



<https://utq.edu.iq/thiqar>

UTjlaw@utq.edu.iq

أثر العقوبات الانضباطية على مبدأ استقرار الوظيفة العامة

في التشريع العراقي

اسراء يوسف مانع

Asra37007@gmail.com

مستخلص البحث:

تُعد الوظيفة العامة من أبرز أدوات الدولة في تنفيذ سياساتها وتحقيق أهدافها التنموية، وهي بذلك لا تمثل مجرد علاقة تعاقدية بين الموظف والإدارة، وإنما تُجسد التزاماً قانونياً وأخلاقياً يتطلب الانضباط والالتزام، وفي هذا السياق، يُمارس النظام الإداري سلطته الانضباطية لضمان حسن سير المرفق العام ضمن إطار قانوني يضمن العدالة، ويحمي الموظف من التعسف، حفاظاً على مبدأ الاستقرار الوظيفي الذي يُعد ركيزة أساسية في بناء جهاز إداري كفوء ومتوازن، وقد أولى المشرع العراقي اهتماماً واضحاً بتنظيم العلاقة الانضباطية عن طريق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، الذي تضمن مجموعة من النصوص حددت أنواع العقوبات، وضوابط فرضها، والجهات المختصة بذلك، إلى جانب ضمانات إجرائية تُكفل للموظف حق الدفاع والطعن، ومن هنا، جاء هذا البحث لدراسة أثر العقوبات الانضباطية على مبدأ استقرار الوظيفة العامة، من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، وتقييم مدى انسجامها مع المبادئ الدستورية والإدارية الحديثة، واستجلاء الأبعاد الإصلاحية التي تُسهم في إعادة دمج الموظف بعد ارتكابه الخطأ، ضمن بيئة عمل قائمة على الإنصاف والشفافية.

الكلمات المفتاحية: العقوبات الانضباطية- الاستقرار الوظيفي- الوظيفة العامة- التشريع العراقي المقدمة

تُعد الوظيفة العامة إحدى الركائز الأساسية التي يقوم عليها بناء الدولة الحديثة، إذ أنها تمثل أداة تنفيذية تُترجم السياسات العامة للدولة إلى واقع ملموس، وتُحقق الإدارة عن طريقها أهدافها في خدمة أفراد المجتمع، والمصلحة العامة، لذلك فإن ضمان استقرار الوظيفة العامة لا يُعد مجرد مطلب إداري، وإنما مبدأ دستوري يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمفاهيم العدالة الوظيفية، والشفافية، وحماية الحقوق الفردية للموظف العام، وفي إطار تنظيم العلاقة بين الإدارة والموظف، أقر المشرع العراقي نظاماً انضباطياً بهدف ضبط سلوك الموظفين من جهة، وضمان التزامهم بالواجبات الوظيفية من جهة أخرى، وذلك عن طريق فرض عقوبات انضباطية عند ارتكابهم مخالفات تمس كيان الوظيفة، أو تخل بها، وعلى الرغم من مشروعية العقوبات فإنها تتحول أحياناً إلى أداة تهدد استقرار الوظيفة العامة، إذا لم تُمارس ضمن الضوابط القانونية دقيقة، لتضمن التوازن بين سلطة الإدارة في التأديب، وحق الموظف في الحماية من التعسف.

أولاً. أهمية موضوع البحث

أنّ مبدأ استقرار الوظيفة العامة لا يعني تحصين الموظف ضد المساءلة، وإنما يقتضي توفير بيئة قانونية عادلة تضمن له الاستمرار في أداء مهامه دون خوف من العقوبات غير المبررة، أو الإجراءات الانضباطية التعسفية، ومن هنا تنبع أهمية هذا البحث، الذي يسعى إلى دراسة أثر العقوبات الانضباطية على مبدأ استقرار الوظيفة العامة في التشريع العراقي، من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، بهدف الوصول إلى رؤية متكاملة توازن بين مقتضيات الانضباط الإداري، وضمنات الاستقرار الوظيفي.



ثانياً. مشكلة البحث

على الرغم من أنّ العقوبات الانضباطية تهدف إلى ضبط سلوك الموظف العام، وضمان حسن أداء الوظيفة، لكن الإفراط في استخدامها، أو الغموض في معايير تطبيقها ربما يؤدي إلى زعزعة مبدأ استقرار الوظيفة العامة، ما يثير التساؤل الرئيسي الآتي: ما مدى تأثير العقوبات الانضباطية في التشريع العراقي على مبدأ استقرار الوظيفة العامة، في ضوء الإطار المفاهيمي والضمانات القانونية المرتبطة بها؟ والذي تتفرع منه عدد من الأسئلة الفرعية وكما يأتي:

1. ما هو المفهوم القانوني لكل من العقوبات الانضباطية ومبدأ استقرار الوظيفة العامة، وكيف تتداخل هذه المفاهيم ضمن المنظومة الإدارية العراقية؟

2. ما هي الضمانات القانونية التي يوفرها التشريع العراقي للموظف العام عند فرض العقوبة الانضباطية، وما مدى فعاليتها في حماية الاستقرار الوظيفي؟

3. كيف تؤثر العقوبات الانضباطية، من حيث التطبيق والممارسات الإدارية، على استقرار الوظيفة العامة في الواقع العملي داخل المؤسسات الحكومية العراقية؟

ثالثاً. منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي الوصفي، وذلك عن طريق توضيح كيفية الترابط بين العقوبات الانضباطية المفروضة على الموظف ومبدأ الاستقرار الوظيفي، ومناقشة فقرات قانون العقوبات الانضباطية بشكل مستفيض، مع بيان رأي الباحث بشأنها إذا استدعى الأمر ذلك، وكذلك وصفاً إذ سيعتمد الباحث على الأوصاف، والسياقات القانونية لكل ما يتعلق بتفاصيل المبدأ نفسه، ووجه الترابط بينهما.

رابعاً. هيكلية البحث

سيتناول البحث في المطلب الأول الإطار المفاهيمي للعقوبات الانضباطية ومبدأ استقرار الوظيفة العامة، أما المطلب الثاني فخصص لدراسة الضمانات القانونية للعقوبة الانضباطية وأثرها في مبادئ الاستقرار الوظيفي.

