

الفرع الثاني

خصائص العقوبة الانضباطية

تحكم العقوبة الانضباطية جملة من الخصائص والمبادئ التي يجب مراعاتها عند ايقاعها على المخالفين، بحيث تعد تلك المبادئ جزءاً من القواعد الموضوعية التي تحكم السلطة المختصة بفرض العقوبة، كذلك فإن تلك الخصائص تعد من ضمن الضمانات الموضوعية التي منحها المشرع للمخالف، وانطلاقاً من ذلك سنتكلم عن تلك الخصائص او المبادئ في عدة نقاط وذلك وفقاً لما يأتي:

اولاً: مبدأ شرعية العقوبة: يقصد بذلك المبدأ ان تكون العقوبة الانضباطية مقررة بنص القانون من حيث نوعها وقدرها والاثر المترتب عليها، وهذا المبدأ يعد من القواعد الاساسية التي تحكم جميع التشريعات الجزائية منها والانضباطية على حد سواء.

هذا المبدأ محكوم بالقاعدة المنصوص عليها في قانون العقوبات "لا جريمة ولا عقوبة الا بنص" فاذا لم ينص القانون على عقوبة للفعل المخالف فيجب الحكم بالبراءة، الا ان ذلك لا يعني ان تكون لكل مخالفة انضباطية عقوبة محددة بل المقصود بذلك ان الادارة يحق لها ان تختار عقوبة للمخالفة المقترفة وبما يتناسب مع الفعل المرتكب

ثانياً: مبدأ شخصية العقوبة: يقصد بذلك ان العقوبة لا تصيب الا شخص من اقترف المخالفة، فهي تلحق المخالف وحده ولا تقع على غيره، ولا يعد خروجاً على ذلك المبدأ عند فرض عقوبة تقع آثارها غير المباشرة الى الغير ما دامت تلك العقوبة لم يحكم بها على غير المخالف.

فمثلاً عقوبة انقاص الراتب التي تفرض على الاموظف الذي يعيل عائلته وان كانت لا تلحق الا الموظف الا انها في الوقت نفسه تلحق اولاده وعائلته بطريق غير مباشر، اذ يفقدون بتلك العقوبة جزءاً من مورد رزقهم.

لذلك نجد ان كل عقوبة تتعارض مع هذا المبدأ تعد باطلة ولا يمكن ان ترتب أي أثر على غير من اقترف الفعل الاثم، ونظراً لاهمية هذا المبدأ فقد نص عليه

دستور جمهورية العراق، كما نص عليه الاعلان العالمي لحقوق الانسان وذلك لانه من الظلم والمجافاة للعدالة ان تنعكس آثار العقوبة الى الغير.

ثالثاً: مبدأ المساواة في العقوبة: يقصد بهذا المبدأ ان تكون العقوبة واحدة لجميع الموظفين من غير تفریق بينهم، بمعنى آخر انه لا يجوز ان تختلف العقوبة المفروضة على موظف ارتكب مخالفة انضباطية عن موظف آخر ارتكب المخالفة ذاتها ما دام قد تحققت فيهم الشروط والظروف المتعلقة بالمخالفة الانضباطية المرتكبة.

رابعاً: مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة: من المبادئ التي اقرها المشرع في قوانين الانضباط هو حق السلطة الانضباطية المختصة بفرض العقوبة وايقاعها على الموظف المخالف وفقاً وما يتناسب مع تلك المخالفة، وبما ان قرار فرض العقوبة يعد من القرارات الادارية فانه ينبغي ان تتوافر فيه جميع اركان القرار الاداري من (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية) لذلك فان الادارة لها حرية تقدير ركني السبب والمحل في بعض الاحيان في مجال العقوبات الانضباطية.

وبذلك نجد ان هذا المبدأ يعد جزءاً من مبدأ عدم تفويض السلطة الانضباطية لغيرها في توقيع العقوبة استناداً الى ركن الاختصاص، اما التناسب هنا فهو الملائمة بين المخالفة المرتكبة المتمثلة بالسبب والعقوبة المقررة لتلك المخالفة والمتمثلة في المحل وذلك من أجل ان توازن الادارة بين الجوانب الشخصية للموظف المخالف والجوانب الموضوعية للمخالفة لايقاع العقوبة المناسبة للفعل المخالف.

