

مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية
مجلة علمية دورية محكمة
السنة/6 العدد/21
أذار 2014 - جمادي الأولى 1435
ISSN: 2073 1140

العقوبات الاقتصادية وأثرها على حقوق الموظف المالية

م.م كنعان محمد محمود
مدرس القانون الإداري المساعد
جامعة كركوك
كلية القانون والعلوم السياسية

واقبوا الوزن بالنفس والأتخسروا الميزان



College of law - University of Tikrit



العقوبات الاقصائية واثرها على حقوق الموظف المالية

م.م كنعان محمد محمود

مدرس القانون الاداري المساعد

جامعة كركوك - كلية القانون والعلوم السياسية

الملخص

الحمد لله ، الواقف على الضمانر المطلع على السرائر ، والصلاة والسلام
على سيدنا محمد خير البشر ، أما بعد

فان هذه الدراسة تهدف إلى بحث موضوع العقوبات الاقصائية وأثرها على
حقوق الموظف المالية في العراق دراسة مقارنة ، لأهميتها المرتبطة بكون أن
العقوبات الاقصائية من اخطر العقوبات التأديبية التي تفرضها الإدارة على الموظف
العام ، فنظام وإدارة هذه العقوبات يعيش مع الموظف والإدارة على حد سواء ، وله
ارتباط وثيق بعاداتهم وتعليمهم وثقافتهم العامة والمهنية واقتصادهم وحياتهم
الاجتماعية والوظيفية إذ يجب على الإدارة أن تتعامل مع هذه العقوبات بما يتناسب
مع الهدف منها مما يؤدي إلى حل الكثير من المشاكل التي تمر بها بلادنا فيما
يخص العلاقة بين الموظف والإدارة ، كما يجب على الإدارة أن تتعامل مع هذه
العقوبات بحذر ومهنية عالية لما لها من آثار كبيرة على حقوق الموظف خصوصا
المالية منها، كما يجب على الموظف أن يعي خطورة هذه العقوبات على وظيفته

ومستقبله الوظيفي والاجتماعي ، لذا دفعتنا هذه الأسباب وأسباب كثيرة أخرى إلى اختيار هذا الموضوع والذي تناولنا فيه اثر العقوبات الاقصائية على الحقوق التقاعدية واثر هذه العقوبات على الحوافز النقدية والحقوق الخاصة بالإجازات المتراكمة في المبحث الأول ومن ثم عرجنا إلى المبحث الثاني إذ بحثنا فيه اثر هذه العقوبات على الحقوق المالية خلال مدة سحب اليد والخاصة بالعلاوة والترفيغ ثم ختمنا بحثنا بأهم الاستنتاجات وأوردنا ما وفقنا الله إليه من توصيات عسى أن تبصر النور يوما ما .

المقدمة

الحمد لله الواحد القهار ، العزيز الغفار ، مكور الليل على النهار ، تذكرة لأولي القلوب والأبصار وتبصرة لذوي الألباب والإعتبار والصلاة والسلام على معلم الإنسانية الأول سيدنا ونبينا ومرشدنا إلى الطريق المستقيم محمد (صلى الله عليه وسلم) المبعوث رحمة للعالمين ، وعلى آله الطيبين الطاهرين وأصحابه الغر الميامين وبعد

أولاً : مدخل تعريفي بموضوع البحث

يبدأ الموظف العام في خدمة الدولة بعد تعيينه في الوظيفة العامة ، ويفترض انه يقوم بإداء مهام وظيفته على أتم وجه ودون أي تقصير خلال مدة بقائه في الخدمة ، إذ تملك الإدارة التي يعد مفهومها قديم قدم الجنس البشري كما تعد عصب الحياة منذ قديم الزمان حق إدارة شؤون هؤلاء الموظفين ومعاقبة المسيء منهم وفقاً لنصوص قانونية نافذة بسبب ارتكابه فعلاً يسوغ للسلطات فرض العقوبة عليه .

ولا شك أن النظام الانضباطي يعد ركناً من أركان العلاقة الوظيفية في أي تنظيم وظيفي ولا يتصور وجود علاقة وظيفية من دون أن يكون للنظام الانضباطي حيز كبير في النصوص القانونية فيها ولا يرجع ذلك إلى رغبة الإدارة في تأديب موظفيها وإنما يرجع ذلك إلى الرغبة في تحقيق الأهداف التي من أجلها تقرر إنشاء هذا الكيان الوظيفي فضلاً عن ضمان سير المرفق العام بإطراد وانتظام ، إلا أن للعقوبات الانضباطية آثار معنوية ومادية كبيرة في حياة الموظف قد تمتد إلى من يعيّلهم تدعو إلى إعادة النظر في بعض الآثار التي تترتب على بعض هذه العقوبات

كالعقوبات الإقصائية خصوصاً المالية منها وذلك لما للمادة من أثر كبير على سير حياة الموظف وأفراد أسرته بانتظام واستمرار إذ لا بد لنا أن نقر ونحن على أعتاب مرحلة جديدة من عمر الدولة العراقية الزاخرة بالكثير من الأحداث السياسية والاجتماعية والإقتصادية وما آلت إليه الأمور أن المادة أصبحت من الغايات العظمى فيها ، لذلك فإن نجاح العلاقة الوظيفية وتحقيق غاياتها هو رهن بوعي الموظف ورجل الإدارة بالأمانة الملقاة على عاتقهم ومدى إتعاضهم من التجارب السابقة لإدارة الدولة التي يجب أن تبقى ماثلة للأذهان لكي لا يصطدموا بمفاجئات لم تكن بالحسبان .

ثانياً : نطاق البحث

يتطرق البحث إلى موضوع أثر العقوبات الإقصائية (الفصل والعزل) التي تفرضها الإدارة على حقوق الموظف العام المالية ، ولا يدخل في نطاق البحث العقوبات التأديبية الأخرى التي تفرضها السلطة على الموظف والآثار التبعية المترتبة عليها إذ ان العقوبات الإقصائية في العراق هما عقوبتي الفصل والعزل لذا سيقصر على نطاق بحثنا على على تناول هاتين العقوبتين مباشرة ودون غيرهما .

ثالثاً : أهمية الموضوع وسبب اختياره

تأتي أهمية البحث من خلال الموضوع الذي يتناوله إذ تعد العقوبات الإقصائية من أخطر العقوبات التي تهدد الموظف وأفراد أسرته لما تحويه من آثار مالية كبيرة ، وهناك عدة عوامل دفعتنا إلى بحث هذا الموضوع فالموظف هو أئمن وأغلى الموارد المتاحة للإدارة في كل مكان وزمان وعلى هذا الأساس فمن الخطأ أن

تهمل الإدارة الآثار المالية لتلك العقوبات والتي غالباً ما تتسبب بضائقة مالية وأزمة عاطفية ونفسية للموظف ومن يعيهم تجعلها تتعدى عنصر الشخصية في العقوبة كما إننا لحظنا استخفاف من قبل معظم رجال الإدارة بهذه العقوبات وقصور تشريعي واضح في التعامل مع هذه العقوبات فقواعد المسؤولية الإدارية لا تتناسب مع هذه العقوبات إذ لا بد من إحاطتها بضمانات أكثر فاعلية وواقعية ومحاولة تطبيقها من خلال إنشاء جهاز رقابي أكثر سعة وقابلية على بسط رقابته على العقوبات ومراقبة الكفاءة والفاعلية للقرارات المحملة بتلك العقوبات لصنع موظفين يحملون قيم ومشاعر واتجاهات وأحاسيس عالية وقادرة على رفع المستوى الفني والعلمي والإنتاجي لجميع مرافق ودوائر الدولة من خلال تعزيز ثقة الموظف بالإدارة والدولة.

