مجلة العلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: واجب الموظف العام الحضور في أوقات الدوام الرسمي وآثار مخالفته ذلك (موظف الخدمة الجامعية في العراق أنموذجاً)
اسم الكاتب: أ.م.د. خالد رشيد علي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/1033
تاريخ الاسترداد: 2025/05/10 13:13 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على
info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

واجب الموظف العام الحضور في أوقات الدوام الرسمي وآثار مخالفته ذلك
(موظف الخدمة الجامعية في العراق أنموذجا)

Employees' Compulsory Attendance in the Official Working Hours And the Consequences of Non-Observance

الكلمة المفتاحية : الموظف العام، الحضور

Keywords: Employed, Attendance

أ.م.د. خالد رشيد علي

جامعة كويه

Assistant Professor Dr. Khalid Rashid Ali
Koya University
E-mail: khaled_73_mem@yahoo.com

ملخص البحث

تستعين المرافق العامة بالموظفين العموميين لأداء نشاطها في تقديم الخدمات العامة إشباعا للحاجات العامة تحقيقا للمصلحة العامة، وأن تقصير الموظف العام في القيام بواجباته لابد أن ينعكس سلباً على أداء المرفق، وقد يتسبب ذلك في أضرار مادية أو معنوية يمكن أن تصيب المنتفعين من هذه المرافق وهم الأفراد. لذلك تحرص تشريعات الوظيفة العامة على تحديد واجبات الموظفين العموميين على النحو الذي يخدم سيرها سيراً منتظماً ومستمراً.

إن إخلال الموظف أو تقصيره بواجبه في الحضور في أوقات الدوام الرسمي، سواء بعدم حضوره كلياً، جزئياً بتأخره أو انصرافه عن عمله مبكراً وقبل نهاية الدوام الرسمي، يسبب إرباكاً لعمل المرفق، ويجعل تطبيق حالة الغياب ممكنة عليه، إذا لم يكن له عذر مشروع يسوغه.

لقد اعتادت الإدارات العامة الاتحادية وفي الإقليم في العراق مواجهة حالات الغياب غير المشروع من خلال إصدار قرارات إدارية تحسم بموجبها القسط اليومي من رواتب الموظفين، من غير تشكيل لجان تحقيقية للتحقيق معهم أو حتى استجوابهم.

إن هذه القرارات الإدارية الصادرة بهذا الشأن تعد قرارات بمعاقبة الموظف بعقوبة انضباطية، وهي قرارات غير مشروعة لأنها خالفت الشكليات والإجراءات والآثار التي اشترطها قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ١٤ لعام ١٩٩١المُعَدل، ومن ثم تشكل خطورة على المراكز القانونية للموظفين العموميين، وخروجاً عن مبدأ المشروعية.

المقدمـــــة

تتوسل الإدارة العامة في قيامها بالنشاط الإداري المتجسد في الضبط الإداري والمرافق العامة، بوسيلتين اثنتين الأولى بشرية وهم الموظفون العموميون والثانية مادية وهي الأموال العامة.

ولا ريب أن الموظف العام هو وسيلة الإدارة العامة البشرية في إدارة المرافق العامة وتسييرها واستغلالها من اجل ضمان استمرار تقديم الخدمات إشباعاً للحاجات العامة وتحقيقاً للمصلحة العامة.

ونظراً لأهمية الموظف العام في نشاط المرافق العامة دوراً، فقد نظمت التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة واجبات معينة الغرض منها منع عرقلة انتظام هذه المرافق سيراً، بما من شأنه الحيلولة من إصابة المصلحة العامة ضرراً.

إن أهمية هذا الموضوع بحثاً تعود إلى أسباب متعددة منها أولاً الأضرار التي يمكن أن تصيب المرفق العام جراء انقطاع الموظف عن عمله فجأة، وثانياً أن معالجة هذا الانقطاع من الإدارات العامة قد جرى بإجراءات وأساليب تخالف صريح القانون نصاً، وهذا من شأنه أن يولد آثاراً غير قانونية وغير محمودة في هذه الإدارات نشاطاً، لأنها ستخالف مبدأ المشروعية الذي يفترض أن يحكم أعمالها القانونية والمادية سواء ، فضلاً عن هذا فأن هذه الآثار ستصيب حقوق الموظف على نحو غير قويم نقصاناً، وأخيراً فأن التذكير بالإجراءات السليمة من الإدارة إزاء ذلك لابد أن يحمي الموظف منها في استعمال السلطة تعسفاً وانحرافاً.

