

عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ (دراسة مقارنة)

د. نصرالدين عبدالرحمن ويس الزنكنة

جامعة الكتاب الاهلية - قسم القانون

Nasradeen.Zangana1952@gmail.com

الملخص

يتناول البحث عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ مقدمة عن البحث وسبب اختيار البحث ومشكلته ونظام دراسة البحث وهيكلية البحث الذي يتضمن الموظف مناط التأديب وتعريف الموظف في القضاء الاداري والقضاء الاداري العراقي وتعريفه في قانون الخدمة المدنية لعام ٢٠١٩ وتناول كذلك واجبات الموظف والمحضورات التي على الموظف عدم اتيانها والعقوبات الواردة في هذا القانون والتركيز على عقوبة الفصل فيه من حيث تعريفه والاسباب الموجبة لفرض عقوبة الفصل والجهات التي لها حق توقيع العقوبة وجواز اعادته الى الخدمة ومن ثم كيفية تشكيل اللجان التحقيقية واجراءاتها واخيرا بيان الضمانات القانونية الادارية للموظف المعاقب في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ ومن تلك الضمانات التظلم لدى الجهة التي اصدرت العقوبة والطعن بقرار الفصل امام محكمة قضاء الموظفين واخيرا الطعن امام المحكمة الادارية العليا كلمات مفتاحية: قانون، دستوري، العقوبات، المحكمة الادارية

Abstract

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

Keywords: Law, Constitutional, Penalties, Administrative Court

المقدمة

العلاقة بين الموظف والدولة عبارة عن علاقة مركز تنظيمي اي إن تلك العلاقة ليست عبارة عن عقد عام او خاص بل تشبه الى حد ما نوع من انواع عقود الاذعان حيث ان الموظف مسير وليس مخيراً في حياته الوظيفية ويخضع لتعليمات المؤسسة التي ينتمي اليها ، قد يتعرض الموظف خلال حياته الوظيفية الى عقوبات ادارية من الجهة التي ينتمي اليها من اجل سير المرفق العام يتماشى مع ما يرمي اليه الموظف العام من تقديم الخدمات واستمرارها وعقوبة الفصل من العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩^(١). وهذه العقوبة تؤثر على سيرة الموظف عند ارتكابه مخالفة ادارية . سنعرض اسباب اختيار الموضوع ومشكلة البحث ومن ثم نطاق البحث ومنهجيته واخيراً هيكلية الدراسة على وفق النقاط الآتية :-

اولاً / سبب اختيار الموضوع / الحماية القانونية الادارية حق للموظف وعند توجيه عقوبة الفصل له يكون في موقف ربما يفترق الى الحصانة القانونية الادارية تؤدي الى الحاق الضرر به من خلال ابعاده عن الوظيفة لفترة من الفترات التي تؤثر على صعوبة حصوله على رزقه ورزق من هم على مسؤوليته وترزعزعه مركزه الاجتماعي^(٢) لذا ارتأينا اختيار هذا الموضوع .

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

ثالثاً / نظام الدراسة / نظام الدراسة تشمل تعريف الموظف والواجبات الملقاة على عاتقه والعقوبات التي قد يتعرض اليها الموظف بشكل عام ثم نتناول عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ ، ثم نتطرق الى ما نراه او نعتقد من أمور تكون حماية له من تلك العقوبة .

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

خامساً / سنقسم هذه الدراسة على النحو الآتي :-

المبحث الاول / الموظف مناهج التأديب وواجباته .

(١) جاء قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ ليسدل الستار نهائياً على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل و (١٠) قوانين اخرى تتعلق بالخدمة المدنية للموظفين هذا ما نصت عليه المادة (٩٨/ أولاً) منه على الغاء القانون المذكور وهو مقترح قانون لم يشرع بعد .

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

رشا محمد علي مبروك ، الحاجات النفسية في ضوء نظرية ماسلو ، دراسة مقارنة بين الكفيف والمبصر ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة بورسعيد ، ٢٠١١ ، ص ٥ ،

المبحث الثاني / العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ والتركيز على عقوبة الفصل والضمانات القانونية الادارية للموظف المعاقب بعقوبة الفصل فيه .

المبحث الاول

الموظف مناط التأديب

في هذا المبحث سنخرج على جملة من الأمور المتعلقة بالموظف مناط التأديب في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ في المطلبين الآتيين :-

المطلب الاول / تعريف الموظف مناط التأديب .

المطلب الثاني / واجبات الموظف في القانون المذكور .

المطلب الاول

تعريف الموظف مفاط التأديب

وردت تعاريف مختلفة للموظف من خلال المصهوم الاداري له ^(٣) وتعريف الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ سنتعرف عليها من خلال الفرعين الآتيين :-

الفرع الاول

المفهوم الاداري للموظف

من الصعوبة بمكان وضع تعريف جامع ومانع للموظف ^(٤) نظراً للاختلاف الحاصل من دولة الى اخرى في القوانين والانظمة التي تحدد كيفية التعامل مع الموظفين كونهم موظفين من جهة وما قد يستحقون من عقوبة لمحاسبتهم عند ارتكابهم اخطاء ادارية من جهة اخرى ^(٥) ، في الفقه الاداري يعرف هوريو (الموظف يشكل وظيفة داخل في الكادرات الدائمة لمرفق Houriou عام يدار بمعرفة الدولة او الادارات التابعة لها وتم يعينه بمعرفة السلطة العامة ^(٦))

ومن العناصر الواجب توفرها في الموظف هي :-

١- شغل وظيفة عامة

٢- الاسهام في ادارة مرفق عام ^(٧)

^(٣) تطلق تسميات مختلفة على الموظف ويطلع عليه في العراق (موظف) وفي انكلترا (خادم التاج) وفي فرنسا وبلجيكا ومصر (الموظف العام) وفي سويسرا (المستخدم الدائم) .

د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، ج١، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ١٩٧١ ، ص ٢٦٩

^(٤) د. علي جمعة محارب ، التأديب الاداري في النظم الادارية، ط١ ، مكتبة دار النشر والت- الاردن ، ٢٠٠٤ ، ص ٧٩ .

^(٥) د . محمد فؤاد مهني، مبادئ واحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات المدنية ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ١٩٧٥ ، ص ٥٦٧ - ٦٩٠

^(٦) د . علي جمعة محارب ، التأديب الاداري في النظم الادارية، مصدر سابق ، ٢٠٠٤ ، ص ٧٩ .

^(٧) يشترط في تعريف الموظف العام وجود عناصر هي :-

اما الفقه الاداري العراقي فقدا ورد تعريفاً للموظف بانه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلية في الخاص ،بالموظفين) (٨) .

والقضاء الاداري حاول ان يجد تعريفاً للموظف يشمل جميع عناصر تلك التعاريف فشخص الموظف بانه (كل من يعهد له بعمل في خدمته مرفق عام تديره الدولة او احدى الهيئات الاقليمية او احدى المؤسسات العامة) (٩) .