رابعاً : منهجية البحث

اعتمدت الدراسة على المنهج المقارن بين القانون العراقي والقوانين المقارنة الأخرى كالمصري والفرنسي .

خامساً : خطة البحث

من خلال ما تقدم ولكي نحيط بالجوانب المتعلقة بالموضوع باعتباره من أدق الموضوعات وأخطرها شأننا يحسن بنا أن نعرض للتعريف بعقوبة الفصل والعزل في مبحث تمهيدي ثم نعرض إلى المبحث الأول لنبين فيه أثر العقوبات الإقصائية على الحقوق التقاعدية والحوافز النقدية والحقوق الخاصة بالإجازات المتراكمة ، ثم نتولى في المبحث الثاني أثرها على الحقوق المالية خلال مدة سحب اليد والخاصة بالعلو والترفيع ثم نختم البحث بخاتمة تضمنت أهم الاستنتاجات ذات الصلة بالموضوع .

مبحث تمهيدي

التعريف بعقوبيتي الفصل والعزل

يتطلب التعريف بعقوبيتي الفصل والعزل التطرق الى تحديد تعريف الفصل والعزل لغة ومن ثم بيان معناها اصطلاحا في مطلبين نخصص الاول لتعريف الفصل والعزل لغة والثاني بيان تعريفها اصطلاحا وكما ياتي :-

المطلب الأول :تعريف الفصل

المطلب الثاني :تعريف العزل

المطلب الأول :تعريف الفصل

لكي نحيط بمفهوم الفصل لابد لنا أن نبين معنى الفصل لغة واصطلاحا

وكما يأتي :

الفرع الأول : معنى الفصل لغة

الفرع الثاني : معنى الفصل اصطلاحا

الفرع الأول : معنى الفصل لغة

تدل كلمة الفصل على معاني مختلفة منها الفصل بمعنى الحاجز بين شيئين ، فصل بينهما ويفصل فصلا فانفصل ، وذكر الزجاج أن الفاصل صفة من صفات الله عز وجل يفصل القضاء بين الخلق وقوله تعالى (هذا يوم الفصل)¹ و (وما إدراك ما يوم الدين)² ، ويوم الفصل هو يوم القيامة .

1 - سورة المرسلات ، الآية رقم 38 .

2- سورة الانفطار، الآية رقم 17 .

والفصل الفطام قال الله تعالى في محكم كتابه الكريم (وحمله وفضاله ثلاثون شهرا)¹ ، وفصل من الناحية أي خرج منها ، وفي الحديث الشريف فصل في سبيل الله فمات أو قتل فهو شهيد أي خرج من منزله وبلده² .

الفرع الثاني : معنى الفصل اصطلاحاً

عرف قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 الملغي الفصل بأنه (تحية الموظف عن الوظيفة مدة تعين في قرار الفصل على أن لا تقل عن سنتين ولا تزيد عن خمس سنوات من تاريخ اكتساب القرار الدرجة القطعية ويجوز توظيفه بعد انقضائها)³ .

الفصل بمقتضى هذا القانون إذا هو إقصاء مؤقت عن الوظيفة لا يمنع من إعادة الموظف المفصول إليها ، ألا أن الإدارة غير ملزمة بإعادة الموظف المفصول إلى وظيفته بعد انقضاء مدة الفصل بل يجوز لها ذلك ، إذ إن هذه العودة في النص المذكور سابقاً جاءت بصيغة الجواز لا الوجوب ، وبهذا المعنى ورد قرار مجلس الانضباط العام رقم (62/75 الصادر في 1/9/1992) ، إذ جاء فيه (طالب المدعي دائرته بإعادته إلى وظيفته بحجة إن الفصل قد انتهى وأصبح أمر عودته إلى وظيفته وجوبياً إذ أن الفقرة (ب) من المادة (27) من قانون انضباط موظفي

1 - سورة الاحقاف ، الآية رقم 15 .

2 - ابن منظور ، لسان العرب ، ط3، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، لبنان ، باب الفاء ، ص273-274 .

3 - ينظر الفقرة (1) من المادة الحادية عشرة من القانون المذكور ، كما نص على هذه العقوبة العديد من القوانين المقارنة وبدرجات متباينة منها ، المملكة المتحدة وإيطاليا وسويسرا ، ينظر للمزيد من التفاصيل حول الموضوع ، د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، في ضوء القانون والفقهاء والقضاء، 2009 ، ص227 .

الدولة قد نصت على أن تلزم الدائرة بإعادة المفضول وحيث أن إعادة المفضول إلى وظيفته أمر يعود إلى الدائرة بعد تحقق المصلحة العامة لذا يكون طلب المدعي بإلغاء أمر فصله وإعادته إلى وظيفته لا يستند إلى القانون فقرر رد الدعوى...¹ .

ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن الفصل هو إجراء يوقف العلاقة التنظيمية القائمة بين الموظف والوظيفة التي يمارسها مما يحول بين الموظف وممارسته لنشاطه الوظيفي ، ويكون بتحية الموظف فترة تحدد بقرار الفصل .

المطلب الثاني : تعريف العزل

نتولى دراسة هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين وكما يأتي :-

الفرع الأول: العزل لغةً

يدل العزل على معاني مختلفة في اللغة ، فلان اعتزل الشيء أي تنحى عنه وعزله عن منصبه أي أبعدته ونحاه² ، ويقال أيضا عزلت الشيء عن غيره عزلا أي نحيت عنه ، و عزلت النائب أو الوكيل أخرجته عما كان له من الحكم³ .
ويقول الله تعالى (وان لم تؤمنوا لي فإعتزلون)⁴ ، ومعنى فإعتزلون في هذه الآية الكريمة لا تتعرضوا لي ودعوا الأمر بيني وبينكم مسالمة إلى أن يقضي الله بيننا⁵ .

1 - قرار مجلس الانضباط العام ، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني ، ع2 ، س2 ، حزيران ، 1963 ، ص166 .

2 - ابن منظور ، مصدر سابق ، ص52932 .

3 - احمد بن محمد بن علي المقرني ، الصحاح المنير ، دار الفكر العربي ، بيروت ، بدون سنة طبع ، ص155 .

4- سورة الدخان ، الآية (12) .

5- تفسير ابن كثير ، ج4 ، ص126 .

الفرع الثاني: العزل اصطلاحاً

للعزل تعريفات متعددة عند المؤلفين والفقهاء في فرنسا إلا إنها تدور حول معنى واحد وهو جزء مادي وأدبي في آن واحد تصدره السلطة التأديبية المختصة¹ ، وكذلك الحال في التعريفات الفقهية العراقية والعربية إذ تدل على إبعاد الموظف عن وظيفته بصورة نهائية ، إذ يعرفه احدهم بأنه حرمان الشخص من وظيفته وحرمانه تبعاً لذلك من راتبه الذي يتقاضاه عنها لعزله عن عمله² ، وعرفه آخر بأنه (إقصاء الموظف من السلطة الإدارية التي يتبعها وحل رابطة بها جزء له على إخلاله بواجبات وظيفته) ، ويرى انه يقوم على أساسين هما

1- إسباغ هذا الإجراء بصفة الإجراء الإداري .

2- إخراج السلطة الموظف من دائرة القائمين بالعمل³ ، وبذلك يفترق العزل عن

غيره من الصور الأخرى لانتهاء خدمة الموظف كالاستقالة وإلغاء الوظيفة

أو الإحالة على التقاعد لبلوغ السن القانونية .

