



YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

KAMU GÖREVİ İÇİN YASAL SİSTEM

SAEED ABDULLAH SAEED

Yüksek Lisans Tezi



جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

النظام القانوني للوظيفة العامة

سعيد عبدالله سعيد

رسالة ماجستير

KAMU GÖREVİ İÇİN YASAL SİSTEM

SAEED ABDULLAH SAEED

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

DANIŞMAN

YRD.DOÇ.DR.AHMAD MUSTAFA ALİ

NICOSIA
2021

النظام القانوني للوظيفة العامة

سعيد عبدالله سعيد

جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير

بإشراف

الاستاذ المساعد الدكتور احمد مصطفى علي

KABUL VE ONAY

Saeed Abdullah Saeed tarafından hazırlanan “Kamu görevi için yasal sistem” başlıklı bu çalışma, 24/06/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

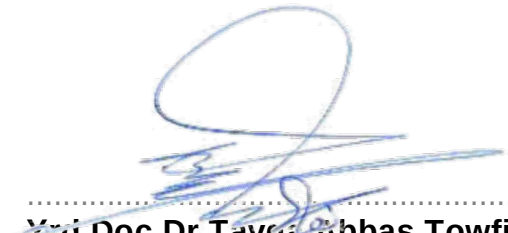
JÜRİ ÜYELERİ



Yrd.Doç.Dr.Ahmad Mustafa Ali (Danışman)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Prof.Dr.Sangar Dawood Mohammed Anri (Başkan)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Yrd.Doç.Dr.Tavga Abbas Towfiq
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü

Prof. Dr. K. Hüsnü Can Başer
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Müdürü

قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير سعيد عبدالله سعيد في رسالته الموسومة بـ " النظام القانوني للوظيفة العامة " نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2021/06/24، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير

أعضاء لجنة المناقشة

.....
الاستاذ المساعد الدكتور احمد مصطفى علي (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ الدكتور سه ته ر داود محمد عمرى (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ المساعد الدكتور سه ته عباس بوفيق
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ الدكتور ك. حسنو جان باشير
معهد الدراسات العليا
المدير

BİLDİRİM

Ben **SAEED ABDULLAH SAEED** olarak beyan ederim ki **Kamu görevi için yasal sistem**, başlıklı tezi '**Yrd.Doç.Dr.Ahmad Mustafa Ali**' nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı, tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- ☐ Tezimin tüm içeriğine her yerden erişilebilir.
- ☐ Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- ☐ Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiç kimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine her yerden erişilebilir.

Tarih : 24/06/2021

İmza :

Adı ve Soyadı: SAEED ABDULLAH SAEED

الاعلان

أنا سعيد عبدالله سعيد، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان النظام القانوني للوظيفة العامة، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ المساعد الدكتور احمد مصطفى علي، ولقد أعددتها بنفسى تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول إليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول إليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول إليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول إليها من أي مكان.

تاريخ: 2021/06/24

التوقيع:

الاسم واللقب: سعيد عبدالله سعيد

TEŞEKKÜR

Allah'ın adıyla, hamd ve şükürler olsun, alemlerin Rabbi Allah'a. Allah'ım, zatının heybetine, kudretinin büyüklüğüne ve ölçülemez izzetine olması gerektiği gibi hamd olsun. Sen kendini övdüğün gibi, salât ve selâmınız nurlarınızın denizi, sırlarınızın kaynağı ve yaratılışlarınızın efendisi, Sadık, Mümin ve temiz Peygamberimiz Muhammed (s.a.v.) üzerindedir. ailesi ve iyi arkadaşları.

Bu araştırma sonucunda tezimin danışmanlığını kabul ederek beni onurlandıran ve bu mesajı zenginleştirmeme yardımcı olan değerli gözlemleriyle beni onurlandıran sayın hocam **'Yrd.Doç.Dr. Ahmed Mustafa Ali** şükran ve teşekkürlerimi sunarım. Ben onu oğlundan nasihat ve hidayette eksik etmeyen bir baba bulduğum için, selâm olsun ona, ilmin zekatı nedir diye sorulduğunda (yayınla ve Öğret) ki, kelimeler şükretmeye yetmez, fakat benim ona duam, yaptığı iyilikler terazisinde bunu yapması ve gelecek nesillerin onun ilminden istifade etmesi için ömrünü uzatmasıdır.

Mesajımı düzeltmek ve bu çalışmanın tamamlanmasında büyük etkisi olan kaynaklardan ve araştırmalardan ihtiyacım olanı genişletmek için hiçbir çaba ve tavsiyeden kaçınmayan profesörlere, kardeşlere ve arkadaşlara da teşekkür ve şükranlarımı sunarım.

شكر وتقدير

بسم الله والحمد والشكر لله رب العالمين، الهى لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك ومجداك الذي لا احصى ثناء عليك انت كما اثنيت على نفسك، وصلاتك وسلامك على بحر أنوارك ومعدن أسرارك وسيد خلقك نبينا محمد الصادق الأمين وعلى أهل بيته الطاهرين وصحبه الطيبين.

في ختام بحثي هذا لا يسعني إلا أن أقدم وافر الشكر والامتنان إلى أستاذي الفاضل **الدكتور/ احمد مصطفى علي** الذي شرفني بقبول الإشراف على رسالتي وما أبداه من ملاحظات قيمة كانت عون لي في أغناء هذه الرسالة، حيث وجدته أباً لم يبخل على ابنه في أبداء النصيح والإرشاد فكان مثال لقوله ﷺ عندما سؤل ما هي زكاة العلم قال (نشره وتعليمه)، أن الكلمات لتعجز عن الشكر ولكن دعائي له أن يجعل ذلك في ميزان حسناته وان يطيل في عمره لتتنهل من علمه الأجيال القادمة.

كما أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى **الأساتذة و الاخوة و الاصدقاء** الذين لم يدخروا جهداً ونصحاً في تصويب رسالتي ومدي بما احتجت إليه من مصادر و استفسارات كان لها أثر كبير في إنجاز هذه الدراسة ، فله مني وافر الشكر وعظيم الامتنان.

ÖZ

KAMU GÖREVİ İÇİN YASAL SİSTEM

Kamu görevi için hukuk sistemi konusu, araştırma için heyecan verici konulardan biridir, çünkü kamu görevlisi, devletin faaliyetini organize etme uygulamasında önemli bir role sahiptir ve kamu görevi, kamu görevinin başarısı için önemli bir araç haline gelmiştir. Buna göre, kamu çalışanının hak ve görevlerinin belirlenmesi ve bu koşulların kamuda bulunup bulunmadığının araştırılmasını gerektiren, işi alan kişinin yerine getirmesi gereken koşulların bir beyanı gerekmektedir. 1960 tarihli (24) sayılı Kamu Hizmeti Kanununun (7).

nci maddesinin altıncı bölümünde belirtilen kişi, İşçinin yaptığı iş hatalarından dolayı cezaya ve disiplin cezasına maruz kalması ve bir kamu çalışanını emekliliğe sevk eden davalar, bir yandan kamu çalışanı için teminatlar olmalıdır. bu garantiler nesnel veya formalizm olsun, onu idare tarafından yetkinin kötüye kullanılmasına karşı güvence altına almak. 1991 tarihli ve 14 sayılı Irak Devlet Memurları Disiplin Kanunu'nda bu güvencelerin kamu çalışanı için ne ölçüde mevcut olduğunun incelenmesini gerektiren, Bu bilgiler ışığında çalışma üç bölüme ayrılmış, birinci bölümde kamu işinin ne olduğu anlatılmış, bu bölüm üzerinden kamu işi kavramı ve kamu işinin tarihsel gelişimi ile kamu işinin önemi araştırılmıştır. kamu işi ve kamu işine girme koşulları, ayrıca işçi ile kamu işi arasındaki ilişkinin dernek aracılığıyla uyarlanması Bir sözleşme ve bir örgütsel bağ Bu çalışmanın ikinci bölümünde ise, kamu görevlisinin hak ve görevleri ile kamu görevinin haklarını, kamu görevinin görevlerini, görev ve haklara aykırı davranma cezasını açıklığa kavuşturmak suretiyle bunları ihlal etme cezası. Üçüncü bölümde ise, derneğin kanuna göre feshi, kamu görevlisinin talebi üzerine derneğin feshi ve sağlık maluliyeti ve ceza yargılaması gibi diğer haller belirtilerek fonksiyonel derneğin sona ermesini ele almıştır.

Sonuç olarak, bu çalışma ile genel fonksiyon sisteminin bir konu olduğunu söyleyebiliriz Kapsamlı ve ferah ayak uydurmak için çeşitli temel unsurlara aşına olmalıdır Çeşitli modifikasyonların karşılaştığı en doğru değişiklikleri işleyerek mevcut sipariş Bu nedenle, Yönetim reformları ve bu alandaki planların

benimsenmesini talep etmelidir Profesyonel pistin iyi yönetişimi ve görevlerin uyarlanması

Anahtar Kelimeler: Kamu işi, çalışan, iş hakları, çalışan hakları ve görevleri..

ABSTRACT

THE LEGAL SYSTEM FOR THE PUBLIC SERVICE

The issue of the legal system for the public office is one of the exciting topics for research, because the public employee has an important role in the practice of organizing the state's activity, and that the public office has become an important tool for the success of the state's public policy. The state cannot achieve goals derived from its public policy except by relying on the public office. Accordingly, matter requires defining the rights and duties of the public employee, as well as stating the necessary conditions for the person who assumes the job, which requires research on the availability of these conditions in the person as stated in the Civil Service Law No. (24) of 1960 in Chapter Six of Article (7).

And what the employee is exposed to punishments and disciplinary measures as a result of what he commits from job errors, and cases that refer a public employee to retirement, on the one hand and on the other side, there must be guarantees for the public employee to guarantee him from abuse of authority by the administration, whether these guarantees are objective or Formalism. Which necessitates researching the availability of these guarantees for the right of the public employee in the Iraqi State Employees Discipline Law No. (14) of 1991 amended, In light of this, the study was divided into three sections, the first section is, what is the public office, and through it the search for the concept of the public office and the historical development of the public office, as well as the importance of the public job and the conditions for holding the public office, and also the adaptation of the relationship between the employee and the public office through the association A nodal and organizational bond, the second section of this study deals with the rights and duties of the public employee and the penalty for breaching them, by explaining the rights of the public office, the duties of the public office, and the penalty for breaching the duties and rights, the third section, it dealt with the termination of the functional association, by stating the termination of the association by virtue of the law, the termination of the association upon the

request of the public employee and other cases such as health disability and criminal judgment.

In conclusion we can say through this study that the general function system is a topic A comprehensive and spacious needs to be familiar with various essential elements to keep up with Current Order by processing the most accurate changes faced by various modifications Therefore, the Administration is to claim the reforms and the adoption of plans in the field The good governance

Key words: Public job, employee, job rights, employee rights and duties.

الملخص

النظام القانوني للوظيفة العامة

إن موضوع النظام القانوني للوظيفة العامة من المواضيع المثيرة للبحث، ذلك لكون الموظف العام دور هام في ممارسة تنظيم نشاط الدولة، وأن الوظيفة العامة أصبحت أداة مهمة لإنجاح السياسة العامة للدولة، فالدولة لا تستطيع تحقيق أهدافها المستمدة من سياستها العامة الا من خلال الاعتماد على الوظيفة العامة، وبناء على ذلك يتطلب الأمر تحديد حقوق و واجبات الموظف العام، و ايضاً بيان الشروط الواجب توفرها للشخص الذي يتولى الوظيفة، مما يستوجب البحث مدى توفر هذه الشروط في الشخص كما جاء في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 في الفصل السادس من المادة (7) .

وما يتعرض الموظف للعقوبات والإجراءات التأديبية نتيجة ما يرتكبه من الأخطاء الوظيفية، و الحالات التي تحيل الموظف العام الى التقاعد، هذا من جانب ومن جانب اخر لا بد من وجود ضمانات للموظف العام تكفله من التعسف باستعمال السلطة من قبل الإدارة، سواء كانت هذه الضمانات موضوعية أم شكلية. مما يستوجب البحث مدى توفر هذه الضمانات بحق الموظف العام في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

وعلى ضوء ذلك تم تقسيم الدراسة الى ثلاثة اقسام القسم الاول ماهية الوظيفة العامة و من خلالها وضح البحث مفهوم الوظيفة العامة و التطور التاريخي للوظيفة العامة و ايضاً اهمية الوظيفة العامة و شروط تولى الوظيفة العامة، وتكيف العلاقة بين الموظف و الوظيفة العامة من خلال رابطة عقدية و رابطة تنظيمية، و اما القسم الثاني من هذه الدراسة فتناول حقوق و واجبات الموظف العام و جزاء الاخلال بها، من خلال بيان حقوق الوظيفة العامة و واجبات الوظيفة العامة، و جزاء الاخلال بالواجبات و الحقوق .

اما القسم الثالث فتناول انتهاء الرابطة الوظيفية من خلال بيان انتهاء الرابطة بحكم القانون، وانتهاء الرابطة بناءً على طلب الموظف العام وحالات اخرى مثل العجز الصحي والحكم الجنائي.

وفي الختام يمكننا القول من خلال هذه الدراسة أن نظام الوظيفة العامة موضوع شامل وواسع يحتاج الى الإلمام بمختلف العناصر الأساسية من أجل مواكبة العصرنة الحالية عن طريق معالجة

أدق التغيرات التي تواجهها بمختلف التعديلات ولهذا تبقى جهة الإدارة بمطالبة بإنجاز الإصلاحات واعتماد المخططات في مجال التسيير الحسن للمسار المهني وتكييف المهام.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العامة، الموظف، الحقوق الوظيفية، حقوق وواجبات الموظف.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	
BİLDİRİM.....	
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZ	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
GİRİŞ.....	1
 BÖLÜM 1	 4
Kamu işi nedir?	4
1.1: Kamu işlevinin tanımı ve gelişim aşamaları	5
1.1.1: Kamu görevi kavramı	5
1.1.2: Kamu hizmetinin tarihsel gelişimi	7
1.2: Kamu görevinin önemi ve üstlenilmesinin koşulları	12
1.2.1: Kamu işinin önemi.....	12
1.2.2: Devlet memuru olma şartları	13
1.3: Çalışan ve kamu işi arasındaki ilişkinin uyarlanması	20
1.3.1: düğüm birliği	20
1.3.2: Düzenleyici Dernek	24
 BÖLÜM 2	 28
Kamu görevlisinin hak ve görevleri ile bunlara uymamanın cezası	28
2.1: kamu görevi hakları.....	28
2.1.1: mali haklar	28
2.1.2: işlevsel haklar	32
2.2: İş görevleri	38
2.2.1: Hizmet sırasında pozitif görevler	38
2.2.2: Hizmet sırasındaki olumsuz görevler.....	42
2.3: Hak ve görevlerin ihlali cezası.....	46

2.3.1: disiplin cezaları	47
2.3.2: Suçlu cezaları	52
BÖLÜM 3	58
İşlevsel birlikteliğin sona ermesi	58
3.1: Derneğin kanunla feshi	58
3.1.1: yasal yaş.....	58
3.1.2: disiplin cezaları	62
3.2: Kamu görevlisinin talebi üzerine derneğin feshi	67
3.2.1: Emekliliğe sevk	67
3.2.2: istifa	73
3.3: Diğer durumlar	75
3.3.1: sağlık engeli.....	75
3.3.2: ceza hükmü	78
SON.....	89
KAYNAKÇA	91
İNTİHAL RAPORU	101

قائمة المحتويات

قرار لجنة المناقشة	
الاعلان	
شكر وتقدير	ج
الملخص	د
قائمة المحتويات	هـ
المقدمة	1
الفصل الاول	4
ماهية الوظيفة العامة	4
1.1: تعريف الوظيفة العامة ومراحل تطورها	5
1.1.1: مفهوم الوظيفة العامة	5
2.1.1: التطور التاريخي للوظيفة العامة	7
2.1: أهمية الوظيفة العامة وشروط توليها	12
1.2.1: اهمية الوظيفة العامة	12
2.2.1: شروط تولي الوظيفة العامة	13
3.1: كيف العلاقة بين الموظف والوظيفة العامة	20
1.3.1: رابطة عقدية	20
2.3.1: رابطة تنظيمية	24
الفصل الثاني	28
حقوق وواجبات الموظف العام وجزاء الاخلال بها	28

1.2: حقوق الوظيفة العامة.....	28
1.1.2: الحقوق المالية	28
2.1.2: الحقوق الوظيفية.....	32
2.2: واجبات الوظيفة.....	38
1.2.2: الواجبات الايجابية اثناء الخدمة.....	38
2.2.2: الواجبات السلبية اثناء الخدمة.....	42
3.2: جزاء الاخلال بالحقوق والواجبات.....	47
1.3.2: الجزاءات تأديبية	47
2.3.2: الجزاءات الجنائية.....	52

58.....الفصل الثالث

58.....انتهاء الرابطة الوظيفية

1.3: انتهاء الرابطة بحكم القانون	58
1.1.3: السن القانوني	58
2.1.3: العقوبات التأديبية.....	62
2.3: انتهاء الرابطة بناءً على طلب الموظف العام.....	67
1.2.3: الاحالة الى التقاعد.....	67
1.2.3: الاستقالة.....	73
3.3: حالات اخرى	75
1.3.3: العجز الصحي.....	75
2.3.3: الحكم الجنائي.....	78

89.....الخاتمة

91.....قائمة المراجع

101.....تقرير الاستيلاء

المقدمة

أولاً: تمهيد

يرتكز النظام القانوني للوظيفة العامة على ثلاث قوانين رئيسية وعدد من قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذات الصلة بالوظيفة العامة ، والقوانين هي قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وقانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، هذا القانون الاخير له ارتباط بالوظيفة العامة فيما يتعلق بحالتي عقوبة الموظف وتأخير ترفيعه بموجبها وحالة منحه كتاب شكر و تقدير تعطه قدما في وظيفته ، صدر القانونان الاولان في يوم واحد أي يوم السبت 6 / شباط / 1960 وهما قانونان يكمل احدهما الآخر كما بينته الأسباب الموجبة لقانون الملاك المذكور اعلاه لتي تنص ((بعد تشريع قانون الخدمة المدنية اصبح من الضروري تعديل قانون الملاك على ضوء التعديلات التي تضمنها القانون المذكور باعتبار قانون الملاك متممة لذلك القانون ليكون القانونان منسجمان مع بعضهما)).

ثانياً : أهمية الدراسة

تعود أهمية هذا الدراسة إلى الجانب النظري والتطبيقي قصد الإلمام بمختلف جوانب البحث من نصوص قانونية وجوانب فقهية وذلك لإبراز الآليات المعتمدة من قبل المشرع العراقي عن طريق دراسة شكايات الالتحاق بالوظيفة العمومية من أجل ممارسة المهام والصلاحيات المرتبطة لهذه الوظيفة علما أن كل دول العالم تتبنى في تسييرها وإدارتها لشؤونها العامة لدى أسلوب الوظيفة العامة وذلك عن طريق نظامين رئيسيين هما النظام المغلق والنظام المفتوح بحيث يعتمد النظام الأول التركيز على الوظيفة ذاتها باعتبارها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات وعلاقة الوظائف ببعضها دون النظر لشاغل الوظيفة ، فيما يختص النظام الثاني على المؤهلات دراسية و صفات وقدرات شخصية والتأكيد على مركز الشخص في السلم الموظفين وأقدميته وعلاقته لغيره من الموظفين ولهذا نجد أن المشرع العراقي قد بين النظام المغلق الذي مفاده التركيز على فكرة الاحتراف في الحياة المهنية لتمكين الإدارة العراقية من الاستجابة لاحتياجاتها من الأعوان العموميين الأكفاء لأنه كذلك جاء بأهداف ستساعد على المحافظة على الاستقرار في الخدمة العمومية .

ثالثاً : مشكلة الدراسة

الحقيقة أن الإدارة العامة تقوم بمهامها ونشاطاتها المختلفة عن طريق الموظفين ، فالموظف العام هو المرآة للدولة ، فان صلح اختياره من قبلها ، صلحت الدولة بكاملها وان تم اختياره خطأ لتولي الوظائف العامة لفستت هي الأخرى ، ولم يعد خافياً أن الإدارات العامة في العراق

باتت تعاني من مشاكل ادارية عديدة حالت بينها وبين تحقيق رغبات جمهور المواطنين المتعلمين معها ، فاذا كان المتقدم للوظيفة مؤهلاً للحصول عليها ، فيجب أن يعين في الوظيفة الملائمة لكفاءته انطلاقاً من قاعدة (وضع الانسان المناسب في المكان المناسب) ولهذا يعد التعيين هو بمثابة احترام لكفاءة هذا المرشح لتولي الوظيفة .

وايضاً غياب مجلس الخدمة و التشريعات و القوانين التي تم على ضوئها المحاصصة الطائفية و السياسية و انعدام العدالة .

كما تناقش هذه الدراسة مشكلة من أهم المشكلات التي ترد في النظام الوظيفي في التعيين في الوظيفة العامة ممثلة في تطبيق مبدأ الكفاءة والجدارة والمساواة في الوظيفة العامة ، وكذلك كيف عالج القانون العراقي وقانون الخدمة المدنية العراقي اعطاء حقوق المالية للموظف و ايضاً لأحكام التعيين .

رابعاً : أهداف الدراسة

تحاول هذه الدراسة تحقيق الاهداف التالية :

- 1- تحديد موقف القانون العراقي من التعيين .
- 2- التعرف على الشروط العامة و الخاصة في التعيين
- 3- و التعرف على الحقوق المالية للموظف بعد انتهاء الخدمة و احواله الى التقاعد .
- 4- التعرف على العقوبات الجزائية التي تتخذها الدولة مقابل الموظف الذي يرتكب جريمة مخلة بالشرف .
- 5- تحديد موقف القانون العراقي من احوالة الموظف الى التقاعد بسبب السن القانوني .

خامساً : منهجية الدراسة

سيتم استخدام المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص محل الدراسة وبيان مواطن الضعف و القوة فيها و كذلك المنهج المقارن من خلال مقارنة موقف التشريع العراقي بتشريعات اخرى وصولاً للنص الافضل .

سادساً : هيكلية الدراسة

تتطلب المنهجية تقسيم الدراسة الى ثلاثة فصول ، في الفصل الاول منه سنتطرق الى ماهية الوظيفة العامة وذلك من خلال ثلاثة مباحث ، الاول يتناول تعريف الوظيفة العامة و مراحل تطورها ، اما الثاني فيتناول اهمية الوظيفة العامة و شروط توليها ، اما الثالث فيتناول تكييف العلاقة بين الموظف والوظيفة العامة ، وفي الفصل الثاني سنركز على حقوق و واجبات الموظف العام و جزاء الاخلال بها وايضاً جاء من خلال ثلاثة مباحث ، الاول يتناول حقوق الوظيفة العامة ، اما الثاني فيتناول واجبات الوظيفة العامة ، اما الثالث جزاء الاخلال بالحقوق و الواجبات ، و الفصل الثالث جاء تحت عنوان انتهاء الرابطة الوظيفية وذلك من خلال ثلاثة مباحث ، المبحث الاول انتهاء الرابطة بحكم القانون ، والمبحث الثاني انتهاء الرابطة بناءً على طلب الموظف العام ، اما المبحث الثالث فقط جاء تحت عنوان حالات اخر لانتهاء رابطة الوظيفية .

الفصل الاول

ماهية الوظيفة العامة

تمهيد:

اشار القانون الاداري في فرنسا الى تكييف علاقة الموظف بالدولة على انها علاقة تعاقدية تخضع لأحكام القانون الخاص واستمرت هذه النظرية الى ما بعد منتصف القرن التاسع عشر وبعد التطور الذي طرأ على القانون الاداري واستقرار احكامه نتيجة لاتساع نطاق العمل الحكومي تم التوصل الى تكييف العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالدولة بالعلاقة القانونية التنظيمية والتي تقضي بان (مركز الموظف العام يخضع لأحكام القوانين والانظمة الخاصة بالوظيفة العامة) فهي التي تنظم كيفية التحاق الموظف بالوظيفة كما تبين حقوقه وواجباته تجاه الوظيفة.

وقد اكد النظام القانوني للوظيفة العامة في فرنسا الصادر في عام 1959 هذا المبدأ بصورة صريحة استنادا الى نص المادة (5) منه التي تقرر بان مركز الموظف قانوني تنظيمي ، كما اكد قانون حقوق وواجبات الموظفين الفرنسي هذا المبدأ في المادة (4) منه ، اما بالنسبة للقانون العراقي فلا يوجد نص مماثل لا في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل ولا في قواعد الخدمة لموظفي هيئات القطاع العام لكن يبدو ان محكمة التمييز العراقية ارادت تلافي هذا النقص الواضح في التشريع فأكدت هذا الوضع في احد احكامها التي جعلت من الموظف العام في مركز تنظيمي وعلاقة الادارة بموظفيها من طبيعة تنظيمية عامة تحكمها القوانين والانظمة واستنادا الى ذلك فإنها اي محكمة الاتحادية قضت ايضا في حكمها رقم (104) لسنة 1962 ان (المحاكم غير مختصة بفض نزاع متعلق بحقوق الموظف المتعلقة براتبه وتقاعده حيث ان القوانين الخاصة بتنظم علاقته بالإدارة).

لذلك سوف نقسم هذا الفصل الى ثلاثة اقسام القسم الاول مفهوم الوظيفة العامة و القسم الثاني يأتي تحت عنوان اهمية الوظيفة العامة و شروط توليها وكما جاء القسم الاخير تحت عنوان تكييف العلاقة بين الموظف و الوظيفة العامة .

1.1: تعريف الوظيفة العامة ومراحل تطورها

1.1.1: مفهوم الوظيفة العامة

يوجد مفهومان رئيسيان للوظيفة العامة هما: المفهوم الشخصي، والمفهوم الموضوعي، و مفهوم ثالث يجمع بين المفهومين المذكورين.

أ- المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة:

الوظيفة العامة بالمعنى الموضوعي هي مجموعة من الاختصاصات القانونية والنشاطات التي يقوم بها موظف مختص في الإدارة متوخيا الصالح العام.⁽¹⁾

يمكن من خلال هذا التعريف استخلاص خصائص الوظيفة العامة القائمة على المفهوم الموضوعي، وهي كالآتي:

- التركيز أساسا على الأعمال والنشاطات التي يقوم بها الموظفون، وبالتالي الاهتمام ينصب على الوظيفة من حيث الواجبات والمسؤوليات، والمؤهلات اللازمة لشغلها.

- تعتبر الوظيفة بالمفهوم الموضوعي عمل متخصص لا يختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، وليس مهنة يكرس لها الموظف كل نشاطه المهني.

- ارتباط الموظف بالوظيفة المعين فيها، فبقاؤه مرهون ببقاء الوظيفة، فإذا ألغيت فصل من العمل ولا ينتقل إلى وظيفة أخرى.

- الطابع المؤقت لعلاقة الموظف بالإدارة، فتعيين الموظف قاصر على ممارسة مهام الوظيفة المعين فيها، فمسيره مرتبط بمصير هذه الأخيرة.

- لا يعرف هذا المفهوم فكرة التدرج الوظيفي، أي لا توجد فيه ترقية الموظف من رتبة إلى رتبة أخرى، فكل تغيير في الوظيفة يعتبر تعيينا جديدا يتطلب استفاء المتطلبات الضرورية.

(1) أنس جعفر، الوظيفة العامة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص30 .

يطلق على المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة اسم المفهوم الأمريكي لظهوره في الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أنه انتشر فيما بعد في الكثير من الدول، منها البرازيل وسويسرا وكندا .

ب- المفهوم الشخصي للوظيفة العامة:

يرتكز هذا المفهوم على أن الوظيفة العامة مهنة يتفرغ لها الموظف كلياً، ويخضع لنظام قانوني متميز يوفر له الضمانات اللازمة للاستقرار الوظيفي، ويرتكز هذا المفهوم على الموظف ومؤهلاته وفكرة الحياة المهنية، فالموظف يعين في وظيفة يتدرج فيها من أدنى السلم الإداري إلى أن يصل إلى أعلاه، ويظل في وظيفته إلى أن تنتهي خدمته بأحد الأسباب القانونية.(2)

وعليه فالوظيفة العامة تعرف بالمفهوم الشخصي بأنها :الأشخاص الذين يتفرغون للعمل لفائدة مرفق عمومي، ويتخذونه مهنة لهم، يحكمهم نظام قانوني متميز خلال مسارهم المهني .

يتميز المفهوم الشخصي للوظيفة العامة بجملة من الخصائص أهمها :

-الوظيفة العامة مهنة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، وتتميز هذه المهنة بالدوام والاستقرار ويتمتع الموظف فيها بمزايا وحقوق وضمانات.

-يقوم المفهوم الشخصي للوظيفة العامة على فكرتين أساسيتين: وجود قانون أساسي للموظفين، الاعتراف بالحياة المهنية أو الوظيفية للموظفين.

-لا يرتبط مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها، فيه حين يعين يلتحق بالإدارة التي يمكنها أن تعينه في أى وظيفة تتلاءم مع قدراته ، وإذا ألغيت الوظيفة التي يشغلها ينقل إلى وظيفة أخرى.

-يعطي المفهوم الشخصي للوظيفة العامة أهمية كبير للموظف، فيه يستلزم وضع تعريف دقيق له ، ونظام قانوني يحكم حياته الوظيفية من التوظيف إلى نهاية الخدمة.

- دوام الوظيفة وعدم تقيدها، والزام الموظف بتسخير كل نشاطه المهني لها، حيث تكون مصدر رزقه، ويمنعه من ممارسة نشاط آخر مربح إلا في حدود وظيفته وبشروط محددة.

(2) السيد محمد يوسف المعداوى، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص13.

-وجود فكرة التدرج المهني، حيث يرتقي الموظف في السلم الإداري من رتبة إلى رتبة أعلى بطرق محددة في القانون الأساسي الذي يحكمه.

يسود المفهوم الشخصي للوظيفة العامة في الدول الأوروبية كفرنسا وبريطانيا واسبانيا وألمانيا وغيرها من الدول، ولهذا يطلق عليه المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة، وتبنت هذا المفهوم أيضا الكثير من دول العالم الثالث.

ج- المفهوم الراجع للوظيفة العامة:

يجمع التعريف الراجع في الفقه الإداري المعاصر بين المفهوم الموضوعي والشخصي للوظيفة العامة، فهي وفق هذا الاتجاه مجموعة من الاختصاصات القانونية والنظم العامة التي تخص الموظفين العموميين بالدولة أو هي: مجموع الاختصاصات والأعمال التي يمارسها الموظفون في عملية في خدمة المرافق العامة، والذين يخضعون في ذلك لنظام قانوني متميز.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدول تأخذ بالمفهوم الموضوعي للوظيفة العامة، والبعض الآخر يأخذ بالمفهوم الشخصي، وهناك من الدول من تأخذ المفهومين معا لتستفيد من مزاياهما مع تغليب أحد المفهومين على الآخر حسب سياسية الدولة في مجال الإدارة وكذا في مجال التشغيل.⁽³⁾

2.1.1: التطور التاريخي للوظيفة العامة

إن الدارس للجذور التاريخية لتطور الوظائف العامة، يرى أن أغلب الحضارات القديمة عرفت الوظائف، حيث كان يتم وضع معايير محددة يتم بها انتقاء الموظفين باعتماد طريقة المسابقة لاختيار ذوي الكفاءة والنزاهة، غير أن الدراسات التاريخية المتعلقة بالوظيفة العمومية ليست كثيرة و يلاحظ على المؤلفات التي تناولت هذا الموضوع أن ظهور الوظيفة العمومية ارتبط بظهور الإدارة العمومية والتي يرجع ظهورها إلى العصور القديمة وفي هذا الصدد أكد مارشل ديموك في كتابه (تاريخ الإدارة العامة)، بأن الإدارة العامة قديمة قدم الحضارات الإنسانية، حيث كانت موضع اهتمام العديد من الحضارات القديمة (الصينية، المصرية الإغريقية) وقد كان ذلك الاهتمام نابعا من ادراك الإنسان أن الإدارة عنصر أساسي وموجه رئيسي في كافة شؤون الحياة. لذا سوف نقسم التطور التاريخي للوظيفة العامة الى التطور التاريخي في عهد الامبراطورية الرومانية و في الحضارة الاغريقية (الصين) و في الحضارة الفرعونية كما يلي :

(3) احمد طرشي، التعيين في الوظائف العامة بين النظام الاسلامي و النظام الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاسلامية، 2016، ص26.

