

النظام الإجرائي لأنضباط ذوي الدرجات الخاصة في إقليم كوردستان - العراق

توانا جمال عبدالواحد

قسم القانون، فاكليتي فكلتي العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة كويبة، إقليم كوردستان، العراق

المستخلص

يشمل القطاع العام فئة من الموظفين الذين يديرون مؤسسات الدولة والسلطات العليا ويعملون على حماية وإدارة مصالح الدولة، وكل منهم مكلف بتطبيق التشريعات في المسائل المتعلقة بإدارته أو مجال اختصاصه، فإن اختلاف الوظيفة التي يتولاها الموظف ذو الدرجة الخاصة قد يخلق صعوبة في تحديد مفهومه باعتبار أن الوظائف العامة في الدولة تتنوع بحسب المجال المقرر لها، ومن ثم أن وصول أي شخص للوظيفة العامة الشاغرة يتطلب أن يتوفر فيه جملة من الشروط واتباع الإجراءات المقررة لشغلها، وذلك حتى تنعقد الرابطة الوظيفية وفق الأصول القانونية ويتمتع الموظف بالحقوق والمزايا المقررة لهذه الوظيفة، إن وظيفة الدرجات الخاصة تبدأ من وكيل وزير وصولاً إلى مدير عام أو من هم بدرجتهم. إن النظام الانضباطي يعد ركناً رئيساً من أركان العلاقة الوظيفية في أي تنظيم وظيفي، ولا يتصور وجود علاقة وظيفية دون أن يكون للنظام الانضباطي موضع لنصوص قانونية متعددة فيها، ولا يرجع ذلك بطبيعة الحال إلى الرغبة في تنظيم الإدارة للمسؤولية الانضباطية لتحقيق الأهداف التي من أجلها تقرر إنشاء هذا الكيان الوظيفي، فضلاً عن ضمان سير عمل المرفق بانتظام واطراد.

مفاتيح الكلمات: النظام الإجرائي، الوظيفة العامة، قانون، قانون الانضباط، الدرجات الخاصة.

١. المقدمة

وبين الوظائف الدنيا والعليا، لكن ما ينطبق على الأولى ينطبق أيضاً على الأخيرة، إلا في الحالات التي ينص فيها القانون على عقوبة محددة لدرجات محددة، كما هو الوضع في تحديد الجهة المختصة بمعاقبة من يشغل أحد المناصب العليا، ولا شك أن النظام الانضباطي يعد ركناً رئيساً من أركان العلاقة الوظيفية في أي تنظيم وظيفي، ولا يتصور وجود علاقة وظيفية دون أن يكون للنظام الانضباطي موضع لنصوص قانونية متعددة فيها، ولا يرجع ذلك بطبيعة الحال إلى الرغبة في تنظيم الإدارة للمسؤولية الانضباطية لتحقيق الأهداف التي من أجلها تقرر إنشاء هذا الكيان الوظيفي، فضلاً عن ضمان سير عمل المرفق بانتظام واطراد.

١-١ مشكلة البحث:

تتمثل إشكالية البحث في تناثر أحكام التشريعات التي تعالج المركز القانوني لشاغلي الوظائف القيادية في الإقليم، إذ أن القاعدة العامة تتمثل في عدم وجود قانون موحد يجمع أحكام الدرجات الخاصة وينظم كافة الأمور المتعلقة بها وبشاغلها، فعلى الرغم من قيام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بتنظيم آلية اشغال وظائف الدرجات الخاصة وإناطته سلطة تعيين شاغلها بمجلس النواب إلا أنه بالمقابل ترك للمسئولة التنفيذية المتمثلة

يشمل القطاع العام فئة من الموظفين الذين يديرون مؤسسات الدولة والسلطات العليا ويعملون على حماية وإدارة مصالح الدولة، وكل منهم مكلف بتطبيق التشريعات في المسائل المتعلقة بإدارته أو مجال اختصاصه، وهم مسؤولون قانوناً أمام سلطات الدولة الأخرى، ولا سيما السلطات التشريعية والقضائية، وأهم الفئة من المسؤولين المكلف بخدمة العامة هو الوزير الذي يقف على قمة الهرم داخل الوزارة وله أعلى سلطة داخلها، وينشئ القانون الإداري منصب الأعلى الدرجة الوظيفية هو وكيل الوزير والمستشار المدير العام، ويضعه على قمة الهرم الإداري للوزارة ويحدد له عدداً من المهام التي تقع على عاتقه، ولا يفرق القانون العراقي بين الوظائف العامة بشكل عام



مجلة جامعة كويبة للعلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد ٨، العدد ٢ (٢٠٢٥)

أستلم البحث في ١٤ نيسان ٢٠٢٤؛ قبل في ٣ حزيران ٢٠٢٤

ورقة بحث منتظمة: نُشرت في ١٨ تموز ٢٠٢٥

البريد الإلكتروني للمؤلف: twana.jamal@koyauniversity.org

حقوق الطبع والنشر © ٢٠٢٤ توانا جمال عبدالواحد. هذه مقالة الوصول اليها مفتوح موزعة تحت رخصة

المشاع الإبداعي النسبية - CC BY-NC-ND 4.0

لغرض الخوض في تعريف شاغلي الدرجات الخاصة من الضروري توضيح بأن العراق من الدول التي لم تتفق في قوانينها بشأن تعريف موحد للمهن ذات الدرجات المعينة؛ فبالرغم من وجود قوانين إدارية كقانون الخدمة المدنية أو قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، ونعتقد بضرورة تحديد مفهوم واضح لهذه الفئة والأفضل تمهية ما ورد في التسمية المقررة في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 ذوي الدرجات الخاصة (ينظر: المادة 61/خامساً) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005).

أولاً – النصوص التشريعية التي تناولت الدرجات الخاصة:

نص قانون انضباط موظفي الدولة على رئيس البانعة "وكيل الوزارة ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة من يديرون تشكيلا معينا والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية" (ينظر: المادة الأولى / ثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (14) لسنة 1991 المعدل).

نص قانون الخدمة المدنية على عدة وظائف يكون التعيين فيها بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء وهي "الوظائف الخاصة، ب- عميد، ج- مدير عام، د- مفتش عام، هـ- وزير مفوض، و- محافظ، ز- مستشار مساعد" (ينظر: المادة (2) من تعليمات الخدمة المدنية العراقية المرقم (11) لسنة 1968). كذلك جاء في قانون تنظيم وزارة النفط "كل من يتولى منصب نائب رئيس الشركة، ومساعد نائب رئيس الشركة، ورؤساء المؤسسات، والمدرء العاملين للمنشأة وغيرها من الدوائر" (ينظر: المادة (28) من قانون تنظيم وزارة النفط المرقم (101) لسنة 1976). كذلك نجد الدرجات الخاصة في قانون رئاسة إقليم كردستان رقم (1) لسنة 2005 والذي ورد في أحكامه العامة "يكون لإقليم كردستان العراق رئيس يسمى رئيس إقليم كردستان العراق وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في الإقليم" (ينظر: المادة الأولى من قانون رقم (1) لسنة 2005 قانون رئاسة إقليم كردستان العراق).

وما ينبغي الإشارة إليه أن مفهوم الدرجة الخاصة لا يشمل فقط الوظائف التي تخضع لإشراف الحكومة المركزية، بل أيضاً الوظائف التي تخضع للإدارة المحلية، ومنها المحافظ ونائبه، إذ لا يتم التعيين إلا بموافقة صريحة من رئاسة الجمهورية بمرسوم جمهوري بعد أن يجري الانتخاب للمنصب من قبل مجلس المحافظة (ينظر: المادة (27) من قانون المحافظات غير المنظمة في إقليم المرقم (21) لسنة 2008)، ولرئاسة الجمهورية صلاحية الرفض إذا لم يستوف المرشح للمنصب شروطه وبهذا الاتجاه جرى رفض ترشيح محافظ صلاح الدين من قبل الرئاسة وجاء في الرفض "يتعذر علينا اصدار مرسوم جمهوري بتعيين السيد (أ. ع. خ) محافظاً لمحافظة صلاح الدين كون انتخابه جاء مخالفاً لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية ... المعدل، إذ أن من بين اختصاصات رئيس الجمهورية العراق الدستورية قبل اصدار المرسوم الجمهوري هو التأكد من توافر الشروط القانونية في المرشح لمنصب المحافظ وفي حالة تخلف شرط أو أكثر من شروط التعيين فله رفض اصدار المرسوم الجمهوري كون المرسوم الجمهوري هو منشئ للمركز القانوني وليس كاشفاً له" (ينظر: كتاب رئاسة الجمهورية بالعدد 61/47/1 بتاريخ 2024/2/15 منشور على الموقع الإلكتروني: <https://zagrosnews.net/ar/news> آخر زيارة 2024/3/25).

ثانياً- مفهوم ذوي الدرجات العليا في الفقه:

تعرف الدرجات العليا بأنها "الوظائف التي يترك التعيين فيها للسلطة التقديرية للإدارة، وذلك بسبب طبيعتها الإدارية والسياسية" (ينظر: مهدي، غازي فيصل، التعيين في الوظائف العليا، مجلة النهرين للحقوق، المجلد الثالث، العدد الرابع، 1999، ص2).