كان للقضاء الاداري العراقي رأي آخر في تعريف الموظف بانه كل شخص عمل في اعمال الحكومة او المؤسسات الملحقة بها بينما نص قانون الانضباط العام تعريف الموظف العام (كل من يعمل في دائرة او مؤسسة تديرها الدولة وتكون اموالها من الاموال العامة) (١٠) ومن الجدير بالذكر ان جميع العمال في العراق اعتبروا موظفين ولذا فان العامل والموظف يستون في تعريف الموظف (١١)

الفرع الثاني

تعريف الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ (١٢)

جاء في الفصل الأول من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ وفي المادة ١/ ثانياً تعريفاً للموظف بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الدائم الخاص بالموظفين اتحادياً كان او محلياً) وقد اعطى تعريفين لكل من الموظف الاتحادي والموظف المحلي على التوالي في الفقرة الثالثة والرابعة من المادة / ١ الفقرة ثالثاً تعريف الموظف الاتحادي (كل شخص عهدت اليه وظيفة تدخل ضمن مهام السلطة الاتحادية ويتقاضى راتبه من الموازنة العامة الاتحادية او الجهات الممولة ذاتياً)

وفي الفقرة الرابعة عرف الموظف المحلي (كل شخص عهدت اليه وظيفة تدخل ضمن مهام الاقليم او المحافظة غير المنتظمة في اقليم ويتقاضى راتبه من موازنة الاقليم او المحافظة) (١٣)

١- صدور قرار من السلطة المختصة بالتعيين في الوظيفة العامة ٢- أن تكون الوظيفة بصفة دائمة ٣- ان يكون العمل الدائم في المرفق العام تديره الدولة او أحد اشخاص القانون العام ٤- ان تكون الوظيفة ضمن كوادرات وهيئات الوزارة .

(٨) الفقرة ٨ من المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ الملغي .

(٩) د. سليمان الطماوي ، القانون الاداري ، ٨١، دار الثقافة العربية ، مصر ، ١٩٦٦ ، ص ٩٦٩ .

(١٠) د. سعد العلوش ، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٣٧١ .

(١١) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٠ في ١٩/٣/١٩٨٧ .

(١٢) مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، دراسة قانونية تحليلية معززة بالتطبيقات القضائية والعملية ، مكتبة السنهوري ، بيروت

اما بالنسبة الى قانون انضباط موظف الدولة القطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فقد عرف الموظف بانه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة) (١٤)

المطلب الثاني

واجبات ومحضورات الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩

لقد حدد قانون الخدمة المدنية الاتحادي لسنة ٢٠١٩ واجبات الموظف دون ان يكون للموظف رأي او ان يعترض على حدود القوانين والانظمة التي اخذت بالنظرية التنظيمية في علاقة الموظف بالادارة ولاسيما وان الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة^(١٥) وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة ، نتناول واجبات الموظف في القانون المنوه عنه في الفرعين الآتيين :-

الفروع الاول / واجبات الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠٠٩ م .

الفرع الثاني / المحضورات التي على الموظف عدم اتيانها في هذا القانون .

الفرع الاول

واجبات الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩

أفرد قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ جملة من الواجبات الملزمة والتي على الموظف الانصياع لها في مادته (٧٥) على النحو الآتي :-

اولاً / اداء اعمال الوظيفة بنفسه بأمانه وشعور بالمسؤولية :-

هذا الواجب من الواجبات الاساسية التي يجب على الموظف القيام بها والذي جاء في اولاً من المادة المذكورة فلا يجوز قيام شخص آخر بالعمل إناية عنه بغض النظر عن درجته الوظيفية التي يشغلها^(١٦) ثانياً / التقيد بمواعيد العمل : يلزم هذا القانون الموظف بالتقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب الا بأذن في جميع اوقات الدوام الرسمي المخصصة للعمل وجاء ذلك في المادة (٧٥) رابعاً من القانون^(١٧)

(١٣) المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية) .

(١٤) المادة ١ / البند (ثالثاً) من القانون المذكور .

(١٥) د. عبدالرحمن شكر الجوراني ، المدلول الجنائي للموظف العام مجلة العدالة تصدرها مركز البحوث القانونية في وزارة العدل س ٥ ، ٤٤ ، ١٩٧٩ ، ص ٩٨٧ - ٩٨٨ .

(١٦) هذا الواجب هو تكرار للواجب الوارد في المادة (٤) اولاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

(١٧) يقابل ما جاء في هذه المادة ، المادة (٤) الفقرة ثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

ثالثاً / واجب الطاعة والاحترام:- الزم قانون الخدمة المدنية الاتحادي لسنة ٢٠١٩ وجوب احترام الرؤساء في العمل ويقصد بكلمة الرؤساء والرئيس المباشر توفيقاً مع مجاء من صفة العمومية والاطلاع في نص المادة (٧٥) خامساً منه^(١٨). وقد ورد هذا الواجب في المادة (٤) ثالثاً من قانون الانضباط ، وفي كلا القانونين فإنه يتوجب على الموظف انه يمتنع عن تنفيذ الأمر غير المشروع . اي ان المشرع لم يطلق العنان مع واجب الطاعة بل اشترط ضرورة شروط يمكن تحديدها كالآتي :-

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

ب - اطاعة الأمر يجب ان تكون في حدود القوانين والانظمة والتعليمات ويراعى في الأمر الصادر ان يكون قانونياً ، وأشار القانون الى مخاطبة الرئيس بطريقة لائقة وعدم مخاطبته بهذه الطريقة يؤدي الى الاخلال بالعمل الوظيفي والخروج على واجب الطاعة مما يتطلب مسائلة الموظف واحالته الى التحقيق^(١٩)

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

رابعاً - معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم :

هذا الواجب جاء في المادة (٧٥) من القانون وهو موجه الى رؤساء الدوائر بشكل خاص للتقيد به ومعاملة المرؤوسين الذي يعملونه تحت أمرته بالحسنى وعدم توجيه مايشم منه بأنه اهانه للموظف او الحط من كرامته^(٢٠).

خامساً / احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم :-^(٢١)

الحقيقة ان هذا الواجب يحمل بين دفتيه واجبان هما :-

^(١٨) المادة (٧٥) خامساً تنص : احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات فاذا كان في هذه الاوامر .مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها)

^(١٩) د . غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، بغداد ، ٢٠٠٩ ص ١٥٥ .

^(٢٠) ذكر هذا الواجب في المادة ٤ / رابعاً من قانون الانضباط .

^(٢١) جاءت صيغة هذا الواجب بشكل واحزم كلا القانونين قانون الخدمة المدنية الاتحادي في المادة (٧٥) سابعاً والمادة ٤ / خامساً في قانون الانضباط.

