

الإطار القانوني للعقوبات الانضباطية في الخدمة المدنية

The legal framework for disciplinary penalties in the civil service

أ.م.و شامل هاوي نجم

الجامعة المستنصرية- كلية القانون

علي كريم علوان

ماجستير في القانون العام

الملخص :

لا يخلو كل أداء من جانب أي فئة من الفئات العاملة في الدولة من تقصير أو أهمال في جانب من الجوانب التي تعتبر من الواجبات المنوطة بهم، والتي حددها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم ١٤ لعام ١٩٩١ بالنسبة للموظف العام وقانون الخدمة الجامعية العراقي رقم ٢٣ لعام ٢٠٠٨ بالنسبة لموظف الخدمة الجامعية، فالموظف العام هو الذي يمارس امتيازات السلطة العامة الممنوحة للإدارة وفق القانون، وقد يهمل هذا الموظف بداء واجباته الوظيفية، أو يستخدم السلطة الممنوحة له بحكم الوظيفة لأغراض شخصية، أو قد يتعمد بأحداث ضرر أو تخريب لسبب ما، فأي خلل في أداء ذلك الواجب سيجعل الموظف في مواجهة سلطة الإدارة لتقويم ذلك الخلل والتقصير والحد من تلك المخالفة على أن يكون ذلك بحكم القانون، لأن اخلال الموظف بواجباته يخل بسير وانتظام واستمرار المرفق العام، وهو الهدف الأساسي من قواعد القانون الإداري، ولأهمية الموظف المعد الأول لنواة المجتمع ومكانته المهمة حدد القانون واجبات وحقوق الموظفين بنصوص تشريعية.

Summary

Every performance on the part of any group of workers in the state is not free of shortcomings or negligence in one of the aspects that are considered among the duties assigned to them, and which are specified by the Law of Discipline of State and Public Sector Employees in Iraq No. 14 of 1991 for the public employee and the Iraqi University Service Law No. 23 of 2008 regarding the university service employee, the public employee is the one who exercises the privileges of public authority granted to the administration in accordance with the law. This employee may neglect to perform his job duties, or use the authority granted to him by virtue of the position for personal purposes, or he may intentionally cause damage or sabotage for some reason. A defect in the performance of that duty will place the employee in front of the management authority

to correct that defect and negligence and limit that violation, provided that this is by law.

Because the employee's failure to perform his duties violates the functioning, regularity, and continuity of the public facility, which is the primary goal of the rules of administrative law, and because of the importance of the employee as the primary component of the nucleus of society and his important position, the law specifies the duties and rights of employees through legislative texts.

المقدمة : the introduction

يعد العراق من أوائل الدول العربية التي أصدرت تشريعات انضباط موظفي الدولة، ففي عام 1929 تم اصدار قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41، حيث يعتبر من التشريعات المتقدمة في تنظيم شؤون الموظفين وانضباطهم آنذاك، كما أنشأ المشرع هيئة شبه قضائية سميت (مجلس الانضباط العام) الذي اختص بنظر الطعون الموجهة ضد قرارات فرص العقوبات الانضباطية، ومحاكمة كبار الموظفين بناءً على إحالة الوزير أو رئيس الدائرة، كما منح هذا المجلس صلاحية مهمة في الرقابة على مشروعية العقوبة الانضباطية ومدى ملائمتها وعدم تعسف الإدارة، حيث أعطى المشرع لهذا المجلس صلاحية تخفيض العقوبة بما يراه مساوياً لفعل الموظف، أو تشديد العقوبة خاصة إذا طعن بها الوزير أو رئيس الدائرة وكانت لا تتناسب مع جسامة فعل الموظف.

وكثيراً ما تثار إشكاليات متعددة في التعيينات للمواقع الادارية والقيادية في أجهزة الدولة من قبل مجلس الوزراء، وبالتحديد إذا كانت هذه التعيينات قد خرجت من رحم المحاصصات الطائفية والقومية واللا محسوبة التابعة للقوى السياسية المتنافسة، حيث جرى العرف بكون التعيينات محصورة فيها، دون مراعاة مبادئ المساواة والكفاءة والنزاهة والتسلسل الوظيفي للمناصب، وباتت هذه الوظائف مسرحاً للصراعات والنفوذ، حيث أنها تضم أعداداً ضخمة من وكلاء الوزارات والمستشارين والدرجات الخاصة، وأعضاء الهيئات المستقلة والمدراء العامين والمناصب العسكرية والأمنية، والتي تأسس لما يسمى (بالدولة العميقة) والتعيينات وفقاً لهذا السياق أضعفت الدولة وعملت على تدهور أداء أجهزتها وتباطؤها في تلبية حاجات المجتمع الأساسية. حيث يعد هذا الداء مستشرياً في أغلب الدول العربية، بل وربما في أغلب دول العالم، ومنها على سبيل المثال: العراق ولبنان المتشابهان إلى حد ما في النظام الوظيفي، خاصة في تعيين الدرجات الخاصة. إذ اعتمدت على نظام المحاصصة وعلى أساس حزبي أو قومي أو طائفي أو ديني أو عشائري وربما إلى أبعد من ذلك، على أساس الولاء إلى شخصيات معينة، حيث لا نختلف مع مبدأ التعدد الحزبي، والتوازن في مؤسسات الدولة، وأعطاء جميع مكونات الشعب حق المشاركة في الدولة والحكومة والقرار، على أن يكون وفق

آليات صحيحة، المبنية على العدالة والمساواة والأعتماد على الكفاءة والنزاهة والتكنوقراط.

المبحث الأول: إجراءات تطبيق العقوبات الانضباطية في القطاع العام

The first section: Procedures for applying disciplinary penalties in the public sector

قد تم تعريف الموظف العام من خلال المادة ١/ ثالثاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بأنه كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة.

أما قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ المعدل عرف الموظف العام بأنه كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة في الملاك الخاص بالموظفين.

وفي قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لعام ٢٠٠٧ المعدل عرف الموظف العام بتعريف أوسع وأشمل من التعاريف السابقة حيث عرفت المادة ١/أولاً د بأن الموظف العام هو كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك المدني أو العسكري أو قوى الأمن الداخلي الذي يتقاضى راتباً من الدولة وتستقطع من راتبه الوظيفي التوقيفات التقاعدية ويشمل ذلك موظف القطاع العام ما لم يرد نص خاص في هذا القانون يقضي تغييراً في ذلك.

وعرف الموظف العام في المادة ١/ سابعاً من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لعام ٢٠١٤ الموظف العام أنه شخص عهدت إليه وظيفة مدنية أو عسكرية أو ضمن قوى الأمن أو مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتباً أو أجراً أو مكافأة من الدولة وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية.