بمجلس الوزراء قدراً كبيراً من حرية التقدير بصدد اقتراح ترشيح شاغلي هذه الوظائف. وهنا تثار العديد من التساؤلات: فما هو المقصود بشاغلي الوظائف القيادية أو العليا، فهل تقتصر على وكلاء الوزارات والمستشارين أم أن مفهومها يعد شاملاً للمدرء العاملين أيضاً؟ وهل توجد إجراءات محددة يتوجب اتباعها في تعيين شاغلي الوظائف العليا؟ وإذا كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في هذه التعيينات فهل يستطيع تفويض اختصاصه المذكور إلى مجلس الوزراء؟ وما هي الحقوق والواجبات التي تسري على شاغلي الوظائف العليا؟

٢.١ أهمية البحث:

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع في الطابع الحيوي والمتجدد للوظائف العليا، وما تثيره من إشكاليات وفرضيات على مستوى التطبيق العملي، أي إن أهمية دراسة هذا الموضوع تنبع من الناحيتين النظرية والعملية: فمن الناحية النظرية نلاحظ عدم وجود دراسات شاملة تتناول موضوع الدرجات الخاصة أو القيادية، فالكثاب يركزون على جانب محدد من جوانب هذه الوظائف دون جوانب أخرى، وركزنا في بحثنا على انضباط الدرجات الخاصة فيما تتمثل الناحية العملية لهذا الموضوع في استعراض التطبيقات الإدارية والقضائية المتعلقة بأحكام هذه الوظائف من أجل المساهمة في وضع نظرية عامة تحكم الأمور كافة المتعلقة بها.

٣.١ هدف البحث:

من خلال الإشكالية المعروضة في هذا البحث يمكن تحديد الهدف المرجو منه في المسائل الآتية:

- 1- توضيح أهمية تنظيم الوظائف العامة مما كان مستوها في استقرار المركز الإداري للإقليم كون المناصب العليا ذات أهمية كبيرة .
- 2- معرفة المسؤوليات المنوطة بالموظفين في المستويات القيادية العليا وآليات تنفيذها.
- 3- بيان السبل القانونية لمحاسبة كبار الموظفين، وتحديد العقوبات التي قد يتعرضون لها.

٤.١ خطة الدراسة:

ستقسم البحث في النظام الإجرائي لانضباط ذوي الدرجات الخاصة في إقليم كردستان العراق إلى مبحثين، نخصص الأول للبحث في مفهوم موظفي الدرجات الخاصة وشروط تعيينهم وفي مطلبين المطلب الأول: مفهوم موظفي الدرجات الخاصة، أما المطلب الثاني فيتناول مراحل تعيين ذوي الدرجات الخاصة، أما المبحث الثاني فخصناه للمسؤولية الانضباطية لأصحاب الدرجات الخاصة وسلطة فرضها كذلك في مطلبين، الأول نبحث عن إجراءات التحقيق الانضباطي والمطلب الثاني العقوبات الانضباطية الجائر فرضها على ذوي الدرجات الخاصة، والخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات .

٢- مفهوم موظفي الدرجات الخاصة وشروط تعيينهم

٢.١ مفهوم موظفي الدرجات الخاصة

على الرغم من كون هذه الوظيفة من أكثر الوظائف حساسية وأهمية مقارنة بالوظائف الأخرى في الدولة، ألا أنها من أغلب القوانين المتعلقة بالتوظيف الحكومي، حتى القوانين المتعلقة بفئات محددة من العاملين، ولا تشرح مفهوم هذه الوظائف بشكل مفصل مما يجعل من الصعب نسبياً إبراز مفهوم جامع لتعريف موظفي هذه الفئة، لذلك كانت هنالك محاولات للفتة لتوضيح معنى هذه المناصب وأصحابها.

٢.٢ التعريف بذوي الدرجات الخاصة

من الشروط المتعلقة بملاءمة الموظف للوظيفة وفي هذا الفرع سنتناول الشروط الشكلية والموضوعية في تعيين الدرجات الخاصة وعلى الشكل الآتي:

أولاً- الشروط الشكلية:

بشكل عام فإن شغل الوظائف الحكومية مكفول لجميع المواطنين العراقيين بموجب الدستور، إلا أن المشرع تضمن شروطاً تتعلق بصلاحيات اشغال الموظف للدرجة الخاصة، مثل شرط الجنسية، والكفاءة الوظيفية، كذلك الوضع الصحي وإلى بقية المتطلبات التي حددها المشرع العراقي، مضافاً إليها عدم الانتماء إلى حزب البعث، وهذا الشرط ورد في الدستور (تنص الفقرة ٣ من المادة (١٣٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على انه يشترط في المرشح... لمنصب الوظائف الخاصة وفقاً للقانون، أن يكون غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث. ونلاحظ من هذا النص أنه منع شغل هذه الوظائف كل من كان عضواً لها فوق من حزب البعث، أما في إقليم كردستان فلن يطبق هذا الشرط للتعيين في المناصب الخاصة)، كذلك هذا الشرط ورد في قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة (نصت الفقرة سادساً، من المادة (٦) من قانون المساءلة والعدالة، رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ "لا يسمح لأعضاء الفرق بالعودة للخدمة أو الاستقرار في الخدمة في الهيئات الرئاسية الثلاث ومجلس القضاء والوزارات والأجهزة الأمنية ووزارات الخارجية والمالية).

ثانياً - الشروط الموضوعية:

تعتبر مسألة المؤهلات لذوي الدرجات الخاصة من القضايا المهمة جداً التي يجب تناولها في هذه الدراسة، لأن ذوي هذه الدرجات الخاصة هم من كبار المديرين الإداريين في الجهاز الإداري، وبما أن حامل الدرجة الخاصة يشغل منصباً وظيفياً هاماً وحساساً، فإنه يمنح حامله صلاحيات واسعة في التخطيط والتنظيم والتنسيق واتخاذ القرار والإشراف الإداري، وهي أحد واجبات القيادة الإدارية (ينظر: الياس، يوسف، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والاضباط والتقاعد المدني - مؤسسة المعاهد الفنية، ط1، 1984، ص 25).

إن التعيين في الوظائف الخاصة في العراق يخضع كما تخضع التعيينات في الوظائف العامة المختلفة لمجموعة الشروط التي ترتب كيفية شغل هذه الوظائف من حيث الجهة المختصة بالترشيح والموافقة عليه، وإصدار أمر التعيين، ويتوجب مراعاة شروط التعيين التي أوردها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ والقوانين الخاصة بذوي الوظائف الخاصة إذ إن المشرع العراقي حدد شروطاً موحدة لشغل الموظف درجة وكيل وزير أو من هو بمرتبه، وترك هذا الشأن حسب قانون كل وزارة أي لكل وزارة قانون خاص وشروط الوزارات كثيرة ومتشعبة سنذكر امثلة عليها وعلى الشكل الآتي:

أ- الشروط العامة لتعيين وكيل الوزارة:

في الواقع أن ما يخص شروط تعيين وكلاء الوزراء فنيين بعد مراجعة قوانين الوزارات والهيئات المستقلة في العراق نجدها اتخذت كالآتي:

لم تنطرق المشرع صراحة لتحديد هذه الطائفة وقوانين الوزارات إلى شروط تعيين الوكيل، وهذا هو الوضع الغالب،، لذلك يتولى الوزير المختص في كل وزارة بحكم سلطته التقديرية، تحديد الشروط التي يرتئها فنيين يعين وكيلاً للوزارة. ومن ثم يتوجب علينا الرجوع إلى الشروط العامة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية و قانون هيئة المساءلة والعدالة والدستور العراقي .

ب- شروط تعيين المحافظ:

اشتراط قانون المحافظات غير المنتظمة أن يكون المرشح لمنصب المحافظ قد أتم الثلاثين من العمر ومن أبناء المحافظة أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات، كما لا يحق للمرشح للمنصب بأن يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات

كذلك من التعريفات الواردة بهذا الخصوص "كل موظف أو مكلف بخدمة عامة يشغل إحدى الدرجات والوظائف الخاصة الوارد ذكرها في قانون الخدمة المدنية أو الجدول الملحق بقانون الملاك، أو أي قانون ذي صفة خاصة، ويتم تعيينه باتباع إجراءات خاصة، تتمثل في ترشيح شاغلها إما من قبل مجلس الوزراء، أو رئاسة الجمهورية، واستحصال موافقة مجلس الوزراء ومجلس النواب على تعيينه لمدة لا تقل على ثلاثة أشهر ولا تزيد عن خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة" (ينظر: طالب، مصدق عادل، مالك منسي، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، بيروت، 2011، ص 26).

وفي تعريف آخر للفقته بقوله "منصب يشغله رئيس دائرة غير مرتبطة بوزارة أو وظيفة بدرجة مدير عام ويتولى مسؤولية إدارة أي من الهيئات التي تشكل إحدى الوزارات أو التابعة له (إباد عبد اللطيف، قانون الخدمة المدنية الدرجات والرواتب والمخصصات دراسة تحليلية للنص القانوني والواقع التطبيقي، ط1، مكتبة زكي للنشر والتوزيع، بغداد، 2008، ص 18)، ولنا رأي على التعريف الوارد آنفاً بأنه لم يفرق بين الدرجة الخاصة والذي يشغلها، أي أنه أخذ بالمعايير الموضوعية والشكلية معاً في تحديد مفهوم الدرجات الخاصة، فضلاً عن ذلك ساوى بين من يشغل وظيفة بدرجة خاصة وبين من يشغل وظائف الإدارات العامة بالرغم من وجود اختلاف بينها (ينظر: مسلمان، عبد الأمير حسون، الاتجاهات الحديثة في القضاء الإداري العراقي دراسة مقارنة بيروت، 2013، ص 13).