أما قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 الملغي فقد عرف العزل بأنه

تنحية الموظف عن الوظيفة ولا يجوز إعادة استخدامه في وظيفة حكومية⁴ ، أما

1 -Plantey Alitraite pratique Delafonction publique paris.9163

- Rublland I preis de doris administrative paris 1957 p5

نقلا عن احمد حسن اللهيبي ،مصدر سابق ، ص .

2- د. عبدالعزيز عامر، التعزير في الشريعة الإسلامية ، دار الفكر العربي ،القاهرة ، بدون سنة طبع ، ص448.

3- د. محمد زهير جرانة ، عزل الموظف في النظام الإداري العراقي ، بدون سنة طبع ، ص177 .

4- المادة (12) الفقرة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 .

القانون رقم 14 لسنة 1991 المعدل فقد عرفه بأنه (تنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا يجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام)¹ .
من خلال ما تقدم يمكن القول بان العزل هو إبعاد الموظف عن أعمال وظيفته وقطع علاقته بالإدارة بصورة نهائية وحرمانه من راتبه الشهري تبعاً لذلك مع عدم جواز توظيفه مرة أخرى في دوائر الدولة .

لكن هنا يثور لدينا تساؤل هل ان العزل يمثل مصادرة لحق العمل أم لا ؟
للإجابة عن هذا التساؤل يمكن القول يمكن القول أن هناك اتجاهين في الفقه الاتجاه الأول يرى أن عقوبة العزل تعد مصادرة لحق العمل أما الاتجاه الثاني فيذهب إلى رأي مخالف للأول إذ لا يرى في عقوبة العزل مصادرة لحق العمل إذ يبقى للموظف المعاقب بالعزل يمنع من العمل في دوائر الدولة أما حقه في العمل في القطاع الخاص فإنه يبقى دون مساس² ، نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثاني من أن العزل لا يصل إلى مرتبة مصادرة حق العمل لان الموظف المعزول قد يكون لديه القدرة والخبرة للعمل في القطاع الخاص في جوانب أخرى من جوانب العمل لكن من خلال ما تم بحثه يمكننا القول ان عقوبة العزل تعد مصادرة لحقوق أخرى هي من أهم حقوق الموظف لو لم يعاقب بهذه العقوبة ، والتي تعد من الآثار التي تترتب على فرض عقوبة العزل على الموظف العام .

1 - المادة (8) الفقرة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الحالي رقم 14 لسنة 1991 .

2 - ينظر للمزيد من التفاصيل ، استاذنا الدكتور ماجد نجم عيدان الجبوري ، حق العمل في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي (دراسة شرعية دستورية قانونية مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، 2003 ، ص109 .

المبحث الأول

أثر الفصل والعزل على الحقوق التقاعدية والحوافز النقدية والحقوق الخاصة بالإجازات المتراكمة

تعرفنا في المبحث الأول على ماهية الفصل والعزل ، فهاتين العقوبتين تفرض على الموظف وفقاً للقانون¹ ، كما يترتب عليها آثار كبيرة على حقوق الموظف العام ، وفي هذا المبحث نتولى بيان اثر هذه العقوبات على بعض الحقوق فهل لها تأثير على الحقوق التقاعدية ؟ وإذا كان لها تأثير فما هو حجمه ؟ وهل هو على مستوى واحد في القوانين التي عالجت هذا الموضوع أم أن هناك تباين في مواقف التشريعات تجاه القضية المطروحة للبحث من حيث كيفية فرض العقوبة والآثار التي تترتب عليها ؟ ، وكذلك الحال بالنسبة للحوافز النقدية والمبالغ الخاصة بالإجازات المتراكمة ، من خلال ما تقدم ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية :-

المطلب الأول : الحقوق التقاعدية

يعد الراتب من أهم حقوق الموظف المالية² ، فهو السبب الرئيس لالتحاقه بالوظيفة العامة ، فلا يمكن أن نجد موظف لا يتقاضى راتباً نظير خدمته ، وهو ما دفع البعض من الفقهاء إلى عده أحد عناصر تعريف الموظف كما وتعد الحقوق

1- ينظر للمزيد من التفاصيل د، محمد ماهر أبو العينين ، مقال منشور على الانترنت على

الموقع الإلكتروني <http://haqq-bu7r.org> تاريخ الزيارة 14 / 5 / 2012 .

2- تعددت التسميات المستخدمة للدلالة على الراتب في قوانين الوظيفة العامة ففي العراق ولبنان وقطر وعمان يستعمل مصطلح الراتب ، بينما في مصر تستعمل لفظة (مرتب) ودول أخرى تستخدم لفظة (المعاش) في حين ان هذه اللفظة الأخيرة تستعمل في عدد من الدول للدلالة على ما يحصل عليه الموظفون الذين انتهت خدماتهم وأحيلوا على التقاعد ، ينظر ، علي احمد حسن اللهبي ، اثر العقوبات وانقضائها على المركز القانوني للموظف (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى مجلس كلية صدام للحقوق ، جامعة صدام ، 2003، ص25.

التقاعدية جزءاً من الحقوق المالية للموظف أثناء أدائه للخدمة ، لذا تحرص القوانين الوضعية ، طبقاً لضوابط محددة سلفاً على تأمين مصدر مالي للموظف بعد انتهاء خدمته يكفل له ولعائلته حياة إنسانية كريمة ، فضلاً عن إمكانية استعماله حافزاً ايجابياً يدفع الموظف إلى أداء واجبه بصورة صحيحة لكي لا يحرم منه¹ .

وهذه المبالغ التي يستحقها الموظف بعد انتهاء خدمته هو ما يعرف بالحقوق التقاعدية والتي تكون على نوعين راتب تقاعدي يتخذ شكل مبلغ نقدي يتقاضاه الموظف بصفة دورية بعد انتهاء خدمته ، ومكافأة تقاعدية تتخذ شكل مبلغ نقدي مقطوع يتقاضاه الموظف جملة اثر انتهاء خدمته² ، وتستند الدولة في منحها لهذه الحقوق إلى مبدأ التضامن الاجتماعي الذي يقوم على فكرة كفالة المجتمع لحقوق الفرد مقابل التزام هذا الأخير بأداء واجبه كاملاً تجاه المجتمع ، لذا تعدم التشريعات المختلفة على ربط منح هذه الحقوق بدواعي المصلحة العامة إذ تقرر حرمان الموظف منها في حالة عدم مراعاته لحق المواطنة الصالحة وعدم إخلاصه للدولة التي يعيش في كنفها³ ، كما أن بعض القوانين المقارنة تنص على جواز حرمان الموظف المعاقب بالفصل أو العزل من التقاعد بعضاً أو كلاً حسب الأحوال⁴ ،

- 1 - عبد الرزاق عبد الوهاب التحافي ، النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة ، ط1، مطبعة الشعب ، بغداد ، 1984 ، ص174 .
- 2 - المادة (1 / ف / 7) من قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 المعدل الملغي، المنشور في الوقائع العراقية، ع 1259، في 24/4/1966.
- 3 - عامر محمد علي ، النظام القانوني لتقاعد موظفي الدولة ، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1978 ، ص22 .
- 4 - في المملكة المتحدة تعد عقوبة الفصل من العقوبات الانضباطية التي قد تقتنر بالحرمان من الراتب التقاعدي ، من دون ان يعد ذلك حرمان من حق ثابت للموظف إذ لا يعد التقاعد في القانون الانكليزي حقاً بل انه يخضع لتقدير وزارة الخزانة ، اما الولايات المتحدة الامريكية فيكون انتهاء العلاقة الوظيفية انضباطياً بإحدى صورتين هما ، الفصل العادي ، والفصل مع عدم الاهلية لتولي الوظائف العامة ، أما في ايطاليا فهناك صورتان أيضاً للأنهاء الانضباطي للعلاقة الوظيفية هما الفصل من الوظيفة مع فقدان بعض الحقوق التقاعدية والفصل من الوظيفة مع فقدان جميع الحقوق التقاعدية ، ينظر للمزيد من التفاصيل حول الموضوع ، د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، مصدر سابق ، ص225.