أولاً: في عهد الإمبراطورية الرومانية

تميزت الحضارة الرومانية عن غيرها من الحضارات بتفوقها في الدراسات القانونية. فقد اهتموا بجميع نواحي هذه الدراسة، وكان أساس الترقية عندهم هو تفوق المرشح وإلمامه بالثقافة القانونية، وقد بقي الوضع على حاله، حيث كان في كل مرة يتم إضافة شروط جديدة أو يتم تغيير طريقة التوظيف، غير أن مجيء الإمبراطورية العليا في عهد أوكتافيوس عرف النظام الإداري الذي كان قائماً تطوراً خاصاً في القوانين الإدارية منه، حيث تم تقسيم الوظائف إلى عدة أقسام واعتمدوا في ترقية الموظف على أقدمية العامل كما تم اعتماد الانتخاب في التوظيف. إلا أن الأوضاع ما لبثت أن تغيرت وبدأت البيروقراطية بالظهور في كافة أرجاء روما، حيث قسمت الشعب إلى طبقتين ومكنت السادة والإقطاعيين بالوظائف العليا، أما عامة الشعب فقد تولى الوظائف الصغيرة. فكانت النتيجة استحواد أصحاب النفوذ وتحكمهم في جميع الوظائف سواء العليا أو البسيطة. (4)

ثانياً: في الحضارة الإغريقية (الصين)

تشير الدراسات أن الملامح الأولية المتعلقة بالوظيفة العمومية كانت إبان الحضارة الصينية. حيث تدل الوثائق التاريخية على أن الصينيين كانوا على علم بالمبادئ الإدارية في مجال التنظيم، التوجيه، والرقابة، ولذلك فإن دستور تشاو الذي كتب عام 1100 قبل الميلاد قد استخدم كدليل إداري للجميع من أصغر موظفي الدولة إلى الإمبراطور، وكان هناك ثمانية قواعد يحكم بها رئيس الوزراء مختلف الأجهزة الحكومية الأولى بما يضمن استقرار حكومة الدولة، والثانية بتخصصاتها بما يضمن تخفيف حكومة الدولة من المعوقات، الثالثة بالاتصالات بما يضمن تعاون حكومة الدولة، الرابعة تتعلق بما يضمن ظهور حكومة الدولة، الخامسة تتعلق برسومياتها بما يضمن ظهور حكومة الدولة بمظهر البقاء، السادسة تتعلق بالرقابة بما يضمن كمال حكومة الدولة، السابعة تتعلق بالمسائلة والعقاب بما يضمن إصلاح حكومة الدولة، والقاعدة الثامنة بتدبيرها بما يضمن مراجعة حكومة الدولة، كما اهتم الصينيون باستخدام المستشارين والمساعدين للقادة الإداريين، وتأكيدهم على مبدأ التخصص حيث كانت الحرف وراثية وكل حرفي مرتبط بمهنته طول العمر".

وكان الحرفيون يعيشون في أحياء خاصة بهم تميزهم عن غيرهم من المواطنين حتى يتعلموا حرفهم دون إعاقة وبعثرة الأذهان وهذا ما يقابل التدريب في وقتنا الحاضر، والأمر المهم الذي

(4) كمال دسوقي، سيكولوجية الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة 1961، ص21.

يجب أن نشير إليه هو أن الصينيين اهتموا وبشكل جدي بمعيار الكفاءة في تعيين موظفي الدولة، ذلك لأن معيار الكفاءة في شغل الوظيفة لهو أمر هام للغاية بغية تحقيق أهداف المنظمة، وهذا الأمر قديم قدم الزمان، فقد أكد فيريل هيدى أن الحضارة الصينية ابتدعت ومنذ القرن الأول قبل الميلاد على يد الوزير الأول كنج سين هونغ أقدم نظام في التاريخ لشغل الوظائف العمومية، و الذي يعتمد على نظام المسابقة كأساس لاختيار أفضل المتقدمين الراغبين في شغل الوظائف العمومية الشاغرة من خلال إجراء اختبارات لهؤلاء المتقدمين واختيار الحاصل على أعلى الدرجات من بينهم ليكون أهلاً لتحمل مسؤولية تولي وظيفة عمومية، وكان معيار الصلاحية هو كفاءة الموظف وقدرته على القيام بالعمل، وفي عهد هان (Han) أصبح المترشح للوظيفة العمومية ملزماً على اجتياز عدة اختبارات أدبية وهي تعتبر جد مهمة في تنمية ملكة الحكم الصائب والتقدير السليم للأمور، ويوجد نوعين من الامتحانات التي عرفتھا الصين القديمة، أحدهما يتعلق باختبار الذاكرة أما الثاني فيتعلق باختبار ملكة الابتكار والإبداع لدى طالب الوظيفة، وهو يعتبر من الاختبارات جد المهمة، وإلى جانب هذه الاختبارات يطلب من المترشح كتابة مقال عن موضوع يخص مبادئ الأخلاق والمشاكل الإدارية الجارية ومن هنا نخلص أن إلى الدراسات الأدبية والفلسفية كانت أساس هذه الامتحانات. وفي القرن الخامس قبل الميلاد قام الحاكم الصيني كونفوشيوس بوضع القواعد العامة للإدارة العمومية، وهي لازالت سارية المفعول إلى يومنا، حيث قام بتحديد الصفات التي يجب أن تتوفر في الموظف قبل تسلمه للوظيفة، وقد حددها في كل من النزاهة، المساواة بين الأفراد، عدم الأثرة (عدم التفضيل) و اتباع الطريق المستقيم⁽⁵⁾. و لقد سأل أحد الحكام ذات يوم عما يفعله لكي يحظى باحترام الشعب ورضاه : "فقال إذا رفعت مكانة أهل النزاهة والعمل أكبرك شعبك واحترمك إذا أما رقيت أهل الفساد والكسل احتقرك شعبك وانصرف عن تأييدك".

وتعتبر الصين من أولى الدول التي أخذت بمبدأ الجدارة والكفاءة في اختيار موظفيها إذ طبقت نظام امتحانات التوظيف منذ أقدم العصور إدراكاً منها بأهمية الامتحانات في الكشف عن أفضل العناصر البشرية لشغل الوظائف العامة ، واختبار مدى صلاحيتهم لذلك . وكانت امتحانات التوظيف عند الصينيين تجري على نوعين:

(5) بدوي عبدالمعطي السيد ، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، ط 1، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2007 ، ص24 .

الأول تقليدي يهدف إلى الكشف عن مدى قدرة طالب الوظيفة على القيام بمتطلبات العمل الوظيفي من الناحية الفنية ،أما الثاني وهو ذو أهمية عند الصينيين، لاعتقادهم آنذاك أن طالب الوظيفة والذي يتلقى تعليما إنسانيا عاما وواسعا يكون أقدر على معالجة المشاكل الاجتماعية من ذوي المؤهلات الفنية البحتة.

لذلك كانت امتحانات التوظيف تركز على اختبارات الذكاء ،واختبارات المعرفة والمهارة والقدرات، والإبداع أو الابتكار لدى كل مرشح لشغل وظيفة، أما المعرفة الفنية فيمكن اكتسابها عن طريق الممارسة العملية لأعمال الوظيفة بعد الالتحاق بها فركزت الصين على الامتحانات التي تكشف عن قدرات كبار الموظفين واختبار ذاكرتهم ، والكشف عن ملكة الابتكار لديهم ومدى إلمامهم بالمعلومات العامة.

فقد كانت الاختبارات العامة التقليدية التي تعقد للممتحنين معمولا بها في عهد الإمبراطور (Ch'ing) (حتى بداية القرن العشرين كانت الاختبارات تعقد في حياد تام، كان الإمبراطور (Ch'ing) يقوم بإجراء امتحان لكبار موظفيه.

وبناء على ما سبق ،فالصين عرفت وعبر كامل تاريخها تطبيق مبدأ شغل الوظائف العامة وكان ذلك منذ ألفي عام على أساس عقد امتحانات التوظيف بين المتقدمين لشغل هذه الوظائف فكانت هذه الامتحانات المقياس لشغل الوظائف العامة عندهم أي لا يمكن شغل أي وظيفة إلا بطريق الامتحان .

ثالثا: في الحضارة الفرعونية

كان للحضارة المصرية نصيب كبير في بزوغ العمليات الإدارية الموروثة في الوقت الحالي وحتى ظهور الفكر الإداري و التنظيمي حيث كان للوظيفة العامة مكانتها وهيبتها بين الجميع حيث كان المصريين ينظرون للكاتب نظرة تقدير و احترام.(6)

ومن كتابات الحكماء ما يدل على أهمية الوظيفة العامة والانشغال بها يقول "بلغني أنك أهملت دراستك وسرت وراء ملذاتك فلا تريد أن تكون فلاحا تكد وتشقى كن موظفا يحترمك الجميع ويمتلى بيتك خدما وحشما وتترعب في مجلس الثلاثين إلى جانب رجال البلاط"، كما أن أفراد الشعب كانوا يفضلون العمل بمجال الإدارة العامة عنه في مجال آخر، فقد ساد في ذلك العصر نظام الوراثة أي أن الوظائف كانت تنتقل

(6) احمد طرشي ، مصدر سابق ، ص28 .

من الأب إلى ابنه، إلا أن البعض يرى أن هذا النظام أبطل في عهد بسماتيك الأول وكان يشترط في من يعين في الوظائف الحكومية شروطا منها :

- يكون محمود السيرة متعلما للآداب والسلوك والمعاملة الحسنة.
 - أن يكون متعلما راقيا تلقى دروسه في المدارس الخاصة.
 - أن يكون على إلمام كاف بالعلوم الرياضية والحساب الذي له عندهم دور وأهمية خاصة.
 - أن يكون ماهرا في الكتابة وخاصة الخط واللغة الهيروغليفية .
 - أن يكون قد التحق بالمدرسة الخاصة بالمصلحة التي يريد العمل فيها ليتعلم النظم المتبعة في هذه المصلحة .
 - أن يقبل الالتحاق بمكتب أحد الموظفين بالمصلحة التي يرغب الالتحاق بها للتمرين العملي على الأعمال الكتابية والإدارية وتصريف أمور الوظيفة.
- فالوظائف العامة في مصر الفرعونية كانت محتكرة بين الأسر المعروفة وتنتقل كالميراث من الأب إلى الابن و كان الطابع السائد آنذاك هو أن جميع الوظائف تخضع لسلطة الملك، حيث تم حصرها على طبقتي الأمراء والنبلاء، فاستحوذ أبناء الملك على أغلب المناصب العليا.
- أما باقي المناصب الإدارية البسيطة فقد كانت من نصيب الطبقات المتوسطة، وكان الموظف يخضع لنظام التقارير التي يقوم الرؤساء بإعدادها بصفة دورية، وبناء على هذه التقارير تتم الترقية إلى وظائف أعلى⁽⁷⁾.
- كما أن نظام الترقية كان يخضع في أحيان أخرى إلى طريقة المسابقة حيث يتم اختيار الموظفين على أساس الجدارة و الكفاءة ،من ذلك ترقية بن أمون إلى علم السفينة الملكية في عهد الأسرة الثامن عشر وهي وظيفة تعادل قائد بحري.
- فالصلاحية هي المعيار والأساس في الترقية للوظائف العليا، إضافة إلى ذلك كان الفراعنة يهتمون بجانب التدريب ،حيث أسسوا معاهد لتدريب الموظفين وجلبوا لها أحسن العاملين، وهذا ما يدحض قول من اعتبروا أن التعيين في الوظائف كان يتم على أساس المحسوبية والوساطة .

(7) احمد طرشي ، مصدر سابق ، ص29.

2.1: أهمية الوظيفة العامة وشروط توليها

1.2.1: أهمية الوظيفة العامة

لقد تزايدت أهمية الوظيفة العامة في الدول المعاصرة نتيجة زيادة دور الدولة واتساع نطاق تدخلها في جمع النشاطات الاقتصادية والاجتماعية وتنوع مجالات ممارستها، ففيما مضى كان دور الدولة محدودة حيث كانت (دولة حارسة) تقتصر مهامها على حفظ الامن العام والصحة والدفاع وبمرور الزمن ازداد هذا الدور ليشمل تدخل الدولة في نشاطات كثيرة ومنها(8):

- 1- ادارة المرافق العامة التقليدية مثل النقل والمواصلات والكهرباء والضرائب و الجمارك ، وكذلك في المجال الاجتماعي مما هو متعلق بالصحة والتعليم وما إلى ذلك.
- 2- ادارة عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهنا يظهر التوسع السريع لتدخل الدولة في معظم القطاعات والتي كانت حصرا على الأفراد والقطاع الخاص، وذلك من اجل التحكم في الثروات الوطنية والمساعدة في استغلالها وتطويرها والمحافظة عليها من المنافسة والتحديات الدولية كما هو الحال في القطاع النفطي.

وهكذا فإن ازدياد دور الدولة قد ادى إلى ظهور الحاجة والاهتمام بالموارد البشرية والاهتمام بتنظيم عملية الاستفادة منها، وبالتالي ظهرت الحاجة الى وجود ادارة خاصة بذلك ووجود قواعد قانونية تحكم العلاقة بين الطرفين المتمثلين بالدولة من جهة والموظفين القائمين على تنفيذ مهام وواجبات الدولة في مختلف القطاعات من جهة أخرى، وكان ذلك سببه لظهور أنظمة وقوانين الخدمة في مراحل مختلفة، الا ان ظهور هذه القوانين بشكلها المتطور ارتبط بظهور الصناعة والدول التي ظهرت فيها الصناعة وتقدمت فيها النظم السياسية والاجتماعية في وقت مبكر ومنها انكلترا وامريكا، فمثلا ظهرت لديهم أنظمة لاختيار وتعيين الموظفين تتوافق مع حاجاتهم واوضاعهم السياسية والاجتماعية وتطورت تلك الانظمة عبر مراحل مختلفة لتساير التغييرات الاجتماعية والسياسية. ولكن تبقى روسيا في مقدمة الدول التي سنت اول قانون للخدمة المدنية يأخذ بالمفهوم الحديث.(9)

(8) ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة و مبادئ الشريعة الاسلامية ، دار المعارف ، الاسكندرية ، 2005 ، ص10 .

(9) د. فارس على جانكبر و اخرون ، شرح احكام الوظيفة العامة في النظام القانون العراقي ، مطبعة كازي ، اقليم كردستان العراق ، 2020 ، ص3 .

2.2.1: شروط تولي الوظائف العامة

اشتراط المشرع العراقي مجموعة من الشروط لتولي الوظائف العامة كما فعلت معظم الدول العربية الا ان هذه الشروط قد تختلف من بلد الى اخر حسب الرؤية السياسية والاقتصادية لذلك البلد، و في العراق اشتراط قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 في الفصل السادس في المادة (7) مجموعة من الشروط في المرشح للتعين بأن يكون :-

((1- عراقياً أو متجنساً.

2- أكمل الثامنة عشرة من العمر.

3- ناجحاً في الفحص الطبي وان يكون سالماً من الأمراض المعدية والاعاقات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص.

4- حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية او جنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.

5- حائزاً على شهادة دراسية معترف بها.))

ومن خلال ما تقدم يمكن ايجاز اهم الشروط لتولي الوظيفة العامة في التشريع العراقي و كالاتي:

أولاً : جنسية الدولة :

الجنسية هي رابطة قانونية وسياسية ، فعادة ما تشترط الدولة في الموظف ان يحمل جنسيتها، لأن يمنع الأجنبي من تولي الوظائف العامة لأسباب سياسية وأمنية، إلا في حالة استثنائية عندما يكون بحاجة للخبرة او المهارة لتولي الوظيفة، وهذا الشرط هو شرط لازم لان المواطن الذي يحمل جنسية دولته هو الاحق في التوظيف في بلده وهو حق من الحقوق السياسية التي يتمتع بها المواطن دون الأجنبي وبما ان المواطن هو عادة ما يتحمل التكاليف العامة وضريبة الدم ، فبالمقابل يجب ان يحصل على حقوقه من دولته وهي توظيفه في احدى الوظائف العامة (10).

الا انه ينبغي الذكر ان المتجنس يختلف عن المواطن، فالمواطن الاصيل هو من يحمل جنسية دولته بصورة أصيلة، اما المتجنس هو من يحمل جنسية تلك الدولة بعد فترة معينة يحددها قانون الخدمة المدنية العراقي في

(10) دنواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الثاني ، ط1 ، مطابع سجل العرب، الاردن، 1996 ، ص47.

المادة السابعة ب(5) سنوات فيتم التثبت من موقف المتجنس وولائه للبلد التي تجنس بجنسيتها وعدم خيانتها، أما قانون الجنسية العراقي رقم 26 لسنة 2006 فحدد شروطاً مغايرة لتجنس الأجنبي نجدها في المادتين (6)، (7)، فلا بد من فترة للتحقق من موقفه وولائه لذلك البلد، الا ان المتجنس وبعد حصوله على الجنسية يستطيع التوظيف في الوظائف العامة، اما الأجنبي فهو الذي لا تربطه اي رابطة سياسية بذلك البلد فلا يتم توظيفه الا بصورة مؤقتة وعن طريق التعاقد معه وبشروط خاصة.

الا ان مجلس قيادة الثورة المنحل عطل العمل بالشق الثاني المتعلق بتمتع المتجنس بحقوقه التي عادة ما يتمتع بها العراقي الأصيل في قراره المرقم (536) في 1974/5/15.

كما جاء في قرار المجلس المنحل المرقم 384 في 1977/3/29 بجواز تعيين العربي في دوائر الدولة ومؤسساتها في حالة توافر الشروط التي يطلبها القانون من الموظف العراقي وله جميع الحقوق والالتزامات التي يتحملها الموظف العراقي (11).

كما أجاز المجلس المنحل تعيين الفلسطينيين في الوظائف العامة بموجب قراره المرقم 366 لسنة 1968. ونؤيد ما ذهب اليه المشرع العراقي (12) لأسباب إنسانية.

كما اصدر المجلس المنحل مجموعة من القرارات منها قراره المرقم 941 في 1971/7/6 بإضافة عبارة او عراقية بالتجنس الى الفقرة الاولى والثانية والثالثة من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم 837 في 1971/6/14 (13). بالإضافة الى قراره المرقم (620) في 1974/6/2 المتعلق بمعنى او القصد من حق التوظيف ويشمل اي خدمة في المؤسسات ودوائر الدولة الرسمية او شبه الرسمية باي صفة سواء كان الاستخدام بصورة دائمة او مؤقتة او بصورة عامل، كما ساوى بين العراقي والفلسطيني في التوظيف او الترفيع او التعاقد (14). وهذا القرار لم ينص على المساواة.

الا انه من الملاحظ على المشرع العراقي إلغاء شرط مضي المدة على التجنس وهذا ما ذهب اليه مجلس قيادة الثورة المنحل في قراره المرقم (536) في 1974/5/15، والذي جاء استثناءً من أحكام المادة (10) المعدلة من قانون الجنسية العراقية رقم (43) لسنة 1963 المعدل والمادة (7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل. في حين كان يجب على المشرع العراقي اشتراط مضي مدة معينة كخمس سنوات

(11) د. يوسف الياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة والانضباط والتقاعد المدني، ط1، مطبعة العمال المركزية، بغداد، 1984، ص44.

(12) د. غازي فيصل مهدي، القانون الاداري، كلية الحقوق جامعة النهرين، 2002، ص15.

(13) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية في عددها المرقم (2021) في 1971/7/11.

(14) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية في عددها المرقم (2057) في 1971/11/18.

بالإضافة الى الإقامة في العراق حوالي 7 سنوات للمتجنس وذلك للتأكد من تجانسه مع المجتمع العراقي وولائه للدولة العراقية وعدم اظهار أسرار الوظيفة ، الا ان شرط الجنسية لا يسري فقط على طالب الوظيفة وانما يسري على زوجته ايضاً الا ان هذا التشدد مطلوب خصوصاً في الوظائف السياسية منها او العليا كالخدمة الخارجية والسلك الدبلوماسي، وهو ما ذهب اليه المجلس المنحل في قراره الصادر في 1968/9/15 حيث حرم كل عراقي متزوج من أجنبية من التوظيف ولا تعتبر الزوجة أجنبية اذا كان الابوين عريين⁽¹⁵⁾.

كما اصدر قراراً آخر بمنع إسناد اي منصب وزاري او تعيينه في السلك الخارجي والمنظمات الدولية او تعيينه ضابطاً في الجيش اذا كان متزوجاً من أجنبية في قراره المرقم (837) و المؤرخ في 1971/6/14⁽¹⁶⁾.

كما اصدر المجلس قراره المرقم (150) في 1980/1/28 والمتعلق بمنع العراقية المتزوجة من أجنبي من تولي الوظيفة العامة، ولا يعتبر الزوج أجنبي اذا كان مولوداً من أبوين عريين.

وهو ما نصت عليه ايضاً المادة (2/3) من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية رقم (31) لسنة 1966 ، ((فلا يتم تعيين اي موظف كانت زوجته أجنبية سواء في الخدمة الخارجية او السلك الدبلوماسي او المنظمات الدولية)) ودرجة التشدد يجب ان لا تكون على وتيرة واحدة فمثلاً الوظائف الحساسة والقيادية يجب ان لا يتولاها الا المواطن العراقي دون غيره من الأجانب⁽¹⁷⁾

اما وظائف التعليم فيمكن الاستعانة بالمتجنس كما يمكن الاستفادة من الأجانب في التعليم ويتم التعاقد معهم بعقود الا انه لا يمكن تسميتهم بالموظفين.

واخيراً ان القوانين تشترط عادة تمتع شاغل الوظيفة بجنسية دولته او ان يكون متجنساً ومضى على تجنسه مدة معينة، الا ان هناك قوانين تعفي البعض من الحصول على جنسية الدولة كالفلسطيني ويعتبر هذا الشرط سلباً مئة بالمئة لمنع تسريب أسرار البلاد الى الخارج وخصوصاً اذا كانت الوظائف ذات مراكز حساسة، الا ان هذا لا يمنع من التعاقد مع الأجانب بشروط يحددها القانون ولظروف خاصة لا يجب التوسع بها، وذلك للاستعانة بخبراتهم⁽¹⁸⁾.

(15) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية العدد 1626 في 1968/9/22.

(16) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية العدد 2012 في 1971/6/19.

(17) مادة (2/3) من الملحق الخاص بقانون الخدمة الخارجية رقم (31) لسنة 1966.

(18) عبد اللطيف القصير، الإدارة العامة، ط2، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1986، صص 183-184.

ثانياً : العمر :

يشترط في المرشح لتولي الوظيفة العامة بلوغه سن معين يحددها القانون، تتراوح هذه السن بين حد ادنى وحد أقصى، فمثلاً قد تنص بعض القوانين على عدم جواز الترشيح لتولي الوظيفة العامة الا لمن أكمل سن (18) وهي السن المقررة في القانون العراقي لبلوغه الرشد وهذا ما حددته المادة (2/7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، الا ان المشرع العراقي أستثنى من هذا الشرط حالة واحدة حيث أجاز تعيين الممرضات اذا بلغن (16) من العمر، والملاحظ ان المشرع العراقي لم يحدد الحد الأعلى للسن التي يجوز عندها تعيين المرشح للوظيفة باستثناء ما يتعلق بوظائف السلك الخارجي فقد جاء في قانون رقم (31) لسنة 1966 في المادة (2/3هـ) الاتي (يجب على المتعين بدرجة ملحق ان لا يتجاوز الخامسة والعشرين ودرجة سكرتير ثالث الثامنة والعشرين ودرجة سكرتير ثان الثلاثين) (19).

ويتم تثبيت السن بوثائق رسمية كدفتر النفوس او هوية الأحوال المدنية او دفتر الخدمة العسكرية، واشترط قانون الخدمة المدنية بلوغ سن (18) وليس إكمالها كما جاء في قرار ديوان التدوين القانوني المرقم 73/135 (في 1973/5/30) (20). وهذا التحديد للسن هو للتأكد من ان المرشح قد بلغ من الإدراك والنضج ما يكفي لأداء وظيفته.

اما في القانون المصري فقد قضى قانون العاملين في المادة (20) في بنده الثامن (ان لا يقل سن المرشح عن 16 سنة) اما الحد الاعلى فيجب ملاحظة ما تقضي به أحكام التقاعد كما فعل المشرع العراقي بشأن وجوب إحالة الموظف وجوباً على التقاعد متى أكمل الثالثة والستين من العمر (21).

وفي أحيان كثيرة تترك مسألة الحد الاعلى لقرارات ادارية تصدر من الإدارة حسب الظروف ومن امثله على ذلك قرار مجلس الوزراء الكويتي الصادر في 20 مايو عام 1968 في مسألة التضخم الوظيفي والقاضي بعدم جواز ان يتجاوز سن المرشح لوظيفة دائمة خمسين سنة ميلادية ويستثنى من ذلك أئمة المساجد والمؤذنون (22).

(19) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، مصر ، 1984، ص280.

(20) مجلة العدالة، العدد الاول، السنة الاولى، وزارة العدل ، بغداد ، 1973، ص165.

(21) المادة (4/3) من قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966.

(22) د. عبد الوهاب موحّد، شرح قانون الجزاء الكويتي، القسم العام، بدون مكان للطبع، الكويت، 1972، ص420.

واختلفت الدول في تحديد الحد الأدنى ففي لبنان اشترطت على المتقدم للوظيفة قد اتم (20) من عمره والصومال حدده بسن (16) و المشرع السوري فحدده بـ(18) من العمر، و المكسيك فحدده بـ(16) من العمر وبريطانيا بحسب الدرجات الوظيفية يختلف العمر المطلوب فتتراوح ما بين (16-22) سنة(23).

ثالثاً : شرط اللياقة الصحية :

من الشروط التي اشترطها قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل في المادة (7 / 3) شرط اللياقة الصحية وخلو طالب الوظيفة من الأمراض المعدية والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بأداء واجباته الوظيفية التي تم تعيينه فيها بموجب قرار صادر من السلطة المختصة بذلك(24).

وبناءً على ذلك صدر نظام الجدارة البدنية رقم (15) لسنة 1963 المعدل في المادة (2) منه نص على ان يتم فحص المرشح لتولي الوظيفة من قبل لجنة طبية وتتألف اللجنة من اطباء ثلاثة او اكثر، كما جاء في المادة (6) من النظام نفسه انه بالإمكان الطعن بقرار اللجنة الطبية امام لجنة طبية استثنائية .

وهذا ما أكدت عليه مجموعة من القرارات منها قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (208) في 1980/2/7 والمعدل بالقرار 424 في 1980/3/24(25).

الا انه وبالرغم من ذلك يمكن توظيف من يكون مصاباً بعاهة او مرض اذا كانت الوظيفة المطلوب توظيفه فيها لا تتأثر بعاهته او مرضه وبناءً عليه صدرت تعليمات من مكتب النائب الاول لرئيس الوزراء برقم (2098/8/7) في 1980/3/15 وقد خصصت تعيين المعوق القادر على العمل والذي ليس له مورد ثابت في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي حسب قدرته وبما يتلاءم مع قابلياته استثناءً من احكام قانون العمل وقوانين وانظمة وتعليمات الخدمة (26).

ونحن نؤيد ما ذهب اليه هذه التعليمات.

الا انه قد يضاف الى الشروط العامة شروط أخرى تطلبها الوظيفة ذاتها وهذه الشروط تعدها لجنة فنية محايدة مثل الوسامة او الطول او عدم الزواج كمضيعة الطيران.

(23) د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الاداري العام، الدار الجامعية، بغداد ، 1982، ص219.

(24) د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، ط1، مطبعة جامعة دمشق، 1959، ص179.

(25) القرار منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 2767 لسنة 1980.

(26) علي محمد الكرياسي، شرح قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1984، ص29.

من الدول التي اخذت بشرط الصحة هي الكويت مع التنويه ان المشرع لم يشترط هذا الشرط في وظائف الحلقة الاولى، كما أجاز وبناءً على طلب احد الوزراء لمجلس الوزراء وبعد الأخذ برأي ديوان الموظفين الاعفاء الكلي او الجزئي من شروط التوظيف وهذا ما اخذ به نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر في 4 ابريل 1979 في الفقرة (5) من المادة (1) منه.

وبالرغم من ضرورة توافر شرط اللياقة الصحية الا ان بعض الدول لم تجعل توافر هذا الشرط بصورة مطلقة حيث أجازت تعيين بعض المعوقين او المكفوفين، اذا لم تكن هذه الإعاقة تمنعه من العمل وذلك بشهادة المرجع المختص (27).

ونحن نؤيد ضرورة استمرار توافر اللياقة الصحية في الموظف حتى بلوغه سن التقاعد، لأجل منع انتشار الأمراض واستمرار عمل المرافق العامة، ويجب على الدولة التأكيد على تطبيق هذا الشرط وفرض العقوبات اللازمة لتطبيق هذا الشرط وخصوصاً ان اكثرية هذه اللجان هي لجان شكلية.

رابعاً : حسن الأخلاق:

من الشروط التي تشترطها القوانين في اغلب البلدان هو ان يكون المرشح لشغل الوظيفة حسن الأخلاق بالإضافة الى عدم المحكومية او عليه حكم جنائية او جنحة مخلة بالشرف كالسرقة وهذا ما نص عليه قانون الخدمة المدنية في المادة (4/7) مما يدل على استبعاد المشرع العراقي لأشخاص ذو السمعة السيئة لأسباب أمنية للمحافظة على اسرار الدولة كما ان الموظف يمثل السلطة العامة في مباشرته وظيفته، كما ان الجمهور يؤمن على حقوقه وحرياته، فاذا كان مختلساً فلن يكون للفرد القدرة على الثقة به.

وقد كان مجلس الخدمة المسؤول عن التعيين بعد الاستعانة بالجهات الامنية وتعرف بتحقيق الهوية، الا انه بعد ذلك تم الاستعانة بوثيقة عدم المحكومية بعد صرف النظر عن الاولى وهذا ما جاء في القرار المرقم (2023) في 1964/12/26 (28).

الا ان مجلس قيادة الثورة (المنحل) حسم الأمر بصدور قراره المرقم (1730) في 1979/12/11 الذي قضى بإلغاء وثيقة عدم المحكومية والاستعانة بإقرار يقدمه طالب الوثيقة بدلاً عنها، أما اذا كان محكوماً عليه

(27) مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة ، العدد الاول ، الاردن، 1992، ص202.

(28) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، 1993، ص308.

لمدة تزيد على سنة (جناية، جنحة) فعليه تقديم نسخة من الحكم الصادر بحقه، وإذا رأت الجهة التي قدم إليها الاقرار انه ليس من المتعين عليها تعيينه فيعن بوظيفة أخرى في الدولة او القطاع الاشتراكي (29).

الا ان ديوان التدوين القانوني سابقاً كان قد افتى في قراره المرقم (145) لسنة 1978 في 1978/9/30 بان طالب التعيين اذا قدم اقراراً مغايراً للحقيقة وكان التغيير لا يؤثر على شرط من شروط التوظيف وهو حسن الأخلاق وفي نفس الوقت هذا الاقرار ليس شرطاً من شروط التعيين، ففي هذه الحالة لا يوجد سبب للإقصاء من الخدمة (30).

كذلك هناك من يشترط ان لا يكون طالب التعيين قد عزل من الوظيفة لان مفهوم العزل يعني انه ارتكب خطأ وعوقب أكثر من مرة وهذا بالتالي ما يدل على عدم الصلاحية.

وقد عرف حسن الأخلاق بالآتي :- هي مجموعة صفات حسنة تظهر في تعامل الفرد مع بقية افراد المجتمع ويثق به باقي افراد المجتمع ويأتمنوه على إسرارهم. والأصل ان كل شخص حسن السمعة وعلى الإدارة أثبات عكس ذلك اي على المدعي إثبات عكس ذلك وهذا ما يخضع للسلطة التقديرية للإدارة (31).

