

فاعلية الضمانات الوظيفية لحماية الموظف العام في العراق

- دراسة في ضوء الدستور والقوانين العراقية النافذة -

المدرس المساعد

علي عبد الله جبر

جامعة الكوفة - ماجستير في القانون العام

Alia.alnumany@uokufa.edu.iq

The effectiveness of job guarantees to protect the public employee in Iraq

- A study in the light of the Iraqi constitution and laws in force -

Assistant Lecturer

Ali Abdullah Gabr

University of Kufa - Master in Public Law

Abstract:-

Providing effective job guarantees serves as a fence that protects the rights of employees and pays damages for them, These guarantees are constitutional, implicitly included in the Constitution of Iraq for the year 2005, and their work was impeded by the lack of legislation regulating how they should be exercised by employees so that these guarantees are not just ink on paper and to avoid misuse, In other words, there is neither excessive nor negligence in its practice, including what are legal guarantees stipulated by the legislator in the Penal Code of 1969. Despite the good formulation of the punitive texts that contain these guarantees, the weakness of the penalty contained in them reduced their effectiveness, and the legislator stipulated other guarantees in the Discipline of Employees Law The state and the public sector for the year 1991, whose weak drafting of texts contributed to wasting their value, and judicial guarantees have a great role in protecting the rights of the employee, as they serve as a bulwark that protects the employee from the abuse of the administration. But these guarantees did not come out of the limitations of the legislative deficiency, in addition to the nature of the practical reality that wasted the effectiveness of these guarantees due to the neglect of the work of some legislative texts in force.

Keywords: public servant, job guarantees, freedom of opinion and expression, judicial guarantees.

المخلص

إن توفير ضمانات وظيفية فاعلة يكون بمثابة السور الذي يحمي حقوق الموظفين ويدفع الضرر عنهم، وهذه الضمانات منها ما تكون دستورية اوردها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ضمناً وعطل عملها عدم صدور تشريع ينظم كيفية ممارستها من قبل الموظفين لكي لا تكون هذه الضمانات مجرد حبر على ورق ولتجنب اساءة استخدامها، وبمعنى آخر لا افراط ولا تفريط في ممارستها، ومنها ما تكون ضمانات قانونية نص عليها المشرع في قانون العقوبات لسنة ١٩٦٩ ورغم الصياغة الجيدة للنصوص العقابية التي تحوي هذه الضمانات إلا أن ضعف الجزاء الوارد فيها قلل فاعليتها، ونص المشرع على ضمانات اخرى في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ١٩٩١ والتي اسهم ضعف صياغة النصوص في اهدار قيمتها، وللضمانات القضائية الدور الكبير في حماية حقوق الموظف فهي بمثابة الحصن الحصين الذي يحمي الموظف من تعسف الادارة ولكن هذه الضمانات لم تخرج من قيود النقص التشريعي، فضلاً عن طبيعة الواقع العملي التي اهدرت من فاعليتها بسبب اغفال اعمال بعض النصوص التشريعية النافذة.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام، الضمانات الوظيفية، حرية الرأي والتعبير، الضمانات القضائية.

المقدمة:

موضوع البحث:

تؤثر فاعلية الضمانات الوظيفية بشكل واضح على الموظفين في دوائر الدولة وعلى المجتمع والدولة أيضاً، فتأثير فاعلية الضمانات على الموظفين يظهر في جانب زيادة نشاطهم ورغبتهم في اداء المهام الموكلة إليهم من قبل الادارة لاعتقادهم بوجود الضامن لحقوقهم والحامي لها مما ينعكس هذا الامر ايجاباً على انتاجيتهم الوظيفية، وتأثير هذه الضمانات على المجتمع يتجسد في جانب استفادة المجتمع من تحسن نشاط الموظف الذي يسهم في استمرار عمل المرفق العام الذي يقدم الخدمات لجمهور المواطنين (افراد المجتمع)، وأن وجود كادر وظيفي متميز في عمله يسهم بشكل كبير في تقدم الدولة وتطورها باعتبار أن الدولة تدار من قبل الاشخاص الطبعيين فإذا نجح الشخص الطبيعي في عمله نجح وتقدم الشخص المعنوي، وسبب اختيار موضوع فاعلية الضمانات الوظيفية هو لتحقيق هذه المقاصد أو الغايات.

أهمية البحث:

تكمن أهمية بحث موضوع فاعلية الضمانات الوظيفية دراسة في ضوء الدستور والقوانين العراقية النافذة في جانب أن هذه الضمانات تشكل أهمية كبيرة لحماية حقوق الموظفين ودفع الضرر عنهم ولتمكينهم من ممارسة عملهم بفاعلية عالية، مما ينعكس هذا الامر بصورة ايجابية على تقدم الدولة وازدهارها بفعل نشاط الموظفين ومثابرتهم على العمل.

مشكلة البحث:

تتجلى مشكلة البحث في وجود النقص التشريعي في الضمانات الوظيفية للموظف، فضلاً عن ضعف فاعلية الضمانات المنصوص عليها في القوانين العراقية النافذة، وبالإضافة إلى ما تقدم ذكره تظهر مشكلة هذه الدراسة في جانب غاية في الاهمية يتمثل بالواقع العملي الذي يضعف من فاعلية الضمانات الوظيفية وبالتحديد الضمانات القضائية إذ أن اغفال اعمال بعض النصوص التشريعية أو عدم سد النقص الحاصل فيها يؤدي إلى اهدار قيمة هذه الضمانات للموظف في دوائر الدولة مما ينعكس هذا الأمر سلباً على اداء الموظفين.

(٤١٤)فاعلية الضمانات الوظيفية لحماية الموظف العام في العراق

والمشكلة محور الدراسة تتبلور من خلال طرح التساؤلات البحثية الآتية:

س/ ما هي الضمانات الدستورية التي كفلها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ للموظف في دوائر الدولة والقطاع العام؟

س/ مدى فاعلية الضمانات الوظيفية للموظف في قانون العقوبات العراقي لسنة ١٩٦٩؟

س/ هل كان المشرع موفقاً في صياغة نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ١٩٩١ بالشكل الذي يوفر ضمانات فاعلة للموظف في دوائر الدولة؟

س/ مدى فاعلية الضمانات القضائية في العراق لحفظ حقوق الموظفين ودفع الضرر عنهم ضد تعسف الادارة؟

منهج البحث:

المنهج الذي اعتمدهنا في هذه البحث هو المنهج الاستقرائي التأصيلي، الذي يقوم على بناء الفكرة من الحالة الجزئية، للانتقال بها إلى أصل عام ونظرية متكاملة، فنستند بموجب هذا المنهج إلى تأصيل فكرة أهم الضمانات الوظيفية، وننتقل بها من الحالة الجزئية إلى الأصل العام الذي تندرج ضمنه هذه الفكرة، على أن نتبع أسلوب تحليل النصوص التشريعية المتعلقة بضمانات الموظف.

نطاق البحث:

يدور نطاق هذا البحث في اطار أهم الضمانات الوظيفية للموظف في دوائر الدولة ضمن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين العراقية النافذة ومنها قانون العقوبات، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، وقانون مجلس الدولة.

خطة البحث:

اعتمدنا في هذا البحث اسلوب التقسيم الثاني فتضمنت خطة البحث مقدمة ومبحثين وخاتمة، تطرقنا في المبحث الاول إلى الضمانات الدستورية والقانونية الوظيفية، وبيننا في المبحث الثاني الضمانات القضائية الوظيفية. أما الخاتمة فجاءت تتضمن أهم النتائج التي

توصلنا إليها في هذا البحث، ثم اوردنا فيها أهم التوصيات التي نأمل أن يكون لها دور كبير في معالجة مشكلة الدراسة.

المبحث الاول

الضمانات الدستورية والقانونية الوظيفية

ضمانات الموظفين منها دستورية اوردتها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لحماية الموظفين ولتمكينهم من ممارسة عملهم بفاعلية كبيرة، ومنها ما تكون قانونية نص عليها المشرع في القوانين العادية، وستتطرق في هذا البحث إلى اهم الضمانات الدستورية والقانونية الوظيفية وبمطلبين وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول

الضمانات الدستورية الوظيفية

الموظف قبل أن يكون في الوظيفة وقبل أن يطلق عليه وصف الموظف هو بالأصل انسان له ما للإنسان من حقوق وضمانات كالحق في الحياة والامن وحقه في العمل والتنقل والسفر وغيرها الكثير من الحقوق الاخرى، وبهذا فان جميع الضمانات الدستورية الواردة في دستور (٢٠٠٥) المتعلقة في الانسان تسري على الموظف لكونه انسان ومواطن يتمتع بالجنسية العراقية فله ما للعراقيين من ضمانات، إلا أن هذه الضمانات ليست موضوع بحثنا إذ أن بيت القصيد في هذه الدراسة هي الضمانات المرتبطة بصفته الوظيفية، أي الضمانات التي منحت له كونه موظف في دوائر الدولة والقطاع العام، وبعد تصفح مواد الدستور يتبين لنا بان الضمانات الاقرب لصفة الموظف هي (حرية التعبير عن رأيه) في مجال الوظيفة العامة، ولأهمية هذه الضمانة للموظف لا بد من معرفة مفهومها ومن ثم تحديد كيفية ممارسة الموظف لها، وهذا ما سنوضحه في فرعين، نبين في الفرع الاول: مفهوم حرية التعبير عن الرأي، ونحدد في الفرع الثاني: تطبيقات حرية التعبير عن الرأي الخاصة بالموظف، وعلى الشكل الاتي:

الفرع الأول: مفهوم حرية التعبير عن الرأي

الحرية بوجه عام هي قدرة أو مكنة يستطيع الانسان من خلالها ممارسة حقوقه التي يتأكد بها وجوده داخل المجتمع والقيام بأموره الحياتية، وهذه الممارسة لا تكون بصورة عامة ومطلقة وانما تفرض عليه بعض القيود لضمان الممارسة العادلة والمتساوية لجميع افراد

المجتمع، وتظهر القيود بوضع الشروط والضوابط التي تمكن استخدام الحقوق بصورة صحيحة وفعالة، ويتم تحديد هذه الشروط عن طريق التنظيم القانوني الصحيح لهذه الحقوق^(١). أو هي قدرة الانسان على فعل ما يريد وترك ما لا يريد دون اكره^(٢).

وحرية الرأي على وجه الخصوص تعني أن يكون الانسان حر في التفكير وتكوين الرأي كما يشاء من دون فرض قيود عليه، فهو حر في اعتناق الرأي الذي يراه مناسب له من دون قيود أو ضغوطات تفرض عليه، وحرية الرأي تلازمها حرية اخرى وهي حرية التعبير عن الرأي والمقصود بها التعبير الخارجي الظاهر عن الفكر الداخلي الباطن، وهذا التعبير يمكن أن يكون بصورة القول أو الفعل أو الشر أو الخطابة والكتابة وبأي اسلوب أو وسيلة اخرى يستخدمها الانسان للتعبير عن رأيه وبشرط أن لا تكون وسيلة التعبير عن الرأي فيها اعتداء أو مساس بحقوق وحرريات الاخرين أو يظهر فيها مخالفة للقوانين والدساتير التي تنظم هذه الحرية^(٣).

وقد ورد ذكر حرية التعبير عن الرأي في الصكوك والمواثيق الدولية، إذ تم النص عليها في الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر سنة ١٩٤٨ في المادة (١٩) منه التي نصت على "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الانباء والافكار وتلقيها ونقلها إلى الاخرين بأية وسيلة دونما اعتبار للحدود"^(٤) وجاء العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة ١٩٦٦ مصدقاً لما قبله من حيث النص على حرية التعبير عن الرأي وذلك في المادة (٢/١٩) التي نصت على "لكل انسان حقه في حرية التعبير..."^(٥).

وأما على الصعيد الدستوري الوطني وبقدر تعلق الامر في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ فإنه نص على حرية الرأي والتعبير عنه، إذ جاءت المادة (٤٢) من هذا الدستور لتكفل لجميع العراقيين حرية تكوين الافكار والاراء من خلال النص على " لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة" ويلحظ من خلال الاطلاع على هذه المادة أن حرية الرأي مصانة ومحمية بنصوص الدستور فلكل فرد حقه في اعتناق الاراء والافكار التي يراها مناسبة لشخصه، وكفل الدستور أيضاً حرية التعبير عن الرأي، أي المكنة أو الوسيلة التي يستخدمها الانسان للتعبير عن رأيه في المادة (٣٨) منه التي اشارت إلى انه " تكفل الدولة

بما لا يخل بالنظام العام والآداب:

أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل...

ويلحظ من خلال الاطلاع على هذه المادة أن الدستور العراقي كفل حرية التعبير عن الرأي للفرد بكل الوسائل التي يراها مناسبة، غير أن حرية تعبير الانسان عن رأيه في هذا الدستور مقرونة ومشروطة بشرط اساسي لا يجوز تجاوزه أو الخروج عنه وهو (شرط الالتزام في النظام العام والآداب) والمقصود في النظام العام مجموعة المصالح المشتركة لمجتمع معين في زمن معين والتي يحرص المجتمع على صيانتها وسلامتها من الانتهاك لأنها تمس عموم المجتمع، والنظام العام له عناصر اساسية (تشمل الامن العام والصحة والسكينة العامة)^(٦).

فحرية الانسان في التعبير عن الرأي مشروطة بعدم انتهاكه لأمن المجتمع وصحته وسكينته العامة، وحصول مثل هذا الانتهاك ينفي صفة المشروعية عن هذه الحرية لتصبح فعل مجرم يعاقب عليه القانون لكونه يرتب ضرر بليغ ويخرج عن غايته الاساسية التي اوجدها المشرع الدستوري من أجله، وتحكم حرية التعبير عن الرأي أيضاً الاخلاق والاداب الاجتماعية فلا يجوز للفرد أن يستخدم وسيلة للتعبير عن رأيه فيها مخالفة لاداب المجتمع، أو يكون هذا الرأي في ذاته مخالف لاخلاق المجتمع العامة.

وبعد أن بينا حرية التعبير عن الرأي بمفهومها العام اصبح الطريق معبداً لمعرفة كيفية استخدام الموظف لحرية التعبير عن الرأي كونها ضمانات من الضمانات الوظيفية العامة للموظف في دوائر الدولة والقطاع العام وهذا ما سنبينه في الفرع القادم.

الفرع الثاني: تطبيقات حرية التعبير عن الرأي الخاصة بالموظف

إن التطبيق الامثل للتعبير عن الرأي الخاص بالموظف هو اضراجه عن العمل أو ما يصطلح عليه في الفقه الاداري ب(الاضراب الوظيفي).

والاضراب الوظيفي هو عبارة عن (توقف جماعي للموظفين عن اداء اعمالهم الملزمة قانون، لمدة مؤقته ومن دون أن يتخلوا عن وظائفهم من اجل ارغام السلطة العامة في الدولة على تلبية مطالبهم المهنية المشروعة وفق القانون)^(٧)، أو هو (كل توقف جماعي عن تأدية المهام والالتزامات الوظيفية بصفة ارادية وبقرار مدير ومحضر من طرف الموظفين بهدف الضغط على المؤسسة أو الادارة العمومية بقصد حملها للاستجابة وتلبية مطالبهم أو

بغية دفع أو درء ضرر يمس مصالحهم)^(٨).

وعرف مجلس الدولة الفرنسي الاضراب بأنه (توقف منظم مسبق للعمل من اجل الدفاع عن المصالح المهنية)^(٩)، وعرفت محكمة امن الدولة العليا المصرية (طوارئ) الاضراب بأنه (الامتناع الجماعي المتفق عليه بين مجموع من العاملين عن العمل لفترة مؤقتة لممارسة الضغط للأستجابة لمطالبهم)^(١٠).

ولتحقق الاضراب الوظيفي لا بد من أن يكون هناك انقطاع عن العمل لفترة محددة من الزمن، أي أن ترك العمل من قبل الموظفين يجب أن يكون لفترة محددة أو لحين الاستجابة لمطالبهم التي من اجلها تم اعلان الاضراب عن العمل، ولا بد من أن يكون توقف الموظفين عن العمل نتيجة اتفاق مسبق بينهم ولم يكن التوقف مجرد مصادفة، وانما لا بد من وجود اتفاق معلن بين الموظفين على ترك العمل، وأن يكون ترك الموظفين للعمل بمحض ارادتهم، إذ لا يعد اضراب توقف الموظفين عن العمل بسبب القوة القاهرة، أو الظروف الطارئة التي تعطل عمل الموظفين مثل الكوارث الطبيعية أو الحروب أو انتشار الامراض والابوثة وما شاكل ذلك^(١١).

وبما أن لكل عمل غاية فان انقطاع الموظفين عن العمل يجب أن تكون له غاية وظيفية معينة معلنة ادت إلى هذا التوقف، إذ بتحقيق هذه الغاية يعود الموظفين إلى مزاولة اعمالهم الوظيفية ومثال هذه الغاية هي الاعتراض على قرار جائر ادى إلى زيادة اوقات العمل أو انقاص الرواتب، فغاية الموظف هي ارجاع الحال إلى ما كان عليه قبل اعلان الاضراب^(١٢).

ويندرج اضراب الموظفين عن العمل ضمن حرية التعبير عن الرأي فهو احد الوسائل التي يستخدمها الموظفين في سبيل التعبير عن رأيهم لكون الموظفين شأنهم شأن بقية المواطنين في ممارسة الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور ومنها على وجه التحديد الحقوق والحريات السياسية التي تعد حرية الرأي والتعبير عنه احدى هذه الحقوق والحريات ويعد اضراب الموظفين عن العمل صورة من صور التعبير عن الرأي بل الاكثر من ذلك فهو يعد ضمانا اساسية من ضمانات هذه الحقوق والحريات العامة^(١٣).