وغني عن البيان هنا بأن الموظف العام قد جرى تعريفه في القوانين الخاصة بالوظيفة العامة في العراق، وهي قوانين الخدمة المدنية وانضباط موظفي الدولة والقطاع العام والتقاعد الموحد، إلا أننا سنكتفي بتعريف فئة متميزة من الموظفين العموميين وهم موظفو الخدمة الجامعية لعلاقة الأمر بهم ولاتصال الدراسة بنشاطهم، فموظف الخدمة الجامعية على وفق تعريف المشرع في قانون الخدمة الجامعية المرقم ٢٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل، هو "كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية أو العمل في

ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي أو مؤسساتها ممن تتوافر فيه شروط عضو الهيأة التدريسية المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ أو أي قانون آخر يحل محله "[١].

وبذلك فأن موظف الخدمة الجامعية هو الموظف العامل في مرافق التعليم العالي وهي ديوان الوزارة، والجامعات، والكليات، والمعاهد، والمراكز البحثية، والمراكز المتخصصة ومؤسساتها الأخرى.

إن مشكلة البحث تكمن في قيام الإدارة في كثير من الحالات بمواجهة حالات غياب الموظفين باتخاذ قرارات إدارية تؤدي إلى حسم القسط اليومي من راتب الموظف من غير استيفاء الشكليات والإجراءات المنصوص عليها قانوناً، ومن غير إدراك أحياناً أن هذه القرارات هي قرارات بمعاقبة الموظفين الغائبين بعقوبة قطع الراتب. وهذا يؤدي إلى خروج الإدارة عن المشروعية في تصرفاتها القانونية، ومساسها بحقوق الموظفين على نحو غير سليم، كما أن من شأنه فسح المجال أمام إتباع الهوى ومن ثم انحراف الإدارة في استعمال سلطتها. إزاء ذلك كان لابد لنا من بيان هذه المشكلة القانونية العملية الشائعة علنا نلقى أذاناً صاغية في حلها بهدف إعادة الأمور إلى نصابها الصحيح بما من شأنه الحيلولة من دون تكرار هذه الأخطاء، فتكون الإدارة قوامة بالقسط، حامية لمبدأ المشروعية ولنفسها، ولحقوق الموظفين العموميين الوظيفية، و للمصلحة العامة محققة.

هذا وسنقسم هذا البحث على مبحثين، الأول سنخصصه لبيان المقصود من حضور الموظف العام الدوام الرسمي، والثاني للآثار الناجمة عن مخالفة الموظف واجبه الحضور في أوقات الدوام الرسمي.

والله تعالى الموفق والهادي إلى سواء السبيل

المبحث الأول

المقصود بحضور الموظف الدوام الرسمي

لقد تناول قانون الخدمة الجامعية واجبات موظف الخدمة الجامعية، وهي على النحو الأتي[٢] :-

١- رعاية الطلبة فكرياً وتربوياً.

٢- القيام بالتدريسات النظرية والعلمية والتطبيقية والميدانية والتدريب والمختبرات والمعامل والحقول التجريبية.

٣- إجراء البحوث العلمية.

٤- الإسهام في النشاطات الجامعية.

٥- الإسهام في الترجمة والنشر.

٦- الإسهام في التأليف والمجالس واللجان الدائمة والمؤقتة.

٧- الإسهام في تطوير الأقسام العلمية فكرياً وتربوياً وعلمياً.

٨- إجراء الامتحانات وحسن سيرها.

٩- الإسهام في الندوات والمؤتمرات والحلقات الدراسية.

١٠- القيام بالدراسات والبحوث التي تقترحها دوائر الدولة والقطاع العام والخاص.

١١- أداء الواجبات الإدارية التي تكلفه بها الوزارة أو المؤسسة التعليمية التي يعمل بها.

١٢- العمل في المراكز أو المكاتب الاستشارية المتخصصة التابعة للوزارة أو مؤسساتها التعليمية.

ولاشك نلحظ اختلاف الواجبات الملقاة على عاتق موظف الخدمة الجامعية ومهامه عن تلك المكلف بها الموظف الاعتيادي الخاضع إلى قانون الخدمة المدنية، وهو أمر طبيعي لأن موظف الخدمة الجامعية في مركز قانوني متميز من نظيره الخاضع إلى قانون الخدمة المدنية.

إن موظفي الخدمة الجامعية العاملون في مرافق التعليم العالي – شأنهم شأن الموظفين الآخرين – بالواجبات الوظيفية المنصوص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع

العام المرقم ١٤ لعام ١٩٩١ المعدل ملزمون، إلى أحكام البند أولاً من المادة ١٨ من قانون الخدمة الجامعية المعدل يخضعون.