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي للعقوبات الانضباطية ومبدأ استقرار الوظيفة العامة

إن فهم الإطار المفاهيمي للعقوبات الانضباطية ومبدأ استقرار الوظيفة العامة، يُعد مدخلاً مهماً لتحليل التوازن المطلوب بين سلطة الإدارة في فرض الانضباط، وحق الموظف في الاستقرار والحماية من التعسف، فالعقوبات الانضباطية تُعد من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الإدارة لضمان الانضباط داخل المرفق العام، وهي "إجراءات منصوص عليها في قائمة الجزاءات، تُفرض على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية، ويمس مزايا وظيفته فحسب"، وتهدف العقوبة الانضباطية إلى معالجة السلوك الوظيفي غير المنضبط دون المساس بجوهر العلاقة الوظيفية⁽¹⁾. وفي المقابل، يُمثل مبدأ استقرار الوظيفة العامة أحد الركائز الأساسية لضمان حيادية الموظف وكفاءته، إذ يمنحه شعوراً بالأمان الوظيفي ويُبعده عن الضغوط الإدارية غير المشروعة، فالموظف لا يمكن أن يعمل بكفاءة ما لم يتأكد من ضمان أمن وظيفته، ولا يمكنه من تقديم الخدمة المطلوبة منه وهو مهدد بالعقوبة ومغادرة مكان وظيفته في أي وقت⁽²⁾.

الفرع الأول

مفهوم العقوبات الانضباطية ومبادئها

تُعدّ العقوبات الانضباطية من الوسائل التي تعتمد عليها الإدارات العامة لضمان حسن سير مراقفها العامة، والحفاظ على الانضباط الوظيفي داخل الجهاز الإداري للدولة، فهي لا تُمارس بهدف الانتقام أو الإيذاء، وإنما تُفرض لتحقيق غايات تنظيمية وأخلاقية، تتصل مباشرة بمبدأ المسؤولية الوظيفية والالتزام بالقواعد القانونية والسلوكية التي تحكم أداء الموظف العام، وحظي هذا النوع من العقوبات باهتمام واسع في الفقه القانوني، إذ تعددت المصطلحات المستخدمة للدلالة عليه، مثل "العقوبة الانضباطية" و"الجزاء التأديبي"، إلا أنها جميعاً تشترك في كونها إجراءات قانونية تُتخذ بحق الموظف العام عند ارتكابه مخالفة وظيفية، دون أن ترقى إلى مستوى الجريمة الجنائية، وتتميز العقوبات الانضباطية بجملة من الخصائص، وتختلف في طبيعتها وأثرها عن العقوبات الجنائية، من حيث الهدف، والإجراءات، والجهة المختصة بإيقاعها⁽³⁾.

والعقوبات الانضباطية التي أخذ بها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل العراقي هي عقوبات متعددة، وإن كانت جُلها تتمحور حول الجوانب المادية والمعنوية للموظفين، وأشار القانون إلى الجهات التي لها صلاحية فرض العقوبة وهي (رئيس الدائرة، أو الموظف المخول، والوزير المختص، ورئيس الجهة غير المرتبطة بالوزراء، ورئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء)، وهذه السلطات تتباين سلطتها في فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون المذكور⁽⁴⁾.

أولاً. تعريف العقوبة الانضباطية والمبادئ التي تركز عليها

تعددت تعريفات العقوبة الانضباطية وتباينت فيما بينها، بحسب وجهة نظر الفقهاء، فهناك من عرفها استناداً إلى محلها وطبيعتها، وهناك من عرفها استناداً إلى هدفها، فضلاً عن تعريفها وفقاً للأشخاص الموقعة عليهم، ومنهم من عرفها على نوعية الأفعال المسببة لها، فقد ذهب البعض إلى تعريفها بأنها "جزاء يمس الموظف المخطئ، في مركزه الوظيفي أو في حياته ومقدراته الوظيفية"⁽⁵⁾، وعرفت كذلك بأنها "ذلك الاجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة لغرض قمع المخالفة الانضباطية، والذي من شأنه أن يُرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية"⁽⁶⁾، كما عرفت بأنها "إيلاء مقصود بسبب ارتكاب مخالفة انضباطية يقرره المشرع على نحو مجرد، توقعه السلطة الانضباطية بقرار اداري أو بحكم قضائي، ويترتب على توقيعه الحرمان من بعض أو كل حقوق الموظف العام"⁽⁷⁾، وعرفت العقوبة الانضباطية بأنها "الاستخدام الفعال والمنظم لعنصر الإيجار بواسطة السلطة العامة"⁽⁸⁾. ويمكن القول أن هذه التعريفات تعني أن العقوبة الانضباطية لا تمس شخص الموظف ولا ملكه، ويتضح من التعريفات السابقة أن العقوبة الانضباطية ليست مفهوماً جامداً، وإنما هي بناء قانوني مرن تتعدد أبعاده بحسب الزاوية التي ينظر منها الفقهاء، فبعضها ينطلق من الطبيعة القانونية للعقوبة بوصفها جزاءً إدارياً، بينما يركز البعض الآخر على الهدف الوظيفي المتمثل في الردع والانضباط، في حين يربطها آخرون بالأثر الشخصي الذي تتركه على الموظف، سواء في مركزه الوظيفي أو في حقوقه المكتسبة.

ولتفادي النقد الموجه إلى للتعريفات السابقة؛ بسبب تركيزها على عنصر أو أكثر، أو إهمالها بعض العناصر الأخرى، عرفها البعض بأنها "ذلك الإجراء المشروع الذي يُفرض على الموظف لاخلاله بواجباته الوظيفية، فيؤدي إلى حرمانه من بعض الامتيازات الوظيفية، أو فقدانها نهائياً،



بقصد حماية النظام الوظيفي"، إذ أن هذا التعريف حاول الجمع بين جميع العناصر التي تتكون منها العقوبة الانضباطية، بعده إجراء إداري يُفرض على الموظف لإخلاله بواجباته، ويترتب عليه حرمانه من بعض الامتيازات الوظيفية، فضلاً عن هدف حماية النظام الوظيفي⁽⁹⁾. وبالنسبة للمشرع العراقي فإنه لم يضع تعريفاً للعقوبة الانضباطية، لا في قانون العمل رقم (37) لسنة 2015، ولا في قانون الانضباط العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وإنما اكتفى بتعداد قائمة من العقوبات على سبيل الحصر، وترك للسلطات الانضباطية مهمة اختيار العقوبة الملائمة لجسامة الفعل المرتكب⁽¹⁰⁾. وذهب الفقه العراقي إلى تعريفات مختلفة للعقوبات الانضباطية في ظاهرها، ومتشابهة في جوهرها، فقد عرفت بأنها "الإجراءات المنصوص عليها في قائمة الجزاءات التي تُفرض على الموظف الذي يُخل بواجباته الوظيفية، ويمس مزايا وظيفته فحسب"⁽¹¹⁾، كما عرفت بأنها "السلاح الرئيسي الذي بواسطته تستطيع السلطة الإدارية حمل الموظف على أداء واجباته بصورة سليمة ومرضية"⁽¹²⁾، وعرفت بأنها "كل فعل أو امتناع ارادي يصدر عن الموظف من شأنه الاخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي نص عليها القانون"⁽¹³⁾. وإزاء كل ما تقدم من تعاريف يمكن تعريف العقوبة الانضباطية بأنها "إجراء قانوني تنظيمي يُتخذ بحق الموظف عند ارتكابه مخالفة وظيفية، بهدف ضبط السلوك الإداري في إطار العدالة الإجرائية، لحماية المرفق العام من الانحراف".

