

مدى تأثير العقوبة الانضباطية على حقوق الموظف المالية

**The impact of disciplinary punishment
on the employee's financial rights**

أ.م.و. رشا عبر الرزاق جاسم م.رشا جولاو جمعة

كلية القانون- الجامعة المستنصرية

المستخلص:

ان لكل وظيفة راتب محدد لها لأن الغرض من التعيين هو الحصول على راتب يعتمد عليه الموظف لتدبير شؤون حياته وما يتطلبه مستلزمات المعيشة الضرورية، ربما ان مركز الموظف هو مركز تنظيمي أي تربطه علاقة تنظيمية مع الادارة، عليه فأن لا بد أن يتقيد بالواجبات الوظيفية المفروضة عليه وبما يتفق مع مقتضيات العمل المصلحة العامة فإذا لم يلتزم بتلك الواجبات حقت عليه العقوبة الانضباطية (التأديبية) المقررة قانوناً، وهذه العقوبة لها اثارها التي تمس حقوق الموظف المادية والمعنوية فأن المشرع وضع جملة من الضمانات التي تحول دون تعسف الادارة عند فرضها تلك العقوبات وبما يتناسب ويتلائم مع الفعل المرتكب من قبل الموظف وسواء أكانت تلك الضمانات سابقة لغرض العقوبة الانضباطية من الحيادية في التحقيق مع الموظف والسرية والاستماع إلى شهادات الشهود والاطلاع على المستندات وان تكون العقوبة الانضباطية شفوية ومتلائمة مع الفعل المرتكب وان تكون مسببة وشفوية هذا من ناحية أخرى هنالك ضمانات أخرى بعد فرض العقوبة ومنها التظلم من العقوبة وأخيراً سلوك طريق أي الطعن القضائي امام المحاكم المختصة.

Abstract;

Each job has a specific salary because the purpose of the appointment is to obtain a salary that the employee depends on to manage his life affairs and what the necessary necessities of living require. It is consistent with the requirements of work and the public interest. If he does not abide by these duties, he will be subject to the disciplinary (disciplinary) penalty prescribed by law, and this penalty has its effects that affect the employee's material rights of salary, promotion and promotion on him, the legislator put in place a number of guarantees that prevent the abuse of the administration when imposing these penalties and including It is commensurate and consistent with the act committed by the employee, and whether those guarantees preceded the imposition of the disciplinary

punishment of impartiality of the investigation with the employee, confidentiality, listening to witness testimonies and reviewing documents, and that the disciplinary punishment be personal and appropriate to the committed act and be causal. This is on the one hand and on the other

المقدمة: Introduction

بداية لابد من القول أنه اتجهت معظم التشريعات المقارنة إلى تعداد الواجبات الوظيفية التي يتحتم على الموظف الالتزام بها سواء أكان ذلك الالتزام بالقيام بالعمل أو الامتناع عنه أو ما يسمى بالواجبات الايجابية والواجبات السلبية، وفي مقابل تلك الواجبات هنالك مجموعة من الحقوق يتمتع بها الموظف والتي يأتي في مقدمتها الراتب بالإضافة إلى المستحقات المالية المضافة إلى الراتب وايضاً هنالك مجموعة من الحقوق يتمتع بها الموظف، عليه فإن الموظف المخالف مسؤولاً عن المخالفات الانضباطية الصادرة عنه اثناء تأديته لواجباته الوظيفية والتي تؤدي إلى فرض عقوبة انضباطية على مرتكبيها . كما ان السلطة الادارية المختصة بفرض تلك العقوبات لها صلاحية واسعة في تقديرها وبما يتناسب مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف، إلا ان تلك لها اثارها التي تترتب على حقوق الموظف لاسيما الحقوق المالية منها كحق الموظف في الراتب والعلاوة والترافع والترقية وبالتالي لابد من ايجاد نوع من التوازن بين حق الادارة في وجوب حسن سير المرفق العام، بين ضمان حق الموظف في ان لا يتعرض إلى جزاء لا يتناسب مع الفعل المرتكب من قبله لما له من مساس بحقوقه ومركزه الوظيفي، فمشروعية القرار الاداري الذي تصوره الادارة بشأن فرض العقوبات الانضباطية يشترط فيه ان يكون مسبباً محدداً بشكل واضح نوع العقوبة المفروضة ومتدرجاً تبعاً لجسامة المخالفة وعدم جواز تعدد العقوبات عن الفعل الواحد.

وازاء كل ما تقدم فإن العقوبة الانضباطية هي جزاء يفرض على الموظف إذا ما أخل بواجباتهم الايجابية كانت أم السلبية منها وهذه العقوبة الانضباطية لها اثار مباشرة على مركزه الوظيفي فهي ليست بقصد الانتقام منه بل للحد من استغلاله لصفته الوظيفية وصلاحياته الممنوحة له وفق القانون، عليه فإنه سنقسم خطة بحثنا وفق الآتي:

فيتكلم المبحث الاول عن مفهوم العقوبة الانضباطية وتعريفها القانوني واهم المبادئ التي تستند عليها في تحققها .

بينما المبحث الثاني يتكلم عن اهم التأثيرات المربطة للموظف العام من الناحية استحقاقه لحقوقه المالية بعد فرض العقوبة الانضباطية عليه .

