



السلطة التأديبية في القانون العراقي

م.م. رنا محمد راضي البياتي

كلية الحقوق – جامعة النهرين

ان النظام التأديبي في نطاق الوظيفة العامة يعتبر فرعاً من فروع القانون الإداري موضوعاً (تجريم التصرفات التي يرتكبها الموظفون ومعاقبتهم عليها).

اما السلطة التأديبية فهي في حقيقتها (أداة في يد الإدارة غايتها ضمان أداء الموظفين لواجباتهم وحسن سير العمل داخل المرافق العامة)، وهي المختصة وحدها بتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون، ويحكم هذه السلطة مبدأ الشرعية، بمعنى انه لا تملك الحق في تطبيق اية عقوبة من العقوبات المنصوص عليها قانوناً الا تلك الجهة التي خصها المشرع بذلك، ولا يجوز لها التفويض في التأديب الا اذا كان منصوصاً عليها قانوناً وفي حدود ما عينه المشرع.

ويترتب على ذلك ان السلطة التأديبية لا تستطيع ان تتنازل عن اختصاصها التأديبي الى سلطة اخرى من خلال التفويض او الانابة الا في حالة وجود نص قانوني يخولها ذلك بشكل واضح ومحدد.

وتختلف الدول في تنظيمها لسلطة التأديب اختلافاً مرجحه محاولتها ايجاد نظام يتفق مع ظروفها السياسية ونظريته الى حقوق الافراد او حرياتهم عموماً لها اثارها الفورية على طبيعة تنظيم سلطات التأديب تتبنى الدول في تنظيمها لسلطة التأديب احد ثلاثة اساليب هي:

- ١- الاسلوب الإداري الذي يعهد لجهات الادارة وبشكل كامل ومستقل عن مشاركة اية جهة اخرى في اختصاص تأديب الموظفين.
- ٢- الاسلوب شبه القضائي الذي بموجبه تشترك الجهات القضائية مع جهات الادارة وبدرجات متفاوتة في عملية التأديب.

- ٣- الاسلوب القضائي ويمقتضاه تكون الجهات القضائية مسؤولة عن عملية تأديب الموظفين.
- وبهذا فإن السلطة التأديبية هي الجهة المختصة قانوناً بولاية عقاب الموظفين وهي التي تحدد فيما اذا كانت الواقعة تتطلب تأثيم وفرض العقاب. ومن ثم توجب على الادارة العامة ان تراعي الدور الذي تقوم به في تحقيق المصلحة العامة دون تفريط او اسراف ودون النيل من حقوق الموظفين وضماناتهم الاساسية التي كفلتها القوانين حتى لا تفقد الثقة والطمأنينة في اداء اعمالهم الامر الذي ينعكس سلباً على ادائهم الوظيفي، ومن ثم كان الزاماً على الادارة العامة وهي بصدد محاسبة موظفيها عما يرتكبونه من اخطاء او هفوات او جرائم تأديبية ان تعتمد الى اتخاذ الاجراءات القانونية الواجب اتباعها في مثل هذه الحالات بما يكفل الحفاظ على المال العام ويحقق المصلحة العامة ويحقق الردع العام والخاص دون ان يهدر في الوقت ذاته حقوق الموظف ويراعي الضمانات الاساسية التي اقرها القانون له.

Disciplinary Authority in the Iraqi Law

Rana Mohammed AL-Bayati

Abstract

The disciplinary system within the scope of public office is a branch of administrative law its subject (prohibition of acts committed by officials and punish them), The disciplinary authority is in fact a tool in the hands of the Administration intended to ensure that employees perform their duties and within the proper functioning of public utilities), which is only by the competent application of disciplinary penalties provided by law,

Governed by the principle of legality of this authority, in the sense that it does not have the right to apply any of the penalties provided for law only those who specialized by legislature to authorized it clearly.

Countries are different towards its arrangement of disciplinary system in attempt to find a system agree with its political conditions and its view of human rights or their freedom generally it simultaneous effects according to disciplinary authorities, countries adopted in their arrangement disciplinary authority three means:

- 1 – Administration method which is entrusted to administrative bodies and the form of a full and independent participation of any other party jurisdiction of the discipline of staff.
- 2 - Quasi-judicial method by which the actors share jurisdiction with the administrative bodies and to varying degrees in the disciplinary process.
- 3 - the way the judicial, under which the judicial authorities responsible for the discipline of staff.

In doing so, the disciplinary authority is legally competent staff, a state of impunity which specify whether the incident requiring the imposition of a criminal punishment. And then had to general administration should take into account the role they play in the public interest, without neglecting or wasteful and without compromising the rights of citizens and guarantees the basic guaranteed by law so as not to make them lose confidence and trust in the performance of their business which is reflected negatively on their performance, career, and then had an obligation public administration is in the process accounting staff were called upon to take legal action to be followed in such cases to ensure the maintenance of public money and public interest and to achieve deterrence, public and private, without being lost in the same time the rights of the employee and take into account the basic safeguards approved by the law.

المقدمة

للنظام التأديبي في الوظيفة العامة دور مهم في ارساء سيادة القانون وتمكين الادارة من الاطلاع بما يناف بها من دور لتحقيق الصالح العام فهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف العام جزاء ما ثبت في حقه من افعال تعد مخالفات يترتب عليها اجراءات تأديبية بغية مواجهة السلوك المنحرف الذي يمثل خروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفي وتهديداً لمبدأ حسن السير المرافق العامة بانتظام واطراد.