وقد زادت المادة ١٣ من قانون الخدمة الجامعية هذه الواجبات بأن نصت على أن "يلتزم موظف الخدمة الجامعية بالقوانين والأنظمة والتعليمات المقررة، وبما تقتضيه الأعراف والتقاليد الجامعية، ويتجنب كل ما من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته العلمية والتربوية والإدارية المنصوص عليها في هذا القانون ". ومن ثم فلا يكفي موظف الخدمة الجامعية الالتزام بالقواعد العامة في الواجبات المذكورة في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام بل أن طبيعة وظيفته والمرفق العام الذي يعمل فيه تفرض عليه واجبات أخرى، ولاسيما ما يخص الالتزام بالأعراف الجامعية وتقاليدها، وهي قواعد غير مقننة وغير محددة ومن ثم يصعب إثباتها، ويترك للإدارة إثارتها على وفق سلطتها التقديرية على أن تتوافر فيها أركانها وشروطها.

وقد تضمنت المادة الرابعة من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام الواجبات الايجابية مجتمعة، وما يهم في هذا المقام هو واجب الموظف الايجابي الحضور في أوقات الدوام الرسمي، إذ نصت المادة الرابعة من القانون المذكور على أن " يلتزم الموظف بالواجبات الآتية:– ... ثانياً : التقيَد بمواعيد العمل وعدم التغيَب عنه إلا بإذن، وتخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل ".

وقد تضمن البند ثانياً من المادة المذكورة واجبين : الأول وهو التقيَد بالحضور في أوقات الدوام الرسمي، وعدم التغيب عنه إلا بإذن. والواجب الثاني هو تخصيص أوقات الدوام الرسمي جميعاً للعمل.

إن الشق الأول من الواجب الأول هو واجب ايجابي يفرض على الموظف الحضور إلى الدوام الرسمي في الأوقات المحددة على وفق النظم والتعليمات أو في الأوقات التي تحددها الإدارة بما يتلاءم مع عمل المرفق، حتى وأن كانت هذه الأوقات لا تتفق مع الأوقات المحددة للوظيفة عموماً، لأن المرافق العامة في ظروفها تختلف[٣]، وفي أنواعها تحترف، فقد يتحتم العمل في أحد المرافق العامة مثل مرافق الكهرباء أو الماء أو الاتصالات أو الأمن الانفراد

بأوقات دوام خاصة على نحو يمكنها من الانتظام في سيرها ويحقق المصلحة العامة في هدفها، وليبلغ الأفراد عليها حاجة في صدورهم وفي أي وقت من نهار أو ليل.

ويجب أن يكون حضور الموظف في المكان المخصص لأدائه في الإدارة من غير انقطاع سواء أكان هذا الانقطاع كلياً أم جزئياً ، وهذا هو الشق الثاني السلبي من الواجب الأول، إذ يمتنع الموظف عن التغيب عن الوظيفة العامة وهو واجب سلبي حتماً.

ونلحظ أن المشرع العراقي في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام لم يشترط أن يكون الحضور إلى مقر العمل، إذ يمكن أن يكون الحضور في أماكن أخرى بحسب طبيعة الوظيفة التي يتولاها الموظف مثل المهندس المقيم وغيرها من الوظائف التي تقتضي ذلك فكان المشرع موفقا في هذا التنظيم.

هذا ولم يتناول المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الجديد المرقم ١٨ لعام ٢٠١٥[٤] هذا الواجب على النحو الذي تناوله المشرع في القانون الملغى[٥]، وإنما ذكر بأن تحدد الإدارة المختصة أوقات العمل أسبوعياً وتوزيع ساعاته على النحو الذي يحقق المصلحة العامة. كما منع الموظف من الانقطاع عن وظيفته إلا من خلال إجازة تمنح له على وفق سلطة الإدارة التقديرية في إطار الإجازات المقررة في هذا القانون وعلى وفق إجراءات اللائحة التنفيذية[٦] وضوابطها، وبخلاف ذلك يحرم الموظف من أجره ومن غير الإخلال بقواعد المسؤولية الإدارية (التأديبية)[٧].

إن المقصود بالانقطاع هنا هو الغياب سواء أكان كلياً أم جزئياً ، فالغياب الكلي يتحقق عندما لا يلتحق الموظف العام بالدوام الرسمي من بدايته إلى نهايته. أما الغياب الجزئي فيظهر في صورتي التأخر في الحضور إلى الدوام الرسمي أو الانصراف منه قبل نهايته. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في العراق بان قيام الموظف بالتوقيع على سجل الحضور ثم خروجه من الإدارة وتركه الدوام لا يعد مباشرة من شأنها قطع الغياب أو تؤدي لاستحقاق الراتب[٨].

وهذه القاعدة فيها استثناءات متعددة إذ يلزم الموظف أحياناً بالحضور في غير أوقات الدوام الرسمي مثل تكليفه بأداء أعمال إضافية أو أدائه أعمالاً في العطل، ومثاله ما تناوله

المشرع في قانون الخدمة الجامعية[٩]، إذ أجاز لرئيس الجامعة تكليف موظف الخدمة الجامعية بأداء بعض الواجبات الوظيفية خلال العطلة الصيفية بشرط التعويض عنها بمدة مماثلة في أوقات أخرى أو بتعويضه عنها بدلاً بما يقابله من راتب ومخصصات ولا يكلف الموظف بذلكم سنتين متتابعتين إلا بموافقته التحريرية.