واستأثرت العقوبة الانضباطية باهتمام واسع في الأوساط الفقهية، ما أدى إلى إنتاج طيف متنوع من المفاهيم والتعريفات المرتبطة بها، فقد تعددت المصطلحات المستعملة للدلالة عليها، فتارة تُسمى بـ"الجزاء التأديبي"، وتارة أخرى يُطلق عليها "العقوبة الانضباطية"، وأحياناً تُستخدم عبارة "العقوبة التأديبية" نفسها، إلا أنه على الرغم من اختلاف التسمية، فإن جميعها تشير إلى المعنى نفسه، وتؤدي الوظيفة نفسها⁽¹⁴⁾. وفي الوقت الذي لم تحدد قوانين وأنظمة الخدمة المدنية المخالفات على سبيل الحصر، لكنها حددت العقوبات الانضباطية بحق الموظف على سبيل الحصر، والتي تدخل ضمن إطار الجزاءات التي توقع على الموظف بسبب ارتكابه مخالفة إدارية، وإخلاله بواجبات الوظيفة سواء كانت المخالفة ايجابياً أو سلباً⁽¹⁵⁾.

ويطلق كل من المشرع والفقه العراقي على العقوبات التأديبية مصطلح "العقوبات الانضباطية"، الأمر الذي يجعل من مفهومي "تأديب الموظف" أو "العقوبات التأديبية" مرادفاً لإنضباط الموظفين، والعقوبات الانضباطية في السياق القانوني العراقي، وقد تجسد هذا التوجه التشريعي تاريخياً في إصدار ثلاثة قوانين خاصة بإنضباط موظفي الدولة؛ الأول هو قانون انضباط موظفي الدولة رقم (41) لسنة 1929، والثاني قانون رقم (69) لسنة 1936، أما القانون الثالث فهو القانون النافذ حالياً، المتمثل في قانون انضباط موظفي الدولة المعدل رقم (14) لسنة 1991⁽¹⁶⁾. ويرى الباحث أنه مهما تعددت التعريفات، فإن العقوبة الانضباطية تظل في جوهرها أحد الجزاءات المحددة قانوناً، تُوقعها السلطة المختصة بحق الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية، أو يرتكب فعلاً محظوراً عليه، وهي لا تمس حياته، أو ماله، أو شرفه، أو حرته، وإنما تقتصر على الانتقاص من امتيازاته الوظيفية، بقصد زجره وردع غيره، بما يضمن انتظام العمل، وحسن سير المرافق العامة. وترتكز العقوبة الانضباطية على مجموعة من المبادئ؛ أبرزها مبدأ المشروعية، إذ نجد هذا المبدأ في الأساس المنطقي للقاعدة "لا عقوبة إلا بنص"، ومبدأ شخصية العقوبة الانضباطية، الذي يقضي بأن العقوبة الانضباطية تلزم شخص مرتكب المخالفة ولا



تتعداه إلى غيره، ومبدأ عدم تعدد العقوبات الانضباطية عن مخالفة واحدة، وهذا المبدأ لا يسمح بتوقيع عقوبتين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما عن المخالفة الواحدة، وبمعنى آخر لا يجوز أن المخالفة الواحدة لا يمكن أن تكون محلاً لتوقيع عقوبتين أصليتين؛ لأن السلطة الانضباطية تكون قد استنفدت سلطتها بتوقيع العقاب الأول⁽¹⁷⁾.

ومن المبادئ الأخرى للعقوبات الانضباطية مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية، وهو من أهم الضمانات الانضباطية المستمدة من المبادئ القانونية العامة، فلا يتيح هذا المبدأ للسلطة الانضباطية الغلو والتفريط في فرض العقوبة على الموظف، واعطت الحق للرقابة القضائية التأكد من مدى التناسب بين المخالفة والعقوبة المقررة لها، وإلغاء العقوبة المفروضة وتقدير العقوبة المستحقة المناسبة للمخالفة. ومن مبادئ العقوبة الانضباطية الأخرى مبدأ عدم رجعية العقوبة، أي عدم ترتب أي أثر إلا من تاريخ توقيعه، وذلك استناداً إلى المبادئ القانونية العامة التي تقضي بعدم رجعية القرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية، أما المبدأ الأخير فهو مبدأ تسبب العقوبة الانضباطية، والمقصود به وجوب ذكر السبب أو الأسباب التي تستند إليها السلطة الانضباطية لتوقيع العقوبة الانضباطية⁽¹⁸⁾.

ثانياً. التمييز بين العقوبات الانضباطية والعقوبات الجزائية

هناك مظاهر اختلاف بين العقوبتين الانضباطية والجزائية من نواح عديدة، فمن حيث الهدف فإن العقوبة الانضباطية تهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام⁽¹⁹⁾، أما العقوبة الجزائية فإنها تهدف إلى تحقيق العدالة، وإصلاح المذنب⁽²⁰⁾، كما أنها تختلف من الجهة المختصة بتوقيع العقوبة، فالعقوبة الانضباطية توقع من السلطة الرئاسية، أو مجالس التأديب، أو المحاكم الانضباطية، بينما لا توقع العقوبة الجزائية إلا بمقتضى حكم صادر عن محكمة جزائية مختصة، وهو ما أكدته قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي بقوله "لا يجوز تنفيذ العقوبات والتدابير المقررة بالقانون لأية جريمة، إلا بمقتضى حكم واجب التنفيذ صادر من محكمة مختصة"⁽²¹⁾.

كما تختلف العقوبات الانضباطية عن العقوبات الجزائية من حيث قوة العقوبة، فالعقوبة الانضباطية توقع على الخدمة الوظيفية، وعندما تقع على المال أو الحرية فإن ذلك يأتي على سبيل الاستثناء، في الوقت الذي تصيب العقوبة الجزائية الفرد في حياته، أو ماله، أو حريته⁽²²⁾.