المطلب الأول: إجراءات السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية

The first requirement: procedures of the competent authority to impose disciplinary punishment

المقصود من السلطة الانضباطية المختصة الجهة التي فوضها المشرع لتطبيق العقوبات الانضباطية المنصوص عليها قانوناً في القوانين العسكرية الخاصة التي تنظم عمل تلك الجهة التي عينها المشرع لفرض العقوبات الانضباطية على المخالفين من رجال الشرطة وبين فيها نوعية العقوبة المفروضة عليهم من دون التطرق إلى أنواع الدرائم الانضباطية التي يعاقب عليها القانون.

وإذا كان المبدأ العام في تطبيق العقوبات هو قضائية العقوبة في القانون الجنائي بأن يكون أمر توقيع العقوبة يسند إلى القضاء بينما نجد إن هذا الأمر يختلف في العقوبة الانضباطية حيث تختص جهة الإدارة بفرضها إذ يكون للإدارة حق تكليف المخالفات وتحديد أركانها كما أن الإدارة تقوم كسلطة مختصة بتطبيق العقوبات التي نص عليها المشرع وتوقيعها وتوقيعها على المخالفين، فقانون (أ.ق.أ.د) المرقم ١٧ لسنة ٢٠٠٨ وثيق الصلة بقانون (ع.ق.أ.د) المرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ فحيثما سرى الأول طبق الأخير ووفقاً لهذا المبدأ فإن العقوبة الانضباطية تصدر بقرار من السلطة المختصة

المتمثلة بالوزير المختص أو من يخوله هذه الصلاحية الجنائية السارية المفعول فيما لم يرد بشأنه نص في قانون عقوبات الشرطة^١.

من هنا فإن فرض العقوبة الانضباطية على الموظف المخالف تحكمه بعض الضوابط تتعلق بذات العقوبة والبعض الآخر متعلق بسلطة الانضباط، ويمكن بيان هذه الضوابط على ضوء المبادئ القانونية التي نصت عليها القواعد العامة للعقاب.

والعقوبة الانضباطية هي إجراء إداري أو مادي يمس الموظف في مركزه الوظيفي، وفي تعريف آخر هي الجزاءات التي توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين، كما تعرف بأنها الإجراء التأديبي الذي بواسطته تستطيع السلطة الإدارية حمل الموظفين على أداء واجباتهم بصورة سليمة ومرضية^٢.

أما الأنظمة التي تناولت تحديد السلطة المختصة بتوقيع العقاب التأديبي على الموظف المخالف، فهي:

أ. النظام القضائي: ويقوم هذا القضاء على أساس تكوين هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة تتولى القيام برفع الدعوى التأديبية وتتولى الادعاء أمام هذه المحاكم وتدعي النيابة الادارية وتقوم هذه الهيئة على تخصص قضائي لا يمكن معها أن تنتظر المحاكم الادارية في الدعاوى المقامة ضد الموظفين كعقوبات تأديبية، بل تبقى من اختصاص تلك الهيئات أي يبقى بيد القضاء العادي أو الجنائي كما في السويد^٣.

أي أن يكون القاضي بعيدا عن الادارة وهذا يؤدي إلى صعوبة كبيرة فليس من السهل توفير معرفة دقيقة للمخالفة الانضباطية وما يعتد بها من ظروف وكشف ملابساتها^٤.

ب. النظام الرئاسي: وقد كان مستخدما في الأصل، باعتبار أن الذين يقدرון الأخطاء الادارية وبالتالي العقوبة الملائمة لها هم الرؤساء المختصون حسب التدرج الوظيفي للجهة الادارية وذلك دون تدخل أية جهة أخرى أو استشارة هيئة خارجية^٥.

ولا شك أن النظام الرئاسي يجعل الغلبة لمبدأ الفاعلية في مجال الإدارة على حساب مبدأ الضمان الذي يسود نظام التأديب القضائي^٦.

^١-فرحان، مزعل، ستار، سلطة الإدارة الانضباطية وفقا لقوانين قوى الأمن الداخلي العراقية، ٢٠١٧، <https://www.mohamah.net/law/>، تم الاطلاع بتاريخ ٢٥-١١-٢٠٢٢

^٢-حسين، ياسين، رنا، وخلف، أكباشي، شاكر، السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية مقارنة بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ العراقي، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد الثاني عشر، العدد الثالث، إنساني، ٢٠١٤، <https://www.iasj.net/iasj/download/4cd1b91d036189c9>، تم الاطلاع بتاريخ ٢٣-١١-٢٠٢٢

^٣-حسين، ياسين، رنا، وخلف، أكباشي، شاكر، السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية مقارنة بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ العراقي، ص ٩٤.

^٤-مهدي، فيصل، غازي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل لعام ٢٠٠٦، ص ٢٩-٣٠.

^٥-الجزائري، إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري، الجزائر، ص ٥٢.

^٦-العبودي، غيدان، سلمان، عثمان، النظام التأديبي لموظف الدولة، ط ٢، ٢٠٠٧، ص ٥٢.

وقد تم تغليب هذه الفاعلية لغرض تسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد وإن ذلك لن يتحقق إلا إذا تزودت الجهات الادارية والرئاسية سلطة التأديب^١. وإن أهم ما يوجه بالانتقاد لهذا النظام هو الانحراف وإساءة استعمال حق الادارة في توقيع العقاب على الموظف المخالف^٢.

لكن بما أن قرارات تلك السلطات خاضع للرقابة القضائية أصبحت الإدارة مدركة أنه لا منصف من فحص قراراتها عن طريق القضاء إذا ما تم الطعن بها من قبل الموظف المعاقب.

وإن ما يحاسب بجانب هذا النظام أن الرئيس الاداري هو الأدرى بالظروف والملايسات التي ارتكب فيها الخطأ الاداري فهو الأقرب من الوقائع المكونة للفعل المخالف للموظف.

وهناك عديد من الدول قد أخذت بهذا النظام منها انكلترا واسبانيا والدانمارك والعراق^٣.

ومما لا شك فيه أن النظام الأمثل في تحديد السلطة المختصة يعاقب الموظف المخالف هو النظام القائم على الموازنة بين مقتضيات الضمان القانوني للفرد وفاعلية الادارة العامة في أداء العامة في أداء مهامها الوظيفية خدمة للمصالح العام. إن كل دولة من الدول قد تأخذ بالنظام الرئاسي بفرض العقوبة الانضباطية أو بالنظام القضائي، وقد تأخذ إحدى هذه الدول بنظامين معا ينشأ من فرض العقوبة الانضباطية وما يهمنها في هذا المطلب التعرف على النظام الذي أخذ به المشرع العراقي في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ بشأن السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية ففي القوانين السابقة على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١^٤.