والسؤال الذي يطرح في هذا المجال هو: هل بإمكان الموظف العراقي الاتجاه إلى ممارسة الاضراب الوظيفي بوصفه احد وسائل التعبير عن الرأي؟

وبصدد الاجابة على هذا السؤال نشير إلى أن الاضراب الوظيفي بيد للوهلة الاولى غير مباح في العراق وذلك بالاستناد إلى نصوص قانون العقوبات العراقي التي تجرم انقطاع الموظف عن العمل الوظيفي وبأي صورة كانت وحتى وأن كان هذا الانقطاع بطريق الاستقالة إذا ترتب عليه تعطل مرفق عام أو تعرض حياة الناس للخطر أو يؤدي إلى حدوث فتنة، إذ تنص المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي على "

١- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار او باحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة او امتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته او عمله متى ما كان من شأن الترك او الامتناع ان يجعل حياة الناس او صحتهم او امنهم في خطر او كان من شأن ذلك ان يحدث اضطراباً او فتنة بين الناس او اذا عطل مرفق عاماً.

٢- ويعتبر ظرفاً مشدداً اذا وقع الفعل من ثلاثة اشخاص او اكثر وكانوا متفقين على ذلك او مبتغين منه تحقيق غرض مشترك." (١٤).

ويتجه الفقه القانوني إلى أن نص هذه المادة فيه دلالة واضحة وصريحة على تجريم الاضراب الوظيفي في العراق، وحجتهم في ذلك هو أن هذه المادة تجرم ترك العمل باي صورة كانت مما يعني هذا الامر أن الاضراب مشمول بالتجريم أيضاً (١٥).

وأن كنا لا نساير الفقه في تفسير هذه المادة بعض الشيء، إذ أن ترك العمل الذي ابتغاه المشرع في هذه المادة هو الترك غير المنظم وأن الاضراب الوظيفي إذا وجد فيه تنظيم من حيث وقت اقامته وضوابط ممارسته وبطريقة لا تؤدي إلى تعطيل انتظام سير المرفق العام وتعرض حياة الناس أو اموالهم للخطر لا يكون مجرم، مما يعني أن المشرع الجزائي في هذه المادة قصد ترك العمل الفوضوي غير المنظم الذي يؤدي إلى نتائج سلبية على الفرد والمجتمع.

وبغض النظر عن اختلاف تفسير هذه المادة بكونها تجرم أو لا تجرم الاضراب الوظيفي، فإن الفقه القانوني يذهب إلى اباحة الاضراب الوظيفي في العراق وذلك استناداً إلى مصادقة العراق على الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦ التي تنص في المادة (١/٨) على "د- تتعهد الدول الاطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي... د. حق الاضراب شريطة ممارسته وفقاً لقانون البلد المعني. ٢- لا تحول هذه المادة دون

اخضاع افراد القوات المسلحة او رجال الشرطة او موظفي الادارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق... "١٦".

إذ صادق العراق على هذه الاتفاقية بموجب القانون رقم ١٩٣ لسنة ١٩٧٠^(١٧) الصادر بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ١٢٢٣ لسنة ١٩٧٠ وهذا الامر يعني أن هذه الاتفاقية اصبحت قانون في العراق وبما انها قانون لاحق في التاريخ لقانون العقوبات العراقي الذي جرم في المادة (٣٦٤) الاضراب الوظيفي فان هذه الاتفاقية ناسخة لهذه المادة استناداً إلى المبدأ القانوني (اللاحق ينسخ السابق) وتكون محله في الجوانب التي يتعارض فيها لذا يكون الاضراب في العراق فعل مباح غير معاقب عليه^(١٨).

ونحن بدورنا نساير الفقه في هذا التوجه ونضيف على ما قاله من حجج بخصوص اباحة الاضراب الوظيفي هو أن نفاذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ونصه على حرية التعبير عن الرأي يعد اباحة للإضراب بحذ ذاته، لان الاضراب احد صور التعبير عن الرأي الوارد ذكره في المادة (٣٨) مما يعني وجود الاشارة الضمنية إلى الاضراب الوظيفي في دستور ٢٠٠٥ وأيضاً لكون حرية التعبير عن الرأي الواردة في الدستور العراقي جاءت بصورة مطلقة فهي تشمل الموظف وغيره استناداً إلى المبدأ القانوني القائل (بان المطلق يجري على اطلاقه) وبهذا فان حرية التعبير عن الرأي والاضراب الوظيفي مباح للموظف بتوفر شروط وضوابط ممارسته.

وما يؤكد اباحة الاضراب الوظيفي أيضاً هو نص الدستور في المادة (١٣) منه على اعلوية نصوصه وسموها في العراق ويكون ملزم في انحاءه كافة وبدون استثناء، ويعد باطلاً اي نص قانوني يتعارض مع هذا الدستور. وهذا الامر يؤكد أن الاضراب فعل مباح في العراق وغير مجرم وهذه حقيقة لا يمكن انكارها.

والسؤال الذي يطرح في هذا المجال والذي يعد بيت القصيد في هذه الدراسة هو: هل يعد الاضراب الوظيفي ضماناً من ضمانات الموظف ومدى فاعلية ذلك في العراق؟

وفي صدد الاجابة على هذا السؤال نشير إلى أن الاضراب الوظيفي بحذ ذاته يعد ضماناً فاعلة للموظف في مواجهة الادارة كوسيلة للتعبير عن رأيه ضد ما يتخذ بحقه من قرارات مجحفة، ولكن هذا القول في العراق يحتاج إلى تأمل فالاضراب الوظيفي غير منظم

قانوناً أي لا يوجد تشريع ينظم اضراب الموظفين وكيفية ممارستهم لهذا الحق، ووجود هذا النقص التشريعي في تنظيم الاضراب الوظيفي يهدر القيمة القانونية والواقعية لممارسة هذا الحق، وذلك لسببين الاول: هو أن عدم وجود قانون ينظم الاضراب في العراق يصبح هذا الحق كلمة جوف دون فائدة إذ لا يستطيع الموظف الاتجاه إليه وممارسته بوصفه ضماناً دستورية له في مواجهة الادارة ضد ما يتخذ منها من قرارات وظيفية جائرة بحقه، إذ لا توجد نصوص ترسم له الطريق الصحيح في ممارسة الاضراب مما يضعف هذا الامر من فاعلية الاضراب الوظيفي باعتباره ضماناً دستورية للموظف.

والسبب الثاني: هو من اجل أن لا يسيء الموظف استخدام الاضراب ويعطل سير المرافق العامة وتتوقف عن تقديم الخدمات لجمهور المواطنين، وبالتالي يتسبب بضرر بليغ الاذى يصيب الفرد والمجتمع، والسبب في كل هذا هو عدم وجود نصوص قانونية تنظم كيفية ممارسة الموظف للإضراب من دون افراط أو تفريط.

فغياب هذه النصوص يجعل الموظف يفرط في استخدام حقه في الاضراب عن العمل وهو جاهلاً بذلك والشواهد في هذا المجال كثيرة إذ اتجه الموظفين في دوائر ووزارات عدة إلى ممارسة الاضراب بطريق وبأسلوب فوضوي ناتج عن غياب النص القانوني فكان المتضرر الاول والاخير هو المواطن بسبب عدم تقديم الخدمات له من قبل الموظفين المضربين عن العمل.

ونذكر على سبيل المثال اضراب موظفي دوائر الصحة العامة في العراق الذي تسبب بضرر كبير لجمهور المواطنين لكون هؤلاء الموظفين يمارسون عملهم في قطاع حيوي ومهم وبتماس مباشر مع حياة الناس فإذا تعطل هذا القطاع عن العمل فالتأثير في هذا الامر لا يحد عقبها، إذ اتجه موظفي وزارة الصحة إلى الاضراب عن العمل بعد التصعيد من قبل النقابات الصحية والطبية التي تدعوا وبشكل صريح إلى الاضراب من اجل زيادة الرواتب والمخصصات لموظفي وزارة الصحة فضلاً عن مطالب مهنية اخرى، وشمل الاضراب اغلب محافظات العراق وكان في وقت حرج جداً ومطلوب فيه استنفار الجهود من قبل الاطباء والعاملين في المؤسسات الصحية من اجل مواجهة وباء كورونا المستجد الذي فتك وبشكل ملحوظ بأرواح الناس، مما تسبب هذا الاضراب غير المنظم إلى فوضى عارمة في اغلب المؤسسات الصحية وارباك في العمل تحمل المواطن العراقي الجزء الكبير من اثاره^(١٩).

المطلب الثاني

الضمانات القانونية الوظيفية

سنبحث في هذا المطلب وبفرعين أهم الضمانات الوظيفية للموظف في دوائر الدولة الواردة في قانون العقوبات العراقي لسنة ١٩٦٩، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ١٩٩١ وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الضمانات الوظيفية في قانون العقوبات

تظهر أهم ضمانات الموظف في قانون العقوبات العراقي في النصوص الجزائية التي توفر الحماية للموظف بسبب الوظيفة، فهذه النصوص ترتبط بالوظيفة وجوداً وعدمهاً للحماية فيها ليس لجميع المواطنين وإنما لفئة محددة منهم وهي فئة الموظفين مما يجعل هذه النصوص تشكل ضماناً من ضمانات الموظف الوظيفية، ولأهمية هذه الضمانات سنبحثها في فقرتين:

أولاً: الضمانات في تجريم تهديد الموظف أو اهانتته:

تظهر هذه الضمانة في المادة (٢٢٩) من قانون العقوبات العراقي إذ جرمت هذه المادة اهانة أو تهديد الموظف أو المكلف بخدمة عامة، إذ نصت على "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين أو بغرامة لا تزيد على مائتي دينار كل من أهان أو هدد موظفاً أو أي شخص مكلف بخدمة عامة أو مجلس أو هيئة رسمية أثناء تأدية واجباتهم أو بسبب ذلك..."^(٢٠).

ويلاحظ من خلال الاطلاع على هذا النص أنه يشترط لتحقيق هذه الجريمة وانطباق النص الجزائي على مرتكبها لا بد من تحقق ماديات الجريمة أي السلوك الخارجي الذي يجرمه القانون^(٢١)، وماديات الجريمة تتكون من سلوك اجرامي (النشاط الخارجي المكون للجريمة)^(٢٢)، والنشاط المكون لهذه الجريمة هو فعل الاهانة أو التهديد، ويراد بإهانة^(٢٣) الموظف هي كل قول أو إشارة أو حركة تصدر من شخص اتجه الموظف وتحمل معنى الاحتقار أو الاستخفاف به، ويظهر فيها مساس بشرف الموظف واعتباره ومثال ذلك رفع الصوت أو عمل حركة باليد أو الرأس بصورة تظهر فيها معنى الاستخفاف بالموظف^(٢٤)، وأما تهديد الموظف فيقصد فيه توجيه عبارة أو ما في حكمها إلى الموظف بصورة عمدية وتكون من شأن هذه العبارة احداث الخوف عنده من ارتكاب جريمة أو افشاء أو نسبة امور إليه ماسة بشرفه إذا تم توجيهها بالطريقة التي يعاقب عليها القانون^(٢٥).

والنتيجة الجرمية^(٢٦) بعدها عنصر في الركن المادي المكون لجريمة اهانة أو تهديد الموظف فهي لا تنفصل عن الفعل المكون لهذه الجريمة فهي الاثار التي تصيب المجنى عليه (الموظف) من قلق أو خوف او مساس بكرامته وشرفه واعتباره بسبب الوظيفة، وهذه النتيجة لا بد من أن ترتبط بنشاط الجاني برابطة السببية^(٢٧) وبعبارة اخرى وجوب توفر رابطة سببية تربط العلة بالمعلول (ترتبط السبب بالمسبب) فان المساس بشرف الموظف واعتباره يجب أن يكون راجع لفعل الجاني لكي يسأل عن هذا الفعل جزائياً.

وجريمة اهانة أو تهديد الموظف من الجرائم العمدية ولكي تتحقق هذه الجريمة لا بد من توفر القصد الجرمي العام (القائم على العلم والارادة) فلا بد من أن يعلم الجاني بان المجنى عليه موظف أو مكلف بخدمة عامة، ويعلم بان وقوع الاعتداء عليه اثناء تأدية واجبه الرسمي أو بسبب هذا الواجب، ولا يكفي توفر العلم لتحقق هذه الجريمة واستحقاق الفاعل العقاب وانما يجب توفر عنصر الارادة، أي أن تتجه ارادة الفاعل إلى ماديات الجريمة^(٢٨).

وبتحقق الفعل المكون للجريمة وتوفر القصد الجرمي يستحق الجاني العقوبة المحددة قانوناً والعقوبة التي حددها المادة (٢٢٩) على صورتين هما:

١- عقوبة الجريمة في صورتها البسيطة:

حددت المادة (٢٢٩) من قانون العقوبات العراقي عقوبة جريمة اهانة أو تهديد الموظف (بالحبس لمدة لا تزيد على سنتين أو بالغرامة) وهذا القول يدل على أن المشرع العراقي الجزائي عد جريمة اهانة أو تهديد الموظف من وصف الجرح لأنه حدد عقوبتها الاشد بالحبس لمدة لا تزيد على سنتين. وفرض عقوبة الحبس أو الغرامة يكون متروكاً للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع وفقاً لظروف وملابسات ارتكاب الجريمة.

٢- عقوبة الجريمة في صورتها المشددة:

عاقب قانون العقوبات العراقي على ارتكاب جريمة اهانة أو تهديد الموظف في صورتها المشددة في المادة (٢٢٩) التي نصت على "... وتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين اذا وقعت الاهانة او التهديد على قاض او محكمة قضائية او ادارية او مجلس يمارس عملاً قضائياً اثناء تادية واجباتهم او بسبب ذلك"

ويلحظ من خلال الطلاع على هذه المادة أن الجريمة بصورتها المشددة لا تخرج من وصف الجرح أيضاً بسبب أن عقوبتها الاشد هي الحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات، وعقوبة الجريمة الاصلية هي الحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين وفقاً للسلطة التقديرية الممنوحة لقاضي الموضوع.

ويشترط لتشديد العقوبة ارتكاب فعل الاهانة أو التهديد على قاضي أو محكمة قضائية أو ادارية أو مجلس يمارس عملاً قضائياً اثناء تأدية واجباتهم أو بسببها. وعلة التشديد في هذه الحالة هو لتوفير الحماية لهؤلاء الاشخاص وتمكينهم من اداء عملهم بصورة صحيحة وفقاً لما مطلوب منهم.

ثانياً: الضمانات في تجريم الاعتداء (التعدي) على الموظف أو المكلف بخدمة عامة:

جرم قانون العقوبات العراقي الاعتداء على الموظف أو المكلف بخدمة عامة في المادة (٢٣٠) ويلحظ من خلال استقراء نص هذه المادة أنه يشترط لتحقيق هذه الجريمة وانطباق النص الجزائي على مرتكبها توفر ماديات هذه الجريمة والمتمثلة بفعل الاعتداء الذي يعد السلوك الاجرامي المكون للركن المادي في هذه الجريمة، وفعل الاعتداء هو كل سلوك من شأنه المساس بسلامة جسم الموظف العام وبأية وسيلة أو طريقة كانت وسواء استخدم الجاني يده أو آلة أو اداة حادة في سبيل ايقاع الاعتداء على الموظف (٢٩).

والنتيجة الجرمية في هذه الجريمة لا تنفصل عن الفعل المكون لها، فهي الاثار التي تصيب الموظف جراء الاعتداء الذي وقع عليه وسواء كانت هذه الاثار مادية أو معنوية، وهذه النتيجة لا بد من ترتب بنشاط الجاني برابطة السببية أي لا بد من توفر رابطة سببية تربط السبب بالمسبب فان الاثار المادية أو المعنوية التي اصابت الموظف يجب أن تكون راجعة لفعل الجاني المعتدي على الموظف لكي يسأل الشخص عن هذا الفعل جزائياً.

وجريمة الاعتداء على الموظف من الجرائم العمدية التي يشترط القانون فيها توفر القصد العام القائم على العلم والارادة، فينبغي علم المعتدي بأن المجنى عليه موظف أو مكلف بخدمة وأن الاعتداء وقع بسبب الوظيفة واتجاه ارادته إلى فعل الاعتداء (٣٠). وتوفر المتطلبات المادية والمعنوية في جريمة الاعتداء على الموظف أو المكلف بخدمة عامة يستحق الجاني العقاب المحدد قانوناً، وحددت المادة (٢٣٠) عقوبة هذه الجريمة بصورتين هما:

١- عقوبة الجريمة بصورتها البسيطة:

عاقبت المادة (٢٣٠) الاعتراف إذا وقع على موظف أو مكلف بخدمة عامة بالحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على ثلاثمائة دينار، وهذا القول يعني أن جريمة الاعتراف على موظف أو مكلف بخدمة عامة تأخذ وصف الجنح لأن عقوبتها الأشد هي الحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات، والغرامة في هذه الجريمة هي ثلاثمائة دينار غير أن مبلغ الغرامات عدل بموجب قانون تعديل الغرامات رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ فأصبحت غرامة الجنح لا تقل عن مئتي دينار وواحد ولا تزيد على مليون دينار.

٢- عقوبة الجريمة في صورتها المشددة:

حددت المادة (٢٣٠) عقوبة جريمة الاعتراف على موظف أو مكلف بخدمة عامة بصورتها المشددة بالحبس (أي مطلق الحبس الذي يصل إلى خمس سنوات) أو الغرامة في حالة حصول مع فعل اعتداء الجاني ومقاومة الموظف جرح أو اذى يصيب الموظف، فسبب التشديد في هذه الصورة هو فداحة الفعل الذي يدل على شخصية الجاني الخطرة التي سببت الاذى الجسيم للموظف.