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

٢- تسهيل انجاز معاملة المواطن :- بما ان الدائرة هي مرفق عام والذي يفترض به تقديم الخدمات للمواطنين بصورة بعيدة عن الروتين وبأنسيابية فان تكلؤ الموظف عن انجاز معاملات المواطنين يستوجب مسائلته انضباطياً عند العزوف عن تمشيتها وانجازها في الوعد المحدد لأنجازها .

سادساً: المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته او تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة وفق احكام القانون :- (٢٢) أموال الدولة يقصد بها الاموال العامة المملوكة للدولة المققولة منها وغير المققولة وعند التخصيص في هذه المادة نرى بأنها اشترطت ان تكون الاموال تحت تصرف الموظف او انه يكون حائزاً لها وان يكون استخدامها بصورة رشيدة . ومما يعيب هذا النص بأنه جاء مشروطاً انه يكون هذه الاموال بحوزة الموظف او تحت تصرفه وهو ما يتعارض مع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي اوجب حماية المال العام مفروض على كل مواطن انطلاقاً من حرمة المال العام (٢٣)

سابعاً :- كتمان المعلومات والاسرار الوظيفية :- تطرق قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ م في المادة (٧٥) تاسعاً /المحافظة على الاسرار الوظيفية بما في ذلك :-

أ- كتمان المعلومات والوثائق التي تطلع عليها بحكم وظيفته او أنتهائها اذا كانت سرية بطبيعتها ولايجوز له ان يحتفظ بوثائق رسمية بعد انتهاء خدمته باي وجه كان ولاي سبب كان . (٢٤)

ب - عدم الافشاء باي تصريح الا اذا كان مصرحاً له بذلك من الرئيس الاعلى المختص ، وبذا فان هذه المادة منعت الموظفين باية لقاءات مع وسائل الاعلام حول الوظيفة التي يشغلها . (٢٥)

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

(٢٢) هذا نص مماثل للمادة ٤ / وما من قانون الانضباط بعد ان اختفت ايها عبارة رفق احكام القانون في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام

. ٢٠١٩

(٢٣) المادة (٢٧) أولاً - من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ((للاموال العامة حرقة، وحمايتها واجب على كل مواطن)).

(٢٤) هذه الفقرة من المادة اعلاه مقتبس نصاً وروحاً من المادة ٤ / سابعاً من قانون الانضباط .

(٢٥) و اشار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الى هذا الواجب في المادة ٥ / رابع عشر ضمن الواجبات السلبيه والمحظورة على الموظف .

ومن المفترض بهذه المعلومات والاسرار ان تكون هنالك رابطة وعلاقة بينه بين الوظيفة وسببها وان هذه الرابطة قد تكون مستمرة مع استمرار الرابطة الوظيفي وفي بعض الاحيان يستمر واجب الموظف حتى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية^(٢٦) ي لايجوز لاي موظف الاحتفاظ بأية رتبته سرية عندها والاعرض نفسه اضافة الى المسؤولية الانضباطية الى مسؤولية الجزائية .

ثامناً / المحافظة على كرامة الوظيفة او الماس بها :-

ادرج قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل مامن شأنه الم اسن بالاحترام اللازم بها سواء الآن اثناء اداء وظيفته او خارج اوقات الدوام الرسمي وهذا الواجب مفروض على الرئيس المروؤوس في ان واحد اثناء الدوام الرسمي وحتى خارجه ولا يقتصر على ساعات الدوام الرسمي فقط لقدسية الوظيفة العامة ومايمكن ان يعطى صورة سيئة لها ، ولعل من صورته المحافظة على كرامة الوظيفة التزام الموظف بالمظهر العام له من حيث ارتداء الملابس ومن جملتها الامتناع عن القيام بفعل او قول يمس بالاحترام الواجب للوظيفة العامة كارتكاب فعل يخدش الاخلاق او الاداب العامة كتعاطي الخمر ولعب القمار وغيرها مما يستوجب العقاب ، ومن المعلوم بانه هذا الواجب جاء اكثر وضوحاً في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ حيث نص على المحافظة على كرامته الوظيفة العامة اثناء اداء الموظف لوظيفة او خارج اوقات الدوام الرسمي وهذا ما افقده المادة ٤ / ثامناً من قانون الانضباط.

تاسعاً / الامتناع عن استغلال وظيفته لتحقيق منفعة او ربح شخص له او غيره^(٢٧) :-

جاء من المادة (٧٥) / احدى عشر من قانون الخدمة المدنية الاتحادي العام ٢٠١٩ الامتناع عن استغلال وظيفته لتحقيق ربح او منفعة او غيره للموظف او لغير الموظف، ولا يخفى بان ارتكاب هذه المخالفة لا يمنع من مساءلة الموظف جزائياً وفق قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ او معاقبته في نفس الوقت بأحدى العقوبات الانضباطية الواردة في قانون الخدمة المذكورة ، ونرى بان هذا القانون قد جاء اكثر توسعاً حيث انه شمل الموظف وغيره في قانون الانضباط^(٢٨)

عاشراً / اعادة الادوات والآلات العمل الى مقر العمل :-

(٢٦) مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، مصدر سابق ، ص ٥٢ - ٥٣ .

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

القيام ويستوجب المعاقبة.

د . غازي فيصل مهدي ، شرح احكام انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، ص ١٩ .

(٢٨) المادة (٤) تاسعاً (الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة او ربح شخصي) .

يتطلب عمل بعض الدوائر استخدام ادوات وآلات في العمل والخروج الى خارج الدائرة ومن امثلة ذلك دوائر الكهرباء او الماء او غيرها وبعد انتهاء الاعمال يتوجب اعادة الادوات والآلات المستعملة الى مقر الدائرة او قد تختص طبيعة العمل غير ذلك هذا مانص عليه قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ بأعتبره واجباً لملقاء على عاتق الموظف. (٢٩)

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

واخيراً ننوه الى انه بإمكان الادارة التي تمتلك سلطة تقديرية في تكيف العمل المخالف للواجبات التي ذكرت في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ لاختلاف وظائف الدولة واختلاف دائرة عن اخرى.

الفرع الثاني

المحظورات التي على الموظف عدم اتيانها

بالاضافة الى الواجبات الملفاة على عاتق الموظف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ والتي نوهنا عنها في الفرع الاول من المطلب الثاني ، من الاولى ان نذكر المحظورات التي على الموظف عدم اتيانها والا تعرض للمسائلة القانونية وهي المحظورات التي جمعت في المادة (٧٦) من القانون المذكور وعلى النحو الاتي :-

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

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

١- شراء اسهم الشركات المساهمة.