المبحث الاول/ مفهوم العقوبة الانضباطية

The first topic / the concept of disciplinary punishment

ان المشرع سواء في فرنسا ومصر والعراق لم يضع تعريفاً جامعاً للعقوبة الانضباطية وإنما نجده دائماً يرد العقوبات الانضباطية أو ما يسمى (بالتأديبية) دون بيان نوع المخالفة التي يرتكبها الموظف، فالموظف من الواجب عليه القيام بالعديد من الواجبات الوظيفية التي تنص عليها القانون وبامتناعه عن تلك الواجبات فإنه تفرض عليه العقوبة المقررة عن تلك الواجبات فإنه تفرض عليه العقوبة المقررة قانوناً إلا أنه هنالك مجموعة

من القواعد التي تحكم مسألة فرض تلك العقوبة وذلك لأجل ردعه وزجره عن تكرار تلك المخالفات وسنبين في هذا المبحث التعريف العقوبة القانوني للعقوبة التأديبية ، وفي مطلب ثان نبين اهم المبادئ التي تحكم فرض تلك العقوبة.

المطلب الاول/ تعريف العقوبة الانضباطية

The first requirement / definition of disciplinary punishment

ان أغلب التشريعات المقارنة التي تعنى بالوظيفة العامة لم نجد تعريف جامعاً للمخالفة الانضباطية بل وصفها المشرع وصفاً عاماً.

أما العقوبة الانضباطية فقد حددها المشرع مبيناً أنواعها واثارها المادية والمعنوية على حقوق الموظف، فالملاحظ على التشريع العراقي والمقارن أنه لم يتطرق في القوانين الخاصة لانضباط الموظف إلى تعريف العقوبة الانضباطية ولكن الفقه سد النقص، وفي هذا المجال فنجد الفقه الفرنسي قد عرفها بأنها (جزاء يمس الموظف في مركزه الوظيفي فهي تمس فقط وظيفة ومزايا الموظف لا حريته ولا ماله الخاص)^(١).

كما وعرفها الأستاذ (De Leperee) بأنها (اجراء عقابي فردي يلحق بالمزايا الوظيفية للعامل العمومي نظير ارتكاب جريمة تأديبية)^(٢).

اما الفقه المصري فقد عرفها بأنها جزاءات يقررها القانون لمعاقبة مرتكبي المخالفات التأديبية ممن تؤكد مسؤوليتهم التأديبية عنها ، والتي من شأنها التأثير على الوضع الادبي والمالي للموظف أو تؤدي الى انتهاء الوظيفة بالسلطة الادارية^(٣).

كما وعرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها جزاء ذو نوعية خاصة يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون مساس بحريته أو ملكيته الخاصة بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة (المخالفات الادارية) تتصل به اتصالاً وثيقاً بحيث يترتب عليها اما الحرمان أو الانقاص من امتيازات الوظيفة الممنوحة للموظف العام^(٤).

اما الفقه العراقي فقد قدم العديد من التعريفات للعقوبة التأديبية . فعُرفت بأنها عقوبة تفرض على الموظف العام الذي يخل بواجباته الوظيفية^(٥)، كما وعرفت [بأنها كل فصل أو امتناع ارادي يصدر عن الموظف من شأنه الاخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي نص عليها القانون]^(٦).

(١) محمد سيد حمد محمد* التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية* المكتب الجامعي الحديث* اسبوط - مصر، ٨١٢٠٠٨ صفحة ١٩٦.

(٢) Francois DeLperree (F): LeLabortion du droit disciplinair de La fonction Publique, These, Paris-1969, P.100 ets.

(٣) الدكتور سامي جمال الدين* أصول القانون الاداري* دار الجامعة الجديد* مصر- الاسكندرية، ٢٠١١، صفحة ٣٥١.

(٤) الدكتور سليمان محمد الطماوي " القضاء الاداري-القضاء التأديبية "دراسة مقارنة " دار الفكر العربية " ١٩٧١* صفحة ٩٢.

(٥) الدكتور غازي فيصل مهدي " " شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ " دون دار نشر* صفحة ٣٣.

(٦) الدكتور مازن لبلو راضي " القانون الاداري " دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد " العراق، ٢٠١٦* صفحة ١٦٩. ايضاً الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي " شرح أحكام انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ " دون دار نشر " ط ١٨ ٢٠١٠* صفحة ١٧٤.

وازاء كل ما تقدم فإنه يمكن تعريف العقوبة الانضباطية بأنها جزاء يفرض على الموظف إذا ما اخل واجباتهم الوظيفية هذا من ناحية كما انها تمثل من ناحية اخرى وسيلة كي يتجنب الموظف مخالفة تلك الواجبات وذلك كله يهدف إلى حماية كرامة ونزاهة الوظيفة العامة .

المطلب الثاني: المبادئ القانونية التي تعمل على فرض العقوبة الانضباطية

The second requirement

Legal principles that serve to impose disciplinary punishment

للعقوبة الانضباطية مبادئ عديدة تساعد السلطة المختصة على احقية فرض تلك العقوبة على مرتكبيها ، والتي تتمحور في جملة من الضمانات التي يتمتع بها الموظف عند ارتكابه مخالفة ما .

حيث ان من المتفق عليه في الفقه والقضاء الاداريين ان العقوبات الانضباطية (التأديبية) تخضع لمبدأ شرعية العقوبة أي ان العقوبة الانضباطية قد حددها المشرع مسبقاً في القانون وعلى سبيل الحصر وللإدارة سلطة تقديرية في اختيار العقوبة التي تتناسب مع الفعل المرتكب ^(١).