ومنه ما نصت عليه المادة (48) من القانون رقم 109 المصري في شأن هيئة الشرطة على عقوبة العزل من الوظيفة مع جواز الحرمان من بعض الحقوق التقاعدية بحدود الربع ، وكذلك القانون رقم (49) بشأن تنظيم الجامعات إذ ينص على أن الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء هيئة التدريس هي (4 0000 - العزل من الوظيفة مع الاحتفاظ بالحقوق التقاعدية ، 5- العزل مع الحرمان من التقاعد وذلك بحدود الربع)¹ كذلك الحال للقانون رقم (140) لسنة 1994 في المادة (110) نص على هذين النوعين من العقوبة .

كذلك الحال في القانون الفرنسي الصادر في 4 شباط 1959 الملغي في المادة (30) منه ، إذ تضمن نوعين من عقوبة العزل الأولى هي عقوبة العزل مع حفظ الحق في التقاعد والثانية عقوبة العزل مع الحرمان من التقاعد ، وقد ضمن المشرع العراقي قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 المعدل أسبابا مختلفة يجري بمقتضاها حرمان الموظف أو المتقاعد من الحقوق التقاعدية لكن جاء أغلبها نتيجة الحكم على الموظف أو المتقاعد جنائياً .

أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل الملغي النافذ لم يتضمن عقوبة أصلية أو تبعية تتعلق بالحرمان من الحقوق التقاعدية، أي لا يوجد ما يمنع الموظف المفصول أو المعزول انضباطيا من استحقاقه الحقوق التقاعدية كاملة فضلاً عما تضمنه قانون التقاعد العراقي المذكور في المادة (3) الفقرة (8) في انه (لا يمنع عزل الموظف أو فصله أو تركه الخدمة لأي سبب كان عدا الاستقالة من استحقاقه للحقوق التقاعدية مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون والقوانين الأخرى ، وبالرجوع إلى نص الفقرة الأولى من المادة

1- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر واعضاء هيئة التدريس في الجامعات ، ج2 ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص 433 .

الثانية من القانون رقم 19 لسنة 1970 المعدل بالقانون رقم (18) لسنة 1972 ،¹ ، إذ يخفض راتب الموظف المفصول أو المعزول لعدم النزاهة أو الرشوة أو سوء الخلق إلى راتب الدرجة الأدنى من راتبه الذي انتهت إليه خدمته ، نجد إن من يفصل أو يعزل انضباطياً يستحق حقوقه التقاعدية المنصوص عليها في المادة الثانية من قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 المعدل الملغي باستثناء الحالات التي يرد فيها نص قانوني يفيد بغير ذلك .

يلاحظ مما تقدم أن التشريعات المقارنة كالقانون الفرنسي الصادر في 4 شباط 1959 ، وكذلك القانون المصري رقم 49 لسنة 1972 بشأن تنظيم الجامعات ، تنص على جواز توقيع عقوبة العزل على الموظف مع الاحتفاظ بالحقوق التقاعدية ، أو فرض عقوبة العزل مع الحرمان من الحقوق التقاعدية إلى حد الربع ، ونرى أن المشرع المصري كان أكثر توفيقاً من المشرع العراقي في هذا الشأن ، وندعو المشرع العراقي على تشريع مواد قانونية مشابهة تقرض عقوبة الفصل أو العزل مع حرمان الموظف من حقوقه التقاعدية إلى حد الربع أو فرض العقوبة مع الاحتفاظ بالحقوق التقاعدية بحسب الأحوال وبحسب جسامة المخالفة أو الفعل المرتكب من قبل الموظف وخصوصاً عندما تكون العقوبة مفروضة على أفعال تمس شرف المهنة أو نزاهتها أو الرشوة لان الجهاز الإداري في العراق يعاني من فساد مالي وإداري على مستوى عالٍ .

وعندما تقرض عقوبة من هذا النوع على الموظف بحيث يمكن أن تعرضه هو وإفراد عائلته إلى ضائقة مالية كبيرة سوف تكون رادعاً كبيراً يردع الموظف ويكفه عن ارتكاب الفعل المعاقب عليه انضباطياً بهذه العقوبة ، وفي الوقت نفسه لا يحرم

من الحقوق النقاعدية بأكملها في جميع الحالات بل فقط في أكثر الأفعال جسامةً ومخالفةً لمبادئ الوظيفة العامة ، لأن عقوبة العزل أو الفصل مع الحرمان من الحقوق النقاعدية تكون بمثابة الإعدام للموظف ، أي تقابل عقوبة الإعدام في القانون الجنائي ، وترك من يعيهم بلا معيل ولا مبلغ مالي يدبرون به جزء من تكاليف المعيشة وغلائها .

ونجدد بنا الإشارة إلى بعض الأمور التي حدثت بعد احتلال العراق على الرغم من أننا لا نريد الخوض في تفاصيل هذا الموضوع لكون البحث الذي نحن بصدد تناوله التشريعات والقوانين في الظروف الاعتيادية لا الاستثنائية لكننا وجدنا من المفيد والمناسب الإشارة باختصار إلى بعض ما تضمنته قرارات سلطة الاحتلال من ظلم لبعض فئات الموظفين العراقيين بإنهاء خدماتهم ودون أن تبقى لهم أية حقوق حتى الحقوق النقاعدية فقد ورد في أمر سلطة الائتلاف حول حل الكيانات العراقية إذ نص على (..... ولا يصرف أي معاش لأي شخص ينتمي إلى الحزب كأحد كبار أعضائه)¹ وكما نص الأمر ذاته (... ولا يتلقى مثل هذا الشخص أي معاش أو أي مبلغ مالي يصرف له عند إنهاء خدماته وسوف يعتبر أي شخص كان يحمل رتبة عقيد أو رتبة أخرى تعادلها أو تتجاوزها في ظل النظام السابق عضواً من كبار أعضاء البعث ..)² ، إذ ذهب ضحية هذه القرارات الآلاف من الموظفين الذين لا يمكن أن يكونوا جميعهم مذنبين وبذلك تكون قرارات عقوباتهم تفتقر إلى الشرعية وعليه ينبغي أن يعالج الأمر بطريقة قانونية ومن تثبت إدانته ممكن أن يعاقب وفق القانون سواء أكانت عقوبة جنائية أم انضباطية المهم أن تكون وفق القانون ، هذا من جهة ومن جهة أخرى أن هذه القرارات مخالفة لأحكام اتفاقية

1- انظر الفقرة (5) من أمر سلطة الائتلاف رقم (2) لسنة 2004 .

2 - أنظر الفقرة (6) من الأمر ذاته .

جنيف الرابعة لسنة 1949 التي تقضي بعدم جواز أن تقوم دولة الاحتلال بتغيير حالة الموظفين والقضاة في الأراضي المحتلة أو أن تقوم بفرض عقوبات تعسفية عليهم¹.

لذلك ومن كل مما تقدم نهيب بالسلطة التشريعية الموقرة أن تعالج هذه المشاكل العالقة بتشريعات وطنية منصفة .

