Arabian Gulf Journal of Humanities and Social Studies

ISSN: 3080-4086

الإصدار الخامس - العدد الخامس عشر || تاريخ الإصدار 2026-06-20

العقوبات الانضباطية وأثرها على الموظف العام

Disciplinary sanctions and their impact on public employees

الدكتور سعدي عجلان مضحي

Ajlan Mudhi Saadi

كلية الشرق الأوسط الجامعة - قسم القانون

DOI: https://doi.org/10.64355/agjhss51534

مجلة خليج العرب للدراسات الإنسانية والاجتماعية || هذه المقالة مفتوحة المصدر موزعة بموجب شروط وأحكام ترخيص مؤسسة المشاع الإبداعي(CC BY-NC-SA)

الملخص:

ان السلطة الإدارية في اغلب الدول تسعى إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد لتحقيق المصلحة العامة من خلال الموظف العام باعتباره أحد وسائل الإدارة لتحقيق غاياتها، وهي تعمل على توفير الحقوق اللازمة للموظف فضلاً عن فرض الواجبات التي يتوجب عليه احترامها ومراعاة حدودها، فإذا ما خرج عن هذه الواجبات فرضت بحقه عقوبة إدارية تتناسب مع الخطأ الصادر عنه، وتتفاوت هذه العقوبات حسب جسامة الفعل المرتكب من الموظف، وقد أوردها المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل النافذ ، إذ حدد هذا القانون إجراءات فرض العقوبة الانضباطية.

الكلمات المفتاحية: العقوبة الإدارية ، الوظيفة العامة ، القوانين التأديبية ، الموظف.

Abstract:

The administrative authorities in the state seek to ensure that public facilities are operated regularly and steadily to achieve the public interest through the public employee, being one of the means of administration to achieve its objects. They also work to provide the necessary rights to the employee as well as to impose the duties that he must respect and take into account their borders. If the employee disobeys these duties, administrative punishments, commensurate with the error issued by him are imposed on him. These penalties vary depending on the seriousness of the act, committed by the employee, cited by the legislator in Revised State Officials Sector No. 14 of 1991, which is in force. Discipline Act Public this law defines the procedures for the imposition of disciplinary sanctions, as well as the guarantees given to the employee.

Keywords: Administrative Penalty, Administrative Investigation, Public Job, Employee.

المقدمة

لما كانت الدولة عبارة عن مجموعة من المرافق العامة التي تضطلع بنشاطات متعددة سواء كانت تتمثل بمرفق القضاء الذي تمارسه السلطة القضائية ، وكذلك المرافق العامة الإدارية سواء كانت مرافق إدارية بحتة أو مرافق اقتصادية وتجارية فإن نشاط هذه المرافق له صلة مباشرة بتقديم الخدمات العامة للجمهور، لذلك اقتضى الحال والواقع العملي أن تستعين الإدارة بمجموعة من الوسائل التي تمكنها من أداء وظيفتها ، وذلك لأن الإدارة عبارة عن شخص معنوي عام لا تمارس نشاطها وأعمالها إلا من خلال ممثليها الذين يقومون بأعمالها من الأشخاص الآدميين (أي الموظفين) فهؤلاء هم وسيلة الإدارة البشرية إلى جانب الوسيلة الأخرى وهي الوسيلة المادية ، المتمثلة بالأموال العامة لكي تقوم الإدارة بأداء وظائفها المختلفة سواء في تنفيذ القوانين ووضعها موضع التطبيق أو إشباع الحاجات العامة عن طريق المرافق العامة التابعة لها ، أو حماية النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية عن طريق وظيفتها في الضبط الإداري، لذلك ونظراً لأهمية تلك الوظائف كان لابد للسلطة الإدارية أن تنظم أحكام وقواعد الوظيفة العامة بشكل دقيق ومحكم لتنظيم نشاطها الذي تمارسه من خلال الموظف العام عن طريق تحديد حقوقه وواجباته ، لأن الموظف إذا كان يتمتع بالعديد من الحقوق التي تخوله إياها الوظيفة العامة فإنه يخضع في المقابل لمجموعة من الواجبات والالتزامات التي يجب عليه احترامها والالتزام بها ومراعاة حدودها ، فإذا خرج عليها كان مخالفاً يستحق توقيع الجزاء التأديبي عليه، بل إن خروجه على أحكام القانون يمكن أن يخضعه للمساءلة الجنائية إلى جانب المساءلة الإدارية ، لذلك ظهرت أهمية وجود نظام تأديبي لانضباط موظفي الدولة والقطاع العام إلى جانب وجود ضمانات سابقة ومرافقة لفرض العقوبة الإدارية إذا ما خالف الموظف تلك الواجبات والالتزامات المفروضة بموجب القوانين التأديبية بما يضمن تقديم المرافق العامة لخدماتها بشكل دائم ومستمر دون توقف .

مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث في الإجابة عن الأسئلة التالية : ماهي المخالفة الإدارية وماهي أركانها ؟ما هو النظام التأديبي لانضباط موظفي الدولة والقطاع العام ؟ ماهي الضمانات لفرض العقوبة الانضباطية ؟

اهداف البحث :

1 - بيان العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف العام واثارها .
2 - بيان الضمانات السابقة لفرض العقوبة الإدارية .
3 - بيان المخالفة الإدارية واركانها.

اهمية البحث :

تبرز أهمية موضوع بحثنا هذا كونه يمس شريحة واسعة من شرائح المجتمع لكل دولة ألا وهي شريحة الموظفين ، لمالهم من دور في تسيير وإدارة المرافق العامة وتأدية الدولة لوظائفها ، ونظراً لأن هؤلاء الموظفين كغيرهم من أفراد المجتمع قابلين للزلل والخطأ ومجانبة الصواب في سلوكهم الوظيفي ، فكان لابد من إخضاعهم لنظام إداري يكفل الاحترام اللازم للوظيفة العامة وأداء رسالتها ، وهنا لابد من تسليط الضوء على العقوبات الإدارية التي يمكن فرضها على كل من يخالف واجبات أو محظورات الوظيفة. ، وكذلك ما يشمله من ضمانات للموظفين في مواجهة سلطة الإدارة في تحديد المخالفات الإدارية وما يفرض نتيجة لها من عقوبات إدارية ، وغيرها من الضمانات التي سوف نتعرض لها في هذا البحث .

منهج البحث :

سوف نتناول الموضوع أعلاه بأسلوب تحليلي لنصوص قانون انضباط موظف الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل النافذ باعتباره يمثل النظام التأديبي لانضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق حالياً.

خطة البحث :

لقد تطلب موضوع بحثنا تقسيمه إلى مبحثين ؛ الاول نتناول فيه المخالفات الانضباطية والعقوبات المقررة لها , الواردة في القانون اعلاه ، والثاني نتعرف فيه على الضمانات التي يجب مراعاتها عند فرض احدى العقوبات الانضباطية , سواء أكانت سابقة أو معاصرة لها .

الدراسات السابقة :

1 – . علي خليل ابراهيم - جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي – أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد – 2006.تناولت الدراسة جريمة الموظف العام في التشريع العراقي . اما الدراسة الحالية تناولت مفهوم المخلفات الإدارية والعقوبات الانضباطية في قانون انضباط موظف الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل النافذ باعتباره يمثل النظام التأديبي لانضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق حالياً.

2 - . أحمد ماهر صالح علاوي الجبوري – إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي – رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون – جامعة بغداد – 2006. .تناولت الدراسة إجراءات فرض العقوبة في التشريع العراقي . اما الدراسة الحالية تناولت مفهوم المخلفات الإدارية والعقوبات الانضباطية في قانون انضباط موظف الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل النافذ باعتباره يمثل النظام التأديبي لانضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق حالياً.

المبحث الأول

المخالفات الإدارية والعقوبات الانضباطية

سوف نتناول بيان ماهية المخالفة الإدارية وأركانها وتمييزها عن الجرائم الجنائية، وبعد الانتهاء من سوف نتناول السلطات التأديبية التي تملك فرض تلك العقوبات والمنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة الحديث عن المخالفة الإدارية سوف نتناول الحديث عن العقوبات الانضباطية التي يمكن فرضها بحق الموظف الذي يرتكب إحدى المخالفات الإدارية وبيان آثار كل عقوبة من هذه العقوبات. وأخيراً والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين وكالآتي :

المطلب الأول :ماهية المخالفة الإدارية للموظف

يتطلب بيان ماهية المخالفة الإدارية تسليط الضوء على مفهومها وأركانها , وهو ما سيتم بحثه في فرعين وكالآتي :

الفرع الأول : مفهوم المخالفة الإدارية

لم يضع المشرع تعريفاً محدداً للمخالفة الإدارية ، ولم يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر ، كما هو الشأن في الجريمة الجنائية ، إنما يقتصر القانون التأديبي أو الانضباطي على بيان واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم بصورة عامة ودون تحديد دقيق ، ثم ينص بعد ذلك على أن كل موظف يخل بهذه الواجبات أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة العامة فسوف يعاقب اداريا .

