ملحوظة هامة: طلابي الأعزاء انصحكم دائما بالاستزادة من الكتاب ولا تكتفوا بالملخصات

وأسال الله العظيم أن يوفقكم لما يحب ويرضى

تأديب الموظف العام – الجريمة التأديبية–السلطة المختصة –انتهاء خدمة الموظف العام

يُعد النظام التأديبي للموظف العام أحد أهم الوسائل القانونية التي تضمن انتظام سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة. فالموظف العام لا يؤدي واجباته باعتباره شخصاً عادياً، وإنما يمارس وظيفة تتصل مباشرة بخدمة المجتمع وتحقيق أهداف الدولة، الأمر الذي يفرض عليه التزامات وظيفية وأخلاقية وقانونية خاصة. وعندما يخل الموظف بهذه الالتزامات تتدخل الإدارة من خلال سلطتها التأديبية لمساءلته وفرض الجزاء المناسب عليه، حفاظاً على كفاءة المرفق العام وهيبته وتحقيقاً لمبدأ المشروعية. وقد نظم المشرع العراقي مسؤولية الموظف التأديبية بصورة رئيسة في **قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل**، فضلاً عن القواعد العامة الواردة في التشريعات الإدارية الأخرى وأحكام القضاء الإداري.

مفهوم تأديب الموظف العام

يقصد بالتأديب مجموعة الإجراءات والجزاءات التي تملك الإدارة توقيعها على الموظف العام بسبب إخلاله بواجبات الوظيفة أو ارتكابه سلوكاً يتعارض مع مقتضياتها.

ويُعرف أيضاً بأنه: نظام قانوني يهدف إلى ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من خلال مساءلة الموظف الذي يرتكب مخالفة وظيفية وفرض الجزاء المناسب عليه.

ويختلف التأديب عن العقوبة الجنائية من حيث الغاية والجهة المختصة والأساس القانوني، إذ يهدف التأديب إلى حماية الوظيفة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة، بينما تهدف العقوبة الجنائية إلى حماية المجتمع والنظام العام.

أولا: الجريمة التأديبية (المخالفة الانضباطية)

تعريف الجريمة التأديبية

الجريمة التأديبية هي: كل إخلال يصدر عن الموظف العام بواجبات وظيفته أو كل تصرف من شأنه المساس بكرامة الوظيفة العامة أو الإضرار بالمصلحة العامة.

وقد عرفها بعض الفقه بأنها " كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه" أو هي " كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر من العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها مما ينعكس عليها بغير عذر مقبول"

ولا يشترط أن تكون الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية محددة على سبيل الحصر كما هو الحال في الجرائم الجنائية، بل قد ترد بصياغات عامة تترك للإدارة والقضاء الإداري سلطة تقدير ما إذا كان التصرف يشكل مخالفة تأديبية أم لا.

وقد استقر الفقه الإداري على أن المخالفة التأديبية تتحقق كلما خرج الموظف على مقتضيات الوظيفة أو أخل بالواجبات المفروضة عليه قانوناً أو عرفاً.

ثانياً: أركان الجريمة التأديبية

١ -الركن المادي

ويقصد به السلوك أو التصرف الخارجي الذي يأتيه الموظف ويشكل إخلالاً بواجباته الوظيفية. ومن أمثلته:

- التغيب عن العمل دون عذر مشروع.
- إفشاء أسرار الوظيفة.
- إهمال الواجبات الوظيفية.
- إساءة استعمال السلطة.
- مخالفة الأوامر والتعليمات المشروعة.

٢ -الركن المعنوي

يتمثل في الإرادة الآثمة أو الخطأ الذي يصدر عن الموظف، سواء كان عمداً أو إهمالاً أو تقصيراً. فليس من الضروري توافر القصد الجنائي، وإنما يكفي أن يثبت خطأ الموظف أو تقصيره في أداء واجباته.

٣ - الركن المفترض (صفة الموظف العام)

لا تقوم المسؤولية التأديبية إلا إذا كان مرتكب المخالفة موظفاً عاماً أو بحكم الموظف العام وقت ارتكاب المخالفة.