وعليه ان مبدأ مشروعية العقوبة الانضباطية نجده في الاساس المنطقي بقاعدة لا عقوبة إلا بنص قانوني ، والتي من شأنها ان تحد من السلطة التي تمارسها السلطة الانضباطية عند فرضها تلك العقوبات .

هذا ويتفرع عن مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية (التأديبية) عدم جواز فرص أكثر من عقوبة عن الفعل المرتكب .

وفي هذا السياق فقد رفض مجلس الدولة الفرنسي ان يجمع بين العقوبات بسبب المخالفة نفسها حتى لو كانت تلك العقوبة مقررة بالنص طالما ان القانون لا يجيز الجمع بينهما، فلا يمكن للسلطة الادارية ان تمارس اختصاصها عن واقعة معينة ثم تعود وتمارس سلطتها بالعقاب عن الوقائع نفسها ذلك لأنه تستطيع سلطة ادارية اخرى إذا ما كان ذلك يدخل في اختصاصها ^(٢).

مبدأ عدم رجعية العقوبة أي ان الجزاء لا يرتب اثره إلا من تاريخ توقيعه استناداً إلى المبادئ القانونية العامة التي تقضي بعدم رجعية القرارات الادارية سواء أكانت فردية أم

(١) الدكتور نوفان العقيل العجاردة " سلطة تأديب الموظف العام - الطبعة الاولى " دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان " ٢٠٠٧ * صفحة ١١٥ .

كان تلجأ الإدارة إلى فرض اجراء النقل بدلاً من العقوبات المحددة ق انونا أو ان تلجأ إلى حرمان الموظف من الترقية رغم توافر الشروط المطلوبة منه قانوناً .

(٢) الدكتور سليمان محمد الطماوي / القضاء الاداري / القضاء التأديبي* المرجع السابق، صفحة ٢٧١ وما بعدها .

وهذا الامر نصت عليه المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ في العراق بأنه: [لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد] كذلك فإن القضاء المصري قد جاء بالعديد من الاحكام التي أكدت على مبدأ وحدة العقاب من ذلك حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٤/١٢/١٩٥٨ والذي اشار إليه الدكتور محمد النحاس محمد حسن/ الجزاءات التأديبية المقنعة / دراسة مقارنة / ط ١ / دار النهضة العربية* ٢٠١٠ * صفحة ٧٢ .

تنظيمية وقد حرص القضاء الإداري المصري والفرنسي على تأكيد أعمال هذا المبدأ كفاءة لاحترام وصيانة المجال الزمني الخاص بتطبيق كل قانون على حدة من جهة واحترام الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الذاتية من جهة أخرى هذا ومن الضمانات الأساسية أيضاً للموظف المخالف، ان تكون العقوبة المفروضة بحق المخالف تتناسب مع الفعل الذي المرتكب. فلإدارة الحق في فرض اياً من العقوبات المنصوص عليها في القانون لضمان سير عمل المرافق العامة بانتظام واطراء ، وبفس الوقت عليها ان توازن أو تتلاءم بين حجم المخالفة المرتكبة وبين العقوبة المفروضة^(١). ان مقتضى التشابه ان لا تغلو السلطة المختصة بتحديد العقوبة فلا يشوبها شطط في القسوة أو افراط مسرف في الشفقة وإنما عليها ان تتخير ما يكون على وجه اللزوم ضرورياً لمواجهة المخالفة المرتكبة من قبل الموظف وما لها من اثار تسري على الادارة والموظف معاً^(٢).

وبذلك يحق للرقابة القضائية التأكد من مدى التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية المقررة لها فإذا ثبت عدم التناسب بينهما فأنها تحكم بإلغاء القرار الانضباطي واعادته مرة ثانية للإدارة المختصة لتعيد النظر في تقدير العقوبة المناسبة مرة ثانية^(٣). وفي هذا السياق صدر عن المحكمة الادارية العليا في العراق [...] فرض عقوبة التوبيخ وذلك لأتيان الموظف اكماً لا تنسجم مع مهام وظيفته ومنصبه باعتباره معاوناً لمدير مكتب تحقيقات البصرة، وذلك ان التوبيخ المفروضة عليه شديدة ولا تتناسب مع الفعل المرتكب ، قد التزمت المحكمة بوجهة النظر المقدمة لها ، وقضت بتخفيض عقوبة التوبيخ إلى لفت النظر على الحكم الصادر من المحكمة الادارية العليا في العراق^(٤). وأخيراً فأن من المبادئ التي تتحكم فرض العقوبة الانضباطية (التأديبية) أنه لا بد من تسبب تلك العقوبة أي ايراد الحجج الواقعية والقانونية التي يبنى عليها القرار والمنتجة له كبيان ظروف الدعوى وملابساتها وبيان الاسباب التي حملت جهة الفصل في النزاع للأخذ بهذا المنحى دون غيره وذكره المادة القانونية التي تحكم الواقعة في قرار حكمها^(٥).

كما ونعلم ان القاعدة العامة الأساسية في القرارات الادارية، ان الادارة غير ملزمة في تسبب القرار ، وذلك لاعتباره من أهم الضمانات الجوهرية التي تمنح للموظف الطمأنينة والامتناع بثبوت صحة الوقائع التي تؤكد فرض العقوبة الانضباطية عليه.

(١) الدكتور نواف كنعان / القانون الإداري / الكتاب الثاني/ دار الثقافة للنشر والتوزيع/ عمان الاردن- ٢٠١٠- صفحة ١٨٣.

(٢) الدكتور عثمان سلمان العبودي / "شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل " ٢٠١٠- صفحة ٢٦٠.