خامسا : الشهادة الدراسية :

هذا ما نص عليه قانون الخدمة المدنية في المادة (5/7) ويقصد به توافر المؤهلات العلمية والخبرات لدى شاغل الوظيفة لأداء مهامه بصورة صحيحة، وقد كانت الشهادة الابتدائية الحد الأدنى للتعين في الوظيفة العامة، حتى صدور القانون رقم (44) لسنة 1977 معدلاً حكم الفقرة (1/أ) من المادة (9) من قانون الخدمة المدنية حيث يمنع تعيين خريجي الدراسة الابتدائية في الوظائف الواردة في الجداول الملحق بقانون الملاك، ثم اصدر مجلس قيادة الثورة المنحل قراره المرقم (644) في 1977/5/31 الذي برر فيه عدم جواز تعيين خريجي الدراسة المتوسطة في الوظائف الداخلة في ملاك الموظفين في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية، ما عدا ما استثنى بناءً على قرارات المجلس المنحل.

والخبرة العلمية تختلف باختلاف الوظائف المطلوب التعيين فيها فوظيفة المهندس مثلاً تحتاج الى شهادة من كلية هندسة، حسب نوعية ودرجة الوظيفة تختلف الشهادة المطلوبة (32).

(29) القرار منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 2748 في 1979/12/31.

(30) القرار منشور في مجلة العدالة، العدد الاول، السنة الخامسة، وزارة العدل، بغداد، 1978، ص179.

(31) د. محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، مطبعة الأخوان موراقتلي، القاهرة، 1982. ص61-62.

(32) د.عبد القادر الشخيلي، القانون الاداري، الدار البغدادي للنشر، عمان، 1994، ص133.

وهناك وظائف تتطلب شهادات عليا كما في وظائف التدريس في الجامعات حيث تشترط القوانين وجوب حصول الاساتذة مثلاً على شهادة الدكتوراه او الماجستير او ما يعادلها (33).

او قد تتطلب شهادات عليا بالإضافة الى الخبرة التي لا تقل مثلاً عن خمس او عشر سنوات كما في قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 وتعديلاته وهذا ما نصت عليه المادة (36) وايضاً ما نصت عليه المادة (20) من قانون مجلس شورى الدولة في العراق رقم (65) لسنة 1979. وقد يتطلب القانون وجوب اجتياز دورات تدريبية معينة وشرط الشهادة العلمية شرط لازم فهو يضع الشخص الملائم في المكان الملائم. (34)

3.1: كيف العلاقة بين الموظف والوظيفة العامة

ثار الخلاف الفقه والقضاء حول طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة ، فهناك رأي ذهب الى القول بان العلاقة بين الموظف والادارة علاقة عقدية من عقود القانون المدني ، وهناك رأي ذهب للقول بانها علاقة عقدية من عقود القانون العام ، وثمة رأي اخر يقول بان العلاقة تنظيمية وان الموظف في مركز تنظيمي .

1.3.1: رابطة عقدية

أ- رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص

تعتبر النظرية العقدية من أقدم النظريات التي تبين طبيعة العلاقة بين الموظف العام و الدولة ، حتى يعود الفضل الى ظهورها الى الفقه والقضاء الفرنسيين في أواخر القرن 16 ويرى أنصار هذه النظرية بان العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية قانونية من علاقة القانون الخاص و مفاد هذه النظرية هو أن العلاقة بين الموظف و الدولة تحكمها القواعد العقدية في القانون المدني حيث يعلن الموظف عن إيجابه ، و ينعقد العقد متى وافقت الدولة. (35)

1- عقد وكالة: ويتجسد هذا العقد بأن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة ، هي علاقة مدنية وبالتحديد " عقد وكالة " يتمثل في أن الموظف يقبل بمنصب العمل المعين له مقابل موافقة الإدارة على التحاقه بالوظيفة وأداء الخدمة المحددة له ، وأن العمل المكلف يعد عملاً قانونياً . وكذلك بأنه عقد وكالة غير أن العديد من الفقهاء تصدو لهذا التكليف، باعتبار أن العقد يشترط إبرام إرادتين الإيجاب والقبول واجراء

(33) انظر م(7) من نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية رقم (14) لسنة 1984 والصادر بمقتضى م(34) من قانون الجامعة الأردنية رقم (52) لسنة 1972.

(34) د. عبد المجيد سليمان عبد الحفيظ، مبادئ القانون الإداري المصري، مطبعة العابدين ، مصر ، 1982، ص359.

(35) شريف يوسف حلمي خاطر ، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006، ص17 .

مفاوضات بين الطرفين للاتفاق على شروط التعاقد وهذه الاشتراطات لوجود لها في علاقة الموظف بالدولة ، فبمجرد التعيين في منصب العمل تترتب آثار لا علاقة لها مطلقا بالتفاوض ولا برضا الموظف أو بقبوله التعيين ولذلك هجرت هذه النظرية وجاء بنظرية العقد المدني .

2-نظرية العقد المدني: هذه النظرية من أقدم النظريات التعاقدية ، ومفادها وجود عقد مدني بين الموظف والدولة يلتزم الموظف بموجبه بتقديم خدمة من أجل قيام الدولة بتنفيذ الأعباء المناطة بها ويتخذ الالتزامات بين الطرفين طبقا للعقد المبرم بينهما ، فالدولة ملزمة بتقديم الاجر اللازم والموظف بالمشاركة في الوظيفة العامة ، وتهدف الدولة من خلال هذا العقد الى تحقيق الصالح العام للمجتمع.

ويرى البعض أن المصدر التاريخي لهذه النظرية في فلسفة العقد الاجتماعي التي نادى بها الفلاسفة (هوبز ولوك وروسو) أبان القرن التاسع عشر .

ويرى الاستاذ سليمان محمد الطماوي ان السبب في خضوع العلاقة التي تربط العامل او الموظف بالدولة الى احكام القانون الخاص هو ان "القانون المدني كان يضيف على معظم موضوعات القانون الاداري ، ومن ثم كان من الطبيعي ان تكيف العلاقة بين الموظف والدولة على انها من روابط القانون الخاص .وبالتالي فقد اعتبر الموظف في مركز تعاقد في علاقته مع الادارة ، ووصف العقد الذي يربطه بالإدارة بانه عقد وكالة اذا كان العمل المنوط بالموظف قانونيا وعقد اجارة اشخاص اذا كان الموظف يقوم بعمل مادي (36) .

ومن خلال هذه النظرية هناك جملة من النتائج تترتب عليها :

-اعتبار قرار التعيين بمثابة عقد يربط الموظف بالإدارة .

-لا يجوز تعديل أحكام العقد إلا باتفاق الطرفين.

-وجود الموظف في مركز شخصي ذاتي مستمد من العقد الذي ابرمه مع الادارة

-مؤسسا على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين المنصوص عليها في القانون المدني ، غير ان هذه

النظرية لم يكتب لها كسابقتها النجاح وذلك للأسباب التالية :

أ- من الناحية الشكلية : يستلزم العقد إجراء مداولات و مناقشات لتحديد شروطه، و مثل هذه المناقشات لا وجود لها في تعيين الموظفين العموميين، وانما يتم شغل الوظيفة بقرار إداري تنفرد الإدارة بإصداره، و إن كان تنفيذه يتوقف إلى حد ما على شرط استلام الموظف لعمله بالفعل.

من الناحية الموضوعية : ان رابطة الموظف بالإدارة أبعد ما تكون عن روابط القانون الخاص التعاقدية. فالرابطة التعاقدية في ظل القانون المدني يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين"، و هذا المبدأ يعني عدم جواز انفراد الإدارة بتعديل نظام التوظيف بما من شأنه المساس بالحقوق و الواجبات المتفق عليها و هذا الوضع يخرج على القواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة . كما انه يؤدي إلى احتمال اختلاف مراكز الموظفين العموميين القائمين بنفس العمل أو الشاغلين لنفس الوظيفة تبعا لاختلاف شروط الاتفاق، كما يسمح للموظف بان يفسخ العقد من طرفه دون موافقة الإدارة أو خضوع لأحكام الاستقالة. و هذا كله لا ينسجم و مبدأ ديمومة و انتظام سير المرفق العام.

واسنادا على ذلك ، فإن الإدارة تملك سلطة تعديل النظام الذي يخضع له الموظف العمومي ، بين حقوق وواجبات.

واعتبار لهذه الأفكار التي ترفض في مجملها اعتبار علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية خاصة ، نادي الفقه بفكرة أخرى جديدة مؤديها أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية تدرج في نطاق القانون الخاص وهي نظرية عقد اللادغان .

1- نظرية عقد الاذعان : وفقا لهذه النظرية يرتبط الموظف بالدولة بعقد اذعان تكون فيه كافة الشروط متوفرة من اهلية الطرفين وتطابق في ارادتهما وتحديد مسبق للحقوق والالتزامات المتبادلة بينهما .⁽³⁷⁾

وفي هذه الحالة فان الادارة تتمثل فقط في حرية المترشح في الانتساب الى النظام القانوني للوظيفة العامة ، وبمجرد الانضمام اليه يعد بمثابة قبول من جانبه يمكنه من توليه منصب عمل في الوظيفة العمومية ، والخضوع عندئذ للأنظمة القانونية التي تصنعها الدولة مسبقا ، والتي بإمكانها ان تحدد حقوق وواجبات الموظفين وتعديلها اذا اقتضت ضرورة المصلحة .

(37) عبد الحميد حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1977 ، ص 49 .

وبالرغم من التأثير والصدى الكبيرين الذي لقيته هذه النظرية لاسيما في الدول الانجلوساكسونية ، باعتبارها الاصل العام ، الا انها لم تصمد هي الاخرى تجاه الانتقادات الموجهة لها من طرف اعدائها من الفقهاء الفرنسيين اين تعرضت لانتقادات شديدة من ذلك :

-ان اغلبية الفقه تنكر صفة العقد على نظرية الاذعان التي تعتبرها بمثابة قانون نظام يرتب مراكز قانونية او نظامية ، باعتبار ان الوظائف العمومية لا تعتبر خدمة تمنح او بشروط متساوية لكل الافراد المترشحين ، وانما هي مراكز قانونية وتنظيمية تضع على عاتق شاغليها حقوقا وواجبات قانونية تسيرهم كما تسيرهم كما تسير المرافق التي يمارسون مهامهم على مستواهم. كما ان العقود الاذعان ليست كلها من النظام العام ، اذ لا يترتب على مخالفتها البطلان المطلق .

ب- العلاقة رابطة عقدية من روابط القانون العام :

بعد ان اتضح عدم كفاية " نظرية العقد المدني " لتبرير العلاقة بين الموظف والدولة بانها علاقة تعاقدية تخضع لأحكام القانون الخاص ظهرت محاولة من جانب اصحاب النظريات التعاقدية ترجع هذه العلاقة الى عقد من عقود القانون العام (38) ، وحيث ان هذا العقد يهدف الى حسن سير المرفق العام فانه يكون قابل للتعديل من قبل الدولة ، فان اخل الموظف بالتزاماته الوظيفية الناشئة عن هذا العقد حق الدولة متسائلة تأديبية ، وهي تستقل بهذا الامتياز دون موافقة مسبقة من قبل المترشح للوظيفة العمومية .

ومن هذا الراي يرى الدكتور عبد الحميد حشيش ، ان نظرية عقد القانون العام قد اكسبت الفكرة العقدية الاصلية مرونة ، اذا اصبح في امكان الادارة تعديل النصوص التعاقدية بإرادتها المنفردة ، ووفقا لمشئيتها اعمالا لمبدأ قابلية قواعد المرفق للتعديل والتغيير لمطابقة حاجات الناس المتغيرة . لكن استاذنا الدكتور الطماوي لا يقر هذا الراي على اطلاقه بل يضع لأعماله بعض الشروط اذ يقول "ولكن رغم هذه الحقيقة فان عقود القانون العام هي عقود ملزمة للإدارة كما هي ملزمة للأفراد ، ولا تستطيع الادارة ان تحرر من التزاماتها حيثما اتفق ، وكيفما ارادت ، بل ان حقها في التحرير من تلك الالتزامات حيثما اتفق (39) ، وكيفما ارادت ، بل ان حقها في التحرير من تلك الالتزامات مشروط بقيود عدة اهمها تغيير الظروف التي تم في ظلها التعاقد ، وظهور الحاجة الى اجراء التعديل ما اتفق عليه في العقد ، ومخالفة الادارة لهذه العقود يخضع لرقابة القضاء ويخول المتعاقد حق طلب فسخ العقد.

(38) عبد الحميد حشيش ، مصدر سابق ، ص49 .

(39) سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق ، ص430.

اما الاتجاه الآخر يرى انه "يجوز للإدارة ان تستعين ببعض الموظفين عن طريق التعاقد بصفة للحصول على بعض الكفاءات النادرة من المواطنين والاجانب وعندئذ يصدق علاقة هؤلاء فقد بالإدارة على انها تعاقدية من علاقات القانون العام.

ان المركز القانوني للموظف مهما كان تصنيفه المهني فهو يخضع للقوانين والانظمة السارية المفعول بدء بكيفيات انتقائه وتعيينه وتسيير مساره المهني ، ولذلك فان هذه المراكز يمكن ان تدخل عليها تعديلا في أي وقت في اطار ما يسمح به القانون ففكرة تكييف علاقة الموظف بالإدارة لقيت صدى كبيرا من قبل مجلس الدولة الفرنسي وكثيرا ما اثرت بصدد التعرض لمدى مشروعية إضراب أعوان الدولة.

2.3.1: رابطة تنظيمية

بدأ الفقه الفرنسي منذ أواخر القرن التاسع عشر نحو تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، نتيجة الانتقادات الموجهة للنظرية العقدية فقد تم العدول عنها اتجه الفقه إلى الأخذ بالنظرية التنظيمية ، حيث اعتمد الفقه و القضاء المركز القانوني أو اللانحي لعلاقة الموظف بالإدارة ، فأصبح الموظف يخضع في علاقته بالإدارة لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق و تفرضه من التزامات مستمدة من القوانين و اللوائح المنظمة لها (memoir) ، اي ان فكرة الرابطة التعاقدية في نطاق القانون العام لا تحقق جميع النتائج التي تطلبها اعمال القواعد الضابطة لسير المرافق العامة فقد عدل مجلس الدولة المصري نهائيا عن تكييف الرابطة بين الموظف والدولة على اساس الفكرة التعاقدية واحل محلها فكرة المركز (النظامي او اللانحي) (40) .

ويقصد بذلك ان الموظف يستمد حقوقه مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية ، فقرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزا ذاتيا خاصا ، وانما يستند اليه مركز قانوني عام وهذا المركز يجوز تغييره في اي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العمومية.

فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين وسابق عن قرار التعيين ، فالقانون حين ينشئ الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها ، بحيث أن المزايا و التكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف او مصلحته بل مصلحة المرفق العمومي . وقد استقرت أحكام مجلس الدولة فــــي فرنسا على هذا الراي كما سجله

(40) محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الاداري ، ط 2 ، مطبعة العشري ، مصر ، 2007 ، ص 196 .

المشرع الفرنسي في القانون الصادر في 16 أكتوبر 1624 بشأن النظام العام للموظفين، ((اذ تنص المادة (11) منه على "ان الموظف العام في علاقته القانونية بالإدارة يعتبر مركز تنظيمي لائحي)).

ويترتب على الفكرة التنظيمية أو اللائحة بالنسبة لعلاقة الموظف بالإدارة النتائج التالية :

تم التعيين في الوظيفة العمومية بمجرد صدور قرار التعيين بصرف النظر عن رضا الموظف أو قبوله لقرار التعيين ، غير أن قبول الموظف للتعين و تسلمه للعمل نتيجة هامة، حيث يبدأ الوضع القانوني للموظف و تقرر له حقوقه تجاه الإدارة و يصبح ملزما بواجبات .

بما أن الموظف يستمد حقوقه وواجباته من النصوص واللوائح القانونية فان كل تعديل يطراً على احكام النصوص واللوائح يسري عليه سلباً او ايجابياً دون الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب ،وعلى هذا فان الموظف يخضع للقوانين واللوائح الجديدة الصادرة بعد تعيينه دون ان يتمسك بتسبيق القانون القديم المعين في ظله وهذا التغيير الجائز في وضع الموظف منوط بضرورة احترام المشروعية وقاعدة تدرج القواعد القانونية .

1- لا يجوز للإدارة ان تتفق مع الموظف على اوضاع تخالف احكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العمومية ،فان حدث هذا الاتفاق فانه يكون باطلاً بطلانا مطلقاً حتى ولو قبلها الموظف فلا يجوز للإدارة ان تحتج بقبول الموظف لمثل هذا الاتفاق ،وذلك لان هذا يتنافى مع مبدأ المشروعية الذي يقضي بان الاتفاق التعااقدي لا يمكن يؤثر على المركز التنظيمي ، وتطبيقاً لذلك فان قبول الموظف لدرجة المقررة لمؤهله ،او لمرتبه اقل لا اثر له اذ يصبح باطلاً ولا يعتد به ، لأنه بذلك يعتبر وضعاً مخالفاً للقوانين واللوائح والقواعد العامة المنظمة للوظيفة العمومية .(41)

2- صلة الموظف بالإدارة العمومية التي تعمل لصالحها لا تنتمي بمجرد تقديمه للاستقالة وانما لابد من قبولها من قبل الجهة المختصة حتى تنتهي تلك العلاقة وذلك تماشياً مع فكرة سير المرافق العمومية بصفة دائمة.

3- وكل اتفاق يتم بين الموظف والإدارة يخالف القوانين واللوائح هو اتفاق باطل وقد رتب الاستاذ الطماوي عدداً من النتائج على المركز النظامي للموظفين نوجزها كما يلي :

- يحرم عليهم الامتناع عن العمل سواء في صورة اضراب او استقالة فردية او جماعية قبل قبولها.

(41) حمد محمد الشلحاني ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، ط1 ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2006 ، ص60.

-أن قرارات التعيين والنقل والترقية والعزل هي قرارات إدارية بالمعنى الفني لهذا الاصلاح تصدر من قبل الادارة وحدها ، دون يشاركه احد من الموظفين

-ولما كان الموظف يستمد حقه من القوانين واللوائح مباشرة لا من اتفائه مع الادارة فان كل اتفاق يتم بينه و بين الادارة على خلاف المقرر في القوانين و اللوائح هو اتفاق باطل (42) .

وقد رتب الفقه ايضا نتائج مماثلة نوعا ما للنتائج التي رتبها الدكتور الطماوي على المركز النظامي للموظفين نجد ان الاستاذ الطماوي اجاز للإدارة ان تلجا الى الطريق التعاقدى على سبيل الأستاذ بالنسبة لبعض الوظائف ذات الطابع الخاص فتكون رابطة الموظفين بالإدارة تعاقدية مثال ذلك الموظفين الاجانب.

ويرى الدكتور محمود عاطف البنا: بان التصور اللانحي ترابطه التوظيف يمتاز بانه اكثر اتفاه مع مقتضيات المرافق العامة ،و ما يطلبه من التغليب المصلحة العامة ، وضمان سيرها بانتظام، وجواز تعديل نظامها و قواعدها مسايرة للحاجات المتغيرة والمتطورة ويظهر ذلك من النتائج التي يترتب على هذا التكيف اللانحي لرابطة التوظيف .

اما راي اخر ،قد نبه الى وجوب مراعاة بعض الملاحظات قبل تعميم النتائج المترتبة على المركز التنظيمي للموظف ، وقد أوضح بقوله انه "رغم التسلسل بكل النتائج السابقة فينبغي ان يلاحظ ان المركز التنظيمي الذي يوضع فيه الموظف العمومي لا يؤدي إلى إهدار كل حقوقه في الاستقرار ولا ضياع حقوقه المكتسبة المشروعة.

غن أحكام العامة وما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات الوظيفة مأخوذة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح التي تنظمها ، فالموظف في مركز تنظيمي لائحي وقرارات تعيينه لا تنشأ له مراكز ذاتيا خاصا فهو موجود بمقتضى القوانين واللوائح ويسبق قرار التعيين ، وعليه فإن الوظيفة العامة لم تنشأ الموظف العام بل العكس ، هو الصحيح إذ وجد الموظف العام الوظيفة نفسها ، فهو ملزم بالقيام بما تطلبه واجبات هذه الوظيفة ، وهكذا فإن أي إخلال بهذه الواجبات الوظيفية قد تضر بمصلحة المرفق العام مما يعرضه للجزاء التأديبي من قبل الجهة المختصة بذلك وفقا للقوانين واللوائح.

وعلى أن الموظف يكون اتجاه الإدارة في وضعية قانونية وتنظيمية ، أي ان المشرع رفض صراحة مبدا التعاقد في الوظيفة العامة التي تزيد بعض الاطراف والجهات فرضه حاليا ، اذ ان الموظف لا يشعر بالاستقرار في الوظيفة مما يجعله عديم المردودية ويؤثر سلبا على سير المرفق العام . (43)

(43) بوظراف علي ، مسار الموظف في ظل التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبدالحميد ابن بايس ، 2018 ، ص 21 .

الفصل الثاني

حقوق وواجبات الموظف العام وجزاء الاخلال بها

تمهيد :

تتضمن التشريعات مجموعة من الحقوق للموظف وذلك مقابل الواجبات التي يجب عليه القيام بها ، وتنقسم هذه الحقوق على الحقوق المالية التي تتعلق بالراتب و المخصصات ، و الحقوق غير المالية التي تتعلق بالنقل و التنسيب والاعارة و الاجازات.

1.2: حقوق الوظيفة العامة

1.1.2: الحقوق المالية

يطلق على مجموع الأشخاص العاملين في الدولة ودوائرها مصطلح (الموظفون العموميون) ، وهؤلاء تحكمهم نصوص قانونية عديدة تختلف من دولة لأخرى . وفي العراق يوجد قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل الذي يعد الشريعة العامة التي تتناول أحكام الوظيفة العامة بالتنظيم.

ومن المعلوم أن هناك جملة من الالتزامات التي أوردتها المشرّع على عاتق الموظف لتحقيق دوام استمرار المرفق العام بانتظام واطراد ، وهذا يقتضي أن توجد للموظف مجموعة من الحقوق التي توازن الالتزامات المفروضة على الموظف ، وهي ما سنورده في الآتي (44):

أولاً: الراتب :

(44) قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .

وهو مبلغ من المال يتقاضاه الموظف شهرياً وبصورة دورية مستمرة لقاء انقطاعه للعمل في خدمة الوظيفة التي يشغلها. ويستحق الموظف هذا الراتب من تاريخ مباشرته لمهام وظيفته وليس من تاريخ صدور قرار تعيينه فيها، ويبنى راتب الموظف وفقاً لقانون الخدمة المدنية ، على أساسين مهمين وهما الشهادة الدراسية ومدة خدمة الموظف في وظيفته . ويجب التنبيه بأن الراتب المقصود به هنا هو الراتب الأساس الذي يصرف للموظف نتيجة شغله لدرجة وظيفية في سلم الدرجات الوظيفية المكون من عشر درجات والمنصوص عليها في قانون رواتب موظفي الدولة رقم (22) الصادر عام 2008 . ويستحق الموظف هذا الراتب من تاريخ مباشرته لعمله الوظيفي لا من تاريخ تعيينه (45).

ثانياً: المخصصات :

وهي مجموعة مبالغ مالية يتقاضاها الموظف شهرياً أو خلال مدة معينة يحددها القانون ، وتمنح إما على شكل مبالغ شهرية مقطوعة أو على شكل نسبة محددة من الراتب الأساسي للموظف ، والمخصصات تمنح للموظف لتحقيق غايات معينة منها :

1. لتمكين الموظف من مواجهة المتطلبات الاقتصادية للحياة بما يكفل عيشه بمستوى مقبول اجتماعياً.
2. لتمييز الموظف عن غيره من الموظفين ، لأن طبيعة عمله تحتاج إلى كفاءة علمية أو فنية غير مطلوبة في الوظائف الإدارية الأخرى.
3. **المخصصات العائلية :** وهي مبلغ يمنح للموظف الذي يتحمل أعباء مالية إضافية وتتمثل بمخصصات الزوجية والأولاد ، وتصرف لأحد الزوجين إذا كان كلاهما موظفاً.
4. **مخصصات الشهادة العلمية :** وهي مبلغ مالي يمنح للموظف الحاصل على شهادة علمية معينة ، وهذا المبلغ يتدرج صعوداً بنسبة من الراتب الأساسي بالنسبة للموظف الحاصل على الشهادة الابتدائية وحتى شهادة الدكتوراه في اختصاص معين.
5. **مخصصات التفرغ الجامعي والعلمي :** وتمنح عادةً لبعض ذوي الاختصاصات النادرة لقاء تفرغهم للعمل العلمي أو البحثي كأعضاء الهيئات التدريسية في الجامعات والمعاهد أو الباحثين العلميين .

6. **مخصصات منع مزاولة المهنة :** وتمنح للبعض من الموظفين الذي يحملون شهادات علمية جامعية معينة وذلك عندما يمنعه القانون من ممارسة مهنتهم خارج أوقات الدوام الرسمي ليتفرغوا كلياً للعمل الوظيفي كالمهندسين والصيادلة والأطباء الأخصائيين.
 7. **مخصصات الموقع الجغرافي :** وهي تمنح للموظفين الذين يكون مقر عملهم الدائم في الوحدات الإدارية أو القرى أو الأرياف أو المناطق النائية.
 8. **مخصصات الأعمال الإضافية :** وتمنح للموظف عند تكليفه بالعمل أكثر من الساعات المقررة لأوقات الدوام الرسمي كتعويض عن الجهد الإضافي الذي يبذله الموظف في أوقات راحته . وقد حدد قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام بضرورة أن لا تزيد عدد هذه الساعات عن الثلاث ويتم صرفها بتعليمات يصدرها وزير المالية.
 9. **مخصصات الخطورة :** وتمنح للموظف عندما يقرر القانون أن وظيفة ما ترافقها خطورة معينة لذا تمنح للموظف الذي يشغل هذه الوظيفة.
 10. **مخصصات المنصب الوظيفي :** وتمنح عندما يكون الموظف مكلفاً بإشغال منصب وظيفي معين كـ (رئيس قسم ، مدير دائرة ، معاون عميد ، عميد... الخ) . وهي تحتسب بنسبة مئوية معينة من الراتب الأساسي للموظف.
 11. **العلاوة السنوية :** وهي عبارة عن مبلغ مقطوع من المال يمنح للموظف على راتبه الأساسي إذا قضى سنة خدمة في وظيفته ، ينتقل بعدها إلى المرتبة التالية في داخل درجته الوظيفية . ولكل درجة وظيفية حدد القانون إزاءها مبلغاً مالياً كزيادة أو علاوة تمنح سنوياً للموظف عند تحقق ما ذكر في أعلاه ، ويستمر الموظف بأخذ العلاوة حتى يصل راتبه إلى الحد الأعلى للراتب المقرر لدرجته الوظيفية.
 12. **الترقية :** هو انتقال الموظف من الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها في سلم الدرجات الوظيفية إلى الدرجة التي تليها، كأن ينتقل الموظف من الدرجة السابعة إلى السادسة ومن السادسة إلى الخامسة وهكذا . ويترتب على هذا الانتقال زيادة ملحوظة في راتب الموظف . ولا أثر للترقية على المركز أو العنوان الوظيفي المتمتع به الموظف، كما أن لا علاقة للترقية بالمهام الإدارية التي يباشرها الموظف.(46)
- ويمكن أن نذكر أهم المخصصات بالآتي :**

(46) يوسف الياس ، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، ط 1، دار التقني للطباعة والنشر ، بغداد ، 1984.

ثالثاً: العلاوة السنوية والترفيـع والترقية : وسنوضح كل منها في فقرة مستقلة :

هذا ويشترط لترفيـع الموظف جملة شروط نص عليها قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) الصادر عام 2008 وكما يلي :

- أ.** وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى ضمن الملاك الوظيفي للدائرة .
- ب.** إكمال المدة المقررة للترفيـع المنصوص عليها في سلم الدرجات الوظيفية . كأن تكون إكمال أربع سنوات أو خمس سنوات .
- ج.** أن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات اللازمة لإشغال الوظيفة المرشح للترفيـع إليها.
- د.** ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد ترفيـعه إليها بتوصية من رئيسه الإداري المباشر ومصادقة الرئيس الإداري الأعلى .

وعلى أية حال فإن المادة (9 / 1) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام قد توقعت تعذر ترفيـع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته أو منحه العلاوة السنوية لوصل راتبه إلى الحد الأعلى المقرر لدرجته الوظيفية فجوزت المادة المذكورة الاستمرار بمنح الموظف العلاوات السنوية للدرجة التالية لدرجته وترفيـعه عندما تتوافر درجة وظيفية شاغرة أعلى من درجته ، ويعتبر هذا الترفيـع حاصلاً من تاريخ الاستحقاق حسب نص المادة (7) من القانون المذكور ليبدأ حساب مدة ترفيـع جديدة .

ثالثاً : الترقية الوظيفية :

وهي إسناد وظيفة إلى الموظف أعلى من الوظيفة التي كان يشغلها في السلم الإداري تكون فيها مسؤولياته وصلاحياته أكثر من تلك التي كان مكلفاً بها كالترقية من معاون ملاحظ إلى ملاحظ وإلى رئيس ملاحظين ، والترقية من معاون مدير إلى مدير ، والترقية من رئيس قسم إلى عميد وهكذا.

ومن حيث المبدأ العام فإن الترقية في المناصب الإدارية لا يترتب عليها أية زيادة في الراتب من حيث المبدأ العام ، إلا أن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام قد قرن الترقية الوظيفية بزيادة في الراتب عموماً (47).

(47) عامر الكبيسي ، إدارة شؤون الموظفين والعاملين في الخدمة المدنية ، ط1، دار الكتب ، بغداد ، 1980 ، ص51 .

ونظم الترقية تعتمد على أسس متعددة وفقاً لطبيعة عمل الموظف وكالاتي :

أ. على أساس الأقدمية .

ب. على أساس القدرة والكفاءة .

ج. على أساس الجمع بين الأقدمية والقدرة والكفاءة .

وبذلك يتضح أن الترقية (التي هي تغيير العنوان الوظيفي) مستقلة عن الترفيع (الذي هو انتقال الموظف من درجة إلى أخرى أعلى ضمن سلم الدرجات الوظيفية) ولا تلازم بينهما.

غير أن المشرع العراقي عندما عالج شروط الترفيع نلاحظ انه قد خلط ما بين الترقية والترفيع بالمفهوم المتقدم وذلك في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 .

2.1.2: الحقوق الوظيفية

أولاً: الحق في التنسيب

المقصود بتنسيب الموظف هو صدور قرار من السلطة المختصة يسند الى الموظف وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية وبصفة مؤقتة مع بقائه على ملاك الجهة الإدارية المنتدب منها⁽⁴⁸⁾ .

لقد عرف الفقه العراقي مفهوم التنسيب بأنه : (إجراء إداري داخلي يصدره الرئيس الإداري لتغيير موقع أحد موظفيه لفترة محددة ومؤقتة وتقل عادة عن مدة النذب ، وذلك لاعتبارات اضطرارية عاجلة ويظل خلالها الموظف المنسب يقاضي راتبه من دائرته الأصلية ، وكذلك يظل مرتبطاً من حيث الاشراف ، وخضوعه للتأديب لرئيسة الإداري الذي أصدر امر تنسيبه)

ويمكن بعد ذلك صياغة تعريف بسيط للتنسيب بانه (هو قيام الموظف مؤقت بأعباء وظيفة شاغرة أخرى برضاه أو من دونه ، من نفس درجة وظيفته أو أعلى درجة في نفس الدائرة الحكومية المعين فيها ، أو في دائرة حكومية أخرى سوى كانت بالتفرغ الكامل أو بالإضافة إلى أعمال وظيفته مع بقائه على ملاك إدارته الأصلية) .

(48) محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعة ، الإسكندرية ، 2001 ، ص 284 .

1- أنواع التنسيب

النوع الأول : الرضائي : على الرغم من أن الكلمة النهائية في اتخاذ قرار تنسيب الموظف تعود إلى الإدارة العامة ، ولكن من الممكن أن يكون التنسيب رضائياً إذا جرى بموافقة الموظف أو بطلبه ، ويجب تقدير ذلك وفق احتياجات المرفق العام بما لا يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة .

إذا كان للموظف الحرية في طلب التنسيب استناداً إلى أسباب مختلفة ، فإن هذه الأسباب يجب أن تكون مشروعة ، ومسوغة ، وغير مخالفة للنظام العام أو الآداب العامة . ومن ثم فإن قرار التنسيب يكون باطلاً وقابلًا للإلغاء ، إذا اتخذ وسيلة للتهرب من مخالفة وظيفية أو وسيلة لمحابة موظف ما ، أو لتحقيق أهداف مادية غير مشروعة .

النوع الثاني : الإجمالي : ويكف التنسيب تكليفاً (إجبارية) إذا جرى من غير موافقة الموظف بناءً على أهداف المصلحة العامة ، لأن على الموظف التقيد بقرار التنسيب والا تعرض على الموظف العقوبات الوظيفية (الانضباطية) ، فالموظف في مركز قانوني تنظيمي يحكم بالقوانين والأنظمة والتعليمات وليس لرضاه أو لعدم رضاه أثر على قرارات الإدارة العامة ، إذا كانت لأهداف ضمان المرافق العامة سيراً وانتظاماً .(49)

2- شروط التنسيب :

أن المشرع العراقي حدد أحكام وشروطاً لتنسيب الموظف للعمل في دائرة حكومية أخرى بنفس درجته الوظيفية أو وظيفة أعلى منها درجة ، وتتمثل هذه الأحكام والشروط فيما يلي :

- أ- بأن يكون التنسيب بين الإدارات الحكومية العامة .(50)
- ب- بأن لا تتجاوز مدة التنسيب ثلاث سنوات ، وأن يكون التمديد كل سنة ، وبعبارة أخرى لا يجوز أن يكون التنسيب لمدة سنتين أو ثلاثة دفعات واحدة(51). عند تجاوز التنسيب ثلاث سنوات في هذه الحالة يصبح الموظف منقولاً للإدارة المنسب لها .

(49) خالد رشيد علي ، مفهوم تنسيب الموظف العام في القانون العراقي ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، بحث منشور ، جامعة ديالى ، المجلد 4 ، عدد 2 ، 2015 ، ص 60 .

(50) المادة(1/1) فقره ب-1) من تعليمات الوظائف الشاغرة و الملاكات المصدقة رقم (23) لسنة 1979 .

(51) المادة(1/1) فقره ب-4) من تعليمات الوظائف الشاغرة و الملاكات المصدقة رقم (23) لسنة 1979 .

ت- أن يكون التنسيب وتمديده بموافقة الوزير المختص ، أو الوزيرين المختصين إذا كان التنسيب بين وزارتين وأما اذا كان التنسيب بين دوائر وزارة واحدة فانه يتطلب موافقة رئيس الدائرة الاصلية والمنسب منها والدائرة الجديدة المنسب لها .

- ث- أن تتحمل الإدارة المستفيدة رواتب ومخصصات الموظفين المنتسبين إليها طوال مدة التنسيب . (52)
- ج- عدم جواز تنسيب الموظف إلى وظيفة أقل من مستوى وظيفته الأصلية .
- ح- الإدارة المتعلقة بمسئولة بإنهاء تنسيب الموظف الذي تجاوزت فترة تنسيبه عن سنتين .

ثانياً: الحق في النقل الوظيفي

يقصد بنقل الموظف أن تستبدل الوظيفة المسند اليها بوظيفة أخرى تعادلها سواء في نفس الدائرة الحكومية التي يعمل فيها أي دائرة حكومية أخرى تحقيق للصالح العام وصالح العمل.

لم تتفق تشريعات الخدمة المدنية على تعريف محدد للنقل الوظيفي ، وانما ترك ذلك للقضاء والفقه ، فعلى صعيد القضاء الإداري عرفت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة النقل الوظيفي "أن سلطة الادارة في نقل الموظف من دائرة الى دائرة اخرى وفقا للمصلحة العامة مقيدة بعدم تنزيل درجة وعنوان الموظف". أي أن النقل الوظيفي هو أن تستبدل بالوظيفة المستندة اليه ، بوظيفة خالية من نفس النوع والدرجة عادة في إدارة أخرى .

1- شروط النقل :

- أ- يجب أن يكون الموظف لديه خدمة وظيفية لمدة ثلاث سنوات إذا كان من الأماكن الاعتيادية ، ومدة لا تقل عن سنة ونصف إذا كان من الأماكن النائية ، كما ورد استثناء على القيد الزمني المذكور للنقل ، وذلك بإمكان نقل الموظف دون اشتراط انتهاء المدة المذكورة في حالتين هما : المصلحة العامة والأسباب الصحية ، (53) ومن ثم ترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية واسعة في ضوء اهداف المصلحة العامة وتفسيرها ، لتبرير نقل الموظف قبل المدة المقررة .
- ب- يجب ان يكون نقل الموظف من دائرة إلى دائرة اخرى وفقا للمصلحة العامة (54).

(52) المادة (1/ثالثاً) 9 من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (57) لسنة 1989 في الوقائع العراقية بالعدد 3175 الصادر في 02/20 / 1989 .

(53) المادة (36) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .

(54) قرار مجلس شورى الدولة المرقم (247) لسنة 2006 الصادر في 18/9/2006 قرار منشور في مجلة الوقائع العراقية

ت- يجب على الموظف المنقول أن يباشر خلال 5 أيام من يوم انفكاكه من دائرته باستثناء مدة السفر اذا لم يكن لديه أي عذر مشروع ولم يبدأ المباشرة خلال 5 أيام يجب على إدارته أن تنبيهه ومن يوم التنبيه يجب على الموظف ان يباشر خلال 7 أيام واذا لم يباشر خلال 7 أيام بحكم يجب على الإدارة أن تصدر امر (سحب اليد ، فصل) للموظف .(55)

ث- يجب ان تكون الادارتان راضيتين على نقل الموظف .
ج- يجب على مجلس الوزراء أن يصدر امر نقل الموظف وان يعطي نسخة لكلتا الوزارتين.
ح- ألا يقل مستوى الوظيفة المنقول إليها الموظف عن مستوى وظيفته الاصلية عدم تنزيل درجة الموظف وعنوانه.

خ- يجب على الادارة أن تصدر امر انفكاك الموظف بعد تبرئة ذمته وعلى ادارته الجديدة أن تصدر امر مباشرته .

د- أن السلطة التقديرية للإدارة بنقل الموظف ليست مطلقة بل مقيدة أي انها تخضع لرقابة القضاء لفحص و روية قراراتها للتأكد من خلوها من تعسف في استعمال سلطتها .

ثالثاً : اعارة الموظف الخدمة المدنية

عرف بعض الفقه الإعارة بأنها: قيام الموظف بناء على موافقة كتابية بالعمل في جهة إدارية غير جهة العمل الاصلية سواء كانت جهة حكومية أو قطاع خاص، وسواء كانت جهة وطنية أو أجنبية، وذلك خلال مدة معينة يتم تحديدها طبقاً للقوانين واللوائح(56). ويعرفها جانب آخر بانها: وضع وظيفي يسمح لجهة أخرى الاستفادة من خبرات الموظف العام مع بقاء علاقة الموظف المعار بوظيفته قائمة في اثناء مدة الإعارة".

ويعرفها جانب آخر بأنها: "قيام الموظف بأعمال أخرى خارج الجهة الإدارية التي يعمل فيها مع تفرغه لها كلية وخضوعه للقواعد المطبقة على الوظيفة المعارة خدماته إليها وتتحمل الجهة المعار إليها الموظف راتبه على الرغم من احتفاظه ببعض حقوقه لدى الجهة المعار منها .(57)

(55) المادة (37 / اولاً) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .

(56) شريف يوسف خاطر ، الوظيفة العامة ، دار الفكر و القانون ، مصر ، المنصورة ، 2011، ص65.

(57) على احمد الهيتي ، انتداب الموظف و اعارته في القانون العراقي و المقارن ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة نهرين ، العدد9، 2006، ص120.

1- شروط الاعارة:

يتضح لنا أن المشرع العراقي بين الشروط والاحكام والإجراءات الواجب توافرها واتباعها لإعارة الموظف: والتي ستبينها على النحو التالي (2)

- أ- أن يكون عراقية.
- ب- أن تكون الإعارة إلى جهات محددة قانوناً خارج ملاك الحكومة (المنظمات الإقليمية والدولية والأجنبية) بشرط موافقة مجلس الوزراء.
- ت- يقدم طلباً تحريراً مقروناً بموافقة دائرته على الترشيح،
- ث- تناسب اختصاص الموظف مع العمل المرشح له
- ج- تكون مدة الإعارة سنة واحدة قابلة للتجديد لمدة لا تزيد على خمس سنوات.(58)

رابعاً : الإجازات

وهي أحد الحقوق التي أقرها النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق للموظف ، وخلالها يعد الموظف مستمراً في خدمته فضلاً عن استحقاقه عنها راتبه ومخصصاته ما لم تكن الإجازة بدون راتب أو بجزء من الراتب . والإجازات التي يستحقها الموظف على أنواع منها :

1- الإجازة الاعتيادية : وفقاً للمادة (43) من قانون الخدمة المدنية فإن للموظف إجازة لمدة يوم واحد عن كل عشرة أيام خدمة فعلية (59)، ويجوز تراكم هذه الإجازة لمدة (180) يوماً على أن لا يمنح الموظف لكل مرة أكثر من (120) يوماً (60) براتب تام ، والإدارة ليست ملزمة بمنح الإجازة في أي وقت يطلبها الموظف بل لها سلطة تقديرية في ذلك رعاية لسير المرفق العام ، ولكن لا يجوز للإدارة أن تستمر برفض منح الإجازة لأي موظف لأكثر من ستة أشهر.

هذا ويستحق الموظف عند إحالته إلى التقاعد رواتب الإجازات المتركمة لحد (180) يوماً وما زاد عن ذلك فيضاف إلى مدة خدمته التقاعدية .

(58) تعليمات الخدمة المدنية رقم (11) لسنة 1960 ، قرار مجلس الوزراء استناداً الى احكام المادة (17) من قانون الموازنة الاتحادية 2019.

(59) المادة (43/ اولا) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .

(60) المادة (43/ ثالثاً) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .

- 2- **إجازة الحمل والوضع :** وهي إجازة تستحقها الموظفة الحامل وأمدتها (72) يوماً براتب تام على أن تتمتع بما لا يقل عن (21) يوماً منها قبل الوضع و (51) بعد الوضع . (61)
- 3- **إجازة الأمومة :** وهي الإجازة الممنوحة للأم بعد الوضع وأمدتها سنة كاملة ، ستة أشهر براتب تام وستة أشهر أخرى بنصف راتب ، أما إذا كانت الموظفة قد ولدت توأم فتمنح إجازة أمومة أمدتها سنة براتب تام.
- 4- **الإجازة المرضية :** قد يصاب الموظف بمرض يمنعه من أداء عمله لمدد مختلفة لذا أجاز المشرع منح الموظف إجازة مرضية براتب تام لمدة (30 يوماً) عن كل سنة كاملة من الخدمة وإجازة مرضية بنصف راتب لمدة (45 يوماً) خلال السنة ، ومع جواز تراكم الإجازات المرضية اشترط المشرع أن لا تتجاوز الإجازة المرضية عن كل حالة (120 يوماً) براتب تام ويليه (90 يوماً) بنصف راتب على أن لا يتجاوز مجموع الإجازات المرضية خلال الخمس سنوات التي تسبق انتهاء الإجازة المرضية (180 يوماً) براتب ومثلها بنصف راتب (62) . أما إذا منح الموظف كل الإجازات الاعتيادية والمرضية التي يستحقها ولا يزال مريضاً فيجوز منحه إجازة بدون راتب لمدة أقصاها (180 يوماً) فإذا لم يكن في استطاعته بعد انقضائها ، استئناف عمله فيحال إلى التقاعد (63) . وقد استثنى المشرع من هذا الحكم حالة الموظف المصاب بمرض مستعصي أو مزمن فقد أجاز منحه إجازة مرضية براتب تام لمدة أقصاها سنتان وبعدها إن لم تتحسن حالته فيحال إلى التقاعد ، أما إذا استلزم علاج الموظف المريض مدة طويلة فقد أجاز المشرع منحه إجازة مرضية براتب تام لمدة أقصاها (ثلاث سنوات) وبعدها يحال إلى التقاعد إن لم يتمكن من استئناف عمله.
- 5- **إجازة المصاحبة الزوجية :** يجوز للوزير منح الزوج الموظف الذي يرغب بالالتحاق بزوجه خارج العراق استحقاقه من الإجازات الاعتيادية براتب تام وما جاوز ذلك بدون راتب إذا كان الزوج طالب بعثة أو زمالة دراسية أو موظفاً يعمل في خارج العراق أو موفد بمهمة رسمية لمدة سنة فأكثر، أو طالباً يواصل دراسته في الخارج على نفقته الخاصة أو مريضاً يتلقى علاجه خارج العراق. (64)

(61) تعليمات رقم (132) لسنة 1981 في الوقائع العراقية بالعدد 2811 في 12/01/1981 .

(62) المادة (46/ اولا) من القانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .

(63) المادة (46/ ثالثاً) من القانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .

(64) المادة (44 / رابعاً. أ) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .

6- **الإجازة الدراسية :** أجاز المشرّع للوزير أو من يخوله منح الموظف إجازة دراسية براتب تام إذا كان الموظف يحمل شهادة جامعية أولية أو عليا وأكمل سنتين في وظيفته بخدمة فعلية لإكمال دراسته داخل أو خارج العراق للحصول على شهادة أعلى .

هذا وإن جميع القرارات الإدارية الصادرة في مجال حقوق الخدمة المدنية تكون قابلة للطعن أمام محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقا) إذا مست المركز القانوني للموظف وكانت معيبة .

وهذا الاختصاص مقرر للمحكمة المذكورة بموجب المادة (59/1) من قانون الخدمة المدنية وكذلك أكد عليه قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة ذي الرقم (17) لسنة 2013 المادة (5/تاسعا - أ) ولكن ضمن السقوف الزمنية المحددة قانوناً ، حيث يجب على الموظف المعني رفع دعواه أمام المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار الإداري الماس بحقوقه الوظيفية إذا كان الموظف داخل العراق ، وخلال (ستين يوماً) إذا كان خارج العراق . والقرار الصادر من محكمة قضاء الموظفين ملزم للحكومة ويقبل الطعن به تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا خلال (ثلاثين يوماً) من تاريخ التبليغ بقرار محكمة قضاء الموظفين ، والقرار الصادر من المحكمة الإدارية العليا باتاً وملزماً .

كذلك يكون باتاً وملزماً القرار الصادر من محكمة قضاء الموظفين ولم يطعن به تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا والحكم ذاته ينطبق على القرار الإداري غير المطعون فيه نهائياً .⁽⁶⁵⁾

2.2: واجبات الوظيفة

1.2.2: الواجبات الايجابية اثناء الخدمة

في مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام يجب أن يؤدي مهام معينة ضماناً لحسن سير الوظيفة العامة ، وقد تعرض المشرع لواجبات الموظفين. ولا بد من الإشارة إلى أن هذه الواجبات ليست محددة على سبيل الحصر ، وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة ، وقد نص المشرع على الأساسية منها والتي سنبينها تباعاً :

أولاً: أداء العمل .

ثانياً : طاعة الرؤساء .

(65) عبدالجبار الحسين ، الإجازة الدراسية للموظف في العراق دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2007 ، ص 8.

ثالثاً : احترام القوانين واللوائح .

رابعاً : عدم إفشاء أسرار الوظيفة .

خامساً : المحافظة على شرف وكرامة الوظيفة .

سادساً : عدم جواز الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر .

سابعاً : عدم ممارسة الأعمال السياسية والمناهضة للدولة .

أولاً : أداء العمل

الواجب الأول والجوهري الذي يلتزم به الموظف هو أن يؤدي العمل بنفسه وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك ، وهذا الواجب من النظام العام لا يجوز للموظف أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه لتعلقه بقواعد الاختصاص المحددة قانوناً⁽⁶⁶⁾ .

ويتفرع من هذا الواجب أن يقوم الموظف بالعمل بدقة وأمانة ، وأن يبذل غاية جهده فيه تحقيقاً للمصلحة العامة .

ويلزم أن يكون عمل الموظف خلال ساعات العمل منتجاً فلا يعنى هذا الواجب أن يتواجد الموظف بمقر وظيفته دون أن يؤدي عملاً ، كما يجوز أن يكلف الموظف بعمل في غير الأوقات الرسمية المحددة سلفاً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وله أن يحصل على أجر إضافي مقابل ذلك .

ثانياً : طاعة الرؤساء

ويمثل واجب إطاعة المرؤوس لرؤسائه أحد الواجبات الهامة التي تقع على عاتق الموظف العام ويتوقف نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها .

والطاعة الرأسية مناطها السلم الإداري أو التدرج الرأسي الذي يقوم على أساس خضوع كل طبقة من الموظفين لما يعلوها من طبقات⁽⁶⁷⁾ .

وتتضمن سلطة الرئيس على مرؤوسيه مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر يتعلق بأعماله .

(66) سلمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب ، بحث منشور ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، 1960 ، ص 150 .

(67) مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2002 ، ص 50 .

تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار وحق الرئيس في تخصيص مرؤوسيه لأعمال معينه أو نقلهم وترقيتهم وإيقاع العقوبات التأديبية عليهم .

أما سلطة على أعمال مرؤوسيه فتتضمن حقه في توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم وسلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها ، فيملك الرئيس سلطة إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة للمرؤوسين .

وطاعة الموظف أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة استمرارها إلا أن هذه الطاعة يجب أن تكون مقصورة على ما يتعلق بالعمل وحده ولا تمتد إلى خارجه كالحياة الخاصة للموظف إلا إذا كانت الحياة الخاصة تؤثر على أداء الموظف لعمله(68) .

ويجب أن يكون الأمر صادراً للموظف عن رؤسائه المباشرين في نفس الوزارة أو المصلحة أو الإدارة،(69) وللموظف أن يتجاهل الأمر الصادر إليه من موظف آخر أعلى منه درجة لكن لا تربطه به أي صلة رئاسية مباشرة أو غير مباشرة (70).

إلا أن هذه الأوامر يجب أن تكون مشروعته حتى تكون محلاً للطاعة فإذا كانت غير مشروعته فالأصل أن الموظف غير ملزم بتنفيذها إلا إذا نبه رئيسه كتابه إلى أن ما أصدره إليه من أوامر تتعارض مع مبدأ المشروعية ، فإذا أصر الرئيس على موقفه كتابة وطلب تنفيذ أوامره ، ففي هذه الحالة يكون واجباً على الموظف التقيد بهذه التعليمات ويتحمل الرئيس المسؤولية الناتجة عن تنفيذ هذه الأوامر .

بينما نجد أن المشرع الفرنسي في قانون التوظيف الفرنسي رقم (634) الصادر في 13 يوليو 1983 أكد ضرورة الامتثال لجميع التعليمات الصادرة من الرئيس الإداري إلى موظفيه ، حتى لو كانت هذه الأوامر غير مشروعته إلا إذا كان من شأنها أن تهدد المصلحة العامة تهديداً جسيماً ، وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه .

وفي جميع الأحوال ليس للرئيس أن يكلف أحد مرؤوسيه بارتكاب جريمة وليس للمرؤوس أن يطيع الأمر الموجه إليه إذا كان يعلم انه ينطوي على ارتكاب جريمة وليس له أن يدفع بجهله للقانون بهذا الشأن ، فمن

(68) Waline (m) • Traite de droit administratif • Sirey • 1963 • P 290

(69) Fougere (Louis) • La fonction Publique • Institut International des sciences administratives • Bruxelles • 1966 • P 310 .

(70) Francois La chaume (J) La fonction Publique – Dalloz – 1992 – P 75.

حق المرؤوس بل من واجبه الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي تشكل جريمة يعاقب عليها القانون ، وإلا تعرض للمسؤولية الجنائية فضلاً عن مسؤوليته التأديبية .

ويتفرع من واجب الطاعة التزام آخر هو احترام الموظف رؤسائه وتمسكه بأداب اللياقة في مخاطبتهم ، وهذا الالتزام يحد من حرية تعبير المرؤوس عن مشاعره وأفكاره.

فالموظف يجب أن يتقيد بالحدود اللازمة للمحافظة على كرامة رؤسائه وحرمة الوظيفة عندما يجد نفسه مجبراً على ابداء آرائه ومقترحاته بشأن مسألة معينة .

تقول الأستاذة (كاترين) catherine في هذا الشأن " أن الطاعة فضيلة أخلاقية ، عندما يتعلق الأمر بطلب توضيحات شخصيه ، فيجب أحياناً التنازل عن آراء وقيم متمسك بها والتدريب على السيطرة على الإرادة وهذا يتم أحياناً بالقسوة " .

ثالثاً : احترام القوانين واللوائح

يلتزم الموظف بواجب احترام القانون بمعناه الواسع فيشمل ذلك احترام الدستور واللوائح والتعليمات والأوامر الرأسية .

أما فيما يتعلق بالمحظورات على الموظف العام فانه يحظر على الموظف بالذات أو بالواسطة أن يقوم بأي عمل من الأعمال المحظورة أو المحرمة بمقتضى القوانين أو اللوائح أو الأنظمة المعمول بها .

وفى حالة مخالفة الموظف هذا الواجب فانه يعرض نفسه للمسؤولية التأديبية والجنائية إذا ما توافرت شروطها.(71)

رابعاً: عدم إفشاء أسرار الوظيفة

يطلع الموظف بحكم وظيفته على أمور وأسرار يتعلق بعضها بمسائل تمس المصلحة العامة للدولة كالأسرار العسكرية والاقتصادية والسياسية وبعضها يتعلق بمصلحة الأفراد وحياتهم الخاصة.

وفى الحالتين يلتزم الموظف بعدم إفشاء هذه الأسرار ويبقى هذا الالتزام سارياً حتى بعد انتهاء خدمة الموظف العام.

(71) Catherine (R) ، et Jhuillier (G) Melanges en l'honneur du Professeur Problems de droit Public Cont em pran، 1974 ، P 585

ويزول هذا الواجب إذا فقد الموضوع سرّيته أو صار معروفاً بطبيعته ، أو لإلغاء الأمر الذي فرض هذه السرية ، أو سمحت السلطات المختصة بإفشاء السر أو أذن صاحب السر بإفشائه أو إذا كان من شأن إذاعة السر منع ارتكاب جريمة .

ويترتب على مخالفه الموظف لهذا الواجب تعرضه للمسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية إذا يشكل إفشاء أسرار الوظيفة جريمة بنص قانون العقوبات العراقي.

خامساً: المحافظة على شرف وكرامة الوظيفة

حرصت التشريعات على عدم قصر مسؤولية الموظف على الاخلال بواجباته في داخل نطاق الوظيفة ، انما اخذت تتدخل في سلوكه وتصرفاته في الحياة الخاصة والعامة لمنع كل ما يخل بشرف وكرامة الوظيفة العامة .

وغاية المشرع من هذه المحظورات أن يبعد الموظف عن مواطن الشبهات والريبة وهي محظورات وردت في القانون .

سادساً: عدم جواز الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر

حفاظاً على نشاط الموظف وأداء عمله بدقه وكفائه حظر المشرع في قانون الخدمة المدنية الجمع بين الوظيفة وأي عمل الا في الأحوال التي يجوز فيها لذوى المؤهلات المهنية والعلمية مزاولة هذه المهن في غير أوقات العمل الرسمي⁽⁷²⁾.

2.2.2: الواجبات السلبية اثناء الخدمة

فإلى جانب الالتزامات الإيجابية والتي بمقتضاها تفرض على الموظف القيام بها، توجه التزامات سلبية التي تتجلى في تجنب الموظف القيام بأفعال أو أعمال معينة، وهي كثيرة ومتنوعة. وسنحاول الاقتصار عن معالجة أهمها وهي عدم إفشاء السر المهني والامتناع عن أعمال تضعه موضع الشبهات وتجنب القيام بالإضراب (في حالة منعه).

(72) د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، القاهرة ، 1975 ، ص 430 .

1- الامتناع عن إفشاء السر المهني

يقصد بالسر المهني، عدم إفصاح الموظف وعدم إدلائه بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته وعدم إفشاء الأمور التي يتطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب التعليمات، ويظل هذا الالتزام قائما ولو بعد ترك الوظيفة أو العمل الموكول إليه.(73)

وهذا ما جاء به الفصل (18) من قانون الوظيفة العمومية والذي نص فيه على أن " كل موظف يكون ملزما بكنم سر المهنة في كل ما يخص الأعمال والأخبار التي يعلمها أثناء تأدية مهامه أو مزاومتها".

ويمنع كذلك منعا كليا من اختلاس أوراق المصلحة ومستنداتها أو تبليغها للغير بصفة مخالفة للنظام. وفيما عدا الأحوال المنصوص عليها في القواعد الجاري بها العمل، فإن سلطة الوزير الذي ينتمي إليه الموظف يمكنها وحدها أن تحرر هذا الموظف من لزوم كتمان السر أو يرفع عنها لمنع المقرر.

والملاحظ من خلال مقتضيات هذا الفصل على وجوب عدم احتفاظ الموظف لنفسه بأصل أي ورقة رسمية، ولو كانت خاصة بعمل به شخصيا، نفاذا لأي أثر سلبي قد ينتج عن ذلك.

غير أن واجب عدم إفشاء السر المهني يجب عدم الأخذ به على إطلاقه أو بمفهومه العام، لكونه يجعل من الإدارة عالما مغلقا على نفسه محتفظا بأسرارها، وهنا يتنافى ومبدأ تقريب الإدارة من المواطنين الذي يقضي بفتح أبواب الإدارة في وجه الجميع بأن تعمل على خدمتهم بالمعنى الواسع للخدمة تيسيرا للبحث العلمي والمعرفة، وأن تضع رهن الباحثين الجامعيين المعلومات العملية والوثائق اللازمة لمن ينكبون على دراسة المشاكل التي تثيرها الإدارة.

ولذلك فإن عدم إفشاء السر المهني يجب أن يقتصر على الأمور التي تمس النظام العام، والتي ينبغي بيانها من طرف الجهات الإدارية والمختصة، وذلك لأجل تشجيع البحث العلمي ومعالجة المشاكل التي تتخبط فيها الإدارة، وذلك بالاعتماد على دراسات وآراء الباحثين المختصين.

2- الامتناع عن أعمال تضعه موضع الشبهات

لقد سبق التطرق إلى واجب الموظف في حياته المهنية بالالتزام بالمروءة والأخلاق، وهذا الواجب لا يقتصر على الحياة المهنية بل يمتد لا محالة إلى حياة الموظف الخاصة، لأنه يبقى باستمرار يحمل صفة الموظف وتفرض عليه هذه الصفة.⁽⁷⁴⁾

لذا يجب عليه الابتعاد عن كل ما يمس بصفته تلك باعتباره ممثلاً للشخص المعنوي العام. ولهذا عاقب القانون على الرشوة في جميع صورها والتي يبعد الموظف عن مواطن الشبهة فقد ألزمه بتجنب الأمور التي قد تعرضه لما لا يحمد عقباه ولو بحسن نية مثل: قبول أي نوع من الهدايا أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته، أو القيام بأعمال للغير بأجر ولو في غير أوقات العمل الرسمية، إلا بإذن السلطة المختصة، وكذلك فالمهابة والاحترام التي يجب أن تقدم مثلاً للقاضي تمنعه من أن يترك لنفسه كامل الحرية بالتردد على أماكن معينة قد يسمح لغيره من الموظفين التردد عليها.

ولعل الهدف من هذا المنح هو المحافظة على المصلحة العامة، لأن لموظف ملزم بأن يكرس كل وقته وجهده للجماعة التي تستخدمه، وألا يقوم بأي عمل آخر يضر بنشاطه الأصلي فينعكس سلباً على عمله في وظيفته.

غير أن مسألة سحب الرخصة لا تخل بقاعدة عدم الرجعية أو بفكرة الحق المكتسب، لأن المسألة تتعلق بترخيص إداري يخضع للسلطة التقديرية للإدارة في الأمور التي تقتضيها المصلحة العامة أو لا تتنافى وتلك المصلحة، وكلما ثبت العكس إلا ويصح للسلطة الإدارية المختصة سحب الرخصة إذا اقتضت الضرورة ذلك.

وفي حالة الجمع بين الوظيفة العمومية وأي عمل آخر عمومي، فإننا لدولة تضطر إلى تطبيق مسطرة الحد من الجمع بين الأجور وذلك بالاعتصار على المرتب الأعلى درجة، إلا أن هذا الحد غير منظم فيما يتعلق بالأجور الخاصة⁽⁷⁵⁾.

(74) عبد القادر باينة، مسألة الجمع بين مهنة التدريس الجامعي ومهنة المحاماة في التشريع والقضاء المغربيين، بحث منشور، مجلة الشؤون الإدارية، العدد 8، السنة 1988، ص 61.

(75) خالد المير وإدريس قاسمي، التشريع الإداري والتسيير التربوي، ط1، مطبعة النجاح، دار البيضاء، 2000، ص 60.

3- تجنب القيام بالإضراب

بدأت الحركة الصناعية في العراق متأخرة منذ أوائل الربع الأول من القرن العشرين حيث لا توجد في هذه الفترة إضرابات عمالية واسعة إلا إضراب عمال السكك الحديدية في بغداد عام 1927 والإضراب العام سنة 1931 وكانت له صفة سياسية وقد صاحبه أعمال عنف وقسوة شديدة من جانب السلطات وكذلك الإضرابات العمالية في 1936 وسنة 1937 والتي من أهمها إضراب عمال السكك في بغداد والموانئ في البصرة ، ثم إضراب عمال النفط الواسع في كركوك صيف عام 1946 حيث أطلقت السلطات النار على العمال المضربين في مجزرة كار وباغي الشهيرة حيث قتل وجرح فيها عدد كبير من العمال ووقعت كثير من الإضرابات العمالية في العراق حتى آخر إضراب عمالي عام 1968 في شركة الزيوت النباتية الذي أجهزت عليه السلطات البعثية بكل قسوة وحكمت بالإعدام على قادة العمال المضربين في حينه عبد جاسم وعدنان غضبان وأستشهد العامل جبار لفته وجرح عامل آخر و جرى توقيف أكثر من ثلاثين عاملاً من المضربين عن العمل . وكان هذا آخر إضراب عمالي كبير في العراق ، وكان لحركة الإضرابات العمالية أثر فعال في تقوية الحركة العمالية والنقابية.

يطلق على الإضراب عن العمل في التشريع العراقي التوقف عن العمل وهو غير معاقب عليه قانوناً إذا ما وقع لأسباب تتعلق بالمهنة أو الحرفة، والحق بالإضراب ورد في أغلب تشريعات العمل العراقية السابقة فقد عرف نظام المصالحة والتحكيم لحسم منازعات العمل المهنية لسنة 1954 الإضراب ((توقف جماعة من العمال تعمل بتضامن عن العمل)) وقانون العمل رقم (1) لسنة 1958 عرف الإضراب ((اتفاق مجموعة العمال أو المستخدمين أو أكثرهم في مشروع أو مشاريع على التوقف عن العمل بشأن أمور تتعلق بشروط العمل والاستخدام وأحوالهما)) وأشارت المادة (136) أولاً من قانون العمل رقم (71) لسنة 1987 النافذ إلى هذا الحق .

أولاً : إذا أمتنع صاحب العمل أو أصحاب العمل عن تنفيذ قرار هيئة قضايا العمل في محكمة التمييز 'بعد ثلاثة أيام من تاريخ تبلغهم به ،جاز للعمال أصحاب العلاقة أن يتوقفوا عن العمل وتحسب لهم مدة التوقف خدمة يستحقون عنها جميع حقوقهم المقررة قانوناً ، ويعاقب أصحاب العمل عن عدم التنفيذ(76) .

ثانياً: على العمال أن يبلغوا وزير العمل والشؤون الاجتماعية ورئيس الاتحاد العام لنقابات العمال معا ، بأجراء التوقف عن العمل الذي يتخذونه فور مباشرتهم له ، وإن يبينوا الأسباب التي حملتهم على ذلك

(76) هيام مروة ، القانون الإداري الخاص ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2003 ، ص54.

والاحتياطات التي اتخذوها للمحافظة على الأمن والنظام وحماية وسائل الإنتاج ومقر العمل ، وأعطى المشرع في قانون إدارة الدولة الانتقالية للعمال الحق بالتظاهر والإضراب سلميا ولكن الدستور أغفل الإشارة إلى هذا الحق ومنتظر صدور قانون عمل جديد استنادا للدستور لمعرفة رأي المشرع في حق الطبقة العاملة بالإضراب .