ثالثاً- مفهوم ذوي الدرجات العليا في القضاء:

تناول القضاء العراقي في ثنايا أحكامه عدة مصطلحات للإشارة إلى الدرجات الخاصة ويبدو هذا جلياً في عدة أحكام، أهمها الأحكام الصادرة من مجلس شوري الدولة ومنها الحكم المرقم (١٢/٢٠٦) والذي يتناول عبارة مناصب إدارية عليا "وحيث أن من يشغل وظيفة عميد أو رئيس جامعة أو مدير عام في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تتوافر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية، وأن موظفي الخدمة الجامعية الذين يشغلون مناصب إدارية عليا مدير عام فما فوق" (ينظر: قرار مجلس شوري الدولة رقم (2006/12) الصادر في 2006/2/6).

وكذلك في قرار آخر جاء فيه "أن التعيين في وظيفة وكيل وزارة أو مستشار أو بدرجة خاصة، يتطلب ترشيحاً من الوزارة المعنية وموافقة مجلس الوزراء وإقراراً من مجلس الرئاسة وصدر مرسوم جمهوري بذلك" (ينظر: قرار مجلس شوري الدولة رقم (2006/15) الصادر في 2006/2/6).

ولذلك يمكن القول إن كل مكلف بخدمة عامة أو شخص يعين في الدولة يكون له إحدى الدرجات أو الوظائف الخاصة المدرجة في قانون الخدمة المدنية أو الجدول الملحق بقانون الموظفين أو أي قانون خاص، وبإجراءات خاصة يتم تعيينهم بإجراءات تنظم هذه العملية بعد عرضه على الجهات ذات الاختصاص مثل مجلس الوزراء أو مجلس القضاء الأعلى أو مجلس النواب أو رئاسة الجمهورية في العراق أو رئيس الاقليم للموافقة عليه .

٢.٣ شروط تعيين ذوي الدرجات الخاصة

يتم التعيين في المناصب العامة بعدة طرق: إما عن طريق المنافسة، إذ يتعرض المرشحون للمنصب إلى منافسة تنافسية بين المرشحين، وتحدد المنافسة من هو الشخص الأكثر تأهيلاً للمنصب؛ فهي وظيفة، أو اختيار، وذلك عن طريق الانتخابات، بحيث يتم الاختيار عن طريق اختيار الموظفين من بين الأشخاص الذين يرونهم مناسبين لهذه الوظيفة، وللإدارة الحق في اختيار من تراه مناسباً لشغل هذه الوظيفة. هذه الطريقة شائعة في اختيار الأشخاص لدرجات معينة، وهي الاختيار الحر والمطلق للإدارة في التعيين في المناصب العليا، وبشكل عام فإن شغل المناصب الحكومية مضمون للجميع، لكن المشرعين في كل دولة لديهم شروط محددة، المتعلقة بولاء الموظف للحكومة وغيرها

ذوي الخبرة والاختصاص (ينظر الفقرة (ثانيا) من المادة (33) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل). وبالنسبة لإقليم كردستان فقد نصت المادة (36) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الرقم (10) لسنة 2008 باستحداث (الهيئة الكوردستانية للدراسات الاستراتيجية والبحوث العلمية) التي تختص باعداد المشاريع والدراسات الاستراتيجية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والبحوث في مجالات الصناعة والطاقة والبيئة والزراعة وغيرها، وتتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية (الاستقلال الاداري والمالي والاهلية القانونية) يرأس الهيئة موظف حاصل على شهادة الدكتوراه في أحد المجالات العلمية على أن يكون بمرتبة أستاذ يعين بدرجة خاصة بناءً على اقتراح الوزير لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وبمرسوم إقليمي استناداً إلى المادة (10) من القانون ذي الرقم (1) لسنة 2005، فضلاً عما ذكر أعلاه هنالك الكثير من الشروط حسب تعليمات كل وزارة ولا يمكن استيعاب كل الوزارة ذكرنا قسماً منها على سبيل المثال.

٢.٤ مراحل تعيين ذوي الدرجات الخاصة

إن مراحل وإجراءات التعيين لا تخرج عن كونها ثلاث مراحل، مرحلة الاقتراح، ومرحلة الإقرار أو الموافقة، ومرحلة إصدار قرار التعيين، وسنتطرق إلى هذه المراحل بموجب الدستور بإيجاز من خلال النقاط الثلاث الآتية:

أولاً: اقتراح التعيين الدرجات الخاصة

ينص دستور العراق الحالي على الأجهزة المسؤولة عن اقتراح تعيين الموظفين الدرجات الخاصة وفقاً للمادة 61 فقرة 5 التي تنص على أن يختص مجلس النواب: "الموافقة على تعيين كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى، والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء، ورئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء" (ينظر المادة (61) الفقرة خامسا من دستور جمهورية العراق لعام 2005).

من النص أعلاه نعلم أن الدستور العراقي الحالي يعّد مجلس الوزراء هو الجهة المختصة باقتراح تعيين أصحاب الدرجات الخاصة، ووفقاً لذلك فإن مجلس الوزراء يمتلك بأغلبية عدد أعضائه ترشيح وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، وبعد ذلك برفع الترشيحات إلى مجلس النواب للتصويت على المرشحين.

ثانياً: الموافقة على التعيين الدرجات الخاصة

ولا يحق للمرشح لمنصب خاص أن يباشر العمل في المنصب الذي رشح له، إلا بعد موافقة مجلس النواب على الاقتراح وفقاً لأحكام النص الدستوري المذكور. عند اكتمال النصاب القانوني، يتم التصويت بالأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس النواب، ما لم ينص على خلاف ذلك (ينظر المادة (59) الفقرة ثانياً من الدستور العراقي لعام 2005).

ثالثاً: إصدار قرار التعيين الدرجات الخاصة

إن دستور العراق الحالي لا ينص على مرحلة تصدر فيها قرارات التعيين إلا أن المعروف رئيس مجلس الوزراء هو من يقوم بإصدار الأمر الديواني الخاص بتعيين أصحاب الدرجات الخاصة (الحسيني، مالك منسي و طالب، مصدق عادل، النظام القانوني لنوي الدرجات الخاصة في العراق، بغداد، 2011، ص 97) وتأييداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بقرار لها باختصاص مجلس الوزراء بتعيين المدير العام ومما جاء في القرار "... وعند عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المميز عليه يطعن في قرار مجلس الوزراء المتضمن إعفاءه من منصب مدير عام دائرة صحة محافظة صلاح الدين لعدم الموافقة على

الأمنية (ينظر: المادة (5) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨).

ومن الشروط الخاصة أيضاً ما تضمنته الفقرة (أولاً) من المادة (٢٥) من نفس القانون أعلاه على أن يشترط في المرشح لمنصب المحافظ شرط المؤهل العلمي وهو أن يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها على أقل، ويتم انتخابه من قبل مجلس المحافظة ولا يجوز مباشرة الوظيفة إلا بعد صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه.

ج- شروط تعيين السفير:

من شروط التعيين لمنصب سفير ما تضمنته الفقرة (ثانياً) من المادة (9) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨، أن يكون المرشح عراقي الجنسية، وحاصلًا على الشهادة الجامعية الأولية أو ما يعادلها، ويتم بالتزاهة ومن العناصر الكفوءة، ويكون من ذوي الخبرة والاختصاص، وأن لا تقل درجته الوظيفية عن درجة مستشار، وأن لا يقل عمره عن (٣٥) سنة، وأن يجيد إحدى اللغات الأجنبية أو ملماً به (ينظر: الفقرة (ثانياً) من المادة (9) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008 منشور في الوقائع العراقية العدد 487 في 2008/11/31).

أما بشأن إقليم كردستان فإن دائرة العلاقات الخارجية تقوم مقام وزارة خارجية إقليم كردستان (بالنسبة لممثليات إقليم كردستان العراق فإن عدد الممثلات أربع عشرة ومثاني مديريات وتقع هذه الممثلات في دول (الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، وألمانيا، وفرنسا، وسويسرا، وإسبانيا، وإيطاليا، والنمسا، وبولندا، والاتحاد الأوروبي، وأستراليا، وإيران، وفي العاصمة بغداد)) فإن هذه الدائرة لحد الآن ليس لها قانون خاص وتأسست بموجب الأمر الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء ذي الرقم 143 لسنة 2006 (بتاريخ 2024/ 2/21 أصدرت المحكمة الاتحادية العراقية في دعوى العدد 224/ اتحادية 2022 وموحدتها بدعوى العدد 269/ اتحادية/ 2023 قراراً ينص على حل ممثليات إقليم كردستان، وجاء في نص القرار: صلاحيات الأقاليم يجب ألا تكون بمستوى السلطات الاتحادية من حيث المهارة والخبرة، وعلى هذا الأساس يلزم الدستور بأن (تحديد السياسة الخارجية، التمثيل الدبلوماسي، التفاوض على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، الإفراض، التوقيع، السياسة الاقتصادية والتجارية والخارجية) هي الخصائص الوحيدة للسلطات الاتحادية وعلى هذا اعتبرت المحكمة الاتحادية وبشكل غير مباشر جميع ممثليات حكومة الإقليم المتواجدة في دول العالم غير دستورية).

ومن الجدير بالذكر أن القانون ينص على شروط تعيين الوكيل ألا أنه لا ينص على شروط عزله وقد قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة أن أمر تعيين وكيل بغداد للشؤون البلدية جاء وفقاً للآلية المنصوص عليها في الدستور وأن إعفاءه وعزله يقتضي أن يتم بنفس آلية التعيين.