فإن السلطة المختصة في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ تتمثل بالوزير المختص أو رئيس الدائرة أو أحد الموظفين الذين يخولهم الوزير أو إحدى اللجان الانضباطية وإن هذا ما يخص العقوبات الانضباطية وهي عقوبة (الانذار والغرامة والتوبيخ)^٥.

وأما التقسيم الثاني فهي العقوبات التأديبية والتي تشمل (عقوبة إنقاص الراتب وتنزبل الدرجة والعزل)^٦. وهذه العقوبات التأديبية لا يجوز فرضها إلا بقرار صادر من إحدى اللجان

والعقوبات الانضباطية هي (عقوبة الانذار وعقوبة قطع الراتب وعقوبة التوبيخ)^٧، وإن القانون المذكور أعلاه حدد العقوبات التأديبية وهي عقوبة إنقاص الراتب

^١-الجزائري، مصدر سابق، ص ٥٢.

^٢-حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ١٧٨ و ص ١٠٢.

^٣-منصور، توما، شباب القانون الاداري، دراسة مقارنة، ج ١، سنة ١٩٧٠-١٩٧١، دار الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ص ٣٧١.

^٤-انظر قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ بالمادة ٦ وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩-مادة ٤ منه.

وتنزيل الدرجة والفصل والعزل^١، وإن السلطة المختصة بتوقيفها هي اللجان الانضباطية وكذلك مجلس الانضباط العام^٢، وهذا المجلس يختص بفرض العقوبات التأديبية والانضباطية على رؤساء الدوائر^٣.

وفيما يخص العقوبات التأديبية واستثناء من الأصل فإن القانون قد خول الوزير سلطة توقيع عقوبة تنزيل الدرجة وعقوبة إنقاص الراتب في حالة الموظف المتهم من موظفي الدرجة الرابعة فما دون وفي حالة ما إذا فرض الوزير إحدى هاتين العقوبتين فإنه يجوز الاعتراض على قرار العقوبة أمام مجلس الوزراء^٤.

المطلب الثاني: الرقابة على قرار فرض العقوبة الانضباطية

The second requirement: oversight of the decision to impose disciplinary punishment

تعد سلطة تقدير العقوبة الانضباطية إحدى السلطات التي تباشرها الإدارة في مجال الوظيفة العامة وهي تعني منح الإدارة حرية في اختيار العقوبة التي تتناسب مع المخالفة المرتكبة من الموظف نتيجة إخلاله بواجباته الوظيفية، وتختلف السلطات الانضباطية التي تتولى توقيع العقوبة في الدول حسب النظام الوظيفي لكل دولة، فمنها من أخذ بالنظام الرئاسي ومن أخذ بالنظام القضائي، وإن منح الإدارة حرية التقدير للعقوبة يستند إلى تخويل المشرع لهذه السلطة وفقاً لرؤيته بأن الإدارة هي الأقدر على ممارسة هذه السلطة في مواجهة ظروف العمل الإداري ومستجداته، وكذلك هي الأقدر على تحديد الأخطاء التي تشكل مخالفة في مجال الوظيفة العامة، وفي مقابل منح الإدارة سلطة التقدير للعقوبة فإن المشرع أحاطها بضمانات يتوجب مراعاتها عند ممارستها لسلطة التقدير، منها مراعاة مبدأ شرعية العقوبة، حيث أن المشرع أورد العقوبات على سبيل الحصر ولا بد للعقوبة أن تكون من العقوبات التي حددها المشرع، وكذلك لا بد من مراعاتها لمبدأ التناسب الذي يقتضي بموجبه ضرورة توقيع العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة، ويأتي دور القضاء الإداري لاستكمال دور المشرع في ضرورة تحقيق هذه الضمانات من خلال رقابته على الوجود المادي على الوجود المادي للواقعة ومراقبته للتكييف القانوني من خلال صحة الوصف القانوني للواقعة، وكذلك مراقبته أهمية الواقعة، فإذا ما خرجت سلطة الإدارة عن مسارها الذي وضعه المشرع لها فإن القضاء يواجهها من خلال السلطات التي يمتلكها، فيعمل على إلغاء العقوبة إذا وقعت على الموظف وكانت مشوبة بعييب من عيوب القرار الإداري التي تجعله محلاً للإلغاء، أو

^١- المادة ٦/ق/١/أولا من قانون ٦٩ لسنة ١٩٣٦

^٢- المادة ٦/ق/١/ثانيا من قانون ٦٩ لسنة ١٩٦٣

^٣- المادة ٦/ق/١/ثانيا من قانون ٦٩ لسنة ١٩٣٦

^٤- المادة ٣٣ من قانون ٣٩ لسنة ١٩٦٣

^٥- المادة ١٥ من قانون ٦٩ لسنة ١٩٣٦

يخفف العقوبة إذا كانت لا تتناسب مع حجم المخالفة، أو يصادق على العقوبة أو يحكم بالتعويض إن كان له مقتضى^١.

ويقوم عنصر السبب في القرار الإداري على ثبوت وقوع فعل مادي محدد سلبيًا أكان أم إيجابيًا يمكن أن يشكل جريمة تأديبية في نظر القانون، وهو ما يجعل رقابة القضاء الإداري على عنصر السبب في القرار التأديبي تنصب بداية على صحة الوجود المادي للوقائع المكونة لذلك الفعل، فإذا ما تحقق ثبوت هذه الوقائع ماديًا انتقل القضاء للرقابة على التكيف القانوني الذي وصفته سلطة التأديب على تلك الوقائع للتأكد مما إذا كان هذا التكيف سليمًا من عدمه، وبسطل القاضي الإداري برقابة التكيف القانوني للأفعال المنسوبة للموظف المتهم تأديبيًا، حيث يراقب في ذلك مدى سلامة وصحة تكيف السلطة التأديبية لتلك الوقائع، والبحث عما إذا كان وصف السلطة التأديبية لتلك الأفعال وصفًا لا ينطوي على تحريفها، وكذلك سلامة تفسيرها للوقائع، لأن الابتعاد عن الحقيقة في تفسير الوقائع سيغير الوصف الحقيقي من الوجود المادي للوقائع التي يوصفها ينشئ السبب بإصدار القرار التأديبي هذا، وفرضت هذه الرقابة على أغلب القرارات التي تصدرها الإدارة حتى سميت من جانب الفقه بالرقابة الاعتيادية، وتتمثل في فحص سبب القرار التأديبي للتأكد من مشروعيته فبعد أن ثبت للقاضي الإداري أن الوقائع المادية التي بني عليها القرار التأديبي قائمة وصحيحة، فإنه ينتقل إلى المرحلة الثانية، وهي رقابة التكيف للتأكد من مدى صحة الوصف القانوني الذي وصفته السلطة التأديبية بحق الموظف^٢.