فالمشرع يحرم على الموظف صراحة ارتكاب بعض الأعمال على وجه التحديد نظراً لأهميتها فينص على أنه ((يحظر على الموظف ...)) ويورد عدداً غير قليل من تلك المحظورات ، ومنها منع إفشاء أسرار العمل ، أو الاحتفاظ لنفسه بأصل ورقة من أوراق العمل، أو مزاولة الأعمال التجارية ، أو قبول الهدايا والمنافع بمناسبة القيام بواجبات الوظيفة، أو شرب الخمر ، أو لعب القمار في النوادي والمحال العامة ، إلى غير ذلك من المحظورات ، ولكن عدم وجود نص محرم لفعل معين في قانون الانضباط لا يعني أنه مباح ولا يشكل مخالفه ادارية ، وذلك لأن المخالفات الإدارية بخلاف الجرائم الجنائية ليست محددة على سبيل الحصر ولا تخضع لقاعدة ((لا جريمة بغير نص)) , وإنما يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب أن يرى أن في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف العام عند ممارسته أعمال وظيفته مخالفة ادارية , إذا كان ذلك لا يتفق مع واجبات الوظيفة

العامة ، ومن ثم فلا يمكن حصـــر المخالفات الإدارية مقدماً ، فالقانون الإداري لا يأخذ بمبدأ شـــرعية المخالفة ولا يضـــع لكل مخالفة عقوبة معينة ، وإنما يترك ذلك للسلطات الإدارية على أن يكون الجزاء (العقوبة) من بين الجزاءات التي أجاز القانون للإدارة فرضها كعقوبة انضباطية[1].

ومن ثم فلم يتفق الفقه والقضـــاء الإداري والتشـــريع على تسـمية واحدة تطلق على الخطأ الذي يرتكبه الموظف والذي يؤدي إلى وقوعه تحت طائلة العقوبات الإدارية ، فجانب منهم يسميه بـــ(الجرائم التأديبية) وجانب منهم يسميه بـــ(الذنب الإداري) والجانب الآخر يسميه بـــ (المخالفة التأديبية) . ونفضل تسميتها المخالفة الإدارية ، وهو ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

هذا ولقد تباينت تعريفات الفقه للمخالفة الإدارية ومنها أنها ((كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف ويجافي واجبات وظيفته))[2] وعرفها البعض بأنها ((إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً)), أو أنها ((التكييف القانوني لظاهرة إهمال الموظف وتقصيره في أداء واجباته أثناء الخدمة أو بسببها))[3].

ولكن بشكل عام إن تحديد المخالفة الإدارية للموظف في اغلب الدول هي من مهام الإدارة ، فهي تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال ، وهذا يتفق مع طبيعة المخالفة المذكورة ، لأنها تختلف باختلاف الوظيفة التي يشغلها الموظف ، وما تتطلبه من حرص وتبصر وبُعد عن مواطن الريبة مما قد يسيء إلى السمعة الوظيفية ويجرح الكرامة والنزاهة للموظف ، إلا إن سلطة الإدارة في تحديد المخالفة الإدارية تخضع لمبدأين اثنين وهما :

الأول : أن يكون الفعل الذي ارتكبه الموظف يشكل مخالفة إدارية تبرر فرض العقوبة ، وبهذا السياق قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه , بأن كثرة حصول الموظف على الإجازات طبقاً للإجراءات الأصولية لا يشكل مخالفة إدارية .

أما الثاني : فهو وجوب أن يكون الفعل الذي ارتكبه الموظف من طبيعة مهنية ، أي إنه ارتكبه أثناء الخدمة أو بسببها وكان مؤثراً على سير العمل في المرفق العام، وتفريقاً عن هذا المبدأ , فإن الفعل الذي يرتكبه الموظف قبل الدخول إلى الخدمة أو بعد الخروج منها أو المرتكب أثناء الخدمة ولكن خارج نطاق العمل لا يعد مخالفة إدارية[4] .

وخلاصـــة القول أن تمتع الإدارة بســـلطة تقديرية في تحديد العقوبة الإدارية لا يعني أنها مطلقة وغير مقيدة فهناك قيود حقيقية تتعلق بها , كما أنها تخضـع في كل الأحوال لرقابة القضـاء الإداري الصـارمة ، فإذا استشـعر فيها الانحراف قام بإلغاء القرار الإداري الصـادر بفرض العقوبة ، هذا وقد دعى بعض الفقهاء إلى التوسـع في تقنين المخالفات الإدارية مع الاحتفاظ للإدارة بسـلطة تقديرية في معالجة المخالفات التي لم ينص عليها القانون ، وهذا ما تمليه اعتبارات الضمان ومصالح الإدارة[5].

أما عن موقف المشـــرع العراقي في ظل قانون انضـــباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لســـنة 1991 المعدل فقد انتهج أســـلوب التدوين لبعض الواجبات والمحظورات الوظيفية وذلك بموجب مواد الفصل الثاني منه في المادتين (4-5) أما المادة (4) فلقد نصت على الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها، وهذه الواجبات هي كالآتي[6]:

أولاً : أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية.

ثانياً : التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بإذن ، وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل.

ثالثاً : احترام رؤســـائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضـــي به القوانين والأنظمة والتعليمات ، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيســـه كتابةً وجه تلك المخالفة ، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابةً ، وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها .

رابعاً : معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم .

خامساً : احترام المواطنين وتسهيل إنجاز معاملاتهم .

سادساً : المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة.

سابعاً : كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها ، إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو الأشخاص ، أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته ، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته إلى التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان .

ثامناً : المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها , سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أو خارج أوقات الدوام الرسمي .

تاسعاً : الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره .

عاشراً : إعادة ما يكون تحت تصرفه من أدوات أو الآلات إلى المحل المخصص لها عند انتهاء العمل اليومي , إلا إذا اقتضت طبيعة العمل غير ذلك .

حادي عشر : مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحة العامة والسلامة في العمل والوقاية من الحريق .

ثاني عشر : القيام بواجبات الوظيفة حسب ما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات .

أما المادة (5) من القانون أعلاه فإنها حظرت على الموظف الآتي :

أولاً : الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب أحكام هذا القانون .

ثانياً : مزاولة الأعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها عدا :

أ - شراء أسهم الشركات المساهمة .

ب- الأعمال التي تخص أمواله التي آلت إليه إرثاً أو إدارة أموال زوجه أو أقاربه حتى الدرجة الثالثة التي آلت إليهم، وعلى الموظف أن يخبر دائرته بذلك خلال ثلاثين يوماً ، وعلى الوزير إذا رأى أن ذلك يؤثر على أداء واجبات الموظف أو يضـــر بالمصـــلحة العامة أن يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال ، أو التخلي عن الإدارة خلال سنة من تاريخ تبليغه بذلك ، وبين طلب الاستقالة أو الإحالة على التقاعد .

ثالثاً : الاشتراك في المناقصات .
رابعاً : الاشتراك في المزايدات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة إذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع أو اتخذ قراراً بالبيع لاعتبار الإحالة قطعية أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع أو اتخذ قراراً ببيع أو إيجار تلك الأموال أو كان موظفاً في المديرية العامة أو ما يعادلها التي تعود إليها تلك الأموال .
خامساً : استعمال المواد والالات ووسائل النقل وغيرها العائدة الى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لأغراض خاصة .
سادساً : استعمال أي ماكنة أو جهاز أو أي آلة من آلات الانتاج لم يكلفه رئيسه المباشر باستعمالها .
سابعاً : عدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الانتاج بغية إنجاز الاعمال المناطة به او الاهمال أو التهاون في العمل بما يؤدي الى الحاق ضرر بالانتاج أو الخدمات أو الممتلكات .
ثامناً : العبث بالمشروع او اتلاف الاته او المواد الاولية او الادوات او اللوازم .
تاسعاً : التعمد في انقاص الانتاج او الاضرار به .
عاشراً : التأخر في إنجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطيل عمل الآخرين .
حادي عشر : الاقتراض أو قبول مكافاة أو هدية أو منفعة من المراجعين أو المقاولين أو المتعهدين المتعاقدين مع دائرته أو من كل من كان لعمله علاقة بالموظف بسبب الوظيفة .
ثاني عشر : الحضور الى مقر وظيفته بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر بيّن في محل عام .
ثالث عشر : الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة أو وثيقة رسمية أو نزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه للتصرف به لغير الأغراض الرسمية .
رابع عشر : الإفضاء بأي تصريح أو بيان عن أعمال دائرته لوسائل الاعلام والنشر فيما له مساس مباشر بأعمال وظيفته ، إلا إذا كان مصرحاً له بذلك من الرئيس المختص .

وبعد أن فرغ القانون من ذكر واجبات الموظف والمحظورات عليه , فقد نص على أنه إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون , ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات وفقاً للقوانين الأخرى [7].