كما أن الخدمة التي يقضيها الموظف في وظيفته لا يمكن أن تمحى أو تلغى وكأنه لم يخدم يوماً في دوائر الدولة فالسنوات السابقة لفرض العقوبة الاقصائية عليه تكون من الحقوق المكتسبة ويجب أن لا تترك للسلطة التقديرية للإدارة ورجل الإدارة أن يتحكموا بمصير الموظف المعاقب فيما يخص الحقوق المالية ، لذلك يجب أن يعالج هذا الموضوع بقانون يبين الحالات التي يمكن أن يحرم الموظف فيها من الحقوق التقاعدية وان ترد بنصوص تذكر هذه الحالات وعلى سبيل الحصر لان إخراج الموظف من المركز التنظيمي هي بحد ذاتها عقوبة قاسية وخطرة في آن واحد فيجب أن تحاط بضمانات ومحددات قانونية مقنعة وعملية ، وأن الإدارة قد تسرف وتتعسف في فرض هذه العقوبة القاسية كما هو الحال في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) الذي اقر عقوبة العزل على بعض الموظفين ممن هو اقل من درجة مدير عام الذين يستخدمون سياراتهم الخاصة في تنقلاتهم من وإلى دوائريهم عن نقل زملائهم² .

1 - نص المادة (54) من إتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 ، منشور على الانترنت على الموقع، <http://www.mofa.gov.iq/documentfiles//298448>، تاريخ الزيارة 2012/4/23.

2 - قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 68 لسنة 1994 .

المطلب الثاني: الحوافز النقدية

من النظم المهمة التي تعتمد عليها تشريعات الوظيفة العامة نظام الحوافز¹ ، الذي يقوم على فكرة معينة تتبعها معظم السلطات الإدارية في دوائر الدولة والتي تقوم على أساس منح الموظفين مزايا معينة بهدف تشجيعهم على اكتساب الخبرة في العمل والحرص على أداء واجباتهم الوظيفية على أفضل صورة والتنافس فيما بينهم بغية الحصول على هذه الحوافز والمثابرة لزيادة الإنتاج والمحافظة على وسائله وصيانتها والتقليل من الأضرار والخسائر وتوفير النفقات بابتكار وسائل وأساليب حديثة في العمل .

والحوافز التي تمنح للموظفين عديدة ومتنوعة فقد تكون معنوية كالأنواط والأوسمة وكتب الشكر والتقدير التي تمنح للموظفين الذين يقومون بأعمال متميزة خلال أدائهم وظائفهم أو بسببها²، وقد تكون مادية كالمكافآت والمخصصات والإعانات المالية التي قد تدفع للموظف في حالة تعرضه لحادث معين أو في حالة عجزه عن العمل³ ، هذا هو المعنى الواسع الذي يقوم عليه نظام الحوافز إلا أن الذي يعنينا أكثر هي الحوافز النقدية التي تصرف للموظفين العاملين بشكل دوري وهي عادة تكون أرباح يحققها المرفق الذي يعملون فيه أو الرسوم وذلك لزيادة الصلة بينهم وبين المرفق الذي يعملون فيه ولدفعهم إلى بذل الكثير من الجهود في عملهم .

1- عرفت تعليمات حوافز العاملين في هيئة إدارة واستثمار أموال الأوقاف رقم (1) لسنة 1999 الحافز في المادة الأولى فقرة (ب) منها بأنه (مبلغ نقدي يمنح للعاملين من منتسبي الهيئة والمساندين لهم لدفعهم إلى بذل أقصى الجهود لتحقيق أهداف الهيئة)، منشور في الوقائع العراقية العدد 379 في 3/ 9 / 1999 .

2- د. جعفر الصفار نظرة جديدة إلى القواعد المنظمة للخدمة المدنية العامة في العراق ، مركز البحوث القانونية في وزارة العدل ، بغداد ، 1984 ، ص 33 .

3- علي احمد حسن اللهيبي ، مصدر سابق ، ص 51 .

وقد درجت الأنظمة والتعليمات الإشارة على رسم طريقة توزيع هذه المبالغ تبعاً لما يحصل عليه الموظف من النقاط التي يجري توزيعها بحسب الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف وبحسب مستواه العلمي أيضاً ، وفي الوقت نفسه عملت هذه الأنظمة والتعليمات على ربط استحقاق الموظف لهذه المبالغ بالعقوبات إذ جعلت من هذه الأخيرة تؤثر سلباً فيها¹ ، فالنظام الخاص بتوزيع حوافز الإنتاج للمصرف العقاري رقم (14) لسنة 1999 قرر في المادة السادسة منه على مدى تأثر الحوافز بالعقوبات الانضباطية وتدرج بحسب جسامه العقوبة المفروضة إذ يحرم من الحوافز لمدة ثلاثون يوماً إذا عوقب بعقوبة لفت النظر، وتدرج حسب تدرج العقوبات فالإنذار يحرم الموظف لمدة تسعون يوماً والتوبيخ لمدة مائة وثمانون يوماً، كما يحرم الموظف من الحوافز لمدة سنة كاملة في حالة فرض عقوبتي إنقاص الراتب أو تنزيل الدرجة .

أما بالنسبة لعقوبتي الفصل والعزل فان الموظف في هذه الحالة يحرم من الحوافز نهائياً ، لان هاتين العقوبتين منع الموظف من ممارسة مهام وظيفته وإخراجه خارج دائرة العمل الوظيفي والحوافز تمنح للموظفين الذين يمارسون مهامهم الوظيفية وفقاً للقوانين والتعليمات التي تصدر لتنظيمها كمكافئة لحسن هذا الأداء وتشجيعاً لهم لمواصلة العمل بجد وإخلاص لرفع الطاقة الإنتاجية وتقديم الخدمة لجمهور المواطنين بأعلى مستوى لها وبصورة مستمرة ومنظمة لتحقيق أعلى مستويات الراحة والرفاه لمتلقي الخدمة وهذه إحدى الغايات التي تسعى إليها الإدارة في أداء أعمالها اليومية ، ولما كانت العقوبات الانضباطية تحمل في طياتها الحرمان من بعض الامتيازات والحقوق التي يحصل عليها الموظفون المستمرون بأداء المهام الوظيفية

1- ينظر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (66) لسنة 1999 ، منشور في الوقائع العراقية، العدد 3773 في 10 / 5 / 1999 .

المكلفون بها لذا نرى أن الحرمان من الحوافز النقدية من أهم الآثار التي تترتب على فرض العقوبات الاقصائية على الموظف .

المطلب الثالث : مستحقات الموظف المالية خلال مدة إجازته الاعتيادية

يمنح الموظف المنتهية خدمته بتتسيق الملاك أو المحال على التقاعد الرواتب الاسمية للإجازات الاعتيادية¹ ، والتي يستحقها كاملة على أن لا تتجاوز مدة هذه الإجازات (180) يوماً أي بما يقارب ستة أشهر كاملة تقريباً² ، لكن هذا الحكم ينطبق على الموظف الذي لم تفرض عليه عقوبة انضباطية وهي عقوبة الفصل أو العزل فالموظف الذي يعاقب بهاتين العقوبتين أو إحداها فان هذا يعني فان حرمان الموظف من استحقاقه لهذه المبالغ المالية التي تغطي فترة الاستمتاع بأيام الإجازات.