وهناك اختلاف آخر بين العقوبتين من ناحية تخصيص العقوبة، إذ أن العقوبات الانضباطية لم يتم حصرها، كما هو عليه الحال في العقوبات الجزائية التي تخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، كما ورد في قانون العقوبات العراقي رقم (11) لسنة 1969 المعدل، ما يترتب على ذلك تخصيص عقوبة لكل جريمة جزائية، وعدم تخصيص عقوبة لكل مخالفة انضباطية، ومن ثم فإن الإدارة الإدارية المختصة هي من يختار العقوبة المناسبة لفرضها على الموظف مرتكب الجريمة الانضباطية⁽²³⁾. وتختلف العقوبات الانضباطية عن العقوبات الجزائية من حيث المساواة في فرض العقوبة، فالعقوبة الجزائية توقع على جميع الأفراد عامة من دون التمييز بينهم، لكن للعقوبة الجزائية حداً أقصى وحداً أدنى، تراعيه المحكمة عند فرضها العقوبة على المحكوم عليهم تبعاً لحاجة كل منهم لتقويم سلوكه مستقبلاً، ضمن حدود القانون، أما العقوبة الانضباطية فإنها تُفرض على الموظف من السلطة الانضباطية مراعية في ذلك درجة الموظف، وموقعه الوظيفي⁽²⁴⁾.

الفرع الثاني

الوظيفة العامة ومبدأ الاستقرار الوظيفي

تُعد الوظيفة العامة النواة الأولى في التنظيم الإداري، وركيزة أساسية من ركائز بناء الدولة الحديثة، وأن وجودها وإنشائها إنما يكون على أساس احتياجات الإدارة والخدمات المنبثقة عنها، والوظيفة موجودة قبل الموظف، فهي مستقلة في وجودها عن يشغلها، ولا تتأثر إطلاقاً بموته، أو استقالته، أو حالته على التقاعد، وتُمثل الأداة التنفيذية التي تنهض من خلالها الإدارة العامة بواجباتها تجاه المجتمع⁽²⁵⁾، ويُعد مبدأ الاستقرار الوظيفي أحد الضمانات الجوهرية التي تكفل للموظف أداء مهامه بكفاءة وحياد في وظيفته، بعيداً عن التقلبات السياسية أو الإدارية، فاستقرار الوظيفة لا يحقق الطمأنينة للموظف فحسب، وإنما يُسهم في تعزيز فاعلية المرفق العام واستمراريته⁽²⁶⁾.

أولاً. المفهوم القانوني للوظيفة العامة

تُعد الوظيفة العامة الوسيلة التي تعتمدها الإدارة العامة لتنفيذ سياسات الدولة، وتحقيق أهدافها، ويُنظر إلى الموظف العام بوصفه الأداة الأمينة لتنفيذ تلك السياسات، ملتزماً في أدائه بالمصلحة العامة، وتطبيق القوانين، والأنظمة النافذة، وعلى الرغم من أن أغلب التشريعات لا تقدم تعريفاً دقيقاً للوظيفة العامة، إلا أن الفقه القانوني استقر على اعتبارها كياناً قانونياً داخل هيكل الدولة، ويتكون هذا الكيان من مجموعة من الأعمال المتجانسة التي تفرض على القائم بها التزامات محددة مقابل حقوق وظيفية مقررة⁽²⁷⁾. وبناء على ما تقدم يمكننا أن نفهم من هذا التصور أن الوظيفة العامة تركز على العنصر البشري، والنظام القانوني الذي ينظمه، أكثر من تركيزها على طبيعة المهام ذاتها. إن صياغة النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق، لم يتم وضعه في نصوص قانونية، يمكن من خلالها سريانها على كافة موظفي الدولة، وإنما جاءت على شكل نصوص مختلفة تهتم بطوائف، أو فئات من الموظفين بحسب طبيعة نشاط المرفق العام، وإزاء هذا الأمر أورد المشرع أكثر من تعريف للموظف العام، وفي أكثر من موقع، إلا أن جانباً من الفقه العراقي ذهب إلى أن إيراد المشرع العراقي تعريفاً للموظف العام في قانون الخدمة المدنية رقم (42) لسنة 1960 المعدل يكون قد قطع كل شك بشأن هذا الموضوع، ومن ثم فإنه لا داعي للبحث عن معيار نتعرف به على الموظف⁽²⁸⁾.

وقد عرفت المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل الوظيفة العامة بأنها "تكاليف وطني، وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة، وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة"، والزمّت المادة (4) من القانون نفسه الموظفين العموميين بأداء واجبات محددة، وعند اختلالهم بأي منها فإنهم يتعرضون لعقوبة انضباطية، فيما حظرت المادة (5) من القانون على الموظف القيام بسلوكيات محددة أيضاً، لتجنب الوقوع تحت طائلة العقوبات التي حددها القانون نفسه في المادة (8)⁽²⁹⁾.

ثانياً. مفهوم الاستقرار الوظيفي

يشير الاستقرار الوظيفي إلى الاستقرار الذي يتمتع به الموظف أو من يرغب في العمل، والذي يعني المدة التي يتوقعها الفرد للحفاظ على وظيفته الحالية بمعزل عن العوامل الخارجية⁽³⁰⁾، وعُرف الاستقرار الوظيفي بأنه "ثبات العامل في عمله وعدم تنقله إلى أي تنظيم آخر، هذا إذا

كان التنظيم المنتمي اليه يشكل مستقبلاً مهنيًا له، وفق عوامل مادية ملموسة، وعوامل اجتماعية نفسية متضافرة لتحقيق التكامل والاستقرار⁽³¹⁾.

ويُقصد بالاستقرار الوظيفي حالة من الأمان والثبات المهني التي يشعر بها الموظف في موقعه الوظيفي، بحيث يطمئن إلى استمرارية عمله دون تهديد بالفصل أو النقل التعسفي، ويؤدي مهامه بثقة ورضا، ولا يقتصر على مجرد البقاء في الوظيفة، بل يشمل أيضاً وضوح المسار المهني، وضمان الحقوق الوظيفية، وتوافر بيئة عمل مستقرة ومحفزة، ويُعد الاستقرار الوظيفي في السياق الإداري من الضمانات الأساسية لحسن سير المرافق العامة، لأنه يُمكن الموظف من أداء واجباته بكفاءة وحياد، ويُقلل من تأثير التقلبات السياسية أو الإدارية على أداء الجهاز الحكومي، وقد أشار الفقه الإداري إلى أن الاستقرار الوظيفي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الحياد الوظيفي والاستقلال الإداري، ويُعد شرطاً لتحقيق الفاعلية المؤسسية⁽³²⁾.