٢- الاعمال التي تخص امواله التي ألت اليه إرثاً او ادارة أموال زوجه او اقاربه حتى الدرجة الثالثة التي ألت اليهم إرثاً وعلى الموظف ان يخبر دائرته بذلك خلال (٣٠) ثلاثين يوماً (٣٠)

(٢٩) وهذا الواجب تكرر للمادة ٤ / حادي عشر من قانون الانضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٣٠) نص قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٥٦٠ لسنة ١٩٨٧ :- اولاً / على كل موظف انتقلت اليه ارثاً ملكية حصص في مشروع صناعي او تجاري او خدمي او سهام او حصص في شركة تتطلب منه ادارتها ان يخبر دائرته بذلك خلال (ثلاثين) يوماً رابعاً / يعاقب المخالف لاحكام هذا القرار باطلب مدة لاتزيد على (ثلاث) سنوات وبغرامة لاتقل عن (الف) دينار ولا تزيد عن (عشرة الاف) دينار او احدهما .

خامساً / يعمل بهذا القرار من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية .

وعلى الوزير اذا رأى ان ذلك يؤثر على اداء واجبات الوظيفة او يضر بالمصلحة العامة ان يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال او التخلي عن الادارة خلال سنة من تاريخ تبليغه بذلك بين طلب الاستقالة او الاحالة على التقاعد.

ثالثاً / الاشتراك بصورة مباشرة او غير مباشرة في :- المنافسات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع العام لبيع الاموال المنقولة وغير المنقولة اذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الاحالة قطعية او كان عضواً في لجان التقدير او البيع او اتخذ قراراً ببيع او ايجار تلك الأموال او كان موظفاً في الوزارة التي تعود اليها تلك الأموال (٣١).

رابعاً / استعمال المواد والاجهزة والالات ووسائل النقل وغيرها العائدة الى دوائر الدولة والقطاع العام لاغراض خاصة (٣٢)

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

سادساً / الأقتراض او قبول مكافأة أو هدية او منفعة من المراجعين او المقاولين او المتعهدين المتعاقدين مع دائرته او مكان لعمله علاقة بالموظف بسبب الوظيفة (٣٣). وهذا بشكل جريمة الرشوة استناداً لاحكام المادة (٣٠٧) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ .

سابعاً/ الحضور الى مقر الوظيفة بحالة سكر او الظهور بحالة سكر بين في مكان عام (٣٤).

ثامناً / استغلال وظيفة لخدمة اهداف او مصالح حزبية او تنظيم اجتماعات حزبية او توزيع مطبوعاتها او الاشتراك فيها اثناء عمله الوظيفي او الظهور باي مظهر من شأنه الاخلال بالحياد الوظيفي كما تنص المادة (٧٦) ثامناً من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ ويظهر بان المشرع اراد ابعاد الموظف عن استغلال الوظيفة واختيار الحياد في الوظيفة ومبتغاه هو منع كل موظف لممارسة الانشطة الحزبية والسياسية داخل المرفق العام .

(٣١) وجاء في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة ٥ / ثالثاً بعنوان الاشتراك في المناقصات والمادة ٥ / رابعاً الاشتراك في المزايدات .

(٣٢) المادة (٥) حادي عشر من قانون انضباط موظفي الدولة ولقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ايضاً .

(٣٣) المادة (٥) ثاني عشر من القانون المذكور اعلاه

المبحث الثاني

العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ والتركيز على عقوبة الفصل فيه والضمانات القانونية الادارية للموظف في ضده العقوبة

جاء في الفصل العشرون من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ وفي المادة ٨٢ منه (يعاقب الموظف بأحدى العقوبات الانضباطية المخصوص عليها في هذا القانون اذا خالف واجباته الوظيفية او قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه مع عدم الاخلال بالأجراءات القانونية التي يمكن اتخاذها بحق الموظف وفقاً للقانون ، وفي المادة (٨٣) عدد العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على المخالف على النحو الاتي :-

لفت النظر ، الأذار ، قطع الراتب ، التوبيخ ، انقاص الراتب تنزيل الدرجة ، الفصل ، العزل (٣٥) القاسم المشترك بين هذه العقوبات ان يتم اشعار الموظف تحريراً بالفعل الذي ارتكبه وان يكون القرار مسبباً .

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

المطلب الاول / عقوبة الفصل

المطلب الثاني / التحقيق الاداري في عقوبة الفصل

المطلب الثالث / الضمانات القانونية الادارية للموظف في عقوبة الفصل

المطلب الاول

عقوبة الفصل

ستتناول عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ من خلال الفروع الآتية :-

الفرع الاول / تعريف عقوبة الفصل .

الفرع الثاني / الاسباب الموجبة لغرض عقوبة الفصل .

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

ينظر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم ٢٩٤ في ٢٠/٢/١٩٨٢ إحالة مدير عام على التقاعد ، الوقائع العراقية المجموعة الشهرية ، شباط ، ١٩٨٢ ، ص ٨٣ قرار رئيس الجمهورية طرد أمين العاصمة رقم القرار ٢٢٨٧ في ٢٢/٦ / ١٩٨٦ الوقائع العراقية المجموعة الاسبوعية العدد ٣١٠٥ في ٢٤/٦ / ١٩٨٦ .

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

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

الفرع الاول

تعريف عقوبة الفصل

عقوبة الفصل هي العقوبة السابعة ضمن العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على الموظف المخالف في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ ^(٣٦) . وعقوبة الفصل فيه تعني (تحية الموظف عن الوظيفة مدة محدودة بقرار الفصل يتضمن الاسباب الموجبة لفرض العقوبة عليه) . وقد اعتنق هذا القانون لتعريف عقوبة الفصل من نص المادة (٨ / سابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل

الفرع الثاني

الاسباب الموجبة لغرض عقوبة الفصل وأثاره

يمكن تقسيم هذا الفرع الى :-

اولاً الاسباب الموجبة يفرض عقوبة الفصل :-

الأسباب الموجبة يفرض عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ تمثل في حالتين:
١- الحالة الاولى اذا عوقب الموظف بعقوبتين من العقوبات المتمثلة الشديدة (التوبيخ ، انقاص الراتب، تنزيل الدرجة) بعقوبة مماثلة من نوع واحد كالتوبيخ لمرتين مثلاً واستوجبت فرض عقوبة من العقوبات اعلاه لمرة ثالثة على ان يكون ذلك خلال (٥) سنوات من تاريخ فرض العقوبة عليه في كلتا الحالتين ومن الملاحظ وعلى الرغم من تحديد الاسباب الموجبة لعقوبة الفصل من الخدمة غير ان مجلس الوزراء اصدر القرار رقم (٦٣) لسنة ٢٠١١ والذي نص على (منح موظفي الدولة ممن يتقاضون مكافأة شبكة الخدمة الاجتماعية مهلة أمدھا (٣٠) يوماً للاعلان عن وضعهم المخالف للقانون وخلاف ذلك يفصل الموظف ويحال الى القضاء ^(٣٧))

ثانياً / أثار فرض العقوبة على الموظف المخالف :-

١- تتمثل اثار الفصل من الوظيفة تنحيته من الوظيفة مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على (٣) سنوات ^(٣٨).

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

^(٣٦) المادة (٨٣/ سابعاً) من القانون المذكور .