أما الواجب الثاني فهو تخصيص أوقات الدوام الرسمي جميعا للعمل الوظيفي، ومعنى ذلك أن يستغل الموظف أوقات الدوام الرسمي على نحو يتصل بأداء الوظيفة المعهودة إليه بما يخدم السير المنتظم والمستمر للمرفق العام الذي يعمل فيه. فلا يكفي أن يلبث الموظف ساعات عمله من غير أن يؤدي عملاً، ولا يغني الموظف أداؤه عملاً يسيراً أو ليس ضرورياً، بل كان لزاماً أداؤه إياه بالقدر المطلوب والوقت المحسوب.

ولكن هل يستطيع الرئيس الإداري أن يكلف مرؤوسه بما لم يفلح في انجازه كلاً أو بعضاً في غير أوقات الدوام الرسمي ؟ لم نجد إجابة عن ذلك في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ولا في قانون الخدمة الجامعية. ويرى الدكتور سامي جمال الدين أن للرئيس الإداري الحق في هذه الحالة إلزام الموظف المقصر القيام بهذه الواجبات أو إكمالها في غير أوقات الدوام الرسمي، ومن غير أن يعدَ ذلك قياماً بعمل زائد (إضافي) يستحق عنه مكافأة أو أجراً[١٠].

ونرى أن حضور الموظف في أوقات الدوام الرسمي يعقبه قيامه بالواجبات المكلف بها من غير تقصير أو إهمال على وفق القوانين والأنظمة والتعليمات، واحترام أوامر الرؤساء في عمله على وفق مبدأ حسن النية في ذلك، وهو التزام بوسيلة وليس التزاماً بتحقيق غاية برأينا، ومخالفة النص المذكور من خلال عدم تخصيص الموظف أوقات الدوام الرسمي كله لأداء العمل الوظيفي من غير عذر مقبول تجعله مخلاً بهذا الواجب وغير موف له، وتجعل تطبيق حالة الغياب منطبقة عليه، وذلك لأن المشرع العراقي قد ربط بين الواجبين وجعلهما رتقاً واحداً.

هذا ويستثنى من حالة الغياب المذكورة ومن هذا الواجب إخلالاً – كما النص ذكر – حالة التغيب عن الدوام إذناً، وقد أراد المشرع بذلك إحاطة الإجازات بأنواعها[١١]، إذ تعد

للموظف العام حقوقاً بموجبها، وهو تطبيق مباشر للقاعدة الشرعية (الجواز الشرعي ينافي الضمان)، وكذلك الإيفاد الرسمي سواء أكان في داخل الدولة أم في خارجها، أو الانصراف عن الوظيفة بأذن من الرئيس الإداري قبل نفاد وقتها، وهو ما يعرف بالإجازة الزمنية، وكذا الموظف المسحوب اليد أو الموظف المفصول أو المعزول أو الموظف الذي انتهت علاقته بالإدارة العامة البتة بأي سبب من أسباب انتهائها.

و يفرز الواقع عملاً عن الإجازات أسئلةً، لابد أن نجد لها في مقامنا هذا إجابةً. منها:–

١– هل استلزم القانون في الإجازة الاعتيادية شكلاً، وفي تقديمها إجراءات ؟

٢– وهل يحل طلب الإجازة الاعتيادية من موظف آخر نيابة، وهل أن تقديمها من ذلك الموظف يقدح في مشروعيتها؟

٣– وهل أن تقديم الموظف طلباً للإجازة بين يدي الإدارة ورفضها، يجعل الموظف غائباً شأنه شأن الموظف الذي غاب ولم يقدم إجازة أصلاً ؟ وبمعنى آخر هل يعامل الموظف الذي رفضت إجازته وغاب، معاملة الموظف الغائب الذي لم يقدم إجازة أصلاً ؟ فهل أخطأ الموظف الأول في ذلك أم أصاب ؟

فنقول إجابة عن السؤال الأول أن قانون الخدمة الجامعية المرقم ٢٣ لعام ٢٠٠٨ لم يشترط في طلب الإجازة الاعتيادية إجراءات أو شكلاً[١٢]، بل ذكر مدتها وهي ١٥ يوماً في كل سنة دراسية، وأجاز تجميعها (تراكمها) على وفق حدود قانون الخدمة المدنية[١٣] على أن لا يمنح موظف الخدمة الجامعية أكثر من ثلاثين يوماً في السنة الدراسية الواحدة، وبما أن ذلكم القانون خاص يقيد العام، وهو لاحق ناسخ للسابق، فيبدو لأول وهلة أن القانون المذكور لم يشترط أن يكون طلب الإجازة مدوناً بل يمكن أن يكون قولاً. إلا أن الرجوع إلى البند أولاً من المادة ١٨ من القانون يجعلنا نقول أن المشرع قد أحال إلى قوانين متعددة في حالة افتقاد الحكم، ومنها قانون الخدمة المدنية المرقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ والذي يعد الشريعة العامة للقواعد الخاصة بحقوق الموظفين، إذ اشترط أن تقدم الإجازة الاعتيادية بطلب تحريري شرط عدم الإخلال بالمصلحة

العامة[١٤]، ومن ثم فأن تقديم طلب الإجازة الاعتيادية شفاهة أو هاتفاً لا يغني الموظف في الحصول على الإجازة الاعتيادية.