ويُعد الاستقرار الوظيفي من المبادئ الأساسية التي تُكرسها التشريعات الإدارية لضمان فاعلية المرفق العام واستمراريته، وحماية الموظف العام من التعسف الإداري، ومنحه الطمأنينة في أداء مهامه دون خوف من النقل أو الفصل غير المبرر، وقد أكدت القوانين الوظيفية، ومنها القانون العراقي، على هذا المبدأ من خلال تنظيم حالات إنهاء الخدمة، وتحديد أسباب الإغفاء أو الإحالة إلى التقاعد، وربطها بضوابط قانونية واضحة، فقد نظم قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل، حقوق الموظف العام، وحدد حالات إنهاء الخدمة، ما يُعد تطبيقاً عملياً لمبدأ الاستقرار الوظيفي، إذ لا يجوز فصل الموظف، أو نقله تعسفياً دون سند قانوني⁽³³⁾.

ومن أبرز مظاهر الاستقرار الوظيفي هو تعزيز تماسك جماعة العمل عن طريق بناء علاقات مهنية مستقرة، مبنية على الثقة المتبادلة، وتوفر المؤسسة الراحة النفسية والشعور بالأمان الوظيفي، إذ أنه ينعكس إيجاباً على مستوى الإنتاجية، والانتماء المؤسسي، ومن مظاهر الاستقرار الوظيفي المهمة كذلك إشراك العاملين في صنع القرار، إذ أن هذا الأمر يجعل الموظف يشعر بقيمته داخل المنظومة الإدارية، ويُصبح أكثر التزاماً بأهدافها، المخطط لها، ومن جهة أخرى، فإن تخطيط وتنمية الموارد البشرية يُعد أداة استراتيجية لترسيخ الاستقرار الوظيفي، عبر توفير فرص التطوير والترقية، وضمان استمرارية المسار المهني وفقاً لضوابط قانونية عادلة⁽³⁴⁾.

المطلب الثاني

الضمانات القانونية للعقوبة الانضباطية وأثرها في مبادئ الاستقرار الوظيفي

يستند مبدأ الاستقرار الوظيفي إلى مجموعة من القواعد القانونية، والإدارية التي تهدف إلى حماية الموظف العام من التقلبات غير المبررة في مساره المهني، وضمان استمرارية العلاقة الوظيفية ضمن بيئة عمل آمنة ومنظمة، تُعد العدالة ركيزة أساسية في تحقيق الاستقرار الوظيفي، وضمانة جوهرية لاستمرارية العمل الإداري وحياده، وفي هذا الإطار لم يُهمل المشرع العراقي هذا المبدأ، وأخذ بنظر الاعتبار، وجسدت بعض مواد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل مبدأ العدالة الإدارية عن طريق تنظيم العلاقة الانضباطية بين الإدارة والموظف وفقاً لضوابط قانونية تضمن عدم التعسف في فرض العقوبات⁽³⁵⁾.

وقد نهج المشرع العراقي في قانون الانضباط العام إلى تعداد الواجبات الوظيفية التي تُجبر الموظف على الالتزام بها ويترتب اخلاله بأي منها، أو القيام بمحظوراتها إلى المسائلة



الانضباطية، ورتب المشرع العراقي العقوبات في سلم تصاعدين ابتداءً من أخفها وانتهاءً بأشدّها، ولم يجعلها محددة على سبيل الحصر، ليكون للسلطة الانضباطية امكانية فرض إحدى العقوبات وفقاً لجسامة المخالفة التي يرتكبها الموظف، وعدم فرض عقوبة لم يرد لها ذكر في القانون⁽³⁶⁾. فقد حددت المادة (8) من القانون أنواع العقوبات الانضباطية ودرجاتها، ومن ثم فإنها منعت الاجتهاد الشخصي، ورسخت مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة، فضلاً عن أن هذه المادة كرست مبدأ التدرج في العقوبة، بما يمنع الإقصاء الفوري، ويحافظ على العلاقة الوظيفية، وبهدف تحديد المسؤولية القانونية في فرض العقوبات الانضباطية ومنع التداخل الإداري، حددت المادة (10) من القانون نفسه الجهات المخولة بالتحقيق بالمخالفة التي ارتكبها الموظف، وحصر صلاحياتها بعقوبات (لفت النظر، والانذار، وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام، والتوبيخ)⁽³⁷⁾ وما يترتب عليها⁽³⁸⁾. إن حصر صلاحيات الجهات المخولة بالتحقيق في المخالفات التي يرتكبها الموظف بعقوبات محددة، ومنح بقية العقوبات لجهات قضائية أعلى يهدف إلى تحقيق ضمان أكبر للموظف ليشعر بالأمن والطمأنينة بشكل حقيقي، لاسيما وأن التأديب القضائي يشكل تطوراً حقيقياً في ضمانات الموظف العام في أثناء التأديب، فهو يكفل للموظف تحقيق أقصى درجات العدالة الانضباطية، كما أن وجود جهة قضائية مستقلة خارج نطاق الدائرة التي وقعت فيها المخالفة، من شأنه أن يصبغ العملية الانضباطية بالموضوعية، والبعد عن الاعتبارات الشخصية التي تؤثر على سير التحقيق وفرض العقوبة، ومن ثم تحقيق المعاملة العادلة لكافة الموظفين، ويمنع الاستبداد من جانب الإدارة التي ينتمي إليها الموظف المخالف⁽³⁹⁾.

ومنحت الفقرة الرابعة من المادة (10) الوزير أو رئيس الدائرة التي ينتمي إليها الموظف المرتكب لفعل مخالف للقانون عدم التوسع بالإجراءات من خلال استبدال التحقيق بالاستجواب فقط، واصدار إحدى العقوبات التالية بحق الموظف؛ لفت النظر، أو الانذار، أو قطع الراتب بحسب المخالفة الوظيفية⁽⁴⁰⁾. نرى أن هذا التحديد لا يُعد إجراءً تنظيمياً فحسب، بل يُسهم بشكل مباشر في تعزيز الاستقرار الوظيفي، إذ يمنح الموظف وضوحاً في مصدر القرار التأديبي، ويُقلل من احتمالية صدور عقوبات غير قانونية، أو متسرعة، مما يُكرس الثقة في النظام الإداري ويُرسخ مبدأ العدالة داخل بيئة العمل، ويطمئن الموظف على أن القرار التأديبي صادر عن جهة ذات ولاية قانونية محددة، ومبني على أساس ضوابط إجرائية عادلة، مما يُكرس ثقته في النظام التأديبي، ويحمي العلاقة الوظيفية من الانفعالات الفردية، أو الاجتهادات غير المنضبطة.