(٣) الدكتور سامي جمال الدين / أصول القانون الإداري / منشأة المعارف / الاسكندرية، ٢٠٠٤ / صفحة ٣٦٧.

(٤) قرار المحكمة الادارية العليا العراقية و بصفتها التمييزية رقم ٥٤٩ / قضاء موظفين تمييز/ ٢٠١٤ في ١٤/٩/٢٠١٤ منشور في المبادئ القانونية في قرارات المحكمة الادارية العليا ، وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لسنة ٢٠١٣-٢٠١٥، ص ٢٤.

(٥) الدكتور عثمان سلمان العبودي * المرجع السابق* صفحة ٤٢.

وهو ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في القانون (١٠) والفقرة ثانياً: أن تكون توصيات اللجنة التحقيقية مسببة، اما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون ، على ان ترفع اللجنة التحقيقية توصياتها إلى الجهة التي احالت الموظف عليها. وللتسبب أهمية بالنسبة للموظف، إذ أنه يمكنه من الاطلاع على الاسباب التي توجب من اجلها والتي قد يكون من بينها تهماً لم يواجه الموظف بها وهذا ما يمثل اخلاقاً بحق الدفاع الذي يستطيع ان يجعله اساساً يطعن من خلاله في القرار المفروض عليه كذلك فإن التسبب يجعل الموظف مطمئناً إلى عدالة الجزاء المفروض وتناسبه مع الفعل ولأهمية التسبب فقد تضمنته مختلف التشريعات الوظيفية والزمّت الادارة باتباعه فقد اكد قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري النافذ في مادته ٧٩ ، و المادة (١٩) في الفقرة الاخيرة من القانون الفرنسي النافذ لسنة ١٩٨٣، أما القانون العراقي فقد اشارت إليه المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة العراقي ١٩٩١^(١).

المبحث الثاني: تأثير العقوبة الانضباطية على حقوق الموظف المالية

The second topic

The effect of disciplinary punishment on the employee's financial rights

حدد المشرع جملة من الحقوق التي يتمتع بها الموظف منها ما هو ذو طبيعة مادية ومنها ما هو ذو طبيعة غير مادية أو ما تسمى (ادبية) والذي يهمننا في نطاق بحثنا هذا هي الحقوق المالية والتي تتمثل بالراتب والترقية، لا بل ان الراتب هو السبب الرئيسي في التحاق الموظف بالوظيفة غالباً، ان هذه الحقوق غالباً ما تتأثر فيما لو فرضت عقوبة انضباطية على الموظف نتيجة لمخالفته لواجباته الوظيفية وبناءً على ذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى بيان حقوق الموظف المالية في مطلب، وفي مطلب ثانٍ سنبين أهم النتائج المترتبة على فرض العقوبة الانضباطية كما سنرى ذلك تباعاً.

المطلب الأول: حقوق الموظف المالية

وأولى هذه الحقوق كما ذكرنا سابقاً هو الراتب، أو ما يسمى احياناً بـ(المرتّب) والمقصود به مبلغ مالي يتقاضاه الموظف كل شهر ازاء قيامه بواجباته الوظيفية وعلى اتم وجه، بالإضافة إلى المزايا المالية الاخرى الملحقة به مثل بدل السفر والاقامة والعلاوات^(٢) وغالباً ما ينصرف مدلول الراتب إلى ما يتقاضاه الموظف شهرياً ويتدرج بالعلاوات أو

(١) المادة ٨ من قانون " انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل " بأنه: الفقرة الرابعة ، " التوبيخ يكون بأشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرض " . أما الفقرة السابعة فقد نصت على " الفصل ويكون بتتحيّة الموظف عن الوظيفة مدة تتحدد بقارا الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه " . أما الفقرة الثامنة فقد نصت، بأنه " العزل يكون بتتحيّة الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير " .
(٢) الدكتور مازن ليلو راضي * القانون الاداري * المرجع السابق * صفحة ١٥٨ .

الزيادات السنوية أو الترفيع وذلك من راتب الحد الأدنى للوظيفة التي عُين فيها إلى حد الراتب الأقصى لها^(١).

ان قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ لم يعرف المقصود بالراتب سوى ما اشارت إليه المادة الاولى والتي نصت على أنه تسري أحكام هذا القانون على جميع الموظفين في دوائر الحكومة ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة.

هذا ويستحق الموظف الراتب ابتداءً من تاريخ مباشرته للوظيفة بعد صدور امر تعيينه والذي يعتمد عليه في تدبير شؤون حياته، وبالتالي فإن ذلك الراتب قد أحيط بضمانات خاصة ومنها عدم جواز وضع الحجز على راتب الموظف لقاء دين ترتب بذمته إلا في احوال معينة حددها القانون وبما لا يزيد عن ثلث الراتب.

كما أنه لا يحجم حق الموظف من الراتب إلا إذا غاب أو انقطع عن الدوام الرسمي دون ان يكون متمتعاً بإجازة أو أنه حصل على اجازة بدون راتب أو عند فرض عقوبة قطع الراتب كعقوبة انضباطية عن مخالفة ارتكبتها الموظف كما أنه قد يحجب جزء من راتب الموظف في حالة حصوله على اجازة بنصف راتب أو في حالة سحب يده من الوظيفة أو معاقبته بعقوبة انقاص الراتب^(٢).

بالإضافة إلى الراتب الذي يتقاضاه الموظف، فإن له حق العلاوة التي تعتبر الرافد الدوري لزيادة راتب الموظف.