الفرع الثاني : أركان المخالفة الإدارية

أركان الشيء هي أساسه التي بها قيامه ، وللمخالفة الإدارية ركنان ، هما : الركن المادي والركن المعنوي ، وسوف نتناول هذين الركنين بشيء من الإيجاز وكالآتي :

أولاً : الركن المادي :

الركن المادي للمخالفة الإدارية هو المظهر الخارجي لها ، ويتمثل في الفعل أو الترك أي السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجبات وظيفته . والفعل الإيجابي هو القيام بعمل من الأعمال المحظورة التي ذكرناها والتي ينص عليها القانون التأديبي، أما الفعل السلبي فهو الإمتناع عن أداء واجب من واجبات الوظيفة العامة المذكورة آنفاً ، ويجب أن يتمثل الركن المادي للمخالفة الإدارية في تصرف محدد يثبت إرتكابه [8]

ويعد الشروع في ارتكاب المخالفة الإدارية مخالفة يعاقب عليها الموظف ، والشروع هو البدء في ارتكاب فعل بقصد ارتكاب جريمة إذا أوقف أو خاب أثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها[9]، أما الأعمال التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ المخالفة فالأصل ألا عقاب عليها ، ولكنها قد تعتبر في حد ذاتها مخالفة مستقلة ، وأما مجرد تفكير الموظف في ارتكاب مخالفة إدارية فلا عقاب عليه , ما دام لم يخرج من حيز النفس إلى حيز الوجود [10].

ثانياً : الركن المعنوي :

يذهب رأي إلى أن الركن المعنوي للمخالفة الإدارية هو الإرادة الآثمة أو غير المشروعة للموظف في اقتراف الفعل أو الترك المكون للركن المادي للمخالفة ، ويتميز الركن المعنوي في المخالفات العمدية عنه في المخالفات غير العمدية ، فالركن المعنوي في المخالف العمدية هو قصد تحقيق النتيجة المترتبة على الفعل أو الترك[11] فالركن المعنوي في اعتداء الموظف على رئيسه – مثلاً – هو قصد الإساءة إلى هذا الرئيس وإيذائه ، أما الركن المعنوي في المخالفة غير العمدية فتنصرف فيها إرادة الموظف إلى النشاط سواء كان تركاً أو فعلاً دون نتيجته ، فالركن المعنوي فيها يتمثل في تقصير مرتكب الفعل في الإحاطة بواجبات وظيفته والحفاظ عليها . فالموظف الذي يخل بواجبات وظيفته لجهله بها يعد مقصراً في السعي إلى معرفتها ، والموظف الذي لا ينهض بواجبات وظيفته كسلاً أو تقاعساً يعتبر مقصراً في القيام بعمله[12].

إذن فلابد من توافر الركن المعنوي لقيام المخالفة الإدارية ، وتخلفه يعني لا قيام لها ، فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للمخالفة لقوة قاهرة , كحالة الحرب أو مرض أو بسبب إكراه مادي أو معنوي أو أمر مكتوب من رئيسه المباشر رغم تنبيهه كتابةً لمخالفته للقوانين أو الأنظمة أو التعليمات فلا قيام للمخالفة الإدارية [13]

ويذهب رأي قال به بعض فقهاء القانون الإداري إلى أن الركن المعنوي لا وجود له في المخالفات الإدارية ، وإن الإرادة الآثمة للموظف الذي يراد معاقبته لا تعني أكثر من إنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعي ، سواء أكان يدرك أنه يرتكب فعلاً خطأً أم لا، وحسنت نيته أم ساءت [14], وهذا ما نؤيده لاختلاف المخالفة الادارية عن الجريمة على النحو الذي سنتناوله في الفرع الثالث .

ولا يشترط في الخطأ الإداري أن يكون جسيماً حتى ولو تعلق الأمر بأعمال فنية دقيقة ، وإنما يكفي أن يكون خطأً يسيراً ، خاصة بالنسبة للمتخصصين وسلوك الشخص العادي هو الذي يتم مراعاته عند قياس الخطأ الإداري هو سلوك شخص من نفس فئة مرتكب الخطأ سواء كان متخصصاً أم لم يكن كذلك[15].

ويعفى الموظف من العقاب في حالة صدور أمر إليه من رئيسه الإداري الذي تجب عليه طاعته للقيام بعمل معين ، أو الامتناع عن عمل معين يشكل مخالفة ، مع قيام هذا الموظف بتنبيه الرئيس الإداري وبشكل تحريري بشأنها ، ففي هذه الحالة يتحمل الرئيس الإداري وحده المسؤولية ، وكذلك الحال

في فيما إذا رفض الموظف القيام بعمل ليس من اختصاصات وظيفته[16]، وهذا ما نص عليه البند (ثالثاً) من المادة (4) من قانون الانضباط بقولها ((احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابةً وجه تلك المخالفة ، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئ يسه كتابةً ، وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها))

المطلب الثاني : العقوبات الانضباطية وآثارها

العقوبات الإدارية هي الجزاءات التي توقع على مرتكبي المخالفات الإدارية من الموظفين ، وهذه العقوبات إما ان تكون ذات طبيعة أدبية أو مالية , أو تؤدي إلى أنهاء الرابطة الوظيفية بشكل مؤقت أو دائمي ، وهي تحدد على سبيل الحصر في القوانين الانضباطية بحيث لا يمكن توقيع عقوبة ليست من بينها لما في ذلك من مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة[17]. ويجب أن تتناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة من حيث الجسامة بحيث لا يشوبها غلو أو مبالغة[18]. كما لا يجوز فرض أكثر من عقوبة إدارية عن المخالفة ذاتها ، وهذا ما نصت عليه المادة (20) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل[19]

ويسود النظام الإداري مبدأ أساس وهو ((مبدأ لا عقوبة إلا بنص أو مبدأ قانونية العقوبات)) بعكس المبدأ السائد في النظام الجنائي وهو مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص أو مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات).

أما عن موقف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، فقد أخذ المشرع العراقي بمبدأ شرعية أو قانونية العقوبات الإدارية , وأورد حصراً للعقوبات الإدارية التي يمكن فرضها على الموظف في حالة ارتكابه لإحدى المخالفات الإدارية ، وهذا ما نصت عليه المادة (7) من هذا القانون بان ((إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب باحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون , ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات وفقاً للقوانين)).

وهذه العقوبات نصت عليها المادة (8) من القانون أعلاه , وهي عقوبات تتدرج من حيث الشدة والأثر , وتبدأ بعقوبة (لفت النظر) وتنتهي بعقوبة (العزل) , وحسب جسامة المخالفة الإدارية التي ارتكبها الموظف وكالآتي :

الفرع الأول : لفت النظر :

نصّت عليها المادة (8) البند (أولاً) بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي , ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر)) وهذه العقوبة مستحدثة في القانون أعلاه ، إذ لم يسبق لقانوني الانضباط لسنتي 1929 و1936 الملغيين النص عليها[19]. وهذه العقوبة هي أولى العقوبات الإدارية وأخفها , ويجب أن تكون مكتوبة ومسببة وتتضمن توجيها للموظف لتحسين سلوكه الوظيفي مستقبلاً، أما أثر هذه العقوبة فهو (تأخير الترفيع أو الزيادة ثلاثة أشهر).

الفرع الثاني : الإنذار :

ونصّ عليها البند (ثانياً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً , ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر)). وهذه العقوبة كانت موجود في قانوني الانضباط لسنتي 1929 و1936 الملغيين وكانت تعد الأولى في قائمة العقوبات التي نصا عليها[20].

وهي ثاني العقوبات التي نص عليها قانون الانضباط النافذ لعام 1991, ويجب أن تكون مكتوبة ومسببة وتتضمن تحذيراً للموظف من الاخلال بواجباته الوظيفية مستقبلاً , أما عن أثر هذه العقوبة فهو (تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر).

الفرع الثالث : قطع الراتب :

ونص عليها البند (ثالثاً) من المادة (8) من القانون أعلاه بقولها ((ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف مدة لا تتجاوز العشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة ، ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي :

أ- خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

ب- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام)).

وقد انتقد بعض الفقه هذه العقوبة بزعم أن آثارها سوف تنسحب إلى أسرة الموظف ولا يقتصر أثرها عليه ، في حين أن هناك من نادى بها , لأن العقوبات الإدارية المعنوية لا تكفي لزجر الموظف المخالف، كما أنها لا تمثل العقوبة الوحيدة التي تنصرف آثارها إلى عائلة الموظف ، بل إن هناك عقوبات أخرى تحمل هذا الأثر كعقوبة تنزيل الدرجة . والرأي الراجح هو الإبقاء على العقوبة أعلاه , لأن الراتب يحتل مكانة مهمة عند الموظفين , لذا فإنها سوف تشكل رادعاً قوياً للموظف فيمتنع عن مخالفة واجباته الوظيفية[21]. وهذه العقوبة هي ثالث العقوبات الإدارية التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل , وتكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز (10) أيام فقط ، فإذا فرضت الإدارة هذه العقوبة لمدة أكثر كأن تفرضها لمدة (12) يوماً فلا ينفذ منها ما تجاوز (10) أيام ، وأما المقصود بالراتب هنا هو الراتب الكلي للموظف والذي يشمل (الراتب الاسمي + المخصصات) وليس الراتب الاسمي فقط[i]. أما الأثر المترتب على العقوبة أعلاه فهو على وفق ما يأتي :-

1- إذا عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لمدة تتجاوز (خمسة) أيام , فإن ترفيعه أو علاوته تتأخر بمقدار شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب .

2- أما إذا عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز (خمسة) أيام , فإن ترفيعه أو علاوته تتأخر لمدة خمسة أشهر.