وفي الإطار نفسه اشترطت المادة (11) من القانون نفسه إجراء تحقيق إداري قبل فرض أي عقوبة، وعززت المادة (12) من ضمانات العدالة الإجرائية، إذ منحت الموظف حق الدفاع، والاطلاع على التهم الموجهة إليه، وأتاحت له الطعن في القرار التأديبي أمام مجلس الانضباط العام، وبذلك فإن هذه الضمانات، تُسهم في حماية كرامة الموظف، وتحقيق التوازن بين الانضباط الإداري والاستقرار الوظيفي⁽⁴¹⁾. وفي سياق تناسب العقوبة الانضباطية مع الفعل المرتكب، وعدم الغلو في العقوبة لضمان الاستقرار الوظيفي، وسير عمل المرافق العامة بانتظام منح المشرع العراقي الرقابة القضائية حق إعادة النظر بالعقوبة المفروضة على الموظف، لنتناسب مع الفعل المرتكب، فعلى سبيل المثال صدر عن المحكمة الادارية العليا في العراق قرار مرقم 196/ 2012 في 2013/6/187 قررت فيه نقض حكم مجلس الانضباط العام القاضي بإلغاء عقوبة انذار بحق إحدى الموظفات في الشركة العامة للسكك الحديدية، وكذلك الحال في قرار



المحكمة نفسها المرقم 2012/549 في 2014/9/14 خفضت فيه عقوبة التوبيخ المفروضة على معاون مدير مكتب تحقيقات البصرة، بعد أن رأتها عقوبة شديدة لا تتناسب مع الفعل المرتكب، واستبدلتها بعقوبة لفت النظر⁽⁴²⁾. ولضمان شعور الموظف بالاستقرار الوظيفي، وتمكينه من الدفاع عن نفسه ضد التهمة الموجه اليه عن طريق الطعن في قرارات الإدانة، فقد أكدت المادة (13) من قانون الانضباط على عدم تنفيذ العقوبة إلا بعد اكتسابها الدرجة القطعية، كما نصت المادة نفسها على امكانية الغاء بعض العقوبات الانضباطية التي فرضها القانون على الموظف المخالف، وهي (لفت النظر، والانذار، وقطع الراتب، والتوبيخ) بشروط محددة⁽⁴³⁾. نرى أن هذا التمكين يُعد ضماناً قانونية جوهرية للموظف العام، وتكريس لمبدأ العدالة الإجرائية، وتُعزز الاستقرار الوظيفي، فعدم تنفيذ العقوبة بشكل مباشر يمنح الموظف فرصة للطعن أمام الجهات المختصة، ويُتيح له الدفاع عن مركزه الوظيفي قبل أن يتأثر بالعقوبة فعلياً بالإجراء التأديبي، كما أن هذا النص يُسهم في الحد من التعسف الإداري، ويمنع تنفيذ العقوبات بناءً على قرارات غير نهائية أو قابلة للإلغاء، ما يؤدي إلى شعور الموظف بالأمان القانوني، ويُدرك أن العلاقة الوظيفية محمية بضمانات تمنع الإقصاء، أو الإضرار دون استفاد كافة مراحل التقاضي، وبذلك تترسخ ثقته في النظام الإداري، ويُعزز من تماسك جماعة العمل داخل المؤسسة. وجسد المشرع العراقي في المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل توجهاً إصلاحياً واضحاً، إذ نص على "سقوط العقوبة الانضباطية بعد مرور سنة من تاريخ فرضها دون ارتكاب الموظف مخالفة جديدة"⁽⁴⁴⁾، وهو الأمر الذي يُشجع الموظف على تحسين السلوك، ويمنحه فرصة للاستقرار المهني بعد الخطأ، ويُكرس مبدأ العدالة الوظيفية التي توازن بين الردع الإداري وحق الموظف في إعادة بناء مساره المهني داخل المؤسسة. وأظهر المشرع العراقي في المادة (16) من القانون نفسه حرصاً واضحاً على ضمان العدالة الإجرائية، إذ انه نص على عدم جواز فرض أي عقوبة انضباطية على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق رسمي⁽⁴⁵⁾، وهو ما يُعزز مبدأ العدالة الإجرائية، ويمنع صدور قرارات انفعالية، أو غير مدروسة قد تُخل باستقرار العلاقة الوظيفية، كما يُمنح الموظف من خلال هذا النص فرصة عادلة للدفاع عن نفسه، مما يُكرس بيئة إدارية قائمة على الإنصاف والموضوعية. وانطلاقاً من حرص التشريع العراقي على ترسيخ مبدأ الاستقرار الوظيفي، وضمان حماية الموظف العام من التعسف الإداري، لم يهمل المشرع العراقي التنبيه إلى ضرورة منع الاستهداف التأديبي المتكرر في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، إذ نص في المادة (20) منه على "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد"، مما يُكرس مبدأ عدم ازدواج العقوبة، ويُعزز من استقرار العلاقة الوظيفية، ويمنع التعسف الإداري⁽⁴⁶⁾. يرى الباحث أن هذه الفقرات التشريعية تُترجم مفهوم العدالة إلى حماية عملية، ولا يقتصر دورها على حماية الفرد الموظف فقط، وإنما تُسهم في تحقيق العدالة المؤسسية، وتعزيز استقرار الجهاز الإداري للدولة، ما يجعلها نموذجاً للتوازن بين حقوق الوظيفة وواجباتها. فهي تمنع التعسف في اتخاذ الإجراءات الانضباطية ضد الموظف، وتخضع عملية المحاسبة لمعايير موضوعية، وإجراءات قانونية محددة وواضحة، وهذا بدوره يخلق بيئة عمل مستقرة، إذ إنَّ الموظف سوف يشعر بالأمان الوظيفي، وأن القانون يحميه من

القرارات التعسفية أو غير المبررة، ما يدفعه إلى أداء واجباته بكفاءة وحياد، ما ينعكس إيجاباً على مؤسسات الدولة ككل.

الخاتمة

في ضوء ما تم عرضه وتحليله في هذا البحث، توصلنا إلى ما يأتي:

1. اتضح أن العقوبات الانضباطية في التشريع العراقي التي جسدها القوانين التي تناولت انضباط موظفي الدولة؛ وهي قانون انضباط موظفي الدولة رقم (41) لسنة 1929، وقانون رقم (69) لسنة 1936، وما ورد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وقانون العمل رقم (37) لسنة 2015، لا تُعد مجرد أدوات لضبط السلوك الوظيفي، وانما تُشكل منظومة قانونية متكاملة تهدف إلى تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة في الحفاظ على الانضباط، وبين ضمان حقوق الموظف واستقراره المهني.