وشددت هذه المادة أيضاً العقوبة على الجاني وجعلتها الحبس أو الغرامة أو احدى هاتين العقوبتين إذا وقع الجرح أو الاذى على قاض أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، وعلّة التجريم في هذه الحالة هي لحماية القاضي وتمكينه من ممارسة عمله من دون تأثير عليه أثناء تأدية وظيفته القضائية أو بسببها ولا تخرج هذه الصورة من وصف الجنح لكون عقوبتها الأشد هي الحبس المحددة لجرائم الجنح.

وختم المشرع الجزائي المادة (٢٣٠) بالقول "... لا يخل ما تقدم بتوقيع أية عقوبة أشد يقرها القانون للجرح أو الاذى..." فتمنحنا هذه العبارة امكانية القول بتطبيق المادة (٤١٢) من قانون العقوبات على فعل الضرب أو الجرح^(٣١) الذي يرتكب بحق الموظف متى ما ترتب على هذا الفعل عاهة مستديمة^(٣٢) وتوفر القصد لدى المعتدي بإحداث هذه العاهة فتكون العقوبة هي السجن لمدة لا تزيد على خمسة عشر سنة مما يعني هذا القول خروج الجريمة من وصف الجنح ودخولها وصف الجنايات^(٣٣).

والسؤال الذي يطرح في هذا السياق والذي يعد بيت القصيد في هذه الدراسة وهو:

هل تعد النصوص التي أوجدها المشرع العقابي العراقي فاعلة بما يكفي لتشكيل ضمانات من ضمانات الموظف الوظيفية؟

وفي واقع الحال وبصدد الاجابة على هذا التساؤل نشير إلى أن النصوص الجزائية التي اوجدها المشرع لم تحدد صورة أو طريقة معينة لتهديد أو اهانة أو الاعتداء على الموظف أو المكلف بخدمة عامة وهذا الامر يحسب للمشرع إذ أن تحديد طريقة معينة سيجعل النصوص العقابية قاصرة على مواكبة التطورات التي ترافق تطبيقها ولكن هذه الصياغة المرنة التي اوجدها المشرع فاعلة بما يكفي لحماية الموظف وخاصةً إذا ما تصورنا وبفعل تقدم العلم والتكنولوجيا امكانية حدوث تهديد أو اهانة للموظف بأساليب حديثة ومنها تهديد الموظف عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي المستخدمة حديثاً والتي كانت غير معروفة وقت صياغة هذه النصوص، مما يبدُ وللوهلة الاولى أن هذه النصوص تشكل ضمانات فاعلة لحماية الموظف أو المكلف بخدمة عامة ولكن هذا القول يجب أن لا يؤخذ على اطلاقه لان الجزء الذي وضعه المشرع في نص المادة (٢٢٩) والمادة (٢٣٠) لم يكن بالفاعلية اللازمة لتوفير الحماية الكافية للموظف إذ اكتفى المشرع وكما رأينا - ووفقاً للسلطة التقديرية الممنوحة لقاضي الموضوع - بعقوبة الغرامة وهذه العقوبة لا تشكل ضمانات فاعلة للموظف لبساطتها وخاصةً إذا ما عرفنا أن مقدار غرامة الجرح وفقاً لقانون الغرامات لسنة ٢٠٠٨ هي لا تقل عن مئتي الف دينار وواحد ولا تزيد على مليون دينار.

ولكل ما تقدم نرى بان الجزء غير فاعل ولا يحقق وظيفته في ردع الافراد من الاعتداء على الموظف أو المكلف بخدمة عامة ومما يؤكد هذا القول هو تزايد حالات الاعتداء على الموظفين في دوائر الدولة^(٣٤)، ونذكر من هذه الحالات على سبيل المثال الاعتداء المتكرر الذي يطال الموظفين في وزارة الصحة خلال فترة انتشار فايروس كورونا المستجد رغم الخدمة الانسانية التي تقدمها ملاكات وزارة الصحة خلال هذه الفترة^(٣٥).

والاعتداء الذي يطال الكوادر التعليمية في المدارس العراقية رغم الرسالة الانسانية السامية التي يقدمها المعلم في المدرسة فهو يتعرض للاعتداء والتهديد والاهانة من قبل الطالب أو ولي امره وبحالات كثيرة يندى لها جبين الانسانية حياءً وخجلاً^(٣٦).

ولكل ما تقدم نرى ضرورة عدم الاكتفاء بعقوبة الغرامة وجعلها عقوبة مقترنة بعقوبة

الحبس، ليعاقب من اهان أو هدد أو اعتدى على الموظف أو المكلف بخدمة عامة بعقوبة الغرامة والحبس المحدد بالنص دون الاقتصار على احدهما.

الفرع الثاني: الضمانات الوظيفية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام

يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ مجموعة من الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها^(٣٧) ومجموعة من الاعمال التي يحظر عليه القيام بها^(٣٨) فإذا خالف الواجبات أو ارتكب الاعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المحددة في هذا القانون،^(٣٩) وبعد ارتكاب الموظف المخالفة وحتى فرض العقوبة هناك مجموعة من الاجراءات التي يجب اتباعها وهذه الاجراءات بحد ذاتها تشكل ضمانات للموظف من التعسف عليه في فرض العقوبة، ولأهمية هذه الضمانات سنبحثها في فقرتين:

أولاً: الضمانات السابقة لفرض العقوبة:

حدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام مجموعة من الاجراءات التي يجب اتباعها حتى يصار إلى قرار فرض العقوبة، وغاية هذه الاجراءات هي توفير الحماية للموظف من تعسف الادارة أو اساءة استخدام السلطة في فرض العقوبة عليه، وتمثل هذه الاجراءات بتشكيل لجنة تحقيقية للنظر في المخالفة التي ارتكبتها الموظف، ويتم تشكيل اللجنة من قبل الوزير أو رئيس الدائرة^(٤٠) وتتكون عضويتها من رئيس وعضوين من ذو الخبرة على أن يكون احد العضوين حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون^(٤١).

وبعد تشكيل اللجنة التحقيقية تتولى التحقيق الاداري^(٤٢) بصورة تحريرية مع الموظف المحال عليها وللجنة في سبيل اداء مهمتها وانجاز اعمالها التي تشكلت من اجلها لها سماع وتدوين اقوال الموظفين والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وبعد ذلك تحرر اللجنة محضر تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها بهذا القانون وترفع ذلك إلى الجهة التي احالت الموظف عليها^(٤٣).

وما يحسب للمشرع في المادة (١٠/ثانياً) من قانون الانضباط عدم تحديده مدة معينة لعمل اللجنة التحقيقية وترك هذه المدة للسلطة التقديرية للوزير أو رئيس الدائرة وفقاً لظروف وملابسات كل حالة على حدى وهذا المسلك يعود بالنفع على الموظف والادارة إذ

أن تحديد مدة معينة - بنص القانون - يجعل عمل اللجنة التحقيقية يسوده الارباك والعجلة مما قد يؤدي هذا الامر إلى عدم دقة النتائج التي تتوصل إليها وعدم قدرتها على وضع توصيات صحيحة تناسب الحالة المعروضة امامها. وبإمكان الوزير أو رئيس الدائرة تحديد مدة زمنية لعمل اللجنة التحقيقية وذلك لتجنب التسويف والمماطلة في بعض الاحيان أو لكون الموضوع الذي تتولى اللجنة النظر فيه ذو أهمية كبيرة.

وما يحسب للمشروع في هذه المادة أيضاً عدم تحديد دليل بعينه ليكون كافي للأبواب مخالفة الموظف أو نفيها عنه وهذا القول يعني بالإمكان الاستناد إلى الدليل الكتابي أو إلى شهادة الشهود أو إلى اعتراف الموظف بارتكاب الفعل، فضلاً عن امكانية الركون إلى الدليل الحديث في تقرير مسؤولية الموظف كاللجوء إلى كاميرات المراقبة أو اجهزة التصوير أو التسجيل الحديث أو اجراء مطابقة البصمات في مكان ارتكاب الفعل مع بصمات الموظف، وغيرها من الوسائل التي توصل إليها العلم الحديث التي يمكن من خلالها تقرير مسؤولية الموظف عن المخالفة المرتكبة.

وتأكيداً لأهمية التحقيق الاداري كضمانة فاعلة لحماية الموظف في العراق ذهبت المحكمة الادارية العليا في احد احكامها إلى القول "... ان فرض العقوبة وفقاً لأحكام الفقرة (اولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام يكون بعد اجراء تحقيق اداري يسبق فرض العقوبة لكون ذلك التحقيق أحد ضمانات التقاضي للموظف وحيث ثبت عدم اجراء التحقيق الاداري مما يكون معه القرار مخالف للقانون..."^(٤٤).

ولنا في هذا المجال أن نطرح تساؤل يدور حول انجاز اللجنة اعمالها ورفعها بمحضر إلى الوزير أو رئيس الدائرة ومفاد هذا التساؤل هل يحق للوزير أو رئيس الدائرة الاعتراض على توصيات اللجنة وعدم مصادقته عليها و أي الرأيين يغلب في هذه الحالة ؟

وفي صدد الاجابة على هذا التساؤل نشير إلى أن هناك رأي في الفقه القانوني يذهب إلى أن هذه التوصيات لا تعد قرار اداري ولا ترتب أي اثر قانوني وبالتالي لا تكون ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة وله الاخذ بهذه التوصيات أو تعديلها أو اهمالها^(٤٥).

وفي واقع الحال نحن نتفق مع هذا الرأي في جانب عدم اعتبار هذه التوصيات قرار اداري لكونها لا ترتب اثار قانونية ولا تجري تغيير في المراكز القانونية، ولكن ليس من المنطق

اهمال هذه التوصيات وعدم الاخذ بها من قبل (الوزير أو رئيس الدائرة) بسبب أن اللجنة التحقيقية هي الاقرب لواقع الحالة المعروضة امامها وهي الاعرف بملاساتها وبالتالي هي الاقدر على معالجة الحالة ووضع التوصيات المناسبة لها، وخاصةً اللجنة استغرقت وقت في سبيل الاطلاع على الادلة بمختلفها من تدوين افادات وسماع الشهود والاطلاع على البيانات والمستندات ومن ثم التوصل إلى حقيقة مفادها تقرير مسؤولية الموظف أو عدم ذلك عن الفعل أو المخالفة المرتكبة. فضلاً عن أن اهمال هذه التوصيات يجعل عمل اللجنة عبث لا فائدة منه، ولكل ما تقدم نرى ضرورة جعل هذه التوصيات ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة وعدم تركها مرهونة بميوله أو رغباته الشخصية.

واعطى قانون الانضباط في المادة (١٠/رابعاً) منه للوزير أو رئيس الدائرة حق استجواب الموظف المخالف بصورة مباشرة وله أن يفرض عليه احد العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (اولاً/ ثانياً/ ثالثاً) من المادة (٨) من هذا القانون وهذه العقوبات هي (لفت النظر والانذار وقطع الراتب)^(٤٦). وهذا القول يعني أن للوزير حق استجواب الموظف بصورة مباشرة وتحديد مخالفته واصدار العقوبة بحقه دون المرور بطريق تشكيل اللجنة التحقيقية.

وبهذا السياق يذهب مجلس الدولة في رأي له بالقول (... للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فرض عقوبة لفت النظر، أو الانذار، أو قطع الراتب، مباشرة بعد استجواب الموظف المخالف دون اجراء التحقيق...)^(٤٧).

واللجنة التحقيقية في حالة تشكيلها من الوزير فله سلطة المصادقة على توصياتها بفرض أي عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون الانضباط، وأما إذا كان تشكيلها من رئيس الدائرة فله سلطة المصادقة على قراراتها بفرض عقوبات محددة وهي (لفت النظر والانذار وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام والتوبيخ) وإذا اوصت اللجنة بفرض عقوبة اشد من هذه العقوبات فعلى رئيس الدائرة احالة هذه التوصيات للوزير للبت فيها^(٤٨).

علماً أن بعض العقوبات التي توصي بها لجان التحقيق بحق الموظفين بدرجة مدير عام فأعلى يستوجب احالة توصياتهم لمجلس الوزراء لغرض المصادقة عليها.^(٤٩)

ثانياً: الضمانات اللاحقة لفرض العقوبة:

تمثل الضمانات اللاحقة لفرض العقوبة الانضباطية بحق الموظف في التظلم امام الجهة المصدرة لقرار فرض العقوبة، وحقه في الطعن بهذا القرار، وسنقتصر في هذه الفقرة على بحث موضوع التظلم من العقوبة على أن نعود لبحث موضوع الطعن بقرار العقوبة ضمن نطاق الضمانات القضائية في المبحث القادم.

ويعد حق الموظف في التظلم من قرار فرض العقوبة من الضمانات الجديرة بالبحث لكونها تتيح للموظف قبل مراجعة القضاء الاتجاه إلى الجهة مصدرة القرار والتظلم امامها، ويتيح للإدارة مراجعة قرارها قبل أن يتم مخاطبتها أمام القضاء، وتظهر فائدة هذه الضمانات أيضاً في انها تخفف العبء من كثرة الدعاوي المقامة امام القضاء الاداري (محاكم قضاء الموظفين) إذ غالباً ما تنتبه الإدارة مصدرة القرار إلى قرارها فإذا وجدت فيه حيف أو ظلم الغت أو عدلت هذا القرار بالشكل الذي يؤدي إلى ازالة الظلم منه^(٥٠).

والتظلم الاداري هو طلب مقدم من المتضرر من القرار الاداري إلى الإدارة يبين فيه اوجه مخالفة القرار الصادر بحقه لأحكام القانون طالباً الغاء^(٥١)، وتظلم الموظف عبارة عن طلب يقدمه الموظف إلى الجهة مصدرة قرار فرض العقوبة يطلب فيه الغاء أو تعديل هذا القرار وفقاً لما يقدمه من حجج واسباب.

ونص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على تظلم الموظف في المادة (١٥/ثانيا) التي نصت على " يشترط قبل تقديم الطعن لدى المجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي اصدرته، وذلك خلال (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم".

ويتبين من خلال الاطلاع على نص هذه المادة أن تظلم الموظف من قرار فرض العقوبة تظلم وجوبي إذ لا تسمع شكاواه امام مجلس الانضباط سابقاً محكمة قضاء الموظفين حالياً ما لم يتظلم الموظف من قرار الإدارة خلال مدة (٣٠) يوم من تاريخ تبليغه بالقرار.

وتتخذ الادارة ازاء تظلم الموظف احد المواقف الاتية:

١- رفض التظلم حقيقة إذ تصدر الادارة قرار برفض التظلم المقدم إليها بسبب عدم اقتناعها بالأدلة والاسانيد التي قدمها الموظف لإلغاء أو تعديل قرار فرض العقوبة^(٥٢).

٢- رفض التظلم حكماً وذلك في حالة سكوت الادارة على التظلم المقدم إليها مدة (٣٠) يوم، فيعد هذا السكوت رفضاً للتظلم يحق بعدها للموظف مراجعة محكمة قضاء الموظفين للطعن بقرار فرض العقوبة^(٥٣).

٣- قبول التظلم والنظر في فحواه وتمحيص الادلة التي قدمها الموظف واقتناع الادارة بها ومن ثم الغاء او تعديل قرار فرض العقوبة^(٥٤).

وبعد ان تعرفنا على ضمانات الموظف في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام السابقة لفرض العقوبة واللاحقة لها لنا في هذا المقام أن نطرح تساؤل مفاده مدى فاعلية الضمانات الوظيفية الواردة في هذا القانون ؟

وفي صدد الاجابة على هذا التساؤل نشير إلى أن المشرع في قانون الانضباط كان موفقاً في جوانب ومخفق في جوانب اخرى وهذا الامر بدوره ينعكس بشكل سلبي وايجابي على قوة الضمانات وضعفها، فقد اصاب المشرع في جوانب عدة منها:

١- اصاب المشرع في جانب تشكيل لجنة للنظر في مخالفة الموظف واشترط ضمن عضوية اللجنة وجود عضو حاصل على الاقل على شهادة جامعية اولية في القانون، وهذا الامر يحسب للمشرع لان العضو القانوني يكون اقرب للنصوص القانونية واقدر على تفسيرها وتطبيقها من غيره وبالشكل الذي يتفق مع غاية المشرع وحكمة النص في قانون الانضباط، ووجود اللجنة يعني تمحيص القرار قبل اصداره مما يعني صدور قرار دقيق يتناسب والحالة المعروضة امام اللجنة.

٢- اصاب المشرع في جانب أن تكون اجراءات اللجنة تحريرية وتدون محضر تذكرو فيه الاجراءات التي قامت بها والاستنتاجات التي توصلت إليها ومن ثم التوصيات التي تراها مناسبة للحالة المعروضة أمامها وأن تكون توصياتها مسببة أما بمساءلة أو

عدم مساءلة الموظف، إذ أن اشتراط التدوين في جميع اجراءات اللجنة يشكل ضمانة فاعلة للموظف بسبب أن تدوين الاجراءات يعني سهولة الرجوع إليها من قبل القضاء للتأكد فيما إذا كانت هذه الاجراءات وفق القانون من الناحية الشكلية، وبعد التأكد من مطابقة شكليتها للقانون يتم الانتقال للتأكد من أن الموظف مرتكب فعلاً للمخالفة التأديبية والتي يستحق على اثرها العقوبة الانضباطية أم أن فعله لا يرتقي لهذه العقوبة، أي البحث في الجوانب الموضوعية والتأكد من مطابقتها للقانون.

٣- ومن الجوانب التي اصاب المشرع فيها وتشكل ضمانة فاعلة للموظف هي اشتراطه تقديم تظلم قبل الطعن بقرار فرض العقوبة، وهذا التظلم يوفر للموظف الوقت والجهد والمال إذ يتيح له الاتجاه إلى الادارة مصدرة القرار والطلب منها سحب القرار أو تعديله أو الغاءه وهذا الامر يخفف عليه عبء الاتجاه إلى القضاء وتحمل الاجراءات والرسوم في سبيل ازالة الظلم والحيف عنه.