واذا كانت الاجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظفين المخالفين تتجه نحو سلطة الادارة وهي بصدد ممارستها لوظيفتها العامة تحقيقاً للصالح العام فإن ذلك ينبغي الا تكون على حساب قواعد المشروعية والمبادئ العامة للقانون التي تكفل حقوق الموظفين وتحول دون النيل منها خلافاً لما ارتضاه القانون سبيلاً لضمانها، ومن ثم توجب على الإدارة لعامة ان تراعي الدور الذي تقوم به في تحقيق المصلحة العامة دون تفريط او اسراف ودون النيل من حقوق المواطنين وضماناتهم الاساسية التي كفلتها القوانين حتى لا تفقد الثقة والطمأنينة في اداء اعمالهم الامر الذي ينعكس سلباً على ادائهم الوظيفي، ومن ثم كان الزاماً على الادارة العامة.

وهي بصدد محاسبة موظفيها عما يرتكبه من اخطاء او هفوات او جرائم تأديبية ان تعتمد الى اتخاذ الاجراءات القانونية الواجب اتباعها في مثل هذه الحالات بما يكفل الحفاظ على المال العام ويحقق المصلحة العامة ويحقق الردع العام والخاص دون ان يهدر في الوقت ذاته حقوق الموظف ويراعي الضمانات الاساسية التي اقرها القانون له.

وعليه... سوف نتناول موضوع السلطة التأديبية في الوظيفة العامة في مبحثين اساسيين، يتصف المبحث الأول: السلطات المختصة بالتأديب، اما المبحث الثاني فيتضمن: الاساس القانوني للسلطة التأديبية في الوظيفة العامة.

المبحث الاول السلطات المختصة بالتأديب

نتناول في هذا المبحث الأشكال المختلفة للسلطة التأديبية في معاقبة الموظفين المخالفين والذين يستحقون العقاب التأديبي جراء خرقهم لواجباتهم والتزاماتهم الوظيفية او اتيانهم اعمالا محظورة عليهم قانونا.

وان الصور هذه تختلف من دولة لأخرى نظرا لأختلاف الأنظمة السياسية لتلك الدول والتي تترتب عليها اختلافها في نظمها الإدارية تبعا لذلك. فقد تأخذ احدى الدول بنظام التأديب (الإداري او الرئاسي) او بنظام التأديب القضائي او شبه القضائي.^(١) ومن الدول ما يجمع بين النوعين من هذه الأنظمة، ومن الدول ما يجمع بين هذه الأنظمة الثلاثة.^(٢) وسوف نبين كل من هذه الأنظمة بشكل موجز في مطلب، ونتناول في الثاني السلطات المختصة بالتأديب في العراق.

المطلب الأول السلطات المختصة بالتأديب بوجه عام

اولا: النظام الرئاسي:

لقد كان هذا النظام هو المستخدم في الأصل، حيث يرى انصار هذا النظام بأن الرؤساء المختصين في السلم الإداري هم اقدر الناس على الحكم على ما ارتكبه الموظف من اعمال من حيث تكييفها وتقدير خطورتها، وكذلك تقدير الجزاء او العقوبة المناسبة لها.

ولقد ادى هذا النظام في اول الأمر الى اساءة استخدام السلطة بشكل لا يمكن انكاره، حيث لم يتمتع الموظف ولمدة طويلة بأي ضمان كان في الإجراءات، لكن لم يستمر هذا الأمر بهذا الشكل في الوقت الحاضر، حيث لم يعد هناك تعارض بين ممارسة الهيئات الرئاسية للسلطة التأديبية، وبين منح الموظف ضمانات فعالة لمنع اساءة استخدام السلطة، وفي كثير من الأحيان تتحقق هذه

(١) انظر: د. عثمان سلمان غيلان/ النظام التأديبي لموظفي الدولة / ط٣ بغداد/ ٢٠٠٩ / ص ٣٥.

(٢) أنظر في ذلك د. مليكة الصروخ/ سلطة التأديب في الوظيفة العامة / ط١ / مطبعة الجيلاوي / ١٩٨٤ / ص

٣٦ و د. سليمان محمد الطماوي / قضاء التأديب / دراسة مقارنة / دار الفكر العربي / ١٩٧١ / ص ٤٣٢.

الضمانات بواسطة الرقابة القضائية اللاحقة على القرارات التأديبية.^(١) ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام (الدنمارك) و (اسبانيا) و (البرتغال) و (الولايات المتحدة الأمريكية).^(٢)

ونحن بدورنا نرجح هذا النظام، كون ان الرئيس الإداري مسؤول عن ادامة حسن سير المرفق العام، وبما ان الجريمة التأديبية تعرقل السير المذكور او تعطله . في بعض الأحيان . لذا فأن المقتضى اعطاء الرئيس الإداري سلطة تأديب الموظفين العاملين معه وتقويم أي اعوجاج في سلوكهم الوظيفي .

ثانيا: نظام التأديب شبه القضائي:

يتشكل هذا النظام من مجالس تأديبية غالبية اعضائها من رجال الإدارة، بالإضافة الى عناصر قضائية يعهد اليهم فرض العقوبات التأديبية.

وتصدر هذه المجالس قرارات نهائية وليس مجرد رأي او مشورة، أي ان الإدارة حينما تريد معاقبة الموظف العام لجريمة ارتكبها، عليها ان تحترم رأي الهيئة^(٣).

كما ان في هذه الحالة تحتفظ السلطة الرئاسية بفرض العقوبات البسيطة التي يتطلبها سير العمل اليومي في المرافق العامة.

وهذا يعتبر ضمانا للموظف لم تكن متوفرة في الأسلوب الرئاسي السالف الذكر لأنه عندما تفرض السلطة الرئاسية العقوبة على الموظف ولا تستشير برأي تلك الهيئة يكون الاجراء القاضي بفرض العقوبة باطلا.