د- شروط تعيين رئيس الجامعة أو الهيئة:

أما بالنسبة إلى تعيين رئيس الجامعة فقد اشترطت المادة (١٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل يكون المرشح عراقياً من أبوين عراقيين بالولادة، ومن أصول غير أجنبية، وأن يكون من حملة شهادة الدكتوراه أو ما يعادلها، وأن يكون بمرتبة علمية لا تقل عن مرتبة أستاذ ويعين بدرجة خاصة وبمرسوم جمهوري. أما في إقليم كردستان فاستناداً إلى القانون ذي الرقم (10) لسنة 2008 وفي المادة (5) لم يشر إلى أن يكون عراقياً ومن أبوين عراقيين بالولادة وانخفاض المرتبة العلمية إلى استاذ مساعد.

أما فيما يتعلق بشروط التعيين كرئيس لهيئة التعليم التقني والهيئة العراقية للحسابات والمعلوماتية، فقد نصت المادة (٣٣) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة 1988 المعدل على نفس الشروط الواجب توافرها في التعيين لمنصب رئيس الجامعة، ولكن أضيف إليها شرط أن يتوفر لدى المرشح لرئيس الهيئة أن يكون من

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

٣.١ إجراءات التحقيق الانضباطي الإداري

ومن المفترض أن تكون الجهة التي لها الحق بإحالة الموظفين للتحقيق هي نفس الجهة التي منوط بها صلاحية إيقاع العقوبة التأديبية إذا ثبتت المخالفة على الموظف بعد استكمال إجراءات التحقيق (د. سليمان الطاوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 384)، وبما أن الدرجة العليا في الأصل وظيفة فمعنى هذا لا يحتاج المشرع إلى إصدار قانون أو استحداث نص كون أن العلاقة بين الموظف والإدارة هو أمر تقتضيه طبيعة العمل الإداري، وأغلب أصحاب المناصب لديهم صلاحيات واسعة في اتخاذ ما يلزم من الإجراءات كالإحالة وعليه لا بد من توضيح هذه المسألة في فرعين نخصص الأول لصلاحية مباشرة التحقيق والثاني للإجراءات الشكلية والموضوعية في التحقيق معهم.

٣.٢ صلاحيات مباشرة التحقيق الإداري

إن المشرع العراقي في المادة (10/ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة حين أكنى بعبارة " تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها.... لغرض الإحالة إلى التحقيق والواضح من النص بأن سلطة الإحالة هي نفسها التي تشكل اللجنة التحقيقية المحددة بالفقرة الأولى من هذه المادة وهم "الوزير أو رئيس الدائرة" وهذا يعني أنه أمر منوط بسلطة الوزير في الإحالة (الحسيني، عمار عباس، أصول التحقيق الإداري، بيروت - لبنان، 2016، ص 89).

أولاً- صلاحية رئيس الجمهورية

وفقاً للتعديل رقم (5) لعام 2008 للقانون انضباط الموظفين الدولة والقطاع العام وفي المادة (14) يحق للرئيس أو من يخوله فرض أي عقوبة تأديبية لمنصوص عليها في القانون المذكور على الموظفين التابعين له إذا ثبت ذلك، وكذلك أن صلاحياته في الإحالة إلى التحقيق محدد بالموظفين التابعين له في ديوان الرئاسة بغض النظر عن الوظيفة التي يشغلونها إدارية كانت أم عليا وذلك باعتباره الرئيس الأعلى لهذه الفئة (العمر، أحمد: العقوبات في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، مقال منشور في جريدة المصدر العراقية، العدد 57، بغداد، 2013، ص 6).

ثانياً- صلاحية مجلس الوزراء

نستطيع القول أن هذه الصلاحية من أهم الصلاحيات قاطبة وبالرغم من صلاحيته بفرض أي من العقوبات التأديبية وفق القانون، إلا أنه نفس حالة رئيس الجمهورية صلاحيته محصورة في إحالة موظفي الدرجات العليا إلى التحقيق التابعين له مباشرة إدارياً والفرق أن المناصب المتاحة على مستوى مجلس الوزراء كثيرة وبذلك يعد بمثابة وزير لهم مما يعني هذا الكلام أنه إذا كان هؤلاء الموظفون من الدرجات الخاصة غير تابعين مباشرة لمجلس الوزراء من الناحية الإدارية فإن صلاحية الإحالة إلى التحقيق

تعيينه مديراً عاماً وعند عرض الأمر على محكمة قضاء الموظفين نقضت قرار مجلس الوزراء للأسباب الواردة في الطعن وترى المحكمة الإدارية العليا أن نص المادة (7/تاسعاً/1) قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 22 لسنة 2008 المعدل بموجب قانون رقم 19 لسنة 2013 قد خص مجلس المحافظة الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة بعد ترشيح ما لا يقل عن ثلاثة أشخاص من المحافظ وأن الموافقة على التعيين ليست تعييناً ولا أداة تعيين إنما يكون التعيين وفقاً للقانون، إذ أنطت المادة (الثامنة/2) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 بالوزير تعيين الموظف دون مستوى مدير عام وإناطة المادة (2) من قانون مجلس الوزراء رقم 20 لسنة 1991 بمجلس الوزراء صلاحية تعيين المدراء العامين وأن نص المادة (7/تاسعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم هو قيد على آلية التعيين بحيث يكون التعيين من سلطة التعيين مع مراعاة مانصت عليه المادة أعلاه والقول بغير ذلك يخالف نص القانون ويؤدي إلى عدم انسجام بين نص المادة المذكورة آنفاً وقواعد الخدمة المدنية لانه يعني إن مجلس المحافظة يعين الموظف ويرفعه دون علم الوزير ولا موافقته بينما الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة وهو المسؤول عن الملاك الخاص بها ولا تعيين ولا ترقيم بدون شاغل بالوظيفة وحيث أن المحكمة ألغت قرار مجلس الوزراء بإعفاء المدعي من منصبه وعدم الموافقة على تعيينه والزمّت الوزارة بإعادة المدعي إلى منصب مدير عام دائرة صلاح الدين فتكون قد أقرت بصحة تعيينه المدير العام بأمر من الوزير وهذا مخالف للقانون لنا يكون الحكم غير صحيح وقرر نقضه "(ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا بالعدد 720/قضاء موظفين تمييز/ 2020 في 2020/7/22 قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020، مصدر سابق، ص 324-325).

وما تقدم نلاحظ أن كل المناصب الإدارية العليا في العراق لها شروط موضوعية وشروط إجرائية خاصة بها تختلف عن غيرها، وإن كان هنالك تشابه في بعض الشروط إلا إننا نجد لكل منصب قيادي في أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة لها تنظيم خاص في قانون تلك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، كما نخلص مما تقدم إلى أن أسس تعيين شاغلي المناصب الإدارية العليا في العراق تختلف من منصب إلى منصب آخر، كما يلاحظ أن المشرع العراقي لم يتخذ مسلكاً موحداً فيما يتعلق بإجراءات وشروط تعيين شاغلي المناصب الإدارية بموجب القوانين العراقية الخاصة، إذ إن مسلكه في الفترة السابقة على سنة ٢٠٠٣ يختلف عن مسلكه في الفترة اللاحقة لهذه السنة، لذلك ندعو مجلس النواب العراقي إلى توحيد أحكام هذه القوانين لتكون منسجمة مع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ويمكن الأخذ بالأحكام والأسس المذكورة بقانون الوظائف القيادية المصري عن طريق تشريع قانون خاص بشاغلي المناصب الإدارية العليا، بما يتناغم مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في إقليم كردستان والعراق، وفي حالة تعذر ذلك يصار إلى تعديل قانون الخدمة المدنية بالشكل الذي يتضمن معالجة كافة الأحكام المتعلقة بالمناصب الإدارية العليا لا أن يترك أحكامه متناثرة بين تشريعات متعددة.

٣.٣ المسؤولية الانضباطية لأصحاب الدرجات الخاصة وسلطة فرضها

من المهم أن نبين بأن الوظائف أو المناصب العليا في الدولة لا تعد حق أو امتياز لمرشح على حساب آخر، بل هو واجب هدفه خدمة الدولة بالدرجة الأساس والسلطة التنفيذية هي التي تحدد من هو الشخص المناسب والذين تتوفر فيهم شروط معينة،

في سير اجراءات التحقيق وخاصة ان واقع الحال في العراق افزر حالات عديدة اتهم بها مسؤولون خاصة فيما يتعلق بالفساد المالي والإداري (محمد، علي وائل ، ضمانات الموظف العام في مواجهة الإجراءات التأديبية والجزائية في القانونين اللبناني والعراقي، 2017-2018، ص 57) .

ثالثاً- إعلام ذوي الدرجات الخاصة بالاستجواب:

إن الاستجواب يعني ضمناً إعلام المستجوب بالتهمة المنسوبة إليه لأن قوامه مناقشة الأدلة المقامة ضده وسماع أقواله حولها (تاج الدين محمد تاج الدين "الاستجواب" مجلة المحاماة المصرية العدد 1 و 2، القاهرة، 1992، ص 315)، وفي هذا السياق قرار المحكمة الإدارية العليا قضى بأن يكون تبليغ المحافظ بقرار استجوابه وفق الاجراءات المرسومة قانوناً وبما ورد بالقرار " وعند عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المدعي يطعن بقرار مجلس محافظة واسط المتضمن اقالته من منصب محافظ واسط بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ولدى تدقيق الإضرابة وجد ان محكمه القضاء الإداري قضت بصحة اجراءات إقالة المدعي على أساس تبليغه بكتاب مجلس محافظة واسط، ألا أنه لم يحضر جلسته الاستجواب، وإن التبليغ تم من خلال تسليم الكتاب إلى النائب الأول للمحافظ وتوقيعه على دفتر الزمة الخارجي وتجدر المحكمة الإدارية.