أما تقديم الموظف العام طلباً بالحصول على إجازة اعتيادية بوساطة موظف عام آخر لتعذر تقديمها من الموظف الأصلي، فنرى إمكان ذلك وعدم مساسه بمشروعيتها مادامت أنها حق للموظف وجرت بطلبه ورضاه فلا جناح عليه في ذلك، فتجوز النيابة هنا ولا تجوز في ما سواها، ولاسيما إذا كان واجباً من واجبات الموظف إذ لا يحق للموظف إنابة الآخرين فيه، إلا إذا أتاح القانون النيابة فيه في إطار نظرية التفويض الإداري، كما لا يعد تقديم الإجازة من موظف آخر وتوقيعها منه تزويراً لأنه ليس تغييراً للحقيقة في محرر من شأنه أن يسبب ضرراً للغير على النحو المحدد في قانون العقوبات العراقي المرقم ١١١ لعام ١٩٦٩ المعدل[١٥]. وعموماً يبقى هذا الموضوع استثناء، لأن القاعدة العامة تبقى ثابتة وهي أن تقديم طلب الإجازة يجب أن يكون من الموظف نفسه وبتوقيعه كتابة.

ونقول في الإجابة عن السؤال الثالث أن قواعد العدالة والإنصاف تدعو إلى معاملة الموظف الذي تقدم بطلب الحصول على إجازة اعتيادية ولم يحض بقبول حسن من الإدارة، معاملة أفضل من معاملة الموظف الذي تنكر لذلك وغاب عن الدوام، لأن الموظف الأول اتخذ سبيل القانون للحصول على الإجازة، وافرغ ما في استطاعته من وسائل لبلوغها إلا أن سعيه لم يكلل بالفلاح من المرجع الإداري المختص، وهذا الأمر يجب إن يؤخذ بالحسبان من الإدارة المختصة عند استجوابه أو التحقيق معه عن سبب أو أسباب الغياب فلا يعاقب أو على الأقل إن جرت معاقبته فيجب أن لا تكون العقوبة مشابهة لعقوبة الموظف الغائب الذي لم يتقدم أصلاً بطلب الحصول على الإجازة، بل يجب أن تكون عقوبة بسيطة أن توافر شروط فرضها عليه. وهذا الأمر خاضع في نهاية المطاف إلى تقدير الموظف المختص بفرضها، ولكن تحت رقابة القضاء الإداري منعاً للانحراف في استعمال تلك السلطة.

المبحث الثاني

الآثار الناجمة عن مخالفة الموظف واجبه الحضور في أوقات الدوام الرسمي

إن الأثر الناجم عن عدم حضور الموظف العام في أوقات الدوام الرسمي كلياً أو جزئياً هو تحقق حالة الغياب، والغياب يعد مخالفة صريحة لأحكام البند ثانياً من المادة الرابعة من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، وهو من ثم مخالفة إدارية (انضباطية). والمخالفة الإدارية هي كل عمل مخالف للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو امتناع عن عمل تلزم هذه القواعد الموظف القيام به، وكذلك كل عمل أو امتناع من شأنه المساس بشرف الوظيفة العامة أو سمعتها أو كرامتها[١٦].

والقاعدة العامة أن المخالفات الإدارية لا تحكمها قاعدة (لا جريمة إلا بقانون)، إذ ترك المشرع تحديد هذه المخالفات إلى الإدارة تقدرها تحت أنظار القضاء الإداري منعاً لانحرافها في استعمال السلطة، ولكن الشق الثاني من القاعدة وهو (لا عقوبة إلا بقانون) يسري على العقوبات التي تفرضها الإدارة على الموظف ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تفرض عليه عقوبة غير منصوص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

إن مخالفة الموظف واجبه الحضور في أوقات الدوام الرسمي كلياً أو جزئياً يؤدي إلى عَدهُ غائباً عن وظيفته، وهذا الغياب على نوعين : الأول الغياب المشروع وهو غياب يستند إلى أسباب مشروعة تقدرها الإدارة العامة أو يقدرها القضاء الإداري نحو تعرض الموظف إلى ظرف استثنائي غير متوقع أو قوة قاهرة تمنعه من حضور الدوام الرسمي كلياً أو جزئياً، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن تأخر الطاعن عن الحضور في الميعاد المقرر كان لعذر مقبول وسائغ ولم تقدم الإدارة ما يدحضه، وأن الطاعن بذل جهد المستطاع لكي يصل إلى مقر عمله وعلى الرغم من ذلك تأخر عن الوصول إليه، فتنقضي بذلك مسؤوليته عن التأخير، وعن ما يكون قد ترتب عليه من مشاكل في العمل"[١٧].