ثالثاً: صور الجريمة التأديبية

يمكن تقسيم الجرائم التأديبية إلى عدة صور:

١- المخالفات المتعلقة بأداء الواجبات الوظيفية وهي أكثر المخالفات شيوعاً، وتشمل:

- التأخر المتكرر عن الدوام الرسمي.
- الغياب دون إجازة.
- الإهمال والتقصير في العمل.
- عدم تنفيذ الأوامر المشروعة للرؤساء.
- الامتناع عن أداء الواجبات الوظيفية.

مثال: موظف مكلف بإعداد تقارير مالية يمتنع عن إعدادها أو يتأخر فيها بصورة تلحق ضرراً بعمل الدائرة.

٢- المخالفات المتعلقة بالسلوك الوظيفي

وتشمل كل تصرف يسيء إلى سمعة الوظيفة العامة أو هيبتها.

ومن أمثلة المخالفات المتعلقة بالسلوك الوظيفي

- إساءة معاملة المراجعين.
- التلفظ بألفاظ غير لائقة داخل المؤسسة.
- استغلال النفوذ الوظيفي.
- إساءة استعمال السلطة.

٣-المخالفات المالية

وتتمثل في الأفعال التي تؤدي إلى الإضرار بالأموال العامة.

ومنها:

- التلاعب بالسجلات المالية.
- الإهمال المؤدي إلى ضياع المال العام.
- الصرف خلافاً للقانون.
- عدم المحافظة على موجودات الدولة.

٤- مخالفات سرية المعلومات

وتشمل:

- إفشاء أسرار العمل.
- تسريب الوثائق الرسمية.
- الكشف عن معلومات تخص الدولة أو المواطنين دون إذن قانوني.

٥- المخالفات الأخلاقية والسلوكية

يرى الفقه الإداري أن حياة الموظف الخاصة قد تصبح محلاً للمساءلة التأديبية إذا انعكس سلوكه على سمعة الوظيفة العامة.

ومن أمثلتها:

- ارتكاب أفعال مخلة بالشرف.
- تعاطي الرشوة.
- استغلال الوظيفة لمصلحة شخصية.

رابعاً: التفرقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية

**الجريمة التأديبية الهدف منهاحماية الوظيفة العامة والجهة المختصة بها الإدارة أو مجالس الانضباط والعقوبات فيها وظيفية .

**الجريمة الجنائية الهدف منها حماية المجتمع والجهة المختصة بها القضاء الجنائي والعقوبات هنا جزائية وحكمها مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة فلا جريمة بغير نص.

وقد يرتب الفعل الواحد مسؤوليتين معاً، جنائية وتأديبية، كحالة الرشوة أو الاختلاس.

خامساً: العقوبات التأديبية

حدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي العقوبات التأديبية التي يمكن فرضها على الموظف بحسب جسامة المخالفة.

١ -لفت النظر وهو أخف العقوبات التأديبية. ويقصد به تنبيه الموظف إلى المخالفة المرتكبة وحثه على عدم تكرارها مستقبلاً. ويُستعمل في المخالفات البسيطة لأول مرة.

٢ -الإنذار وهو عقوبة أشد من لفت النظر. ويتضمن إشعار الموظف كتابة بأن سلوكه يشكل مخالفة تستوجب المساءلة.

٣ -قطع الراتب حيث يتم بحرمان الموظف من جزء من راتبه لفترة محددة وفق القانون. ويُعد من العقوبات المؤثرة مالياً على الموظف.

٤ -التوبيخ ويمثل استنكار الإدارة الرسمي لتصرف الموظف. ويتضمن لوم الموظف وتسجيل العقوبة في أضبارة خدمته.

٥ -إنقاص الراتب: ويقصد به تخفيض راتب الموظف بنسبة معينة ولفترة محددة. وهو من العقوبات التي تمس المركز الوظيفي بصورة مباشرة.

٦ -تنزيل الدرجة: ويعني إنزال الموظف إلى درجة وظيفية أدنى من درجته الحالية. ويترتب عليه آثار مالية ووظيفية مهمة.

٧ -الفصل: يقصد به إنهاء خدمة الموظف لمدة محددة وفق الحالات التي يحددها القانون. ويجوز إعادة تعيينه وفق الضوابط القانونية.

٨ -العزل: ويعد العزل من الوظيفة أشد العقوبات التأديبية. ويقصد به إنهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة نهائياً بسبب ارتكابه مخالفة جسيمة تمس النزاهة أو الشرف أو المصلحة العامة.