وقد تم منع الإضراب بنص المادة (364) من قانون العقوبات رقم (111) لعام 1969 والتي تقضي على انه : ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بالاستقالة أو امتنع عمدا عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله متى كان من شأن الترك أو الامتناع أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، وكان من شأن ذلك أن يحدث إضرابا أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مرفق عاما ويعد ظرفا متشددا إذا وقع الفعل من ثلاثة أشخاص أو أكثر وكانوا متفقين على ذلك أو متيقنين من تحقيق غرض مشترك))، أما عن ((نص المادة (365) من القانون المذكور أعلاه فقد قضت على معاقبة من يتعدى أو يشرع في الاعتداء على حق الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة في العمل باستعمال القوة أو العنف أو الإرهاب أو التهديد أو أي وسيلة أخرى غير مشروعة)).

الحقيقة التي نسجلها أن الحكومات العراقية المتعاقبة تتطير من الإضراب وأنها تحاول منعه بكل الوسائل وقمع القائمين به بكل قسوة وشدة ، فالمشرع يجيز الإضراب ولكن السلطات التنفيذية تقف بالمرصاد بوجه الطبقة العاملة لممارسة حقها بالإضراب عن العمل لذا نرجو إن يضمن التشريع القادم لقانون العمل خصوصا وأنه يأتي في ظل اقتصاد السوق الذي رسمه الدستور طريقا للاقتصاد العراقي الحق للعمال في جميع قطاعات العمل بالإضراب بدون قائمة شروط طويلة تعيق العمال عن ممارسة حقهم وإلغاء كافة الفقرات القانونية أينما وردت التي تعتبر الإضراب عن العمل أخلابا ((المصالح القومية))، و((الأوضاع الاستثنائية))، و((حالات الطوارئ))، و((مكافحة الإرهاب)) وإلغاء النصوص الواردة في قانون العقوبات التي تعتبر توقف العاملين في القطاع العام جريمة يعاقب عليها ، وأن يضمن القانون حق العمال بالاعتصام أمام المؤسسات، وإيقاف العمل بصورة مؤقتة احتجاجا على ممارسات أصحاب العمل، وأن يمنع القانون استخدام كاسري الإضراب أو قوات الجيش والأمن للحلول محل المضربين في المؤسسات الخاصة والعامة. (77)

3.2: جزاء الاخلال بالحقوق والواجبات

تتنوع التسميات و المصطلحات التي أطلقها القانون والفقه والقضاء على الخطأ الذي يرتكبه الموظف والتي تؤدي إلى إيقاع العقوبة بحقه ، فهناك من يطلق عليه مصطلح الجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي و هناك من استخدم مصطلح الذنب أو الإثم الإداري ، والبعض الآخر استخدم العقوبات الانضباطية أو الجريمة الانضباطية على الرغم من اختلاف هذه المصطلحات إلا أنها تعبر عن معنى واحد وهو اخلال الموظف بواجباته الوظيفية ، أما المشرع العراقي فقد استخدم مصطلح العقوبات الانضباطية للدلالة على الجزاءات التي تفرض على الموظف في حالة مخالفته أو اخلاله الواجبات الوظيفية .

1.3.2: الجزاءات تأديبية

لم تعرف معظم القوانين الوظيفية العقوبة التأديبية ، كما هو الحال في القانون الفرنسي⁽⁷⁸⁾ والمصري⁽⁷⁹⁾ والعراقي⁽⁸⁰⁾ ، نما اكتفت بحصر العقوبات التأديبية التي يفرضها على الموظف العام المخالف لا حكامها .

وعلى اثر تكفل الفقه والقضاء بمحاولة وضع تعريف جامع مانع للعقوبة التأديبية ففي فرنسا عرف البعض العقوبة التأديبية بأنها ((جزاء تفرضه السلطة الإدارية على موظف عام بمناسبة ارتكابه لمخالفة تأديبية أثناء الخدمة او بسببها)) اما في الفقه المصري فقد عرفها البعض بأنها ((جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية)).

وفي العراق عرفها جانب من الفقه بأنها ((عقوبة تفرض على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة العامة)) كما عرفها جانب آخر بأنها ((العقوبة المهنية التي توقع على من أخل بواجبه الوظيفي ، او خرج على مقتضيات الوظيفة ومس كرامتها))⁽⁸¹⁾

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

(78) ينظر : قائمة العقوبات التأديبية التي نص عليها قانون 1983/7/13 الفرنسي المنشور في

La Fonction Publique :Document d'etudes ،N201 ،1992 ،P41

(79) ينظر قائمة العقوبات التأديبية التي نصت عليها المادة (80) من القانون رقم (47) لسنة 1978 المصري .

(80) ينظر قائمة العقوبات التأديبية التي نصت عليها المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل

(81) د غازي فيصل مهدي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، بغداد ، المكتبة الوطنية ، 2001 ،ص33 .

بان ((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 وفقا 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 جسامته المخالفة الإدارية التي ارتكبتها (الموظف)) وكالاتي :

1- لفت النظر :

نصت المادة (8) البند (الاول) بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبتها 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 و 1939 الملغيين النص عليها . وهذه العقوبة هي أولى العقوبات الإدارية وأخفها ، ويجب أن تكون مكتوبة ومسببة وتتضمن توجيهها للموظف لتحسين سلوكه الوظيفي مستقبلا ، ولهذه العقوبة اثار هية (تأخير الترفيع أو الزيادة ثلاثة أشهر) .

2- الإنذار :

ونص عليها البند (ثانية) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) السنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريرية بالمخالفة التي ارتكبتها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلا ، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر)) . وهذه العقوبة كانت موجود في قانوني الانضباط لسنتي 1929 و 1939 الملغيين وكانت تعد الأولى في قائمة العقوبات التي نصا عليها .

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

3- قطع الراتب :

ونص عليها البند (ثالث) من المادة (8) من القانون أعلاه بقولها () ويكون بحسب 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 وفقا لما يأتي : (82)

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 نادي بها ، لأن العقوبات الإدارية المعنوية لا تكفي لزرع 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 رادعة قوية للموظف فيمتنع عن مخالفة واجباته الوظيفية. وهذه العقوبة هي ثالث العقوبات الإدارية التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، وتكون بحسب 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 ، 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 أنفا 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 تحريرية مع الموظف المخالف وسماع

(82) ميسون علي عبدا للهادي و آخرون ،العقوبات الادارية للموظف العام في القانون العراقي ، جامعة بغداد ، 2019، ص15.

وتدوين أقواله وأقوال الشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرير محضر تثبت فيه اللجنة إجراءاتها واستنتاجاتها وتوصياتها المسببة ، ولكن استثناء 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 استثناء من أحكام المادة (10 / الفقرتين أولاً وثانية) من هذا القانون (83) .

ولكن هذه الفقرة لم تبين شكل هذا الاستجواب ، الأمر الذي قد يجيز حسب رأي ان يكون مجرد استجواب شفوي ، مما يعني أن هناك ضرورة لتعديل هذه الفقرة ، لتوفير ضمانات جدية للموظف.

4- التوبيخ :

ونصت على هذه العقوبة البند (رابعاً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وجعلت سلوكه غير مرض ، ويطلب إليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ، و على هذه العقوبة يعاقب الموظف بتأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة)) ، وهذه العقوبة ليست جديدة في التشريع العراقي ، فقد سبق لقانوني الانضباط لعامي 1929 و 1939 الملغيين أن نصا عليها.

5- إنقاص الراتب :

نص عليها البند (خامس) 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 فتتنبص 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. (84)

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

6- تنزيل الدرجة :

ونص على هذه العقوبة البند (سادس) 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.

(84) ميسون علي عبد الهادي و آخرون ، مصدر سابق ، ص20.

وهذه هي صور عقوبة تنزيل درجة في ظل قانون الانضباط النافذ ، أما بعد صدور قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل. فقد تغير الحال جذرية 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 سادسة من المادة أعلاه أي مفعول (85).

2.3.2: الجزاءات الجنائية

أولاً: فصل الموظف كأثر للحكم الجنائي

انضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936 الفصل بانه ((تنحية الموظف عن الوظيفة مدة تعين في قرار الفصل على ان لا تقل عن سنتين ولا تزيد على خمس سنوات من تاريخ اكتساب القرار الدرجة القطعية ويجوز توظيفه بعد انقضاءها)).

فالفصل بمقتضى هذا القانون اذن هو اقصاء مؤقت عن الوظيفة لا يمنع من اعادة الموظف المفصول اليها، والادارة غير ملزمة بإعادة الموظف المفصول إلى وظيفته بانقضاء مدة الفصل بل يجوز لها ذلك حيث ان هذه العودة في النص المذكور جاءت بصيغة الجواز لا بصيغة الوجوب.

وبهذا المعنى ورد قرار مجلس الانضباط العام رقم (62/75) الصادر في 1962/9/1 حيث جاء فيه (طالب المدعي دائرته بإعادته إلى وظيفته بحجة ان الفصل قد انتهى واصبح امر عودته إلى وظيفته وجوبيا وحيث ان الفقرة ب من المادة (27) من قانون انضباط موظفي الدولة قد نصت ((على الفصل دون ان تلزم الدائرة بإعادة المفصول وحيث ان اعادة المفصول إلى وظيفته امر يعود إلى الدائرة بعد تحقق المصلحة العامة لذا يكون طلب المدعي بإلغاء امر فصله واعادته إلى وظيفته)) ... لا يستند إلى القانون فقرر رد الدعوى). (86)

ان هذا يعطي للإدارة سلطة في مد مدة الفصل إلى اكثر مما هو محدد في القانون ويجعل الموظف تحت رحمتها غير مطمئن إلى ان انتهاء مدة فصله ستتيح له العودة إلى الوظيفة ثانية لذا كان الاجدى للتخفيف من قسوة هذه العقوبة ان تكون الادارة ملزمة بإعادته إلى وظيفته التي كان يشغلها قبل الفصل لزوال المانع من

(85) د. عثمان الغيلان العبودي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، موسوعة القوانين العراقية ، بغداد ، 2010 ، ص 17 .

(86) قرار مجلس الانضباط العام رقم (62/75) الصادر في 1962/9/1

ذلك الا اذا فقد شرطاً من شروط التعيين او لم تعد تتوفر له درجة شاغرة في الملاك، وفي هذه الحالة (الثانية) يكون من المنطقي ان تلتزم الادارة بإعادته إلى وظيفة مماثلة في دائرة اخرى غير دائرته.

وان اخضاع مدى تحقق المصلحة العامة من عودة الموظف المفصول إلى الوظيفة بعد انتهاء مدة فصله لتقدير الادارة يفتح الباب واسعا امام احتمال تعسفها بحقه فضلا عن ان تحقق المصلحة العامة يفترض ان يكون قد اخذ في الحسبان عند تحديد مدة الفصل ابتداء في قرار الفصل. والحالات التي يمكن فيها معاقبة الموظف بالفصل حددها القانون بالاتي:

أ- اذا عوقب بإحدى العقوبات التأديبية مرتين وارتكب في المرة الثالثة ذنبا يستوجب المعاقبة.

ب- اذا ثبت عجزه عن القيام بوظيفته التي هي ضمن اختصاصه.

ج- اذا ارتكب أي ذنب اخر يترأى للمجلس العام انه يستلزم فصله.

د- اذا حكم عليه بالحبس عن جنحة منبعثة عن وظيفته.

اما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 فلم يأخذ بتقسيم العقوبات إلى انضباطية وتأديبية كما كان المشرع في القانونين السابقين قد فعل بل ان المادة (8) من قانون 1991 نصت على ان ((العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف هي الفصل ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه)) وعلى النحو الاتي: (87)

أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية او بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلا يستوجب معاقبته بإحداها : (التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الدرجة).

ب- مدة بقاءه في السجن اذا حكم عليه، ومن مقارنة ما ورد في القانونين يتبين الاتي:

1. ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 قد خفض الحدين الاعلى والادنى لمدة عقوبة الفصل حيث حصرهما بين سنة وثلاث سنوات بعد ان كانت في القانون السابق تنحصر بين سنتين وخمس سنوات.

(87) المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 .

2. قلص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 حالات المعاقبة بالفصل التي كان القانون السابق قد نص عليها حيث استبعد حالة الفصل بسبب عجز الموظف عن القيام بوظيفته المنصوص عليها في البند (ب) من الفقرة (2) من المادة الحادية عشرة من قانون 1936، وهو اتجاه محمود كان جانب من الفقه قد طالب به بعد ان انتقد اتجاه المشرع في القانون السابق وذلك لان عبارة (عجز الموظف عن القيام بوظيفته) غير دقيقة وغير محددة بما فيه الكفاية واذا كان هذا العجز متعلقا بالقدرة البدنية للموظف فالأجدي ان ينقل إلى وظيفة اخرى تنسجم مع قدراته الجسمية بدلا من فصله وهذا ما تبناه الفقه والقضاء الفرنسيان(88).

3. استبعد القانون رقم 14 لسنة 1991 حالة الفصل لارتكاب الموظف ذنبا يترأى لمجلس الانضباط العام انه يستلزم الفصل التي كان القانون السابق قد نص عليها حيث كانت تنسجم مع ما كان يتمتع به المجلس في ظله في:

أ. معاقبة رؤساء الدوائر انضباطيا ومن ذلك سلطته في تقرير عقوبة الفصل الخاضعة لمصادقة مجلس الوزراء.

ب. سلطته في تشديد العقوبة الانضباطية عند النظر في الطعن الذي تقدمه الادارة في قرار فرض العقوبة الصادر من احدى اللجان الانضباطية.....

4. اشترط القانون رقم (14) لسنة 1991 ان يتضمن قرار فرض عقوبة الفصل الاسباب التي استوجبت فرضها وهذه الشكلية لم يكن القانون السابق قد نص عليها بسبب اختلاف سلطة التأديب في القانونين فضلا عن الزام الادارة بوجوب ان يسبق الفصل تحقيق تجريه لجنة حدد القانون كيفية تشكيلها الا ان توصياتها غير ملزمة.

5. كان القانون السابق قد اشترط لأجل معاقبة الموظف بالفصل مجرد ان يكون قد عوقب مرتين بإحدى العقوبات التأديبية وارتكب في المرة الثالثة ذنبا يستوجب المعاقبة وذلك دون ان يشترط مدة معينة يرتكب خلالها هذا الذنب كما لم يشترط نوع العقوبة التي يستجوبها الذنب المرتكب للمرة الثالثة وهذا يعني ان الموظف يمكن ان يعاقب بالفصل اذا ارتكب ولو بعد حين من الدهر ما يستوجب معاقبته بالإنذار (وهي عقوبة انضباطية وليست تأديبية وفق التقسيم الذي اخذ به القانون) اذ يكفي لذلك سبق معاقبته مرتين بإحدى

(88) قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 .

العقوبات التأديبية. اما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 فقد اشترط ان يكون ارتكاب الفعل للمرة الثالثة قد وقع خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى ومعنى ذلك ان ارتكاب الفعل للمرة الثالثة اذا وقع بعد مضي خمس سنوات من ذلك لا تجوز المعاقبة عنه بالفصل. اما القيد الاخر فهو ان يكون الفعل المرتكب للمرة الثالثة يستوجب المعاقبة بالتوبيخ او انقاص الراتب او تنزيل الدرجة وهي العقوبات التي اشترط القانون سبق المعاقبة باثنتين منها او بإحداها لمرتين لكي يكون بالإمكان معاقبة الموظف بالفصل.

6. اما حالة الفصل بسبب ارتكاب الموظف جريمة جنائية فان هنالك اختلاف بين القانونين .

هذا ويعود في تقديرنا سبب وضع مزيد من القيود على سلطة التأديب في فرض عقوبة الفصل في القانون رقم (14) لسنة 1991 هو ان فرض هذه العقوبة اصبح منوطا بالإدارة بعد ان كان في القانون السابق منوطا بلجان الانضباط ومجلس الانضباط العام امعانا من المشرع في تعزيز ضمانات الموظف تجاه سلطة الادارة في فصله بعد ان كانت في السابق متوافرة ابتداء في السلطة المختصة بالتأديب الامر الذي لم يكن يتطلب مثل هذه القيود الا ان هذه الضمانات ظلت ضعيفة في جوانب اخرى اذا ما قورنت بما كان القانون السابق يكفله للموظف .

ولما اصبحت عقوبة فصل الموظف انضباطيا تفرض بقرار اداري في العراق فان هذا القرار لا بد ان يكون مستوفيا جميع اركانه (اختصاص وسبب ومحل وشكل وغاية) واذا ما شاب قرار الفصل عيب في أي من اركانه فان القرار يكون معيباً ومعرضاً للإلغاء القضائي اذا لم تبادر الادارة إلى الغائه او سحبه من تلقاء نفسها او بناء على تظلم (89).

ثانياً: عزل الموظف كأثر للحكم الجنائي

ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 فقد نص على وجوب عزل الموظف كأثر للحكم عليه جنائياً في حالتين:

الأولى: اذا كان قد عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب فصله مرة أخرى .

الثانية: اذ حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية (90).

(89) <https://almerja.com/aklam/indexv.php?id=4909>

(90) المادة (8/ثامناً/ب/ج) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.

وبالنسبة للحالة الأولى نجد ان المشرع عد مجرد ارتكاب الموظف جريمة تستوجب فصله سببا كافيا لعزله من الوظيفة اذا كان قد عوقب بالفصل واعيد توظيفه وذلك بغض النظر عما اذا كان الفصل السابق قد فرض عليه بوصفه عقوبة انضباطية ناتجة عن ارتكابه جريمة انضباطية ام ترتب كعقوبة تابعة للعقوبة الجنائية الاصلية.

كما لم يضع المشرع حدا للفترة الزمنية التي تفصل بين العقوبتين او بين تأريخ ارتكاب كل من الفعلين لترتيب هذا الأثر الامر الذي يبقي سيف الإدارة مسلطا على الموظف المعاقب بالفصل وأعيد تعيينه بحيث يكون مهددا بالعزل لمجرد احتمال ارتكابه مخالفة قد تكون عقوبتها الحبس لمدة (24) ساعة ولذلك نرى وبتواضع ان لا يكون مجرد سبق معاقبة الموظف بالفصل سببا كافيا لوحده لعزل الموظف اذا ارتكب ما يوجب فصله ثانية ويمكن في هذه الحالة ان يكون المبدأ العام هو تطبيق عقوبتي الفصل عليه بحيث تستقل احدهما عن الأخرى واذا كان لابد من أعمال عقوبة العزل فما المانع من ان يترك تقدير ذلك للقضاء الجنائي والتأديبي ولسلطة التأديب (كل في مجاله) بعد الأخذ في الحسبان جسامة الجريمتين اللتين استوجبنا الفصل ومدة الحبس في كل منهما ومدى ارتباطهما بالوظيفة ونوع ودرجة الوظيفة التي يشغلها الموظف والفاصلة الزمنية في وقت ارتكاب كل منهما وان يحاط ذلك بضمانات تحول دون التعسف بحق الموظف ذلك لأن العزل عقوبة خطيرة تعدم والى الأبد الصفة الوظيفية للموظف فمن غير المنطقي ان تفرض على الموظف بقوة القانون لمجرد ارتكابه مخالفتين بسيطتين قد تكون الفاصلة الزمنية بينهما سنوات عدة .

اما الحالة الثانية وهي وجوب عزل الموظف اذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته او ارتكبتها بصفته الرسمية فملاحظاتنا بشأنها تتلخص بالآتي:

1- ان القانون اكتفى لترتيب العزل كعقوبة تبعية ان تكون الجريمة التي ارتكبتها الموظف بصفته الرسمية او نشأت عن وظيفته جنائية حتى لو عوقب مرتكبها بعقوبة الجنحة لعذر او ظرف قضائي مخفف في حين لا يترتب هذا الأثر على الموظف الذي يرتكب جنحة من هذا النوع ولو عوقب بعقوبة الجنائية لظرف قضائي مشدد لأن ذلك في الحالتين لا يغير من وصف الجريمة وبذلك يكون المشرع في هذا القانون قد ابتعد عن قانون العقوبات وقانون الانضباط رقم (69) لسنة 1936 اللذين اعتمدا معيار نوع العقوبة لا جسامة الجريمة لترتيب العزل كعقوبة تبعية .

2- ان المشرع العراقي في هذا القانون لم يميز في ترتيب هذا الأثر بين جريمة السياسية وغير السياسية وبين الجريمة المخلة بالشرف وغير المخلة بالشرف فكل ما اشترطه ان تكون جنائية ناشئة عن وظيفته او ارتكبتها بصفته الرسمية . وهذا يعني ان الموظف حتى لو ارتكب جنائية عوقب عنها بالإعدام او السجن

المؤبد فأنها لا تؤدي (وجوبا) بمقتضى احكام هذا القانون الى عزله من الوظيفة مادامت هذه الجريمة غير ناشئة عن الوظيفة ولم ترتكب بالصفة الرسمية للموظف (91).

3- عندما اخرج المشرع كل هذه الجرائم ليرتب العزل على الجنايات الناشئة عن الوظيفة او التي يرتكبها الموظف موضوع العزل بصفته الرسمية يكون قد فتح الباب واسعا امام الادارة بوصفها السلطة المختصة بالعزل لإعمال تقديرها فيما تراه من الجرائم ما يستلزم العزل وفيما لا تراه بعد ان حصر العزل الوجوبي في هذا النوع من الجرائم فقط وهذا في تقديرنا اتجاه غير سليم اذ ليس كل جناية من هذا النوع تستوجب العزل وليس كل جريمة من غير هذا النوع لا تستدعي العزل فضلا عن ان ضمانات الموظف في مواجهة سلطة الادارة في القانون رقم (14) لسنة 1991 هي ضمانات ضعيفة مقارنة بالقانونين رقم (41) لسنة 1929 و 69 لسنة 1936 اللذين تضمننا اجراءات تبث الطمأنينة في نفس الموظف وتضمن استقلاليته ولذلك فأن توسيع سلطة الإدارة في عزل الموظف على هذا النحو سيؤدي في كثير من الحالات دون ادنى شك الى تعسفها وتفشي المحسوبية وتدخل اعتبارات بعيدة عن المصلحة العامة في عزل او عدم عزل هذا الموظف او ذاك(92).

(91) د. علي حسين الخلف و اخرون ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، مطبعة الكويت ، 1982 ، ص292.

(92) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة ، بغداد 1996 ، ص125.

الفصل الثالث

انتهاء الرابطة الوظيفية

تمهيد :

لقد وردت مفردة الاقصاء من الوظيفة العامة لأول مرة في صريح المادة (62) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل ويمكن تعريفه بحسب ما ورد فيها التعريف التالي . الاقصاء هو إبعاد الموظف عن ممارسة مهام الوظيفة العامة اذا أخل بشرط او اكثر من شروط التوظيف الوارد ذكرها في المادتين (7 و 8) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل كجزاء اداري عن اخلال الموظف بتلك الشروط وقد أوجب المشرع على السلطة المختصة بالتعيين ويمتاز الاقصاء الوظيفي بانه اجراء اداري وله صفة الديمومة في حال لم يستكمل الموظف المقصي للشروط الواجبة للتوظيف كليا وقد يكون مؤقتا في حال استكمل الموظف المقصي تلك الشروط .

1.3: انتهاء الرابطة بحكم القانون

1.1.3: السن القانوني

إن حد السن هو السن المحدد تشريعية بصورة مسبقة وإذ ما يبلغه الموظف لا يمكنه أن يظل في الخدمة، وهذا الحد من العمر يؤدي بطبيعته الى قطع الصلة التي تربط الموظف بالإدارة، وتحدد انظمة الخدمة المدنية في مختلف دول العالم سنة معينة يتقاعد الموظف ببلوغها ، ويتم التحديد في الواقع في ضوء اعتبارات متعددة ، وذلك على أساس أن من حق العامل أن يستريح بعد سن معين، إذ أن قدرته على العمل في هذه السن تتضاءل .

فتقدم الانسان في العمر يؤدي الى أن يصبح في وضع غير قادر فيه على مواصلة القيام بأعبائه الوظيفية أو قد يكون انتاجه ليس بذات القدر الذي كان يؤديه من قبل، وهذا يتطلب تحديد سن معين للتقاعد والتي يصبح

ببلوغها الموظف غير قادر ذهنية وجسمية على اداء مهام وظيفته بذات الأداء الذي كان يؤديه قبل بلوغه هذا السن. (93)

ولاشك في أن طبيعة الوظيفة العامة واحتياجاتها تقتضي ذلك، فطالما أن الوظيفة العامة خدمة متجددة لمطالب الجماهير فهي تخضع لسنن الحياة الاجتماعية من تطور الأمر الذي يحتاج الى تغذية الوظائف العامة بالدماء الجديدة والشابة والخبرات الجديدة على الدوام، لذلك كان خروج موظف آخر ممن هم أصغر سنا محققا لصالح الوظيفة العامة ذاتها ، ومن ثم فان تحديد مثل هذا السن من شأنه أن يفتح الباب أمام فئة الشباب التي تكون أقدر جسمية وعقلية على القيام بأعباء الوظيفة.

إن تحديد السن المقرر للتقاعد للموظفين كثيرا ما يخضع للأوضاع الاقتصادية والسكانية في البلاد، فقد حدث في فرنسا عام 1946، أن تم تخفيض سن الاحالة الى التقاعد في مدة البطالة التي كانت في ذلك الوقت ، وفي عام 1953 تم تمديد السن المقرر للتقاعد لاعتبارات متعلقة بالميزانية ، كما قد يحدث الاعتبارات متعلقة بالسياسة السكانية، لذلك فان تعيين حدود السن في الوظيفة العامة كان موضوعا للعديد من التعديلات والمدخلات المتتالية التي تفسر بدورها من خلال الأسباب الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسكانية.

فالأوضاع الاقتصادية تعكس على السن القانوني لانتهااء الخدمة فكلما كان مركز الدولة الاقتصادي قويا كلما كان السن القانوني لانتهااء الخدمة مرتفعة، وذلك لأنه لن تترتب أية أعباء مالية على كاهل الدول نتيجة بقاء اعداد كبيرة من الموظفين، في حين أنه كلما كان مركز الدولة الاقتصادي ضعيفا كلما كان ذلك مدعاة إلى تخفيض السن القانوني لانتهااء الخدمة، لأن الدولة تسعى في هذه الحالة الى التقليل من الأعباء المالية عن طريق التقليل من عدد الموظفين، كما هو الحال الان في العراق من حيث اجراءات التقشف التي تقوم بها الوزارات، ومنها تخفيض أعداد المعيّنين الجدد بسبب وجود عجز في الميزانية. (94)

والمطالب الاجتماعية لا تعد غريبة عن التغييرات التي حدثت، والثابت أن بلوغ سن التقاعد يعتبر حدثا هاما يمس الأوضاع المختلفة للوظيفة على مستوى النمو الاقتصادي، وهذا يقود الى منطق تخفيض حد السن، ولكن وبعبدة عن هذه الرغبة المشرعة، أن تعيين سن التقاعد يجب أن يراعي معه العناصر الأخرى .

(93) خليل صالح السامرائي ، انتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون (بلوغ السن التقاعد) ، بحث منشور ، مجلة سر من رأى ، المجلد 13 ، العدد ، 49 ، 2017 ، ص 450 .
(94) د. نعيم عطية ، انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية وفقاً لنظام العاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام ، بحث منشور ، مجلة العلوم الادارية ، مصر ، السنة العاشرة ، العدد الاول ، ابريل ، 1998 ، ص9.

كما لوحظ أن عدد سكان الدولة يتناسب عكسيا مع السن القانوني لإنهاء الخدمة الوظيفية، فإذا كان عدد سكان الدولة بأعداد كبيرة كما في مصر الذي حدد ب (60) سنة انخفض سن التقاعد، أما إذا كان عدد سكان الدولة قليلا فإن الدولة تضطر الى رفع سن انتهاء الخدمة كما في العراق فقد حدد بسن (63) سنة، لأنها قد لا تجد موظفين جدد يشغلون الوظائف الشاغرة بسبب ترك من بلغ السن القانوني للخدمة.

كذلك فإن المستوى الصحي في الدول يلعب دورا في كيفية تحديد هذه السن، فإذا كان هذا المستوى عالية نتيجة توافر الخدمات فإن ذلك يؤدي الى ارتفاع مستوى الأعمار بين سكان هذه الدولة، الأمر الذي يسمح لهم بالقيام بأعباء أعمالهم حتى سن متقدم كما هو الحال في أوروبا، وكنتيمة طبيعية لذلك فإن السن القانوني لإنهاء الخدمة يرتفع كلما كان المستوى الصحي متقدما، ويقل هذا السن كلما كان المستوى الصحي متدنيا(95).

وهكذا فإن تحديد سن قانوني لانتهاء الخدمة يتأثر في الواقع بالظروف والاعتبارات السابقة، وبصورة خاصة بحاجات الإدارة وبإمكانياتها المالية على أنه من الأفضل بصفة عامة مراعاة الاستقرار في تحديد سن التقاعد بالنسبة للموظفين، وأن يكون هذا التحديد بقانون أو بناء على قانون، وألا يكون تعديله بالخفض أو الانقاص - عندما تدعو الظروف الى ذلك - بأثر رجعي.

فتمديد سن الإحالة الى التقاعد هو جزء من نظام الوظيفة العامة الذي يخضع له الموظف لدى دخوله الخدمة وهو نظام قابل للتعديل، باعتبار أن علاقة الموظف بجهة الإدارة هي علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين واللوائح وليس للموظف من سبيل في تعيين الأسباب التي تنهي بها خدمته، ومن بينها تحديد سن إحالته إلى التقاعد وإنما تحديد نظم التوظيف هذه السن حسبما يوجب الصالح العام.

ولا تملك جهة الإدارة أن تتجاوز هذه الحدود الا في حالة النص الصريح في القانون على جواز مد سن التقاعد .

وفي الواقع أن جعل سن ترك الخدمة متأخرا لا يخلو من بعض المحاذير، ذلك أن مثل هذا السن يؤدي الى المحافظة على الموظفين سنين طويلة في مناصبهم القيادية، وهذا من شأنه أن يقلل الفرص لأولئك الذين يحتلون وظائف في قاعدة التنظيم الإداري بالوصول للوظائف القيادية، كما يقلل من نسبة العناصر الشابة التي تتاح لها فرصة العمل في الإدارة العامة، كما أن هذا الوضع له فائدة تكمن في أنه يوفر إ ذخار في

(95) د. احمد عبدالرحمن شرف الدين ، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية اليمنية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، 2015، ص585.

النفقات التي تتحملها الدولة، لان الموظف المحال للتقاعد عادة ما يكون قد وصل إلى درجة مالية عالية، بينما يمكن تعيين موظف جديد في بداية حياته الوظيفية وبدرجة مالية بسيطة مقارنة بتلك الدرجة التي يشغلها الموظف المحال للتقاعد .

هنالك طريقتين للإحالة على التقاعد في العراق ذكرهما قانون التقاعد العراقي الموحد هما:

١- الإحالة الوجوبية للتقاعد:

نصت المادة العاشرة من الفصل الخامس من قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (9) لسنة 2014 على ((تحتّم إحالة الموظف الى التقاعد في احدى الحالتين الآتيتين:

- عند اكماله (63) الثالثة والسنتين من العمر وهي السن القانونية للإحالة الى التقاعد(96) .
 - بغض النظر عن مدة خدمته مالم ينص القانون على خلاف ذلك.
 - اذا قررت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة((97)).
- وهذا يعني أن الأصل في احتساب سن التقاعد في العراق هو بلوغ سن (63) عامة أو بقرار من لجنة طبية مختصة.

٢- الإحالة الجوازية للتقاعد:

- يجوز إحالة الموظف في العراق الى التقاعد في الحالات الآتية:
- أن يطلب الموظف إحالته إلى التقاعد عند اكماله سن (50) الخمسين عاما أو كانت له خدمة تقاعدية لا تقل عن (25) خمس وعشرين سنة.
- للموظفة المتزوجة او الارملة الحاضنة لأطفالها أن تطلب إحالتها الى التقاعد وفق الشروط الآتية:
- أ- أن لا تقل مدة خدمتها التقاعدية عن (15) سنة.
 - ب- أن لا يقل عدد اطفالها عن (3) أطفال ولا يزيد عمر اي منهم على (15) سنة.