وهذا الغياب يظهر أيضاً في حالة حصول الموظف على موافقة الإدارة عليه نحو الإجازات بأنواعها والإجازة الزمنية وغير ذلك من صور هذا الغياب.

وأثر هذا النوع من الغياب أنه لا يعرض الموظف إلى العقوبات الإدارية (الانضباطية أو التأديبية) كونه استند فيه إلى أسباب مشروعة.

أما النوع الثاني من الغياب فهو الغياب غير المشروع وهو المألوف والمعروف من صور الغياب، ويتحقق عند انقطاع الموظف عن عمله الوظيفي كلياً بعدم حضوره الدوام الرسمي نهائياً[١٨] أو جزئياً بتأخره في الحضور أو انصرافه عنه قبل انتهائه، من غير سبب أو استناداً إلى أسباب غير مشروعة أو مقبولة من الإدارة أو القضاء. وهذا النوع من الغياب هو الذي يكون سبباً واقعياً للعقوبات الإدارية المنصوص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

لقد اعتادت الإدارات العامة الاتحادية وفي الإقليم إصدار قرارات إدارية تعُد بمقتضاها الموظف العام الذي لم يحضر الدوام الرسمي كلياً أو جزئياً متغيباً، وتقرر قطع راتبه إي أنها تحسم القسط اليومي لراتب الموظف بعدد الأيام التي غابها.

إن التكييف القانوني السليم لهذه القرارات الإدارية سواء أكانت صادرة من الرئيس الإداري المباشر أو من الرئيس الإداري الأعلى، هو أنها قرارات بمعاقبة الموظف بعقوبة قطع الراتب على النحو المذكور في البند ثالثاً من المادة (٨) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، والقول بخلاف ذلك أدلته ضعيفة، كما أن الإدارة قد لا ترى فيها أنها عقوبة إدارية، إلا أننا نرى أنها عقوبة إدارية بكل معنى الكلمة لان القرارات الإدارية الفردية التي تخص الموظف على نوعين : فهي إما تمنح الموظف حقاً استناداً إلى قانون الخدمة المدنية أو قانون الخدمة الجامعية أو قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام أو أي قانون آخر، أو تفرض عليه واجباً أو تقلل من حقوقه، فتضحى قرارات بمعاقبة الموظف وتخضع إلى قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، وهذه القرارات يفترض أن تحدث آثاراً قانونية إي في المراكز القانونية تغييراً، إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً. والمراكز القانونية تعني وضع الموظف أمام القانون في حقوقه وواجباته.

ولا يمكن الزعم بأي حال من الأحوال أن قرارات الغياب الصادرة بحق الموظف تمنح حقا له ، بل العكس هو الصحيح، إذ هي عقوبة إدارية تؤدي إلى فقدان الموظف جزءً من راتبه، ومن ثم فهي مصداق للعقوبات الصادرة تجاه الموظفين. كما ولا يمكن القول كذلك بأنها إجراء إداري أو عمل تنظيمي، لأن القاعدة العامة تقرر أن كل مساس بالحقوق الممنوحة لموظف ما يجب أن يكون بناء على عقوبة تفرض عليه استناداً إلى القانون إذا كان على نحو فردي، أما إذا كان الإجراء جماعياً أو عاماً فلا تثريب عليها فيه، لأن الموظف العام في مركز قانوني تنظيمي وليس مركزاً تعاقدياً، وهو بذلك يتميز من العامل في النشاط الخاص مركزاً، فإذا كان بإمكان صاحب العمل قطع راتب العامل إذا تغيب عن عمله يوماً أو بعض يوم إن استطاع إليه سبيلاً[١٩]، فإن الإدارة محرم عليها ذلك إلا بموجب عقوبة إدارية تصدر بقرار إداري بعد استيفاء الإجراءات والشكليات التي يستلزمها القانون. أما إذا لم تؤد تلك القرارات إلى إحداث آثار قانونية نحو أن تكشف حالة قائمة فعلاً فقط، وهي الغياب من غير أن ينجم عنها قطع راتب الموظف الغائب والمساس بحقوقه، فلا يمكن عدّها قرارات عقوبة، ولكن يمكن عدها قرارات عقوبة مبطنة إذا كانت تؤدي إلى التأثير سلباً على ترقية الموظف، إذا أدت إلى جعل تقويمه في الأداء أو في ضمان الجودة ضعيفاً، فتعد هذه القرارات خروجاً صريحاً وواضحاً عن قاعدة لا عقوبة إلا بنص، وتجعل من الإدارة مشرعاً، ويلحق قراراتها عيب جسيم من عيوب المشروعية وهو عيب عدم الاختصاص الجسيم أو عيب اغتصاب السلطة[٢٠] الذي يحول هذه الأعمال من أعمال قانونية إلى أعمال مادية، لا يختص بنظرها القضاء الإداري، وإنما يختص بمنازعاتها القضاء الاعتيادي.