ومن الدول التي اخذت بهذا الشكل (المملكة الأردنية الهاشمية) و (المملكة العربية السعودية) و (دولة الكويت / في ظل قانون الوظائف الملغى) و (بلجيكا) و (فرنسا) و (ايطاليا)^(٤).

(١) انظر:

Jean Michel de Forges. Le droit de la Fonction publique. Presses universitaires de France. Paris:1986.p.173.

(٢) انظر في ذلك: د. عادل محمود حمدي / دروس في القانون الإداري الكويتي / بدون مكان وسنة طبع / ص ٣٧٥ . ٣٧٦ . و د. سليمان محمد الطماوي / المصدر السابق / ص ٤٢١ .

(٣) انظر شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، دراسة مقارنة، جامعة بغداد، ١٩٧٥، ص ١٨٥ .

(٤) انظر في ذلك د. سليمان محمد الطحاوي / المصدر السابق / ص ٤٢١ . و د. عادل محمود حمدي / المصدر السابق / ٣٧٥ . ٣٧٦ . و د. سعدي علي عبد الكريم و د. عبد الرحمن رحيم عبد الله، نظرات في النظام

ثالثاً: نظام التأديب القضائي:

يتميز هذا النظام بـ اقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية ، والأصل في هذا النظام، انه يتطلب فصلاً مطلقاً بين السلطة التأديبية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها، وبين الهيئة القضائية التي تختص بنظر الدعوى وتقدير الخطأ المنسوب الى الموظف وتوقيع الجزاء الذي تراه مناسباً مع الوقائع الثابتة، والحكم الذي تصدره هذه الهيئة يكون ملزماً للجهة الإدارية، ووجود مثل هذا النظام يتطلب بالضرورة وجود اجراءات تأديبية محددة، وتوفر للموظف أقصى مايمكن من ضمانات الحياد والطمأنينة في متابعة الدعوى التأديبية.^(١)

ويقوم هذا النظام ايضاً على تخصص قضائي تخرج بناءً عليه، الدعاوى التأديبية من اختصاص المحاكم الإدارية والعادية، ويطبق مثل هذا النظام في كل من (المانيا الاتحادية) و (النمسا) و (يوغسلافيا) و (مصر).^(٢)

المطلب الثاني السلطات المختصة بالتأديب في العراق

أولاً: السلطة الرئاسية:

منح المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ (الملغى) السلطة الرئاسية صلاحية توقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام عند ارتكابه فعلاً من الأفعال المكونة للجريمة التأديبية.

وقسم المشرع . في القانون اعلاه . السلطة الرئاسية الى ثلاث درجات هي:

- رئيس الدائرة.
- الوزير المختص.
- مجلس الوزراء.

القانوني/ انضباط موظفي الدولة في العراق، مجلة ابحاث ، جامعة صلاح الدين للعلوم الانسانية، العددان الثاني والثالث، ج٢/ ١٩٩٠/ ص ٧٦٥.

(١) انظر في:

Francois gazier. La Fonction publique dans Le monde Edition cujas. 1972. p.168 – 169.

(٢) انظر في ذلك د. سليمان محمد الطماوي / المصدر السابق / ص ٤٢١ و د. عادل محمود حمدي/ المصدر السابق، ص ٣٧٦.

كما حل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل محل القانون الملغى، حيث خول السلطة الرئاسية صلاحية فرض العقوبات على الموظفين العموميين الذين يرتكبون ما يخل بالتزاماتهم الوظيفية والتي تشكل جرائم تأديبية. والسلطة الرئاسية في ظل القانون الجديد هي:

- الرئاسة ومجلس الوزراء: اذ اجازت (المادة/١٤) من القانون لهما فرض أي من العقوبات التي نص عليها^(١).
- الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة: اذ يجوز لهما فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في (المادة ٨/ من القانون)^(٢) مع ملاحظة ان الوزير لا يستطيع ان يفرض على من يشغل وظيفة مدير عام فما فوق سوى عقوبة (لفت النظر) و (الأذار) و (قطع الراتب)، اما اذا ظهر انه ارتكب فعلا يستوجب عقوبة اشد من العقوبات المذكورة، فأن عليه ان يعرض الأمر على مجلس الوزراء، متضمنا الاقتراح بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها قانونا،^(٣)
- رئيس الدائرة والموظف المخول من الوزير: وحسبما نصت على ذلك المادة (١١ . ٢ / من القانون)، اذ يجوز لهم فرض عقوبات (لفت النظر) و (الأذار) و (قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام) و (التوبيخ) .

ثانيا: الهيئات التأديبية:

ان الهيئات المختصة بالتأديب في العراق تتكون من:

- اللجان التحقيقية و مجلس الانضباط العام.^(٤) و وسوف نتناول شرحها فيما يلي:

اللجنة التحقيقية:

تؤلف في كل وزارة لجنة تسمى (لجنة التحقيق)، قوامها رئيس وعضوان من ذوي الخبرة، على ان يكون احدهم حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون.^(٥)

(١) في السابق كانت قرارات فرض العقوبة التي تصدر من الرئاسة او مجلس الوزراء باطة لا مطعن عليها، اما الان فنجد ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ منح تحصيل أي عمل او قرار اداري من الطعن باستثناء ما نص عليه القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ من قوانين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية والضريبة وقرارات منح التجاوز على اراضي الدولة.