(96) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري ، العراق ، دار ابن الاثير ، جامعة الموصل ، 2012 ، ص272 .

(97) المادة (10) الفصل الخامس من القانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 .

- الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة احالة الموظفين في الشركات والدوائر الممولة ذاتية (الخاسرة) لمدة (3) سنوات متتالية الى التقاعد اذا كانت لديهم خدمة لا تقل عن (15) سنة .
- اذا اصيب الموظف بمرض أثناء الخدمة يستوجب العلاج لمدة طويلة فيحال الى التقاعد مهما بلغت مدة خدمته .
- اذا اصيب أثناء الوظيفة بحادث أدى الى عجز يزيد على (65) % (98)

2.1.3: العقوبات التأديبية

يمكن السؤال في هذا المقام عن نوع العقوبة التي تفرض على الموظف المحكوم بعقوبة جنائية ناجمة عن جريمة مخلة بالشرف ، وهي جرائم السرقة ، والاختلاس ، والتزوير ، والرشوة ، وخيانة الأمانة ، وهتك العرض ، والاحتيال فهل يفصل الموظف المحكوم بها أم يُعزل ؟(99)

أفتى مجلس شورى الدولة بان " الحكم على الموظف بعقوبة عن جريمة مخلة بالشرف لا يستتبعه عزله من الوظيفة ما لم تشكل تلك الجريمة قرينة على أن بقاءه في الخدمة مضر بالمصلحة العامة.(100)

لقد حسم المشرع العراقي أمره في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم (18) لعام 1993 ، وعدّ جرائم الرشوة والاختلاس والسرقة كونها من الجرائم المخلة بالشرف ، تمنع إعادة الموظف إلى الوظيفة. ولكن هذه الجرائم الثلاث ليست كل الجرائم المخلة بالشرف فهناك جرائم أخرى ، ومن ثم نرى من خلال مفهوم مخالفة نص البند سابعاً من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، عزل الموظف وذلك نظراً لجسامة هذا النوع من الجرائم ومساسه بكرامة الوظيفة وإهدارها للثقة الواجب توافرها في الموظف العام ومن ثم انطباق حكم الفقرة من البند ثامناً من المادة (8) من القانون المذكور ، ولا يُعدّ مفصولاً يمكن أن يعاد إلى الوظيفة استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم (997) لعام 1978⁽¹⁰¹⁾، لان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم

(98) المادة (12 ، 16 ، 15) الفصل الخامس من القانون التقاعد العراقي الموحد رقم (9) لسنة 2014.

(99) الفقرة 6 من المادة 21 من قانون العقوبات العراقي . هناك جرائم أخرى عدها المشرع العراقي جرائم مخلة

بالشرف على وفق قرارات صدرت عن مجلس قيادة الثورة المنحل مثل جرائم تخريب الاقتصاد المذكورة.

(100) فتواه ذات الرقم (2014/78) في ، 2014/107 منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام، 2014

، ص 143 . فتواه ذات الرقم (2013/85) في 2013/9/23 منشورة في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ، 2013 ص 19 .

(101) منشور في الوقائع العراقية ذات العدد 2667 في 1987/8/7.

(18) لعام 1993 قد عدّلا الأحكام المذكورة في القرار المذكور في هذا الخصوص وقيداً من نطاق تطبيقه، فضلاً عن أن المشرع في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المذكور قد قيد هذا القرار بتوافر شروط التوظيف في المفصول كما قد تُشكل بعض هذه الجرائم جنائية ناشئة عن وظيفة الموظف أو يرتكبها بصفته الرسمية على النحو المذكور في الفقرة ب من البند ثامناً من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، فكيف يقبل إعادة موظف حكم عليه بجريمة ماسة بالشرف مثل الاحتفال من خلال تنظيمه صكاً بلا رصيد كما في الفتوى المذكورة ؟ فضلاً عن هذا فإن المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام اوجب على الموظف المحافظة على كرامة الوظيفة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك في أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي.

وارتكاب الموظف لهذه الجرائم يخل بهذا الواجب إخلالاً جسيماً وصريحاً، ومن ثم يحرم الموظف المحكوم عليه بعقوبة عن جريمة مخلة بالشرف من إعادة التوظيف في الإدارات العامة العراقية مجدداً .

ونعزز رأينا هذا بان النصوص القانونية في قانون العقوبات العسكري العراقي ، وفي القانون المقارن نحو قانون الخدمة المدنية ذي الرقم (18) المصري، تُنتهي خدمة الموظف إذا جرى الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار وقد أصاب المشرعان العراقي المصري في سنهما هذين النصين حفظاً للوظيفة العامة مما يسوءها وضماناً للسير المنتظم للمرافق العامة.

وقد اختلفت اتجاهات القضاء الإداري العراقي وفتاوى مجلس شورى الدولة بشأن الحكم على الموظف الذي ارتكب جريمة تزوير الشهادات والوثائق بين الإقصاء والعزل من الوظيفة ، ولم تستقر على اتجاه موحد.

فقد ذهبت بعض أحكام الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة سابقاً والمحكمة الإدارية العليا حالياً، ومجلس الانضباط العام ، ومحكمة القضاء الإداري إلى أن تزوير الموظف لشهادته أو للوثائق يؤدي إلى إقصائه من الوظيفة ، ولا يمنع ذلك من إعادة توظيفه مستقبلاً في الإدارات العامة.

أما الاتجاه الثاني للقضاء الإداري العراقي فمضمونه أن ارتكاب الموظف لجريمة التزوير يقتضي من الإدارة ليس إقصاؤه من الوظيفة بل عزله ، لأنه يشكل فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة وعدّ مجلس شورى الدولة فعل التزوير من الأفعال الخطيرة التي تتنافى مع مبادئ الوظيفة

العامّة ويسبّيء إلى سمعتها وكرامتها ، ويؤدي إلى فقدان الثقة بالإدارة العامّة الأمر الذي يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامّة (102) .

ونحن نؤيد الاتجاه الأخير للقضاء الإداري ولفتاوى مجلس شورى الدولة ، ولاسيما بعد استئشراء مظاهر الفساد الإداري في مفاصل الإدارة العامّة والتي من أهم أسبابها توظيف أو إعادة توظيف أشخاص استغلوا الوضع الأمني غير المستقر بعد عام 2003 في تزوير شهادات ووثائق لهذا الغرض ، وقد تفاقمت هذه الظاهرة على النحو الذي يستدعي مكافحتها من خلال الفتاوى والعقوبات الرادعة من مجلس شورى الدولة وتشكيلاته القضائية.

وقد أحسن مجلس شورى الدولة في سلوكه هذا السبيل في بعض فتاواه، ومنها الفتوى التي قرر فيها عدم جواز إعادة توظيف الموظف المحكوم عليه بعقوبة عن جريمة التزوير المنصوص عليها في المادة (292) من قانون العقوبات ، إذا وجدت الإدارة أن بقاءه في خدمة الدولة مضر بالمصلحة العامّة كما أفتى بان "... ارتكاب الموظف لجريمة التزوير وإدانته عليها ، يستوجب عزله وإحالة إلى المحاكم المختصة وليس الاكتفاء بإلغاء أمر التعيين فقط ، بل انه عدّ قرارات التوظيف المستندة إلى وثائق ثبتت تزويرها قرارات معدومة بلغ فيها عيب مخالفة القانون درجة عالية من الجسامة، وان السحب هو جزاؤه المناسب .

ويسترد الفرق بين راتب ومخصصات التحصيل العلمي الصحيح للموظف المعزول ، والراتب و المخصصات التي تقاضاها بناء على شهادة مزورة بطريقة الاستقطاع المباشر أو بدعوى مدنية.

وهناك سؤال أظهرته الفتوى السابقة لمجلس شورى الدولة، وهو هل يمكن سحب قرار التوظيف إذا ظهر للإدارة قيام الموظف بتزوير الشهادة الدراسية أو الوثائق - بوصفها من الجرائم المخلة بالشرف - وعدّه قراراً معدوماً كما ذهب إلى ذلك بعض أحكام القضاء الإداري في العراق وفتاوى مجلس شورى الدولة؟ (103)

إن القاعدة العامّة في القضاء والفقه الإداري المقارن أن القرار الإداري يُعدّ معدوماً إذا أصيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو عيب اغتصاب السلطة ، ولاسيما عندما يصدر القرار من شخص لا علاقة له

(102) خالد رشيد على ، فصل الموظف العام و عزله و اثرهما في إعادة توظيفه بين الحظر و الإباحة ، بحث منشور ، مجلة تكريت للعلوم القانونية ، مجلد 1 ، عدد 28 ، 2015 ، ص 29 .

(103) ماجد راغب الحلو ، القرارات الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2009 ، ص 238 .

بالإدارة العامة مطلقاً أو عندما تعتدي الإدارة على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية ، ولكننا نرى عدم التوسع في تطبيقات انعدام القرار الإداري ، فقرار التوظيف هنا يكون مصاباً بعيب مخالفة القانون ، وهو عيب بسيط من عيوب عدم المشروعية، ولكن يتعذر سحبه أو إلغاؤه بسبب فوات مدة الطعن القانونية، فيتحسن من الإلغاء والسحب ، ويكون حجة على ذوي الشأن فيما أنشأه أو رتبته من مراكز قانونية ويصبح لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق، يعيب القرار الأخير ، فيكون قرار عزل الموظف هو الأسلوب المناسب برأينا لإبعاده من الوظيفة جراء قيامه بفعل خطير يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضر بالمصلحة العامة استناداً إلى أحكام الفقرة من البند ثامناً من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، وليس سحب قرار التوظيف.

كما أفتى مجلس شورى الدولة بأن المبعدين عن الوظيفة والذين جرى إدانتهم على وفق قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم (39) لعام 1994 المعدل من المحاكم المختصة يعادون وجوباً إلى الوظيفة بعد انتهاء مدة محكوميتهم.

ونرى أن مجلس شورى الدولة في هذه الفتوى قد خالف البند سابعا من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، لان المحكومين على وفق القرار المذكور قد ارتكبوا جرائم تُعدّ مخلة بالشرف بنص المشرع وهي جرائم تتصل بحيازة الأدوية والمستلزمات والأجهزة الطبية وأدواتها الاحتياطية بقصد المتاجرة بها ، إذا كانت هذه المواد غير مجهزة من مصدر معترف به رسمياً بموجب قوائم أصولية فهي جرائم جسيمة تتراوح عقوباتها بين الإعدام والسجن المؤبد والمؤقت والحبس الشديد مع الغرامة التي تتراوح بين عشرة آلاف دينار ومئة ألف دينار مع إمكان مصادرة أموال المحكوم عليه .

ومن ثم تُعدّ أفعالا خطيرة تجعل بقاء الموظف في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة فضلا عن أن الحكم المذكور يتصل بجناية ناشئة عن وظائفهم أو ارتكبوها بصفتهم الرسمية فيكون العزل هو العقوبة المناسبة لهذه الجرائم ، و لا يغير من الأمر شيئا أن الإدارة قد أصدرت قرارات إدارية بفصلهم من الوظيفة ، لان هذه القرارات تخالف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .

وقد تغفل الإدارة سهواً أو عمداً عن إصدار قرار عزل الموظف جراء الحكم عليه بعقوبة سالية للحرية عن جريمة رشوة أو سرقة أو اختلاس استناداً إلى تطبيق قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم (18) لعام 1993 ، وعندما ينتهي المعزول من مدة حكمه يطلب إعادته إلى الوظيفة ، وقد

تستجيب الإدارة العامة إليه . ان المحكمة الإدارية العليا اجابت ان حكم هذه الحالة بان عقوبة العزل هي عقوبة تبعية تلحق المحكوم عليه بحكم القانون دون حاجة إلى النص عليها في الحكم. (104)

وبذلك لا يجوز إعادة الموظف المحكوم عن هذه الجرائم إلى الوظيفة ، كما قضت بان العزل عقوبة تبعية تستتبع الحكم الجزائي ،وان لم تصدر الإدارة قراراً إدارياً بعزله في حينه.

ونرى أن التطبيق السليم للقانون في هذه الحالة يستلزم التأكد أولاً من صدور قرار عزل الموظف من الإدارة أم لا ، لان بعض الإدارات تُحيل الموظف المرتكب لجريمة رشوة أو سرقة أو اختلاس إلى المحاكم من غير فرض عقوبة العزل عليه ، وتكتفي بالحكم الصادر عليه من المحكمة المختصة فيكون العزل هنا عقوبة تبعية استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذي الرقم (18) لعام 1993 ولا يمكن الموظف العودة إلى الوظيفة لفقدانه شرط حسن الخلق المذكور في الفقرة (4) (المادة السابعة) من قانون الخدمة المدنية المعدل.

أما إذا أصدرت الإدارة قراراً بعزل الموظف فلا يمكن للإدارة إعادة توظيفه أيضاً التزاماً بحكم البند ثامناً من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم (14) لعام 1991 المعدل ، وتطبيقاً لمبدأ استقلال المسؤولية الوظيفية عن المسؤولية الجنائية .

وقد أفتى مجلس شورى الدولة بعدم استحقاق الموظف المعزول المعاد إلى الوظيفة بناء على إلغاء قرار العزل من القضاء الإداري إجازات اعتيادية ومرضية عن المدة بين انفكاكه بالعزل وإعادته إلى الوظيفة جراء إلغائه ، وقد سوغ المجلس فتواه هذه بان الخدمة المذكورة لا تُعدّ خدمة فعلية بموجب القانون .

ونرى بان الفتوى المذكورة أغفلت أن قرار العزل قد صدر من الإدارة وهي المسؤولة عن حرمانه من أداء الخدمة المذكورة جراء قرار العزل غير المشروع ، فعدم أداء الموظف لهذه الخدمة كان بسبب منعه من الإدارة ، ولا يد له فيها ، ومن ثم فان مقتضيات العدالة والإنصاف تحتم منح الموظف هذه الإجازات واحتسابها وتدويرها شأنه في ذلك شأن الموظف المستمر بالخدمة ومنحه راتبه وحقوقه لكون قرار العزل كان غير مشروع ، وقد جرى إلغاؤه من القضاء الإداري.

وهذا الإلغاء إنما يسري للحال والاستقبال ، بما معناه عدم استحقاق الموظف المعزول والمعاد إلى الخدمة رواتبه ومخصصاته وإجازاته واحتساب خدمته لأغراض الراتب والزيادة السنوية والترفيه والتقاعد في المدة بين صدور قرار العزل وإلغاءه . (105)

أما سحب قرار العزل فيؤدي إلى إنهائه بأثر رجعي من تاريخ صدور قرار العزل كأن لم يكن ، بما من شأنه حصول الموظف المعزول والمعاد إلى الخدمة على حقوقه كاملة .

وقد تغفل الكثير من الإدارات العامة والموظفين المعنيين الاختلاف بين حالتي الإلغاء و السحب بما من شأنه إثارة النزاع مجدداً أمام القضاء ، لذا نرى إمكان قيام القضاء الإداري بتعديل قرار إلغاء العزل إلى سحب قرار العزل، إذا طلبه المدعي في الدعوى ضمناً لحصول الموظف المعزول عزلاً غير مشروع على حقوقه . (106)

2.3: انتهاء الرابطة بناءً على طلب الموظف العام

1.2.3: الإحالة الى التقاعد

يرمي نظام التقاعد ، الى ضمان دخل يحقق حد ادنى من مستوى المعيشة ، للأشخاص الذين -بسبب بلوغهم سنناً معيناً لم يعودوا قادرين على مواصلة العمل، بنفس القوة التي كانوا عليها قبل بلوغ هذه السن، لأن مظاهر الشيخوخة، كالضعف البدني والأمراض، والحالة الذهنية، تحول بين الإنسان وبين أداء عمله بصورة ما كان يقوم به قبل بلوغ هذه السن والتعرض لتلك المظاهر، خاصة في حالة فقد العمل لمن وصل سن التقاعد فإنه في اغلب الأحيان يجد صعوبة في إيجاد عمل بديل ومن ثم يعرضه لخطر البطالة الدائمة .

وكمقابل لإنهاء خدمة الموظف، الذي أفنى جزءاً كبيراً من عمره في خدمة الإدارة العامة للمصلحة العامة ، ينبغي الاعتراف لهم في قضاء سنوات شيخوختهم في راحة وهدوء، وذلك بتوفير حوافز وامتيازات مادية، ولاسيما أنه يكون قد بلغ من العمر مرحلة تجعله بأمس الحاجة الى العون والمساعدة وعلى شكل راتب تقاعدي أو مكافأة تقاعدية .

(105) ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص 244 .

(106) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق ذي الرقم (446) قضاء موظفين -تميميز / 2014 في 2014/7/3 ، منشور

في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2014.

لذلك رأت الحكومات الاخذة بنظام التقاعد أن الذي خدمها في ذروة فتوته حري أن يكافأ في دور ضعفه وعجزه لا أن يهمل هو وعائلته، فلا يجد وسيلة تضمن لهم سد حاجاتهم الضروريات. (107)

فالحقوق التقاعدية التي تمنح للموظف بعد إحالته الى التقاعد وفقاً لشروطها الى جانب كونها حافزاً ايجابياً يدفع الموظف الى أداء واجباته الوظيفية على أكمل وجه، حتى لا يحرم من تلك الحقوق، لذا يحرص الموظف على عدم ارتكاب المخالفات الوظيفية ويجتهد في أداء العمل على الوجه المطلوب، وبذلك يكون الراتب التقاعدي بمثابة وسيلة من وسائل الترغيب والترهيب لضمان أداء الموظف للخدمة بصورة صحيحة ، وعلى الرغم من تطور النظام التقاعدي و اخذ ابعاداً اجتماعية و اقتصادية فانه لم يعد حقاً مهنيّاً بل حق من حقوق المواطنة .

هناك العديد من الحالات الوجوبية التي تودى الى تقاعد الموظف العام و نذكر منها **السن القانوني** و حالة **الوفاة** .

أ- السن القانوني: يعرف السن القانوني بانه السن المقرر قانوناً متى بلغها الموظف تتحتم إحالته الى التقاعد عند اكمال المتقاعد سن (63) من العمر وهو السن القانوني للتقاعد بغض النظر عن مدة خدمته مالم ينص القانون على خلاف ذلك حيث تكون الاحالة جبرية الا ما استثنى القانون من ذلك، ان بقاء الموظف لفترة طويلة يؤدي الى الضعف والوهن في جسمه وفكره مما ينعكس سلباً على الواقع الوظيفي لذلك تقوم الدائرة بتغيير الموظف لكي تحافظ على سير العمل الاداري، ان تحديد السن القانوني للتقاعد يجنب الموظف عنصر المفاجئة اذ لم يتم تحديده ويجعل الموظف في بصيره من امر هو نتيجة للتطور الحاصل قد يكون العمال القديما قليلي الخبرة لذا يجب على الدولة استبدالهم بغيرهم ذوي كفاءه عالية ، بالإضافة الى القضاء على البطالة في المجتمع .

ب- الوفاة : كذلك قضى القانون باستحقاق عيال الموظف الذي توفي اثناء خدمته نتيجة حادث راتباً تقاعدياً من دون اعتبار لمدة الخدمة التقاعدية اذ جاء في قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل (اذا توفي الموظف اثناء الخدمة تحتسب خدمته التقاعدية (15) خمسة عشر سنة اذا كانت اقل من ذلك وتعفي المدة المضافة من التوقيفات التقاعدية) هذا وان النص المذكور ينطبق على الموظف المتوفي قبل مباشرته مهامه الوظيفية المعين فيها وبالتالي يستحق عياله الراتب التقاعدي في هذه الحالة وفق احكام قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل هذا ولا بد من الاشارة الى ان قانون التقاعد الموحد رقم (

(107) د. أحمد حسن البرعي، المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1983 ، ص505-506.

27) لسنة 2006 المعدل قد اضاف شرطا جديدا وغريبا في محتواه لاستحقاق المتقاعد راتبه تقاعديا الا وهو بلوغ المتقاعد سن الخمسين سنة اذ جاء فيه (ولا يصرف الراتب التقاعدي الا اذا كان قد اكمل سن الخمسين من عمره) .

وجاء فيه كذلك للتأكيد على هذا الشرط (يستحق الموظف الذي يحال إلى التقاعد الراتب التقاعدي اذا كانت مدة خدمته التقاعدية لا تقل عن (15) خمسة عشرة سنة ولا يقل عمره عن خمسين سنة) وكذلك جاء فيه ايضا (لا يصرف الراتب التقاعدي للمتقاعد الا اذا كان قد اكمل (50) خمسين سنة من العمر وفي كل الأحوال لا يصرف عن الفترة السابقة لتاريخ اكماله السن المذكورة) . (108)

وهذه النصوص التشريعية بدعة لم نجد لها مثيلا في قوانين العالم ، اذ ما الحكمة التي يبتغيها المشرع من احالة لموظف الذي لم يكمل سن الخمسين من العمر مع عدم صرف راتب تقاعدي له الا بعد أن يكمل سن الخمسين هذا وقد استثنى قانون التقاعد الموحد من الحكم المذكور الموظف المحال على التقاعد لأسباب صحية ، وكذلك من احيل الى التقاعد للفترة من 17 / 1 / 2006 لغاية تاريخ صدور قانون رقم (69) لسنة 2007 وهو 2007/12/9 اذ نص على هذا الاستثناء بالقول (يستثنى من احكام الفقرة (أ) من هذا البند المحال الى التقاعد لأسباب صحية والمحال الى التقاعد للفترة من 17 / 1 / 2006 ولغاية تاريخ صدور هذا القانون ، وهذا الاستثناء محمود خصوصا بالنسبة للمحاليين على التقاعد بين التاريخين المذكورين ، ذلك كونهم قد كسبوا حقوقا تقاعدية منحها لهم قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 وليس من المنطق ولا الحكمة أن تصدر هذه الحقوق أو تنتقص ولو بقانون لاحق . فلو تم فصل موظف من الوظيفة ولديه اكثر من (15) سنة خدمة تقاعدية وكان عمره اربعين سنة فلا بد عليه أن ينتظر عشر سنوات ليتم صرف راتبه التقاعدي . مع انه يسمى متقاعدا ولا نعرف كيف يعيش المتقاعد وعائلته في هذه الفترة ، أن تعليق صرف الراتب التقاعدي في هكذا حالة ظلم واضح لا يتلاءم مع مشرع يرعي حقوق شريحة واسعة ويعمل على توفير العيش الكريم لهم كما انه يتنافى مع ما جاء في الاسباب الموجبة لقانون التعديل الأول رقم (69) لسنة 2007 الذي جاء فيه (لغرض تحقيق التوازن بين منتسبي الدولة الموجودين في الخدمة بتاريخ نفاذ القانون والمحاليين الى التقاعد قبل نفاذه من حيث مقدار الراتب وطريقة احتسابه ووضع معادلة دقيقة لاحتسابه ووضع نصوص قانونية واضحة لضم الخدمة وانتقال الموظف وإزالة الغموض الذي اكتنف بعض نصوصه) ، أما الاستثناء الثاني الذي أورده القانون على أحكام الفقرة (أ)

(108) غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون التقاعد الموحد رقم (37) لسنة 2006 المعدل، ط 1، موسوعة القوانين العراقية ، بغداد ، 2009، ص19

من البند (خامسا) من المادة (7) فهو الموظف المستقيل بموافقة أصولية اذا توفي ، او من توفي بعد قطع علاقته بالوظيفة عن طريق التقاعد ولديه خدمة تقاعدية لا تقل عن 15 سنة ، اذ يصرف في هذه الحالة الراتب التقاعدي للمستحقين من عيالهم وان كانوا (المتوفين) لم يتموا الخمسين من العمر.

اذ جاء هذا الاستثناء كما يأتي (اذا توفي الموظف المستقيل بموافقة أصولية أو المحال على التقاعد بعد قطع علاقته من الخدمة وكانت له خدمة تقاعدية لا تقل عن (15) خمسة عشر سنة يصرف الراتب التقاعدي للمستحقين من عياله اعتبارا من تاريخ وفاته أن حصلت قبل اكماله ال (50) خمسين سنة من العمر (109) .

لقد جاء قانون التقاعد الموحد بحكم عادل عندما راعى حقوق فئة من الموظفين حرمت من حقوقها التقاعدية لأي سبب كان قبل نفاذ هذا القانون اذ جاء فيه (أولا- يستحق الراتب التقاعدي كل من اكمل خدمة تقاعدية فعلية في الدولة لا تقل عن (15) سنة ولا يزال على قيد الحياة وحرر منها لأي سبب كان قبل نفاذ هذا القانون ثانيا - للمشمول بالبند أولا من هذه المادة تقديم طلب الى الجهة التي يعمل فيها ، ويعد مستحقا للراتب التقاعدي من تاريخ تسجيله للطلب) الا أن الغريب في الأمر أن قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (69) لسنة 2007 لم يصادر هذا الحق ، والغريب ايضا ان هذا الحكم قد اعتبر نافذا بتاريخ 2007/1/17 وبذلك يكون قد صادر هذه الحقوق المكتسبة بموجب البند (أولا) من المادة (28) من اصل قانون التقاعد الموحد باثر رجعي .

هناك العديد من الحالات الجوازية الى التقاعد التي تودي الى تقاعد الموظف العام و نذكر منها الإحالة الى التقاعد بإرادة الموظف و الإحالة الى التقاعد بإرادة الادارة .

أ- الإحالة الى التقاعد بإرادة الموظف :

الاصل العام هو الالتحاق بالوظيفة العامة تكون بناء على طلب وإرادة الموظف ماعدا التكليف بالوظيفة العامة، وكذلك للموظف الاستقالة من الوظيفة بشرط موافقة الإدارة على ذلك، بخلاف الحالات التي يعد فيها الموظف مستقبلاً بحكم القانون ، لذلك تختلف التشريعات الدول ، في تحديد قيود و ضوابط هذه الحالة من الإحالة الجوازية الى التقاعد. (110)

(109) د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص20.

(110) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق ، ص474.

من خلال استقراءنا لنص المادة (الأولى / فق 4) من قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل، يتضح أن المشرع قد أجاز للموظف ان يتقدم بطلب لإحالة الى التقاعد في حالتين:

1- اذا كان قد أكمل (50) سنة من عمره فأكثر، بصرف النظر عن مدة خدمته التقاعدية ومع ذلك نلاحظ ان المشرع قد نص في المادة (6/ أولاً) من قانون التقاعد ، يستحق الراتب التقاعدي اذا كانت مدة خدمته لا تقل عن (15) سنة ولا يقل عمره عن (50) سنة، اما اذا كانت خدمات الموظف المحال الى التقاعد تقل عن (66) سنة خدمة تقاعدية يمنح المكافأة التقاعدية إلا في حالة إكمال الموظف سن ال (63) من العمر، فانه يحال الى التقاعد بقوة القانون بغض النظر عن مدته خدمته ما لم ينص قانون على خلاف ذلك.

2- اذا اكمل (25) سنة في خدمة تقاعدية وبصرف النظر عن عمره، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد، هو هل القيد أو الشرط المتعلق بالعمر المبين في الفقرة (1) اعلاه سوف يطبق على الفقرة (2) ؟ للإجابة على هذا السؤال، ذهب الفقه في اتجاهين، يرى الاتجاه الاول منهما ونحن نؤيده، أن شرط العمر المبين في الفقرة (1)، لا يسري على الفقرة (2)، لأن هذه الحالة قائمة بذاتها، أما الاتجاه الثاني فيرى انه يسري شرط العمر المبين في الفقرة (1) اعلاه على الفقرة (2) المذكورة انفاً، لذا من كان من الموظفين لديهم خدمة تقاعدية لمدة (25) سنة فأكثر واعمارهم أقل من (50) سنة أو بالعكس يتعذر عليهم تقديم طلب الاحالة الى التقاعد مع بقاء ذلك الشرط. (111)

ب - الاحالة الى التقاعد بإرادة الادارة

أن المشرع العراقي في قانون التقاعد الموحد النافذ رقم (27) لسنة 2006 المعدل ، لم يأخذ بهذه الصورة من صور الإحالة إلى التقاعد ، كما اجازها في القانون السابق رقم (33) لسنة 1966 الملغي في (المادة الثالثة) منه ، حيث أجاز للإدارة أن تحيل الموظف على التقاعد ، وأن لم يكن قد تقدم بطلب لهذا الغرض وذلك في حالتين :

- تكون الخدمة مقبولة للتقاعد عندما يكمل (55) من عمره ، وكان لديه خدمة تقاعدية لمدة ثلاثين سنة.

- اذا أكمل الستين من العمر ، بصرف النظر عن مقدار خدمته التقاعدية .

اما قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 فقد نصت ((المادة(13) للموظف أن يطلب إحالته إلى التقاعد إذا كان قد اكمل (50) الخمسين سنة من عمره او كانت له خدمة تقاعدية لا تقل عن (25) خمس وعشرين سنة))⁽¹¹²⁾ .

وهناك حالات اخرى وردت في قانون التقاعد الموحد النافذ ، يعد الموظف محالاً الى التقاعد ومنها:

1- حالة الموظف الذي يتم عزله أو فصله من الوظيفة أو تارك الخدمة لأسباب اضطرارية ، عدا الاستقالة دون موافقة الجهة المختصة أو ما في حكمها لا يمنع من استحقاقه الحقوق التقاعدية ، ولا يصرف الراتب التقاعدي إلا اذا كان قد أكمل سن (50) من عمره ، واذا كان لديه خدمة لا تقل عن (15) سنة.

2- احالة الموظف المشمول بقانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (109) لسنة 2008 ووفقا للمادة (6) منه ، إلى التقاعد ممن كان بدرجة عضو شعبة ، وكذلك الذين كانوا يشتغلون احدى الدرجات الخاصة " مدير عام أو ما يعادلها فما فوق " ، ممن كانوا بدرجة عضو فرقة في صفوف حزب البعث (المنحل) ، اضافة الى جميع منتسبي الأجهزة الأمنية (القمعية) ، واستثنى المشرع فدائيو صدام من أي حقوق تقاعدية لعملهم في الجهاز المذكور ، ومن كان منتسبي لحزب البعث بعد 2003/2/20 ، وحصل على اللجوء الانساني أو السياسي في أية دولة ، ومن اثري على حساب المال العام .

3- ومنح المشرع في المادة (29 / اولا) من قانون التقاعد الموحد المعدل النافذ ، الراتب التقاعدي لمنتسبي الجيش السابق والكيانات المنحلة ، لمن له خدمة تقاعدية لا تقل عن (15) سنة وفقا للتشريعات النافذة ، أما من كانت له خدمة تقاعدية تقل عن (15) سنة ، فيمنح عن ذلك مكافأة تقاعدية تحتسب على اساس راتب شهرين عن كل سنة فعلية من راتب الحد الأدنى للدرجة الوظيفية أو الرتبة حسب سلم رواتب الموظفين النافذ في 2004/1/1.⁽¹¹³⁾

4-خول المشرع الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ووفقا للبند (اولا) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (43) لسنة 1986 إحالة الموظفة المتزوجة أو الارملة وكذلك الموظفة المطلقة التي تحتفظ بحضانة اطفالها الى التقاعد لغرض الانصراف لرعاية اطفالها بشرط أن لا يقل عدد اطفالها عن (3) ولا يزيد أعمارهم عن (15) سنة ولا تقل خدمتها التقاعدية عن (15) سنة⁽¹¹⁴⁾.

(112) المادة (13 / اولا) من القانون الموحد رقم (9) لسنة 2014 .

(113) غازي فيصل مهدي ، المرشد لحقوق الموظف ، ط 1 ، موسوعة القوانين العراقية ، بغداد 2011 ، ص 51 .

(114) البند (الخامس) من القرار رقم (43) لسنة 1986 .