والأصل في العقوبات الثلاثة المذكورة آنفاً أنها يجب أن تفرض على الموظف المخالف بعد اتباع الإجراءات التي تطلبها قانون الانضباط في المادة (10) منه المتضمن وجوب تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص , فضلا عن التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف وسماع وتدوين أقواله وأقوال الشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها وتحرير محضر تثبت فيه اللجنة إجراءاتها واستنتاجاتها وتوصياتها المسببة ، ولكن استثناءً من هذا الأصل أجاز قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل للوزير أو رئيس الدائرة استجواب الموظف مباشرة وأن يفرض عليه أي من العقوبات الثلاثة المذكورة استثناءً من أحكام المادة (10/الفقرتين أولاً وثانياً) من هذا القانون[22]. ولكن هذه الفقرة لم تبين شكل هذا الاستجواب , الامر الذي قد يجيز حسب رأي ان يكون مجرد استجواب شفوي , مما يعني ان هناك ضرورة لتعديل هذه الفقرة , لتوفير ضمانة جدية للموظف[23].

الفرع الرابع : التوبيخ :

ونصّ على هذه العقوبة البند (رابعاً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها وجعلت سلوكه غير مرض ، ويطلب إليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة)) , وهذه العقوبة ليست جديدة في التشريع العراقي , فقد سبق لقانوني الانضباط لعامي 1929 و1936 الملغيين أن نصّا عليها[24]. أما عن أثرها فهو تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة .

الفرع الخامس : إنقاص الراتب :

نصّ عليها البند (خامساً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (10%) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين ، ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين)).

وهناك فرق ما بين عقوبة إنقاص الراتب وعقوبة قطع الراتب ، فالقطع ينصب على كل الراتب ولمدة محدودة أقصاها (10) أيام عن المخالفة الإدارية التي يرتكبها الموظف المخالف ، أما عقوبة إنقاص الراتب فتنصب على نسبة معينة من الراتب لا تتجاوز (10%) من الراتب الشهري ولمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين . كما إنهما تختلفان من حيث الآثار، فعقوبة قطع الراتب تؤخر الترفيع أو الزيادة لمدة عشر أشهر كحد أقصى ، وأما عقوبة إنقاص الراتب فتؤخر الترفيع أو الزيادة لمدة سنتين ، وهكذا تكون عقوبة إنقاص الراتب أشد من عقوبة قطع الراتب[25].

ويجب أن تكون العقوبة أعلاه مكتوبة ومسببة وتتضمن تحديداً لمدة الإنقاص مع التقيد بالحد الأقصى الذي حدده القانون وهو (10%) ، وهناك ضرورة أن سريانها على الراتب الكلي للموظف بما يشمله من (الراتب الاسمي + المخصصات) ولا يقتصر على الراتب الاسمي ، وذلك بنفس الأسباب التي ذكرناها في معرض الكلام عن عقوبة قطع الراتب ، وهذه العقوبة تدخل ضمن صلاحيات الوزير حصراً أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، وتخرج من اختصاص رئيس الدائرة أو الموظف المخول [26].

الفرع السادس : تنزيل الدرجة : ونصّ على هذه العقوبة البند (سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة :-

أ- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع : تنزيل راتب إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة ، مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل منها) ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة ، مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ب- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين : تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ج- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية: تخفض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

وهذه هي صور عقوبة تنزيل درجة في ظل قانون الانضباط النافذ ، أما بعد صدور قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008المعدل[27]. فقد تغير الحال جذرياً لأن القانون المذكور جاء بجدول لرواتب الموظفين يضم (10) درجات ولكل درجة (11) مرتبة يتدرج فيها الموظف عن طريق الزيادة السنوية ، ومن ثم فلم يبق للتفرقة التي أقامها البند (سادساً) من المادة أعلاه أي مفعول [28].

الفرع السابع : الفصل :

ونصّ عليها البند (سابعاً) من قانون الانضباط العام وكما يأتي ((ويكون بتنحية الموظف مدة تحدد بقرار الفصل ويتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه ، وعلى النحو الآتي :

أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات ، إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمسة سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها :

1- التوبيخ .
2- إنقاص الراتب .
3- تنزيل الدرجة .

ب- مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ، ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد)).

وهذه العقوبة يجب أن تكون مكتوبة ومسببة ، وهي لا تفرض إلا في الحالات التي نصّ عليها القانون في البند أعلاه ، بعكس العقوبات السابقة، فلم يحدد القانون أسباب معينة لفرضها ، وكذلك فإنها لا تفرض إلا من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حصراً ، فإذا فرضت من رئيس الدائرة أو الموظف المخول كانت باطلة ، لكونها صادرة ممن لا يملك صلاحية فرضها ، وهذه العقوبة بعكس عقوبة العزل لا تؤدي إلى إنهاء وظيفة الموظف ، وإنما تنحيه مؤقتاً عن تلك الوظيفة ويعاد إليها بعد انتهاء مدة الفصل المحددة بقرار الفصل ، ولقد وضع القانون لعقوبة الفصل أجلين هما ما نصّت عليه المادة المذكورة :-

الاول :- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات , وذلك في حالة ما إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات كالتوبيخ وإنقاص الراتب وتنزيل الدرجة أو بعقوبة واحدة من العقوبات المذكورة لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمسة سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها . وهذا يعني عدم جواز قيام السلطة الإدارية بفرض عقوبة أخرى في حالة ارتكب مخالفات وتم معاقبة الموظف المخالف بإحدى العقوبات أعلاه وارتكب فعلاً ثالثاً من شأنه تشديد العقوبة إلى الفصل ، فلا خيار أمام السلطة المذكورة ، أي يجب عليها فرض تلك العقوبة حصراً ، وهذه العقوبة في هذه الحالة تفرض بحكم القانون بمجرد صدور اثنتين من العقوبات أعلاه أو إحداها لمرتين ، ويرتكب فعلاً ثالثاً يستوجب معاقبته بإحداها وذلك خلال خمسة سنوات من تاريخ صدور قرار فرض العقوبة الأولى بحقه .

الثاني :- مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف ، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل .

وقد حددت المادة أعلاه الفصل للموظف إذا حكم بالحبس أو بالسجن عن جريمة غير مخلة بالشرف ، ولكن القانون سكت عن إيراد حكم لحالة ما إذا ارتكب الموظف جريمة مخلة بالشرف ، ففي هذه الحالة يمكن الاستئناس بأحكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (997) في 1978/7/30[29]. والذي قضت الفقرة (ثالثا) منه باعتبار المحكوم عليه من الموظفين مفصولاً من الوظيفة مدة بقائه في السجن , على أن يعاد إلى الخدمة بعد خروجه من السجن إلا إذا فقد شرطاً من شروط التعيين، ولا يحرم من تولي الوظيفة بشكل نهائي، وإذا وجد مانع يحول دون إعادته إلى العمل الذي فصل منه فيعين في عمل آخر . ويستثنى من ذلك الموظف الذي يحكم عن جريمة (رشوة أو إختلاس أو سرقة) إذ يتم عزله من الخدمة استناداً لأحكام مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (18) في 1993/2/10[30].

الفرع الثامن : العزل :

ونصّت عليها المادة (8) البند (ثامناً) من قانون الانضباط وكما يأتي ((ويكون بتنحية الموظف من الوظيفة نهائياً، ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية :

أ- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة[31].

ب- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية .

ج- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد تعيينه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى .

وتُعد عقوبة العزل من أشد العقوبات الإدارية أثراً لأنها تؤدي إلى فصم الرابطة الوظيفية فصماً نهائياً ، فلا يجوز إعادة تعيين الموظف المعزول في دوائر الدولة والقطاع العام ، و يجب أن تكون مكتوبة ومسببة وصادرة عن الوزير حصراً أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، ولا تفرض ألا في الحالات أعلاه التي نصّ عليها القانون ، وهذه الحالات هي :-

1- إذا ثبت ارتكب الموظف فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة ، وتقدير خطورة الفعل ومدى مساسه بالمصلحة العامة متروك لتقدير الإدارة وتحت رقابة القضاء الإداري .

2- إذا حُكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية . وتطبيق هذه الفقرة يتطلب توافر شرطين هما :-

الشرط الأول : أن يرتكب الموظف جريمة من نوع جناية[32].

الشرط الثاني : أن تكون الجريمة التي يرتكبها الموظف ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية كجريمة الاختلاس والتزوير والسرقة .