ولجهة رقابة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف فقد أصبحت من

المسلمات في الفقه والقضاء الإداريين العربي والمقارن على السواء، وهي تتمثل باختصار في بحث القضاء الإداري عما إذا كانت الوقائع التي اتخذتها الإدارة أساسًا لقرارها قد حدثت فعلاً أم لا، أي ما إذا كان لها وجود مادي من عدمه، وهي تمثل الحلقة الأولى للرقابة على عنصر السبب^٣.

ويعرف الفقه الوقائع المادية بأنها الحقائق الأولية الأساسية التي يراها الناس أو يسمعونها أو يقومون بها، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الدنيا، لتمثيلها أدنى درجات الرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الإداري^٤.

وإذا ثبت عدم وجود الحالة المادية أو عدم تحققها، فإن ذلك يفرغ القاعدة القانونية من فحواها، لأنه من غير المنطقي وضع القاعدة القانونية موضع التنفيذ إزاء واقعة وهمية ليس لها أساس في الواقع، فيعمل القاضي الإداري رقبته على تلك الواقعة في حدوثها حقًا أو بالصدفة في الواقع التي بررت صدور القرار لمواجهتها، وإذا تبين

^١-جلاب، موفق، أسد، الرقابة القضائية على تقدير العقوبة الانضباطية: دراسة مقارنة، الجامعة العراقية، كلية القانون والعلوم السياسية، قسم القانون العام، بغداد، ص ١

^٢-علي، صباح، محمد، الرقابة القضائية على تقدير العقوبة التأديبية في العراق، دراسة مقارنة، القانونية، المقالات والبحوث، مركز بغداد، ٢٠٢١، <https://bcled.org/>، تم الاطلاع بتاريخ ٢٤-١١-٢٠٢٢

^٣-يسري، أحمد، أحكام المبادئ العامة في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٦١

^٤-أبو العينين، ماهر، محمد، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٥٦

للقاضي أن صدور القرار لم يستند إلى واقعة حدثت بالفعل، فإن رجل الإدارة أقام قراره على خطأ على حالة أخرى غير تلك التي ينبغي أن يقوم عليها، ومن ثم لا يمكن أن تخدم هذا الوصف القاعدة القانونية العامة والمجردة^١.

وفي مجال السلطة التقديرية للإدارة نجد أن القضاء فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع، مهما كانت ما تتمتع به من حرية، فإن عملية التحقق والتثبت من الوجود المادي للوقائع تندرج في إطار الرقابة القضائية، ويؤدي انعدام الوقائع التي بني عليها القرار التأديبي إلى عدم مشروعيتها وجعله عرضة للإلغاء القضائي^٢.

ومن خلال مراقبة أحكام القضاء العراقي المتمثلة في قرارات مجلس الإنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً)، والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية، نجد أن القضاء العراقي يؤكد من خلال أحكامه بأن السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة، ويفرض عليها رقابة صارمة وخاصة في مجال تأديب الموظفين ومنها ما قضت به الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة " على مجلس الإنضباط أن يتعمق في التحقيق، والإطلاع على الأسباب، والدوافع الحقيقية لنقلها غير المبرر، فإن كان لابد وأن الإدارة ترى نقلها من هذا المصرف لتحقيق المصلحة العامة كما تدعي، فإن المصلحة العامة تقضي أن تنتقل هذه الموظفة التي مارست العمل المصرفي إلى عمل مصرفي آخر وليس إلى دائرة التقاعد ذلك؛ لأن السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة القضاء لتفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف من استعمال السلطة^٣.

ويتضح مما تقدم، أن القضاء والعراقي بسط رقابته على الوجود المادي للوقائع في الحد الأدنى، والتأكد، والبحث من تحقق أو عدم تحقق الحالة المادية وإذا استند القرار التأديبي أو شكله على حالة مادية غير صحيحة اعتبر القرار باطلاً وقابلاً للإلغاء استناداً إلى الخطأ في فهم القانون يؤدي إلى الخطأ في تطبيق القانون.

ومن تطبيقات مجلس الإنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) في هذا المجال ما قضى بقوله " ان واقعة إزاحة الأتربة المختلطة بالبدور من موقع العمل والإتاحة للموظفين الاستفادة منها من التقديرات الإدارية الخاضعة للاجتهد الشخصي... وإن اتساع المجال للعاملين في الشركة بنقل الأوساخ، والتقاط ما تساقط من بدور فيها للاستفادة منها وهو ما يجري العرف التسامح فيه ولا ينطوي على إخلال وظيفي كبير لذا قرر المجلس إلغاء عقوبة العزل^٤.

^١-stassinou poulositrait des actes administrative، ١٩٥٤، ١75.

^٢-سلامة، عيد، وهب، مبادئ القضاء الإداري، دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، دون دار نشر، ١٩٩٧، ص ١٤٣.

^٣-قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم ٢٤ / ٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦ / ٢ / ٢٠٠٦ غير منشور، أشار إليه علي حسن أحمد الفهداوي، المرجع السابق، ص ٣٨.

^٤-قرار مجلس الإنضباط العام، رقم القرار ١٦٠ / ١٩٩٦، تاريخ القرار ٢٤ / ٢ / ١٩٩٦، غير منشور، أشار إليه سعدية عزيز دفار، م، س، ص ١٠٨.

وقد اعتبر مجلس الانضباط العام في حكم آخر له بهذا الصدد " أن صياح الطبيب في ممر المستشفى لحث المرضى على الاسراع لا يشكل إخلالا بواجبات الوظيفة يستوجب معاقبته، لذلك قضى المجلس إلغاء عقوبة التوبيخ المفروضة بحقه^١. ويمكن أن نستنتج مما سلف، أن رقابة القضاء على صحة التكليف القانوني للوقائع، ورقابته أيضا على الوجود المادي للوقائع، ما هو إلا ضمانه هامة لمبدأ المشروعية وحفاظا على الحقوق الوظيفية من شطط ومغالاة الإدارة عند تقدير العقوبة للخطأ أو الذنب الإداري، واستقرار المراكز القانونية وأداء العمل بإخلاص داخل المجتمع الوظيفي، طالما كان الموظف يشعر بنوع من الأمان والحفاظ على حقوقه ومكتسباته الوظيفية في مواجهة الإدارة إذا ما تعسفت في استعمال ذلك الحق.