والواردة تعرف بأنها مبلغ من المال يضاف إلى راتب الموظف الاساسي وفق الاحكام التي يحددها القانون فهي مبلغ مالي يضاف سنوياً إلى راتب الموظف، حيث أنه عندما يعين سيخصص له راتب الحد الأدنى، ومن ثم يستدرج راتب عن طريق العلاوة السنوية إلى حين الوصول إلى الحد الأعلى للراتب وفق للقوانين النافذة، هذه العلاوة تمنح بعد مضي سنة كاملة على مباشرته أو من تاريخ حصوله على اخر علاوة سنوية، كما يجب ان يكون الموظف قد قام بعمله على احسن وجه، ولم يعاقب بأية عقوبة انضباطية خلال تلك السنة^(٣)، فالمشرع اوجب على الموظف ان يؤدي خدمته بصورة مرضية، إذ نص قانون الخدمة المدنية العراقي بأنه: تتضمن المقاييس الواردة في المادة الثالثة علاوة من الحدة الأدنى إلى الحد الأقصى المبين في كل درجة وذلك بمنحها الموظف عند اكماله سنة براتب يقل عن الحد الأعلى للمقياس ولا يجوز منح العلاوة للموظفين من الدرجة التاسعة حتى الدرجة الثالثة عدا من يشغل وظيفة مدير عام إلا بموجب توصية يقدمها الرئيس المباشر للموظف ويصادق عليها الرئيس الأعلى التالي بين فيها ان خدمات

(١) الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور علي محمد بدير والدكتور ياسين السلامي / مبادئ واحكام القانون الاداري / مكتبة السنهاوري بغداد / ٢٠١٥ * صفحة ٣٢٩.

(٢) الدكتور محمد مختار محمد عثمان * الجريمة التأديبية بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة * دار الفكر العربي * القاهرة * ١٩٧٣ * صفحة ٣٩٧.

(٣) الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري * اسس القانون الاداري، مكتبة السنهاوري * الطبعة الاولى * بغداد * صفحة ٢٥٢ . والدكتور غازي فيصل مهدي / النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق " دراسة مقارنة / اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بغداد * ١٩٩٢ * صفحة ٦٦.

الموظف المستحق للعلاوة كانت مرضية من جميع الوجوه خلال السنة ويصدر حينها وزير المالية تعليمات فيما يتعلق بتقديم هذه التوصيات^(١).
أما ترفيع الموظف فيعرف بأنه " انتقال الموظف العام من الدرجة التي يشغلها حينها إلى درجة أعلى من سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليه في المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية ". وإذا توافرت فيه الشروط القانونية وهو يؤدي حتماً إلى زيادة الراتب الاساسي بتباين من درجة إلى أخرى، اما الترقية " فهي تعني انتقال الموظف العام من الوظيفة التي يشغلها حينها إلى وظيفة أعلى في سلم الوظائف المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ، يترتب على تطبيقها زيادة في مسؤولياته وواجباته ، وقد تصحبه احياناً زيادة في الراتب "^(٢).

هذا وتخضع ترقية الموظف إلى شروط عدة أوردها قانون الخدمة المدنية^(٣) وتتمثل بوجود درجة شاغرة في الملاك تفوق أو تعادل الوظيفة المراد ترقيته إليها ، كذلك ثبوت مقدرة الموظف على اشغال تلك الوظيفة وتميزه عن غيره من الموظفين ذلك كونها تغير نقل الموظف إلى وظيفة أعلى في السلم الاداري ومنحه صلاحيات اكثر من صلاحياته السابقة وايضاً اكمال المدة القانونية المطلوبة في الدرجة التي هو فيها قبل الترقية إلى الدرجة التالية لكي يصبح الموظف مؤهل للترقية إلى وظيفة أعلى وتختلف هذه المدة باختلاف الدرجة المراد ترقيته إليها^(٤).

المطلب الثاني: النتائج المترتبة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف المخالف

The second requirement

Consequences of imposing a disciplinary penalty on the offending employee

ان فرض العقوبة التأديبية لها اثارها التي تمس المركز القانوني للموظف من الناحية المادية و المعنوية، ولتوضيح تلك الاثار لابد من التطرق إلى العقوبات الانضباطية التي تفرض عليه والتي نص عليها المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع رقم ١٤ لسنة ١٩٩١^(٥) والتي تتمثل في الآتي:

- (١) المادة ٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
- (٢) د. غازي فيصل مهدي " تعليمات ومقالات في نطاق القانون العام " ط٢، ٢٠٠٩، ص ٩٧.
- هذا وقد حددت المادة (١٩) من قانون الخدمة الوظيفية والتي يمكن ان نبينها في الآتي:
 ١. " وجود درجة شاغرة في الملاك تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترقيته اليه " ا.
 ٢. " ثبوت مقدرة الموظف على اشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين " .
 ٣. اكمال المدة القانونية للترقية من درجة إلى درجة أعلى منها.
- ينظر في تفصيل ذلك: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، المصدر السابق، ص ٣٣٧.
- (٣) د. حمدي أمين عبد الهادي* الخدمة المدنية في الدول العربية* الطبعة الاولى، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٠، ص ٩٣.
- (٤) لقد حدد " قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ " هذه المدة بأربع سنوات من الدرجة العاشرة إلى الدرجة السادسة ومدة خمس سنوات تبدأ من الدرجة الخامسة إلى الدرجة الثانية.
- (٥) المادة ٨ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل " .
ان الاثر الذي يترتب على العقوبات المنصوص عليها في " الفقرات ١-٣-٤ من المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ تنصرف إلى تأخير الترفيع للمدة المحددة بموجبها.
- قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠٢٠/٦٧ في ٢٠٢٠/١١/٥ في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠، مطبعة الوقف الحديثة، ص ٢١١ وما بعدها.