^(٣٧) المادة (٨٠) الفقرة (ثالثاً) من القرار المذكور .

^(٣٨) يظهر من هذا القرار لمجلس الوزراء اضافة حالة جديدة الى حالات الفصل من الخدمة وقد استمد مجلس الوزراء احقيته في هذا الفصل من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ / ثالثاً (اصدار الانظمة والتعليمات والارات بهدف تنفيذ لقوانين) .

أ- اذا حكم على الموظف بالحبس مدة لاتزيد على (٥) سنوات .
ب - اذا سجن بجريمة غير مخلة بالشرف^(٣٩)، فان ذلك يوجب تنحيته عن الوظيفة طيلة تلك الفترة ، وعند ارتكاب الموظف جرائم مخلة بالشرف فعند ذلك تعتبر تلك الجرائم موجبه لغرض عقوبة العزل وليس الفصل وصفاً لحل المشرع الذي أقر عدم استرداد انصاف الرواتب المصروفة للموظف خلال مدة سحب يده بسبب التوقيف وهذه مسألة في غاية الأهمية
ثانياً :- لاتعد جرائم المخدرات او تعاطيها المخصوص عليها في قانون المخدرات والمؤثرات العقلية من الجرائم المخلة بالشرف ونصت المادة (٦) من قانون مكافحة الارهاب رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥ على أنه لاتعد الجرائم الواردة في هذا القانون من الجرائم العادية المخلة بالشرف .

الفرع الثالث

الجهات التي لها حق توقيع عقوبة الفصل

حصر قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ في نص المادة ٨٧ / ثالثاً ، فاذا اوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد من العقوبات المنصوص عليها في البند (ثانياً) وهي العقوبات التالية (لفت النظر ، الانذار ، قطع الراتب لاتزيد على (٥) خمسة ايام) وهذا يعني احالة عقوبة الفصل على الموظف المخالف من قبل الموظف المخول الى الرئيس الاعلى للبت فيها .

الفرع الرابع

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

٢٠١٩

يتوجب على الادارة اعادة الموظف المفصول الى الخدمة في حالة اطلاق سراحه وانقضاء مدة محكوميته حيث ان نصوص القانون واضحة وصريحة في وجوب الاعادة الى الوظيفة بحكم القانون^(٤٠) ، لذا فأن الادارة عليها اعادة الموظف المفصول الى وظيفته السابقة مالم يفقد شرطاً من شروط التعيين . وكذلك يجوز اعادة الموظف الى الوظيفة والمحكوم بعقوبة سالبة للحرية عن اضراره غير العمدي بالمادة (٣٤) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩^(٤١) . أما عند شمول الموظف الموقوف

^(٣٩) وبهذا فان مجلس الوزراء يمكنه احالة الموظف المخالف الى القضاء لغرض العقوبة المناسبة بحقه وبعد ذلك اصدار العقوبة عليه بالفصل ، لانه مجلس الوزراء لايملك صلاحية فصل الموظف في حالة الجمع بين راتبين في أن واحد . اي ان مجلس الوزراء له صلاحية احالة الموظف الى القضاء لتقاضية راتبين وليس فرض عقوبة الفصل مباشرة عليه لعدم امتلاكه صلاحية فرض عقوبة الفصل . وقد تتحول عقوبة الفصل الى عقوبة العزل . نقلاً عن د . مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٢١ .

^(٤٠) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٩٩٧) لسنة ١٩٧٨ بخصوص اعادة الموظف المحكوم اوظيفته بحكم القانون
^(٤١) قرار مجلس الدولة المرقم ٢٠١٥/٣٨ في ١ / ٤ / ٢٠١٥ الذي اجاب بشكل صريح على جواز اعادة الموظف اتمفصول والمعاقب على وفق المادة المذكورة الى الوظيفة بعد انتهاء محكوميته ما لم ينص الحكم خلاف ذلك .

والمفصول بقانون العفو العام الذي معناه الغاء العقوبة وأثارها وكأن لم تكن يتوجب على الإدارة اعادته الى الوظيفة مالم يوجد مانع قانوني كأنقضاء شروط التعيين^(٤٢) .

المطلب الثاني

التحقيق الاداري في عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩

لم يعط قوانين الخدمة الانضباطية العراقية تعريفاً للتحقيق الاداري لعدم وجود تعريف شامل له لان التعريف ليس من مهمة المشرع بل ترك ذلك للفقهاء الذي عرف التحقيق الاداري (إجراء تمهيدي يهدف الى حقيقة العلاقة بين المنهج والتهمة المنسوبة اليه)^(٤٣)

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

الفرع الاول / اللجان التحقيقية في عقوبة الفصل .

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

الفرع الاول

اللجان التحقيقية في عقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩

جاء في هذا القانون (على الرئيس الاعلى او من يخوله تاليف لجنة تحقيقية)^(٤٤) يعرف د . شاب توما منصور اللجان الانضباطية (اللجان التحقيقية) بانها هيئات ادارية لكنها تتمتع بسلطات قضائية ، وهذا يمكن القول بانها اشبه بالمحاكم الادارية^(٤٥) . وتختص بتحديد مسؤولية الموظف عن كل فعل او امتناع عن فعل يرتكبه ويجافي واجبات منصبه^(٤٦) . ثم تختار اللجان التحقيقية الجزاء المناسب على ضوء العقوبات التأديبية الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩^(٤٧) ويتطلب التحقيق مع الموظف المخالف والذي يحال الى اللجنة التحقيقية جملة من الاجراءات الى حين صدور الحكم عليه بعقوبة الفصل وسوف نجملها على النحو الآتي :-

^(٤٢) كانت للمحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة رأى آخر في قرارها المرقم ١٠٣١ / قضاء موظفين يميز ٢٠١٥ الصادر في ٤ / ٢ / ٢٠١٦ انه (لايسري قانون العفو العام على العقوبة الانضباطية الا اذا نص على ذلك او كانت العقوبة من العقوبات التبعية التي تلحق المحكوم عليه بنص القانون او عقوبة تكميلية نص عليها الحكم وهو تكريس لبيان استقلال المسؤولية الانضباطية عن المسؤولية الجزائية كما جاء في المادة (٢٣) من قانون الانضباط - التي تقابل المادة (٨٦) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لسنة ٢٠١٩ ، ثانياً لا تحول براءة الموظف او الافراج عنه عن الفعل المحال من اجله الى المحكمة المختصة دون فرض احدي العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون قانون الخدمة المدنية /الاتحادي لعام ٢٠١٩ لم يورد في الحكم بالرغم من اهميته على اساس انه ليست هناك حاجة من النص عيه في القانون وانه يعد من البديهيات^(٤٣) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، دار الفقيه للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٥٧ .

^(٤٤) المادة (٨٥) من القانون اعلاه .

^(٤٥) د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، ج ١ ، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ١٩٧٠ ، ص ٣٦٧ .