المبحث الثاني: أحكام إنهاء الخدمة الوظيفية

The second section: Rules for terminating job service

الوظائف والمناصب العليا ليست حقا مكتسبا ولا امتيازاً لأحد، بل هي تكليف وخدمة للمرافق العامة أولاً، وللسلطة التنفيذية التي تتمتع بسلطة التعيين في إسناد تلك المسؤوليات لمن تريد من المواطنين أو الموظفين الذين تتوفر فيهم شروطاً معينة. ويعرف الإعفاء لغة بأنه إنهاء شاغلي المناصب القيادية من ممارسة المهام التي كان يشغلها بأمر صادر من جهة إدارية عليا وبناء على الشروط القانونية التي تراها مناسبة، ولا يعني ذلك إنهاء خدمته في الوظيفة العامة، ومن التعريف أعلاه نستخلص عناصر الإعفاء الإداري ومنها:

١- وجود أمر سابق بتكليف الموظف من قبل الإدارة للقيام بخدمة عامة دون طلب منه أو رضاه، فالأصل التكليف من قبل الإدارة (مجلس الوزراء أو الوزارة أو مجلس المحافظة) من دون رضا أو موافقة الموظف المكلف، وقد تلجأ الإدارة لأسلوب التكليف عندما تكون الحاجة ماسة لشغل بعض المناصب القيادية بسرعة أو لوجود نقص في الأشخاص المؤهلين لشغل تلك المناصب^٢. وإن تولي الموظف العام لمهام منصب قيادي في دوائر الدولة والقطاع العام وفق القانون يكون كالآتي:

أ- رئيس الدائرة: هو وكيل الوزارة والمدير العام... وأي موظف آخر يخول رئيس دائرة بقرار من مجلس الوزراء.

ب- الرئيس المباشر: هو رئيس الشعبة أو رئيس الوحدة التي ينتمي إليها الموظف مباشرة.

ج- الرئيس الأعلى: الوزير أو رئيس الدائرة أو من يخوله^٣.

د- المناصب العليا: وهم المديرون العامون ومديرو الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة^٤.

^١-قرار مجلس الانضباط العام، رقم ٧٩/١٩٩٧، تاريخ القرار ١٨/٦/١٩٩٧، أشار إليه سعدية عزيز دفار/م، ص ١٠٩

^٢-رسلان، أحمد، أنور، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٣٤

^٣-المادة (ثانياً) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢- أن يصدر أمر الإعفاء من قبل سلطة إدارية عليا، كمجلس الوزراء أو الوزير المختص إذ يجب أن يكون الإعفاء صادر من السلطة نفسها التي أصدرت أمر التكليف استنادا لقاعدة توازي الاختصاص.

٣- أن الاعفاء من المنصب القيادي لا يعني انقطاع الرابطة الوظيفية للموظف العام، وإنما انتهاء دورة في قيادة من كان برأسهم نت الموظفين عند توليه مهام المنصب وعودته إلى ممارسة مهام وظيفته السابقة، على أن يتم إعفاء شاغل المنصب الإداري وفق السلطة التقديرية للإدارة.

المطلب الأول: الأساس القانوني لإنهاء الخدمة الوظيفية

The first requirement: the legal basis for termination of employment

أختلف الاعفاء في الإدارات المركزية والمحلية من حيث طبيعته القانونية وتكليفه عند إصداره من قبل الجهات الإدارية حسب فهمها للنصوص القانونية التي تناولت تنظيمه كوسيلة لإنهاء علاقة الموظف بالمنصب الذي كان يشغله. من جهة ومن جهة أخرى إن الاعفاء قد يتم بإرادتين مختلفتين، إذ يتم تقديمه بطلب موقع من شخص الموظف الذي يشغل المنصب لأسباب اجتهد هو بوضعها وفقا لظروفه وإمكانياته التي تتفق مع القانون، وقد يتم بإجراء من الإدارة بإصدار أمر الإعفاء لأحد الموظفين من المنصب الذي كان يشغله لأسباب قانونية محددة ومن ثم إعادته إلى وظيفته السابقة.

وللإعفاء الإداري تكليف قانوني حسب قناعة الإدارة به، كطريقة تستطيع من خلالها تغيير شاغلي المناصب الإدارية سواء أكانت بانتهاء المدة المحددة له قانونا، أو قبل انتهائها، ومن ثم تم تكليف موظف آخر ملتزمة بتحقيق المصلحة العامة، وقد تفهم الإدارة أن استخدام الاعفاء كطريق لإنهاء علاقة شاغل المنصب بالوظيفة العامة، وإحالاته للتقاعد بشكل مخالف للقانون، وبالتالي فإن الإدارة قد تتخذ من الاعفاء طريقة لإنهاء علاقة الموظف بالخدمة العامة وليس لإنهاء تكليفه بمهام منصبه القيادي فقط، مع بقائه في خدمة الدولة^١. وإن هذا الفهم من قبل الإدارة قد تصدى له مجلس الدولة العراقي بقرار له جاء لتصحيح فهم الإدارة للقانون وللأسباب المتخذة في إصدار قراراتها، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول أنه في حالة قيام مجلس الوزراء بإصدار الأمر ديواني المرقم (٣٧٨) في ١٠ / ٩ / ٢٠١٥ والمتضمن إعفاء الوكلاء والمدراء العامين في وزارة الصناعة والمعادن من مهامهم، وتضمن إحالتهم إلى التقاعد ويكيف وضعهم حسب القانون أو وفق تعليمات تصدرها الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وتضمنت الفقرة (٣) تولي معاون المدير أو مدير القسم الأقدم إدارة الدائرة المستمرة في عملها لحين تعيين مدير عام لها، وقد ورد اسم المدعي في التسلسل (٣) في الأمر المذكور سابقا، ومؤشر إزائه الموقع الوظيفي (مدير عام الشركة العامة للإسمنت

^١ ينظر البند (ثامنا) من المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^٢ علي مروج ايوب، مصدر سابق، ص ١٠١.