أن توقيع نائب المحافظ على تسلم كتاب التبليغ لا يعد تبليغاً للمدعي بجلسته الاستجواب ذلك ان المادة 18 من قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 تنص على " تسلم الورقة المطلوب تبليغها إلى الشخص نفسه ولو كان خارج محل اقامته تسلم في محل اقامته إلى زوجه او من يكون مقبياً معه من أقاربه أو أصحابه أو من يعملون في خدمته من المميزين وكذلك يجوز تسليم الورقة إلى مستخدمه في محل عمله " وحيث تسلم نائب المحافظ لورقه التبليغ لا يعد تبليغاً للمدعي لان نائب المحافظ حجة غير مختصة بتسليم بريد المحافظ او البريد الخاص بالمحافظ وهو ما يترتب عليه بطلان التبليغ وبطلان كل الإجراءات التي اتخذت على أساس تبليغ المدعي بجلسته الاستجواب ومن ثم اقالته، فإن محكمه القضاء الإداري قضت بخلاف ذلك فيكون حكمها غير صحيح ومخالف للقانون لذا قرر نقضه " (قرار المحكمة الإدارية العليا بالعدد 234 / قضاء اداري تمييز / 2020 في 2020/1/30 قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020 ، مصدر سابق ، ص402-403) وتأسيساً على ما تقدم نجد ان الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة ألزم إعلام المدير العام فما فوق بالخالفه المنسوبة (النعيمي، تغريد محمد قدوري، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، بيروت، 2013، ص 419).

رابعاً – ضمانات التفتيش:

هذا الإجراء من أخطر الإجراءات التي تمس بحرية الموظف لذلك غير جائز اللجوء إليه إلا في حالة الضرورة ودقة الأدلة، وعلى أن الموظف قد أخفى وثائق تدينه في مكان عمله أو في منزله أو حتى معه شخصياً (محمود نجيب حسني شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية القاهرة 2011، ص 602) ولم نجد في قانون انضباط موظفي الدولة ما يشير إلى التفتيش ولذا يمكننا الرجوع لقانون أصول المحاكمات الجزائية العراقية ذي الرقم (23) لسنة 1971 للتأكد من ضرورة التفتيش، فالمادة (74) من هذا القانون نصت على أنه إذا تراءى لقاضي التحقيق وجود أشياء أو أوراق تفيد التحقيق لدى شخص فله أن يأمره كتابة بتقديمها في ميعاد معين وإذا اعتقد أنه لن يمثل لهذا الأمر أو أنه يخشى تهريبها فله أن يقرر إجراء التفتيش".

٤.٣ العقوبات الانضباطية الجائز فرضها على ذوي الدرجات الخاصة

يعد الموظف العام مسؤولاً عن أداء واجباته الوظيفية المحددة وفق التعليمات والأنظمة القانونية وفي حال إخلاله بأداء تلك الواجبات يترتب عليه عقوبات تأديبية (عبد الوهاب،

تكون مقرر للوزير الذي يعمل الموظف في وزارته (غليان، عثمان سليمان ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة في ضوء القانون والفقه والقضاء، ط2 دون دار نشر، 2012، ص256)، اما من حيث الرقابة والمحاسبة فصلاحيه رئيس الوزراء واسعة جداً ما دام هو الرئيس التنفيذي لكل الوزارات.

ثانياً- صلاحية المحافظ:

إن المحافظ وفق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم يمكنه إحالة موظفي الدرجات الخاصة والمدراء العاملين إلى التحقيق (المادة (31) من قانون المحافظات أشارت صراحة لهذه الصلاحية إذا جاء فيها : " يمارس المحافظ الصلاحيات الآتية : ثامناً اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العاملين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة مجلس المحافظة - بالأغلبية البسيطة)، إضافة للصلاحيات المبينة في المادة (31) الذي تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإشعار المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومراقفها في نطاق المحافظة لاطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها وتلتزم الحكومات المحلية بإشعار الدائرة المختصة في الوزارة بالإجراءات الفنية التي تتعلق بسير العمل مع نظيراتها المحلية ويلتزم رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة، اضافتاً إلى ذلك هنالك صلاحيات منوطة لرئيس الجهة غير المرتبطة بالوزارة مثل رئيس ديوان الرقابة المالية ورئيس هيئة النزاهة في إحالة ذوي الدرجات الخاصة إلى التحقيق، وإن هذه الصلاحية تنحصر في الموظفين الذين يعملون في هذين هيئتين فقط. يتضح مما تقدم أن القانون منح الوزير ورئيس الدائرة ورئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء كذلك بعض الجهات التي أشرنا إليها أعلاه الحق في إحالة موظفي الدرجات الخاصة إلى التحقيق وفرض أي من العقوبات المنصوص عليها في قانون الانضباط الموظفي الدولة والقطاع العام.

٣.٣ الإجراءات الشكلية والموضوعية للتحقيق الإداري بذوي الدرجات الخاصة

لغرض كفالة اجراءات التحقيق بالشكل القانوني وحماية حقوق ذوي المناصب العليا واي موظف يجرى التحقيق معه، لا بد من أن تكون هنالك إجراءات ترقى لهذا الغرض سواء من الناحية الشكلية او الموضوعية وهذا الموضوع سنتناوله في هذا الفرع وفقاً للفقرات الآتية:

أولاً- تدوين إجراءات التحقيق:

هنالك اعتباران أساسيان في هذا الموضوع : الاعتبار الأول، يتيح التدوين للسلطة المختصة القيام بمجموعة من الإجراءات بهدف الحصول على أدلة من شأنها تأكيد أو نفي التهمة المنسوبة إلى المخالف، لذلك لا يجوز عرض النتائج بشكل عام وما تقوم به سلطة التحقيق من إجراءات إلى الجهات المختصة شفهاً، وثانياً: يجوز لهذه السلطة في بعض الأحيان، حسب مجريات الدعوى، التأكد من صحة الاجراءات وعدم الاعتماد على الذاكرة فالإنسان معرض للنسيان لذلك التدوين ضمانة مهمة في هذا الإجراء (محمد حاد مرهج الهيئتي أصول البحث والتحقيق الجنائي، موضوعه - أشخاصه - القواعد التي تحكمه، ط1، دار الكتب القانونية، بغداد، 2014، ص 238)، ومحاضر التحقيق ستكون بمثابة دليل قاطع لإثبات صحة اجراءات التحقيق وسلامته (سهيل، يحيى قاسم علي ، الضمانات الوظيفية والقوة التأديبية في القانون اليمني، 1998 ، ص 162).

ثانياً – حيادية التحقيق:

مبدأ الحياد ضمانة مهمة من ضمانات التحقيق وزيادة على ذلك ضرورة عدم الجمع بين سلطة التحقيق والادعاء في آن واحد؛ لأن المبدأ يقضي بأنه لا يجوز للشخص أن يكون هو الخصم والحكم في ذات الوقت فيكف الحال إذا كان الأمر متعلقاً بالوظيفة العامة، أما في حالة الدرجات الخاصة ونظراً لأهمية هذا المنصب لا بد أن تحيطه ضمانات الحيادية

وتكون هذه العقوبة أشد من العقوبة التي سبقتها، وأيضاً تعدّ من العقوبات الخفيفة قابلة للتعديل " بإشعار الموظف تحريراً بالخالفه التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر" (ينظر: البند (ثانياً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم (14) لسنة 1991 المعدل بموجب التعديل الأول رقم (5) لسنة 2008)، وتعتبر عقوبة الإنذار بمثابة تنبيه وتحذير عن الآثار الخطيرة التي قد تترتب عليه في حال التكرار وعودته إلى ارتكاب نفس الخطأ أو خطأ مشابه (سليمان الطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص 473).

يلاحظ أن القانون العراقي أعطى إمكانية إسقاط العقوبة عن الموظف في حال حصول الموظف المعاقب على كفاي شكر وتقدير (ينظر: الفقرة (2) من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم (14) لسنة 1991 المعدل) ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً في إلغاء العقوبة عن الموظف في حال حصوله على كتاب شكر، وهو مؤشر إيجابي إلى تميز الموظف وتقنيته في عمله وتمكنه من إصلاح ذاته بعد صدور العقوبة.

رابعاً- قطع الراتب:

تعد عقوبة قطع الراتب أول عقوبة انضباطية تمس حقاً من حقوق الموظف المالية وهو راتبه، وقطع الراتب يكون بحسب القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة، ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي:

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 (ينظر: البند (ثالثاً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم (14) لسنة 1991 المعدل). فيتضح من النص أن المشرع منح السلطة التأديبية صلاحية فرض عقوبة قطع الراتب من يوم إلى عشرة أيام، والمقصود بقطع الراتب بحسب القسط اليومي من راتب الموظف- وهي العقوبة ذاتها التي نص عليها في البند (2) فقرة (أ) من المادة (السادسة) من قانون انضباط موظفي الدولة ذي الرقم (69) لسنة 1936 (الملغي).

ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً في وضع حد أقصى لهذه العقوبة لكونها عقوبة شديدة تمس الجانب الإنساني والمعيشي للموظف وأسرته.

خامساً - التوبيخ:

وهي من العقوبات الانضباطية التي يمكن إيقاعها على الموظف "ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالخالفه التي ارتكبها والأسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ويطلب إليه وجوب اجتناب تكرار المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة" (ينظر: البند (رابعاً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم (14) لسنة 1991).