الفرع الثالث

صور العقوبات الانضباطية

سار المشرع العراقي في هذا القانون بالاتجاه نفسه الذي سارت عليه التشريعات الاجنبية والعربية وذلك بالنص على العقوبات التي تفرض على الموظف

ابتداءً بالعقوبة الاخف وانتهاءً بالعقوبة الأشد، بحيث وردت تلك العقوبات على سبيل الحصر وهذه العقوبات هي:

أولاً: عقوبة لفت النظر: تعد عقوبة لفت النظر من العقوبات التي استحدثها المشرع في القانون النافذ، اذا ان تلك العقوبة لم يكن منصوصاً عليها في قانون رقم (41) لسنة 1929 وقانون رقم (69) لسنة 1936، وتعد عقوبة لفت النظر من اخف العقوبات التي نص عليها المشرع في القانون النافذ.

تفرض عقوبة لفت النظر باشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة ثلاثة اشهر.

وبذلك نجد ان هذه العقوبة تشبه عقوبة التنبيه المعمول بها حالياً في بعض المرافق العامة للدولة والتي نصت عليها القوانين السابقة والتي تعد الان عقوبة ادارية ليس لها أي اثر من الناحية القانونية على حياة الموظف الوظيفية، ومن جانب آخر اشترط المشرع ان توجه عقوبة لفت النظر باشعار تحريري يوجه للمخالف، اذ لا يمكن ان تكون بصورة شفوية ويقع باطلاً كل اجراء يخالف ذلك.

ثانياً: عقوبة الانذار: من العقوبات التي نص عليها المشرع في القوانين السابقة والقانون النافذ ايضاً هي عقوبة الانذار، تفرض على المخالف الذي ارتكب فعلاً يعد اكثر جسامة من الفعل الي يستحق عقوبة لفت النظر، الا انها تعد ضئيلة الجسامة اذا ما قورنت بالعقوبات التي سيأتي ذكرها لاحقاً.

وتفرض عقوبة الانذار باشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة ستة اشهر.

كانت عقوبة الانذار من العقوبات التي لا يجوز الطعن بها ولكن لكثرة الاعتراضات الفقهية على ذلك، عدل المشرع ذلك بحيث اصبحت من العقوبات التي يجوز التظلم والطعن بها امام الجهات المختصة.

إن عقوبة الانذار تختلف عن سابقتها وذلك بان اشعار الموظف في قرار عقوبة الانذار يجب ان يتضمن التحذير من الاخلال بالواجبات مستقبلاً اما في قرار

عقوبة لفت النظر فقد اشترط المشرع ان يكون الاشعار متضمناً توجيه المخالف لتحسين سلوكه الوظيفي.

وفضلاً عما تقدم فان المشرع العراقي لم يحدد عدد الانذارات التي يجوز فرضها على الموظف عند تكرار المخالفة لمرة واحدة في السنة او مرتين ومن بعدها يتحتم توقيع عقوبة اشد، اذ كان الاجدر بالمشرع ان يحدد ذلك العدد منعاً للاسراف في فرض العقوبة الانضباطية.

ثالثاً: عقوبة قطع الراتب: تعد عقوبة قطع الراتب من العقوبات الانضباطية المالية التي يجوز فرضها وتوقيعها على الموظف المخالف ويكون ذلك بحسم القسط اليومي من راتب الموظف مدة لا تتجاوز العشرة ايام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة، ومن الاثار التي تترتب على توقيع هذه العقوبة هي:

1- تأخير الترفيع او الزيادة خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام.

2- تأخير الترفيع او الزيادة شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة ايام.

رابعاً: عقوبة التوبيخ: تعد عقوبة التوبيخ من العقوبات التي نصت عليها قوانين الانضباط السابقة كما نص عليه قانون الانضباط النافذ وتعد هذه العقوبة ذات تأثير معنوي ومادي للموظف في الوقت نفسه، وكذلك تعد من العقوبات الجسيمة والخطرة، تهدف الادارة من خلال ايقاعها زجر المخالف وردع غيره، ويكون ذلك باشعار تحريري يوجه الى المخالف يشعره بالمخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ويطلب اليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة سنة واحدة.