العراقية)، ولم يصدر مجلس الوزراء التعليمات المذكورة آنفاً، ومن غير الصائب قانوناً إصدارها، لأن القرار الإداري لا يصلح سنداً لإصدار تعليمات إنما تصدر التعليمات استناداً إلى نص في القانون، ولكن أصدر مكتب رئيس مجلس الوزراء أعماماً بالعدد (١٤٠٠٣) في ٢٠١٥/١٠/١ تضمن التكييف القانوني لوضع الوكلاء والمدراء العاملين الذين أعفوا من مناصبهم مؤخراً في ضوء حزمة الإصلاحات التي تقدم بها السيد رئيس مجلس الوزراء، وقد لاحظت المحكمة الإدارية العليا بأن الأمر المطعون فيه تضمن في الفقرة (أولاً/ ١) منه إعفاء المدعي من مهامه، في حين لم يرد في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، أو قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، مصطلح (الإعفاء) بحيث بين القانون ماهيته وأثاره، وإنما ورد هذا المصطلح في المادة (٧/ تاسعاً/ ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والتي تضمنت إعفاء أصحاب المناصب العليا من الوظيفة في موضع لا يفيد إنهاء الخدمة وهذا الاستعمال خاص في هذا القانون، لذا لا يمكن الاستفادة منه في تكييف معنى الإعفاء في الأمر المطعون فيه، ولكن يلاحظ بأن الفقرة (أولاً/ ٢) من الأمر المطعون فيه، حددت أثر الإعفاء حين قضت بإحالة المدعي إلى التقاعد، مما يعني تكييف الإعفاء على أنه إنهاء للخدمة، كما لاحظت المحكمة إن قرار إعفاء المدعي من الوظيفة هو واحد من مجموعة شملت عدداً كبيراً من المدراء العاملين وشاغلي الدرجات الخاصة... وترى المحكمة الإدارية العليا أن المشرع نظم أوضاع الوظيفة العامة، بحيث تكون رابطة الموظف بالدولة رابطة تنظيمية يحكمها القانون، وهناك تنظيم قانوني لإنهاء خدمة الموظف سواء بإرادته أم بإرادة الإدارة إذ عالجه المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، الإقصاء في المواد (٦٢) والاستغناء في المادة ١٤ عدم قدرة الموظف على أداء الوظيفة المترقى لها في المادة (٢٠) وقانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل حذف الوظائف الزائدة في المادة ٧، وفي قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، عدم الترفيع إلى الوظيفة الأعلى في حالة عدم قدرة الموظف بعد تثبيته على أداء مهام وظيفته في المادة (٦/ ثانياً/د) وعالج فشل المدير العام في أداء واجبات وظيفته، بإحالاته للتقاعد أو نقله إلى وظيفة أدنى بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٨٨٠) في ١٩٨٨/١٢/٧، وإلغاء الوظائف القيادية الزائدة بموجب المادة (٢٠/ب) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٥، التي صدر الأمر المطعون فيه في ظلها، يضاف إلى ذلك وضع المشرع عقوبات انضباطية تفرضها الإدارة على الموظف في حالة المخالفة لواجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة وتندرج العقوبات في جسامتها إلى حد عزل الموظف من الوظيفة دون الإخلال بما قد يتخذ ضده من إجراءات وفقاً للقانون، وبذلك فإن لكل حالة من حالات إنهاء الخدمة سندها في القانون وتكييفها القانوني وسببها وأثارها وإجراءاتها، وإزاء هذه الحالات وغيرها مما حدده المشرع في إنهاء خدمة الموظف لا يجوز للإدارة خلق حالة جديدة من تلقاء نفسها لإنهاء خدمة الموظف، ولا يصلح الدفع بتكييف موضوع الإعفاء من الوظيفة على أساس أن تعيين الموظف يمثل

قراراً إدارياً، وأن إلغاء القرار الإداري أو تعديله يكون من السلطة ذاتها التي أصدرته وبذات الإجراءات وهو ما يعرف في الفقه والقضاء الإداري أو تعديله يكون من السلطة ذاتها التي أصدرته وبذات الإجراءات وهو ما يعرف في الفقه والقضاء الإداري بقاعدة توازي الاختصاص، وذلك لأن قاعدة توازي الاختصاص لا تخلق طريقاً لإنهاء خدمة الموظفين بوجود الطرق التي حددها القانون لإنهاء الخدمة، ولا يقبل الدفع في الدعوى بأن موضوع إنهاء الخدمة سلطة تقديرية للإدارة، لأن حالات إنهاء الخدمة محددة بالقانون ولا تخضع للسلطة التقديرية، وبإمكان الإدارة أن تنتهي خدمة الموظف في أي حالة من الحالات التي نص عليها القانون والسبب والإجراءات والآثار المقررة قانونياً، وإن الدفع الذي قدمه وكيل المدعي عليه في شأن تفويض مجلس الوزراء صلاحياته رئيس مجلس الوزراء بموجب قراره المرقم ٣٠٧ لسنة ٢٠١٥، فإنه لا يتغير من النتيجة المتقدمة لأن مبدأ التفويض أو التحويل يقوم على أساس تفويض أمر مما يدخل في اختصاص المجلس، وأن لا يمنع القانون هذا التفويض، وحيث لا يوجد في صلاحيات المجلس المنصوص عليها في الدستور أو في أي قانون صلاحياته إنهاء خدمة الموظف في غير الحالات التي حددها القانون، وبذلك لا يجوز أن يفوض المجلس رئيس مجلس الوزراء أمراً لا يملك صلاحياته، لأنه لا يفوض أكثر مما يملك، يضاف إلى ذلك أنه ينبغي على الإدارة حين تنتهي خدمة الموظف لسبب من الأسباب التي نص عليها القانون أن يكون قرارها مبنيًا على سبب مشروع ووقائع ثابتة ومحددة وصحيحة إضافة إلى توافر شروط صحة القرار الإداري الأخرى، وحيث لم يثبت وكيل المدعي عليه ذلك، لذا يكون قرار الإلغاء المنصوص عليه في الفقرة (أولاً / ١) من الأمر الديواني المطعون به، غير صحيح قانوناً، مما يتعين على محكمة قضاء الموظفين إلغاؤه، لتلك الأسباب، أما مؤاخذة المدعي عليه بإعفاء المدعي بغير آلية اختصاص مجلس الوزراء وقد خول المجلس هذه الصلاحية إلى رئيس مجلس الوزراء بالكتاب المذكور أنفاً، لكن يتعين استعمال الصلاحية، وفقاً للحالات المقررة أصلاً لمجلس الوزراء، كما لا يجوز الخلط بين إعفاء المدعي بأداة غير صالحة قانونياً لذلك، والتصدي لأسباب الإلغاء ونفيها، لأن مناقشة أسباب الإلغاء تكون بعد إقرار صلاحية أداة الإلغاء ووجود تكييف قانوني صحيح للإلغاء، وحيث إن المحكمة انتهت في حكمها المميز المتعلق بالفقرة (أولاً) من الأمر المطعون به إلى إلغاؤه، فيكون حكمها صحيح من حيث النتيجة، أما بالنسبة للفقرة (أولاً / ٢) من الأمر الديواني المطعون به التي قضت بإحالة المدعي إلى التقاعد فهي غير صحيحة، لأنه لا يصح إحالة الموظف إلى التقاعد بإرادة الإدارة المنفردة، لأن القانون حدد حالات الإحالة إلى التقاعد ولم يخول الإدارة صلاحية إحالة الموظف إلى التقاعد قبل بلوغ السن القانونية، مما يتعين إلغاؤها، وحيث إن المحكمة حكمت بذلك فيكون حكمها صحيحاً، قرر تصديقه من حيث النتيجة ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز، وصدر القرار بالاتفاق في ٢٣ / ٣ / ٢٠١٧^١.