سادساً: السلطات التأديبية

يقصد بالسلطات التأديبية الجهات التي تملك قانوناً صلاحية مساءلة الموظف وفرض العقوبات الانضباطية عليه.

وتنقسم إلى:

أولاً: السلطة الرئاسية: فالرئيس الإداري المختص أول جهة تمارس التأديب. وتستمد هذه السلطة من مبدأ التدرج الرئاسي في التنظيم الإداري.

ومن أبرز اختصاصاتها:

- مراقبة الموظفين.
- توجيه التعليمات.
- التحقيق الأولي.
- فرض بعض العقوبات البسيطة.

ثانياً: اللجان التحقيقية: عند ارتكاب الموظف مخالفة تستوجب التحقيق، تقوم الإدارة بتشكيل لجنة تحقيقية. وتُعد هذه اللجان ضمانة مهمة لتحقيق العدالة الإدارية.

مهامها

- جمع الأدلة.
- سماع أقوال الموظف.
- تمكينه من الدفاع عن نفسه.
- استجواب الشهود.
- إعداد التوصيات النهائية.

ثالثاً: مجلس الانضباط العام والقضاء الإداري

يختص القضاء الإداري بالنظر في الطعون التي يقدمها الموظفون ضد القرارات التأديبية. ويُشكل ذلك ضمانة أساسية لحماية الموظف من تعسف الإدارة.

ويقوم القضاء الإداري بالرقابة على:

- صحة الإجراءات.
- الاختصاص.
- السبب.
- التناسب بين المخالفة والعقوبة.
- احترام حقوق الدفاع.

الضمانات التأديبية للموظف العام

حرص المشرع العراقي على كفالة عدد من الضمانات أهمها:

١ -مبدأ التحقيق المسبق: فلا يجوز فرض العقوبة قبل إجراء تحقيق أصولي.

٢ -حق الدفاع: يجب تمكين الموظف من الاطلاع على التهم المنسوبة إليه وإبداء دفوعه.

٣ -حياد جهة التحقيق: يجب أن تكون اللجنة التحقيقية محايدة ومستقلة.

٤ -تسبيب القرار التأديبي: يلزم أن يكون القرار مبنياً على أسباب قانونية واضحة.

٥ -حق الطعن: يجوز للموظف الطعن بالقرار التأديبي أمام الجهات القضائية المختصة.

ونخلص مما سبق: يمثل النظام التأديبي أداة قانونية ضرورية لضمان كفاءة الإدارة العامة وتحقيق الانضباط الوظيفي. فالتأديب لا يهدف إلى معاقبة الموظف بقدر ما يهدف إلى حماية المرفق العام وتحقيق حسن أداء الوظيفة العامة. وتقوم المسؤولية التأديبية على فكرة إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو مساسه بكرامة الوظيفة، في حين تشكل العقوبات التأديبية وسيلة لإعادة الانضباط إلى المرفق العام وتحقيق الردع العام والخاص. كما أن منح الإدارة سلطة التأديب يقابله توفير ضمانات قانونية وقضائية تكفل حماية الموظف من التعسف وتحقق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وحقوق الموظف.

انتهاء خدمة الموظف العام

تُعد الوظيفة العامة علاقة قانونية تنظيمية تربط الموظف بالإدارة العامة، وتنشأ هذه العلاقة بقرار التعيين الصحيح وتنتهي بأحد الأسباب التي حددها القانون. ولأن الوظيفة العامة تستهدف تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فإن انتهاء خدمة الموظف لا يتم بإرادة الموظف أو الإدارة وحدها، وإنما وفق ضوابط وأسباب قانونية محددة نص عليها المشرع العراقي في قوانين الخدمة المدنية والتقاعد وانضباط موظفي الدولة والقطاع العام. ويترتب على انتهاء الخدمة زوال المركز الوظيفي للموظف وانقطاع حقوقه والتزاماته الوظيفية المستقبلية، مع احتفاظه بما يكون قد استحقه من حقوق مالية أو تقاعدية وفقاً للقانون.

أولاً: مفهوم انتهاء خدمة الموظف العام

يقصد بانتهاء الخدمة الوظيفية: انقضاء الرابطة القانونية التي تربط الموظف بالدولة أو الجهة العامة وزوال صفته الوظيفية وما يترتب عليها من حقوق وواجبات مستقبلية.