بعد ذلك نحتاج في هذا المقام إلى إجابة عن سؤال مهم، وهو هل أن القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارات العامة الاتحادية أو في الإقليم بعَدّ الموظفين غائبين، وقطع رواتبهم وجعلهم من المعاقبين، تعد قرارات مشروعة ؟

الجواب عن ذلك سيكون نفياً للأسباب الآتية :-

١-إن هذه القرارات تعد قرارات غير مشروعة ومعيبة بعيب بسيط من عيوب عدم المشروعية وهو عيب الشكل والإجراءات، لأن المادة العاشرة من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ١٤ لعام ١٩٩١ المعدل ألزمت الوزير أو رئيس الدائرة (وكيل الوزارة ومن هو بدرجته ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام وأي موظف آخر يخوله الوزير...) تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون لتتولى التحقيق مع الموظف المخالف المحال إليها، فإن لم يستطع ذلك فله استجواب الموظف المخالف استناداً إلى أحكام البند رابعاً من المادة ١٠ من القانون. ولما كانت القرارات المذكورة قد افتقدت هذين الإجراءين الجوهريين فإنها تكون في شكلياتها وإجراءاتها معيبة وأمام القضاء الإداري بالإلغاء جديرة، لأنها لأبسط ضمانات حماية الموظف – وهو إجراء التحقيق الإداري[٢١]– أهدرت، ولحقوق مكفولة في الدستور[٢٢] أهملت.

٢-إن هذه القرارات في الشكل والإجراءات معيبة أيضاً لأنها من التسبيب خلت، وذلك لأنها إلى ذكر السبب القانوني الذي تستند إليه الإدارة في المحل (القرار) افتقرت، والسبب القانوني هو المادة أو النص القانوني الذي يمنح الإدارة هذا الاختصاص، إذ تذكر الإدارة في قراراتها هذه عبارة (استناداً إلى الصلاحيات الممنوحة أو المخولة لنا) اعتياداً وهذا لا يكفي، فيجب على الإدارة أن تذكر النص القانوني الذي استندت إليه في فرض هكذا عقوبة تطبيقاً لقاعدة (لا عقوبة إلا بقانون)، لأن قرارات فرض العقوبات الإدارية يجب أن تكون مسببة بالأسباب الواقعية والقانونية أيضاً، ولأن التسبيب من الإجراءات الجوهرية في شكلها.

٣-إن هذه القرارات معيبة بعيب مخالفة القانون كذلك لأن قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رتب آثاراً قانونية على هذه القرارات وهي تأخير الزيادة السنوية (العلاوة) أو الترفيع مدة من الزمن، وفي قرارات قطع الراتب تتأخر الزيادة السنوية أو

الترفيع بحسب عدد أيام قطع الراتب، فإذا كانت عقوبة قطع الراتب من يوم إلى خمسة أيام فتتأخر الزيادة السنوية أو الترفيع خمسة أشهر، وإذا كانت العقوبة أكثر من خمسة أيام فتتأخر الزيادة السنوية شهراً واحداً عن كل يوم من أيام قطع الراتب، فالملحوظ أن الإدارات العامة لا تلتزم بهذه الآثار البتة أما جهلاً أو عمداً فيؤدي ذلك إلى إصابة قراراتها هذه بعيب المحل (مخالفة القانون).

الخاتمـــــة

تلجأ الإدارات العامة الاتحادية في إقليم كوردستان إلى اتخاذ قرارات بمعاقبة الموظفين العموميين جراء قيامهم أو امتناعهم عن أفعال وأعمال، تعد مخالفات إدارية على أن يكون الهدف من هذه القرارات تحقيق المصلحة العامة من خلال ضمان المرافق العامة سيراً وانتظاماً.

وبعد نهاية هذه الدراسة المتواضعة لواجب الموظف العام حضور أوقات الدوام الرسمي والآثار الناجمة عن مخالفته ذلك، نوصي بما يأتي :-

١- ندعو الإدارات العامة إلى توخي الدقة في إصدار قراراتها، والتزام حكم القانون وحماية الموظف وعدم المساس بحقوقه إلا بإتباع الإجراءات التي حددها القانون من خلال تشكيل اللجان التحقيقية، وإجراء الاستجواب لضمان تحقيق المشروعية في قراراتها، والمصلحة العامة من مرافقها.