2. أظهر المشرع العراقي حرصاً واضحاً على ترسيخ مبدأ الاستقرار الوظيفي عن طريق تكريس العدالة الإدارية، وتقليل احتمالية التعسف أو الاستهداف الوظيفي، عن طريق مجموعة من الضمانات الإجرائية والموضوعية، والمتمثلة في اشتراط التحقيق قبل فرض العقوبة، وحق الطعن، والتدرج في العقوبة، وعدم ازدواجها، وتحديد الجهات المخولة بالتأديب.

3. تبين من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، أن المشرع العراقي لم يتعامل مع العقوبة الانضباطية بوصفها أداة إقصاء نهائي، وانما بوصفها وسيلة إصلاحية تهدف إلى تقويم السلوك الوظيفي دون المساس الجوهرية بالاستقرار المهني للموظف، ومن هذا المنظر، فإن العقوبة الانضباطية لا تُهدد الاستقرار الوظيفي إذا ما اقترنت بضمانات إجرائية وإصلاحية تُراعي البُعد الإنساني والمهني للموظف العام.

4. أظهرت نتائج البحث أن منح الموظف حق الطعن بالعقوبة المفروضة عليه، يُعد ضماناً قانونية جوهرية تُكرس مبدأ الأمان الوظيفي، وتُعزز من العدالة الإجرائية داخل المؤسسة العامة، عبر منح الموظف فرصة حقيقية للطعن في القرار الانضباطي أمام الجهات المختصة، ما يجعل الموظف يشعر بأن العلاقة الوظيفية محمية بضوابط قانونية تضمن له الإنصاف، وترسخ الثقة في النظام الإداري، وتُسهم في بناء بيئة عمل مستقرة قائمة على احترام الحقوق الإجرائية.

المقترحات

بناء على ما توصل إليه البحث من نتائج يقترح الباحث ما يأتي:

1. ضرورة تعزيز الثقافة القانونية داخل المؤسسات العامة.
2. تحديث التشريعات، وتطوير آليات التنظيم الإداري، بما ينسجم مع متطلبات العدالة الإجرائية، ومبدأ الاستقرار الوظيفي، لضمان بيئة عمل قائمة على الثقة، والشفافية، والكفاءة.
3. اجراء دراسات عن الضمانات الإجرائية في قانون الانضباط، ومدى كفايتها لحماية الموظف من التعسف التأديبي.
4. وضع دليل إجرائي موحد للتحقيقات الانضباطية، يُلزم الجهات الإدارية باتباع خطوات محددة تضمن العدالة، والاستقرار الوظيفي.

الهوامش

- (1) علي موسى علي فقيهي، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2013، ص110.
- (2) مسلم علاوي شبلي، التوجهات والمفاهيم الحديثة في الإدارة، دار اليازوري العملية للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص23.
- (3) عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية: دراسة قانونية مقارنة (فرنسا-مصر-الأردن-العراق)، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص287.
- (4) ينظر: قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (5) عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكدرات الخاصة، دار الفكر العربي، 1998، ص10.
- (6) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص88.
- (7) محمد ماجد ياقوت، النظرية العامة للقانون التأديبي: تحديد ملامحها وتحليل عناصرها، مجلة الأمن القانوني، العدد 2، السنة 12، تموز 2004، ص355.
- (8) محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2007، ص9.
- (9) عدي سمير حليم الحساني، العقوبة التأديبية لرجل الشرطة في القانون العراقي والمقارن، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد 1، المجلد 1، 2020، ص306.
- (10) شرفان خلف حسين، القواعد المنظمة لالغاء العقوبات الانضباطية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق-جامعة النهريين، 2013، ص5.
- (11) عبد القادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاء الوظيفي، دار الفكر، القاهرة، 1983، ص133.
- (12) شابا توما منصور، القانون الإداري: الكتاب الثاني، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، 1980، ص367.
- (13) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2016، ص169.
- (14) باهي هشام ومروان الدهمة، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، العدد 1، الجزائر، 2016، ص23.
- (15) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري: دراسة مقارنة الكتاب الأول، ط1، دار المسيرة، عمان، 1998، ص245.
- (16) ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، ط2، بغداد، مطبعة جامعة بغداد، 2009، ص27.
- (17) ارام غيب الله قادر، التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليه: دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص89-92.
- (18) المصدر نفسه، ص93-95.
- (19) ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015، ص203.
- (20) عبد القادر الشبخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجزائي، دار الفرقان، عمان، 1983، ص121.
- (21) ينظر: المادة (208) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971.
- (22) إسماعيل احفيظة إبراهيم، احكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد 6، الزاوية لليبيا، حزيران 2015، ص255.

- (23) يُنظر: المادة (1) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل التي نصت على "لا عقاب على فعل أو امتناع إلا بناءً على قانون ينص على تجريمه وقت اقترافه، ولا يجوز توقيع عقوبات أو تدابير احترازية لم ينص عليها القانون"؛ محمود رمضان محمد، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016، ص12-13.
- (24) عبد الحكيم توفيق محمد عبد الله، التكيف الفقهي لأخلاقيات الوظيفة: دراسة تأصيلية تطبيقية على مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة (العنصر البشري)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا- جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان، 2015، ص6.
- (26) جاسم رحيم عذاري ومجبل دواي إسماعيل، أثر الاستقرار الوظيفي في الأداء التنظيمي للوحدات المالية في المؤسسات، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 33، 2013، ص146.
- (27) أشرف أنس منصور جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العمومية: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2011، ص21.
- (28) رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص25.
- (29) ينظر: المواد (3، 4، 5، 8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (30) مبروكة أيزيز، اثر ضغوط العمل على الاستقرار الوظيفي: دراسة حالة بالمؤسسة الاستشفائية الام والطفل، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير-جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2022، ص3.
- (31) حجاج المداني، الاستقرار الوظيفي وعلاقته بقيم العمل: دراسة ميدانية على عينة من موظفي جامعة الأغواط، مجلة دراسات اجتماعية، العدد 1، المجلد 5، الجزائر، 2021، ص69.
- (32) محسن حسن الهواسي وحيدر شاكر البرزنجي، مبادئ علم الإدارة الحديثة، دار الضاد للنشر والتوزيع، بغداد، 2014، ص127.
- (33) ينظر: قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (34) جاسم محمد يوسف، الأنماط القيادية في الاستقرار الوظيفي: دراسة حالة مديرية التربية والتعليم في محافظة المفرق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية-جامعة آل البيت، عمان، 2017، ص21.
- (35) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (36) بيداء إبراهيم قادر، أثر العقوبات الانضباطية والجنائية على راتب الموظف العام، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العدد 9، 2021، ص3.
- (37) لفت النظر: يكون باشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها، وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع، أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر. أما عقوبة الإنذار فتكون باشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وانذاره من الاخلال بواجباته الوظيفية مستقبلاً، ويترتب عليها تأخير الترفيع أو زيادة المدة ستة أشهر، فيما تكون عقوبة قطع الراتب بخمسة القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام، بامر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة، وترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي: خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام، وشهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حال تجاوزت العقوبة أكثر من خمسة أيام. يُنظر: ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر السابق، ص123.
- (38) ينظر: المادتين (8، 10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (39) ناهد زهير ديب الحرازين، المصدر السابق، ص88-89.