وكذلك الحال تقرر الأمر نفسه فيما يتعلق باستحقاق من يتمتع من الموظفين بالعطل الرسمية المدرسية خلال العطل الصيفية والتي لا تتجاوز المدة المذكورة سابقاً

من خلال ما تقدم نلاحظ أن الموظف المعاقب بالفصل أو العزل انضباطياً يكون لها (أي للعقوبة) مردودات مالية سلبية عليه بحيث تقف حائلاً بينه وبين استحقاقه لتلك المبالغ وبذلك يحرم من امتياز يستحقه جميع موظفي الدولة ، ونحن نؤيد ما ذهب إليه المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة

1 - الإجازة الاعتيادية : هي السماح للموظف بترك دائرته بناء على طلبه ولمدة محددة ، ينظر أيباد عبداللطيف سالم الإجازات الاعتيادية ، بدون سنة طبع ، ص 13 .
2 - المادة (45) الفقرة (1) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل .

1960 المعدل لان حرمان الموظف المعاقب من هذه المبالغ يعد بمثابة اثر مترتب على العقوبة المفروضة عليه ورادعا يجعله يفكر ويحاول نفسه وبالنتيجة قد يتردد عن الإقدام على ارتكاب الأخطاء التي توجب فرض العقوبة عليه .

فالعقوبات الاقصائية يترتب عليها خروج الموظف وإبعاده عن أعمال ومقتضيات وظيفته ويصبح خارج مقتضيات وظيفته ومن ثم حتى لو لم ينص القانون صراحة على هذا الأثر، فما يجري عليه العمل بصورة عملية هو حرمان الموظف من أي استحقاقات مالية كان يمكن أن تكون من ضمن استحقاقه العام للرواتب ما دام الأمر على هذا السياق في العمل الإداري .

المبحث الثاني

اثر العقوبات الاقصائية على الحقوق المالية خلال فترة سحب اليد والخاصة بالعلو والترفيع

نتناول في هذا المبحث الآثار المالية المترتبة على تلك العقوبات من خلال تقسيمه إلى المطالب الثلاثة الآتية :

المطلب الأول: المبالغ المالية خلال فترة سحب اليد

لقد عرف بعض الفقهاء سحب اليد بأنه (منع الموظف من مزاوله أعمال وظيفته جبراً عنه وبصفة مؤقتة مع احتفاظه بصلته الوظيفية)¹. يتضح لنا إن إجراء سحب اليد لا يعد عقوبة تأديبه في القانون العراقي بل هو إجراء وقائي لاحتمال تبرئة الموظف وعدم إدانته ، فالتحقيق مع الموظف في التهمة المنسوبة إليه إما أن تؤول إلى إدانته ومن ثم فرض عقوبة تأديبية عليه أو أن تكشف التحقيقات التي أجريت مع الموظف أن الموظف غير مذنب فلا يستحق فرض عقوبة تأديبية عليه فيحكم ببراءته ، فهنا يكون الموظف مجرد متهم لم يدين بعد ، كما أن العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف منصوص عليها في قوانين الانضباط² .

1 - د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1983 ، ص220 ، كذلك عرفه ديوان التدوين القانوني العراقي الملغي ب (إجراء احترازي جاء على سبيل الجواز يترك تقديره للسلطة المختصة بعد أن تنظر في ظروف كل قضية وتقديرها لمدى ما قد يسببه دوام الموظف المراد سحب يده بحكم عمله ومركزه الوظيفي من تأثير بشكل أو بآخر على سلامة التحقيق أو الاجراءات التي ستتخذ بحقه)، ينظر قراره المرقم 1974/88 /في 28 /4 /1974 ، منشور في مجلة العدالة ، وزارة العدل ، العدد الأول ، السنة الثانية ، 1976 ، ص210 .

2 - نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل على العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف في المادة الثامنة منه .

ويعد أثر قرار سحب اليد على صرف الراتب المخصص للموظف المسحوب اليد من أخطر الآثار المترتبة عليه وذلك لارتباطه بالمستوى المعاشي للموظف وأفراد أسرته، أن تقاضي الموظف لراتبه يكون مقابل عمل فمتى ما توقف عن العمل توقف الراتب.

كما قد يحدث أن تسحب يد الموظف قبل أن تسفر نتيجة التحقيق عن فصله أو عزله¹ ، وفي هذه الحالة فإن نسبة من راتب الموظف تكون موقوفة لحين ظهور نتيجة التحقيق .

فالمشرع المصري حدد مقدار النسبة الموقوفة من راتبه بالنصف ، على أن يحال النصف الآخر إلى المحكمة التأديبية المختصة² .

أما المشرع السوري في قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لسنة 1945 فقد قرر إيقاف صرف الراتب بأكمله في حالة سحب اليد على أن تعاد الرواتب الموقوفة إذا عوقب بإحدى العقوبات الخفيفة أما إذا عوقب بالعزل فإنه لا يستحق شيئاً من راتبه الموقوف³ .

أما في العراق فإن الموظف مسحوب اليد يتقاضى أنصاف رواتبه طيلة مدة سحب اليد⁴ ، فعلى سبيل المثال :

إذا كان راتب الموظف (500'000) خمسمائة ألف دينار فإن نصف هذا الراتب والبالغ (250) ألف دينار سيكون موقوفاً لحين ظهور نتيجة التحقيق فإذا أسفر التحقيق عن فصل الموظف أو عزله فلا يدفع له شيئاً من الرواتب الموقوفة بصرف

1 - ينظر نص المادتان (16-17) من قانون انضباط موظفي الدولة والقاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

2 - عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 137 .

3- أنظر نص المادة (12) من قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لسنة 1945 السوري .

4- المادة (18) من القانون السابق الذكر .

النظر عما إذا كان الفصل أو العزل يستند على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام أو أي قانون آخر ، وذلك بشرط أن يكون قرار الفصل أو العزل قد استند على تحقيقات أصولية ولذلك قضى مجلس الانضباط العام باستحقاق الموظف المفصول لهذه الأنصاف لكون الفصل قد وقع بلا تحقيقات أصولية¹ ، أما الأنصاف التي استلمها فلا تسترد منه² .

من خلال ما تم ذكره سابقاً تبين لنا أن الآثار المالية المترتبة على العقوبات الإقصائية كبيرة على الرغم من اختلاف التشريعات المقارنة التي عالجت الموضوع إذ وجدنا المشرع السوري يقضي بإيقاف صرف راتب الموظف بأكمله ، أما في مصر فقد قرر المشرع إيقاف نصف الراتب الذي يتقاضاه وكذلك الحال بالنسبة للمشرع العراقي ، إذ حدد المبلغ بنصف الراتب الذي يتقاضاه الموظف فإذا ما أسفرت التحقيقات التي أجريت عن إدانته وإصدار عقوبة الفصل أو العزل بحقه فإن نتيجة ذلك كبيرة على حقوقه المالية المتمثلة بفقدان نصف مبلغ الراتب إذ يكون رادع كبير وقوي ومؤثر على الموظف ، كما لاحظنا أن كل من المشرع العراقي والمشرع المصري كانا موقفين أكثر من المشرع السوري في إيقاف نصف الراتب لا جميعه لما لهذا المورد المالي من أهمية كبيرة في حياة الموظف ومن يعيّلهم فإذا ما حرم منه بالكامل قد يدفع به ويمن يعيّلهم إلى التسول والانحراف وقتل جميع طموحاتهم ومشاريعهم المستقبلية ، لكن على الرغم من ذلك ولما يعانيه الجهاز الإداري العراقي من بعض أنواع الفساد المالي والإداري فإننا ندعو المشرع العراقي إلى إيراد نص في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 تقضي بحرمان

1 - قرار مجلس الانضباط العام رقم 16 / 65 في 13 / 2 / 1965 ، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني ، العدد (1 و 2) س 4 ، 1965 ، ص 211 .