3- إذا عوقب الموظف بعقوبة الفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى . وهذا يعني أن عقوبة العزل تعد تشديداً للعقوبة التي يستحقها الموظف وهي عقوبة الفصل ، وبما أنه عوقب بالعقوبة المذكورة عن المخالفة الأولى , ولكنه لم يزدجر بها لذلك تفرض عليه عقوبة العزل ، هذا وبعد فراغ القانون من ذكر العقوبات الانضباطية في المادة (8) منه قضى في المادة (9/أولاً) على ما يأتي ((تسري مدة التأخير في الترفيع أو الزيادة التي تترتب على العقوبات الواردة في المادة (8) من هذا القانون اعتباراً من تاريخ استحقاق الموظف الترفيع أو الزيادة)). وبناءً على هذه الفقرة إذا استحق الموظف ترفيعاً أو زيادة في الراتب قبل فرض العقوبة فلا أثر للأخيرة عليهما ، بل إنها تؤثر على الترفيع والزيادة التي تحصل في المستقبل ، وهذا يعني تأجيل الأثر التبعي لبضعة سنوات أحياناً . أما الفقرة (ثانياً) من هذه المادة فقد نصّت على ((إذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة تطبق بحقه العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع وفق ما هو مقدر في الفقرة السابقة)) . فإذا فرضت بحق موظف عقوبة إنذار وعقوبة توبيخ في نفس الدرجة الوظيفية التي يشغلها يتأخر ترفيعه في هذا الاحتمال مدة سنة واحدة فقط، باعتبار أن عقوبة التوبيخ أشد من عقوبة الإنذار لذلك فإنها تحجب أثر عقوبة الإنذار .

المبحث الثاني
الضمانات الإدارية
أورد القانون ضمانات للموظف في حال فرض العقوبة الإدارية ، وهذه الضمانات كفلتها القوانين وهي متنوعة , وهي تنقسم الى ضمانات سابقة , وضمانات اخرى مرافقة لقرار فرض العقوبة الإدارية , وكالآتي :-

المطلب الأول : الضمانات السابقة على فرض العقوبة الإدارية
الفرع الأول : تبليغ الموظف بإحالته للتحقيق : تشترط أغلب القوانين إعلام الموظف بكونه متهماً بارتكاب مخالفة إدارية ، وإنه سوف يتم اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه لإحاطته علماً بالمخالفة التي ارتكبها ومدى جسامتها ، وإعلامه بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه لتلك المخالفة حتى يتسنى له ترتيب دفاعه والإدلاء بأوجه الدفاع التي يستطيع تقديمها، وتلتزم الإدارة بمواجهة الموظف بحقيقة التهم المنسوبة إليه , وذلك بإعلامه بها وظروف ارتكابها قبل التحقيق معه ، حتى يتمكن من إعداد دفاعه وتقديم وجهة نظره حولها ، لأنه من غير المقبول أن يتم التحقيق من أجل الوصول لإيقاع إحدى العقوبات الإدارية من دون إيصال هذا الإعلام إلى الموظف , والذي يُعد بمثابة تنبيه له بأن الإجراءات الإدارية سوف تتخذ ضده ، وليكون على بينة من أمره ، والإعلام المسبق للموظف بما هو منسوب له يُعد أمراً لازماً حتى في حالة عدم النص عليه في القانون ، أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل فلم ينص صراحةً على إيجاد مثل هذه الضمانة ، ولكنها مع ذلك تعتبر من المبادئ العامة المتفق عليها ، ويترتب على إغفالها اعتبار القرار الصادر بتوقيع العقوبة الإدارية باطلاً مما يترتب عليه إلغاء تلك العقوبة من القضاء الإداري المختص[33].

الفرع الثاني : إطلاع الموظف على الملف التحقيقي : يُعد إطلاع الموظف على الملف التحقيقي ضماناً جوهرياً من الضمانات الجوهرية السابقة على فرض العقوبة الإدارية ، ولقد أخذ بهذا الضمان العديد من القوانين كالقانون الفرنسي ، وأكد على ذلك القضاء الإداري ممثلاً بالقرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي , وذلك لتمكين الموظف من تحضير دفاعه ، كذلك أجازت القوانين العربية الأخذ بهذا الضمان كالقانون المصري والسوري والأردني . أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل فلم ينص صراحة على تثبيت حق للموظف في الإطلاع الملف التحقيقي قبل فرض العقوبة بحقه ، إلا أن النظام الإداري في العراق يعد من الأنظمة الرئاسية التي تقرر للموظف مجموعة ضمانات , ولعل أهمها حقه في الإطلاع على ملف التحقيق بقصد تحضير دفاعه ، وبما أن قانون الانضباط مال إلى ترجيح مبدأ فاعلية الإدارة مما يصح معه القول بأنه أخذ بالنظام الرئاسي للعقوبة ، وبما أن حقوق الدفاع أصبحت من الحقوق الدستورية المقدسة[34] ومن ثم لا يجوز المساس بها ، لذلك يذهب البعض بأن ليس هناك مانع يحول دون إطلاع الموظف على ملف التحقيق قبل فرض العقوبة الإدارية بحقه شريطة أن ينظم هذا الإطلاع بشكل يحفظ سلامة الملفة المذكورة ، لأنه بدون ضمان الحق المذكور لا يستطيع الموظف الدفاع عن نفسه وتفنيد التهمة الموجهة إليه [35].

الفرع الثالث : التحقيق والاستجواب : من الضمانات الإدارية المهمة هو وجوب فرض العقوبة الإدارية بناءً على توصيات لجنة تحقيقية مشكلة وفقاً للقانون ، وبعد استكمال الإجراءات التحقيقية التي اشترطها القانون الإداري وجاء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 بضمانة قوية تحول دون انحراف السلطة الإدارية عن المسار المرسوم لها , وهي وجوب إجراء تحقيق أصولي واستجواب ، ولقد نصّت المادة (10) من القانون المذكور على وجوب تشكيل لجنة تحقيقية في الوزارات والدوائر التابعة لها تتولى التحقيق مع الموظف المحال إليها ، وبعد الفراغ من التحقيق أن توصي , أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق , أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون أعلاه ، كما لها أن توصي بإحالة الموظف الى المحاكم المختصة إذا وجد لها أن فعله يشكل جريمة جنائية من وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية[36]. علماً بأن نص الفقرة (أولاً) من المادة (10) من القانون أعلاه يذهب إلى ما يأتي ((على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون)) , وعليه يجب مراعاة هذه الشكلية في تشكيل اللجان التحقيقية ، فإذا تم تشكيل لجنة بأكثر من (3) أعضاء أو كانت بدون عضو قانوني ، كانت العقوبة باطلة وقابلة للإلغاء من قبل القضاء الإداري ممثلاً بمحكمة قضاء الموظفين[37].

أما الفقرة (ثانياً) من المادة أعلاه فقد نصّت على ((تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال إليها، ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها ، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها)).

وعليه فالاستجواب ضمانة أساسية من الضمانات الإدارية التي بغيابها تصبح العقوبة المفروضة دون استجواب باطلة وقابلة للألغاء ، وهذا ما استقرت عليه الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية بقرارها التمييزي ذي العدد (120/انضباط/تمييز/2011) المؤرخ في 2011/3/24 والتي ذهبت فيه إلى أنه ((يُعد الاستجواب للموظف والتحقيق معه من القواعد الشكلية التي لا يجوز إهمالها وهي من النظام العام، وإن عدم مراعاتها يؤدي إلى بطلان الإجراءات القانونية المتخذة)) [38].

أما الفقرة (ثالثاً) من المادة العاشرة فقد أعطت للجنة التحقيقية إذا رأت أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة جنائية نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة ، وهناك تجتمع المسؤولية الجنائية والمسؤولية الإدارية ، كأن يقوم الموظف بارتكاب إحدى الجرائم الآتية (السرقة – الاختلاس – التزوير – الرشوة وغيرها).

أما الفقرة (رابعاً) من المادة أعلاه فقد جاءت باستثناء على ما ورد في أحكام الفقرتين (أولاً وثانياً) من المادة أعلاه، للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض عليه مباشرة واحدة من العقوبات الآتية : (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب) , وبخلاف ذلك لا يجوز للوزير

أو رئيس الدائرة معاقبة الموظف بعقوبات التوبيخ وإنقاص الراتب وتنزيل الدرجة والفصل والعزل , ما لم يتم التحقيق معه واستجوابه حسب الفقرتين (أولاً وثانياً) من المادة أعلاه [39].

الفرع الرابع : حق الدفاع أصالة أو وكالة : تجيز أغلب القوانين للموظف المحال على التحقيق حق الدفاع عن نفسه أصالة أو من خلال الاستعانة بمحامي يتوكل للدفاع عنه عند التحقيق معه ، إذ إن حق الدفاع عن النفس حق طبيعي ودستوري[40], ويُعد من الأمور المسلم بها في المجال الإداري ، سواء نصت عليه القوانين أم لم تنص عليه ، ويقرره القضاء الإداري في أحكامه ويلزم السلطة الإدارية به كمبدأ من المبادئ العامة للقانون ، ويقتضي أن يتاح للموظف حق الدفاع عن نفسه قبل اتخاذ أي إجراء بصدده ، ولا يكفي أن يواجه الموظف بما نسب إليه ، وإنما يجب تمكينه من تحقيق دفاعه بصورة معتبرة والاستعانة بمحامي وغير ذلك من مقتضيات حق الدفاع ، ويجب على الإدارة احترام هذا الحق ، وبخلافه تُعد العقوبة باطلة ، أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل فقد جاء خالياً من النص على حق الموظف المخالف المحال إلى لجنة تحقيقية بحق توكيل محامٍ للدفاع عنه، لذلك ندعو من هذا الباب إلى ضرورة تعديل نص المادة (10/ثانياً) ليكون كالآتي ((تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ، ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف ودفاع موكله من المحامين ...)) .