(٢) راجع (المادة ١ / من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام) رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣) راجع (المادة ١٢ / من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام) رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٤) انظر: عبد الوهاب البنداري / الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية / دار الفكر العربي / بلا سنة طبع / ص

وتختص هذه اللجان باعطاء توصية العقوبات الانضباطية، وقراراتها تكون بـ (اكثرية الأراء) او بالاتفاق، وتشمل ولاية لجنة التحقيق جميع الموظفين الذين تتم احوالتهم من قبل الوزير او رئيس الدائرة، و للوزير او رئيس الدائرة ان يخفف العقوبة المفروضة من قبل اللجنة او يشدد لها اطلاقا، وان لجان التحقيق هي مجالس تأديب خاصة مهمتها التحقيق مع الموظفين عن المخالفات التي يرتكبونها والتي تعتبر اخلايا بواجبات الوظيفة، كما تعد هذه اللجان هيئات ادارية تابعة للسلطة الادارية، ذات اختصاص قضائي، حيث يقوم الرئيس الاداري (الوزير المختص او رئيس الدائرة) بتعيين رئيس واعضاء هذه اللجان التحقيقية واعفاءهم من مناصبهم، ومع ذلك تعتبر اللجنة التحقيقية (اللجنة الانضباطية سابقا) مستقلة عن الجهة الادارية، ويطعن في قراراتها امام مجلس الانضباط العام بصفته قضاء تأديبيا.

مجلس الانضباط العام:

لقد كان للموظفين منذ القدم قضاءً خاصا الا وهو قضاء مجلس الانضباط العام الذي يمتلك اختصاصات واسعة في مجال الوظيفة العامة، فهو لا يعد مجرد هيئة ادارية ذات اختصاصات قضائية، بل يعد قضاءً اداريا خاصا بالموظفين، خصوصا بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ والذي مارس المجلس من خلاله مهامه، اضافة الى محكمة القضاء الاداري، وبالتالي فإن القرارات الصادرة عنه تعتبر قرارات قضائية بدون شك.

اما بالنسبة الى اختصاصات مجلس الانضباط العام، فنجد ان هذا المجلس يمارس نوعين من الاختصاصات: اولهما: في المجال الانضباطي او التأديبي الذي سوف نسلط الضوء عليه في بحثنا هذا. وثانيهما: في مجال حقوق الخدمة.

فبالنسبة للاختصاص الأول، فقد حرص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على اقرار مبدأ الرقابة على القرارات المتضمنة فرض العقوبات الانضباطية على الموظفين، الا ان المشرع لم يقر هذه الرقابة بالنسبة لجميع القرارات، فقد لاحظنا انه ميز بين طوائف الموظفين في حالة ما اذا كان الموظف المخالف يشغل وظيفة (مدير عام) او كان الموظف دون هذه الدرجة الوظيفية.

واتساقا مع ما جاء به قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ الذي تم بموجبه انشاء محكمة القضاء الاداري، وقانون انضباط موظفي الدولي

(١) راجع (المادة ١٠/ الفقرة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام) رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

والقطاع العام رقم (١٤) لسنة/١٩٩١ المعدل اشترط على الموظف، التظلم من القرار الإداري الى الجهة الإدارية المختصة خلال مدة (ثلاثين يوما) قبل تقديم الطعن بالقرار الإداري لدى مجلس الأنضباط العام، وعلى تلك الجهة البت بهذا التظلم خلال مدة (ثلاثين يوما) من تأريخ تقديمه.

وعلى هذا الأساس فقد انحصر (حق الطعن) في الموظف دون الإدارة كما كان الحال في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة/١٩٣٦ (الملغى) لأنه من غير المنطقي منح الإدارة حق الطعن في عقوبة فرضتها هي، ورأتها مناسبة، فإذا اعترض الموظف على قرار فرض العقوبة امام مجلس الأنضباط العام، فإن المجلس المذكور عند النظر في الاعتراضات ان يقرر المصادقة على القرار او تخفيف العقوبة او الغاءها، اما اذا وجد المجلس ان العقوبة ملائمة، فله ان يقرر المصادقة على القرار.^(١)

ومجلس الأنضباط العام عند ممارسته لأختصاصه في فرض رقابته على ملائمة العقوبات التأديبية جاء سابقا على كل محاولات القضاء، سواء اكانت في (مصر) او في (فرنسا) لمد رقيبته عليه.

{ ونحن بدورنا نؤيد اتجاه المشرع العراقي بهذا الشأن، فإذا كان لمجلس الأنضباط العام سلطة الغاء القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة، فمن باب أولى ان يفرض المجلس العقوبة التي تتلائم مع الحالة المعروضة عليه دون الحاجة الى اعادة القضية الى الجهة التي اصدرتها العقوبة (المعارض عليه)، ومايتبع ذلك من امكانية اصرار هذه الأخيرة على رأيها، وما يبنى على ذلك من اضاعة للوقت والجهد }.

(١) انظر حنان محمد مطلق القيسي، الرقابة القضائية على الملائمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية،

رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ايلول - ١٩٩٤ / ص ٩١ وما بعدها.

(٢) قرر القانون رقم (٥) لسنة/٢٠٠٨ على فتح باب الطعن التمييزي بقرارات مجلس الأنضباط العام في مجال الدعاوى الإدارية المتعلقة بالعقوبات الأنضباطية امام الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بعد ان كانت قرارات مجلس الأنضباط العام باثة في هذا المجال وفقا لنص المادة (١٥ . ٤) منه.