2 - المادة (17 / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

الموظف من راتبه الذي يتقاضاه إلى حد الربع إذا كان الفعل المرتكب يشكل فساد مالي من قبل الموظف مسحوب اليد ، لكي يساهم في الحد من تلك الأفعال المشبوهة التي أساءت للإدارة العراقية .

المطلب الثاني: الحقوق الخاصة بالعلوّة والترقيع

يقصد بالعلوّة المبالغ النقدية التي تضاف لأسباب معينة إلى رواتب الموظفين الأساسية فتزداد بها وذلك وفقاً للشروط القانونية¹ .

وقد عرفت القوانين أنواع عديدة من العلوّة أكثرها شيوعاً ثلاثة وهي العلوّة السنوية ، وهي زيادة محددة تضاف على الراتب الشهري للموظف² ، وعلوّة الترقية وهي المبلغ النقدي الذي يضاف إلى الراتب بعد الترقية ، وأخيراً العلوّة التشجيعية وهي الزيادة التي تصرف للموظف بسبب تميزه في العمل³ ، وجدير بالذكر أن قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل لا يعرف من هذه العلوّات سوى العلوّة السنوية على عكس بعض القوانين⁴ .

أما الترقيع فهو انتقال الموظف من درجة وظيفية إلى درجة وظيفية أعلى منها، ويترتب على ذلك زيادة راتبه ، ويشترط للترقيع توافر عدة شروط منها أن يكمل الموظف المدة المقررة وإن توجد درجة شاغرة⁵ .

1 - د. بكر قباني ، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية ، 1992 ، ص 217 .

2 - أستاذنا الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري، جامعة الموصل ، 1996 ، ص 131 .

3 - علي أحمد حسن اللهبي ، مصدر سابق ، ص 41 .

4 - قانون العاملين المدنيين بالدولة لسنة 1978 المصري ، وكذلك قانون الخدمة المدنية السعودي، لسنة 1377هـ .

5 - د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، 2009 ، ص 259 .

ويبرز أثر العقوبات التأديبية على العلاوة والترفيح بما يفرض على الموظف من عقوبات تأديبية ويكون من ناحيتين الأولى انصباب العقوبة التأديبية عليها مباشرة فتعد عقوبة تأخير العلاوة أو الترفيح عقوبة أصلية والثانية أثر العقوبات عليها بصورة غير مباشرة ففي هذه الحالة تعد عقوبة تأديبية تبعية فقانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 160 لسنة 1978 المصري نص على نوعين من العقوبة وهي حجب نصف مبلغ العلاوة والثانية تأجيل استحقاق الموظف للعلامة السنوية مدة لا تتجاوز ثلاث أشهر¹، ويمكن أن يتأثر ترفيح الموظف بالعقوبات التأديبية ، وهذا ما نص عليه قانوني التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 والادعاء العام رقم 159 لسنة 1979، إذ يمكن أن يتأخر ترفيح القاضي أو عضو الادعاء العام مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات ولا تقل عن سنة².

ويمكن القول أن العقوبات الإقصائية تفس العلاوة والترفيح بالصميم إذ تجعل الموظف خارج لطاق ممارسة أعمال وظيفته ومن ثم فإن إبعاده عنها يؤدي إلى عدم إمكانية احتساب مدة الفصل من أيام أداءه الخدمة الوظيفية فيؤدي إلى تأخير استحقاقه الترفيح والعلامة مما يستدعي أيضا تأخير المستحقات المالية المترتبة عليها ، أما العزل فتأثيره أكبر بكثير لأنه يؤدي إلى قطع علاقة الموظف بوظيفته نهائيا ، فمن الطبيعي أن تنقطع معه أسباب استحقاقه للترفيح والعلامة .

كما لاحظنا أن تأجيل الترفيح والعلامة كأثر تبعية للعقوبات الإقصائية لم يقتصر على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام فقط فقد تضمنت قوانين الخدمة المقارنة على عقوبات ذات تأثير كبير عليها ، وعندنا وبناءً على ما يجري

1 - نص المادة (80) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 160 لسنة 1978 المصري .
2 - انظر نص المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 المعدل، والمادة (2/58) من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 . والمادة (2/58) من قانون الدعاء العام رقم 159 من قانون الادعاء العام لسنة 1979.

عليه العمل فإن الإدارة يمكن لها أن تحرم الموظف من العلاوة أو الترفيع أو أن
تؤجلها استنادا إلى عدم توافر شروط الخدمة الحسنة التي إعتادت التشريعات
المقارنة أن تطلب توافرها من ضمن عدة شروط أخرى لحصول الموظف على
العلاوة والترفيع .

الخاتمة

ختاماً ومن خلال ما تقدم في هذا البحث يمكننا تقديم أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها إضافة لما ذكر في متن البحث ، فضلاً عن التوصيات التي أمكن تقديمها في إطار الموضوع عسى أن يطلع عليها المشرع العراقي للإفادة منها وكما يأتي :

أولاً، الاستنتاجات ،

- 1- تدل كلمة الفصل في اللغة العربية على معان عديدة ، وقد وردت في القرآن الكريم بمعنى يوم القيامة .
- 2- يعني الفصل اصطلاحاً عقوبة تفرض على الموظف وتكون بتتحيته عن الوظيفة مدة تحدد في قرار الفصل يمكن أن يعاد بعدها إلى ممارسة مهام وظيفته .
- 3- العزل هو إقصاء الموظف من قبل السلطة الإدارية التي يتبعها وحل للرابطة الوظيفية التي تربطه بها .
- 4- للعقوبات الإقصائية آثار مالية كبيرة تمتد لتتعدى الموظف المعاقب إلى أفراد أسرته .
- 5- تباينت التشريعات المقارنة إزاء أثر العقوبات الإقصائية المتمثلة بالفصل والعزل على الراتب التقاعدي فبعضها حرمت الموظف من ربع الراتب التقاعدي وبعضها الآخر لم ينص على الحرمان من عدمه.

- 6- من النظم المهمة التي تعتمد عليها تشريعات الوظيفة العامة نظام الحوافز ، والتي لم تتجو من طائلة العقوبات الإقصائية والتي يمكن أن تؤدي إلى حرمان الموظف منها بصورة نهائية .
- 7- يعد سحب اليد من الإجراءات الإحتياطية التي تتبعها الإدارة في حالات خاصة.
- 8- إذا أسفرت التحقيقات مع الموظف مسحوب اليد عن فصله أو عزله فإنه سيحرم من أنصاف رواتبه الموقوفة أثناء مدة سحب اليد .
- 9- تؤثر العقوبات المذكورة سلبا على الحقوق المالية التي يستحقها الموظف خلال مدة إجازاته الإعتيادية .
- 10- كما تؤثر العقوبات المذكورة على ما يستحقه الموظف من زيادات مالية عند حصوله على العلاوة والترفيح ، إذ أنها تكون سببا في تأخير إستحقاقه لها الأمر الذي يؤدي بدوره إلى حرمانه من امتيازاتها .

ثانياً ، التوصيات

1- نوصي باستخدام عنوان جديد بدلا عن (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام) أو عن (تأديب الموظفين العموميين) لما لهذه التسميات من تجريح وقصور لذا نقترح أن يحمل القانون عنوان (مسؤولية الموظف الإدارية) .

2- تشريع قانون انضباط جديد موحد لجميع موظفي الدولة في العراق ليطمأنى مع التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ولكي يتصف النظام التأديبي بالعدالة الموضوعية ويطبق على جميع الموظفين وفي جميع الوزارات من دون استثناء بعض الدوائر لأسباب معينة فكثرت التشريعات والأنظمة والتعليمات والقرارات التي تصدر لفئات معينة يجعل هذا النظام غير مستقر .