المطلب الثاني : الضمانات المرافقة لقرار فرض العقوبة الإدارية

كثيراً ما تمنح القوانين بعض الضمانات على قرار فرض العقوبة الإدارية لكي تكون هذه القرارات متوافقة مع القانون ، وكذلك جعل العقوبة متفقة مع مبدأ مشروعية القرارات الإدارية ، باعتبار أن العقوبات الإدارية تفرض بقرارات إدارية تتوافر فيها العناصر الخمسة اللازمة لمشروعية أي قرار إداري وهي (الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية) , وبخلاف ذلك تكون العقوبة الإدارية باطلة إذا شابها عيب من عيوب المشروعية التي تصيب القرار الإداري في أحد عناصره المذكورة آنفاً . ومن ابرز الضمانات المرافقة لقرار فرض العقوبة الانضباطية الآتي:

الفرع الأول : صدور القرار الإداري بفرض العقوبة الإدارية من السلطة المختصة قانونا:

إن العقوبة الإدارية تصدر بقرار اداري ، وهذا القرار يجب أن يستكمل عناصره الخمسة المعروفة (الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية) , فيجب بشكل اساس أن يصدر ذلك القرار من السلطة التأديبية المختصة التي حددها القانون ، ولابد قبل التعرف على السلطات الانضباطية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل الإطلاع على أنظمة التأديب المطبقة في دول العالم , وهي تقسم إلى (3) أنظمة وهي النظام الرئاسي ، وبموجب هذا النظام تناط السلطة التأديبية بالرئيس الإداري[41]، والنظام شبه القضائي ، وبموجب هذا النظام تناط السلطة التأديبية بالسلطة الرئاسية أيضاً مع ضرورة استشارة هيئة معينة كما في فرنسا والأردن[42]، والنظام القضائي وهو ثالث أنظمة التأديب وبموجبه يعهد بالسلطة التأديبية إلى القضاء العادي كما هو الحال في السويد [43]. أما عن موقف المشرع العراقي من أنظمة التأديب ، فإنه يمكن القول أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل قد أخذ بالنظام الرئاسي ، وهذا ما كشفت عنه الأسباب الموجبة للقانون أعلاه ، فقد جاء فيها ((لغرض تبسيط الإجراءات الانضباطية وسرعة الحسم ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان تسيير أجهزة الدولة...)) [44]. وعلى كل حال فإن السلطات التي تملك حق فرض العقوبات الإدارية على الموظفين حسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام هي :-

أولا : الوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة : أجاز القانون للوزير فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) منه على الموظف المخالف لأحكامه , وعد القانون رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة بمثابة وزير لأغراض هذا القانون[45]أما عن الموظفين ممن يشغلون وظيفة مدير عام فما فوق فإن الوزير أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة لا يستطيع أن يفرض عليهم من عقوبات المادة (8) إلا عقوبات (لفت النظر – الإنذار – قطع الراتب) , فإذا ظهر للوزير أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة أن الموظف أعلاه ممن يكون بمستوى مدير عام فما فوق قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به من العقوبات الثلاثة أعلاه ، فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في القانون أعلاه[46].

ثانيا : رئيس الدائرة : رئيس الدائرة هو وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل . وإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد مما هو مشار إليه في المادة (8) من القانون فعلى رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها للوزير للبت فيها[47]. فإذا لم يقم بإحالتها فيكون القرار الإداري بفرض العقوبة الانضباطية باطلاً لصدوره عن شخص غير مختص بإصداره . لان هذه العقوبات تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، وتخرج من صلاحيات رئيس الدائرة أو الموظف المخول ، فإذا فرضت من أحدهما كانت العقوبة باطلة لمخالفتها المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة باعتبارها صادرة ممن لا يملك صلاحية فرضها ، وهذا ما أكدت عليه قرارات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية ، ومنها القرار التمييزي ذي العدد (60/انضباط/تمييز/2009) الصادر عام 2009 في الدعوى المرقمة (51/ج/2008) المقامة أمام مجلس الانضباط العام والتي تتلخص وقائعها بقيام رئيس جامعة الكوفة – إضافة لوظيفته بفرض عقوبة تنزيل الدرجة بحق المعترض، وهي من العقوبات التي تدخل ضمن صلاحيات وزير التعليم العالي والبحث العلمي لأن المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام قد حصرت صلاحية رئيس الدائرة بفرض عقوبات (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام والتوبيخ) فإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد من العقوبات أعلاه، وجب عليه إحالتها إلى الوزير للبت فيها. وحيث أن المدعى عليه (رئيس جامعة الكوفة إضافة لوظيفته) قد وجه عقوبة تنزيل الدرجة للمدعي وهي من العقوبات التي تخرج

من صلاحيته وتدخل ضمن صلاحيات الوزير، لذلك قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة باعتبار العقوبة أعلاه باطلة لأنها صدرت ممن لا يملك صلاحية فرضها [48].

ثالثا : رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء : نصّت على هاتين السلطتين المادة (14) من قانون الانضباط بالفقرتين (أولاً وثانياً) وكالآتي :-
1- لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون أعلاه على الموظفين التابعين له .
2- لرئيس مجلس الوزراء فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون أعلاه على الموظفين التابعين لرئاسة مجلس الوزراء ، وكذلك فرض إحدى العقوبات ادناه بحق كل موظف يشغل وظيفة مدير عام فما فوق في إحدى الوزارات أو الجهات غير مرتبطة بوزارة , لأنها تخرج من صلاحية الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وتدخل ضمن صلاحياته , وهذه العقوبات هي[49]: (أ- التوبيخ ، ب- إنقاص الراتب ، ج- تنزيل درجة ، د- الفصل ، هـ- العزل).
وإذا ظهر للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول أو محكمه قضاء الموظفين أن في فعل الموظف المحال إلى التحقيق أو في محتويات التهمة جرماً نشأ من وظيفته أو ارتكبه بصفته الرسمية فتجب إحالته إلى المحاكم المختصة [50]. وهنا تخرج المخالفة التي يرتكبها الموظف من نطاق النظام الإداري باعتبارها مخالفة إدارية لتدخل ضمن نطاق النظام الجنائي ، فيطبق على الموظف قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل ، ويُحال إلى المحاكم الجزائية المختصة لإتباع الإجراءات التحقيقية بحقه ، كما لو ارتكب الموظف جريمة سرقة بعض أموال الدولة أو الاختلاس أو خيانة الأمانة أو الاحتيال أو الرشوة أو التزوير وغيرها من الجرائم المخلة بالشرف والمنصوص عليها في قانون العقوبات المذكور آنفاً.
وفضلا عن ركن الاختصاص يجب أن يستوفي الشكليات التي نصّ عليها القانون وأهمها أن يكون قرار فرض العقوبة مكتوباً[51]، وأن تتاح للموظف فرصة الدفاع عن نفسه ، ومناقشة شهود الإثبات ، أما فيما يتعلق بعنصر المحل فإنه يجب أن يحقق القرار الإداري الأثر الذي حدده القانون بناءً على سبب صحيح ، أي تكون هناك مخالفة من جانب الموظف ترتقي إلى مستوى المخالفة الإدارية ويستحق العقوبة عنها ، كما يجب أن تبتغي الإدارة من إصدار هذا القرار تحقيق المصلحة العامة , وهي ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد ، فلا تقصد الإساءة إلى الموظف أو الانتقام منه ، بل إصلاحه لكي يكون عضواً نافعاً للمرفق العام ، ومن ثم فإن أي خلل في العناصر المذكورة لقرار فرض العقوبة يؤدي إلى إلغائه من قبل القضاء الإداري .

الفرع الثاني : مبدأ وحدة العقوبة الإدارية وعدم تعددها : بمقتضى هذا المبدأ لا يجوز فرض عقوبتين إداريتين على الموظف المخالف عن الفعل ذاته ، وهذا المبدأ يجد مبرراته في اعتبارات تحقيق العدالة والمصلحة والوظيفة العامة التي تقضي بعدم معاقبة الموظف عن الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة تناسبه ، مع ملاحظة أنه يشترط لتعدد العقوبة أن تتعدد المخالفات المرتكبة ، وهذا المبدأ نصت عليه المادة (20) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد)) [52].
ان هذا المبدأ مستقر عليه باعتباره من المبادئ العامة للقانون ، ولكنه غير مطلق لأن هناك شروط يجب توافرها لتطبيقه كالآتي :
1- يجب أن لا تكون الأفعال التي يعاقب عليها الموظف هي ذاتها التي سبق وأن عوقب عليها ، أما إذا ظهرت وقائع جديدة بعد إصدار العقوبة فتستطيع الإدارة معاقبة هذا الموظف عن الأفعال الجديدة.
2- إذا صدرت عقوبة إدارية بحق الموظف من قبل رئيس الدائرة ثم قام الوزير المختص بتشديدها بما يملك من سلطة الإشراف والتوجيه والرقابة على أعمال الموظف المرؤوس , فلا يعد ذلك ازدواجاً للعقوبة .
3- بالإمكان معاقبة الموظف جنائياً وإدارياً عن فعل واحد إذا ما توافرت فيه أوصاف الجريمة الجنائية والمخالفة الإدارية كالرشوة والاختلاس والتزوير وغيرها من الجرائم .
4- إن معاقبة الموظف بعقوبة إدارية لا يمنع من اتخاذ إجراءات أخرى بحق الموظف مثل نقله من وظيفة إلى أخرى أو من مكان لآخر حسب مقتضيات حسن سير المرفق العامة [53].