المبحث الثاني

الأساس القانوني للسلطة التأديبية في الوظيفة العامة

يتحدد اساس السلطة التأديبية بنوع العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالدولة. الا ان هذه العلاقة القانونية قد مرت بمراحل عديدة وقيلت في صدها نظريات متعددة سوف نبينها في المطالب التالية:

المطلب الأول

النظرية التعاقدية

تقوم هذه النظرية على اساس ان العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة هي علاقة تعاقدية يترتب عليها التزامات متبادلة ينبغي على كل من الطرفين مراعاتها ومن ثم فإن الأخطاء الوظيفية تعتبر اخلايا بالتزام عقدي يسمح للطرف الآخر بممارسة العقاب التأديبي.^(١)

الا ان الفقهاء اختلفوا^(٢) في تكييف العقد المبرم بين الإدارة والموظف، فمنهم من اعتبره (عقدا من عقود القانون الخاص)، ذلك لأن الجزاء التأديبي يتعلق بتنفيذ هذا العقد ويدخل في نطاق تطبيق القواعد العامة للالتزامات التي تخضع لها الدولة كغيرها من الأفراد بأعتبارها طرفا في العقد. ومن الفقهاء من اعتبر هذا العقد (من عقود القانون العام) وحجتهم في ذلك، هي طبيعة العقد تتحدد وفقا لطبيعة المصالح موضوع العقد، بأعتبار ان السلطة التأديبية هدفها هو السهر على تحقيق المصلحة العامة لمجتمع ما.

بينما ذهب فقهاء اخرون في تكييف العقد المبرم بين الإدارة والموظف على اعتبار هذا العقد (عقدا مدنيا) يترتب عليه التزامات كل طرف تجاه الطرف الآخر، فالدولة ملزمة بتقديم الأجور والمكافآت، بينما يلتزم الموظف بالمشاركة في الوظيفة العامة، والدولة من خلال هذه الرابطة التعاقدية تحقق الصالح العام.

(١) د. غازي فيصل مهدي / شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل / مطبعة العزة / بغداد / ٢٠٠٦ / ص ٣٠.

(٢) انظر في ذلك: د. توفيق شحاته / مبادئ القانون الإداري / ج ١ / ١٩٥٥ / ص ٤٥٧ و د. شاب توما منصور / القانون الإداري / دراسة مقارنة / ج ١ / ١٩٧١ / ص ٢٩٢ ومابعدها. و د. عبد القادر الشخيلي / النظام القانوني للجزاء التأديبي / دار الفكر للنشر والتوزيع / عمان / ١٩٨٣ / ص ٤٧ ومابعدها. و محمد عمر مولود / السلطة الأنضباطية للإدارة في قانون العمل / رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد / ١٩٧٩ / ص ٣٦ ومابعدها.

ويؤكد بعض ممن يتبنى هذه النظرية، بأن العلاقة بين الدولة والموظف العام تقوم اساسا على (عقد الوكالة)، حيث تظهر الدولة في هذه العلاقة ك (رب عمل) في علاقة تعاقدية مع الأفراد لحسابه الخاص.

بينما ذهب فقهاء اخرون الى اعتبار هذا العقد (عقداً من عقود الوظيفة العامة) الذي يبرم بين الدولة والتابعين لها من الموظفين، وان طبيعة العقد تكون طبقاً للمصلحة التي يراد تحقيقها، وتقوم السلطة التأديبية بهدف حماية هذه المصلحة العامة^(١).

لكن، وبالرغم من الاعتبارات التي قدمتها كل نظرية من النظريات التعاقدية، فلقد هجرها الفقهاء لغموضها ولأنها اصبحت غير وافية، فالعلاقة بين الموظف والدولة ليست التزامات متبادلة فحسب، وانما هناك علاقة تنظيمية هدفها المصلحة العامة، وحسن سير المرافق العامة، وان الأخلال بهذا الهدف يبيح للجهة المختصة بالتأديب، معاقبة الموظف المقصر، ولهذا السبب ظهرت نظرية اخرى هي (النظرية التنظيمية)^(٢).

المطلب الثاني النظرية التنظيمية

ان فحوى هذه النظرية، هي في ان احكام الوظيفة بما تتضمنه من حقوق وماتقرضه من واجبات تكون مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها.^(٣) فالموظف اذن يكون في مركز تنظيمي ولائحي، وقرارات تعيينه لاتنشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين واللوائح، وسابق على قرار التعيين، لذلك فأن الوظيفة لم تنشأ للموظف، بل على العكس من ذلك، فالموظف وجد للوظيفة نفسها.

فالموظف ملزم بالقيام بما يتطلبه هذا المركز الوظيفي وان أي تصرف منه يتنافى مع مصلحة هذا المرفق العام، يعرضه للجزاء التأديبي من قبل الجهة المختصة بذلك، طبقاً لما تحدده القوانين واللوائح، فأساس سلطة التأديب اذن مستمدة من القوانين واللوائح نفسها.

(١) انظر في ذلك:

DONO HORNGAR YOGUERNA (Jecquess): La gestion de la Fonction publique techadienn – th Paris / 1981. p.148.

(٢) انظر: د. عبد الرزاق الشخيلي / المدخل الى ادارة موظفي الدولة / ط٢ / مطبعة الأرشاد / بغداد / ١٩٧٦ / ص ٦٠.

(٣) انظر: د. غازي فيصل مهدي / المصدر السابق / ص ٣٠.