^(٤٦) د. سليمان الطماوي ، القضاء الاداري ، القضاء التأديبي ، الكتاب الثالث ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٥٠ .

^(٤٧) وهي العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وفي المادة (٨) منه .

أولاً / التشكيل العضوي للجان التحقيقية :- بعد ان يقوم رئيس الدائرة باصدار الأمر الإداري بحالة الموظف المخالف الى التحقيق الذي يسمى فيه رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية وهم يمارسون وظائفهم الأصلية بالإضافة الى عملهم في اللجان التحقيقية وهم اعضاء غير مفرغين ، ويتم تشكيل اللجان التحقيقية عادة من رئيس وعضوية شخصين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية اولية في القانون (بكالوريوس) وقد يكون الأمر بالتشكيل من قبل الوزير او الرئيس الاعلى للدائرة^(١)، وبهذا يتضح بان المشرع العراقي اعتنق التشكيل الثلاثي للجنة التحقيقية وهي قاعدة أمره وعند عدم الالتزام بها او مراعاتها يترتب عليها بطلان التحقيق الإداري ومنها القرارات المتخذة من التشكيل غير القانوني إستناداً لقاعدة مابني على باطل فهو باطل^(٢). وفي حالة تشكيل اللجان بأكثر من ثلاثة اشخاص فان قراراتها لاتحظى بموافقة مجلس الانضباط العام عند الطعن بالقرار الإداري الصادر عنها .^(٣) وقد تكون وكما هو يتعارف عليه من كون اللجان التحقيقية دائمية الا اننا نرى بان الدوائر لا تلتزم بدائمة اللجان التحقيقية ومن صميم اعمال اللجنة طلب حضور المعنيين وتدوين افاداتهم والاطلاع على الوثائق والمستندات .

ثانياً / اجراءات اللجنة التحقيقية :-

- ١- جمع الادلة / يجب ان تكون الادلة المادية ملموسة وفي حالة تلبس وتثبيت ذلك في محاضر المخالفة المذكورة .
- ٢- الادلة المعنوية / تثبيت الاقوال وعنوان الموظف المخالف وشهادات شهود النفي والاثبات وهي من الادلة المعنوية يجب يثبت ذلك بشكل صريح وواضح في الاحنبارة التحقيقية .
- ٣- ادلة مباشرة بها علاقة مباشرة بين الموظف والمخالفة / كتقديم الموضوع اجازة مرضية مزورة ومن الادلة المباشرة شهادة الشهود .
- ٤- ادلة غير مباشرة / ومن امثلتها مشاركة الموظف في مناقصة او مع احد أقربائه او استخدام الموظف سيارة حكومية في اعمال شخصية وارتكب بها جريمة او يشهد عليه زميله في التحقيق الإداري
- ٥- جمع المعلومات / يعد جمع المعلومات نوع اخر من الحماية للموظف والمصلحة العامة في عقوبة الفصل وان تكون المعلومات موثقة وثابتة الاستناد الى المعلومات الرسمية من اجراء التحقيق .
- ٦- الاستجواب : عدم استجواب الموظف في عقوبة الفصل والتحقيق معه يجعل قرار معاقبته معيباً من ناحية الشكل .

(٤٨) د . غازي فيصل مهدي، شرح اقسام قانون انضباط موظف الدولة والقطاع العام ، مرجع سابق ، ص ٧٢ - ٨٠ .

(٤٩) الغاء قرار مجلس الانضباط العام ٨٤/٩٢/٥٧ في ١٩٨٤/٢/٧ نقلاً عن د. علي جمعه محارب ، التاديب الوظيفي ، مصدر سابق ، ص ٤٨٤ .

(٥٠) فخري عبدالحسين علي ، المرشد العلمي للمحقق ، مطبعة الزمن ، بغداد ، ١٩٥٩ ، ص ٢٤

٧- الاطلاع على الملف الشخصي للموظف قبل التوصية باحالته الى القضاء في عقوبة الفصل علماً بان قانون انضباط موظفي الدولة لم ينص على حق الموظف على الاطلاع على ملفه الشخصي قبل فرض العقوبة بحقه ولكن هذا لا يعني تحلل السلطة التأديبية عن هذا الاجراء بوصفه ضماناً مهمة طبقاً للمبادئ العامة للقانون .^(٥١)

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

١- الامر الصادر بالتحقيق ٢- ملخص القضية ٣- ملخص افادة الموظف المحال الى التحقيق مع ملخص افادات المعنيين في القضية ٤- الاستنتاجات ٥- القوصيات والمقترحات وتخص تلك القوصيات بمسائلة الموظف وفرض احدى العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ وهي عقوبة الفصل الذي نحن بصورها ، وتكون جلسات استجواب الموظف وضبط الافادات سرية لما قد تثيره من اسرار ادارية يخشى ان يطلع عليها اخرون من موظفي الدائرة .
ثالثاً / السلطة المختصة باحالة الموظف :- السلطة هي التي جاءت تسميتها في المادة (٨٥) اولاً من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ وتمثل السلطة او الجهة التي لها الحق في تشكيل اللجنة التمثيلية باحدى السلطات الآتية :-

١- الوزير ٢- رئيس الدائرة ٣- ولايجوز لاي شخص آخر .
رابعاً / اختصاص اللجنة التحقيقية / يدخل فرض جميع العقوبات الانضباطية الواردة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ والتحقيق فيها وحتى احالة المتهم الى المحاكم الجنائية ولكن في حالة فرض عقوبة الفصل فان اختصاص اللجنة التحقيقية التوصية بتنمية الموظف عن الوظيفة للمدة التي تحددها اللجنة ، وفي حالة كون الموظف (تعين جديد) فلا يمكن التوصية بتنمية من الوظيفة بل الاستغناء عن خدماته لكونه لا يخضع لقانون الخدمة المدنية الاتحادي ، ويجب ان تكون العقوبة مناسبة مع المخالفة الادارية وان يراعى التدرج في العقوبة ولرئيس الدائرة اعادة الاوراق التحقيقية الى اللجنة لتخفيف العقوبة أو رفعها وتكون توصيات اللجنة بفرض العقوبة (عقوبة الفصل) بالاكثريه وليس الاتفاق ولايجوز فرض عقوبتين على الموظف عن فعل واحد.^(٥٢)

وعلى اللجنة التحقيقية في عقوبة الفصل اتخاذ احد الخيارين الآتيين :-
الخيار الاول / التوصية بعدم مسائلة الموظف وغلق التحقيق مع ضرورة اقتران هذه التوصية بالاسباب القانونية والواقعية التي دعت اللجنة الى اتخاذ هذه التوصية .

^(٥١) بشتيوان سمو نوري ، اجراءات التحقيق الاداري ، بحث مقدم الى مجلس القضاء / اقليم كردستان العراق ، ٢٠٢٣ ، ص ١٦ .

^(٥٢) المادة (٩٣) (لايجوز فرض اكثر من عقوبة يجب احكام هذا القانون عن فعل واحد) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ .

الخيار الثاني / يتمثل بفرض عقوبة الفصل المنصوص عليها في المادة ٨٣ / سابعاً من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ مع ضرورة بيان سبب اتخاذ هذا القرار وترفع محضر اللجنة التحقيقية مقترناً بالتوصيات الى اللجنة التي احوالت الموظف اليها ويستوي في ذلك الوزير او رئيس الدائرة

خامساً / الشروط الواجب توافرها في قرار فرض عقوبة الفصل :-^(٥٣)

١- ان يكون القرار الصادر بصورة مكتوبة وتحريرية يشعر به الموظف .

٢- ان يحدد مدة الفصل في قرار العقوبة .

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

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

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

١- لايجوز للجنة التحقيقية استجواب الموظف مالم يصدر امر إداري بذلك .

٢- لايجوز للجنة التحقيقية التحقيق مع موظف سبق وان عوقب بنفس الفعل من قبل الرئيس الاعلى .

٣- لايجوز الترقية وتوقيع العقوبة الا بعد التحقيق واحالة التوصية الى الوزير المختص في حالة اشتراط ذلك .

٤- لايجوز التحقيق بعد التحقيق واصدار قرار ثان في موضوع مصلحة وان تقاضيه ،

٥- ليس من عمل اللجنة التحقيقية منح التعويضات المالية ولكن قد تكون التوصية تضمين الموظف في عقوبة الفصل الذي سبب اضراراً للمال العام بسبب اهماله ومخالفته للقوانين والانظمة والتعليمات وتسترد فيه المبالغ في حالة تنحيته من الوظيفة^(٥٤)

٦- لايجوز تشكيل لجنة تحقيقية بحق الموظف في عقوبة الفصل مالم تكن له علاقة بوظيفته او صفته الرسمي

سابعاً / سحب يد الموظف او ايقافه عن العمل / وهو اجراء احتياطي تتخذه الادارة الذي بموجبه يمنع الموظف من ممارسة وظيفته .^(٥٥) (١) والحقيقة ان يوقف عن العمل في عقوبة الفصل ليست عقوبة بل اجراء مستعجل تتخذه الادارة لمصلحة المرفق العام حسب المادة (٩١ / ثانياً وثالثاً في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩^(٥٦) . وهي على ثلاثة انواع :-

^(٥٣) (١) د . مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، مصدر سابق ، ص ١١٨ .

^(٥٤) المادة (٦ / اولا) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ الملغاة .

^(٥٥) د . عبدالفتاح عبدالمنعم عبدالله ، القرارات التأديبية في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، موسوعة القضاء والقصة للدول العربية ، .

^(٥٦) المادة (١٧) البند ثانياً من قانون الانضباط

التعرض بعقوبة تأديبية والوقوف بقوة القانون عند حبس الموظف احتياطياً أو تنفيذ عقوبة جنائية بحق، ونوع ثالث يسمى التوفيق الاحتياطي تتطلبه إجراءات التحقيق^(٥٧).

وللجنة التحقيقية ان توصي بسحب يد الموظف في اية مرحلة من مراحل القضية^(٥٨).

المطلب الثالث

الضمانات القانونية الادارية للموظف المعاقب بعقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام

٢٠١٩

بأستطاعة الموظف المعاقب بعقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ اللجوء

الى جملة من الضمانات القانونية الادارية كما مفصل في الفروع الآتية :-

الفرع الاول / التظلم لدى الجهة التي اصدرت عقوبة الفصل .

الفرع الثاني / الطعن لدى محكمة القضاء الاداري.

الفرع الثالث / الطعن لدى محكمة الادارية العليا .

الفرع الاول

التظلم لدى الجهة التي اصدرت عقوبة الفصل

من حق الموظف المعاقب بعقوبة الفصل التظلم لدى الجهة التي اصدرتها وفق ما منصوص عليه في المادة (٨٣) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ ، ويشترط التظلم من القرار لاصدرتها خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض عقوبة الفصل حقيقة او حكماً^(٥٩) وفي حالة سكوت الادارة عن الأجابة على طلب الاعتراض على العقوبة يعد سلبياً ويسقط حق (الاعتراض على القرار التظلم) مالم يقدم خلال المدة المحدودة لدعوى التظلم .

الفرع الثاني

الطعن بقرار عقوبة الفصل لدى محكمة قضاء الموظفين

يشترط الطعن بقرار فرض العقوبة من الجهة التي اصدرته امام محكمة قضاء الموظفين بعد أن تسكت الادارة لأجابة تظلم الموظف ويعنى الابقاء على عقوبة الفصل الموجهة للموظف وبذا يصح ان

^(٥٧) سليمان محمد الطماوى ، القضاء الاداري ، القضاء التأديبي ، مرجع سابق ، ص ١٢٦

^(٥٨) د . غازي فيصل ، شرح احكام القانون ، مصدر سابق ، ص ٧٢ - ٨٠ .

^(٥٩) مجلس الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية بهذا الصدد قرارات تذكر منها :- أ - القرار المرقم ١٩٩ / انضباط / تميز /

٢٠٠٤ الصادر في ١٨ / ١٠ / ٢٠٠٤ .

ب - القرار المرقم ١٦٧ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٧ الصادر في ١٣ / ٧ / ٢٠٠٠

يكون محلاً للطعن^(٦٠) ويسقط حق الطعن بالقرار الإداري عند عدم تقديمه خلال مدة التظلم ثم رد الدعوى شكلاً لكون تلك المدة حتمية ومن النظام العام وبالتالي سقوط الحق في الطعن على وفق المادة (٩٠) ثانياً من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ وبعد القرار غير المطعون فيه باتاً^(٦١).

الفرع الثالث

الطعن امام المحكمة الادارية العليا بعقوبة الفصل

لقد سائر المشرع العراقي الموظف المعاقب بعقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ بحق الطعن بقرار محكمة قضاء الموظفين لدى المحكمة الادارية العليا ولم يترك المشرع العراقي ولم يطلق العنان للموظف المعاقب بعقوبة الفصل للطعن بقرار محكمة قضاء الموظفين امام المحكمة الادارية العليا بل اشترط ان يكون الطعن امام المحكمة الادارية العليا خلال (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار محكمة القضاء الموظفين ، وهذا ما جاء في المادة (٩٠) رابعاً - ب - . من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ ، ومن المعلوم بان المشرع العراقي حدد خيارات السلطات التي يحكمها البيت بقرار الفصل في كل من اللجنة التحقيقية وكذلك محكمة قضاء الموظفين بالأتي :-

اولاً/ المصادقة على قرار فرض العقوبة ورد التظلم^(٦٢) .

ثانياً / تخفيض العقوبة .

ثالثاً / الغاء العقوبة^(٦٣) .