ولكل ما تقدم نرى بان الطريق الاول الذي سلكه المشرع لمعاقبة الموظف يحمل ضمانة فاعلة من ضمانات الموظف العام، ولكن المشرع اخفق في جوانب أخرى واضعف فاعلية الضمانات الوظيفية وهذه الجوانب هي:

١- اخفق المشرع عندما اجاز لرئيس الدائرة أو الوزير حق استجواب الموظف بصورة مباشرة ومن ثم فرض العقوبة عليه و سبب الاخفاق هو أن رئيس الدائرة أو الوزير انسان والانسان غالبا بطبيعته مجبل على حب النفس والتمسك في الرأي وهذا الامر قد ينسحب سلبا على محاسبة الموظف فقد يعاقب الوزير أو رئيس الدائرة الموظف لأسباب شخصية لا تمت للعمل الوظيفي بصلة، فضلاً عن أن رئيس الدائرة قد يستخدم الاستجواب للضغط على الموظف للتنازل عن حق مقرر له بموجب القانون وخاصة عندما عرفنا أن القانون لم يحدد شكلا معين لاستجواب الموظف وهذا القول يعني امكانية الاستجواب الشفهي لانعدام النص على اسلوب التحرير كما فعل المشرع في اسلوب تشكيل اللجنة إذ اشترط أن تكون اجراءاتها بصورة تحريرية وكتابة محضر ووضع توصيات مسببة لمعاقبة أو عدم معاقبة الموظف.

٢- واخفق المشرع في جانب عدم جعل توصيات اللجنة التحقيقية ملزمة لمن امر بتشكيلها وهذا الامر ينعكس سلباً على ضمانات الموظف الوظيفية لان هذه اللجنة هي الاقرب لواقع الحالة المعروضة امامها والاقدر على معالجتها ووضع التوصيات المناسبة لها بالإضافة إلى أن امتناع رئيس الدائرة أو الوزير عن مصادقة توصيات اللجنة يعني تحول اللجنة إلى حلقة زائدة لا فائدة ترجى منها.

المبحث الثاني

الضمانات القضائية الوظيفية

التقاضي حق مكفول لجميع المواطنين وكفل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ هذا الحق بموجب المادة (١٩/ثالثاً) منه التي نصت على "التقاضي حق مصون ومكفول للجميع" كما منع هذا الدستور تحصيل أي قرار من الطعن به أمام القضاء^(٥٥)، وبما أن حق التقاضي ليس حصراً على جهة محددة من المواطنين وانما هو مكفول لجميع المواطنين بما فيهم الموظفين، فللموظف الحق في الاتجاه إلى القضاء والطعن بالقرارات والاحكام الصادرة بحقه، وأن طعنه هذا يجب أن تتوفر فيه شروط معينة لكي يتم قبوله شكلاً، ولكي يجدي طعنه نفعاً لا بد من أن يكون مستند إلى اسباب معينة تكفي لقبوله من الناحية الموضوعية. ولما يحمل الطعن القضائي الوظيفي من ضمانات اساسية للموظف سنبحثه في مطلبين، نبين في المطلب الاول الجهة المختصة بنظر الطعن الوظيفي وشروط الطعن، ونوضح في المطلب الثاني اسباب الطعن الوظيفي وفاعليته، وعلى الشكل الاتي:

المطلب الاول

الجهة المختصة بنظر الطعن الوظيفي وشروطه

سنبحث في هذا المطلب الجهة التي يحق للموظف الطعن امامها بالقرارات والاحكام الادارية الوظيفية المتعلقة به في الفرع الاول، ونبين في الفرع الثاني الشروط التي يجب أن تتوفر في الطعن الوظيفي، وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول: الجهة المختصة بنظر الطعن الوظيفي .

تختلف جهة طعن الموظف في القرار الاداري عنها في الحكم الاداري الوظيفي ولأهمية هذه الجهات في توفير الحماية للموظف من تعسف الادارة سنبحثها في فقرتين وعلى الشكل الاتي:

أولاً: الجهة المختصة بنظر القرارات الادارية الخاصة بالموظفين:

يحق للموظفين الطعن بقرارات الادارة المتعلقة بهم أمام محاكم قضاء الموظفين التي يعد مجلس الانضباط العام نواتها الاولى والذي تم انشاءه بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ والقوانين الملحقه به^(٥٦).

وتم استحداث هذه المحكمة بدلاً لمجلس الانضباط العام بموجب قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة (مجلس شوري الدولة سابقا) في المادة (٧) من هذا القانون، وتشكل محاكم قضاء الموظفين برئاسة نائب رئيس المجلس لشؤون القضاء الاداري أو مستشار وعضوين من المستشارين والمستشار المساعدين في المناطق الاتية:

١- المنطقة الشمالية وتشمل محافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها مدينة الموصل^(٥٧).

٢- منطقة الوسط وتشمل محافظات بغداد والانباء وديالى وواسط ومركزها مدينة بغداد^(٥٨).

٣- منطقة الفرات الاوسط وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها مدينة الحلة^(٥٩).

٤- المنطقة الجنوبية وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها مدينة البصرة^(٦٠).

وحدد المشرع في التعديل الخامس من قانون المجلس اختصاص محاكم قضاء الموظفين بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها^(٦١).

وتختص هذه المحكمة أيضاً بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة للطعن في العقوبات الانضباطية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل^(٦٢) بعد تظلمه أمام الجهة مصدرة القرار.

ومن خلال ما تقدم نخلص إلى أن كل ما يتعلق بالموظفين من قرارات ادارية يكون

اختصاص النظر فيه متروك لمحاكم قضاء الموظفين.

ثانياً: الجهة المختصة بنظر الحكم الاداري الخاص بالموظفين:

بعد طعن الموظف بقرار الادارة أمام محكمة قضاء الموظفين وصدور حكم من هذه المحكمة، فإن هذا الحكم يمكن الطعن به أمام المحكمة الادارية العليا التي تم استحداثها بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة، وتشكل هذه المحكمة في محافظة بغداد وتتعقد برئاسة رئيس المجلس أو من يخوله من المستشارين وعضوية ستة مستشارين واربعة مستشارين مساعدين يتم تسميتهم من قبل رئيس المجلس. (٦٣)

وحدد القانون اختصاصات المحكمة الادارية العليا بالاتي:

١- النظر في الطعون المقامة على القرارات والاحكام الصادرة من محاكم القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين. (٦٤)

٢- البت في التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي قد يحدث بين محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين. (٦٥)

٣- النظر في التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين من محكمة القضاء الاداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم انفسهم أو كان احد الخصوم طرف في هذين الحكمين وترجح المحكمة احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الاخر. (٦٦)

ومن خلال ما تقدم نخلص إلى أن الجهة المختصة بنظر الاحكام الادارية المتعلقة بالموظفين والصادرة من محاكم قضاء الموظفين في العراق هي المحكمة الادارية العليا.

الفرع الثاني: شروط الطعن الوظيفي

لا بد من أن تتوفر شروط اساسية حتى يستطيع الموظف الطعن أما محاكم قضاء الموظفين في قرار الادارة المتعلق به، وسنبحث في هذه الشروط بالقدر الذي تتطلب هذه الدراسة، وعلى الشكل الاتي:

أولاً: شرط انتفاء الطريق الموازي للطعن:

من الشروط الاساسية التي ينبغي توفرها قبل البحث في موضوع طعن الموظف هو شرط انتفاء طريق الطعن الموازي، ويعني هذا الشرط عدم وجود أمام الموظف دعوى أخرى تحقق له الامتيازات التي تحققها له دعوى الالغاء^(٦٧) التي يقيمها أمام محكمة قضاء الموظفين، فإذا اوجد المشرع دعوى موازية لدعوى الموظف ينبغي على القاضي رد الدعوى وفقاً لهذا الشرط^(٦٨).

ووفقاً لما تقدم ومن أجل أعمال هذا الشرط لا بد من توفر امران اساسيان الاول: هو أن تكون الدعوى الموازية للدعوى التي يقيمها الموظف هي دعوى قضائية، والثاني: أن تكون نتائج هذه الدعوى متطابقة تماماً مع نتائج دعوى الالغاء التي يقيمها الموظف^(٦٩).

ونص المشرع على هذا الشرط في قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وابقى عليه في تعديل القانون الخامس لسنة ٢٠١٣ إذ نص هذا القانون على " تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين القانون مرجع للطعن فيها..."^(٧٠).

ويذهب رأي في الفقه القانوني إلى القول بأن المشرع لم يكن موفقاً عندما ضمن هذا الشرط في قانون المجلس لسببين الاول: العبارة التي استخدمها المشرع في هذا القانون - عبارة مرجع للطعن - لا تنصرف للدلالة على الدعوى القضائية فحسب وانما هي عبارة عامة مطلقة يمكن أن تشمل الهيئات أو اللجان الادارية والتي لا تكون لها صلة في السلطة القضائية وبهذا يتخلف الشرط الاول لأعمال شرط انتفاء طريق الطعن الموازي وهو شرط أن تكون الدعوى الموازية التي يقيمها الموظف دعوى قضائية، والسبب الثاني: هو أن الاخذ بهذا الشرط يؤدي إلى اخراج نسبة كبيرة من المنازعات الادارية من رقابة القضاء الاداري وبالتالي يكون اختصاص القضاء الاداري غير ممتد إلى جميع الاعمال الادارية، ويختم هذا الفقه رأيه بالدعوة إلى المشرع العراقي لتعديل هذا النص وازالة الشرط المذكور واعطاء القضاء الاداري الولاية على جميع المنازعات الادارية^(٧١).

ثانياً: شرط التظلم:

من الشروط الواجب توفرها لكي يقبل طعن الموظف شكلاً هو شرط التظلم من قرار

الادارة وقد بحثنا موضوع التظلم ضمن الضمانات القانونية في المبحث الاول من هذه الدراسة فلا داع للتكرار، وما نريد ذكره في هذا المقام هو أن تظلم الموظف من العقوبة تظلم وجوبي أي لا بد من تظلم الموظف أمام الجهة مصدرة العقوبة لكي يقبل طعنه أمام محكمة قضاء الموظفين بدلالة المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

وفي غير العقوبة فإن تظلم الموظف يكون جوازي أي لا يشترط على الموظف التظلم من القرارات المتعلقة بحقوقه أمام الجهة مصدرة القرار وإنما يحق له الطعن مباشرة لدى محكمة قضاء الموظفين، خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغه بالامر المعارض عليه إذا كان داخل العراق، و(٦٠) يوماً إذا كان خارجه. (٧٢).

ثالثاً: شرط المصلحة:

من المبادئ الاساسية المستقرة في التقاضي هي لا دعوى من دون مصلحة فالمصلحة تبرر اقامة الدعوى فهي الفائدة التي يحصل عليها المدعي عند الحكم له بطلباته، (٧٣) والمصلحة في الطعن الوظيفي هي الفائدة التي يبغى الموظف الحصول عليها من الغاء قرار الادارة المتعلق به.

وتعد المصلحة شرط اساسي لاقامة الدعوى امام القضاء الاداري ونص قانون مجلس الدولة على هذا الشرط في المادة (٧/رابعاً) منه بقوله "تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية... بناء على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعوا إلى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن."

ويشترط في المصلحة أن تكون شخصية، والمصلحة الشخصية هي أن يمس القرار بالمركز القانوني الخاص بشخص الطاعن فمصلحة الموظف تكون شخصية متى ما مس قرار الادارة بمركزه القانوني، ولا بد من أن تكون المصلحة مباشرة أي أن الطاعن يكون بمركز قانوني يؤثر فيه القرار المطعون فيه تأثير مباشر (٧٤).

ويشترط في مصلحة الموظف أيضاً أن تكون محققة والمصلحة المحققة تعني استفادة الطاعن مؤكدة بمجرد الغاء القرار المطعون فيه، أي حتمية الفائدة المادية أو المعنوية في الغاء قرار الادارة (٧٥).

ولم يكتفي المشرع كما رأينا في المادة (٧/رابعاً) بالمصلحة المحققة للطعن في الغاء القرار الاداري بل اجاز الطعن بناء على مصلحة محتملة، والمصلحة المحتملة تتوفر إذا لم يكن من المؤكد أن الغاء القرار المطعون فيه سيعود بالفائدة الاثنية على الموظف وأن كان من شأنه أن يمنع عنه احتمال وقوع الضرر المادي أو الادبي في المستقبل^(٧٦).

وبما أن المصلحة هي اساس الدعوى ومناطق قبولها لا يتعين أن تتوفر عند رفع الدعوى فحسب بل ينبغي استمرارها ما بقية الدعوى قائمة ولحين الفصل فيها نهائياً^(٧٧) وهذا التوجه اخذ به مجلس الانضباط (محكمة قضاء الموظفين حالياً) الذي رد دعوى المدعي بعد أن استدرك المدعى عليه الامر بنقل المدعى وقام باعادته إلى مكانه السابق وتمت مصادقة الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) على هذا الحكم^(٧٨).

ويذهب رأي في الفقه القانوني إلى انتقاد موقف القضاء الاداري العراقي هذا ويرى بأنه يذهب بالغاية الاساسية من دعوى الالغاء ويجردها من فحواها ويهدر الهدف الاساسي الذي وجدت من اجله إلا وهو حماية المشروعية لذلك يرى ضرورة استمرار المصلحة لحين الفصل بالدعوى واشترط توفرها وقت اقامة الدعوى^(٧٩).

ونحن بدورنا نساند هذا الرأي ونرى بضرورة اشتراط توفر المصلحة وقت اقامة الدعوى دون استمرارها لحين الفصل والبت فيها، فصدور حكم من محكمة قضاء الموظفين بخصوص موعد احتساب ترفيع وترقية الموظف من تاريخ الاستحقاق أو من تاريخ صدور الامر الاداري بهذا الترفيع فانه يعود بالنفع لجميع الموظفين وأن انتفت مصلحة الطاعن بادارك الادارة وازالة مخالفة القانون بالنسبة للموظف الطاعن.

رابعاً: شرط ميعاد الطعن:

يعني هذا الشرط وجود مدة زمنية محددة يستطيع خلالها الموظف الطعن بقرار الادارة امام القضاء، فإذا قدم الطعن خلال هذه المدة تقبله المحكمة بلحاظ توفر الشروط الشكلية الاخرى، وإذا تخلف الموظف عن الالتزام بهذا الشرط ترد المحكمة طعنه الوظيفي ولا تنظر في موضوعه^(٨٠).

وفترة الطعن كما نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام هي (٣٠) يوماً من تاريخ تبلغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً^(٨١)، وبالنسبة لحقوق الموظف

الوظيفية فان فترة الطعن هي (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغه بالامر أو القرار المعترض عليه إذا كان داخل العراق و(٦٠) يوماً اذا كان خارجاً،^(٨٢) ومدة الطعن أمام المحكمة الادارية العليا بالقرارات الصادرة من محاكم قضاء الموظفين هي (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغه أو اعتباره مبلغاً^(٨٣).

ويبدأ سريان ميعاد الطعن الوظيفي بالنسبة للموظف من تاريخ نشر قرار الادارة أو تبليغه به أو من تاريخ علمه بمضمونه على وجه اليقين.^(٨٤)

ويعد شرط ميعاد الطعن من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على خلافه أو تعديله أو تركه، وللإدارة اثارته في اي مرحلة من مراحل الدعوى امام محكمة قضاء الموظفين، وللمحكمة اثارته من تلقاء نفسها وأن لم تتمسك به الادارة^(٨٥).

وبالإمكان قطع ميعاد الطعن هذا واحتساب ميعاد جديد وذلك في حالة إذا ما سلك الموظف طريق التظلم الجوازي، أو قدم طلب الاعفاء من الرسوم القضائية، أو قدم طعنه إلى محكمة غير مختصة بالنظر به، أو حالة وجود اعتراض من جهة ادارية مختصة على القرار المطعون فيه^{٨٦}، وقد يقف ميعاد الطعن الوظيفي دون أن ينقطع وفي هذه الحالة يتم الاحتفاظ بالمدة السابقة على سبب الوقف، وسبب وقف ميعاد الطعن هو القوة القاهرة والتي تعني كل حادث فجائي خارج عن قدرة الموظف الطاعن يحول بينه وبين رفع الدعوى امام القضاء الاداري^(٨٧).

وبالإضافة إلى ما تقدم ذكره من شروط فإنه يشترط في طعن الموظف أن يكون منصب على ما يعد قرار اداري نهائي مؤثر صادر من سلطة ادارية وطنية.^(٨٨)

المطلب الثاني

اسباب الطعن الوظيفي وفاعليته

من اجل البحث في اسباب طعن الموظف الوظيفي وفاعليته سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نحدد في الفرع الاول: اسباب الطعن الوظيفي، ونوضح في الفرع الثاني: فاعلية الطعن الوظيفي، وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول: أسباب الطعن الوظيفي .

