/٨

[https:// platform.almanhal.com](https://platform.almanhal.com)

٤- د. ابراهيم الحديثي، احكام سنة التجربة للموظف الجديد، مقال منشور على شبكة الإنترنت تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/١٧

<https://fac.ksu.edu.sa/hidaithy/page/٢٠١٧٥>

٥- د. غازي فيصل مهدي، الفصل بغير الطريق التأديبي، منشور على شبكة الانترنت

تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/١٧ <https://www.dorar-aliraq.net/threads/٣٤١٧٥٥>

٦- قادر احمد عبد الحسيني، انحراف القرار الاداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/١٧

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=٣٠١٦٣>

٧- علي الحساوي، انواع النقل الوظيفي، بحث منشور على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/١٧

<https://almerja.com/aklam/indexv.php?id=٢٠١٤٢>

٨- قصي منذر ، مقال منشور على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/١٧

[https:// www.sotaliraq.com](https://www.sotaliraq.com)

٩- سعد طارق الشيخ جاسم الربيعي، الخدمة الوظيفية وسبل التقدم بها، بحث منشور على

١٠ - كرار حليم حسن العباسي، سحب يد الموظف العام (دراسة مقارنة بحث منشور على

تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/١٧ شبكة الانترنت www.inspgoedu.goviq

١١ - د. مهدي حمدي مهدي الزهيري، اثر سحب اليد على الراتب والترافع في القانون العراقي مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، المجلد السادس، كلية القانون، جامعة حياة الخاصة للعلوم والتكنولوجيا، ٢٠١٧ ، منشور على شبكة الانترنت، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/١٧

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=١٢٧٩٧٩>

المستخلص

لا شك أن الأنظمة العقابية تشهد تطوراً مستمراً يتماشى مع تطور الإنسان، ويعكس تقدمه الثقافي والحضاري. ومع التحول السريع في فلسفة القانون الجنائي، لم يعد يُنظر إلى المجرم كعنصر فاسد في المجتمع يجب استبعاده، بل كفرد يحتاج إلى علاج وإعادة تأهيل ليصبح مواطناً صالحاً. بناءً على ذلك، سعت الاتجاهات الفقهية إلى وضع تعريفات متنوعة للعقوبة التأديبية تتناغم مع هذا التطور، وبما أن الجزاء التأديبي يخضع لمبدأ قانون العقوبات الثابت ((لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)) ، فإن المشرع يلتزم بوضع قائمة محددة وحصرية بالعقوبات التي يجوز للجهة التأديبية فرضها على الموظف المخالف بعد إثبات مسؤوليته. وقد أوردت التشريعات المنظمة للوظيفة العامة هذه العقوبات بشكل حصري، لضمان عدم تعسف الإدارة وخروجها عن إطار مبدأ المشروعية ، لذلك، يجب على كل من السلطة الإدارية والموظفين العموميين الإلمام بالحدود القانونية للعقوبات، والتأكيد على أن الغاية من الانضباط هي ضمان سير العمل في المرافق العامة بانتظام، وليس مجرد معاقبة الموظف

المخطئ ، ويأتي ذلك من أجل كشف المخاطر التي قد تتطوي عليها الإجراءات العقابية المستترة، ولحماية الموظف عبر الوسائل القانونية المتاحة من العقوبات التأديبية المقنعة التي قد تكون غير واضحة للكثيرين .

الكلمات المفتاحية : الموظف العام , العقوبات الانضباطية, التأديب , العقوبات المقنعة.

Abstract

It is an established fact that punitive systems are in constant development, and their evolution progresses proportionally with human advancement, aligning with human progress, culture, and civilization. The rapid development of criminal law philosophy no longer views the

operation and regularity of public services, not merely to punish the errant employee. This understanding is crucial to identify the risks posed by covert punitive measures that administrative bodies might adopt and to safeguard employees through the legal procedures available to protect them from veiled disciplinary penalties that many public employees may not be fully aware of.

Keywords: public employee, disciplinary penalties, discipline, disguised penalties

offender as a corrupt member of society that must be removed, but rather as a patient who requires treatment and reintegration into the community to become a productive citizen. Consequently, most legal theories have presented various definitions of disciplinary penalties to keep pace with and align with this development.

Since disciplinary penalties are governed by the fundamental principle of criminal law, "No crime and no punishment without a law," legislation generally requires lawmakers to define an exclusive list of penalties that disciplinary authorities are entitled to impose on an employee who is proven to have committed a disciplinary violation. Public service regulations typically enumerate such disciplinary penalties exhaustively to prevent administrative abuse in their imposition, thereby ensuring adherence to the principle of legality.

Accordingly, it is essential for both administrative authorities and public employees to have a clear understanding of legal boundaries, emphasizing that the ultimate purpose of discipline is to ensure the smooth