وهناك عدة نظريات قيلت في هذا المجال، وهي وان اختلفت في تحديد اساس سلطة التأديب،
الا ان الهدف الذي تسعى اليه كل نظرية من النظريات التنظيمية واحد، وهو ماسنبيته في كل من (نظرية المؤسسة) و (نظرية السلطة الرئاسية)، ومن ثم (نظرية سلطة الدولة).^(١)

الفرع الأول: نظرية المؤسسة

ان اول من وضع اساس هذه النظرية هو الفقيه (هوريو)، وتتلخص هذه النظرية في وجود سلطة تسهر على تنظيم الجماعة، على ان تتمتع هذه السلطة بشخصية معنوية قابلة لأكتساب الحقوق والالتزامات، ويكون لها الحق في قمع السلوك المنحرف الذي يقوم به بعض افراد الجماعة الذين اتفقوا على تحقيق هذا الهدف. ولكن العلاقة بين الأعضاء والمنظمات لاتقوم على اساس من المساواة، بل تقوم على اساس قواعد المؤسسة التي يكون مجموعها القانون النظامي الذي ارتضاه المجموع لتحقيق الهدف المنشود، ومن ثم فأساس التأديب يقوم في حالة الأخلال بهذا الهدف. ولكن هذه النظرية تعرضت للنقد الشديد، الأمر الذي ادى الى هجرها لأنها غير محددة، فهي تأخذ بمفهوم واسع لفكرة المؤسسة ذاتها، وحتى مفهوم الجزاء الذي اخذت به هذه النظرية هو مفهوم واسع ايضا، بحيث يخضع له المواطنون (افرادا وجماعات) من غير تحديد، فالعقاب بهذا المعنى اصبح شاملا للعقاب الجنائي والتأديبي معا، ومن ثم فأن هذه النظرية تقترب من نظرية العقد.^(٢)

الفرع الثاني: نظرية السلطة الرئاسية

تقوم هذه النظرية على اساس حق سلطة التأديب وهي السلطة الرئاسية بالتأديب مادام الرئيس الإداري مسؤولا عن حسن سير عمل المرفق العام بأننتظام، لذلك فأن له الحق في استخدام الوسائل الكفيلة لتحقيق هذا الهدف. ومن هذه الوسائل حق التأديب، الا ان هذه النظرية قد ادخل عليها تعديل في مقوماتها وخصائصها نتيجة تدخل المشرع بوضع ضمانات تأديبية للحد من تعسف السلطة الرئاسية في هذا المجال، وذلك عن طريق اشتراك القضاء الإداري او التأديبي في ولاية التأديب، وقد قلل من سلطاتها بالزامها باستشارة هيئة مشتركة قبل تطبيق الجزاء التأديبي. وقد قصر اختصاصها على حقها في تطبيق العقوبات اليسيرة، اما العقوبات الجسيمة، فقد احوالها الى جهة مستقلة سواء

(١) انظر في ذلك : د. ملكية الصلّوخ / المصدر السابق / ص ٤١ و د. توفيق شحاته / المصدر السابق / ص ٤٧٦.

(٢) انظر: د. محمود حلمي / نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري بالقطاع العام / ط٢ / دار الفكر العربي / ١٩٧٤ / ص ٦٢ ومابعدها.

كانت قضائية أم هيئة مستقلة.^(١) وبذلك أصبحت هذه النظرية فاقدة لكل مقوماتها، الأمر الذي أدى بالفقهاء الى هجرها.

الفرع الثالث: نظرية سلطة الدولة

يعتبر (العميد دوكي) اول من نادى بهذه النظرية التي تقوم على اساس علاقة الدولة بالموظف هي علاقة (سلطة)، فالدولة تمارس حقها في تطبيق الجزاء التأديبي التشخيص القانوني للجماعة الوطنية، وسلطة الدولة هذه تمارس لحساب الشعب على النحو الذي يحدده نظام الوظيفة العامة سواء كلفت به السلطة الرئاسية تحت رقابة القضاء الإداري، او جعلت المحاكم التأديبية مشاركة لها في تطبيق هذا الحق، وقد تقصره على هذه المحاكم بصفة كلية.^(٢) و لكن، وبالرغم من معقولية الاعتبارات التي قدمتها هذه النظرية، فأنها لم تسلم من النقد وخصوصا مايتعلق بأعمال السيادة المطلقة للدولة، حيث يتجه الفقه والقضاء الى الحد من السلطات المطلقة لتلك الأعمال، وان سلطة التأديب التي تعتبر عنصرا من عناصر سلطة الدولة غير مقصورة على موظفي الدولة فقط، بل توجد حتى في انظمة العمل المختلفة او النقابات المهنية او غيرها، وان عدم وجود عقوبات بدنية ضمن الجزاءات التأديبية انما يمثل خروج اساس التأديب في هذه الحالة عن معنى سلطة الدولة على موظفيها.^(٣)

٣

(١) انظر في ذلك د. محمد فؤاد مهنا / سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم / دار المعارف / ١٩٦٧ / ص ٥١٤.

* د. محمود حلمي / المصدر السابق / ص ٢٢.

(٢) انظر: د. محمد حامد الجمل / الموظف العام . النظرية العامة للموظف العام / ج ١ / ط ٢ / دار النهضة العربية / ١٩٧٠ / ص ٢٩١.

(٣) انظر: د. عبد القادر الشخيلي / المصدر السابق / ص ٧٧.

المطلب الثالث

موقف المشرع العراقي، والقوانين المقارنة من الأساس القانوني

ان المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ (الملغى) قد اخذ بالنظرية التنظيمية في تكييف علاقة الموظف بالأدارة، وعرف الموظف العام في (المادة / ١. أ) منه بأنه: (هو كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة، وتابع لأحكام قانون التقاعد).

والموظف في ظل هذا القانون كان يخضع لنظام رئاسي محاط بضمانات لحماية من انحراف السلطة الادارية، كما ان هذا النظام ذو طابع فني، ولايقوم على اساس سياسي.^(١) وجاء في (المادة ١. / من قانون الخدمة المدنية) رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ايضا مايلى:

(تسري احكام هذا القانون على جميع الموظفين والمستخدمين في دوائر الدولة ... وعلى موظفي الادارة المحلية، ولا تشمل ضباط الجيش والجنود، مع مراعاة ماينص عليه في القوانين الخاصة).