- 40) ينظر: الفقرة رابعاً من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 41) ينظر: المادتين (11، 12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 42) عبد القادر صالح عبدول، مختارات من المبادئ القانونية في قرارات المحكمة الإدارية العليا وفتاوى مجلس شورى الدولة في العراق 2013-2014-2015، ط2، 2018، ص 24 وص40.
- 43) اشترط القانون لالغاء العقوبة: 1. مضي سنة واحدة على فرض العقوبة، 2. قيام الموظف بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه 3. عدم معاقبته خلال المدة المنصوص عليها في (1) أعلاه 4. ينظر: المادة (13) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 44) ينظر: المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 45) ينظر: المادة (16) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 46) ينظر: المادة (14) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

المصادر References

أولاً. الكتب

1. ارام غيب الله قادر، التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ودور القضاء الاداري في الرقابة عليه: دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.
2. أشرف أنس منصور جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العمومية: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2011.
3. خالد خليل الظاهر، القانون الاداري: دراسة مقارنة الكتاب الأول، ط1، دار المسيرة، عمان، 1998.
4. رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، 2016.
5. شابا توما منصور، القانون الإداري: الكتاب الثاني، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، 1980.
6. عبد القادر الشخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجزائي، دار الفرقان، عمان، 1983.
7. عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء الوظيفي، دار الفكر، القاهرة، 1983.
8. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، 1998.
9. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية: دراسة قانونية مقارنة (فرنسا-مصر-الأردن-العراق)، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
10. علي موسى علي فقيهي، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2013.
11. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
12. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد 2016.
13. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري: دراسة مقارنة، ط2، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، 2009.

14. مبروكة أزيز، اثر ضغوط العمل على الاستقرار الوظيفي: دراسة حالة بالمؤسسة الاستشفائية الام والطفل، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير-جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2022.
15. محسن حسن الهواسي وحيدر شاكر البرزنجي، مبادئ علم الإدارة الحديثة، دار الضاد للنشر والتوزيع، بغداد، 2014.
16. محمود رمضان محمد، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016.
17. مسلم علاوي شبلي، التوجهات والمفاهيم الحديثة في الإدارة، دار اليازوري العملية للنشر والتوزيع، عمان، 2016.
18. ناهد زهير ديب الحرازين، المسؤولية التأديبية لأعضاء البرلمان، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015.
ثانياً. الرسائل والاطاريح والبحوث
1. إسماعيل احفيظة إبراهيم، احكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد 6، الزاوية-ليبيا، حزيران 2015.
2. باهي هشام ومروان الدهمة، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، العدد 1، الجزائر، 2016.
3. بيداء إبراهيم قادر، أثر العقوبات الانضباطية والجنائية على راتب الموظف العام، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العدد 9، 2021.
4. جاسم رحيم عذاري ومجبل دواي إسماعيل، أثر الاستقرار الوظيفي في الأداء التنظيمي للوحدات المالية في المؤسسات، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 33، 2013.
5. جاسم محمد يوسف، الأنماط القيادية في الاستقرار الوظيفي: دراسة حالة مديرية التربية والتعليم في محافظة المفرق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية-جامعة آل البيت، عمان، 2017.
6. حجاج المداني، الاستقرار الوظيفي وعلاقته بقيم العمل: دراسة ميدانية على عينة من موظفي جامعة الأغواط، مجلة دراسات اجتماعية، العدد 1، المجلد 5، الجزائر، 2021.
7. شرهان خلف حسين، القواعد المنظمة لالغاء العقوبات الانضباطية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق- جامعة النهرين، 2013.
8. عبد الحكيم توفيق محمد عبد الله، التكييف الفقهي لأخلاقيات الوظيفة: دراسة تأصيلية تطبيقية على مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة (العنصر البشري)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا- جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان، 2015.
9. عدي سمير حليم الحساني، العقوبة التأديبية لرجل الشرطة في القانون العراقي والمقارن، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد 1، المجلد 1، 2020.
10. محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2007.
11. محمد ماجد ياقوت، النظرية العامة للقانون التأديبي: تحديد ملامحها وتحليل عناصرها، مجلة الأمن القانوني، العدد 2، السنة 12، تموز 2004.
- ثالثاً. الدساتير والقوانين
1. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

2. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
3. قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971.
4. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

The Impact of Disciplinary Sanctions on the Principle of Stability of Public Office in Iraqi legislation

Israa Youssef Manea

Asra37007@gmail.com

Abstract

The public service is one of the state's most prominent tools in implementing its policies and achieving its development goals. It does not merely represent a contractual relationship between the employee and the administration, but rather embodies a legal and ethical obligation that requires discipline and commitment. In this context, the administrative system exercises its disciplinary authority to ensure the smooth running of the public service within a legal framework that guarantees justice and protects employees from abuse. This is in order to preserve the principle of job stability, which is a fundamental pillar in building an efficient and balanced administrative apparatus. The Iraqi legislator has paid clear attention to regulating the disciplinary relationship through the State and Public Sector Employees Discipline Law No. (14) of 1991, as amended. The law includes a set of provisions that define the types of penalties, the controls for imposing them, and the competent authorities, in addition to procedural guarantees that guarantee the employee the right to defense and appeal. Hence, this research aims to study the impact of disciplinary penalties on the principle of public service stability, by analyzing relevant legal texts, assessing their consistency with modern constitutional and administrative principles, and clarifying the reform dimensions that contribute to the reintegration of employees after committing an error. Within a work environment based on fairness and transparency.

Keywords: disciplinary sanctions, job stability, public service, Iraqi legislation.