1.2.3: الاستقالة

بما أن التشريعات في غالبيتها تعتمد إلى تنظيم الأحكام دون التطرق إلى وضع تعريفات محددة تقيد النص ، لذلك نرى من المناسب أن نتناول مفهوم الاستقالة لدى الفقه ، ومن ثم تناول المفهوم وفقاً لنصوص القوانين . وكما يأتي:

أولاً : الاستقالة في الفقه

من الممكن التوصل إلى مفهوم الاستقالة من خلال التعريفات التي أوردتها النصوص القانونية فضلاً على التعريفات التي أوردتها الفقه ، إذ تعرف الاستقالة وفق مفهوم الفقه الفرنسي بأنها : " تعبير الموظف صراحة عن نيته في ترك الخدمة نهائية . وتعرف كذلك بأنها سبب للتوقف عن أداء الوظيفة تنتج بمبادرة الموظف ويجب أن يتم طلبها كتابية " (115) كما وتعرف بأنها : " إعلان الموظف عن إرادته الموافقة عليها من الإدارة بصفة نهائية (116) .

والملاحظ على التعريفات السابقة التي أوردتها الفقه الفرنسي أنها قد اتفقت على وجوب أن تكون الاستقالة متضمنة الرغبة على ترك الوظيفة نهائية بصورة صريحة ، وهذا يجعل التعريفات لمفهوم الاستقالة قاصر عن استيعاب صور الاستقالة التي نظمها المشرع .

أما بالنسبة للفقه العربي فقد عرف استقالة الموظف بأنها : " رغبة الموظف في ترك عمل وظيفته بإرادته واختياره بصفة نهائية (117) وعرفت كذلك بأنها : " إنهاء خدمة الموظف بناءً على طلبه أو لاتخاذ موقف معينة يعتبره القانون بمثابة طلب للاستقالة " (118) كما وعرفت بأنها : " إبداء الموظف لرغبته في ترك العمل نهائياً ولا يتم إلا بموافقة " (119)

والتعاريف الأخيرة أكثر انسجاماً مع ما نظمته المشرع في أحكام الاستقالة ، إذ أن الاستقالة قد تكون صريحة بطريق تقديم الطلب إلى المسؤول الإداري ، أو تكون ضمنية (حكمية) من خلال الموقف الذي يتخذه الموظف ويترتب عليه اعتباره مستقلاً .

(115) نظم المشرع الفرنسي أحكام الاستقالة في قانون الموظفين الفرنسي في 9 أكتوبر 1946 الملغى، إذ نصت المادة (121) منه على " أن الاستقالة لا أثر لها إلا إذا قبلتها السلطة المختصة بالتعيين ولا يسري مفعولها إلا ابتداء من الوقت الذي تحدده تلك السلطة"

(116) عبد الكريم بن قلة ، الاستقالة في القانون الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2014، ص 69.

(117) د . علي محمد بدير ود و آخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1993، ص 372.

(118) د . ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص 363

(119) د . ماهر صالح الجبوري، القانون الإداري ، مطبعة التعليم العالي ، الموصل 1989، ص 134.

فالاستقالة أمر مباح للموظف إذ هي من الحقوق التي توفرها له الوظيفة ، غير أن ممارسة هذا الحق يجب أن يتوافق مع اعتبارات المصلحة العامة ، فمجرد تعرض المصلحة العامة للخطر نتيجة الاستقالة فإن أمرها قد يدخل حيز التحريم أو التجريم ، وهذا ما يمكن ملاحظته في التشريعات المنظمة للاستقالة بشكل واضح.

ثانياً : الاستقالة في النصوص التشريعية.

قانون الخدمة المدنية العراقي فقد نظم أحكام الاستقالة صراحة إذ نص على أنه :

- 1- للموظف أن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه إلى مرجعه المختص .
- 2- على المرجع أن يبت في الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويعتبر الموظف منفكاً بانتهائها إلا إذا صدر أمر القبول قبل ذلك .
- 3- إذا قدم الموظف استقالته وعين فيها موعداً للقبول فيجوز قبولها من تاريخ ذلك الموعد أو قبله⁽¹²⁰⁾ وبناء على ما تقدم يمكن تحديد أحكام الاستقالة وهي كما يأتي :

- 1- تعد الاستقالة المظهر الخارجي لإرادة الموظف في اعتزال العمل الوظيفي ، لذا يجب أن تصدر برضا صحيح من الموظف.
- 2- يجب أن لا يكون طلب الاستقالة مقترنة بقيد أو معلقاً على تحقق شرط معين ، وإلا كان للإدارة في عدم إجابته ، إلا إذا رأت الإدارة إجابة طلبه.
- 3- يجب أن يكون تعبير الموظف عن إرادته في الاستقالة تحريرية ، هذا فيما يتعلق بالاستقالة الصريحة وليس الحكمية إذ لا تترتب الآثار القانونية⁽¹²¹⁾ التي نص عليها المشرع إذا تم التعبير عن الاستقالة شفهاً.
- 4- الموظف غير ملزم ببيان الأسباب التي دفعته إلى الاستقالة ، إذ أن ذلك الأمر يعود التقدير الموظف ، فجدية الأسباب أو عدمها لا يؤثر على قبول الإدارة لتلك الاستقالة أو رفضها.
- 5- تنتهي خدمة الموظف الطالب للاستقالة بالقرار الذي يصدر من قبل الإدارة بقبول الطلب ، وهذا يعني إمكانية مسائلة الموظف طالب الاستقالة انضباطية إذا ما ترك العمل بمجرد تقديم الاستقالة دون أن

(120) المادة (35) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(121) رتب المشرع على استقالة الموظف الذي درس على نفقة الدولة آثار مالية نظمها قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (521) لسنة 1983 ، إذ نصت المادة (2) من القرار على أنه : " يطالب الموظف المستقيل من حملة الشهادات العليا (دبلوم عال ، دكتوراه أو ما يعادلها من شهادات) بما يلي : - جميع النفقات الدراسية المتحققة بزمته طبقاً لما ورد في أولاً من بياننا هذا ويتم احتسابها وفق الأسس المحددة فيها ، جميع النفقات الإضافية المصروفة عليه خلال فترة دراسته العليا وطبقاً للقرارات أو القوانين أو التعليمات الخاصة بالدراسات ويجري احتسابها بصورة كاملة من قبل إدارة الكلية التي تخرج فيها " كما ونصت المادة (7) من نفس القرار على : " تستحصل النفقات الدراسية المترتبة بزمة الموظف المستقيل من الوزارة أو الدائرة التي ينتسب إليها وتقيد إيرادات للعدد والمادة أو الحساب المختص اللذان حددتهما وزارة المالية " ، ومع ذلك فقد خول الوزير المختص إمكانية إعفاء الموظف المستقيل من الأحكام التي رتبها مواد القرار أعلاه ، إذ نصت الفقرة (1) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (550) لسنة 1989 والمنشور بالوقائع العراقية العدد (3273) في 1989/9/18 على أنه : " للوزير المختص ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة قبول استقالة الموظف الذي تقل خدمته عن (15) خمسة عشر سنة وإعفاءه من النفقات الدراسية " .

ينتظر قبولها ، فضلا عن إمكانية مسألته جنائية إذا ما ترتب على ذلك الترك الآثار التي بينها المشرع في النصوص العقابية.

6- قرار قبول طلب الاستقالة ممكن أن يكون صريحا ، وممكن أن يكون ضمنية ، فالصريح يكون عند رد الإدارة بقبول الطلب خلال مدة (30) يوم ، أما القبول الضمني فيكون بانقضاء المدة انفا الذكر دون أن يصدر من المرجع رفضا صريحا .

7- يجوز للموظف العدول عن الطلب الذي قدمه خلال مدة (30) يوم ، مالم يصدر قرار من الإدارة بقبولها.

8- لا يجوز إلغاء قرار قبول الاستقالة إذا كان قد صدر وفقا للقانون.

ومن المناسب أن نذكر بأن الخشية من استعمال الموظف لحقه في الاستقالة من الوظيفة تكمن عندما تكون أجور مرتبات الوظيفة وامتيازاتها متدنية ينافسها في ذلك القطاع الخاص أو الرغبة بالهجرة إلى بلدان أخرى يتقاضى فيها أجور مغرية ، كما وتبرز مخاطر الاستقالة في حالات الحروب والاضطرابات والفتن التي قد تتعرض لها الدولة ، مما يخل بشكل مباشر بمبدأ انتظام سير المرفق العام وأداء الخدمة العامة في المجتمع ، لذلك تعتمد الدول إلى تنظيم حق الاستقالة بشكل دقيق ينسجم مع طبيعة المجتمع والمرحلة التي يمر بها، لذلك قرر مجلس قيادة الثورة (المنحل) لسنة 1983 منع الاستقالة وذلك بموجب القرار الذي منع الموظف من ممارسة حقه في الاستقالة قبل مضي مدة عشر سنوات على الخدمة الفعلية لصاحب الطلب وقد أحسن المشرع العراقي عندما ألغى هذا القرار لعدم انسجامه مع حقوق الموظف العام ذلك أن مدة عشر سنوات في الوظيفة أمر قد يكون شاق بالنسبة لبعض فئات الموظفين كما وإن إجبار الموظف على البقاء لمدة طويلة قد يجعل من شغله للوظيفة أمر شكلي لا أكثر، الأمر الذي يضر بالغاية من وجود المرفق العام (122).

3.3: حالات أخرى

1.3.3: العجز الصحي

تنتهي خدمة الموظف لعدم اللياقة الصحية⁽¹²³⁾ ويبدو أن هذا السبب منطقياً طالما كانت اللياقة الصحية شرطاً من شروط التعيين في الوظيفة وشرطاً من شروط البقاء فيها ويترتب على فقد الموظف اللياقة الصحية

(122) د. عدي طلفاح الدوري و آخرون ، الآثار الجانبية لاستقالة الموظف ، بحث منشور ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية و السياسية ، المجلد التاسع ، العدد الثاني ، 2019، ص 497 .

(123) أنظر المادة (1/ثانياً/ب) من قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل.

انقضاء الرابطة الوظيفية وإنهاء خدمة الموظف في هذه الحالة بحكم القانون والجهة التي تقرر صلاحية شاغل الوظيفة للبقاء فيها أو عدم صلاحيته هي اللجنة الطبية المختصة وعند ثبوت عدم لياقة الموظف للخدمة بقرار من اللجنة المذكورة على الإدارة إصدار قرارها بإنهاء خدماته، وستتناول في هذا الجزء ماهية فقدان اللياقة الصحية والمرجع المختص وشروط إنهاء خدمة الموظف بسبب فقدان اللياقة الصحية والآثار المترتبة على ذلك ورقابة القضاء الإداري.

1- ماهية فقدان اللياقة الصحية والمرجع المختص بإقرارها :

نصت (المادة السابعة) من قانون الخدمة المدنية لسنة 1960 المعدل ((لا يعين في الوظائف الحكومية إلا من كان ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض المعدية ومن الأمراض والعيات الجسدية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص)) وان فقدان اللياقة الصحية تعني إصابة الموظف باعتلال صحي يحول بينه وبين أداء واجبات ومهام وظيفته وأن قانون العجز الصحي للموظفين العراقي رقم (11) لسنة 1999 قد عرف المرض بأنه (الاعتلال الصحي الذي يمنع الموظف من مزاولة عمله ولا يكون ناشئاً عن إصابة عمل ويحدد من اللجنة الطبية) وكذلك عرف العجز بأنه (نقصان القدرة على العمل بشكل كامل أو جزئي بسبب إصابة العمل) وعرف القانون المذكور أيضاً إصابة العمل بأنها (إصابة الموظف بمرض مهني ناجم عن ممارسة عمله أو الإصابة بعطل عضوي نتيجة حادث وقع أثناء العمل أو من جرائه ويعد في حكم الإصابة الحادث الذي يقع له في أثناء ذهابه المباشر إلى العمل أو في أثناء عودته منه ويحدد المرض المهني وزير الصحة بالتنسيق مع وزارة المالية ، أما في الحالات غير المحددة بالتعليمات المذكورة فيؤخذ بالخبرة الطبية).

ومن الأمراض المزمنة (السرطان أو الجذام أو السل أو أي مرض آخر لا يرجى شفاؤه أو يستغرق علاجه مدة طويلة بتأييد من الجهات الطبية المختصة)، والمرض المزمن بأنه (كل مرض يمنع الموظف أو العامل من تأدية أعمال وظيفته ويحتاج علاجه مدة طويلة حتى تستقر حالته الصحية أو يشفى منه يمكنه من العودة إلى مباشرة أعمال وظيفته⁽¹²⁴⁾).

ووزير الصحة يحدد الأمراض المزمنة التي تستوجب علاجها مدة طويلة وفق جدول تصدره وزارة الصحة وان قانون العجز الصحي رقم(11) لسنة 1999 نص في مادته (1/ سادساً وسابعاً) على نوعين من

(124) انظر المادة (4/46) من قانون الخدمة المدنية لسنة 1960 المعدل.

اللجان هما اللجنة الطبية واللجنة الطبية الاستثنائية وهذه اللجان هي المرجع المختص في تقرير ما إذا كان الموظف مصاب بمرض مزمن أو مريض أو غير لائق صحياً للخدمة .

وللموظف وللجهة التي يعمل فيها الاعتراض على قرارات اللجنة الطبية لدى اللجنة الطبية الاستثنائية خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار ويكون قرار اللجنة الاستثنائية بهذا الشأن باتاً. (125)

2- شروط إنهاء خدمة الموظف بسبب فقدان اللياقة الصحية والآثار المترتبة على ذلك:

نصت المادة (1/ ثانياً) من قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل على أنه ((تتحتم أحالة الموظف إلى التقاعد إذا قررت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة)).

وكذلك نصت المادة (2) من قانون العجز الصحي للموظفين العراقي رقم (11) لسنة 1999 على أن ((إذا أصيب الموظف بمرض يستوجب علاجه مدة طويلة أو كان من الأمراض المستعصية أو الخبيثة المحددة من وزارة الصحة فيمنح أجازة مرضية خاصة براتب تام مدة أقصاها (3) ثلاث سنوات بقرار من اللجنة الطبية)) وبعد الانتهاء من الإجازة المرضية يعاد فحصه من اللجنة الطبية لتقرير حالته الصحية أما باستئناف عمله أو تنسيبه إلى عمل آخر يتناسب مع حالته الصحية وأما بتقرير عدم صلاحيته للعمل نهائياً فيحال عندئذ على التقاعد مهما كانت مدة خدمته وتبلغ الخدمة التقاعدية للموظف الذي تقل خدمته عن (15) خمسة عشر سنة إلى هذا الحد لغرض استحقاق الراتب التقاعدي مع اعفائه من الاستقطاعات التقاعدية المترتبة عن المدة المضافة لمن يحال على التقاعد. وان المادة (10) من نفس القانون اعتبرت أجازة الموظف من تاريخ إصابته حتى شفائه أو ثبوت عطله أو وفاته أجازة مرضية خاصة براتب تام.

والإجازة المرضية براتب تام حق من حقوق الموظف استناداً لقانون الخدمة المدنية لسنة 1960 المعدل (126) يجب إصدار قرار بعدم لياقة الموظف صحياً من قبل المرجع المختص ليكون قرار الإدارة بإنهاء خدماته سليماً لهذا السبب (127).

إلا أن هذا القرار مقيد بضرورة عدم صدوره قبل نفاذ الإجازات الاعتيادية والإجازات المرضية للموظف ونصت المادة (2) من قانون العجز الصحي للموظفين رقم (11) لسنة 1999 ((على ذلك وتنتهي خدمات

(125) أنظر المادة (4) من قانون العجز الصحي للموظفين رقم (11) لسنة 1999.

(126) أنظر قرار مجلس الانضباط العام رقم (76/27) في 1976/2/28، مجلة العدالة، العدد الأول، السنة الثانية، ص 237.

(127) أنظر د. سليمان محمد طماوي، مصدر السابق، ص 572.

الموظف من تاريخ صدور قرار إنهاء خدمته من الإدارة المستندة في قرارها إلى قرار اللجنة الطبية المختصة)). (128)

2.3.3: الحكم الجنائي

يعد الحكم الجزائي عنواناً للحقيقة فيما قضى به ، من حيث إسناد الواقعة المادية ، ونسبتها لفاعلها ، وإيراد وصفها القانوني ، ويتحدد نطاق حجية الحكم الجزائي القاضي بالإدانة أمام سلطات التأديب بوقوع الفعل المكون للأساس المشترك بين الدعويين الجزائية و الانضباطية ، ونسبة الفعل لفاعله، وذكر وصفه القانوني .

هذا وتعرف الإدانة بأنها (قيام وثبات الواقعة التي نسبت للشخص المتهم بها ، ووصفها بأنها جريمة يعاقب عليها القانون) ، فالحكم الجزائي القاضي بالإدانة يدل دلالة قطعية على إن الفعل الذي يكون الأساس المشترك قد وقع فعلاً ، وإنه قد وقع من المتهم ذاته ، ومن ثم لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تقوم السلطة التأديبية بإثبات عكس ذلك (129).

فالأصل إن السلطات التأديبية لا شأن لها بالتكييف الجنائي للواقعة ، إذ تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية من حيث عناصرها وأوصافها ، فإذا نشأت عن فعل واحد جريمتان (جنائية وتأديبية) في الوقت نفسه ، فسيبقى لكل منهما وصفه أو تكييفه القانون الخاص وفقاً للنظام الجنائي والنظام التأديبي ، في حين تلتزم سلطات التأديب بما قضى به الحكم الجزائي بشأن التكييف القانوني الذي يمثل عنصراً من عناصر المسؤولية التأديبية.

هذا ولما كان من بين الشروط التي ألزم قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل في المرشح لشغل الوظيفة العامة حسن السمعة والسلوك وغير محكوم عليه بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف ، فإن مجرد الحكم على الموظف عن أحد هذه الجرائم سينيهي رابطة الوظيفة ، لأن هذا الشرط هو شرط صلاحية ينبغي توافره طيلة فترة بقاء الموظف في الوظيفة العامة (130) .

عرف المشرع العراقي وفي المادة (25) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل، جريمة الجناية بأنها (الجريمة المعاقب عليها بعقوبة الإعدام أو السجن المؤبد أو السجن لأكثر من خمس

(128) طارق جمعة جواد، المركز القانوني لعضو مجلس الادعاء في العراق ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، كلية الحقوق ، 2008، ص244.

(129) د. فيصل شطناوي ، علاقة الدعوى الجزائية بالدعوى التأديبية ، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات ، المجلد 19، العدد 6 ، بدون مكان طبع، 2004 ، ص 19 . وكذلك د. علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار وائل للنشر ، عمان 2003 ، ص 557 - 558 .

(130) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في شرح قانون العقوبات القسم العام ، ج 1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1981 ، ص118.

سنوات إلى خمسة عشر سنة) . ويتضح من التعريف أعلاه ومن خلال العقوبات المقررة لهذه الجريمة ، مدى خطورة مرتكبها على المجتمع ، الأمر الذي يعني إن من يرتكب هذا النوع من الجرائم لا يصلح أن يتولى أي منصب وظيفي ، إذ يجب أن يكون الموظف حسن السيرة والسلوك .

إلا إنه تجدر الإشارة وكما هو واضح في أعلاه ، إن المشرع العراقي لم يشر إلى عبارة (الحكم النهائي) بل اكتفى بإيراد كلمة الحكم فقط ، إلا إن ترك الأمر على إطلاقه سيثير إرباك في تنفيذ عقوبة الفصل ، إذ إنه كان الأجدر بالمشرع العراقي أن يشير إلى عبارة (الحكم النهائي) ليكون له حجة أمام الكافة استناداً لأحكام المادة (227/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ ، يضاف إلى ذلك إن الأجل الذي حدده المشرع العراقي لتطبيق عقوبة الحرمان من الوظائف والخدمات التي كان يتولاها المحكوم عليه ينحصر بين تأريخ إصدار الحكم الجزائي بحقه ولحين إخلاء سبيله ، أي إن فصل الموظف المدان من وظيفته هنا هو عقوبة تبعية مؤقتة.

ولم يكتف المشرع العراقي بفصل الموظف كعقوبة تبعية خلال مدة تنفيذ العقوبة ، بل أشار في المادة (98) من قانون العقوبات العراقي المذكور أنفاً إلى إن كل حكم جزائي متضمن لعقوبة الإعدام يستتبعه وبحكم القانون حرمان المحكوم عليه من الوظائف والخدمات التي كان يتولاها، قبل صدور الحكم بحقه من يوم صدوره إلى وقت تنفيذه ، ولما كانت النتيجة المترتبة على عقوبة الإعدام هي الوفاة التي تعد من الأسباب المنهية للرابطة الوظيفية بصورة مؤبدة ، و إن عقوبة الفصل الواردة في المادة أعلاه هي عقوبة تبعية مؤبدة(131).

يضاف إلى ذلك ما أشارت إليه المادة (100) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل ، التي أعطت للمحكمة الجزائية عند الحكم بالسجن المؤبد أو المؤقت أو بالحبس لمدة تزيد على السنة ، سلطة تقديرية في الحكم بحرمان المحكوم عليه من تولي بعض الوظائف والخدمات ، على أن يحدد ما هو محرم عليه منها بقرار الحكم وأن يكون القرار مسبباً تسببياً كافياً ، ولمدة لا تزيد على سنتين ابتداء من تأريخ انتهاء تنفيذ العقوبة أو من تأريخ انقضاءها لأي سبب كان .

ولنا بصدد ما ورد في المادة (100) أكثر من ملاحظة ، تتمثل الأولى بأن ما بدأت به هذه المادة والمتمثل بعبارة (للمحكمة) يشير إلى إن للمحكمة الجزائية سلطة تقديرية في أن تحكم بحرمان الموظف المدان من تولي الوظائف التي كان يتولاها قبل صدور الحكم كعقوبة تكميلية جوازية ، أو عدم الحكم عليه بهذه

(131) د. عبد الرحمن راشد السندي ، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، ط4 ، مطبعة الفرزدق ، الرياض، 1990، ص 161 .

العقوبة ، والقول بهذا محل نظر ، إذ كان الأجدر بالمشروع العراقي إتباع ما سارت عليه القوانين الأخرى ، والتي جعلت الفصل من الوظيفة بعد انتهاء تنفيذ العقوبة أو زوالها لأي سبب عقوبة تكميلية وجوبية .

أما الملاحظة الثانية فتتمثل بأنه كان الأجدر بالمشروع العراقي عدم جعل أثر الحكم لأكثر من سنة كالحكم (لسنتين أو لثلاث سنين أو لأربع سنين) مساوياً لأثر الحكم بالسجن المؤبد أو السجن المؤقت ، بل كان الأجدر به عدم النص عل عقوبة الحبس لأكثر من سنة هنا ، لجسامة الأولى والثانية وقلة خطورة الثالثة .

وأخيراً كان الأجدر بالمشروع العراقي جعل عقوبة الحرمان من تولي الوظائف العامة كأثر للحكم الجزائي الصادر بحق الموظف المدان عقوبة تكميلية مؤبدة وليس مؤقتة لسببين ، يتمثل الأول بفقدان الموظف المدان أحد شروط تولي الوظيفة العامة والمتمثل بحسن السمعة والسلوك وغير محكوم عليه بحماية غير سياسية ، أما السبب الثاني فيتمثل بأن إبقاء هذا الموظف الذي أثبت الحكم الجزائي خطورته و عدم جدارته لتولي الوظيفة العامة في وظيفته قد يكون فيه خطورة على المصلحة العامة .

كما أشارت المادة (114) من القانون العراقي المذكور إلى حرمان من ارتكب جناية أو جنحة إخلالاً بواجبات مهنته أو حرفته أو نشاطه ، و حكم عليه من أجلها بعقوبة سالبة للحرية لا تقل مدتها عن (6) أشهر جاز للمحكمة وقت إصدار الحكم بالإدانة أن تحظر عليه ممارسة عمله مدة لا تزيد على سنة ، فإذا عاد إلى مثل جريمته الأولى خلال الخمس سنوات التالية لصدور الحكم النهائي بالخطر ، جاز للمحكمة أن تأمر بالخطر مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات كتدبير احترازي على أن يبدأ سريان الحظر من تأريخ انتهاء تنفيذ العقوبة أو انقضاءها لأي سبب(132).

أما بخصوص النظام الإداري العراقي فقد أشارت المادة (4/7) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل ، إلى إنه يشترط في المرشح لتولي الوظيفة العامة أن يكون حسن الأخلاق وغير محكوم عليه بجناية (باستثناء الجنايات السياسية) (133) .

كما أشارت الفقرة(سابعاً- ب) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ إلى إنه يتم فصل الموظف من وظيفته بقرار الفصل مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه عن جريمة غير مخلة بالشرف ، اعتباراً من تأريخ صدور الحكم(134) .

(1) المادة (114) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

(133) المادة (4/7) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(134) المادة (8/سابعاً- ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

و يتضح من خلال ما ورد في أعلاه إن المشرع العراقي قد جعل حسن السمعة والسلوك شرطاً مهماً لتولي الوظيفة العامة ، كما إنه قد رتب على الحكم الصادر بإدانة الموظف العام فصل هذا الموظف عن وظيفته حكماً ، وبقوة القانون من تأريخ صدور الحكم عليه عن جريمة غير مخلة بالشرف ، أما قرار الفصل الذي أشارت إليه الفقرة (سابعاً- ب) من المادة (8) الواردة في أعلاه ، ما هو إلا قراراً كاشفاً عن أثر الحكم الجزائي في الرابطة الوظيفية للموظف المدان لا منشأ له ، وخير دليل على ذلك ما أشارت إليه هذه المادة بقولها (اعتباراً من تأريخ صدور الحكم عليه) .

يضاف إلى ذلك إن المادة أعلاه لم تحدد نوع الجريمة التي إذا ما حكم على الموظف عنها فصل عن وظيفته كأثر لذلك الحكم ، بل ترك الأمر على إطلاقه ، الأمر الذي يعني إن مجرد الحكم بسجن الموظف أو حبسه سيؤدي إلى فصل الموظف ، سواء أكانت الجريمة التي ارتكبها ذلك الموظف جنائية أم جنحة أم مخالفة ، فهل من الصواب المساواة بين أثر الحكم عن جنائية قد تصل عقوبتها إلى حد الإعدام ، وبين أثر الحكم عن مخالفة لا تزيد مدة الحبس فيها عن ثلاثة شهور ؟

إذ كان الأجدر بالمشرع العراقي تحديد نوع الجريمة بالجنائية والجنحة فقط ، ومن حكم هذه المادة إخراج جريمة المخالفة ، لما فيه من إجحاف وقسوة ، والنص على سحب يد الموظف المدان سحباً وجوبياً ، أو إذا ما صدر حكماً بحقه يقضي بحبسه مدة لا تزيد عن (60) يوم ، والحكم بفصله إذا زادت المدة عن هذا الحد ، لأن حبس الموظف عن جريمة المخالفة سيؤدي إلى فصله ومن ثم عزله عن وظيفته إذا كان هذا الموظف قد سبق فصله عن الوظيفة استناداً لنص الفقرة (ج) من المادة (8/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل (135).

هذا وقد أشارت الفقرة (ثامناً) من المادة ذاتها من القانون المذكور ، إلى حالات العزل من الوظيفة العامة ، إذ يتم عزل الموظف إذا ما ارتكب إحدى هذه الحالات من الوظيفة وبقرار مسبب من الوزير بحيث لا يجوز إعادة توظيفه في أي دائرة من دوائر الدولة والقطاع العام ، يضاف إلى ذلك إن قرار العزل من الوظيفة العامة هنا ليس قراراً كاشفاً للعزل بل منشأ لهذا المركز القانوني الجديد للموظف العام ، إلا إن المشرع العراقي قد اشترط تسبب القرار تسبباً كافياً كضمانه للموظف الذي تم عزله من الوظيفة (136).

(135) المادة (8/ثامناً- ج) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

(136) المادة (8/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

هذا وقد أشارت المادة (8/ثامناً) من القانون المذكور إلى عزل الموظف إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة، إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته ، أو ارتكبتها بصفته الرسمية ، إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه ، فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى .

فبالاستناد للمادة (8/ثامناً) نجد إن مجلس الانضباط العام قد قرر عزل الموظف الذي حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته وقد ارتكبتها بصفته الرسمية (137) .

هذا وقد قرر مجلس شورى الدولة العراقي في فتوى له بأن "الحكم على موظف عن جريمة غير ناشئة عن وظيفته ولم يرتكبها بصفته الرسمية لا يشكل لذاته سبباً للعزل مالم يكن قرينة على ان بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة" (138) .

أما بخصوص الحالة الثالثة فلا تقل شأناً عن الحالتين أعلاه ، إذ إن عدم تحديد سقفاً زمنياً يفصل بين عقوبة الفصل الأولى وعقوبة الفصل الثانية لتكون هذه الأخيرة سبباً لعزل الموظف، أمراً يؤخذ عليه المشرع العراقي ، إذ كان الأجدر به تحديد سقفاً زمنياً بين عقوبتي الفصل الأولى والثانية لترتيب عقوبة العزل كأثر لهاتين العقوبتين ، كما فعل في الفقرة (سابعاً-أ) من المادة (8) من هذا القانون (139) ، ليكون نص الفقرة ثامناً من المادة (8) من هذا القانون كالآتي (ج- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب خلال خمس سنوات من تأريخ فرض عقوبة الفصل الأولى عليه فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى) .

أما بخصوص حجية الحكم الجزائي القاضي بإدانة الموظف العام على جهة الإدارة ، فقد أشارت المادة (227/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 المعدل ، إلى إنه يكون للحكم الجزائي البات بالإدانة حجة فيما يتعلق بتعيين الواقعة المكونة للجريمة ونسبتها إلى فاعلها ووصفها القانوني (140) . كما أشار مجلس قيادة الثورة (المنحل) في إحدى قراراته إلى إنه " يعد المحكوم عليه من العاملين في الدولة والقطاع الاشتراكي موظفاً كان أم عاملاً مفصولاً من الخدمة مدة بقاءه بالسجن على أن يعاد المحكوم عليه من العسكريين ورجال الشرطة والموظفين والعمال والمستخدمين إلى الخدمة العامة بعد خروجه من السجن إلا إذا فقد شرطاً من شروط التعيين ولا يحرم من تولي الخدمة

(137) قرار مجلس الانضباط العام رقم (77/65) بتاريخ (1977/3/31)، منشور في مجلة العدالة ، العدد الثاني ، السنة الثالثة ، تصدر عن وزارة العدل ، بغداد ، 1977 ، ص 357-358 .

(138) قرار مجلس شورى الدولة رقم (2012/82) بتاريخ 2012/2/8 (غير منشور) .

(139) الفقرة (سابعاً - أ) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

(140) المادة (227/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 المعدل .

العامّة نهائياً ، وإذا وجد مانع من إعادته إلى العمل الذي فصل منه فيعين في عمل آخر في الدولة أو القطاع الاشتراكي " (141).

إذ يشير هذا القرار إلى إنهاء الرابطة الوظيفية للموظف المدان كأثر للحكم الصادر بحقه لمدة مؤقتة ، فمتى ما أتم هذا الموظف محكوميته تمت إعادته لوظيفته التي فصل منها ، أما إذا كان قد فقد شرطاً من شروط اللازمة لتولي مهام وظيفته الأولى والتي فصل منها ، ففي هذه الحالة سيتم تعيينه في وظيفة أخرى غير تلك التي فصل منها .

كما حكمت المحكمة الاتحادية في هذا الخصوص بأن "الأحكام التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق ... " (142). و اتبع مجلس الانضباط العام المنحى ذاته الذي اتبعته محكمة التمييز الاتحادية في هذا الخصوص ، إذ جاء في إحدى قراراته بأن " الاحكام والقرارات الصادرة من المحاكم المكتسبة درجة البتات ملزمة وواجبة التنفيذ بما فصلت به من حقوق " (143). كما وقد قرر في قراره يقضي بفصل المحكوم عليه من الخدمة خلال مدة بقاءه في السجن ويعاد إلى الخدمة بعد خروجه من السجن ، إلا إذا فقد أحد شروط التعيين ، أو وجد مانع في إعادته للعمل الذي فصل منه ، فيعين عندئذ في عمل آخر في الدولة أو القطاع الاشتراكي إعمالاً بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (997) لسنة 1978 " (144).