(أ) لفت النظر ; وهي أشعار الموظف بالمخالفة التي ارتكبها تحريراً ، و توجيهه لاتباع السلوك الوظيفي الصحيح الذي يجنبه من الوقوع في مثل تلك المخالفات ان كانت مقصودة او لا . كما ويتأثر الموظف مادياً من تلك العقوبة بتأخير في الترفيع او الزيادة لمدة ٣ أشهر .

(ب) الانذار ; وهي أشعار الموظف بالمخالفة التي ارتكبها تحريراً ، ويتم تحذيره عن اي اخلال بواجباته الوظيفية للمرة الثانية ، كما ويترتب على هذه العقوبة ايضاً أثراً مادياً متمثلاً بتأخير الترفيع أو الزيادة لمدة ٦ أشهر .

(ج) قطع الراتب ; ويتم فيها حسم الاجر اليومي من راتب الموظف الممنوح له ، على ان لا تتجاوز ١٠ ايام وبأمر اداري تحريري مدون بالمخالفة المرتكبة ، والتي بموجبها فرضت العقوبة والمترتب على تطبيقها تأخير في الترفيع أو الزيادة مدة ٥ اشهر اذا تم قطع راتب الموظف العام لمدة اقل من ٥ ايام ، اما اذا تجاوزت المدة اكثر من ٥ ايام فيتم قطع راتب الموظف العام عن كل يوم شهر واحد .

(ح) التوبيخ ; يتم اشعار الموظف بالمخالفة التي ارتكبها تحريراً ، يتم ذكر اهم الاسباب التي جعلت سلوكه غير صحيح قانوناً . وعليه يؤكد على الموظف العام اجتناب ارتكاب تلك المخالفة مرة ثانية وتحسين ادائه الوظيفي . هذا ويتمثل على تطبيق على هذه العقوبة التأخير في الترفيع أو الزيادة لمدة سنة واحدة فقط .

(خ) انقاص الراتب ; ويتم فيها قطع جزء من مرتب الموظف الشهري بنسبة لا تزيد عن ١٠% ولمدة تتراوح ما بين ٦ أشهر ولا تتجاوز عن السنتين ، ويتم ذلك عن طريق اشعار الموظف بالفعل الذي ارتكبه تحريراً ، كما ويتمثل على تطبيقها التأخير في الترفيع أو الزيادة مدة لا تزيد عن السنتين .

(ح) تنزيل الدرجة ; يتم فرضها هذه العقوبة بأمر تحريري ، يدون فيه فعل الموظف المخالف الذي ارتكبه . الا ان هذه العقوبة تختلف في تطبيقها على مخالفها حسب النظام الاداري والمالي الذي تتبعه السلطة الادارية :

- اي موظف خاضع لقانون وتعليمات الخدمة المدنية والتي تأخذ بنظام الدرجات المالية و الترفيع ، والتي تقوم على تنزيل مرتب الموظف إلى اقل حد للدرجة التي يشغلها حينها مع اعطائه العلاوة المقررة له في الدرجة المنزل إليها كعقوبة أو ما يعادل تلك العقوبة إلى المرتب الذي يتقاضاه قبل معاقبته وبعد قضاءه ٣ سنوات من تاريخ العقوبة ، والعمل على تدوير تلك المدة المنقضية في مرتبه قبل معاقبته .

- الموظف الخاضع لقوانين و تعليمات الخدمة المدنية ، تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين من الخدمة ، وتقوم بتقليل زيادتين مرتب الموظف ويعاد إلى المرتب الذي كان يتقاضاه قبل معاقبته بتنزيل درجته و بعد قضاءه ٣ سنوات من تاريخ معاقبته ، بالإضافة الى تدوير المدة المنقضية في راتبه الاخير قبل معاقبته .