ويلاحظ تشابه عقوبة التوبيخ مع عقوبة الإنذار إلى حد ما، ألا أن الشيء الذي يميزها هو اشتراط القانون ذكر خطأ الموظف وتدوينه صراحة، وأن هذا الخطأ أو الفعل المرتكب يكون سبباً لجعل سلوكه غير صحيح، ويترتب عليه تأخر الترفيع أو الزيادة السنوية اعتباراً من تاريخ إكمال المدة التي يتطلبها القانون لاستحقاقه الترفيع أو الزيادة (مهدي، غازي فيصل، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، 1992، ص 199)، إن هذه العقوبة يمكن فرضها بحق الموظف استناداً إلى ما جاء به قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم (14) لسنة 1991 المعدل.

محمد رفعت، مبادئ واحكام القانون الإداري، بيروت، 2005، ص 440)، ويقصد بالعقوبات التأديبية الجزاءات التي توقعها سلطة التأديب المختصة على الموظفين مرتكبي المخالفات أو الجرائم التأديبية، والقاعدة العامة هي مبدأ شرعية العقوبات التأديبية، فعلى عكس المخالفات التأديبية، إذ لم ترد في القانون على سبيل الحصر وإنما بناء على معايير عامة قابلة لتطبيقات لانهائية، ولغرض التوسع بالعقوبات الانضباطية سستناولها في فرعين نخصص الأول، العقوبات الانضباطية الخفيفة، أما الفرع الثاني فهو للعقوبات الانضباطية الشديدة.

3.5 العقوبات الانضباطية الخفيفة

لا شك أن النظام الإنضباطي يعد ركناً رئيساً من أركان العلاقة الوظيفية في أي تنظيم وظيفي، ولا يتصور وجود علاقة وظيفية دون أن يكون للنظام الإنضباطي موضع لنصوص قانونية متعددة فيها، ولا يرجع ذلك بطبيعة الحال إلى الرغبة في تنظيم الإدارة للمسؤولية الانضباطية لتحقيق الأهداف التي من أجلها تقرر إنشاء هذا الكيان الوظيفي، هذا وأن النظام المنتشر في المجتمعات حديثاً هو منح ذوي الدرجات الخاصة الإستقلال الذاتي، بمعنى أن يعهد إلى ذوي الدرجات الخاصة بالاضطلاع بالعمل وأن يقتصر تدخل الدولة على الإشراف فقط، رغبةً في ضمان جعل هذه الفئة بعيداً عن تقلبات الأهواء السياسية، ومن هنا تدق موازين الحساب وأن يغلف الجزء عند ثبوت الخطأ الإنضباطي، فمن يتمتعون بصفة الدرجات الخاصة لهم تعامل خاص يتعين على الجانب الآخر أن يأخذ إتهامهم بما يشين بكثير من الحذر، في هذا الفرع سنستطرق إلى العقوبات الخفيفة التي تسند إلى ذوي الدرجات الخاصة نوجزها بما يأتي:

أولاً- سحب اليد (ينظر: المادة (17) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي):

أقرت تشريعات معظم الدول بإمكانية توقيف الموظف احتياطياً أي سحب يده لغاية إستكمال إجراءات التحقيق، وعلى الرغم من أن توقيف الموظف وسحب يده ليس بمعنى العقوبة لكنه من حيث المبدأ شبيه بالعقوبة كون السحب يعني رفع كامل الصلاحيات، ولا يستطيع اتخاذ أي قرارات تخص الوظيفة أو من يعملون تحت امرته، وقد حدد المشرع العراقي مدة التوقيف عن العمل بفترة لا تتجاوز (60) يوماً (ينظر: المادة (17) / أولاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، الرقم (14) لسنة 1991)، وبهذا فإن إجراء سحب اليد ليس خاضعاً لمطلق السلطة التقديرية للوزير، حتى لا يتعسف بهذا الإجراء.

ثانياً- لفت النظر:

يكون لفت النظر "إشعار الموظف تحريراً بالخالفه التي ارتكبها وتوجيه لتحسين سلوكه الوظيفي، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر" (ينظر: البند (أولاً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم (14) لسنة 1991).

وهذه العقوبة يمكن فرضها على جميع الموظفين بمختلف مستوياتهم الوظيفية ولتختلف الدرجات الوظيفية، وبالتالي فهي تسري على شاغلي الدرجات الخاصة من درجة مدير عام فما فوق، وهذه العقوبة كانت تعتبر من العقوبات غير القابلة للتعديل فيها وبأي شكل (ينظر الفقرة (4) من المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم (14) لسنة 1991)، وقد عدل المشرع عن مسلكه المذكور فأجاز إمكانية الطعن في هذه العقوبة، وينطبق الحكم ذاته على شاغلي الوظائف العليا (ينظر: المادة (3) من القانون رقم (5) لسنة 2008، قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم (14) لسنة 1991).

ثالثاً- الإنذار:

التي كان يشغلها قبل تعيينه بوظيفه مدير عام، أو من بدرجته فما فوق فيها عدا من يعاقب بعقوبة أشد، إذ لم يقدم وكلاء المدعي عليه الدليل على فشل المدعي في أداء واجبات وظيفته لذا قررت المحكمة تصديق الحكم وبذلك بقي المدعي في مركزه القانوني الذي ثبت نتيجة إعفائه من وظيفته مدير عام والذي طعن فيه ورد طعنه واكتسب قرار الرد درجه البنات وهذا المركز يمثل بالوظيفة الأدنى التي كان يشغلها المدعي قبل توليه منصب مدير عام، وإذا استمر المدعي في شغل منصب مدير عام فهذا الاستمرار غير صحيح لان المدعي لم يعد مديراً عاماً لكن لا يعني ذلك عده مستقيلاً بسبب عدم مباشرة الوظيفة في العنوان الأدنى وبذلك يكون الأمر مطعوناً فيه غير صحيح، مما يتعين إلغاؤه؛ لأن المحكمة حكمت بإلغاء الأمر فيكون حكمها صحيحاً في هذه الفقرة ولكن غير صحيح ان تحكم بإعادة المدعي إلى وظيفته انما يعاد إلى الوظيفة الأدنى "(ينظر: قرار المحكمة الادارية العليا بالعدد 795 /قضاء موظفين تمييز/ 2018 في 2021/4/28 قرارات وفتاوى مجلس الدولة، مصدر سابق، ص 332-333).

ثانياً: عقوبة الفصل:

ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الآتي:

أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها: "التوبيخ، إنقاص الراتب وتنزيل الدرجة".

ب- مدة بقاءه في السجن إذا 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 أضاف الرواتب المصروفة له خلال سحب، اليد "(ينظر: البند (سابعا/ المادة 8) من قانون الانضباط، المصدر السابق).

وقد جاء موقف القضاء مؤكداً لأحكام هذا النص، ومن بين الأحكام العديدة التي تناولت الدعاوى الناشئة بهذا الشأن قرار لمجلس الانضباط والذي نص على (وحيث أن الحالات التي يجوز فيها إيقاع عقوبة الفصل قد وردت حصراً في (أ و ب) في البند (سابعا) من المادة الثامنة من القانون، ومدتها لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات في حالة تراكم عقوبات التوبيخ وإنقاص الراتب وتنزيل الدرجة، أو مدة بقاء الموظف في السجن أو حكم عليه بالحبس في جريمة غير مخلة بالشرف، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم (ينظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم 167/1994 في 1994/9/18).

أما في حالة العزل فإنه يكون تنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجدد مدة إعادة توظيفه، وحيث وجد في إضارة المدعي وسيرته أنه لم يثبت معاقبته بعقوبة خلال خدمته، فإذا ثبت من خلال التحقيق تقاعسه وعدم كفاءته فإن فصله ينطوي تحت حكم البند (ثالثاً) من المادة الرابعة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 والبند سابعا من المادة (25) من القانون ... وحيث أن ما نسب للمدعي لا يوجب الفصل أو العزل من الوظيفة لذا تقرر إلغاء الأمر الإداري العدد 3356 في 1994/3/6 المتضمن فصل المدعي وإعادة الوظيفة وقبول مباشرته فيها، علماً أن ذلك لا يمنع الأمانة من معاقبته بالعقوبة المناسبة (ينظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم 167/1994 في 1994/9/18 رقم الاضبارة 1994/23، غير منشور).

وقد أقر قضاء مجلس الانضباط العام بإعادة الموظف المنصول إلى وظيفته وجوباً بعد إكمال عقوبة السجن وخروجه منها، إلا إذا فقد شرطاً من شروط التمييز وبيئت ذلك في أحكامها، ومن هذه الأحكام قرارها المرقم (40/2007) في 2007/5/6 والذي نص

وقد جاء موقف القضاء مؤيداً لفرض هذه العقوبة، ومن بين هذه الأحكام قرار مجلس الانضباط العام الرقم 273/ 1999، والذي جاء فيه ويرى المجلس أن الاعتراض المتقدم من المدعي إلى هذا المجلس في 1998/6/25 جدير بالرد ذلك "أن العقوبة المفروضة من السيد وزير النقل والمواصلات بحق المعارض والتي هي (التوبيخ) اقترنت بموافقة ديوان الرئاسة كما هو موضح أعلاه، فتكون بمثابة عقوبة مفروضة من ديوان الرئاسة" وأن المادة (14) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم (14) لسنة 1991 نصت على أن "لرئاسة فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين وتكون العقوبة المفروضة ... بآلة" (ينظر: قرار مجلس الانضباط العام الرقم 273/1999 في 1998/8/24).