بعد توفر الشروط الشكلية لقبول طعن الموظف في قرار الادارة يتم البحث في موضوع هذا الطعن، أي البحث في اسباب طعن الموظف، واسباب الطعن هي العيوب التي تصيب عنصر أو أكثر من عناصر قرار الادارة المتعلق بالموظف وتبرر الغاءه^(٨٩)، ونص المشرع في قانون مجلس الدولة في المادة (٧/خامساً) على هذه الاسباب، وسنبحث في اسباب الطعن الوظيفي في القدر الذي تقتضيه هذه الدراسة وعلى النحو الاتي:

أولاً: عيب عدم الاختصاص:

الاختصاص هو الصلاحية القانونية التي تمنح لجهة ادارية معينة لممارسة العمل الاداري بموجب قواعد قانونية تسمى قواعد الاختصاص، وعند الاخلال بقواعد الاختصاص يتحقق ما يسمى بعيب عدم الاختصاص والذي يعني صدور القرار الاداري من جهة غير مختصة بإصداره.^(٩٠)

وتعد قواعد الاختصاص من النظام العام والعيب الذي يرتبط بها يكون من النظام العام أيضاً وهذا الامر يعني عدم امكانية الاتفاق على مخالفتها، وبالإمكان اثاره هذا العيب في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وللمحكمة أن تشير من تلقاء نفسها وأن لم يدفع به الخصوم، وعدم جواز التوسع في تفسير النصوص المتعلقة بقواعد الاختصاص، وإذا كان الاصل هو عدم تجاوز قواعد الاختصاص فان هذا الاصل يرد عليه استثناء محدود إلا وهو حالة الضرورة فهذه الحالة تبرر تجاوز قواعد الاختصاص والضرورة تقدر بقدرها فلا افراط ولا تفريط فيها.^(٩١)

وتتعدد مصادر قواعد الاختصاص وهذه المصادر هي:

١- النص القانوني: فالقانون هو الاساس الذي يمنح الادارة الاختصاص في ممارسة اعمال معينة وحق اصدار القرار فيها، والمراد بالقانون هنا القانون بمعناه العام فهو يشمل الدستور والتشريع العادي والقرار الاداري التنظيمي.^(٩٢)

٢- التفويض الاداري: التفويض معناه أن يعهد صاحب الاختصاص بالعمل الاداري بجزء من اختصاصه إلى موظف آخر، ويشترط في التفويض أن يكون مستند إلى

نص القانون أي وجود نص قانوني يميزه، ولا بد من أن يكون التفويض بجزء من اختصاص الموظف الاصيل وبشكل مؤقت.^(٩٣)

٣- الحلول: وتعني هذه الحالة تولي موظف معين ممارسة جميع الاختصاصات الادارية بدلاً من صاحب الاختصاص الاصيل لعدم تمكن الاخير من ممارسة المهام المسندة إليه لأسباب قانونية كحالة الاجازة أو الايفاد، أو اسباب تعود للواقع العملي كالمرض أو العجز، وتكون ممارسة الاختصاصات لفترة زمنية معينة ويشترط في هذه الحالة وجود النص القانوني الذي يميز الحلول ويحدد الموظف البديل^(٩٤).

٤- الوكالة أو الانابة: تتحقق هذه الحالة بقيام الادارة بتكليف احد الموظفين بممارسة الاختصاصات المسندة للموظف الاصيل لحين عودة الاخير أو تعيين شخص بدلاً عنه، ولا تحتاج الوكالة إلى نص قانوني بل هي وجدت لمعالجة حالة الفراغ القانوني ولتقتضيات استمرار عمل المرفق العام وعدم توقفه^(٩٥).

ويتحقق عيب عدم الاختصاص بصورتين الاولى: عدم الاختصاص الجسيم وتعني هذه الصورة أن يكون هناك اعتداء كبير على قواعد الاختصاص إلى الحد الذي يصل إلى مرحلة الانعدام ومثال هذه الصورة صدور القرار الاداري من شخص عادي غير مرتبط بالإدارة، أو أن يصدر قرار من الادارة في الاعمال التي تكون من صميم اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية.^(٩٦)

والصورة الثانية لعيب عدم الاختصاص هي: عيب عدم الاختصاص البسيط وتتحقق هذه الصورة عندما تكون جسامة الاعتداء على قواعد الاختصاص بسيطة ترتب البطلان فقط دون الانعدام، وانواع عيب عدم الاختصاص البسيط هي:

١- عيب عدم الاختصاص المكاني: ويتحقق هذا العيب عندما تمارس احدى الجهات الادارية عملها في غير الرقعة الجغرافية المحددة لها.^(٩٧)

٢- عيب عدم الاختصاص الزماني: ويحدث هذا العيب عند صدور القرار الاداري من موظف أو جهة ادارية في الوقت الذي لا يكون قانوناً مختص في اصداره في هذه المدة الزمنية، ومثال هذه الحالة صدور القرار من موظف بعد احالته على التقاعد

أو استقالته من الوظيفية^(٩٨).

٣- عيب عدم الاختصاص الموضوعي: ويتحقق هذا العيب عند اصدار احدى الجهات الادارية لقرار يدخل ضمن اختصاص جهة ادارية اخرى ومثال هذه الحالة أن تصدر جهة ادارية ادنى قرار من اختصاص جهة ادارية اعلى كأن يصدر مدير عام في احدى الوزارات قرار يدخل ضمن اختصاصات وصلاحيات الوزير^(٩٩).

ثانياً: عيب الشكل والاجراءات:

الاصل ان الادارة غير ملزمة في اتباع شكليات أو اجراءات معينة في اصدار القرار الاداري إلا إذا الزمها القانون فتكون ملزمة في اخذ هذه الشكليات، فان تركتها يصاب قرارها بعيب الشكل والاجراءات، إذن فعيب الشكل والاجراءات هو عدم التزام الجهات الادارية بالشكليات والاجراءات التي استلزمها القانون لإصدار القرار الاداري ويكون قرار الادارة في هذه الحالة باطلاً جزاءه الالغاء^(١٠٠).

والغاية الاساسية في اشتراط القانون لشكليات أو اجراءات معينة هو لحمل الادارة على التأنى والتدبر قبل اصدار قراراتها منعاً للضرر الذي قد تلحقه بالموظف أو بغيره من الافراد نتيجة تسرعها في اصدار القرارات^(١٠١).

والاجراءات التي تؤثر في سلامة القرار الاداري وتجعله قرار باطل تسمى بالاجراءات الجوهرية، وهذه الاجراءات هي:

١- تشكيل لجان: قد يشترط القانون قبل اصدار القرار الاداري تشكيل لجان تقوم باعمال معينة ومن ثم يصدر قرار تبعاً لأعمال هذه اللجان ومثال هذه الحالة اللجان التحقيقية التي نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على تشكيلها قبل معاقبة الموظف^(١٠٢).

٢- تسبب القرار: الاصل أن الادارة غير ملزمة في تسبب قراراتها إلا إذا وجد نص قانوني يلزمها في التسبب فان اهملته يوصم قرارها في البطلان، والتسبب هو ذكر الاسباب القانونية والواقعية الدافعة لإصدار القرار الاداري^(١٠٣).

٣- الاجراءات التمهيدية والمدد الجوهرية: إذا فرض القانون على الادارة اتخاذ

اجراءات تمهيدية تسبق اصدار القرار الاداري فيجب على الادارة الالتزام بها فان خالفتها يوصم قرارها بعيب الشكل ومثال هذه الحالة اعلان المزايدة أو المناقصة قبل استكمال اجراءاتها وصدور قرار بالإحالة على افضل العطاءات المتقدمة، وبالإضافة إلى ما تقدم فان القانون قد يحدد مدد جوهريه معينة يجب على الادارة الالتزام بها وإلا يكون قرارها معيب في شكله. (١٠٤)

٤. شكل القرار الاداري في ذاته: الاصل أن الادارة غير ملزمة في اتباع شكل معين في اصدار القرار الاداري فيماكانها اصدار القرار شفاهاً أو كتابتاً وبأي شكل اخر إلا إذا الزمها القانون باتباع شكل معين فتكون الادارة في هذه الحالة ملزمة فيما اشترطه القانون فان خالفته يكون قرارها معيب في شكله. (١٠٥)

٥. إخذ الرأي مسبقاً: قد يلزم القانون الادارة استشارة فرد أو هيئة قبل اصدار القرار فتكون الادارة ملزمة في الاستشارة ومثال هذه الحالة استشارة المهندسين والخبراء قبل اصدار قرار بإنشاء مشروع معين (١٠٦).

وبالإضافة إلى وجود الاجراءات الجوهريه توجد اجراءات اخرى لا تؤثر في سلامة القرار الاداري في حالة اهمالها من قبل الادارة ولا يوصم قرارها بالبطلان وهذه الاجراءات تسمى بالإجراءات الثانوية وهي:

١- الاجراءات المقررة لصالح الادارة: الاصل أن الاجراءات مقررة لحماية المصلحة العامة إلا انه توجد بعض الاجراءات مقررة لصالح الادارة فقط فهذه الاجراءات في حالة تركها لا تعيب القرار في شكله ولا تكون سبب في الغاءه (١٠٧).

٢. الاجراءات التي لا تؤثر في سلامة موضوع القرار الاداري: أن الاجراءات التي لا تؤثر في سلامة القرار الاداري من الجانب الموضوعي ولا تنتقص من ضمانات الافراد والموظف في مواجهة الادارة تكون اجراءات ثانوية بإمكان الادارة مخالفتها من غير أن يوصم قرارها بعيب الشكل والاجراءات (١٠٨).

٣- استحالة اتمام الشكليات: فإذا ثبت عدم امكانية اتمام الاجراءات لاستحالة مادية ولفترة زمنية طويلة يكون قرار الادارة غير معيب في شكله ومثال هذه الحالة عدم

امكانية سماع الادارة لدفاع الموظف بسبب مغادرته مكان اقامته دون ترك عنوان له مع استحالة معرفة عنوانه الجديد.^(١٠٩)

٤- اتمام الشكليات بعد اهمالها: الاصل هو عدم جواز تصحيح القرار الاداري بعد اصداره إذا كان معيب في شكله ويكون القرار جزاءه الالغاء واستثناءً على هذا الاصل جواز تصحيح القرار المعيب في شكله باثر رجعي إذا كان هذا التصحيح لا يؤثر باي شكل من الاشكال على مضمون القرار ومثال هذه الحالة عدم توقيع احد اعضاء هيئة معينة على محضر جلسات انعقاده هذه الهيئة لا يؤثر في صحة القرار إذا تم وضع التوقيع بعد اصدار القرار بإجراء لاحق^(١١٠).

ثالثاً: عيب مخالفة القانون:

عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يصيب عنصر المحل والسبب في القرار الاداري، وعنصر المحل هو التغيير الذي يحدثه القرار في الوضع القانوني القائم بعد صدوره بأثناء مركز قانوني جديد أو يلغي مركز قانوني قائم أو يعدله ومثال هذه الحالة قرار تعيين موظف فأن محله هو ادخال الشخص في المركز التنظيمي للوظيفة التي يشغلها.^(١١١)

وعنصر السبب هو الحالة القانونية والظروف أو الوقائع المادية التي تؤدي إلى اصدار القرار الاداري فالسبب في تعيين موظف هو ملئ الوظيفة الشاغلة، ويجب على الادارة تلتزم القانون في عنصر المحل والسبب عند اصدار القرار الاداري وإلا يصيب قرارها عيب مخالفة القانون، وينصرف تعبیر القانون هنا إلى القانون بمعناه العام الواسع الذي يشمل الدستور والتشريع العادي والعرف والقرارات الادارية التنظيمية.^(١١٢)

وسنبحث في هذا العيب وبفقرتين وعلى النحو الاتي:

١- عيب مخالفة القانون المرتبط بعنصر المحل:

محل القرار هو موضوع أو فحوى القرار ويتحقق العيب في المحل من خلال المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، وتتحقق هذه المخالفة بوجود قاعدة قانونية صريحة وتصدر الادارة قرارها الايجابي أو السلبي خلافاً لها كأن يلزم القانون الادارة تعيين الطالب الاول على الكلية أو الجامعة وتتعمد الادارة تعيين غيره من الطلبة، ويمكن اثبات هذه المخالفة

بأثبات وجود القاعدة القانونية التي صدر قرار الادارة خلافاً لها^(١١٣).

ويتحقق العيب في محل القرار أيضاً بصورة الخطأ في تفسير القاعدة القانونية القائمة تفسيراً مغايراً لما قصده المشرع، أي تفسيرها بشكل لا يتفق مع حكمة النص القانوني ومبتغى المشرع في صياغة النص، ويتحقق هذا الامر بصورتين الاولى: أن تكون القاعدة القانونية يشوبها بعض الغموض الذي يجعل الادارة تفسرها بطريقة غير صحيحة ويكون الخطأ في هذه الحالة غير متعمد^(١١٤)، وأما الصورة الثانية: تكون فيها القاعدة القانونية واضحة وصريحة ولا مجال متروك فيها للتفسير الخاطئ أو التأويل غير المبرر ولكن على الرغم من كل هذا الوضوح تعمد الادارة إلى تفسيرها بصورة خاطئة فيكون الخطأ في هذه الحالة مقصود ومتعمد^(١١٥).

والجدير بالذكر هو أن حالة المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية تكون سهلة في ميدان الرقابة القضائية فبمجرد معرفة القاعدة القانونية النافذة وقت اتخاذ القرار ومن ثم النظر فيما إذا كان القرار قد احترم هذه القاعدة أو صدر خلافاً لها، ولكن حالة الخطأ في تفسير القاعدة لا يمكن التحقق منه بهذه السهولة لكون الادارة لا تنكر وجود القاعدة القانونية وإنما تعطي لها معنى مغايراً لمعناها الحقيقي^(١١٦).

٢. عيب مخالفة القانون المرتبط بعنصر السبب:

عنصر السبب هو الاسباب القانونية أو الواقية التي تحمل الادارة على اصدار قرارها فإذا تخلفت هذه الاسباب أو اختلت يكون قرار الادارة معيب بعيب مخالفة القانون جزاءه الالغاء، ويظهر عيب مخالفة القانون المرتبط بعنصر السبب بشكل واضح في جانب الوقائع المادية التي استندت عليها الادارة في اصدار قرارها^(١١٧)، ويتحقق هذا العيب بأكثر من صورة هي:

أ- انعدام وجود الواقعة: يفقد القرار الاداري اساسه القانوني إذا استندت الادارة إلى وقائع غير موجودة اصلاً، ومثال هذه الحالة اصدار الادارة قرار بمعاينة الموظف بالرغم من عدم ارتكابه مخالفة تأديبية^(١١٨).

ب - وجود واقعة لا ترتقي إلى مستوى اتخاذ القرار: وتتحقق هذه الحالة عندما تصدر

الادارة قرارها بناء على واقعة موجودة وصحيحة إلا أن هذه الواقعة لا تبرر اصدار القرار ومثال هذه الحالة اصدار الادارة قرار بمعاقبة الموظف الذي ارتكب فعلاً لا يصل إلى مستوى المخالفة الانضباطية^(١١٩).

ج- عدم تناسب القرار مع الواقعة: وتتحقق هذه الحالة عندما تصدر الادارة قرار بناءً على واقعة موجودة فعلاً إلا أن القرار لا يتناسب مع هذه الواقعة ومثال هذه الحالة معاقبة الادارة للموظف بعقوبة تنزيل الدرجة في حين أن العقوبة المناسبة للفعل المرتكب هي عقوبة الانذار أو التوبيخ^(١٢٠).

رابعاً: عيب الانحراف في استعمال السلطة:

لكل عمل غاية أو هدف يبتغي القائم به تحقيقه وكذلك الامر بالنسبة للإدارة عند اصدار قرارها فأنها تسعى إلى تحقيق غاية معينة وهذا ما يسمى بعيب عنصر الغاية في القرار الاداري، وغاية القرار الاداري الاساسية هي تحقيق الصالح العام فقد الزم القانون الادارة في جميع قراراتها أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة فان جانبت هذا الهدف يكون قرارها معيب بعيب الغاية، وتتحقق هذه الحالة عندما تهدف الادارة تحقيق مصلحة شخصية لا تكون لها صلة بالمصلحة العامة ومثال هذه الحالة فرض الادارة عقوبة على الموظف بسبب مطالبته بحقوقه الوظيفية أو بسبب محاصمة الادارة أمام القضاء^(١٢١).

ويتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة أيضاً عندما تجانب الادارة تحقيق الاهداف التي حددها القانون لها وأن استهدفت تحقيق الصالح العام وهذا ما يسمى بـ(مخالفة قاعدة تخصيص الاهداف) إذ أن المشرع يخصص اهداف معينة للإدارة فان لم تلتزم بها يكون قرارها معيب بعيب الغاية ومثال هذه الحالة اصدار أمر بنقل الموظف بهدف معاقبته وهو ما يطلق عليه بـ(العقوبة المقننة أو المبطنة) إذ أن الهدف الاساسي من النقل هو الحاق الضرر بالموظف^(١٢٢).

ويظهر الانحراف في استعمال السلطة أيضاً عندما تستعمل الادارة اجراءات معينة لتحقيق اهداف معينة اخرى غير التي رسمها القانون لها وهو ما يطلق عليه بـ(الانحراف في استعمال الاجراءات)^(١٢٣).

ويختلف الانحراف في استعمال السلطة عن عيوب القرار الاداري الاخرى في أن تلك العيوب تكون مرتبطة بمسائل مادية أو موضوعية يمكن التحقق منها بسهولة، أما عيب

الانحراف في استعمال السلطة فانه يرتبط بنية مصدر القرار التي يكون من الصعوبة بمكان التحقق منها غير أن اثباته لا يكون مستحيلاً وانما يمكن التوصل إلى ذلك من خلال نص القرار، أو الظروف التي صدر بها القرار أو المراسلات والمطالعات قبل أو بعد اصدار القرار المطعون فيه^(١٢٤).

وللمحكمة التي يقدم لها الطعن الوظيفي عند النظر به أن تقرر رد الطعن الوظيفي وذلك في حالة عدم توفر الشروط الشكلية أو الاسباب الموضوعية التي تؤدي إلى الغاء القرار المطعون فيه، أو تقرر قبول الطعن والغاء القرار المطعون فيه إذا كان معيب بعيب يؤدي إلى بطلانه، أو تقرر قبول الطعن والحكم بتعديل القرار المطعون فيه إذا اقتضى هذا التعديل لإزالة مخالفة القانون^(١٢٥).