^١ - ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم ٣٤٤ ورقم الاضبارة (٢٧٢ / قضاء / موظفين / تمييز / ٢٠١٧) في ٢٣ / ٣ / ٢٠١٧. قرار غير

المطلب الثاني: الإجراءات القانونية للإعفاء من المناصب الوظيفية

The second requirement: Legal procedures for dismissal from job positions

طريقة لتغيير شاغلي المناصب من دون قطع علاقتهم بالوظيفة العامة، وليست طريقة من طرق إنهاء الخدمة المدنية وفق قوانين الخدمة والانضباط، ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تخلق حالة جديدة من حالات إنهاء الخدمة لم ينص عليها القانون وبالتالي فإن الإعفاء حالة خاصة بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وبذلك فإن موقف المشرع وقضاء مجلس الدولة العراقي يوفق إلى حد كبير بين حق الحكومة في أن تكون لها الهيمنة على كبار الموظفين العاملين في الدولة وبين مصلحة الموظف الذي لا مسوغ قانوني للإدارة في أن تؤاخذ على حين غرة فيعفى هو من منصبه فجأة من دون استجواب أو تحقيق أو دفاع بموجبها تتأكد الإدارة والقاضي من توافر الأيباب القانونية له.

وحيث إن الوظيفة العامة هي تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة^١.

ومن هذا المنطلق فقد تكلف الإدارة الموظف العام بمهام بعض المناصب القيادية سواء أكان هذا التكليف بالمنصب أصالة أم وكالة، إذا رآته أهلاً لشغل المنصب إذ يكون معيار الأهلية لديها تتمتع الموظف بالخبرة والكفاءة والنزاهة، ولها كذلك إعفاءه من المنصب إذا رآته قد ارتكب أفعالا خالف بها القانون والأنظمة والتعليمات وتوجيهات الرئيس الإداري الأعلى، وإن الإدارة لا تصدر قراراً بإعفاء الموظف إلا بناء لتوصيات لجنة تحقيقية مشكلة بأمر إداري وبموجب القانون في حالة وجود مخالفات وظيفية ارتكبها شاغل المنصب فتصدر الإدارة قرارها بإعفائه بناء على سلطتها التقديرية، وإن هذه السلطة ليست مطلقة وإنما مقيدة بعدم التعسف في استعمال السلطة في حالة التكليف أصالة^٢ وقد يؤثّر تكليف الموظف بمهام المنصب أصالة أو وكالة في سلطة الإدارة بإنهاء تكليفه بمهام المنصب، فقد تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة تجاه الموظف المكلف بالمنصب وكالة فقد تنهي تكليفه بإصدار أمر إعفائه من منصبه متى رأت ذلك متفقاً مع حسن سير المرفق بانتظام واستمرار وبعد ثبوت ارتكابه لمخالفات وظيفية^٣.

ويذهب رأي في الفقه الإداري أن التكليف حالة غير قانونية لم ينص عليها قانون الموظفين ولا أي نظام آخر في المؤسسات العامة، ومن مشكلات التكليف بالوكالة أنه أصبح المكلف يشعر وكأنه هو الموظف الأصل ولا يترك أية طريقة من طرق

منشور.

^١ ينظر المادة ٣ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

^٢ ينظر المادة ٣ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

^٣ ينظر قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة (سابقاً) المحكمة الإدارية العليا (حالياً) رقم ٤٨١ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٩ في ٢٨/١٢/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٩، ص ٤٢٩-٤٣٠.

^٤ ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم ٦٦ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٤ في ٢٦ / ٢ / ٢٠١٥، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠١٥، ص ٢٩٧.

الوساطة والضغط إلا ويسلكها حتى يبقى في المنصب الذي كلف بمهامه، ولو كانت الشروط القانونية غير متوافرة فيه لأشغال المنصب^١.

إما التكليف أصالة فإن الإدارة لا تمتلك إزاءه سلطة تقديرية واسعة بإعفائه مباشرة وإنما يتطلب الأمر موافقة الوزير المختص أو مجلس الوزراء، ومن ذلك نخلص إلى أن الإدارة قبل إصدار أمر الإعفاء يجب أن تقوم بالاجراءات الآتية:

١- تشكيل لجنة تحقيقية كضمانة لتقديم دفاعه ضد ما نسب إليه من مخالفات إدارية تدل على سوء إدارته لمسؤوليات المنصب المكلف به.

٢- تستند الإدارة عادة في إصدار أمر الإعفاء على المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.

٣- عند صدور قرار إنهاء تكليف الموظف بمهام منصبه يجب على الإدارة إعادته إلى وظيفته السابقة وبنفس درجته وعنوانه الوظيفي السابق.

٤- تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة تجاه الموظف المكلف بمهام المنصب الإداري بالوكالة، لأنها تستطيع إعفائه كلما تطلب سير المرفق العام ذلك، أما المكلف بمهام المنصب أصالة فيجب الموافقة على إعفائه مجلس الوزراء بعد موافقة الوزير المختص^٢.

الخاتمة : Conclusion :

الوظائف أو المناصب العليا في الدولة ليست حقا مكتسبا، ولا امتيازاً لمترشح عن الآخر، بل هي تكليف وخدمة للمرافق العامة بالدرجة الأساس للسلطة التنفيذية التي لها صلاحيات التعيين في إسناد تلك المسؤوليات لمن تشاء من المواطنين أو الموظفين الذين تتوفر فيهم شروطا معينة، سياسية أكثر منها إدارية في الوظائف العليا، وإدارية خالية إلى حد كبير من الوصف السياسي بالنسبة للمناصب العليا فضلا عن النزاهة والالتزام وقدر من الكفاءة.

ومن خلال هذا المبحث تم تسليط الضوء على إجراء قانوني أصبح بحكم المألوف في دوائر الدولة المرتبطة بوزارة، إذ يتم اتخاذه بأمر يصدر من مجلس الوزراء أو من الوزارات، ويتعلق بإحالة ذوي المناصب الإدارية إلى التقاعد وانتهاء خدمتهم، دون أن يكون لها تنظيم قانوني يبين آلية وإجراءات إصدار أمر بذلك، باستثناء ما جرى عليه العرف الإداري أو حسب قاعدة توازي الاختصاص.