٦.٣ العقوبات الانضباطية الشديدة

إن مراعاة مبدأ التناسب بين جسامة الفعل المنسوب لذوي المناصب العليا وخطورته، والعقوبة التي تتم التوصية بها أو تفرض عليه، أمر منشود ومطلب مقصود غايته منع التجاوز وإحقاق الحق والمحافظة على هيبة وكرامة الدولة خاصة من قبل كادر مهم قيادي لمؤسسات الدولة لذلك تعتني القوانين والنظم بتناسب العقوبة مع جسامة الفعل وخطورته (تخفيفاً أو تشديداً)، متى ما كانت المخالفة واضحة وصریحة وتستحق فرضها كون أن الفصل أو تنزيل الدرجة والعزل من العقوبات الشديدة والتي لها اثر بليغ على ذوي المناصب ولغرض التوسع بهذا الخصوص سنتناوله من خلال الفقرات الآتية:

أولاً- تنزيل الدرجة:

إن فرض هذه العقوبة (ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه، وترتب على هذه العقوبة: أ- بالنسبة للموظف تأخذ بنظام الدرجات المالية والترقية، تنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل إليها) ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل الدرجة بعد قضاءه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة. ب- بالنسبة للموظف الخاضع لقانون 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 الدرجة بعد قضاءه 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، تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة) (البند (سادسا/ المادة 8) من قانون الانضباط (1991/14) العراقي).

وهذه العقوبة يمكن فرضها أكثر من مرة بحق الموظف المخالف خلال مدة الخمس سنوات، وتعتبر هذه العقوبة من العقوبات الشديدة لكونها تحمل أربعة آثار: وهي إرجاع الموظف إلى درجة أقل من درجته، وإعطاؤه راتب الدرجة المنزل إليها، وتأخير ترفيعه لثلاث سنوات، وعدم منحه العلاوة التي يستحقها بالتفريع بعد إكمال المدة المقررة (مهدي، غازي فيصل، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، مرجع سابق، ص 290_293).

كذلك يترتب على شمول المدير العام بقرار مجلس قياده الثورة المنحل الرقم 880 لسنة 1988 اعادته إلى درجه ادنى من الدرجة التي كان يشغلها قبل توليه منصب مدير عام والقانون ساري المفعول وبهذا الاتجاه سارت المحكمة الإدارية العليا بقرار لها جاء فيه "وجدت المحكمة الإدارية العليا أن قرار مجلس قياده الثورة المنحل ... قضى بأن يحال بدرجة ادنى كل موظف بمستوى مدير عام فما فوق يتقرر إحالته على التقاعد بسبب فشله في أداء واجبات وظيفته وينقل من يتقرر نقله من وظيفته بدرجة أدنى من الدرجة

الإدارة والمالية، وله خدمة (١٨) سنة كمدير عام ومضى على توليه منصب مدير عام الإدارة والمالية في الهيئة (١٢) سنة، وبموجب الأمر الإداري الصادر من المدعي عليه رئيس الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، إضافة لوظيفته تم إعفاؤه من منصبه كمدير عام في ديوان الهيئة بدون أي سبب قانوني بحجة أن اختصاص شهادته (بكالوريوس - الكيمياء) لا ينسجم مع منصبه، علماً أن اختصاص وشهادة رئيس الهيئة (بكالوريوس الفيزياء)، وتم توجيه الكتاب من رئاسة برلمان كردستان إلى المدعي عليه إضافة لوظيفته المتضمن إلغاء الأمر أعلاه ولكن لم يرد المدعي عليه ذلك الكتاب لحين إقامة هذه الدعوى، ورغم محاولاته لإعادته إلى منصبه ولكن دون جدوى، لذا طلب دعوة المدعي عليه إضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بالزامه بإلغاء الأمر وما جاء في قرار الحكم "، ولدى عطف النظر على القرار المميز تبين أنه صحيح و موافق للقانون، إذ أن القرار المطعون فيه والمتمثل في الأمر الصادر من المدعي عليه والقاضي بإعفاء المدعي من منصبه يعد قراراً معيباً يعيب الاختصاص إذ لا يملك المدعي عليه إضافة إلى وظيفته صلاحية إعفاء من يشغل منصب المدير العام، لذا يكون القرار المطعون فيه حراً بالغاء، وحيث أن الهيئة العامة قد تبنت هذا المسلك وقررت إلغاء القرار المطعون فيه لذا يكون قرارها المميز صحيحاً وموافقاً للقانون عليه قرر تصديقه..." **(قرار مجلس شوري الاقليم الهيئة العامة بالعدد 160 /هيئته عامه انضباطيه/ 2018 في 2018/12/4، غير منشور).**

ومن هذا يتضح أن العقوبة هي من أخطر العقوبات ومن أجل تطبيقها يجب أن تستند إلى الأسباب التي نص عليها القانون أعلاه ولكونها خطيرة حرص المشرع على التقيد في فرضها حين توافر شروط تطبيقها، لأن ذلك يمس الحقوق الوظيفية والمالية وفي هذا السياق قرار المحكمة الإدارية العليا قضت فيه بأن "إعفاء مدير عام من منصبه لا يستحق التعويض عن فترة إبعاده عن الخدمة" **(قرار المحكمة الإدارية العليا بالعدد 56/ قضاء موظفين تمميز / 2018 في 2020/7/22 قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020 مطبوعه الوقف الحديثة، بغداد، 2020، 282).**

ونحن من جانبنا نرى أنه يتساوى كل من شاعلي الدرجات الخاصة مع باقي فئات الموظفين في خضوعهم لذات النظام الانضباطي المنصوص عليه في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة ١٩٩١ حيث جاءت هذه العقوبات محددة على سبيل الحصر لا على سبيل المثال بموجب المادة (8) من هذا القانون، إذ تفرض هذه العقوبات على جميع الموظفين دون استثناء والتي تبدأ بأخف العقوبات وتنتهي بأشدّها.

ويثار بهذا الصدد تساؤل مؤداه هل يجوز للوزير أن يفرض عقوبة من العقوبات المذكورة على شاعلي الدرجات الخاصة في العراق؟ للإجابة على هذا التساؤل فإنه يقتضينا الحال أن نفرق بين حالتين: الحالة الأولى شاغل الوظيفة العليا المعين وكالة أي دون استحقاق موافقة مجلس النواب أو مجلس الوزراء على التعيين، ففي هذا الفرض بإمكان الوزير فرض عقوبة لفت النظر عليه أو الإنذار أو قطع الراتب استناداً إلى أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام **(ينظر: المادة ثانياً/ أولاً من قانون الانضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي الرقم (14) لسنة 1991 المعدل).**

أما الفرض الثاني فهم شاغلو الدرجات الخاصة المعينين أصالة بإصدار قرار التعيين من مجلس النواب بالنسبة للدرجات الخاصة ومجلس الوزراء بالنسبة إلى المدراء العامين، فينطبق الحكم المذكور عليهم، وعلى الوزير المختص في حالة الرغبة في إيقاف عقوبة أشد ولفظ النظر أو الإنذار أو قطع الراتب أن يرفع الأمر إلى مجلس الوزراء للموافقة على فرض عقوبة أشد.

على أنه "حيث أن المستوضح عنه قد تم فصله من الوظيفة طيلة مدة الحبس لصدور حكم عليه بعقوبة سالبة للحرية وحيث أن إعادة الموظف المصقول إلى الوظيفة يتطلب اتباع نفس الآلية للموظف المراد تعيينه لأول مرة، إذ يقتضي إصدار أمر إداري بإعادته إلى الخدمة عند توفر الشروط القانونية للتعيين فيه، وتأسيساً على ما تقدم من أسباب يرى المجلس، إن إعادة الموظف المصقول لصدور حكم جزائي بحقه إلى الخدمة يتطلب إصدار أمر إداري بإعادته إلى الوظيفة عند توفر الشروط القانونية للتعيين فيه" **(ينظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم (167/1994) في 1994/9/18، د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مرجع سابق، ص 313-314).**

ثالثاً: عقوبة العزل:

وهي من أشد العقوبات التي ذكرها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم (14/١٩٩١) "ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة تعيينه في دوائر الدولة والقطاع العام، وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية: أ- إذا أثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرّاً بالمصلحة العامة.

ب- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكابه بصفته الرسمية .

ج- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى" **(ينظر: البند (تاسعا) من المادة (8) من قانون الانضباط (14/1991). ومن خلال قراءة المادة أعلاه يتبين أن المشرع قيد إيقاع عقوبة العزل بحق الموظف المخالف وعلى الإدارة أن تتقيد بحالات العزل التي نص عليها صراحة، وهذا ما أكدته القضاء الإداري في العديد من أحكامه ومن هذه الأحكام قرار مجلس الانضباط العام والذي نص على "حيث أنه قد تبين ارتكاب الموظفة المعترضة فعلاً خطيراً يجعل بقاءها في خدمة الدولة مضرّاً بالمصلحة العامة فإن الفقرة (1) من المادة الثامنة من قانون انضباط ولا يجوز بسبب ضغط الحاجة المادية بالموظف أن يسلك هذا السلوك المشين لشرف الوظيفة وأمانتها ونزاهة التعامل مع الخدمات العامة للدولة، كما أن إعادة الكمية الناقصة إلى الجهة المستفيدة لا تمحو الفعل الموجب للعقوبة المقررة، وحيث أن القرار محل النظم ليس فيه تجاوز لحد السلطة وليس فيه ما يعاب عليه من الناحية القانونية، لذا يكون الاعتراض غير وارد لذا قرر رده والمصادقة على القرار محل الطعن لموافقة القانون" **(قرار مجلس الانضباط العام المرقم (12/1995) في 1991/1/25 الاضبارة 1999/3، غير منشور).****

رابعاً: الإعفاء من المنصب:

نقصد الإعفاء من المناصب الإدارية بأنه: إنهاء خدمة الموظفين المكلفين بالمناصب الدرجات الخاصة لأداء واجباتهم ومهامهم القيادي بأمر إداري الصادر من الجهة العليا كمجلس الوزراء أو الوزير المختص واستناداً إلى قاعدة توازي الاختصاص يجب أن يصدر الأمر بالإعفاء من الجهة التي صدر الأمر بتعيينه في المنصب، وهذا لا يعني إعفاءه في خدمة الوظيفة العامة أو انقطاع الرابطة الوظيفية للموظف العام، وإنما انتهاء دورة في منصبه كدرجة خاصة.