الفرع الثالث : مبدأ التناسب ما بين العقوبة الإدارية مع المخالفة المرتكبة : مبدأ التناسب ما بين العقوبة الإدارية والمخالفة الإدارية يقتضي الموازنة ما بين مبدأ الفاعلية والضمان في العقوبات الإدارية ، فإذا كان من حق الإدارة استخدام حقها في معاقبة الموظفين لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فإن من واجبها أيضاً ألا تهدر ضمانات وحقوق الموظف وأن لا تعاقبه بأشد أو أقل مما اقترف من ذنب إداري ، وهذا يفرض على الإدارة وجوب تقدير خطورة المخالفة المرتكبة ومدى جسامة الضرر الناشئ عنها مع الجزاء المترتب عليها، وهو أمر يستخلص من وقائع كل قضية حسب ظروفها ، وتخضع هذه السلطة لرقابة القضاء الإداري ، ومثال ذلك القرار التمييزي الصادر عن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية ذي العدد (282/268/انضباط/ تمييز/2008) المؤرخ في 2008/12/31 والذي ذهبت فيه إلى أنه ((على مجلس الانضباط العام مراعاة جسامة الفعل المرتكب مع العقوبة المفروضة))[54].

الفرع الرابع : أن تكون العقوبة الإدارية مسببة : السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذه ، أي الحالة القانونية والظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري ، والقاعدة العامة في القرارات الإدارية في جهة السبب أن الإدارة لا تكون ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك ، ولكن هذه القاعدة لا تسري على القرارات الإدارية الصادرة بفرض العقوبات الإدارية ، إذ أن المشرع ألزم الإدارة بوجوب تسبيب قراراتها الانضباطية وذلك بموجب المادة (8) فيُعد التسبيب من أهم الضمانات الإدارية للرقابة على سلطة الإدارة في فرض العقوبات الإدارية ، ويكون للقضاء الإداري فرض رقابته على تسبيب القرارات الإدارية الخاصة بالعقوبات الإدارية ، فإذا صدر القرار الإداري دون أن يستند إلى سبب صحيح فإنه يكون قراراً معيباً بعيب السبب ، أي عدم مشروعية هذا القرار أما لعدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة

على اتخاذه أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار[55]. مثال ذلك القرار التمييزي الصادر عن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية ذي العدد (298/297/انضباط/تمييز/2007) المؤرخ في 2007/12/18 , إذ تذهب فيه ((إن السبب ركن من أركان القرار الإداري مما يتعين ذكره وإلا كان القرار معيباً))(، وكذلك قرارها التمييزي ذي العدد (165/انضباط/تمييز/2011) المؤرخ في 2011/5/12 تذهب فيه إلى إنه ((يكون القرار الإداري الخالي من ركن السبب قابلاً للإلغاء))[56] .

وإذا كانت القوانين قد أحاطت القرارت الصادرة بفرض العقوبات الانضباطية بمجموعة من الضمانات السابقة والمعاصرة لها إلا إنها لم تكتف بذلك ، وإنما نصّت على منح الموظف المُعاقَب ضمانات لاحقة بعد صدور القرار الإداري بفرض العقوبة حرصاً على تحقيق العدالة في أقصى صورها، وتتمثل تلك الضمانات بحق الموظف المُعاقَب بالطعن في قرار فرض العقوبة الإدارية بحقه أمام القضاء الإداري، وهذا ما نصت عليه المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل يحق للموظف الطعن بالقرار الإداري الخاص بفرض العقوبة أمام محكمة قضاء الموظفين أحد تشكيلات مجلس شورى الدولة[57]، وتُعد هذه الضمانة حماية للموظف من جانب والإدارة من جانب آخر.

النتائج والتوصيات

أولا : النتائج

1. المشرع العراقي يحرم على الموظف صراحة ارتكاب بعض الأعمال على وجه التحديد نظراً لأهميتها فينص على أنه ((يحظر على الموظف ...)) ويورد عدداً غير قليل من تلك المحظورات ، ومنها منع إفشاء أسرار العمل ، أو الاحتفاظ لنفسه بأصل ورقة من أوراق العمل، أو مزاولة الأعمال التجارية ، أو قبول الهدايا والمنافع بمناسبة القيام بواجبات الوظيفة، أو شرب الخمر ، أو لعب القمار في النوادي والمحال العامة ، إلى غير ذلك من المحظورات
2. أورد القانون ضمانات للموظف في حال فرض العقوبة الإدارية ، وهذه الضمانات كفلتها القوانين وهي متنوعة , وهي تنقسم الى ضمانات سابقة , وضمانات اخرى مرافقة لقرار فرض العقوبة الإدارية
3. ونصّت عليها المادة (8) البند (ثامناً) من قانون الانضباط وكما يأتي ((ويكون بتنحية الموظف من الوظيفة نهائياً، ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير ونصّت عليها المادة (8) البند (ثامناً) من قانون الانضباط وكما يأتي ((ويكون بتنحية الموظف من الوظيفة نهائياً، ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير.
4. وهذه العقوبات نصت عليها المادة (8) من القانون أعلاه , وهي عقوبات تتدرج من حيث الشدة والأثر , وتبدأ بعقوبة (لفت النظر) وتنتهي بعقوبة (العزل) , وحسب جسامة المخالفة الإدارية التي ارتكبها الموظف

التوصيات :

-1 رغم أن تلك المخالفات من الصعوبة بمكان تحديدها تحديداً قطعياً، ولكن لا بأس من تحديدها في أضيق نطاق ، بحيث يمكن أن تستوعب أهم وأعم المخالفات الإدارية لضمان عدم تعسف الإدارة في استعمال السلطة التقديرية المخولة لها إذ يتم إسناد مخالفات إلى موظف معين لدوافع وبواعث شخصية أو لغرض الانتقام ، ومن ثم التعسف والانحراف في استعمال السلطة بالإضافة إلى أن هناك ما يفرض تحديد تلك الجرائم كالتطور الإلكتروني الذي يؤدي إلى ظهور مخالفات إدارية جديدة لم يتضمنها القانون النافذ مما يتطلب تدخلاً تشريعياً لتجريم تلك المخالفات لأن النصوص الحالية لا تنص عليها .

-2 من الضمانات التأديبية حق الموظف المحال إلى التحقيق بالدفاع عن نفسه أصالة أو عن طريق محامي ، ولكن نصوص قانون الانضباط العراقي جاءت قاصرة عن منح الموظف ضمانة مهمة وهي حقه في توكيل محامي للدفاع عنه ، لذلك نقترح ضرورة تعديل نص المادة في (10/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ليكون ((تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف ودفاعه موكله من المحامين ...)) . كما ان الفقرة (رابعا) من هذه المادة لم تبين شكل الاستجواب المباشر دون تشكيل لجنة تحقيقية , الامر الذي يعني ان هناك ضرورة لتعديل هذه الفقرة , وذلك لتوفير ضمانة جدية للموظف في مواجهة الادارة .

-3 ندعو المشرع العراقي إلى أن يتم إحلال عبارة (السلوك الوظيفي لموظفي القطاع العام) بدلاً عن (انضباط موظفي الدولة) إذ إننا نرى أن الانضباط لفظ لا يتناسب مع صفة الموظف العام ، وأقرب ما يكون إلى الصفة العسكرية، في حين أن عبارة السلوك تعني سيرة الإنسان وتصرفه واتجاهه ، وهي أقرب إلى العمل الإداري ، فهو أما أن يسلك سلوكاً جيداً ينال التقدير والثناء أزاءه وأما أن يسلك سلوكاً خاطئاً يتطلب فرض عقوبة إدارية بحقه .

المصادر :

أولاً : المراجع العلمية :

جمال الدين، س .(2009) .*أصول القانون الإداري* .منشأة المعارف.
الطماوي، س. م .(1995) .*القضاء الإداري: الكتاب الثالث، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)* .دار الفكر العربي.
الأنباري، ص. ص. ج .(2008) .*مجلس شورى الدولة* (ج1، ط1). موسوعة القوانين العراقية.
الخلف، ع. ح.، والشاوي، س. ع. ا .(2009) .*المبادئ العامة في قانون العقوبات* .المكتبة القانونية.
عبد الله، ع. ب .(1993) .*القانون الإداري* .الدار الجامعية للطباعة والنشر.