ولم يختلف الوضع في العراق عن الدول الأخرى لناحية السعي لتنظيم وتطوير العمل الإداري في كافة أوجهه، ولعل أهم أوجه ذلك العمل هي الوظيفة العامة ومن يشغلها، لذلك نجد أن القوانين العديدة التي شرعت في العراق، والقرارات الكثيرة التي صدرت عن أجهزة القضاء الإداري، والجهود التي بذلها الفقهاء، أخذت على عاتقها تحديد من هو الموظف العام، وما هي العناصر الأساسية التي تميزه عن غيره.

^١ -جنظر المجنوب، طارق، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٥٨٢ وما بعدها.
^٢ -الزبيدي، حميد، عبد علي، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب الادارية والاعفاء منها، مجلة كلية الإسرائ الجامعة للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد الأول، العدد صفر، ص ٣٩.

والحقيقية أن الوظائف والمناصب العليا أو ما يعرف أيضا بالمناصب القيادية ومناصب المسؤولية، أو النوعية أو التأطيرية، وجدت من أجل التحكم والتيسير الجيد للمرفق العام، والعمل على التطبيق الكامل والسليم لبرامج الدولة، كل في مجال عمله، وفي حدود المهام الموكلة له، أين ما كان حيث ما وجد، على الصعيدين الداخلي والخارجي، وهي كذلك إحدى الركائز الأساسية التي يعتمد عليها في التيسير الجيد للموارد البشرية، وفي تنفيذ المخططات أو البرامج المختلفة للدولة، وفي إيصال سياستها إلى الآخر بحكم التمثيل الدبلوماسي، كل ذلك بالسر على تطبيق قوانين الجمهورية بقناعة كاملة دون إكراه، ذلكم أن المسؤولية كما نعلم تكليف، الغاية منه المنفعة العامة والتفاني في خدمة الوطن بإخلاص وصدق.

قائمة المصادر List of sources

I/ المراجع العربية

- ١- أبو العينين، ماهر، محمد، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧
- ٢- البدرأوي، عبد الوهاب، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا، دار الفكر العربي، دون سنة طبع.
- ٣- البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.
- ٤- باسم، جاسم، يحيى، الفتلاوي، التنظيم القانوني للتعيين في التشريعات العراقية، جامعة بابل، كلية العلوم الإسلامية، العراق، ٢٠٢١
- ٥- جلاب، موفق، أسد، الرقابة القضائية على تقدير العقوبة الانضباطية: دراسة مقارنة الجامعة العراقية، كلية القانون والعلوم السياسية، قسم القانون العام، بغداد، ٢٠١٧
- ٦- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤
- ٧- خالد، حماد، محمد، العني، النظام القانوني لترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، جامعة الشرق الأوسط، قسم القانون العام، ٢٠١١.
- ٨- رسلان، أحمد، أنور، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤
- ٩- ستار، مزعل، فرحان، سلطة الإدارة الانضباطية وفقا لقوانين قوى الأمن الداخلي العراقية، العراق، ٢٠١٧
- ١٠- سرور، فتحي، أحمد، قانون العقوبات، القسم الخاص، الطبعة الثالثة ١٩٨٥
- ١١- شاب، توما، منصور، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ج١، دار الطبع والنشر الأهلية، بغداد، سنة ١٩٧٠-١٩٧١
- ١٢- شريف، يوسف، خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ط١، القاهرة، ٢٠٠٩
- ١٣- طارق، المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ١٤- طلعت، محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ط١، القاهرة، ١٩٨٠
- ١٥- عبد الهادي، ماهر، الشرعية الاجرائية في التأديب، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.

II/ البحوث والدراسات:

- ١- أحمد، طلال، عبد الحميد، تحديات تنظيم الوظائف العليا في العراق، الحوار المتمدن، العدد ٢٠٢٠، ٦٧٧٥
- ٢- الجرف، طعيمة، القضاء الإداري مصدر الشائي للقانون الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، أكتوبر السنة السادسة، العدد الرابع، ١٩٦٢

- ٣- سالم، عبداللطيف، اباد، من هم شاغلو مناصب الدولة العليا... وماذا يستحقون؟ شبكة أخبار العراق، ٢٠١٨، ٠
- ٤- سعدية، عزيز، الزبيدي، الرقابة القضائية على تكليف الوقائع في مجال تأديب الموظفين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠
- ٥- عبد عليحميد الزبيدي، التنظيم القانوني للتكليف بالمناصب الادارية والاعفاء منها، مجلة كلية الإسرائ الجامعة للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد الأول، العدد صفر
- ٦- ياسين حسين، رنا خلف، شاكر اكباشي،، السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية مقارنة بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ العراقي، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد الثاني عشر، العدد الثالث، إنساني، ٢٠١٤

III / القوانين:

- ١- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٢- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ٣- قانون انضباط موظفي الدولة العراقية الملغى رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩
- ٤- قانون تعديل قانون انضباط موظفي الدولة العراقية ٦٩ لسنة ١٩٣٦
- ٥- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل
- ٦- نظام الخدمة المدنية رقم ٨٢ لعام ٢٠١٣ وتعديلاته حتى تاريخ ٢٠١٨/١٢/٣١
- ٧- قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة ومنتسبي القطاع المختلط، التشريع رقم ١، سنة التشريع ٢٠٠٥

IV / القرارات والفتاوى القضائية:

- ١- حكم المحكمة الادارية العليا العراقية رقم ٦٦/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤ في ٢٠١٥/٢/٢٦، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠١٥
- ٢- حكم المحكمة الادارية العليا في العراق رقم ٣٤٤ ورقم الاضبار (٢٧٢/قضاء/موظفين/تميز/٢٠١٧) في ٢٠١٧/٣/٢٣. قرار غير منشور
- ٣- حكم المحكمة الادارية العليا العراقية رقم ٢٥٦٧/٢٠١٩ في ٢٠١٩/٨/١، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٢٠
- ٤- فتوى مجلس شورى الدولة ذات الرقم ٣٠/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٢/٢٧، منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ذات الرقم ٣٠/٢٠٠٨، منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨
- ٥- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم ٢٤/٢٠٠٦/٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٦ غير منشور
- ٦- قرار مجلس الانضباط العام، رقم القرار ١٦٠/١٩٩٦، تاريخ القرار ١٩٩٦/٢/٢٤، غير منشور
- ٧- قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٩

V / المواقع الالكترونية:

- 1- <https://azizavocate.com/2022/08/>
- 2- <http://aliraqnews.com/>
- 3- <http://fcds.com/law/33>
- 4- <http://ufds.uofallujah.edu.iq/dspace/bitstream/>
- 5- <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/17129.html>
- 6- <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/24.html>
- 7- <https://annabaa.org/arabic/authorsarticles/25756>