ان المشرع العراقي في قانون الانضباط النافذ اعتمد مبدأ التدرج في العقوبات الانضباطية ابتداءً باخف العقوبات وانتهاءً بأجسامها اثراً، الا اننا نرى ان عقوبة قطع الراتب المشار اليها سابقاً تعد اكثر جسامة ولها آثار اكبر من عقوبة التوبيخ، وعلى الرغم من ان العقوبة الاخيرة لها أثر تأخير الترفيع او الزيادة سنة، الا اننا نجد ان

عقوبة قطع الراتب يمكن ان تصل الى تاخير الترفيع او الزيادة مدة عشرة اشهر استناداً الى البند(ب) الفقرة ثالثاً من المادة الثامنة من القانون، فضلاً عما يترتب عليها (عقوبة قطع الراتب) من حسم القسط اليومي للموظف، لذلك ندعو المشرع الى النظر في تلك المسألة وتعديلها بما يتلائم ومبدأ تدرج العقوبات حسب نوع المخالفة المرتكبة.

خامساً: عقوبة انقاص الراتب: هذه العقوبة كسابقاتها نص عليها كل من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (41) لسنة 1929 وقانون رقم (69) لسنة 1936 والقانون النافذ، وتعد من العقوبات التي لها آثار مادية ومعنوية على الموظف، فهي تشبه الى حد ما عقوبة قطع الراتب كونها تستقطع من راتب الموظف ، الا ان العقوبة الاولى تشمل الراتب برمته اما عقوبة انقاص الراتب فانها تنال جزءاً منه وبنسبة مئوية، كما انهما يختلفان في الاثر المترتب عليهما في الزيادة او التأخير في الترفيع.

وتفرض عقوبة انقاص الراتب بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة (10%) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنتين ويتم ذلك بامر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه، ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة سنتين.

وبما ان عقوبة انقاص اراتب تعد من العقوبات المالية كما اشرنا فبالتالي يصدق عليها ايضاً نفس النقد الموجه لعقوبة قطع الراتب، ويمكن معاقبة الموظف بهذه العقوبة مرتين وفي حالة تكرار فعل مخالف يستوجب العقوبة نفسها جاز معاقبته بعقوبة الفصل.

سادساً: عقوبة تنزيل الدرجة: وهي من العقوبات التي نصت عليها القوانين السابقة فضلاً عن القانون النافذ وعدت من العقوبات الخطيرة على حياة الموظف الوظيفية ومن اشدها اذا ما قورنت بالعقوبات السابقة، اذ انها تمثل في حقيقتها نوعين من العقوبات اولهما عقوبة تنزيل الدرجة الوظيفية وثانيهما تنزيل راتب الموظف المعاقب بها الى الدرجة التي نزل اليها، إذ تفرض على الموظف المخالف بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه.

ونظراً لخطورة الاثار التي ترتبها تلك العقوبة على الموظف المخالف فقد نص
المشرع في القانون على ان تلك الآثار تختلف باختلاف قوانين الخدمة المدنية
وانظمتها واسلوب اخذها بنظام الرواتب والعلاوات وذلك حسب الحالات الاتية:

أ- فيما يتعلق بالموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ
بنظام الدرجات المالية والترفيح، في هذه الحالة يكون الاثر المترتب عليها هو تنزيل
راتب الموظف الى الحد الادنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات
التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل اليها)
ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من
تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

ب- اما فيما يتعلق بالموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ
بنظام الزيادة كل سنتين فيكون أثر تلك العقوبة هو تخفيض زيادتين من راتب
الموظف ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث
سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض
العقوبة.

ج- اما فيما يتعلق بالموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ
بنظام الزيادة السنوية، فان الاثر الذي يترتب على العقوبة هو تخفيض ثلاث زيادات
سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض
العقوبة.