ويترتب على انتهاء الخدمة:

- انقطاع علاقة الموظف بالدائرة الحكومية.
- توقف الراتب الوظيفي.
- انتهاء السلطة الرئاسية عليه.
- استحقاق الحقوق التقاعدية أو المكافآت القانونية عند توافر شروطها.
- شغور الوظيفة وإمكانية إشغالها بموظف آخر.

ثانياً: أسباب انتهاء خدمة الموظف العام

تنقسم أسباب انتهاء الخدمة إلى أسباب طبيعية وأسباب إرادية وأسباب تأديبية وقانونية.

١- الأسباب الطبيعية لانتهاء الخدمة

أولاً: الإحالة إلى التقاعد

التقاعد هو أكثر أسباب انتهاء الخدمة شيوعاً، ويقصد به انتهاء خدمة الموظف بسبب بلوغه السن القانونية أو استكماله المدة التقاعدية المقررة قانوناً.

ويهدف نظام التقاعد إلى:

- توفير مورد مالي للموظف بعد انتهاء خدمته.
- إفساح المجال أمام الكفاءات الجديدة.
- المحافظة على كفاءة الجهاز الإداري.

أنواع التقاعد

١ –التقاعد الوجوبي: ويكون عند بلوغ الموظف السن القانونية المحددة للتقاعد.

٢ –التقاعد بناءً على طلب الموظف: يجوز للموظف طلب إحالته إلى التقاعد عند توافر شروط الخدمة التي يحددها القانون.

٣ –التقاعد لأسباب صحية: ويتحقق عندما تثبت اللجان الطبية المختصة عدم قدرة الموظف على الاستمرار في أداء وظيفته بسبب المرض أو العجز.

ثانياً: الوفاة

تنتهي خدمة الموظف بوفاته باعتبار أن العلاقة الوظيفية من العلاقات الشخصية التي لا تقبل الانتقال إلى الورثة.

وتترتب على الوفاة آثار مهمة منها:

- **انتهاء الخدمة حكماً.**
- **استحقاق الحقوق التقاعدية للورثة أو المستحقين.**
- **صرف المستحقات المالية غير المصروفة.**

٢-الأسباب الإرادية لانتهاء الخدمة

أولاً: الاستقالة: الاستقالة هي التعبير الصريح عن رغبة الموظف في إنهاء علاقته الوظيفية بالإدارة.

وتعرف بأنها: طلب خطي يقدمه الموظف إلى الجهة المختصة معلناً رغبته في ترك الوظيفة العامة.

شروط الاستقالة

- **أن تكون مكتوبة.**
- **أن تصدر عن إرادة سليمة.**
- **أن تُقبل من السلطة المختصة.**
- **ألا يكون الموظف ملتزماً بخدمة إلزامية تمنعه من ترك الوظيفة.**

آثار الاستقالة: لا تنتهي الخدمة بمجرد تقديم الاستقالة، بل من تاريخ قبولها من الجهة المختصة أو بعد انقضاء المدة القانونية المحددة للبت فيها.

٣-الأسباب التأديبية لانتهاء الخدمة

أولاً: العزل: العزل هو أشد العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف العام.

ويقصد به: إنهاء خدمة الموظف نهائياً بسبب ارتكابه مخالفة جسيمة تمس الشرف أو النزاهة أو مقتضيات الوظيفة العامة.

ويترتب على العزل:

- **فقدان الوظيفة العامة.**
- **حرمان الموظف من العودة إليها في بعض الحالات.**
- **آثار قانونية ومالية تحددها التشريعات النافذة.**

حالات العزل: الرشوة. الاختلاس. التزوير. إساءة استعمال الوظيفة بصورة جسيمة. الأفعال المخلة بالشرف والكرامة.

ثانياً: الفصل من الوظيفة العامة: الفصل يختلف عن العزل من حيث الجسامة والآثار القانونية. ويقصد به إنهاء خدمة الموظف بسبب ارتكابه مخالفات محددة أو لفقدانه بعض شروط الوظيفة.

وقد يكون:

-فصلاً تأديبياً ينتج عن ارتكاب مخالفة انضباطية جسيمة.

-فصلاً قانونياً ينتج عن فقدان شرط من شروط التعيين أو الوظيفة.