الفرع الثاني: فاعلية الطعن الوظيفي القضائي

بعد أن حددنا الجهة المختصة بنظر الطعن الذي يقدمه الموظف بقرار الادارة الصادر بحقه وبيننا شروط هذا الطعن واسبابه، لا بد لنا من معرفة جدوى الطعن الوظيفي القضائي، أي مدى فاعلية هذا الطعن في حماية الموظف من تعسف الادارة بعده أحد الضمانات الاساسية التي يتجه إليها الموظف لمواجهة ظلم الادارة له؟

وفي صدد الاجابة على هذا التساؤل نشير إلى أن وجود جهة قضائية مختصة بالنظر بالطعون التي يقيمها الموظف على قرارات الادارة الصادرة بحقه يشكل بحد ذاته ضماناً فاعلة للموظف، إذ يحق للموظف محاصمة الادارة أمام القضاء طالباً الغاء قرارها أو تعديله لرفع الظلم والحيف عنه ولكون هذا القرار فيه مخالفة للقانون.

وتظهر فاعلية الضمانات القضائية أيضاً في جانب أن الادارة تشعر بوجود جهة أخرى مستقلة عنها تراقب قراراتها وتلغي هذه القرارات إذا وجدت فيها مخالفة للقانون أو عدم تناسبها مع الواقعة التي اصدرت القرار من أجلها، وهذا الامر يجعلها تلتزم جادة القانون في القرارات التي تصدرها وتتجنب التعسف في استخدام السلطة فيها، غير أن هذا القول لا يمكن الاخذ به على اطلاقه إذ تضعف فاعلية الضمانات القضائية للموظف في دوائر الدولة بعض الشيء لسببين هما:

السبب الاول: قصور ولاية القضاء الوظيفي الاداري عن شمول جميع المنازعات الوظيفية التي تقع بين الموظف والادارة، إذ تقتصر ولاية محكمة قضاء الموظفين على النظر في دعوى الالغاء التي يقيمها الموظف على الادارة والتي يستند إلى الاسباب التي تم ذكرها اعلاه ويطلب فيها الغاء القرار الاداري الصادر بحقه وفقاً لما يقدمه من حجج واسباب فيما يطلبه، وليس لهذه المحكمة حق النظر في التعويض الذي يطلبه الموظف جبراً للضرر الذي لحقه من قرارات الادارة غير المشروعة، لكون دعوى التعويض لم يرد النص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ، وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٤٠ النافذ، وأيضاً لم يرد ذكرها في قانون مجلس الدولة (مجلس شورى الدولة سابقاً) في قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ عندما حدد هذا القانون اختصاصات محكمة قضاء الموظفين فلم يرد ضمنها النظر في دعوى التعويض من قرارات الادارة المتعلقة بالموظف^(١٢٦)، بخلاف الامر في اختصاصات محكمة القضاء الاداري إذ ورد النص على حق الشخص المتضرر من قرار الادارة المطالبة بالتعويض بصورة تبعية مع طلبه بإلغاء القرار الاداري الصادر بحقه^(١٢٧).

ويمكن معالجة هذه المشكلة بتعديل المادة (٧/تاسعاً) من قانون المجلس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المتعلقة باختصاصات محاكم قضاء الموظفين وازضافة اختصاص اساسي لها وهو حق النظر في دعوى التعويض التي يقيمها الموظف المتضرر من قرار الادارة غير المشروع، وبهذا التعديل يكون لمحاكم قضاء الموظفين الولاية الكاملة على جميع المنازعات التي تحدث بين الموظف والادارة، وهذا الامر يكون له الدور الكبير في زيادة فاعلية الضمانات القضائية للموظفين في دوائر الدولة.

السبب الثاني: الصعوبات التي يفرضها الواقع العملي أمام القضاء الاداري الوظيفي (محكمة قضاء الموظفين) والتي تضعف من فاعلية الضمانات القضائية للموظف، وتتمثل هذه الصعوبات بكثرة الدعاوي المقامة أمام محكمة قضاء الموظفين الموجود مقرها حالياً في محافظة بغداد، وكثرة هذه الدعاوي بسبب التأخير في حسم وانجاز الطعون الوظيفية المقامة أمام هذه المحكمة مما قد يؤدي هذا الامر إلى تفويت الفرصة على الموظف في حماية حقه ودفع الضرر عنه هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن التأخير في حسم الدعاوي يخل بمبدأ

اساسي من المبادئ القضائية المستقرة إلا وهو مبدأ عدم التأخير في اصدار الاحكام القضائية وإلا عد ذلك نكراناً للعدالة.

فضلاً عن ما تقدم فإن التأخير في اصدار الاحكام القضائية يفوت الغاية المرجوة منها، أي قد يضيع على الموظف السبب الاساسي الذي دفعه إلى اقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين، ومثال هذه الحالة أن تصدر الادارة قرار بعدم منح الموظف اجازة دراسية للحصول على شهادة عليا وبعد تظلم الموظف أمام الادارة مصدرة القرار ورفض التظلم وطعن الموظف أمام محكمة قضاء الموظفين وبسبب كثرة الدعاوي المقامة أمام هذه المحكمة الوحيدة قد يتأخر حسم هذا الطعن، وبالتالي فوات المدة المحددة للإتحاق الموظف بالدراسة، وبهذه الحالة فإن الغاية الاساسية من اقامة الدعوى تنتفي وبالتالي اهدار اهمية الضمانات القضائية للموظف في حفظ حقه ودفع الضرر عنه.

وبناءً على ما تقدم فإن تأخير حسم الدعاوى أمام محكمة قضاء الموظفين إنما هو اضعاف لفائدة الضمانات القضائية للموظف وباعتقادنا فإن معالجة هذا الامر يكون بأعمال نص المادة (٧/اولاً) وانشاء محاكم قضاء الموظفين في المنطقة الشمالية والتي يكون مركزها في مدينة الموصل، وفي منطقة الفرات الاوسط والتي يكون مركزها مدينة الحلة، وفي المنطقة الجنوبية والتي يكون مركزها في مدينة البصرة، فإن اعمال هذا النص وانشاء هذه المحاكم يكون له الدور الكبير في عدم التأخير في حسم دعاوى الموظفين مما ينعكس هذا الامر على قوة فاعلية الضمانات القضائية للموظفين، وهذا الامر بخلاف ما هو عليه الحال الان بوجود محكمة وحيدة تنظر في قضايا الموظفين ومقرها في مدينة بغداد مما يؤدي هذا الامر إلى توجه جميع الموظفين في العراق إلى هذه المحكمة وبالتالي كم هائل من الطعون الوظيفية المقدمة إلى هذه المحكمة.

ولا تقتصر معالجة هذا الموضوع على اعمال نص المادة (٧/اولاً) من قانون المجلس فحسب وإنما يمكن الاسهام في حل هذه المشكلة بتشكيل محاكم قضاء الموظفين في مراكز المحافظات إذا اقتضت الحاجة لذلك، ويكون تشكيل هذه المحاكم ببيان يتم اصداره من رئيس مجلس الدولة بناءً على اقتراح مقدم من هيئة الرئاسة^(١٢٨) في مجلس الدولة ويتم نشره في الجريدة الرسمية^(١٢٩).

الخاتمة:

بعد أن انتهينا بتوفيق الله من بحث موضوع (فاعلية الضمانات الوظيفية لحماية الموظف العام - دراسة في ضوء الدستور والقوانين العراقية النافذة) نأمل أن تكون هذه الدراسة قد حققت الغرض منها وذلك بإبراز أهمية هذا الموضوع، وتحديد المشكلة التي يحويها والعمل على معالجتها، وكما هو معلوم في نهاية كل دراسة يجب أن تتضمن النتائج التي تم التوصل إليها، والمقترحات التي اسفرت عنها، وهذا ما سنبينه تباعاً:

أولاً - النتائج:

١- في نطاق الضمانات الدستورية يشكل الاضراب الوظيفي بحد ذاته ضمانة فاعلة للموظف في مواجهة الادارة كوسيلة للتعبير عن رأيه ضد ما يتخذ بحقه من قرارات مجحفة، ولكن هذا القول في العراق يحتاج إلى تأمل فالإضراب الوظيفي غير منظم قانوناً أي لا يوجد تشريع ينظم اضراب الموظفين وكيفية ممارستهم لهذا الحق، ووجود هذا النقص التشريعي يهدر القيمة القانونية والواقعية لممارسة هذا الحق لسببين الاول: أن عدم وجود قانون ينظم الاضراب في العراق يصبح هذا الحق كلمة جوف دون فائدة إذ لا يستطيع الموظف الاتجاه إليه وممارسته بوصفه ضمانة دستورية له في مواجهة الادارة ضد ما تتخذه من قرارات وظيفية جائرة بحقه، إذ لا توجد نصوص ترسم له الطريق الصحيح في ممارسة الاضراب مما يضعف هذا الامر من فاعلية الاضراب الوظيفي باعتباره ضمانة دستورية للموظف. والسبب الثاني: من أجل أن لا يسيء الموظف استخدام الاضراب ويعطل سير المرافق العامة وتتوقف عن تقديم الخدمات لجمهور المواطنين، وبالتالي يتسبب الموظف بضرر بليغ الاذى يصيب الفرد والمجتمع، والسبب في كل هذا هو عدم وجود نصوص قانونية تنظم كيفية ممارسة الموظف للإضراب من دون افراط أو تفريط.

٢- لم تحدد النصوص الجزائية التي اوجدها المشرع لحماية الموظف صورة أو طريقة معينة لتهديد أو اهانة أو الاعتداء على الموظف وهذا الامر يحسب للمشرع إذ أن تحديد طريقة معينة سيجعل النصوص العقابية قاصرة على مواكبة التطورات التي ترافق تطبيقها، ولكن هذه الصياغة المرنة فاعلة بما يكفي لحماية الموظف وخاصة إذا

ما تصورنا وبفعل تقدم العلم والتكنولوجيا امكانية حدوث تهديد أو اهانة للموظف بأساليب حديثة ومنها تهديد الموظف عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي المستخدمة حديثاً والتي كانت غير معروفة وقت صياغة هذه النصوص، مما يبدُ وللوهلة الاولى أن هذه النصوص تشكل ضمانة فاعلة لحماية الموظف ولكن هذا القول يجب أن لا يؤخذ على اطلاقه لأن الجزء الذي وضعه المشرع في نص المادة (٢٢٩) والمادة (٢٣٠) من قانون العقوبات العراقي لم يكن بالفاعلية اللازمة لتوفير الحماية الكافية للموظف إذ اكتفى المشرع وكما رأينا - ووفقاً للسلطة التقديرية الممنوحة لقاضي الموضوع - بالإمكان الحكم بعقوبة الغرامة فقط وهذه العقوبة لا تشكل ضمانة فاعلة للموظف لبساطتها وخاصة إذا ما عرفنا أن مقدار غرامة الجرح وفقاً لقانون الغرامات لسنة ٢٠٠٨ هي لا تقل عن مئتي الف دينار وواحد ولا تزيد على مليون دينار، لذلك نرى بان الجزء غير فاعل ولا يحقق وظيفته في ردع الافراد من الاعتداء على الموظف وما يؤكد هذا القول تزايد حالات الاعتداء على الموظفين في دوائر الدولة.

٣- اضعف المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل من فاعلية الضمانات الوظيفية للموظف وذلك عندما اجاز لرئيس الدائرة أو الوزير حق استجواب الموظف بصورة مباشرة ومن ثم فرض العقوبة عليه، و سبب الاخفاق هو أن رئيس الدائرة أو الوزير انسان والانسان غالباً بطبيعته مجبل على حب النفس والتمسك في الرأي وهذا الامر قد ينسحب سلباً على محاسبة الموظف فقد يعاقب الوزير أو رئيس الدائرة الموظف لأسباب شخصية لا تمت للعمل الوظيفي بصلة، فضلاً عن أن رئيس الدائرة قد يستخدم الاستجواب كوسيلة للضغط على الموظف للتنازل عن حق مقرر له بموجب القانون وخاصة أن القانون لم يحدد شكلاً معيناً لاستجواب الموظف وهذا القول يعني امكانية الاستجواب الشفهي لانعدام النص على اسلوب التحرير كما فعل المشرع في اسلوب تشكيل اللجنة إذ اشترط أن تكون اجراءاتها بصورة تحريرية وكتابة محضر ووضع توصيات مسببة لمعاقبة أو عدم معاقبة الموظف هذا من جانب، ومن جانب اخر اخفق المشرع في عدم جعل توصيات اللجنة التحقيقية ملزمة لمن امر بتشكيلها وهذا الامر ينعكس

سلباً على ضمانات الموظف الوظيفية لأن هذه اللجنة هي الاقرب لواقع الحالة المعروضة امامها والاقدر على معالجتها ووضع التوصيات المناسبة لها بالإضافة إلى أن امتناع رئيس الدائرة أو الوزير عن مصادقة توصيات اللجنة يعني تحول اللجنة إلى حلقة زائدة لا فائدة ترجى منها.

٤- قصور ولاية القضاء الوظيفي الاداري عن شمول جميع المنازعات الوظيفية التي تقع بين الموظف والادارة، إذ تقتصر ولاية محكمة قضاء الموظفين على النظر في دعوى الالغاء التي يقيمها الموظف على الادارة ويطلب فيها الغاء القرار الاداري الصادر بحقه وفقاً لما يقدمه من حجج واسبانيد فيما يطلبه، وليس لهذه المحكمة حق النظر في التعويض الذي يطلبه الموظف جبراً للضرر الذي لحقه من قرارات الادارة غير المشروعة، لكون دعوى التعويض لم يرد النص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ، وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، وأيضاً لم يرد ذكرها في قانون مجلس الدولة (مجلس شورى الدولة سابقاً) قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ عندما حدد هذا القانون اختصاصات محكمة قضاء الموظفين فلم يرد ضمنها النظر في دعوى التعويض من قرارات الادارة المتعلقة بالموظف، بخلاف الامر في اختصاصات محكمة القضاء الاداري إذ ورد النص على حق الشخص المتضرر من قرار الادارة المطالبة بالتعويض بصورة تبعية مع طلبه بإلغاء القرار الاداري الصادر بحقه، وهذا القصور التشريعي يضعف من فاعلية الضمانات القضائية للموظف في دوائر الدولة.

٥- كثرة الصعوبات التي يفرضها الواقع العملي أمام القضاء الاداري الوظيفي (محكمة قضاء الموظفين) والتي تضعف من فاعلية الضمانات القضائية للموظف، وتتمثل هذه الصعوبات بكثرة الدعاوي المقامة أمام محكمة قضاء الموظفين الموجود مقرها حالياً في محافظة بغداد، وكثرة هذه الدعاوي بسبب التأخير في حسم وانجاز الطعون الوظيفية المقامة أمام هذه المحكمة مما قد يؤدي هذا الامر إلى تفويت الفرصة على الموظف في حماية حقه ودفع الضرر عنه هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن

التأخير في حسم الدعاوى يخل بمبدأ اساسي من المبادئ القضائية المستقرة إلا وهو مبدأ عدم التأخير في اصدار الاحكام القضائية وإلا عد ذلك نكران للعدالة.

ثانياً - التوصيات:

١- نوصي بضرورة تشريع قانون ينظم حق الموظف في التعبير عن رأيه بصورة الاضراب الوظيفي ويحدد هذا القانون شروط وضوابط ممارسة الاضراب، وأن تشريع هذا القانون بالإضافة إلى كونه يعد اعمال للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والاتفاقيات والمواثيق الدولية التي صادق عليها العراق والتي تنص على حق الموظف في الاضراب الوظيفي، فانه يعد ضمانة فاعلة للموظف ضد تعسف الادارة بحقه، ولضمان عدم ممارسة الاضراب بطريقة فوضوية تؤدي إلى تعطيل انتظام سير المرفق العام.

٢- لزيادة فاعلية ضمانات الموظف في قانون العقوبات العراقي وللحد من حالات الاعتداء على الموظفين في دوائر الدولة نوصي بضرورة تعديل الجزاء الوارد في المادة (٢٢٩) والمادة (٢٣٠) من قانون العقوبات وجعل العقوبة في هذه المواد تشمل الحبس والغرامة وعدم الاقتصار على احدهما كما هو معمول به الان، ليعاقب من أهان أو هدد أو اعتدى على الموظف أو المكلف بخدمة عامة بعقوبة الغرامة والحبس المحدد بالنص.

٣- نوصي بضرورة تعديل المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وذلك بجعل توصيات اللجنة التحقيقية ملزمة لمن أمر بتشكيلها (رئيس الدائرة أو الوزير) لكون هذه اللجنة هي الاقرب لواقع الحالة المعروضة امامها والاقدر على معالجتها ووضع التوصيات المناسبة لها، بالإضافة إلى أن امتناع رئيس الدائرة أو الوزير عن مصادقة توصيات اللجنة يعني تحولها لحلقة زائدة لا فائدة ترجى منها.

٤- لضمان فاعلية الضمانات الوظيفية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل نوصي بضرورة تعديل المادة (١٠/رابعاً) من هذا القانون وذلك بجعل الاستجواب الذي يجريه (رئيس الدائرة أو الوزير) للموظف يكون بصورة تحريرية ومسبب من أجل ضمان عدم اساءة استخدام هذه الوسيلة لغايات

أخرى لا تمت للعمل الوظيفي بصلة.

٤- نوصي بضرورة تعديل المادة (٧/تاسعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المتعلقة باختصاصات محاكم قضاء الموظفين وإضافة اختصاص أساسي لها وهو حق النظر في دعوى التعويض التي يقيمها الموظف المتضرر من قرار الإدارة غير المشروع، وبهذا التعديل يكون لمحاكم قضاء الموظفين الولاية الكاملة على جميع المنازعات التي تحدث بين الموظف والإدارة، وهذا الأمر يكون له الدور الكبير في زيادة فاعلية الضمانات القضائية للموظفين في دوائر الدولة.