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

ومن الملفت للنظر بان المادة (٩٠) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ الذي يقابله الاحكام الواردة في المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في الطعن

^(٦٠) المادة (٩٠) رابعاً - أ - من القانون اعلاه بعد قرار غير المطعون من خلال المدة المنصوص عليها في البندين (ثانياً) و(ثالثاً) من هذه المادة باتاً .

^(٦١) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ١١٨/ج/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/١٢/٣١ .

^(٦٢) قرار قضاء الموظفين رقم ١١٨/ج/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/١٢/٣١

^(٦٣) تحليل محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الادارية العليا الغاء العقوبة جاء في قرار المحكمة الادارية العليا المرقم ٨٠٩ / قضاء موظفي / تميز ، ٢٠١٤ الصادر في ١٤ / ٢ / ٢٠١٦ انه (لا يصح معاقبة الموظف مالم يثبت ارتكابه مخالفة لاحكام القانون) .

بقرارات فرض العقوبة حيث اكد في ١- البند /خامساً من المادة اعلاه مراعاة قانون اصول المحاكمات الجزائية عند الطعن .

٢- وفي البند (سادساً) من المادة المذكورة بان سلطات المحكمة الادارية العليا لها اختصاصات وسلطات محكمة التمييز ولكن قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ سكت عنهما^(٦٤) . واخيراً لا بد ان نذكر سلطات المحكمة الادارية العليا تجاه قرار محكمة قضاء الموظفين والتي تتمثل بالآتي :-

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

٢- نقض القرار واعادته الى محكمة قضاء الموظفين .

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

الخاتمة

يعد اكمال البحث الموسوم (عقوبة الفصل في مقترح قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ توصلنا الى الاستنتاجات والتوصيات الآتية :-

اولاً / الاستنتاجات

١- نرى بأن قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ قد اجاد فيه المشرع العراقي بأعتبار هذا القانون هو المسار القانوني الوحيد للموظف في حياته الوظيفية في العراق .

٢- على الرغم بأن قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ جاء مكرراً لاغلب مواد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل الا انه نظم نمط الوظيفية العامة بشكل واضح من حيث واجبات الموظف وحقوقه .

٣- لم يورد المشرع العراقي في هذا القانون طبيعة الوظيفة العامة كما جاء في المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل الذي كان متأثراً بالنص الوارد في المادة (٣٠/أ) من دستور الجمهورية في العراق لسنة ١٩٧٠ الملغي .

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

(٦٤) المادة (١٥) أولاً / النظر في الاعتراضات على فرض العقوبات المنصوص عليها / خامساً / تراعي محكمة قضاء الموظفين عند النظر

في الطعن احكام قانون اصول المحاكمات الجزائية.....)

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

تقلاً عن د .مصدق عادل، انضباطا الموظف العام في الطرق / مصدر سابق ، ص ١٩٢

ثانياً / التوصيات

نعتقد بان تكون الاجراءات المتعلقة بعقوبة الفصل في قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ على النحو الآتي :-

- ١- ان يكون الاستجواب بشكل متكامل والا فان قرار اللجنة تكون معيبة من ناحية الشكل .
- ٢ - الالتزام بضرورة بتشكيل اللجنة التحقيقية (رئيس وعضوين يحمل احدهما شهادة اولية في القانون)

عند تظلم الموظف المعاقب بعقوبة الفصل من الاولى تشكيل لجنة تحقيقية جديدة للنظر في تظلمه .

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

٤- حصر المشرع في قانون خدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ الاحالة الى التحقيق والموافقة على العقوبة بالوزير ورئيس الدائرة وهذا مخالف للقاعدة العامة الذي يصبح فيه الوزير ورئيس الدائرة هي المدعي والقاضي في أن واحد .

٥- مراجعة الملف الشخصي للموظف عند التحقيق معه وان يكون سلوكه القويم شفيعاً له وتخفيف العقوبة او الغائها .

المصادر

اولاً / الكتب القانونية

١- د . سعد العلوشي ، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩١٨ .

٢- د. سليمان محمد الطماوى ، القضاء اي - القضاء التأديبي - الكتاب الثالث ، ص٢ ، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

٣- د .شباب توما منصور ، القانون الاداري ، ج ١ ، دار الطبع والنشر الاصلية ، بغداد ، ١٩٧١ .

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

٥- د . عبدالفتاح عبدالمنعم عبدالله ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية ، ١٩٨٢ ،

٥- د. عبدالكريم ذنون غزال ، الحماية الجنائية للحريات الفردية ، ط ١ ، بغداد .



- ٦- د . على جمع محارب ، التأديب الإداري في التظلم الادارية ، ط ١ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن ، ٢٠٠٤ .
- ٧- د . غازي فيصل مهدي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٨- فخري عبدالحسين علي ، المرشد العلمي للمحقق ، مطبعة الزمن ، بغداد ١٩٥٩ ، ص ٣٤
- ٩- د . ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة ، تؤسم شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع الاسكندرية ، ١٩٨٢ .
- ١٠- د . محمد فؤاد مهني ، مبادئ واحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧٥ .
- ١١- مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، دراسة قانونية تحليلية معززة بالتطبيقات القضائية والعملية ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٢٠ ، ص ٢٩ .
- ثانياً / الاطاريح
- رشا محمد علي مبروك ، الحاجات النفسية في ضوء نظرية ماسلو ، دراسة مقارنة - بين الكيف والمبصر ، اطروحة جكتوراه مقدمة الى جامعة بورسعيد ، ٢٠١١ .
- ثالثاً / الدساتير والقوانين
- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
- ٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل
- ٣- قانون الخدمة المدنية الاتحادي لعام ٢٠١٩ .
- رابعاً / القرارات
- ١- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ٢٩٤ في ٢٠ / ٢ / ١٩٨٢
- ٢- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ٥٦ لسنة ١٩٨٧
- ٣- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ١٥٠ في ١٩ / ٣ / ١٩٨٧
- ٤- قرار رئيس الجمهورية ٢٢٨٧ في ٢٢ / ٦ / ١٩٨٦ .
- ٤- قرار رئيس الجمهورية ٩٩٧ لسنة ١٩٨٧
- ٥- قرار مجلس الدولة ١٨ / ٢٠١٥ في ١٠ / ١ / ٢٠١٥ .
- رابعاً / القرارات القضائية
- ١- قرار المحكمة الادارية العليا ١٠٣١ في ١ / قضاء الموظفين ٢٠١٥ في ٢٠١٦ / ٢ / ٤
- ٢- قرار الهيئة العليا لمجلس شورى الدولة ، بصفتها التمييزية ١٩٩ / انضباط / تمييز ٢٠٠٢ في ٢٠٠٤ / ٩ / ١٨ .



٣- قرار الهيئة العليا لمجلس شورى الدولة يضمنها التمييزية ١٦٧ في ١٣ / ٧ / ٢٠٠٧ .

٤- المحكمة الادارية العليا المرقم ٨٠٩ ، قضاء موظفين / تمييز ٢٠١٩ في ١٤ / ٤ / ٢٠١٦