الإعفاء الإداري تكييف القانوني حسب فتاعة الإدارة، بموجبها تستطيع الإدارة استبعاد الموظف الدرجات الخاصة أو تغيير الدرجات الخاصة في منصبه الإداري سواء أكان انتهاء المدة المحددة له قانون أم قبل انتهاء تلك المدة كعقوبة لخطأه، في حالة عدم وجود أسباب تكفي للإعفاء من المنصب يعد القرار غير صحيح ويستوجب نقضه إذا ما عرض على القضاء وبهذا السياق قرار صادر عن مجلس شوري إقليم كردستان العراق ورد في حشيات القرار " أدعى المدعي لدى هيئة انضباط موظفي إقليم كردستان بأنه موظف على ملاك الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في إقليم كردستان بعنوان مدير عام

٤. الخاتمة

بعد انتهائنا من البحث الذي انصب على موضوع مهم من موضوعات القانون الإداري بشقه الإجرائي والموضوعي ألا وهو النظام الانضباطي بذوي الدرجات الخاصة في إقليم كردستان، توصلنا إلى جملة من النتائج القانونية ذات الأهمية الكبيرة، وعليه سوف نحدد من خلال هذه الخاتمة الموجزة أهم ما توصلنا إليه من نتائج ومجمل ما طرحناه من مقترحات بالنقاط الآتية:

٤.١ النتائج

1- الاختلاف في مفهوم موظف الدرجة العليا يعتمد ذلك بشكل أساس على طبيعة العمل الذي يقومون به والذي يخضع إلى نظام قانوني محدد، وهذا ما لمسناه في ثنايا هذا البحث، بل بالإضافة إلى النظام العام، هناك أنظمة أخرى تتعلق أيضاً بفتات معينة من الموظفين، لكن هذا المفهوم له سمة مشتركة، وهو السبب الذي يجعل الأشخاص الذين يشغلون مناصب عليا يعتبرون العمود الفقري للنظام الإداري في الدولة، ونظراً لعظم مسؤولياتهم، فإن مسؤوليتهم تزداد عندما يسيئون استخدام سلطتهم.

2- إن الوضع في تولي الدرجات الخاصة لا يمنع من تطلب شروط إضافية غير تلك المطلوبة في الترشيح للوظائف العادية؛ لأن من يشغلون هذه الوظائف هم ليسوا أشخاصاً عاديين بل هم ركائز النظام الإداري في الدولة ولا تقتصر أعمالهم فقط بالجانب الإداري بل الجانب السياسي أيضاً كالسفر لذلك يتطلب شروط معينة وكفاءات عملية وشهادات علمية أيضاً.

3- من خلال استقراء التشريعات العراقية، سواء كان الدستور أو قوانين إدارية يتبين أنها لم تحتو في طياتها على تعريف للدرجات الخاصة، وإنما اكتفت بإيراد بعض الفتات المحددة والتي تم ذكرها على سبيل المثال لا الحصر ومنها قائممقام ومدير عام والمحافظ ونائبه والوكلاء والمستشارين... إلخ.

4- أظهرت الدراسة أن سلطة التحقيق مع موظفي الدرجات الخاصة تعتبر ذات طبيعة رئاسية وفق القانون العراقي، ويمكن لرئيس مجلس الوزراء استخدام هذه السلطة فضلاً عن رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ممارسة هذه الصلاحية وذلك بالنسبة للموظفين التابعين له وكذلك الوزراء.

5- الأعداد الكبيرة التي يشكلها أصحاب الدرجات الخاصة تستنزف أموالاً كثيرة من الموازنة.

6- تعدد العقوبات الانضباطية التي تفرض على شاغلي ذوي الدرجات الخاصة في إقليم كردستان -العراق.

٤.٢ المقترحات

1- استناداً إلى ما حددته المادة (61) من دستور العراق لسنة 2005 بشأن اختصاص مجلس النواب في تعيين موظفي الدرجات العليا التابعين للحكومة الاتحادية، تنوّم أن يحل المشرع العراقي الإشكالية المتعلقة بصلاحيات هذه الوظيفة بما يتعلق بموظفي الدرجات الخاصة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وجعلها أيضاً من اختصاص ذات المجلس لأنه لا يتعارض مع مبدأ الحكومة الاتحادية التي اعتمدها العراق وفق دستوره المائم.

2- نوصي المشرع إصدار قانون يختص بكل ما يتعلق بالوظائف الخاصة وشاغليها وإذا لم يسن قانون لهذا الغرض فبالإمكان أن ينص على ذلك في قانون الخدمة المدنية، وذلك لأهمية المناصب الادارية التي يتتبع بها شاغلوها من حيث المسؤولية الواقعة على عاتقهم.

المصادر

3- فضلاً عن ما ورد اعلاه نجد ان القواعد القانونية في القوانين التي تنظم الوظيفة العامة على الرغم من انها رصينة الا انها لم تواكب حداثة القوانين خاصة مع التطور الظروف السياسية والاقتصادية التي يمر بها البلد، لذلك نجد أن السياسة التشريعية ومن مبدأ التطور القانوني تتطلب اجراء تعديلات على القانوني الخدمة المدنية وانضباط موظفي الدولة .

4- إعادة هيكلة الدرجات الخاصة، وبما يستلزم لإنجاح العمل الحكومي ووفق قاعدة تخصيص الأكاديمي، بعيداً عن المحاصصة الحزبية.

عبداللطيف، إيد، قانون الخدمة المدنية الدرجات والرواتب والمخصصات دراسة تحليلية للنص القانوني والواقع التطبيقي، ط1، مكتبة زكي للنشر والتوزيع، بغداد، 2008.

تاج الدين، تاج الدين محمد "الاستجواب" مجلة المحاماة المصرية العدد 1 و 2، القاهرة، 1992.

النعمي، تغريد محمد قدوري، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.

الطراوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء التأديب دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.

الطراوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.

غليان، عثمان سليمان، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة في ضوء القانون والفقه والقضاء، ط2 دون دار نشر، 2012.

الحسيني، عمار عباس، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2016.

الحسيني، مالك منسي و طالب، مصدق عادل، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، دار الكتاب العربي، بغداد، 2011.

الهيقي، محمد حاد مرهج، أصول البحث والتحقيق الجنائي، موضوع - أشخاص - القواعد التي تحكمه، ط1، دار الكتب القانونية، بغداد، 2014.

عبد الوهاب، محمد رفعت، مبادئ واحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي، بيروت، 2005.

ابو السعود، محمود، القضاء الاداري، قضاء التأديب وقضاء التعويض، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995.

حسني، محمود نجيب، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية القاهرة 2011.

عطية، نعيم، في الروابط بين القانون والدولة والفرد، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1968.

د. يوسف الياس، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني - مؤسسة المعاهد الفنية، ط1، دار التقني للطباعة والنشر، 1984.

المولى، خالد محمد مصطفى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام في العراق دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة الموصل، 2001.

(1) مسلمان، عبد الأمير حسون، الاتجاهات الحديثة في القضاء الإداري العراقي دراسة مقارنة رسالة، ماجستير في القانون العام الجامعة الإسلامية، بيروت، 2013.

(2) اليعقوبي، علي محمد جودت، قضاء الموظفين المدنيين في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، 2001.

(3) محمد، علي وائل، ضمانات الموظف العام في مواجهة الإجراءات التأديبية والجزائية في القانونين اللبناني والعراقي، رسالة الماجستير، الجامعة الإسلامية، بيروت، 2017-2018.

- 4) محمدي، غازي فيصل، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، 1992.
- 5) سهيل، بجي قاسم، على الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون العملي، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 1998.
- العمر، أحمد، العقوبات في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم (14) لسنة 1991 المعدل، مقال منشور في جريدة المصدر العراقية، العدد 57، بغداد، 2013.
- محمدي، غازي فيصل ومحمد، نورا عدنان، "النظام الانضباطي لشاغلي الوظائف الإدارية العليا"، مجلة جامعة النهرين العدد 1 المجلد 19، العراق، 2017.
- غازي فيصل محمدي، التعيين في الوظائف العليا، مجلة النهرين للحقوق، المجلد الثالث، العدد الرابع، 1999.

التشريعات والقوانين

- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الرقم (1٠) لسنة 2008.
- من قانون الخدمة الخارجية الرقم (45) لسنة 2008.
- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الرقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨.
- قانون تنظيم وزارة النفط الرقم (101) لسنة 1976.
- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم (14) لسنة 1991.
- قانون الخدمة المدنية الرقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- تعليمات الخدمة المدنية العراقية الرقم (11) لسنة 1968.