٥- إن تأخير حسم الدعاوى أمام محكمة قضاء الموظفين إنما هو إضعاف لفائدة الضمانات القضائية للموظف ولعلاج هذا الأمر نوصي بضرورة أعمال نص المادة (٧/أولاً) من قانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ وإنشاء محاكم قضاء الموظفين في المنطقة الشمالية والتي يكون مركزها في مدينة الموصل، وفي منطقة الفرات الأوسط والتي يكون مركزها مدينة الحلة، وفي المنطقة الجنوبية والتي يكون مركزها في مدينة البصرة، فإن أعمال هذا النص وإنشاء هذه المحاكم يكون له الدور الكبير في عدم التأخير في حسم دعاوى الموظفين مما ينعكس هذا الأمر على قوة فاعلية الضمانات القضائية للموظفين، وهذا الأمر بخلاف ما هو عليه الحال الآن بوجود محكمة وحيدة تنظر في قضايا الموظفين ومقرها في مدينة بغداد مما يؤدي هذا الأمر إلى توجه جميع الموظفين في العراق لهذه المحكمة وبالتالي كم هائل من الطعون الوظيفية المقدمة إلى هذه المحكمة.

هوامش البحث

- (١)- ينظر: د. امل محمد حمزة عبد المعطي: حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، ط٢، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٤، ص١٥.
- (٢)- ينظر: د. محمد سعيد مجذوب: الحريات العامة وحقوق الانسان، مطبعة جروس بس، بيروت، لبنان، ١٩٨٦، ص٨. ولتعاريف اخرى للحرية ينظر: د. علي يوسف الشكري: حقوق الانسان بين النظرية والتطبيق، ايترك للطباعة والتوزيع، القاهرة، مصر، ط٢٠٠٩، ص٧؛ د. طعيمة الجرف: الحريات العامة بين المذهب الفردي والاشتراكي، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٦٠، ص٨٧. ود. عدنان عاجل عبيد: القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٣، ٢٠١٣، ص٢٨٥.
- (٣) - ينظر: فايز عبد الله العتيبي: الحق في ابداء الرأي والتعبير في الدستور الكويتي والمواثيق الدولية (دراسة تطبيقية)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط للدراسات، ٢٠١٢، ص٥٨.
- (٤) - ينظر بشأن التعليق على مواد هذا الاعلان د. نايجل ووربرتن: حرية التعبير عن الرأي مقدمة قصيرة جداً، ترجمة زينب عاطف سيد، مراجعة شيماء عبد الحكيم طه، ط١، كلمات هنداوي للطباعة والنشر، مصر، ٢٠٠٨، ص١٠؛ و د. محمد شريف بسيوني: الوثائق الدولية المعنية بحقوق الانسان، المجلد الاول، الوثائق العالمية، ط١، دار الشروق، مصر، ٢٠٠٣، ص٣٠.
- (٥) - ينظر بشأن التعليق على هذا العهد محمد نعيم علوه: موسوعة القانون الدولي العام - حقوق الانسان، ج٨، ط١، مكتبة زين الحقوقية ومركز الشرق الاوسط للطباعة والنشر، بيروت لبنان، ٢٠١٢، ص٣٣٦-٣٣٥.
- (٦)- ينظر: د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، دار الكتاب القانوني، بيروت، لبنان، ٢٠١٩، ص١٥٢.
- (٧) - ينظر د. محمد نوزاد احمد ياسين و د. محمد سليم محمد امين: النظام القانوني لاضراب الموظف العام في العراق دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية جامعة ديالى، العراق، بدون ذكر عدد وسنة النشر، ص١١٢.
- (٨) - د. محمد عبد السجاد: الاضراب عن العمل، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١٦، ص١٧-١٨.
- (٩) - ينظر قرار مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٧٩/٧/٢٥. اشار إليه استاذنا د. سعيد علي غافل: الاضراب الوظيفي دراسة مقارنة، ط١، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥، ص١٨.
- (١٠) - ينظر حكم محكمة امن الدولة العليا المصرية (طوارئ) ١٩٨٧/٤/١٦ في الدعوى المرقمة ٤١٩، المنشور على الرابط: <http://qadavainet/node/b/> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/١.
- (١١) - ينظر د. رشاء خليل: مدى دستورية اضراب الموظف العام في القانون الفرنسي والمصري: بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١٢، السنة ال٤، العراق، ص١٧٥-١٧٦.

- (١٢) - ينظر قاصد نادية واتيمو كهنة: حق الاضراب في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، ٢٠١٢، ص ١٥.
- (١٣) - ينظر د. أمل محمد حمزة عبد المعطي: حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، ط ٢، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٤، ص ١٧. ؛ ود. اسلام فؤاد معوض: الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات العامة دراسة تحليلية وتأصيلية على ضوء احكام القضاء الاداري والدستور، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٧، ص ٣٢٤-٣٢٥.
- (١٤) - قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ١٧٧٨، بتاريخ ١٥/٩/١٩٦٩ المعدل.
- (١٥) - ينظر د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ١٨٧ ؛ و د. سعيد علي غافل، مصدر سابق، ص ١٤٤ وما بعدها.
- (١٦) - اعتمد وفتح باب التوقيع والتصديق والانضمام إلى هذا العهد بقرار الجمعية العامة في الامم المتحدة رقم (٢٢٠٠) بتاريخ ١٦ كانون الاول ١٩٦٦ ودخل حيز النفاذ بتاريخ ٣ كانون الثاني سنة ١٩٧٦.
- (١٧) - ينظر: المادة (١) من قانون تصديق الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان رقم (١٩٣) لسنة ١٩٧٠ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٩٢٧ بتاريخ ١٠/٧/١٩٧٠.
- (١٨) - ينظر د. محمد سليم محمد امين و د. نازاد احمد ياسين، مصدر سابق، ص ١٣٣-١٣٤؛ و د. سعيد علي غافل، مصدر سابق، ص ١٥٩-١٦٠.
- (١٩) - ينظر حول هذا الموضوع مقال منشور في الوكالة الاخبارية العراقية الحرة عراق بتاريخ ١١/١٠/٢٠٢٠ بعنوان (تصعيد جديد خمس نقابات تعلن الاضراب في العراق) منشور على الانترنت على الرابط: <https://www.alhurra.Com> تاريخ الزيارة ١٠/٥/٢٠٢١.
- ومقال منشور في الوكالة الاخبارية العراقية (بغداد اليوم) بتاريخ ١١/١٠/٢٠٢٠ بعنوان (خمس نقابات صحية تعلن الاضراب في العراق) متاح على الانترنت على الرابط: <https://www.baghadtoday.news> تاريخ الزيارة ١٠/٥/٢٠٢١
- (٢٠) - عدل مبلغ الغرامة في هذه المادة وسائر الغرامات في هذا القانون بمقتضى قانون تعديل الغرامات الواردة بقانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٩ في ٥/٤/٢٠١٠، وبموجبه صار مبلغ الغرامة في المخالفات هو خمسين ألف دينار ولا تزيد على مئتي ألف دينار. وفي الجنب مئتي ألف دينار وواحد ولا تزيد على مليون دينار، وفي الجنايات مليون دينار وواحد ولا تزيد على عشرة ملايين دينار.
- (٢١) - ينظر: د. علي حسين الخلف و د. سلطان عبد القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، الدار العربية للقانون، مصر، بدون ذكر سنة طبع، ص ١٣٨.

- (٢٢) - ينظر بشأن ماديات الجرائم (عناصر الركن المادي للجريمة) د. أمل فايز الكردفاني: البسيط في شرح القانون الجنائي، ط١، دار المصورات، السودان، ٢٠١٨، ص١٠٩.
- (٢٣) - وعرفت الاهانة أيضاً بانها مصطلح لم يتحدد معناه بصورة مطلقة إذ هو ذو معنى نسبي يتغير من موظف لآخر تبعاً لنوع الوظيفة وما يحيط بالواقعة من ظروف وملابسات. ينظر د. عبد الرحمن هيكل: الضوابط الجنائية لحرية الرأي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٧، ص١٦٠.
- (٢٤) - ينظر: ابراهيم محمد الفيز: الاعتداء على الموظف العام دراسة تاصيلية تطبيقية مقارنة رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية، السعودية، ٢٠٠٦، ص٧٦.
- (٢٥) - ينظر د. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات القسم الخاص، ط٣، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٥، ص٢٣٨؛ و ابراهيم محمد الفيز، مصدر سابق، ص٦٧.
- (٢٦) - النتيجة الجرمية هي الاثر غير المشروع الذي يحدثه السلوك الاجرامي والنتيجة الجرمية لها مدلول مادي يتمثل بالتغير الذي يحدث بالعالم الخارجي، ومدلول قانوني وهو المساس بالحق الذي يحميه القانون. ينظر بشأن شرح مفهوم النتيجة الجرمية د. أمل فايز الكردفاني، مصدر سابق، ص١١٢.
- (٢٧) - ينظر بشأن موضوع العلاقة السببية بعهدتها احد عناصر الركن المادي للجريمة د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات القسم العام النظرية العامة للجريمة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٦٢، ص٣١٠ وما بعدها.
- (٢٨) - احمد فتحي سرور، مصدر سابق، ص٣٣٢.
- (٢٩) - ينظر د. جمال ابراهيم الحيدري: القسم الخاص من قانون العقوبات، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، ٢٠١٣، ص٢٥٥.
- (٣٠) - ينظر د. أحمد فتحي سرور، مصدر سابق، ص٣٣٥.
- (٣١) - الجرح هو المساس بأنسجة الجسم بصورة تؤدي إلى تمزيقها، وأما الضرب فهو كل مساس بأنسجة الجسم عن طريق الضغط عليها وبصورة لا تؤدي إلى تمزيقها. وللاستزادة من هذا الموضوع ينظر د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات القسم الخاص جرائم الاعتداء على الاشخاص، دار النهضة العربية، مصر، بدون ذكر سنة طبع، ص١٢٠ وما بعدها؛ و د. اسحاق ابراهيم منصور: شرح قانون العقوبات الجزائري (جنائي خاص)، ط٢، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٨، ص٦٨ وما بعدها.
- (٣٢) - المقصود بالعاهة المستديمة هو فقدان منفعة أحد اعضاء الجسم بصورة كلية أو جزئية سواء عن طريق فصل هذا العضو او تعطيل وظيفته أو مقاومته على أن يحدث هذا الامر بصفة مستديمة أي لا يأمل الشفاء منه. ينظر د. حسن صادق المرصفاوي: المرصفاوي في قانون العقوبات القسم الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ١٩٧٨، ص٢٢٤.
- (٣٣) - ينظر د. جمال ابراهيم الحيدري، مصدر سابق، ص٢٩٧.

(٣٤) - ينظر: ايناس جبار ازدياد: حالات الاعتداء على الاطباء في ظل تفشي الجائحة: مقال منشور على موقع مجلس القضاء الاعلى متاح على الرابط: <https://www.hjc.iq/view.67501> / تاريخ الزيارة

٢٠٢١/٥/١٣

(٣٥) - وبحالة من احدى حالات الاعتداء على الاطباء في العراق تعرض احد الاطباء في محافظة النجف الاشراف وهو مدير مستشفى الامل التعليمي في المحافظة إلى الاعتداء عليه من قبل ذوي المريض الذي فارق الحياة في هذه المستشفى بسبب وباء كورونا مما تسبب هذا الاعتداء إلى اصابته بجروح بليغة فضلاً عن الاثار المعنوية في هذا الاعتداء. ينظر: مقال منشور على الانترنت بعنوان (مع ارتفاع حالات كوفيد١٩ - اطباء العراق لمزيد من العنف) متاح على الرابط: <https://www.swissinfo.ch> / تاريخ

الزيارة ٢٠٢١/٥/١٣

(٣٦) - تتعرض الكوادر التعليمية بمختلف المستويات للاعتداء من قبل الطلاب واولياء الامور ونذكر على سبيل المثال الاعتداء الذي طال احد مدرء المراكز الامتحانية بطعنه في ظهره وذراعه من قبل احد الطلبة في محافظة النجف الاشراف عندما تم كشف الطالب وهو يحاول الغش بوسائل الغش الالكترونية الحديثة. ينظر مقال منشور على الانترنت بعنوان (من المسؤول عن تكرار الاعتداء على الكوادر التعليمية في العراق) متاح على الرابط: <http://www.ashairIraq.com/read/12294> تاريخ الزيارة

٢٠٢١/٥/١٣

(٣٧) - نص قانون الانضباط على هذه الواجبات بموجب المادة (٤) منه.

(٣٨) - ينظر المادة (٥) من هذا القانون.

(٣٩) - ينظر المادة (٧) من هذا القانون.

(٤٠) - ويقصد بتعبير الوزير هو كل وزير مختص في وزارته وينصرف هذا التعبير إلى رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة، وعبارة رئيس الدائرة تنصرف إلى وكيل الوزير ومن هو بدرجة من اصحاب الدرجات الخاصة ممن تكون لهم ادارة تشكيل معين، والمدير العام، واي موظف يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون. ينظر المادة (١) هذا القانون.

(٤١) - ينظر المادة (١٠/اولاً) من هذا القانون.

(٤٢) - التحقيق الاداري هو مجموعة من الاجراءات التي تسعى إلى تحديد المخالفة الانضباطية والشخص المسؤول عنها ويكون التحقيق بعد اكتشاف المخالفة الوظيفية. ينظر حسين منصور: دليل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ١٩٩١، مشروع تقرير الحكومة (تقديم ٢٠١٧GSP)، ص٥١. و متاح على الانترنت على الرابط: <http://iraqgsp.org/ar> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/٢٠.

(٤٣) - ينظر المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. وبشأن التعليق على هذه المادة ينظر: مهدي علي مهدي: الجزاءات الانضباطية على الموظف العام في التشريع العراقي، مطبعة قم، ايران، ٢٠١٨، ص١٧٧.

- (٤٤) - ينظر: القرار رقم ١٧/قضاء الموظفين/تميز/٢٠١٤ في ٢٠١٤/٢/١٧. اشار إليه د. حنان محمد القيسي: انقضاء العقوبة التأديبية، المركز العربي للنشر، مصر، ٢٠١٨، ص ١٥٧.
- (٤٥) - ينظر د. غازي فيصل مهدي: شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة بغداد، ص ٦٧؛ و د. مازن ليلو راضي: اصول القضاء الاداري، ط٤، دار المسلة، لبنان، ٢٠١٧، ص ١٦١.
- (٤٦) - ينظر بشأن التعليق على هذه المادة د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الاداري، دار الكتب القانونية، لبنان، ٢٠١٩، ص ٢٤٠.
- (٤٧) - ينظر قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٨/١١٦ في ٢٠٠٨/٨/١١ اشار اليه حسين منصور، مصدر سابق، ص ٤٦.
- (٤٨) - ينظر المادة (١١/اولاً/ثانياً/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. وبشأن التعليق على هذه المادة ينظر: مهدي علي مهدي، مصدر سابق، ١٨٠؛ و د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٥٦.
- (٤٩) - وهذه العقوبات هي التي تبدأ بعقوبة التوبيخ وتنتهي بعقوبة العزل. ينظر المادة (١٢/ثانياً) من قانون انضباط موظفي والقطاع العام لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٥٠) - ينظر د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، ط٢، مطبعة بغداد، العراق، ٢٠١٣، ص ١٦٥؛ و د. محمود مصطفى المكي: القانون الاداري، منشورات جامعة السودان المفتوحة، ط١، ٢٠٠٧، ص ٣١٦.
- (٥١) - ينظر د. يوسف حسين محمد البشير: مبادئ القانون الاداري، بدون ذكر سنة ومكان طبع، ص ١٣٥؛ و بن زاوي جويذة: دور دعوى الالغاء في حماية مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف - المسيلة، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٢٧.
- (٥٢) - ينظر د. برهان زريق: مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الاداري، ط١، المكتبة القانونية، دمشق، سوريا، ٢٠١١، ص ٢٣٦.
- (٥٣) - ينظر د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٦٠.
- (٥٤) - ينظر حسين منصور، مصدر سابق، ص ٦٩.
- (٥٥) - نصت المادة (١٠٠) من الدستور على "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار اداري من الطعن" ووفقاً لهذا النص اصبح للقضاء الاداري الولاية الكاملة في النظر بجميع القرارات الادارية.
- (٥٦) - واصبح المجلس المذكور جزء من ديوان التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣، وتم الغاء القانون المذكور بموجب قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ باستثناء المادة الخاصة بتشكيل المجلس وهي المادة السابعة، وبموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٧١٧ بتاريخ ٢١/١٢/١٩٨١) اصبح مجلس الانضباط حياة لها كيان مستقل، وبعد ذلك وبموجب قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩

لقانون مجلس شورى الدولة المذكور اصبح مجلس الانضباط جزءاً من مجلس شورى الدولة. ينظر حوراء حيدر ابراهيم و نبراس عبد الكاظم وني: التنظيم القانوني للقضاء الاداري العراقي ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة كلية القانون جامعة ذي قار، المجلد ١٢، العدد ٣، ٢٠١٧، ص ١٠٢ و. د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٣٦.

(٥٧) - ينظر المادة (٧/اولاً/أ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٣) بتاريخ ٢٩/٧/٢٠١٣.

(٥٨) - ينظر المادة (٧/اولاً/ب) من القانون المذكور.

(٥٩) - ينظر المادة (٧/اولاً/ج) من القانون المذكور.

(٦٠) - ينظر المادة (٧/اولاد) من القانون المذكور.

(٦١) - ينظر المادة (٧/تاسعاً/أ) من القانون المذكور، وبشأن التعليق على اختصاصات محاكم قضاء الموظفين في النظر في الامور المتعلقة بحقوق الموظفين. ينظر: د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القضاء الاداري، ج١، ط١، زين الحوقية، بيروت لبنان، ٢٠١٨، ص ٢٩٦.