- للموظف الخاضع لقوانين وتعليمات الخدمة المدنية تأخذ بنظام الزيادة السنوية ، وتخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف المخالف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.
- (د) الفصل ; يتم فيها تنحية الموظف عن وظيفته بمدة يتم تحديدها بقرار الفصل التحريري ، وضمن الاسباب التي اوجبت فرض تلك العقوبة عليه:
- يعاقب الموظف بعقوبتين من العقوبات التالية مدة تتراوح ما بين السنة ولا تتجاوز ٣ سنوات، اما اذا تكررت العقوبات للمرة الثانية والثالثة خلال ٥ سنوات من تاريخ معاقبته بالعقوبة الاولى ، فيترتب على ذلك معاقبته اما (التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الدرجة).
- * اذا حكم على الموظف بالحبس أو السجن عن جريمة من الجرائم الغير مخلة بالشرف ، ويتم احتساب المدة من تاريخ الحكم عليه ، وتعتبر مدة المحكومية من ضمن مدة عقوبة الفصل ، ولا يتم استرداد من انصاف رواتبه المستحقة في المدة التي تم فيها سحبت يد الموظف المخالف . وان اهم ما يجب التأكد منه عند فرض عقوبة الفصل ان يلاحظ ما يأتي :
- ١. ان مدة محكومية الموظف بالحبس أو السجن لابد التأكد من شرعيتها عبر وجودها في نصوص قانون العقوبات العراقي " رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل " ^(١)
- ٢. يجب أن تكون الجريمة المحكوم عنها من الجرائم الغير مخلة بالشرف ^(٢).
- ٣. اذا انتهت مدة محكومية الموظف أو موقوفيته، فإن عودته إلى وظيفته يعود الى قرار السلطة الادارية التقديرية ، بعد التأكد من عدم وجود اي مانع قانوني أو اسباب تمنع عودته إلى الوظيفة العامة.
- (ذ) العزل ; يتم فيها تنحية الموظف نهائياً عن وظيفته ، ولا يجوز اعادته الى الوظيفة الا بقرار مسيب من الوزير المختص بالأسباب الآتية:
- اذا تأكدت السلطة المختصة من فعل الموظف اذا كان فعلاً خطيراً يجعل من استمراره في خدمة الدولة مصدر ضرر بالصالح العام.
- اذا ادان الموظف بجريمة تمت بصفته الرسمية او ناشئة عن وظيفة.
- اذا تم معاقبة الموظف بالفصل من ثم اعيد الى وظيفته وأرتكب فعل مرة ثانية يستوجب الفصل ، فللوزير ان يلغي اي عقوبة لفت النظر والانذار وقطع الراتب والتوبيخ اذا تطابق الشروط الآتية :
- * اذا مضى سنة واحدة على تطبيق العقوبة.
- * اذا قام بأعمال ادارية تميزه عن الآخرين .

(١) المواد ٨٧ و ٨٨ و ٩٠ و ٩٠ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
 (٢) ان الجرائم المخلة بالشرف اشار اليها قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ في المادة ٢١ منه على سبيل المثال ومنها " السرقة " والاختلاس " والتزوير " وخيانة الامانة " والاحتيال " والرشوة " وهتك العرض " .

* لم يتم معاقبته بعقوبة اخرى خلال مدة سنة من فرض العقوبة الاولى ، لذا يستوجب على السلطة المختصة بعد التأكد من كل ما سبق ان تلغي العقوبة كل آثار العقوبة القانونية والمالية ^(١).

فالمشرع العراقي قد اكد في المادة ١٠ من " قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام " ، على تلك الاجراءات الواجب اتباعها في فرض العقوبة التأديبية على الموظف المخالف . فاشتترط لذلك ان تتكون لجنة تحقيقية بأمر صادر من السلطة المختصة ، تعمل على التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف . متكونة من رئيس واحد وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص على ان يشترط ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية اولية في القانون ، ومن ثم ذلك ان تقرر جملة من التوصيات تدرجها إلى الادارة العامة بالعقوبة المقررة ، اذا تم التأكد من فعل الموظف المخالف اذا كان من ضمن الواجبات الوظيفية أو تأمر بغلاق التحقيق اذا لم يشكل فعله اي مخالفة. فإذا تأكدت لجنة التحقيق ان فعل الموظف يعتبر جريمة نشأت بسبب وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب احالته إلى المحاكم المختصة لتتخذ ما يلزم .

وحينها يحق للوزير المختص أو رئيس الدائرة المختصة ان تسحب يد الموظف مدة ٦٠ يوماً اذا تبين لها ان استمرار الموظف في تلك الوظيفة مضرراً بالمصلحة العامة أو يؤثر على انسيابية التحقيق في الفعل المرتكب والذي احيل من اجله للتحقيق . ويتم اعادته بعد ذلك الى الوظيفة حين انتهاء المدة المقررة . والتأكد من براءته من التهم المنسوبة اليه ، اما اذا كان هنالك خوف من بقاءه في تلك الوظيفية فينسب إلى وظيفة أخرى ^(٢) كما ان للجنة ان توصي بسحب يد الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق او تسحب يده طيلة مدة توقيفه.

ونعني بسحب اليد هو ايقاف الموظف العام عن العمل مؤقتاً وللمصلحة العامة ولمصلحة التحقيق أو بسبب سجنه او توقيفه قانوناً فهو اجراء من الاجراءات التي تسبق إحالة الموظف إلى التحقيق ^(٣).

(١) المادة (١٣) من " قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل " (٢) النتائج المترتبة على سحب اليد تترتب في ان يتقاضى الموظف مسحوب اليد نص رواتبه خلال فترة سحب اليد * اذا تم فصل أو عزل الموظف مسحوب اليد ، فلا يتم دفع له شيء من المرتب الموقوف ، بغض النظر اذا كان الفصل او العزل يستند إلى قانون اخر.

* اذا تم معاقبة الموظف مسحوب اليد بعقوبة انقاص المرتب او تنزيل الدرجة ، فيتم تنفيذ العقوبة من تاريخ سحب اليد ، ويدفع له ما تبقى من انصاف مرتباته .

* اذا اثبتت اللجنة التحقيقية براءته او تم الافراج عنه أو معاقبته بغير عقوبات الفصل أو العزل أو انقاص الراتب أو تنزيل الدرجة ، فيستحق الاتصاف الموقوفة من راتبه.

* اذا توفي الموظف مسحوب اليد قبل صدر قرار نهائي في التحقيق أو المحاكمة ، فتتحول انصاف رواتبه الموقوفة إلى من له حق استيفاء حقوقه التقاعدية وفق " قانون التقاعد المدني " ، وفي حالة عدم وجودهم فتتحول إلى ورثته.

(٢٨) المواد ١٦ و ١٧ و ١٨ و ١٩ من " قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل " .

الخاتمة:: Conclusion

أولاً: النتائج: : First, the results:

- ١- ان العقوبة التأديبية او الانضباطية تمثل جزاءً يفرض على الموظف العام الذي يرتكب مخالفة وظيفية مما يؤدي إلى ترتيب مسؤوليته والتي قد تصل إلى حد انهاء العلاقة الوظيفية بالفصل أو العزل.
- ٢- ان العقوبة الانضباطية هي تلك الوسيلة التي من خلالها تستطيع الادارة حث الموظفين على اداء واجباتهم الوظيفية على أحسن وجه.
- ٣- احاط القانون مسألة توقيع العقوبات الانضباطية بعدد من القيود التي هي في حقيقتها تشكل ضماناً للموظف في مواجهة سلطة الادارة عند قيام هذه الاخيرة بتوقيع الجزاء على الموظف المخالف للقانون.
- ٤- ان المشرع العراقي والفقهاء المقارن اكتفى بذكر اهم الواجبات التي يجب على الموظف العام القيام بها وبيان المحظورات التي يجب عليه تجنبها، فإذا قصر في أداء واجباتهم أو قصد القيام بعمل من الاعمال المحظورة عليه ، يعاقب بإحدى العقوبات المقررة في القانون .
- ٥- ان مبادئ العدالة والانضباط تؤكد على انه يجب ان تكون العقوبة تتناسب مع حجم الضرر الذي اصاب الادارة العامة وان ما تتمتع به السلطة المختصة من حرية فرض العقوبة التأديبية ، إلا انها ليست مطبقة بل محكومة بمبدأ التدرج في العقوبات تبعاً لخطورة المخالفة.
- ٦- ان الموظف الجديد يعين لأول مرة براتب الحد الأدنى للوظيفة التي تسمح به الشهادة الدراسية التي يحملها ومن ثم يتدرج في راتبه عن طريق العلاوات أو الترفيع.

ثانياً: التوصيات: Second: Recommendations:

- ١- وجوب ذكر السبب أو الاسباب التي تستند اليها الادارة في توقيع العقوبة الانضباطية، حيث ان لكل قرار اداري سبب مشروع يدفع الادارة إلى اتخاذ القرار.
- ٢- ان ترقية الموظف كحقه في الراتب وفي العلاوة السنوية، فلا بد من الادارة ان تسعى إلى ترقية موظفيها خدمة للصالح العام ورفع كفاءة الموظف وتشجيعه على مزاولة مهامه الوظيفية بكل دقة وامانة وذلك عند تعرض الشروط المطلوبة للترقية وان يكون أقدر من غيره في تولي المسؤولية الوظيفية الاعلى، فالترقية طلب توافر شروط ومؤهلات حددها القانون.

المصادر:

أولاً الكتب العربية:: Sources: First, the Arabic books:

١. الدكتور حمدي أمين عبد الهادي * الخدمة المدنية في الدول العربية * الطبعة الاولى * مطبعة المعارف * بغداد * ١٩٧٠.
٢. الدكتور سامي جمال الدين * أصول القانون الاداري * دار الجامعة الجديد * مصر الاسكندرية * ٢٠١١.
٣. الدكتور سليمان محمد الطماوي / القضاء الاداري القضاء التأديبي - دراسة مقارنة / دار الفكر العربية * ١٩٧١.
٤. الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري * اسس القانون الاداري * مكتبة السنهوري * الطبعة الاولى * بغداد.
٥. الدكتور عثمان سلمان العبودي / "شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل " ٢٠١٠.

٦. الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي الدكتور علي محمد بدير والدكتور ياسين السلامي / مبادئ واحكام القانون الاداري / مكتبة السنهوري بغداد/ ٢٠١٥.
٧. الدكتور غازي فيصل مهدي / " شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ " دون دار نشر. ٢٠٠٤.
٨. الدكتور غازي فيصل مهدي / النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق / دراسة مقارنة / اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون / جامعة بغداد// ١٩٩٢.
٩. الدكتور غازي فيصل مهدي " تعليمات ومقالات في نطاق القانون العام " الطبعة الثانية/ ٢٠٠٩.
١٠. الدكتور مازن ليلو راضي/ القانون الاداري / دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع/ بغداد العراق / ٢٠١٦.
١١. الدكتور محمد النحاس محمد حسن / الجزاءات التأديبية المقننة _ دراسة مقارنة _ * الطبعة الاولى* دار النهضة العربية* ٢٠١٠.
١٢. محمد سيد حمد محمد / " التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية" المكتب الجامعي الحديث/ اسبوط _ مصر* ٢٠٠٨ .
١٣. الدكتور محمد مختار محمد عثمان/ الجريمة التأديبية بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة / دار الفكر العربي / القاهرة / ١٩٧٣.
١٤. الدكتور نواف كنعان/ القانون الاداري / الكتاب الثاني / دار الثقافة للنشر والتوزيع/ عمان الاردن/ ٢٠١٠.
١٥. الدكتور نوفان العقيل العجرامة / سلطة تأديب الموظف العام/ الطبعة الاولى/ دار الثقافة للنشر والتوزيع/ عمان/ ٢٠٠٧.

ثانياً: القوانين: Second: Laws:

١. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
٢. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

ثالثاً: المصادر الاجنبية: Third: Foreign Sources:

- Francais DeLperee (F): LeLabortion du droit discipLinair de La fonction Publique, These, Paris-1969.