ويفهم من هذا النص ان سريان احكام القانون يقصد به تطبيق القواعد العامة الواردة فيه على كافة الموظفين والتي تضمن نصوصا تشريعية تتعلق بالدرجات الوظيفية ورواتب الموظفين وحدودها، وشروط التوظيف والاستخدام والاستقالة والتقاعد وغيرها.

واكد ديوان التدوين القانوني في فتواه الصادرة بتاريخ ١٤ / ١١ / ١٩٧٠ بأن العلاقة بين الموظف والادارة تكيف على اساس انها علاقة تنظيمية ولقد ورد فيها بأن:

(العلاقة بين الحكومة والموظف ليست علاقة تعاقدية، بل هي علاقة قانونية تحكمها القوانين والأنظمة النافذة).

والمشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اعتنق النظرية التنظيمية في تكييف العلاقة بين الموظف العام والادارة، فعرف الموظف في (المادة/ ١) من القانون بأنه: (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة). وبين في (المادة/ ٣) منه على مايلى:

اولا: تسري احكام هذا القانون على جميع موظفي دوائر الدولة والقطاع العام.

(١) انظر: د. شاب توما منصور / القانون الاداري في العراق واتجاهات محكمة التمييز / شركة الطبع والنشر الأهلية

/ بغداد / ١٩٦٨ / ص ١٢٤.

ثانياً: لا يخضع لأحكام هذا القانون منتسبو القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات الوطني والقضاة وأعضاء الأدياء العام، الا اذا وجد في قوانينهم نص يقضي بتطبيق احكامه. وبين المشرع في نفس القانون المقصود بالوظيفة العامة في (المادة/٣) منه بأنها: (تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة).

وعلى هذا النهج اخذ (المشرع الفرنسي) بالنظرية التنظيمية فيما يتصل بعلاقة الموظف بالدولة في قانون التوظيف الصادر في ١٩/١٠/١٩٤٦، وقانون التوظيف الذي صدر في ١٩٥٩/٢/٤. والدستور الصادر في ١٩٥٨/١١/٤^(١).

اما بالنسبة لـ (المشرع المصري)، فنجد انه لم يحدد المركز القانوني للموظف العام صراحة، لا في القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفي الدولة، ولا في القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ الخاص بالعاملين المدنيين في الدولة. بينما حدده في قانون العاملين المدنيين في الدولة لسنة ١٩٧٨ النافذ فقد اخذ بنظام التأديب القضائي واقرها القضاء في كثير من قراراته وحتى القضاء الاداري وقبل انشاء مجلس الدولة المصري^(٢).

(١) انظر: د. عبد القادر الشخيلي، المصدر السابق، ص ٩٨.

(٢) انظر في ذلك: د. عبد القادر^٢ الشخيلي / المصدر السابق / ص ٨٣ وما بعدها. و د. سليمان محمد الطماوي / مبادئ القانون الاداري المصري والمقارن / ط ٢ / مطبعة الاعتماد / ١٩٦٥ / ص ٢١٦.

الخاتمة

لأريد بهذه الخاتمة، ان استعرض اهم الآراء والمقترحات التي توصلت اليها في دراستي لهذا الموضوع، كما لا أريد ان استعرض ماتضمنه هذا البحث من مباحث ومطالب لأن ذلك تكرارا لما تضمنه البحث، لا يغني عن الأصل شيئا.

لكني..أريد في هذه الخاتمة ان ابين، الفكرة التي تكونت لدينا عن السلطة التأديبية في العراق، من خلال دراستنا المتقدمة، والمقترحات التي نود طرحها.

اولا: النتائج:

- (١) ان النظام التأديبي نظام (نسبي)، فما يصلح لبلد قد لا يصلح لبلد لآخر، والذي يصلح خلال فترة، قد لا يصلح خلال فترة اخرى، والنظام التأديبي اما ان يكون اداريا او قضائيا، اما شبه القضائي، فهو صورة من صور التأديب الإداري.
- (٢) ان النظام التأديبي يأخذ بوسائل فعالة لأجبار الموظف على احترام واجبات وظيفته وتحمل التزاماتها، ويستعان في هذا الاتجاه بوسائل جنائية اذا اقتضى الأمر.
- (٣) اذا كان نظام التأديب القضائي قد نجح في بعض الدول (المانيا) و (يوغسلافيا) و (مصر)، فإن نظام التأديب الإداري اثبت انه النظام الأفضل في (العراق) .
- (٤) ان لجان التحقيق هي مجالس التأديب الخاصة بمحاكمة الموظفين عن المخالفات التي يرتكبونها، وتشكل بقرار من الوزير المختص من رئيس وعضوين، وهي ليست محاكم بالمعنى الدقيق، وانما تعتبر بحكم تشكيلها، هيئات ادارية ذات اختصاص قضائي تابعة للسلطة الادارية، ولكنها مستقلة تماما في ممارسة اختصاصها التأديبي.
- (٥) تعتبر سلطة التأديب عنصرا من عناصر سلطة الدولة وذلك لأنها تطبق على موظفيها وتمتد رقابتها على أنظمة اخرى متعددة للتأديب، سواء في أنظمة العمل المختلفة او النقابات المهنية وغيرها.