3- يجب أن يفهم الضبط الإداري بالمعنى الضيق لا بالمعنى الواسع كما ذهب إليه بعض الفقهاء لكي يؤدي الوظيفة الحقيقية التي ينبغي أن يؤديها.

4- نقترح على المشرع العراقي التدخل لإنشاء نظام القضاء الإداري المستعجل لكي يستطيع الموظف صاحب الشأن أن يرفع دعوى مستعجلة ومستقلة أمام القضاء الإداري كما هو مقرر في القضاء المدني المستعجل .

5- ندعو المشرع العراقي إلى إيراد نص في قانون الانضباط على غرار ما موجود في القانون المصري يقضي ببتنزيل الراتب التقاعدي للموظف المعاقب بالعزل إلى حد الربع أو النصف بحسب جسامه الفعل المرتكب وسد الفراغ التشريعي الحاصل في التشريع من خلال لجوئه إلى المبادئ العامة في القانون ، مما يكفل للموظف الحفاظ على الحقوق المالية المترتبة على الخدمة السابقة على فرض العقوبة عليه .

6- يفترض إن تحاط عقوبة الفصل والعزل من الوظيفة بضمانات محددة ودقيقة تضمن مصلحة الموظف ومن يعيهم وتجعل صدور القرار بفرض تلك العقوبات الشديدة التي لها آثار خطيرة على الموظف ومن يعيهم يتصف بالحيطة والعدالة وأن يكون خالياً من إساءة استعمال السلطة وبعيدا عن التدخلات السياسية والشخصية التي غالبا ما تحصل تحت غطاء المصلحة العامة .

7- القانون الإداري بوجه عام قضائي المنشأ ، لذا لا بد من التفاتة المشرع إلى تفعيل دور مجلس الانضباط العام باعتباره الجهة التي تقبل طعون الموظفين وسد النقص الحاصل في التشريع من خلال لجوئه إلى إنشاء فروع لمجلس الانضباط العام في كل محافظة على غرار مكاتب المفتش العام والمحاكم الموجودة فيها مما يدعم ضمانات الموظف بشكل كبير وفعال ويضمن تقريب القضاء من المتقاضين .

8- تضمين قانون الانضباط مادة قانونية تلزم الإدارة بإعادة الموظف المفصول إلى الخدمة بعد انتهاء مدة الفصل وزوال سبب الفصل.

9- تفعيل مراقبة القرارات الصادرة بفرض العقوبات الاقصائية من قبل مجلس الانضباط العام من حيث عناصر القرار وشروط صحته حفاظا على مصالح الموظفين المشروعة .

10- نحن كمسلمين نسير على هدي الأحكام الشرعية التي تقضي بوجود التقه في الدين لمعرفة النفس ما لها و ما عليها ، لذا لا بد أن نسير على هذا المبدأ في مجال الوظيفة العامة من خلال القيام بإجراء دورات تثقيفية لموظفي الدولة للاطلاع على الحقوق والواجبات التي ينظمها القانون وخصوصا في مجال العقوبات الاقصائية .

ختاما لا ندعي لهذا البحث الكمال فالكمال لله وحده ، فإن أصبت فمن الله وإن أخطأت فعذري بذلك مقصدي وحسن نيتي .

قائمة المصادر

- القرآن الكريم

أولا : الكتب

- 1- ابن منظور، لسان العرب، ط3، بيروت لبنان، دار إحياء التراث العربي، باب الفاء .
- 2- أحمد بن محمد بن علي المقرني، الصحاح المنير، دار إحياء التراث العربي، بيروت .
- 3- تفسير ابن كثير ج 4 .
- 4- أياد عبداللطيف سالم، الإجازات الاعتيادية، بدون سنة طبع .
- 5- بكر قباني، الخدمة المدنية السعودية، 1377هـ .
- 6- جعفر الصفار، نظرة جديدة الى القواعد المنظمة للخدمة المدنية العامة في العراق، مركز البحوث القانونية وزارة العدل، بغداد، 1984 .
- 7- عبد العزيز عامر، التعزير في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة طبع .
- 8- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر وأعضاء هيئة التدريس في الجامعات، ج2، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000 .
- 9- عبدا لرزاق عبدا لوهاب التحافي، النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة، ط1، مطبعة الشعب، بغداد 1984 .

- 10- عثمان سلمان غيلان العبودي ،شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة ، في ضوء القانون والفقہ والقضاء ، 2009 .
- 11- ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 1983 .
- 11- ماهر صالح علاوي الجبوري مبادئ القانون الإداري،جامعة الموصل ، 1996.
- 10- ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري،جامعة الموصل ، 2009 .
- 11- محمد زهير جرانة ، عزل الموظف العام في النظام الإداري العراقي ، بدون سنة طبع .

ثانيا / الرسائل والاطاريح الجامعية

- 1- علي احمد حسن اللهيبي ، أثر العقوبات وانقضائها على المركز القانوني للموظف (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية صدام للحقوق ، جامعة صدام ، 2003 .
- 2- عامر محمد علي ، النظام القانوني لتقاعد موظفي الدولة ، رسالة ماجستير ، مقدمة إلى مجلس كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1978 .
- 3- ماجد نجم عيدان الجبوري ، حق العمل في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي (دراسة شرعية دستورية قانونية مقارنة) ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2003 .

ثالثا / القوانين والتعليمات .

- 1- قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 الملغي.
- 2- قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل .
- 3- قانون التقاعد المدني رقم 33 لسنة 1966 الملغي .
- 4- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .
- 5- قانون إدارة واستثمار أموال الأوقاف رقم 1 لسنة 1999 .
- 6- قانون حوافز الإنتاج للمصرف العقاري رقم 14 لسنة 1999 .
- 7- قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لسنة 1945 السوري .
- 8- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 160 لسنة 1978 المصري .
- 9- تعليمات حوافز العاملين في هيئة إدارة واستثمار أموال الأوقاف رقم 1 لسنة 1999 .

رابعا / المواقع الالكترونية

- 1- اتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 منشورة على الانترنت على الموقع .
http:ww-mofagov.igl document fails 298448 .
- تاريخ الزيادة 20012/4/43 .
- 2- د، محمد ماهر أبو العينين ، مقال منشور على الانترنت على
الموقع الالكتروني .http //haqq-bu7r.org .
تاريخ الزيارة 14 / 5 / 2012 .

Abstract

Praise be to God , who stands on the consciences familiar with the beds , and prayers and peace be upon the Prophet Muhammad is the best of humanity , but after

The present study aims to discuss the issue of sanctions playoffs and their impact on the rights of the employee 's financial Iraq comparative study, the significance associated with the fact that the sanctions playoffs of the most serious disciplinary sanctions imposed by the administration on a public employee , regime and management of these sanctions is living with the employee and management alike, and has a link closely habits , education and culture, public and professional and their economy and their social life and career as management must deal with these penalties commensurate with the aim of leading to solve many of the problems experienced by our country with regard to the relationship between the employee and management , and management must deal with this sanctions caution and high professional because of their significant effects on the rights of the employee , especially financial ones, as the employee must be aware of the seriousness of these sanctions on his job and his future career and social , so pay us for these reasons and the

reasons are many other to choose this subject and that we dealt with the impact of sanctions playoffs on rights pensions and the impact of these sanctions on cash incentives and special rights vacations accumulated in the first section and then Arzina to the second part, as we discussed the impact of these sanctions on the financial rights during the period of withdrawal of hand and special premium , promotion and then we ended our most important conclusions and 've included what May God the recommendations may be that insight light someday.