وفي العراق وفي الوقت الحاضر فان النظام المعمول به هو النظام الاخير
وهو ما نص عليه قانون رواتب موظفي الدولة النافذ رقم(23) لسنة 2008 المعدل،
وذهب بعض الفقهاء الى ان ذلك لا يمنع من الاخذ بالانظمة الاخرى المشار اليها
في البندين (أ، ب) في اعلاه في حال وجود قواعد خدمة خاصة تأخذ بنظام الزيادة
كل مدة معينة كان تكون سنة او سنتين، تلك العقوبة كسابقتها ايضاً يمكن فرضها
مرتين خلال الخمس سنوات قبل الالتجاء الى فرض عقوبة الفصل وذلك استناداً
للفقرة سابعاً من المادة الثامنة من القانون.

سابعاً: عقوبة الفصل: لم ينص قانون انضباط موظفي الدولة رقم (41) لسنة 1929 على عقوبة الفصل وإنما اكتفى بعقوبة العزل التي لم تجز إعادة استخدام الموظف المعزول(1)، أما القانون رقم (69) لسنة 1936 فقد نص على تلك العقوبة وعرفها بأنها تنحية الموظف عن الوظيفة مدة تعين في القرار على ان لا تقل عن سنتين ولا تزيد عن خمس سنوات من تاريخ اكتساب القرار الدرجة القطعية ويجوز توظيفه بعد انقضائها(2).

وبالرجوع الى قانون الانضباط النافذ نجده نص على عقوبة الفصل وذلك بتنحية المخالف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض العقوبة وذلك على النحو الاتي(3):

أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية او باحدها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال الخمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلاً يستوجب معاقبته باحدها:

1- التوبيخ.

2- انقاص الراتب.

3- تنزيل الدرجة.

ب- مدة بقاءه في السجن اذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد.

فضلاً عما تقدم نجد ان عقوبة الفصل يمكن ان تعد عقوبة اصلية أساسية بغير ان يكون الحكم معلقاً على الحكم بعقوبة أخرى، ويمكن ان تكون عقوبة تبعية تتبع العقوبة الاصلية من تلقاء نفسها، وكذلك نجد ان المشرع العراقي قد اعطى للادارة المختصة بفرض العقوبة سلطة تقديرية في فرض عقوبة الفصل عندما حدد المدة القانونية للفصل بمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات.

(1) المادتين (14) و (45) من القانون رقم (41) لسنة 1929 الملغي.

(2) المادة (11) من قانون الانضباط رقم (69) لسنة 1936 الملغي.

(3) الفقرة (سابعاً) من المادة (8) من القانون رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

ثامناً: عقوبة العزل: تعد عقوبة العزل من العقوبات التي نصت عليها القوانين السابقة كما تعد من آخر العقوبات الانضباطية التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة النافذ في الفقرة (8) من المادة (8) واشدها خطورة على الموظف المخالف، وتفرض على الموظف بتحتيته من الوظيفة نهائياً ولا تجوز اعادة توظيفه مرة اخرى في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، وذلك بقرار مسبب من الوزير.

يتضح لنا مما تقدم ان عقوبة العزل لا يجوز ان يفرضها الا الوزير المختص، اذ لا يمكن لاي جهة اخرى ان تفرض مثل تلك العقوبة على الموظف المخالف. ونظراً لخطورة هذه العقوبة نجد ان المشرع العراقي في هذا القانون ونعنتده حسناً فعل بذلك عندما حدد وعلى سبيل الحصر الحالات التي يمكن ان تفرض فيها تلك العقوبة وهذه الحالات هي:

أ. اذا ثبت ارتكابه فعلاً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة، نجد ان المشرع ترك تحديد الفعل بكونه خطيراً ام لا، للسلطة التقديرية للادارة وذلك حسب ظروف كل قضية ومدى الضرر الذي تحقق.

ب. اذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية.

ج. اذا عوقب بالفصل ثم اعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة اخرى.

لذلك يجب عند ايقاع تلك العقوبة الخطيرة على حياة الموظف الوظيفية وجود أحد تلك الاسباب التي نص عليها القانون، والا تخضع لرغبات الادارة وتعسفها في فرض مثل تلك العقوبة.