ثانيا: المقترحات:

- (١) سمى المشرع العراقي القانون الحالي بـ (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام)، ونعتقد ان هذه التسمية لاتتلاءم مع ظروف العصر، لذلك فأننا نقترح تسمية (قانون حقوق وتأديب الموظفين) لتحقيق التوازن بين الثواب والعقاب.
- (٢) من ظاهر النصوص نجد ان قانون الأنضباط الحالي لايطبق على سائر الموظفين في الدولة، فهناك قوانين خاصة بفئات معينة من الموظفين تطبق عليهم، وحيث ان تعدد

القوانين التأديبية يشكل اضطراباً في المنازعات الإدارية ذات الطبيعة الواحدة، لذلك نقترح وجود (جهة تأديبية واحدة.. تطبق قانوناً واحداً) في المنازعات الإدارية، إلا ما اقتضى منها أن تتفرد بقوانين تأديبية خاصة كرجال القضاء و أعضاء الهيئات التدريسية.

(٣) بما أن العقاب التأديبي غير مقصور على الموظف المخطئ، بل هو وسيلة لتجنب الوقوع في الخطأ لكل موظف، لذا نرى اتباع العلانية في توقيع العقوبة التأديبية من خلال نشر هذه العقوبة وإبلاغها إلى كافة منتسبي الوزارة أو الدائرة التي ينتمي إليها.

(٤) لكثرة القضايا المعروضة على مجلس الأنضباط العام، نقترح أن يتكون المجلس من (هيئتين):

الأولى: تختص في الدعاوى التأديبية

الثانية: تختص بالدعاوى المدنية

وإذا كانت القضية مشتركة بين التأديب والتعويض، فتعرض على الهيئة العامة للمجلس، أي على الهيئتين مجتمعتين.

(٥) نقترح لغرض إعطاء فرصة أكبر لرئيس وأعضاء مجلس الأنضباط العام، وضمانة أكثر للعمل الإداري، أن يساوى الأشخاص المذكورون بزملائهم (القضاة) من مزايا وحصانات، لاسيما وأنهم يمارسون اختصاصاً قضائياً.

(٦) أقر القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ فتح باب الطعن التمييزي بقرارات مجلس الأنضباط العام أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، ونعتقد أن المجلس المذكور يتكون من قسم (الفتوى)، فإذا ما أضيف إليه القسم المقترح وهو (القسم القضائي)، يكون المجلس قد تكامل بنيانه وبالتالي لم يبق إلا تغيير اسم المجلس من (مجلس شورى الدولة) إلى (مجلس الدولة).

المصادر والمراجع

١. د.توفيق شحاته: مبادئ القانون الإداري / ج ١ / ١٩٥٥.
٢. حنان محمد مطلق القيسي: الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية / رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون / جامعة بغداد / أيلول ١٩٩٤.
٣. د. سعدي علي عبد الكريم البرزنجي و د. عبد الرحمن رحيم عبدالله: نظرات في النظام القانوني لأنضباط موظفي الدولة في العراق / مجلة ابحاث / جامعة صلاح الدين للعلوم الإنسانية / العددان الثاني والثالث / ج ٢ / ١٩٩٠.
٤. د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب / دراسة مقارنة / دار الفكر العربي / ١٩٧١.
٥. د.سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن / ط ٢ / مطبعة الاعتماد / ١٩٦٥.
٦. د. شاب توما منصور: القانون الإداري / دراسة مقارنة / ج ١ / ١٩٧١.
٧. د. شاب توما منصور: القانون الإداري في العراق واتجاهات محكمة التمييز / شركة الطبع والنشر الأهلية / بغداد / ١٩٦٨.
٨. شفيق عبد المجيد الحديثي: النظام الأنضباطي لموظفي الدولة في العراق / دراسة مقارنة / جامعة بغداد / بغداد / ١٩٧٥.
٩. د. عادل محمود حمدي: دروس في القانون الإداري الكويتي / بدون مكان وسنة طبع.
١٠. د. عبد الرزاق الشихلي: المدخل الى ادارة موظفي الدولة / ط ٢ / مطبعة الأرشاد / بغداد / ١٩٧٦.
١١. د. عبد القادر الشихلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي / دار الفكر للنشر والتوزيع / عمان / ١٩٨٣.
١٢. عبد الوهاب البنداري: الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية / دار الفكر العربي / بلا سنة طبع.
١٣. د. عثمان سلمان غيلان العبودي: النظام التأديبي لموظفي الدولة / ط ٣ / بغداد / ٢٠٠٩.
١٤. د. غازي فيصل مهدي: شرح احكام انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة / ١٩٩١ المعدل / مطبعة العزة / بغداد / ٢٠٠٦.
١٥. د. محمد حامد الجمل: الموظف العام . النظرية العامة للموظف العام / ج ١ / ط ٢ / دار النهضة العربية / ١٩٧٠.

١٦. د. محمد حلمي: نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري بالقطاع العام / ط ٢ / دار الفكر العربي / ١٩٧٤.

١٧. محمد عمر مولود: السلطة الأنضباطية للإدارة في قانون العمل / رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد / ١٩٧٩.

١٨. د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم / دار المعارف / ١٩٦٧.

١٩. د. مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة / ط ١ / مطبعة الجيلوي / ١٩٨٤.

القوانين:

(١) قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة / ١٩٣٦ (الملغى).

(٢) قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة / ١٩٦٠.

(٣) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة / ٢٠٠٨.

(٤) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة / ١٩٨٩

(٥) الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

المصادر والمراجع الأجنبية:

1. DONO HORNGAR YOGUERNA (Jecquess): La gestion de la Fonction publique techadienn – th Paris. 1981.
2. Francois gazier. La Fonction publique dans Le monde Edition Cujas. 1972.
3. Jean Michel de Forges. Le droit de la Fonction publique presse universitaires de France, Paris.1986.