(٦٢) - ينظر المادة (٧/تاسعاً/أ) من القانون المذكور وبشأن التعليق على هذه المادة ينظر ليث رافع خلف: فاعلية تنظيم القضاء الاداري العراقي في حماية حقوق الانسان، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٤، ملحق ١، عمان، الاردن، ٢٠١٧، ص ٧٤.

(٦٣) - ينظر: المادة (٢/اربعاً/أ) من القانون المذكور. وبشأن التعليق على هذه المادة ينظر: حوراء حيدر ابراهيم و نبراس عبد الكاظم وني، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٦٤) - ينظر: المادة (٢/اربعاً/ج/١) من القانون المذكور.

(٦٥) - ينظر: المادة (٢/اربعاً/ج/٢) من القانون المذكور.

(٦٦) - ينظر: المادة (٢/اربعاً/ج/٣) من القانون المذكور. وبشأن التعليق على هذا الموضوع ينظر ليث رافع خلف، مصدر سابق، ص ٧٤.

(٦٧) - دعوى الالغاء هي دعوى موضوعية تتجه إلى مخاصمة القرار الاداري ذاته وبموجبها يطلب رافع الدعوى من القضاء الغاء هذا القرار بحجة عدم مشروعيته. ينظر د. محمد طه حسين الحسيني، مصدر سابق، ص ٩.

(٦٨) - ينظر: د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٥٧.

(٦٩) - ينظر: د. عبد الله طلبة: القانون الاداري الرقابة القضائية على اعمال الادارة (القضاء الاداري)، ط١، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، سوريا، ١٩٧٦، ص ٢٤٨-٢٤٩.

(٧٠) - ينظر المادة (٧/اربعاً) من القانون المذكور.

(٧١) - ينظر: د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٥٧.

- (٧٢) - ينظر المادة (٣/٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٠ بتاريخ ١٩٦٠/٦/٢).
- (٧٣) - ينظر د. عبدالله طلبة، مصدر سابق، ص ٢٢١.
- (٧٤) - ينظر: د. سامي الوافي: الوسيط في دعوى الالغاء دراسة تشريعية فقهية قضائية، ط١، اصدار المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، ٢٠١٨، ص ٨٧.
- (٧٥) - ينظر د. محمد طه حسين الحسيني، مصدر سابق، ص ٨٠.
- (٧٦) - ينظر: د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٩٦.
- (٧٧) - ينظر: د. سامي جمال الدين: دعوى الغاء القرارات الادارية، مؤسسة حورس الدولية، مصر، ٢٠١٥، ص ٩٩.
- (٧٨) - ينظر: حكم الهيئة ذي العدد ٥١/انضباط/تميز/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٢/٢١. اشار إليه د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٧٣.
- (٧٩) - ينظر: د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٧٢.
- (٨٠) - ينظر د. محمد طه حسين الحسيني، مصدر سابق، ص ٣٥.
- (٨١) - ينظر: المادة (١٥/ ثالثاً) من القانون المذكور.
- (٨٢) -، ينظر: المادة (٥٩/ ثالثاً) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
- (٨٣) - ينظر: المادة (٧/تاسعاً/ج) من قانون مجلس الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.
- (٨٤) - ينظر: د. صالح بن علي بن سالم الصواعي: الرقابة الادارية والقضائية على القرارات الادارية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١٩، ص ٢٤٩.
- (٨٥) - ينظر د. عبدالله طلبة، مصدر سابق، ص ٢٢١.
- (٨٦) - ينظر: د. صالح بن علي بن سالم الصواعي، مصدر سابق، ص ٢٦٠ وما بعده.
- (٨٧) - ينظر: د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٠٥-٢٠٦.
- (٨٨) - ينظر المادة (٧/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة. وبشأن التعليق على هذا الموضوع ينظر: د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٦٣ وما بعدها.
- (٨٩) - ينظر: د. عبد الرحمن نورجان الايوني: القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله دراسة مقارنة، دار ومطابع الشعب، مصر، ١٩٦٥، ص ٢٠٥.
- (٩٠) - ينظر: د. وليد سعود القاضي: ترقية الموظف العام دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة، الاردن، ٢٠١٢، ص ٣٤٦.
- (٩١) - ينظر د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ١٨٧.
- (٩٢) - ينظر: د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٨٥.

- (٩٣) - ينظر: د. مازن ليلو راضي: القانون الاداري، ط٤، دار المسلة للطباعة والتوزيع، لبنان، ٢٠١٧، ص٦٠٥٩؛ ود. برهان زريق: التفويض في القانون الاداري، ط١، سوري، ٢٠١٧، ص٥ وما بعدها.
- (٩٤) - ينظر: د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص٣٢١.
- (٩٥) - ينظر: د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، مصدر سابق، ص٦٣.
- (٩٦) - ينظر: د. حمدي القبيلات: الوجيز في القضاء الاداري، ط١، دار وائل للنشر، الاردن، ٢٠١١، ص٢٦٠.
- (٩٧) - ينظر د. محمد طه حسين الحسيني، مصدر سابق، ص١١٤.
- (٩٨) - ينظر: د. صالح بن علي بن سالم الصواعي، مصدر سابق، ص٢٩٦-٢٩٥.
- (٩٩) - ينظر د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٢١١.
- (١٠٠) - ينظر: د. عبدالله طلبة، مصدر سابق، ص٢٧٣.
- (١٠١) - ينظر د. محمد طه حسين الحسيني، مصدر سابق، ص١٧٠.
- (١٠٢) - ينظر: د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٢٢٥.
- (١٠٣) - ينظر: د. انيس فوزي عبد المجيد: السبب في القرار الاداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، ط١، دار الاعصار العلمي، سوريا، ٢٠١٨، ص٣٤ وما بعدها.
- (١٠٤) - ينظر: د. حمدي القبيلات، مصدر سابق، ص٢٧٣.
- (١٠٥) - ينظر: د. عبد الله الوافي، مصدر سابق، ص١٠٨.
- (١٠٦) - ينظر: د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الاداري (قضاء الالغاء)، ط٧، دار الفكر العربي، مصر، بدون ذكر سنة نشر، ص٣٥٠.
- (١٠٧) - ينظر د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٢٣٠.
- (١٠٨) - ينظر د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٢٢٦-٢٢٧.
- (١٠٩) - ينظر: د. حمدي القبيلات، مصدر سابق، ص٢٧٨.
- (١١٠) - ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص٣٥٢.
- (١١١) - ينظر د. وليد سعود القاضي، مصدر سابق، ص٣٤٧-٣٤٨.
- (١١٢) - ينظر د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٢٤٤.
- (١١٣) - ينظر د. عبد الرحمان نورجان الايوني، مصدر سابق، ص٢٠٩.
- (١١٤) - ينظر د. مازن ليلو راضي، اصول التحقيق الاداري، مصدر سابق، ص٢٣٢-٢٣٣.
- (١١٥) - ينظر: د. صالح بن علي بن سالم الصواعي، مصدر سابق، ص٣٣٤-٣٣٥.
- (١١٦) - ينظر د. حمدي القبيلات، مصدر سابق، ص٣٨٥.
- (١١٧) - ينظر: د. انيس فوزي عبد المجيد، مصدر سابق، ص٢٤.
- (١١٨) - ينظر: د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٢٣٦.
- (١١٩) - ينظر: د. سليمان محمد الطاوي، مصدر سابق، ص٣٥٥.

- (١٢٠) - ينظر: د. عبد الله الوافي، مصدر سابق، ص ١١٣.
- (١٢١) - ينظر: د. وليد سعود القاضي، مصدر سابق، ص ٣٤٩.
- (١٢٢) - ينظر: د. عبد الله الوافي، مصدر سابق، ص ١١٤.
- (١٢٣) - ينظر: د. عبدالله طلبة، مصدر سابق، ص ٢٩٤.
- (١٢٤) - ينظر: د. صالح بن علي بن سالم الصواعي، مصدر سابق، ص ٣٤٥ وما بعدها.
- (١٢٥) - ينظر: د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٢٠٦؛ و ينظر: د. مازن لبلو راضي، اصول القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٨٤.
- (١٢٦) - ينظر المادة (٧/٧/٢) من قانون المجلس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.
- (١٢٧) - ينظر المادة (٧/٧/٨) من القانون اعلاه.
- (١٢٨) - تتعقد هيئة الرئاسة برئاسة رئيس مجلس الدولة وعضوية نائبيه ورؤساء الهيئات ورئيس المحكمة الادارية وتمارس العديد من الاختصاصات والتي من ضمنها اقتراح تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري أو قضاء الموظفين في مراكز المحافظات عند الاقتضاء. ينظر المادة (٢/٣/أ/ب) من قانون المجلس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدل.
- (١٢٩) - كان اصدار البيان بإنشاء محاكم قضاء الموظفين عند الاقتضاء في مراكز المحافظات من اختصاص وزير العدل بموجب المادة (٧/٧/٢) من قانون المجلس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، ولكن بموجب التعديل رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ الذي انشئ مجلس الدولة حلت تسمية رئيس مجلس الدولة بدلاً من تسمية (وزير العدل) بموجب المادة (٧) أينما وردت الاشارة في النصوص التشريعية المتعلقة بعمل المجلس، وبموجب المادة (٤) من هذا القانون اصبح لرئيس مجلس الدولة صلاحية الوزير المختص وعلى هذا الاساس تنقل جميع صلاحيات وزير العدل المتعلقة بعمل المجلس إلى رئيس مجلس الدولة.

قائمة المصادر

اولاً - الكتب القانونية العامة والمتخصصة:

- ١- د. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات القسم الخاص، ط ٣، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٥.
- ٢- د. اسحاق ابراهيم منصور: شرح قانون العقوبات الجزائري (جنائي خاص)، ط ٢، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٨.

- ٣- د. اسلام فؤاد معوض: الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات العامة دراسة تحليلية وتأصيلية على ضوء احكام القضاء الاداري والدستور، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٧.
- ٤- د. أمل فايز الكردفاني: البسيط في شرح القانون الجنائي، ط١، دار المصورات، السودان، ٢٠١٨.
- ٥- د. امل محمد حمزة عبد المعطي: حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة(دراسة مقارنة) ط٢، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٤.
- ٦- د. انيس فوزي عبد المجيد: السبب في القرار الاداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، ط١، دار الاعصار العلمي، سوريا، ٢٠١٨.
- ٧- د. برهان زريق: مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الاداري، ط١، المكتبة القانونية، دمشق، سوريا، ٢٠١١.
- ٨- د. جمال ابراهيم الحيدري: القسم الخاص من قانون العقوبات، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، ٢٠١٣.
- ٩- د. حسن صادق المرصفاوي: المرصفاوي في قانون العقوبات القسم الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ١٩٧٨.
- ١٠- د. حمدي القبيلات: الوجيز في القضاء الاداري، ط١، دار وائل للنشر، الاردن، ٢٠١١.
- حنان محمد القيسي: انقضاء العقوبة التأديبية، المركز العربي للنشر، مصر، ٢٠١٨.
- ١١- د. سامي الوافي: الوسيط في دعوى الالغاء دراسة تشريعية فقهية قضائية، ط١، اصدار المركز الديمقراطي العربي، المانيا، ٢٠١٨.
- ١٢- د. سامي جمال الدين: دعوى الغاء القرارات الادارية، مؤسسة حورس الدولية، مصر، ٢٠١٥.
- ١٣- د. سعيد علي غافل: الاضراب الوظيفي دراسة مقارنة، ط١، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥.
- ١٤- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الاداري قضاء الالغاء، ط٧، دار الفكر العربي، مصر، بدون ذكر سنة النشر.
- ١٥- د. صالح بن علي بن سالم الصواعي: الرقابة الادارية والقضائية على القرارات الادارية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١٩.
- ١٦- د. طعيمة الجرف: الحريات العامة بين المذهب الفردي والاشتراكي، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٦٠، ص٨٧.

فاعلية الضمانات الوظيفية لحماية الموظف العام في العراق (٤٦٥)

- ١٧- د. عبد الرحمان نورجان الايوني: القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله دراسة مقارنة، دار ومطابع الشعب، مصر، ١٩٦٥.
- ١٨- د. عبد الرحمن هيكل: الضوابط الجنائية لحرية الرأي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٧.
- ١٩- د. عبد الله طلبة: القانون الاداري الرقابة القضائية على اعمال الادارة (القضاء الاداري)، ط١، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، سوريا، ١٩٧٦.
- ٢٠- د. عدنان عاجل عبيد: القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٣، ٢٠١٣.
- ٢١- د. علي حسين الخلف ود. سلطان عبد القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، الدار العربية للقانون، مصر، بدون ذكر سنة طبع.
- ٢٢- د. علي يوسف الشكري: حقوق الانسان بين النظرية والتطبيق، ايترك للطباعة والتوزيع، القاهرة، مصر، ط١، ٢٠٠٩.
- ٢٣- د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، ط٢، مطبعة بغداد، العراق، ٢٠١٣.
- ٢٤- د. غازي فيصل مهدي: شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة بغداد.
- ٢٥- د. مازن ليلو راضي: اصول القضاء الاداري، ط٤، دار المسلة، لبنان، ٢٠١٧.
- ٢٦- د. مازن ليلو راضي: القانون الاداري، ط٤، دار المسلة للطباعة والتوزيع، لبنان، ٢٠١٧.
- ٢٧- د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الاداري، دار الكتب القانونية، لبنان، ٢٠١٩.
- ٢٨- د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، دار الكتاب القانوني، بيروت، لبنان، ٢٠١٩.
- ٢٩- د. محمد سعيد مجذوب: الحريات العامة وحقوق الانسان، مطبعة جروس بس، بيروت، لبنان، ١٩٨٦.
- ٣٠- د. محمد شريف بسيوني: الوثائق الدولية المعنية بحقوق الانسان، المجلد الاول، الوثائق العالمية، ط١، دار الشروق، مصر، ٢٠٠٣.
- ٣١- د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القضاء الاداري، ج١، ط١، زين الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠١٨.

- ٣٢- د. محمد عبد السجاد: الاضراب عن العمل، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١٦.
- ٣٣- د. محمد نعيم علوه: موسوعة القانون الدولي العام - حقوق الانسان، ج٨، ط١، مكتبة زين الحقوقية ومركز الشرق الاوسط للطباعة والنشر، بيروت لبنان، ٢٠١٢.
- ٣٤- د. محمود مصطفى المكي: القانون الاداري، منشورات جامعة السودان المفتوحة، ط١، ٢٠٠٧.
- ٣٥- د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات القسم الخاص جرائم الاعتداء على الاشخاص، دار النهضة العربية، مصر، بدون ذكر سنة طبع.
- ٣٦- د. محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات القسم العام النظرية العامة للجريمة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٦٢.
- ٣٧- مهدي علي مهدي: الجزاءات الانضباطية على الموظف العام في التشريع العراقي، مطبعة قم، ايران، ٢٠١٨.
- ٣٨- د. نايجل وربرتن: حرية التعبير عن الرأي مقدمة قصيرة جداً، ترجمة زينب عاطف سيد، مراجعة شيماء عبد الحكيم طه، ط١، كلمات هنداوي للطباعة والنشر، مصر، ٢٠٠٨.
- ٣٩- د. وليد سعود القاضي: ترقية الموظف العام دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة، الاردن، ٢٠١٢.
- ٤٠- د. يوسف حسين محمد البشير: مبادئ القانون الاداري، بدون ذكر سنة ومكان طبع.

ثانياً - الرسائل الجامعية:

- ١- ابراهيم محمد الفيز: الاعتداء على الموظف العام دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية، السعودية، ٢٠٠٦.
- ٢- بن زاوي جويده: دور دعوى الالغاء في حماية مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف - المسيلة، الجزائر، ٢٠١٦.
- ٣- فايز عبد الله العتيبي: الحق في ابداء الرأي والتعبير في الدستور الكويتي والمواثيق الدولية (دراسة تطبيقية)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط للدراسات، ٢٠١٢.
- ٤- قاصد نادية واتيمو كهنة: حق الاضراب في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، ٢٠١٢.

ثالثاً - البحوث والدراسات:

- ١- حوراء حيدر ابراهيم و نبراس عبد الكاظم وني: التنظيم القانوني للقضاء الاداري العراقي ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة كلية القانون جامعة ذي قار، المجلد ١٢، العدد ٣، ٢٠١٧.
- ٢- د. رشاء خليل: مدى دستورية اضراب الوظائف العام في القانون الفرنسي والمصري: بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١٢، السنة ٤، العراق، ٢٠١٧.
- ٣- ليث رافع خلف: فاعلية تنظيم القضاء الاداري العراقي في حماية حقوق الانسان، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٤، ملحق ١، عمان، الاردن، ٢٠١٧.
- ٤- د. محمد نوزاد احمد ياسين و د. محمد سليم محمد امين: النظام القانوني لاضراب الموظف العام في العراق دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية جامعة ديالى، العراق، بدون ذكر عدد وسنة النشر.

رابعاً - الدساتير والقوانين:

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ٣- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ٤- قانون تصديق الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان رقم (١٩٣) لسنة ١٩٧٠.
- ٥- قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.
- ٦- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٧- قانون تعديل قانون العقوبات العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨.
- ٨- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.
- ٩- قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.

خامساً - المواقع الالكترونية:

- 1- <http://qadayainet/node/b/>.
- 2- <https://www.alhurra>
- 3- <https://www.baghdadtoday.news>
- 4- <https://www.hjc.iq/view.67501/>
- 5- <https://www.swissinfo.ch/>
- 6- <http://www.ashairiraq.com/read/12294>
- 7- <http://iraqgsp.org/ar/>