الأسباب القانونية لانتهاء الخدمة

أولاً: فقدان الجنسية العراقية: إذا كانت الجنسية العراقية شرطاً لشغل الوظيفة العامة فإن فقدانها يؤدي إلى انتهاء الخدمة.

ويرجع ذلك إلى أن الوظيفة العامة تمثل مشاركة مباشرة في إدارة شؤون الدولة.

ثانياً: فقدان أحد شروط التعيين: قد تنتهي الخدمة إذا فقد الموظف أحد الشروط الجوهرية اللازمة للاستمرار في الوظيفة.

مثل:

- **صدور حكم جزائي يمنعه من البقاء في الوظيفة.**
- **فقدان المؤهل المطلوب قانوناً.**
- **ثبوت الغش أو التزوير في وثائق التعيين.**

ثالثاً: إلغاء الوظيفة أو إعادة التنظيم الإداري

قد تؤدي إعادة هيكلة المؤسسات أو إلغاء بعض التشكيلات الإدارية إلى إنهاء خدمة بعض الموظفين وفق الضوابط القانونية التي تحقق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الموظف.

رابعاً: الحكم الجنائي

قد يؤدي الحكم القضائي في بعض الجرائم إلى إنهاء الخدمة إذا نص القانون على ذلك.

ويظهر ذلك في الجرائم:

- **المخلة بالشرف.**
- **المتعلقة بالفساد المالي والإداري.**
- **التي تؤدي إلى فقدان الثقة بالموظف العام.**

ثالثاً: التمييز بين انتهاء الخدمة والعقوبة التأديبية

كثيراً ما يختلط الأمر بين انتهاء الخدمة والعقوبة التأديبية، إلا أن بينهما فروقاً جوهرية.

فانتهاء الخدمة: هو نتيجة قانونية تنهي الرابطة الوظيفية بسبب سبب قانوني أو شخصي أو تأديبي أو طبيعي.

أما العقوبة التأديبية: هي جزاء يفرض على الموظف بسبب مخالفة انضباطية وقد لا يؤدي بالضرورة إلى انتهاء خدمته.

فمثلاً: (لفت النظر.الإنذار. التوبيخ.قطع الراتب) كلها عقوبات تأديبية لا تؤدي إلى إنهاء الخدمة.

أما: (العزل. وبعض صور الفصل.) فهي عقوبات تنهي الخدمة الوظيفية.

رابعاً: الضمانات القانونية للموظف عند انتهاء الخدمة

حرص المشرع العراقي على إحاطة الموظف بعدد من الضمانات أهمها:

١ –مبدأ المشروعية: يجب أن يستند قرار إنهاء الخدمة إلى نص قانوني.

٢ –حق الدفاع: في الحالات التأديبية يجب إجراء تحقيق أصولي قبل إصدار القرار.

٣ –تسبيب القرار:يتعين بيان الأسباب القانونية والواقعية التي استند إليها القرار.

٤ –حق الطعن: يجوز للموظف الطعن في قرارات إنهاء الخدمة أمام الجهات القضائية المختصة.

٥ –الرقابة القضائية: يمارس القضاء الإداري رقابة على:

الاختصاص. الشكل. السبب. المحل. الغاية. وذلك للتأكد من مشروعية القرار الإداري.

ويتضح مما سبق:

يُعد انتهاء خدمة الموظف العام مرحلة قانونية تنقضي بها الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، وقد يكون ذلك نتيجة أسباب طبيعية كالتقاعد والوفاة، أو أسباب إرادية كالاستقالة، أو أسباب تأديبية كالعزل والفصل، أو أسباب قانونية تتمثل بفقدان شروط الوظيفة أو صدور أحكام قضائية مؤثرة على المركز الوظيفي للموظف. وقد حرص المشرع العراقي على تنظيم هذه الحالات بصورة تضمن تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحقوق الموظف، وذلك من خلال تقرير ضمانات إجرائية وقضائية تكفل مشروعية قرارات إنهاء الخدمة وتحول دون تعسف الإدارة في استعمال سلطتها. وتبرز أهمية دراسة هذا الموضوع لطلاب القانون والإدارة العامة لكونه يمثل أحد التطبيقات العملية المهمة لمبادئ المشروعية وحماية الحقوق الوظيفية في إطار القانون الإداري العراقي.