ويتضح لنا من خلال ما ورد في أعلاه إن للحكم الجزائي الصادر بإدانة الموظف العام حجية أمام سلطات التأديبية ، فيما يتعلق بتعيين الواقعة ونسبتها إلى فاعلها ووصفها القانوني ، في حين إن قرار الذي أصدره مجلس الانضباط العام المذكور في أعلاه قد أشار إلى حجية الحكم الجزائي فيما يتضمنه أمام السلطة التأديبية وبشكل مطلق ، وبصورة عامة فإن ما سيجري كأثر للحكم الجزائي بإدانة الموظف العام في إحدى الفرضيتين الأتيتين وهما :-

الفرضية الأولى : أن يؤدي الحكم الجزائي القاضي بسجن الموظف أو حبسه إلى فصله من وظيفته ، ويعد الفصل في هذه الحالة عقوبة تبعية للحكم الجزائي ، وليس عقوبة انضباطية (145) ، ويعد قرار فصل الموظف عن وظيفته قراراً كاشفاً لا منشأً لهذا الفصل ، مقتصرأ في أثره القانوني على إظهار

(141) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (997) لسنة 1978 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (2667)، 1978 .

(142) علي محمد الكرياسي ، الموسوعة القانونية ، مطبعة العمال ، بغداد ، 1990 ، ص 56.

(143) قرار مجلس الانضباط العام رقم (63/ جزائية/ 2006) بتاريخ (2006/8/23) غير منشور . وحكم في الإتجاه ذاته في قراره المرقم (64/ جزائية/ 2006) بتاريخ (2006/8/30) غير منشور .

(144) قرار مجلس الانضباط العام رقم (81/160) بتاريخ (1981/4/13) ، منشور في مجلة العدالة ، العدد الثاني ، سنة 7 قضائية ، وزارة العدل ، بغداد ، 1981 ، ص 118 .

(145) المادة (96) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .

النتيجة التي رتبها القانون كأثر للحكم الجزائي ، ويشترط هنا بالطبع اكتساب الحكم الجزائي الدرجة القطعية .

أما الفرضية الثانية : فتتمثل بإدانة الموظف جزائياً عن جريمة أخرى غير تلك المذكورة سابقاً، وهنا ستستعيد السلطة التأديبية حريتها الكاملة في تحريك الإجراءات التأديبية بحق الموظف ومتابعتها ، وإيقاع أي من العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون والمناسبة لجسامة الفعل الذي ارتكبه الموظف (146)، إذ إن الإدارة محكومة بقاعدة (لا عقوبة إلا بنص) ، تأسيساً على ذلك فقد منحت الإدارة سلطة تقديرية واسعة في تحديد ما يعد خروجاً على واجبات الوظيفة العامة ، ما لم يوجد نص صريح بهذا التحديد (147) .

أما بخصوص الحكم بالإدانة عن جناية سياسية (148) ، فقد أشارت المادة (2/22) من القانون ذاته إلى إن العقوبة التي يحكم بها عن جريمة سياسية لا تعد سابقة في العود ، ولا تستتبع بالحرمان من الحقوق والمزايا المدنية ولا حرمان المحكوم عليه من إدارة أمواله أو التصرف فيها(149)، ولما كانت ممارسة الوظيفة العامة أحد هذه الحقوق والمزايا، فذلك يعني إن الحكم الجزائي الصادر عن جريمة سياسية لا يستتبع بحرمان الموظف المدان من وظيفته .

هذا وقد أشارت المادة (4/7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل إلى إن الحكم بالإدانة عن جناية غير سياسية يؤدي إلى الحرمان من الوظيفة العامة ، أي إن الحكم عن جناية سياسية لا يحول دون ممارسة الوظيفة العامة (150)، وهي بذلك تكون قد اتبعت ما سار عليه قانون العقوبات العراقي وبالتفصيل الذي ورد في أعلاه .

كما قد تؤدي الجناية السياسية التي ترى الإدارة إنها تمثل فعل خطيراً وضاراً بالمصلحة العامة أو كان قد ارتكبها الموظف بصفته الرسمية أو الناشئة عن وظيفته إلى عزله عن وظيفته، استناداً لما نصت عليه (8/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، وهذا سبب آخر يدعو المشرع العراقي إلى تعديل صياغة هذه المادة .

(146) عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة ونوعي الكادرات الخاصة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون سنة طبع ، ص 28 .
 (147) صالح ناصر العتيبي ، تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقيام المسؤولية المدنية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، العدد 3 ، سنة 28 ، بدون مكان طبع ، 2004 ، ص 243.
 (148) عرف قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل الجريمة السياسية وفي المادة (21/أ) منه بأنها "الجريمة التي ترتكب بباطح سياسي ، أو تقع على الحقوق السياسية العامة أو الفردية ، وفيما عدا ذلك تعتبر الجريمة عادية " .
 (149) المادة (2/22) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
 (150) المادة (4/7) من القانون نفسه .

ورب سائل يسأل عن أثر توافر أحد الأعدار القانونية المعفية أو المخففة من العقاب أو الظروف القضائية المخففة أو الظروف المشددة في حق الموظف المدان على رابطة الوظيفة؟

قبل الإجابة عن هذا السؤال لابد من الإشارة إلى إن المادة (23) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل قد بينت إن المرجع في تحديد نوع الجريمة هو العقوبة المفروضة عليها⁽¹⁵¹⁾.

أما بخصوص الإجابة عن هذا السؤال فإنه و بالاستناد لنص المادة (129) من قانون العقوبات العراقي المذكور أعلاه ، فإنه متى ما توافر في حق الجاني عذراً قانونياً معفياً من العقاب منع هذا العذر بان يعاقب الجاني بأي عقوبة أصلية أو تبعية أو تكميلية⁽¹⁵²⁾. أي إن العذر القانوني المعفي من العقاب سيؤدي إلى عدم حرمان الموظف المدان من وظيفته .

أما العذر القانوني المخفف فيتمثل بتخفيف عقوبة الجاني المدان عن جنائية عقوبتها الإعدام إلى السجن المؤبد أو المؤقت أو الحبس الذي لا تقل مدته عن السنة ، فإن كانت عقوبتها السجن المؤبد أو المؤقت خففت عقوبتها إلى عقوبة الحبس لمدة لا تقل عن ستة أشهر ما لم ينص القانون على خلاف ذلك⁽¹⁵³⁾ .

هذا وقد أشارت محكمة التمييز الاتحادية في حكم لها إلى إن الفصل الخامس من قانون العقوبات نص على الاعذار القانونية وترك للمحكمة حق تخفيف العقوبة على ضوء شخصية المجرم ومن وقعت عليه الجريمة وما احاط الفعل من ملابسات وظروف⁽¹⁵⁴⁾ .

و بالاستناد لنص المادتين (96و100) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل فإنه متى ما نزلت العقوبة نتيجة لهذا العذر القانوني إلى عقوبة السجن المؤبد أو المؤقت ترتب على ذلك حرمان الموظف المدان من وظيفته طيلة مدة التنفيذ وحتى إخلاء سبيله .

وبالإضافة للعقوبات الجزائية أعلاه ، فإنه متى ما خففت العقوبة نتيجة العذر جاز للمحكمة الجزائية الحكم بحرمان ذلك الموظف المدان من وظيفته كعقوبة تكميلية ولمدة لا تزيد على سنتين من تاريخ انتهاء تنفيذ العقوبة المحكوم بها أو من تاريخ انقضاءها لأي سبب ، أما لو كانت العقوبة المفروضة عليه نتيجة لهذا العذر القانوني هي الحبس لمدة لا تزيد عن السنة فسيحول ذلك دون حرمان الموظف المدان من وظيفته⁽¹⁵⁵⁾ .

(151) المادة (23) من القانون نفسه.

(152) المادة (129) من القانون نفسه.

(153) المادة (130) من القانون نفسه.

(154) قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (349) ، بتاريخ (2011/3/29) غير منشور .

(155) المادتين (96/100) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .

أما بخصوص أثر الظرف القضائي المخفف ، فإذا رأت المحكمة الجزائية إن ظروف الجريمة أو المجرم تستدعي الرأفة به فلها عندها تبديل العقوبة المقررة لجريمة الجناية المدان عنها والمعاقب عليها بعقوبة الإعدام إلى عقوبة السجن المؤبد أو المؤقت ولمدة لا تزيد عن خمس عشرة سنة ، أو تبديل عقوبة السجن المؤبد إلى بعقوبة السجن المؤقت، أما إذا كانت الجناية معاقب عليها بعقوبة السجن المؤقت فلهذه المحكمة تبديلها بعقوبة الحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر (156).

أي إنه متى ما كانت العقوبة التي حكم بها عليه لوجود ظرف قضائي متمثلة بعقوبة السجن المؤبد أو المؤقت أو الحبس لمدة تزيد عن سنة فلن يحول هذا الظرف القضائي دون حرمان الموظف المدان من وظيفته . وبخلاف ذلك سيحول الظرف القضائي الذي جعل عقوبة الموظف المدان السجن لمدة لا تزيد عن خمس سنوات دون حرمانه من وظيفته بحسب ما نصت عليه المادة (96) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل المشار إليها أنفاً .

إلا إنه للمحكمة في هذه الحالة الحكم على الموظف بالحرمان من وظيفته بعد الانتهاء من تنفيذ عقوبته كعقوبة تكميلية للعقوبة الأصلية التي حكم بها عليه استناداً لنص المادة (100) من القانون المذكور . أما موقف النظام الإداري العراقي من أثر هذه الأعدار القانونية المعفية أو المخففة ، والظروف القضائية المخففة في الرابطة الوظيفية ، فبحسب ما أشارت إليه المادة (8/سابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، فإنه وباستثناء العذر القانوني المعفي من العقاب والذي لن يؤدي إلى فصل الموظف من وظيفته ، فلن تحول الأعدار القانونية والظرف القضائي المخفف دون فصل الموظف المدان من وظيفته طالما حكم عليه بعقوبة السجن أو الحبس .

كما إن هذه الأعدار القانونية المعفية أو المخففة والظروف القضائية المخففة سوف لن تحول دون تطبيق أحكام البندين (أ ، ب) من الفقرة (ثامناً) التابعة للمادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، إذا رأت الإدارة إن الفعل الذي ثبت ارتكابه من قبل الموظف يمثل خطراً يجعل من بقاءه في وظيفته مضرراً بالمصلحة العامة ، أو لا زال يمثل جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية الأمر الذي يستوجب عزله نهائياً وعدم جواز تعيينه في أي من دوائر الدولة والقطاع العام .

(156) المادة (132) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .

أما بخصوص توافر الظروف المشددة و أثرها في الرابطة الوظيفية للموظف المدان ، فيظهر من خلال نص المواد (23 و 136 و 137) من قانون العقوبات العراقي النافذ⁽¹⁵⁷⁾ ، وما أشارت إليه المادتين (96 و 100) من القانون ذاته إن هذه الظروف المشددة ستؤدي إلى حرمان الموظف الذي توافرت في حقه أحد هذه الظروف المشددة من وظيفته ، سواء كعقوبة تبعية بحسب ما نصت عليه المادة (96) المشار إليها في أعلاه ، أو كعقوبة تكميلية جوازية بحسب ما نصت عليه المادة (100) من قانون العقوبات العراقي النافذ ، ((أو قد تؤدي إلى عزل الموظف من وظيفته استناداً لنص المادة (8/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي النافذ))⁽¹⁵⁸⁾ .

أما عن أثر الشروع⁽¹⁵⁹⁾ في ارتكاب جناية من قبل الموظف العام في رابطة الوظيفية ، فبالاستناد لنص المادتين (31 ، 32) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل⁽¹⁶⁰⁾ ونص الفقرتين (سابعاً- ب ، ثامناً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، وقرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي⁽¹⁶¹⁾ ، يسري على الحكم بالشروع في ارتكاب جناية ما يسري على الحكم بارتكاب جناية من أثار ، أي إن الحكم بشروع الموظف في ارتكاب جناية سيؤدي إلى حرمان الموظف المدان من وظيفته .

ومن خلال ما ورد في أعلاه يتضح إن ما اتبعه المشرع العراقي من سياسة بصدد عزل الموظف من وظيفته لإدانته عن جناية غير واضح ، و يعتريه الكثير من الغموض بخصوص ما ورد في المادتين (96، 100) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .

إذ كان الأجدر به الإشارة إلى حالات العزل من الوظيفة وليس الاكتفاء بعقوبة الفصل كعقوبة تبعية أو تكميلية جوازيه مؤقتة ، من خلال تعديل صياغة المادتين أعلاه أو إضافة مادة جديدة لقانون العقوبات

(157) المواد (23/137/136) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .

(158) المادة (8/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(159) عرفت المادة (30) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل الشروع بأنه "البداية في تنفيذ فعل بقصد ارتكاب جناية أو جنحة إذا وقف أو خاب أثره لأسباب لا دخا لإرادة الفاعل فيها...ولا يعد شروعا مجرد الجزم على ارتكاب الجريمة ولا الأعمال التحضيرية لذلك ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

(160) المادتين (31، 32) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .

(161) نص قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم (50/2000) الصادر في (11/9/2000) على "أما الاعتراضات التمييزية المنصبة على إن الشروع في الجريمة غير محكوم بقرار مجلس قيادة الثورة رقم (18) لسنة 1993، فإن هذه الاعتراضات غير واردة لأن المادة (32) من قانون العقوبات العراقي نصت على إنه تسري على الشروع الأحكام الخاصة بالعقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية للجريمة التامة، عليه قرر تصديق القرار ورد الاعتراضات التمييزية " ، أشار إليه علي أحمد حسين اللهيبي ، أثر العقوبات و إنقضاءها على المركز القانوني للموظف ، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة النهرين، 2003 ، ص 107 .

العراقي يشير فيها إلى عزل الموظف المدان عن جريمة جنائية من وظيفته ، كما فعل في قانون العقوبات العسكري النافذ (162) .

(162) نصت المادة (18) من قانون العقوبات العسكري العراقي رقم (19) لسنة 2007 على "تترتب على عقوبة الطرد الاثار التالية من دون الحاجة الى النص عليها في قرار الحكم. :اولا - فقدان الرتبة العسكرية.
ثانياً- عدم جواز إعادة تعيينه بصفة ضابط او موظف في الجيش " .

الخاتمة

أولاً : الاستنتاجات

- 1- تبين ان هنالك شروط عامة يجب توفرها لتولى الوظيفة العامة ، بحيث اذ لم تعد متوافرة في الموظف العام بعد تعيينه و تثبيته ، فإن ذلك يؤدي الى فقدان وظيفته و انتهاء خدمته .
- 2- لم يبين المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام درجة جسامه الجريمة غير المخلة بالشرف المرتكبة لإيقاع عقوبة الفصل ، وفيما إذا كانت مخالفة أو جنحة أو جناية ، ومن ثم فان المطلق يجري على إطلاقه.
- 3- إن الفصل اصطلاحاً في القانون العراقي هو قطع العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة ، مؤقتاً وينهي المركز القانوني له وهو يعني خروجه من الوظيفة حيناً من الدهر.
- 4- إن الفصل غير التأديبي لا يكون لأسباب تأديبية بل لأسباب تتصل بعدم الكفاية المهنية والصلاحية لأداء الوظيفة ، وشروط التوظيف فيها ، وإلغائها ، ولأسباب سياسية .
- 5- كما و أشارت الفقرة (سابعاً- ب) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ إلى إنه يتم فصل الموظف من وظيفته بقرار الفصل مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه عن جريمة غير مخلة بالشرف ، اعتباراً من تأريخ صدور الحكم.
- 6- ان الموظف العام لا يبقى في الخدمة الى ما لانهاية ، وإنما هنالك اسباب تؤدي الى انتهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الادارة ، وهذه الاسباب قد تكون قانونية كما هو الحال في فقد الجنسية او بلوغ سن القانونية او العزل من الوظيفة او فقدان الوظيفة او عدم الياقة الصحية او التسريح من الوظيفة ، او الفصل بقرار تأديبي ، و اخيراً الوفاة ، وقد تكون هذه الاسباب ادارية وهي الاستقالة و طلب الإحالة على التقاعد .
- 7- تعد الاحالة الى التقاعد احدى وسائل التخفيف من حدة البطالة لذلك ولمواجهة البطالة لابد ان تقوم الدولة بتوجيه الشخص المناسب في المكان المناسب في حال تعيينه حتى لا يؤدي ذلك الى تكديس الموظفين وتوجيه موارد الدولة حول الانتاج.

ثانياً : المقترحات

- 1- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل تعريف فصل الموظف المذكور في البند سابعا من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، وتقييد عبارة (مؤقتاً) بحسب سبب الفصل .

2- كما نقترح إلى إعادة النظر في صياغة الفقرة (ب) من البند سابعاً من المادة (8) والفقرة (ب) من البند ثامناً من المادة المذكورة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ،على النحو الاتي ((عند ثبوت ارتكابه جريمة وإحالاته إلى المحاكم المختصة، وليس عند الحكم عليه عنها ، لتمكين الإدارة من فرض عقوبة العزل عليه تطبيقاً لقاعدة استتقلال المسؤولية الوظيفية عن المسؤولية الجنائية)). .

3- نوصي المشرع العراقي بان ينظم اسباب انتهاء خدمة الموظف العام تنظيمًا قانونيًا متكاملًا. وذلك من خلال جمع هذه الاسباب و الاثار المترتبة عليه في إطار واحد لغايات سهولة والإحاطة و الالمام بها .

4- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل البندين سابعاً و ثامناً من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، بزيادة فقرة تفرض عقوبة العزل على الموظف الذي يرتكب جريمة مخلة بالشرف .

5- كان الأجدر بالمشرع العراقي تحديد نوع الجريمة بالجنائية والجنحة فقط ، وإخراج جريمة المخالفة من حكم الفقرة (سابعاً- ب) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، لما فيه من إجحاف وقسوة ، والنص على سحب يد الموظف المدان ، إذا ما صدر حكماً بحقه يقضي بحبسه مدة لا تزيد عن (60) يوماً ، والحكم بفصله إذا زادت المدة عن هذا الحد ، لأن حبس الموظف عن جريمة المخالفة سيؤدي إلى فصله ومن ثم عزله عن وظيفته إذا كان هذا الموظف قد سبق فصله عن الوظيفة استناداً لنص الفقرة (ج) من المادة (8/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

6- ندعو المشرع الى الاخذ بالتقاعد التدريجي ، وذلك بتقليل ساعات العمل تدريجياً الى ان يتقاعد الموظف نهائياً او الاخذ بالتقاعد بفارق السن أي اختلاف سن التقاعد من مهنة الى اخرى ويؤخذ بنظر الاعتبار العمر المهني والانتاجي لكل مهنة على حدة لان احالة الموظف الى التقاعد عند بلوغه السن القانونية وحرمانه من اية فرصة للعمل يمثل خسارة اقتصادية للمتقاعد وحرمانا اجتماعيا له .

قائمة المراجع

أولاً : الكتب القانونية

1. أنس جعفر، الوظيفة العامة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
2. اياد عبد اللطيف سالم، في الخدمة المدنية النقل، مكتب الزاكي للطباعة ، بغداد، 2011.
3. بدوي عبدالعليم السيد ، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2007.
4. حمد محمد الشلماني ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ط1، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية، 2006.
5. خالد المير وإدريس قاسمي، التشريع الإداري والتسيير التربوي، ط1 ، مطبعة النجاح ،دار البيضاء، 2000.
6. د . علي محمد بدير ود و آخرون ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1993.
7. د . ماهر صالح الجبوري، القانون الإداري ، مطبعة التعليم العالي ، الموصل 1989.
8. د غازي فيصل مهدي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، بغداد ، المكتبة الوطنية ، 2001 .
9. د. أحمد حسن البرعي، المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1983.
10. د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في شرح قانون العقوبات القسم العام ، ج1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1981 .
11. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، مصر ، 1984.
12. د. عبد الرحمن راشد السندي ، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، ط4، مطبعة الفرزدق ، الرياض، 1990.
13. د. عبد الوهاب موحد، شرح قانون الجزاء الكويتي ،القسم العام، بدون مكان للطبع، الكويت، 1972.

14. د. عثمان الغيلان العبودي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، موسوعة القوانين العراقية ، بغداد ، 2010 .
15. د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، ط1، مطبعة جامعة دمشق، 1959.
16. د. علي حسين الخلف وآخرون ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، مطبعة الكويت، 1982 .
17. د. علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار وائل للنشر ، عمان، 2003 .
18. د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، 1993.
19. د. غازي فيصل مهدي ، القضاء الاداري في العراق الواقع و الطموح ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2009 .
20. د. فارس على جانكبر و آخرون ، شرح احكام الوظيفة العامة في النظام القانون العراقي ، مطبعة كازي ، اقليم كردستان العراق ، 2020.
21. د. مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ،دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2002 .
22. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري ، العراق ، دار ابن الاثير ، جامعة الموصل ، 2012 .
23. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة ، بغداد 1996.
24. د. محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، مطبعة الأخوان مورافتلي، القاهرة، 1982.
25. د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، القاهرة ، 1975 .
26. د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الاداري العام، الدار الجامعية، بغداد ، 1982.
27. د.عبد القادر الشихلي، القانون الاداري، الدار البغدادي للنشر، عمان، 1994.
28. د.عبد المجيد سليمان عبد الحفيظ، مبادئ القانون الإداري المصري، مطبعة العابدين ،مصر، 1982.

29. دنواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الثاني ، ط 1 ، مطابع سجل العرب، الاردن، 1996.
30. د.يوسف الياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة والانضباط والتقاعد المدني، ط1، مطبعة العمال المركزية، بغداد، 1984.
31. السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
32. شريف يوسف حلمي خاطر ، الوظيفة العامة(دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006،
33. شريف يوسف خاطر ، الوظيفة العامة ، دار الفكر و القانون ، مصر ، المنصورة ، 2011.
34. عامر الكبيسي ، إدارة شؤون الموظفين والعاملين في الخدمة المدنية ، ط1، دار الكتب ، بغداد ، 1980 .
35. عبد الحميد حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1977 .
36. عبد اللطيف القصير ،الإدارة العامة، ط2 ، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1986.
37. عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة وذوي الكادرات الخاصة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون سنة طبع .
38. عبدالقادر باينة ،الوسائل البشرية للنشاط الإداري، ط 1 ، منشورات زاوية، 2006 .
39. علي محمد الكرباسي ، الموسوعة القانونية ، مطبعة العمال ، بغداد ، 1990 .
40. علي محمد الكرباسي، شرح قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1984.
41. غازي فيصل مهدي ، المرشد لحقوق الموظف ، ط 1 ، موسوعة القوانين العراقية ، بغداد 2011
42. غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون التقاعد الموحد رقم (37) لسنة 2006 المعدل، ط 1، موسوعة القوانين العراقية ، بغداد ، 2009.
43. كمال دسوقي، سيكولوجية الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة ، 1961.

44. ماجد راغب الحلو ، القرارات الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2009 .
45. ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة و مبادئ الشريعة الاسلامية ، دار المعارف ، الاسكندرية ، 2005 .
46. محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعة ، الإسكندرية ، 2001 .
47. محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الاداري ، ط 2 ، مطبعة العشري، مصر ، 2007 .
48. ميسون علي عبدا للهادي و آخرون ،العقوبات الادارية للموظف العام في القانون العراقي ، جامعة بغداد ، 2019.
49. هيام مروة ، القانون الإداري الخاص ، ط 1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2003 .
50. يوسف الياس ، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، ط 1، دار التقني للطباعة والنشر ،بغداد، 1984 .

ثانياً : الرسائل و الاطاريح الجامعية

1. احمد طرشي ، التعيين في الوظائف العامة بين النظام الاسلامي و النظام الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية العلوم الاسلامية ، 2016 .
2. بوظراف علي ، مسار الموظف في ظل التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبدالحميد ابن بايدس ، 2018.
3. د. احمد عبدالرحمن شرف الدين ، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية اليمنية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، 2015.
4. طارق جمعة جواد، المركز القانوني لعضو مجلس الادعاء في العراق ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهريين ، كلية الحقوق ، 2008.
5. عبد الكريم بن قلة ، الاستقالة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2014.

6. عبد الجبار الحسين ، الاجازة الدراسية للموظف في العراق دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2007 .
7. علي أحمد حسين اللهيبي، أثر العقوبات و انقضاءها على المركز القانوني للموظف، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة النهرين، 2003 .

ثالثاً: البحوث المنشورة

1. اديب محمد غريب ، حقوق الموظف المالية و المعنوية ، بحث منشور ،مجلة الطريق ، العدد 15 ، 2012 .
2. خالد رشيد علي ، فصل الموظف العام و عزله و اثرهما في اعادة توظيفه بين الحظر و الاباحة ، بحث منشور ، مجلة تكريت للعلوم القانونية ، مجلد 1 ، عدد 28 ، 2015.
3. خالد رشيد علي ، مفهوم تنسيب الموظف العام في القانون العراق ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، بحث منشور ، جامعة ديالى ، المجلد 4 ، عدد 2 ، 2015 .
4. خليل صالح السامرائي ، انتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون (بلوغ السن التقاعد) ، بحث منشور ، مجلة سر من رأى ، المجلد 13 ، العدد ، 49 ، 2017.
5. د. نعيم عطية ، انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية وفقاً لنظام العاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام ، بحث منشور ، مجلة العلوم الادارية ، مصر ، السنة العاشرة ، العدد الاول ، ابريل ، 1998.
6. د. عدي طلفاح الدوري و آخرون ، الاثار الجانبية لاستقالة الموظف ، بحث منشور ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية و السياسية ، المجلد التاسع ، العدد الثاني ، 2019.
7. د. فيصل شطناوي ، علاقة الدعوى الجزائية بالدعوى التأديبية ، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات ، المجلد 19 ، العدد 6 ، بدون مكان طبع ، 2004 .
8. سلمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب ، بحث منشور ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، 1960
9. صالح ناصر العتيبي ، تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقيام المسؤولية المدنية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، العدد 3 ، سنة 28 ، بدون مكان طبع ، 2004 .

10. عبدالقادر باينة ، مسألة الجمع بين مهنة التدريب الجامعي ومهنة المحاماة في التشريع والقضاء
المغربيين ، بحث منشور ، مجلة الشؤون الإدارية، العدد 8 ، السنة 1988.
11. على احمد الهيتي ، انتداب الموظف و اعارته في القانون العراقي و المقارن ، مجلة كلية الحقوق ،
جامعة نهرين ، العدد 9، 2006.
12. مجلة العدالة ، العدد الاول، السنة الاولى، وزارة العدل ، بغداد ، 1973.
13. مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة ، العدد الاول ، الاردن، 1992.

رابعاً: القرارات القضائية الغير منشورة

1. قرار مجلس الانضباط العام رقم (62/75) الصادر في 1962/9/1.
2. نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية العدد (1626) في 1968/9/22.
3. نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية العدد (2012) في 1971/6/19.
4. نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية في عددها المرقم (2021) في 1971/7/11.
5. نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية في عددها المرقم (2057) في 1971/11/18.
6. قرار مجلس الانضباط العام رقم (76/27) في 1976/2/28 ، مجلة العدالة، العدد الاول ، السنة
الثانية .
7. قرار مجلس الانضباط العام رقم (77/65) بتاريخ (1977/3/31)، منشور في مجلة العدالة
، العدد الثاني ، السنة الثالثة ، تصدر عن وزارة العدل، بغداد ، 1977.
8. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (997) لسنة 1978 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ،
العدد (2667)، 1978 .
9. القرار منشور في مجلة العدالة، العدد الاول، السنة الخامسة ، وزارة العدل ، بغداد ، 1978.
10. القرار منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 2748 في 1979/12/31.
11. القرار منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 2767 لسنة 1980.
12. قرار مجلس الانضباط العام رقم (81/160) بتاريخ (1981/4/13) ، منشور في مجلة العدالة
، العدد الثاني ، سنة 7 قضائية ، وزارة العدل ، بغداد ، 1981 .

13. قرار مجلس الانضباط العام رقم (63/ جزائية /2006) بتأريخ (2006/8/23) غير منشور، وحكم في الاتجاه ذاته في قراره المرقم (64/ جزائية /2006) بتأريخ (2006/8/30) غير منشور .
14. قرار مجلس شورى الدولة المرقم (247) لسنة 2006 الصادر في 18/9/2006 قرار منشور في مجلة الوقائع العراقية
15. قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (349) ، بتأريخ (2011/3/29) غير منشور .
16. قرار مجلس شورى الدولة رقم (2012/82) بتأريخ 2012/2/8 (غير منشور) .
17. حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق ذي الرقم (446) قضاء موظفين -تميز/ 2014 في 2014/7/3، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2014.

خامساً : القوانين و الدساتير

1. قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .
2. المادة (4/46) من قانون الخدمة المدنية لسنة 1960 المعدل.
3. المادة (43/ اولا) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .
4. المادة (43/ ثالثاً) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .
5. المادة (44 / رابعاً- أ) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .
6. المادة (46/ اولا) من القانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .
7. المادة (46/ ثالثاً) من القانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .
8. المادة (4/7) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
9. المادة (35) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
10. المادة (36) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
11. المادة (37 / اولا) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
12. المادة (4/3) من قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966.
13. مادة (2/3) من الملحق الخاص بقانون الخدمة الخارجية رقم (31) لسنة 1966.

14. المادتين (96/100) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
15. المادتين (31/32) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل
16. المواد (136/137/ 23) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل
17. المادة (4/7) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
18. المادة (96) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
19. المادة (114) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
20. المادة (129) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
21. المادة (130) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
22. المادة (132) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
23. المادة (2/22) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
24. المادة (23) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
25. المادة (227/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 المعدل .
26. المادة (7) من نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية رقم (14) لسنة 1984 والصادر بمقتضى م(34) من قانون الجامعة الأردنية رقم (52) لسنة 1972.
27. ينظر قائمة العقوبات التأديبية التي نصت عليها المادة (80) من القانون رقم (47) لسنة 1978 المصري.
28. المادة (1/فقره ب -1) من تعليمات الوظائف الشاغرة و الملاكات المصدقة رقم (23) لسنة 1979.
29. المادة (1/فقره ب -4) من تعليمات الوظائف الشاغرة و الملاكات المصدقة رقم (23) لسنة 1979.
30. البند (الخامس) من القرار رقم (43) لسنة 1986 .
31. المادة (1/ثالثاً 9 من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (57) لسنة 1989 في الوقائع العراقية بالعدد 3175 الصادر في 02/20 / 1989 .
32. الفقرة (سابعاً – أ) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

33. المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 .
34. قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 .
35. ينظر قائمة العقوبات التأديبية التي نصت عليها المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل
36. المادة (8/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
37. المادة (8/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
38. المادة (8/ثامناً/ب/ج) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.
39. المادة (8/ثامناً-ج) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
40. المادة (8/سابعاً-ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل
41. المادة (4) من قانون العجز الصحي للموظفين رقم (11) لسنة 1999.
42. المادة (1/ثانياً/ب) من قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل.
43. المادة (10) الفصل الخامس من القانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014.
44. المادة (16/15/12) الفصل الخامس من القانون التقاعد العراقي الموحد رقم (9) لسنة 2014.

سادساً: مصادر الاجنبية

1. Catherine (R) ،et Jhuillier (G) Melanges en Inonner du Professeur Problems de droit Pulalic Cont em pran ،1974 ،P 585
2. Fougere (Louis) ،La fonction Publique ،Institut International dessciences administrat ives ،Bruxelles ،1966 ،P 310.
3. Francois La chaume (J) La fonction Publique – Dalloz – 1992 – P 75.
4. La Fonction Publique ،Document d'etudes ،N201 ،1992 ،P41

5. Waline (m) ،Traite de droit administratif ،Sirey ،1963 ،P 290

سابعاً : المواقع الالكترونية

1. <https://almerja.com/aklam/indexv.php?id=4909jhvdo> 2021/04/30
2. <https://www.mohamah.net/law> 15/05/2021

Kamu görevi için yasal sistem

ORIGINALITY REPORT

5%

SIMILARITY INDEX

2%

INTERNET SOURCES

0%

PUBLICATIONS

3%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Submitted to University of Duhok Student Paper	1%
2	www.uos.edu.iq Internet Source	1%
3	docs.neu.edu.tr Internet Source	<1%
4	Submitted to Tikrit University Student Paper	<1%
5	www.iraqi.dk Internet Source	<1%
6	faculty.mu.edu.sa Internet Source	<1%
7	Submitted to Al-Nahrain University Student Paper	<1%
8	Submitted to Petroleum Research & Development Center Student Paper	<1%
9	Submitted to Applied Science University Student Paper	<1%