بدير، ع. م.، وآخرون .(2009) .*القانون الإداري* .شركة العاتك.
العبودي، ع. غ .(2007) .*النظام التأديبي لموظفي الدولة* (ط2). موسوعة القوانين العراقية.
العبودي، ع. غ .(2010) .*شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل* .موسوعة القوانين العراقية.
مهدي، غ. ف .(2004) .*تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام* (ط1). موسوعة القوانين العراقية.
مهدي، غ. ف .(2006) .*شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل*.
مهدي، غ. ف .(2008) .*المرشد لحقوق الموظف* (العدد 2). موسوعة الثقافة القانونية.
مهدي، غ. ف .(2009) .*القضاء الإداري في العراق: الواقع والطموح* .بيت الحكمة.
الحلو، م. ر .(1983) .*القانون الإداري* .دار المطبوعات الجامعية.
الحلو، م. ر .(2009) .*القرارات الإدارية* .دار الجامعة الجديدة.
راضي، م. ل .(2016) .*موسوعة القضاء الإداري* (المجلد الثاني، ط1). المؤسسة الحديثة للكتاب.
الجبوري، م. ص. ع .(2010) .*مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة* .شركة العاتك لصناعة الكتاب.
مهدي، م. ي .(2011) .*أهم المبادئ القانونية لمجلس شورى الدولة* (ط1). مجلس النواب، مكتب النائب الأول.
العاني، و. ص .(2013) .*القضاء الإداري* .مكتبة السنهوري.

ثانياً : الرسائل والأطاريح الجامعية :

إبراهيم، ع. خ .(2006) .*جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي*)أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بغداد.
الجبوري، أ. م. ص. ع .(2006) .*إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي*)رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد.

ثالثاً : المجلات العلمية :

مجلة القانون والقضاء .(2010) .العدد (2). موسوعة القوانين العراقية.
مجلة دراسات قانونية .(2009) .العدد (23). بيت الحكمة.
مجلة العلوم القانونية .(1990) .المجلد (9)، العددان (1–2). كلية القانون، جامعة بغداد.
مجلة العلوم القانونية .(1997) .المجلد (12)، العددان (1–2). كلية القانون، جامعة بغداد.

رابعاً : التشريعات :

دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
قانون انضباط موظفي الدولة لعام 1929 الملغى .
قانون انضباط موظفي الدولة لعام 1939 الملغى .
قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل .
قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل .
قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل .
قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (106) لسنة 1989.
قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .
قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (5) لسنة 2008.
قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008.
قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 .

خامساً : المجموعات القضائية :

قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2006 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2007.
قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2007 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2008.
قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2009

1- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2010.
2- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2010 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2011.
3- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2011 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2012 .
4- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2014 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2015.
5- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة 2016 , مجلس الدولة , بغداد , 2017.

سادسا : المـــواقع الالكترونية :-

1- الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الإتحادية : www.iraqjq.iq
2- الموقع الالكتروني لقاعدة التشريعات العراقية : www.iraqld.iq/

الهوامش

1(1) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعة، الاسكندرية، 1983، ص(309-310).
(2) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري – الكتاب الثالث – قضاء التأديب دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995، ص(42).
(3) د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون الانضباط ، بغداد، 2006، ص(9).
(4) د. عثمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، موسوعة القوانين العراقية ، الطبعة الثانية ، بغداد ، 2007، ص(42).
(5) د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص(12).
(6) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2013، ص(315)، تضمنت قواعد السلوك الوظيفي الصادرة عن هيئة النزاهة لعام 2006 الالتزامات والضوابط التي يتوجب على الموظف التعهد بها وهي لا تخرج في مضمونها عن تلك المنصوص عليها في المادة أعلاه من قانون الانضباط العام.
(7) المادة السابعة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية , العدد (3356) في 1991/6/3 .
(8) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص(312).
(9) والشروع هو البدء في تنفيذ فعل بقصد ارتكاب جريمة إذا أوقف أو خاب أثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها، ويقصر قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل الشروع على جرائم الجنايات والجنح دون المخالفات استناداً للمادة (30) منه , منشور في جريدة الوقائع العراقية , العدد (1778) في 1969/9/15 .
(10) د. وسام صبار العاني، مصدر سابق، ص(310) ، و د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، مصدر سابق، ص(42), يضيف ركناً ثالثاً وهو (الركن الشرعي) ويتمثل في نص المادتين (4-5) من قانون الانضباط العام .
(11) د. مازن ليلو راضي ، موسوعة القضاء الاداري , المجلد الثاني , المؤسسة الحديثة للكتاب , بيروت , الطبعة الاولى , 2016، ص(232).
(12) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص(314).
(13) د. علي حسين الخلف ود.سلطان عبدالقادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، المكتبة القانونية، بغداد ، دون سنة نشر , ص(135)، ود. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص(45).
(14) د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري ، منشأة المعارف , الاسكندرية , 2009 , ص(346).
(15) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص(315).
(16) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص(45).
(17) وهذا ما نصت المادة (23) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بأن ((لا تحول براءة الموظف أو الافراج عنه
(18) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة، 2010، ص(123). إذ لم تكن هذه العقوبة معروفة في القوانين أعلاه ولكن الإدارة اعتادت فرض عقوبات غير منصوص عليها مثل (التنبيه ولفت النظر).
(19) د.غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص(38). ود. عثمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص(225).
(20) د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص(41).
(21) انظر د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص(42).
(22) المادة (11/رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
(23) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مصدر سابق , ص(126).
(24) د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص(43).
(25) د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص(45).
(26) المادة (11/أولاً - ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
(27) منشور في جريدة الوقائع العراقية , العدد (4074) , في 12/5/ 2008.
28 د. غازي فيصل مهدي ، عقوبة تنزيل الدرجة في ضوء أحكام قانون رواتب موظفي الدولة، مجلة القانون والقضاء، العدد الثاني، 2010، ص(114).
(29) منشور في جريدة الوقائع العراقية , العدد (2667) , في 1978/8/7 .
(30) منشور في جريدة الوقائع العراقية , العدد (3446) , في 1993/2/22 .

(31) مثال ذلك القرار التمييزي الصادر عن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية بالعدد (230/انضباط/تمييز/2011) في 2011/7/7 اعتبرت الهيئة قيام المعترض بتقديم وثيقة دراسية مزورة لغرض تعديل درجته الوظيفية فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة، المصدر فتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2011، وزارة العدل، بغداد، 2009، ص(276).

(32) المادة (25) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل عرفت الجناية بأنها ((هي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبات الآتية:
1-الإعدام . 2-السجن المؤبد . 3-السجن أكثر من خمسة سنوات إلى خمسة عشرة سنة)).

(33) د. عثمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، مصدر سابق، ص(78).

(34) وهذا ما نصت عليه المادة (19/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بأن ((لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الاجراءات القضائية والادارية)).

(35) د. غازي فيصل مهدي ، المرشد لحقوق الموظف ، موسوعة الثقافة القانونية، العدد (2)، بغداد، 2008، ص(37)، وكذلك شرح وأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، مصدر سابق، ص(69).

(36) د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، الطبعة الأولى، 2004، ص(115).

(37) مثال ذلك القرار التمييزي الصادر عن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية ذي العدد (41/انضباط/تمييز/2011) في 1022/2/10 والي استقرت فيه على المبدأ القانوني الآتي وهو ((لا تملك الإدارة تشكيل لجنة تحقيقية خلافاً لأحكام القانون)) ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2011، مصدر سابق، ص(248).

(38) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2011، مصدر سابق، ص(256)، وكذلك القرار التمييزي ذي العدد (140/انضباط/تمييز/2011) المؤرخ في 2011/4/7، المصدر السابق، ص(262).

(39) د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، مصدر سابق، ص(115)، ود. عثمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، مصدر سابق، ص(81).

(40) وهذا ما نصت عليه المادة (19/رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بأن ((حق الدفاع مقدس ومكفول للجميع , في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة)).

(41) د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص(29).

(42) د. عثمان سلمان غيلان ، مصدر سابق , ص(242).

(43) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص(327).

(44) د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق، ص(31).

(45) المادة (1/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

(46) المادة (12/أولاً - ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

(47) د. عصام عبدالوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص(359).

(48) مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009، وزارة العدل، بغداد، 2009، ص(359).

(49) ينظر المادة (12/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

(50) ينظر المادة (24) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، وتجدر الإشارة إلى أنه حلت عبارة محكمة قضاء الموظفين محل عبارة مجلس الانضباط العام بموجب القانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 , منشور في جريدة الوقائع العراقية , العدد(4283) , في 2013/7/29.

(51) شرط الكتابة اشترطه قانون الانضباط النافذ في جميع العقوبات الانضباطية الواردة في المادة (8) من القانون أعلاه، ومن ثم لا يجوز توجيه احدى تلك العقوبات بصورة شفهية وإلا كانت العقوبة باطلة .

(52) وهذا ما أكد عليه القضاء الاداري ممثلاً بالهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية بالقرار التمييزي ذي العدد (216/196/انضباط/تمييز/2008) المؤرخ في 2008/9/18 بقولها ((لا يجوز للادارة معاقبة الموظف بعقوبتين انضباطية عن فعل واحد وفقاً لما قررته المادة (20) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991))، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، مصدر سابق ، ص(473).

(53) د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، مصدر سابق، ص(119).

(54) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، مصدر سابق، ص(494).

(55) انظر د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1993 ، ص(120)

(56) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2007، مصدر سابق، ص(545).

(57) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2011، مصدر سابق، ص(271).

(58) حلت تسمية " مجلس الدولة " محل " مجلس شورى الدولة " الواردة في قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل وذلك بموجب المادة (2) من قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 , منشور في جريدة الوقائع العراقية , العدد (4456) في 2017/8/7 .