٢- ندعو الإدارات العامة إلى التقيد بالآثار التي يرتبها القانون على فرض العقوبات وعدم الاجتهاد في مورد النص.

٣- ندعو القضاء الإداري إلى حماية موظفي الخدمة المدنية عموماً والجامعية خصوصاً من اتخاذ الإدارات العامة لقرارات من شأنها معاقبتهم صراحة أو ضمناً، ظاهراً و باطناً، والبحث المعمق في طبيعتها وكشف أسبابها وأهدافها حماية لحقوقهم ومراكزهم القانونية.

٤- ندعو المشرع العراقي الاتحادي إلى زيادة نص في قانون الخدمة المدنية المعدل وفي قانون الخدمة الجامعية أيضاً يمنع المساس بحقوق موظف عام على نحو فردي نقصاناً، إلا بمناسبة عقوبة إدارية (انضباطية) تفرض عليه بعد استنفاذ الشكليات والإجراءات التي يشترطها القانون.

٥- ندعو المشرع العراقي الاتحادي إلى تفصيل المقصود بالمصلحة العامة المذكورة في نص المادة ٤٣ من قانون الخدمة المدنية المعدل على الأقل، لمنع الإدارة من الانحراف في تفسيرها على نحو يعرض حقوق الموظف في الحصول على الإجازة الاعتيادية إلى خطر المنع التعسفي بدعوى المصلحة العامة.

٦- ندعو المشرع العراقي الاتحادي في قانون الخدمة المدنية إلى زيادة نص فيه يسمح بالنيابة في تقديم الإجازة الاعتيادية أو المرضية في حالات الضرورة وعدم اشتراط حضور الموظف وتقديمه إياها شخصياً إلى الرئيس الإداري المختص لتعذر حضور الموظف في مثل هذه الحالات ولأن اشتراط ذلك يفرغ الفائدة من الإجازتين من مضمونها.

٧- ندعو الإدارات العامة إلى معاملة الموظف الغائب والذي رفضت إجازته بعد تقديم طلبها معاملة متميزة من الموظف الغائب والذي لم يقدم طلباً بالحصول على الإجازة أصلاً لتوافر حسن النية لدى الأول وإتباعه الإجراءات القانونية السليمة للحصول على الإجازة.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

وصلى الله تعالى وبارك على نبينا محمد

وعلى اله وصحبه وسلم

الهــوامــش

(١) البند ثالثاً من المادة الأولى من القانون.

(٢) المادة الثانية من القانون المذكور.

(٣) د.سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٢٥و٣٢٦.

(٤) نُشِر القانون المذكور في الجريدة الرسمية العدد ١١ (تابع) في ١٢ /٣/ ٢٠١٥.

(٥) ميز المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المرقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ الملغى بين هذين الواجبين فجعلهما واجبين مستقلين عن بعضهما البعض ، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة ٧٦ منه على " أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات الوظيفة..." أما الفقرة الرابعة من المادة نفسها فقد نصت على العامل "المحافظة على مواعيد العمل وإتباع الإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للوحدة في حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد ".

(٦) لم تَصدر هذه اللائحة عند كتابة البحث، لأن المشرع المصري نص على صدورها من مجلس الوزراء خلال مدة ثلاثة أشهر من العمل بالقانون. ونص على أن يستمر العمل باللوائح والقرارات القائمة بما لا يتعارض مع نص القانون. م/ ٣ من القانون.

(٧) المادة ٤٣ من القانون.

(٨) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم ٣٦ /٢٠١٤ ٩٩٠ /قضاء الموظفين / تمييز/ ٢٠١٤في٢٢/١/٢٠١٥ منشور في الموقع الالكتروني

http://www.moj.gov.iq/view.1448/.

(٩) البند ثالثاً من المادة العاشرة من القانون المذكور.

(١٠) د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص ٣٢٥.

(١١) وهذه الإجازات هي الإجازة الاعتيادية والإجازة المرضية والإجازة الدراسية والإجازة الطارئة وإجازة المصاحبة ، وإجازات الأمومة والحمل والعدة للموظفة. ينظر المادتين ٤٣ و٤٤ من قانون الخدمة المدنية ، وقرارات مجلس قيادة الثورة بهذا الشأن.

(١٢) المادة ١٠ من القانون المذكور.

(١٣) يستحق موظف الخدمة المدنية إجازة اعتيادية لمدة يوم واحد عن كل عشرة أيام من خدمته. ينظر الفقرة ١من المادة ٤٣ من القانون المذكور.

(١٤) الفقرة ٢ من المادة ٤٣ من القانون المذكور.

(١٥) ينظر المادة ٢٨٦ من القانون المذكور.

(١٦) عُرِفت المخالفة الإدارية (التأديبية) بأنها مخالفة الالتزامات المفروضة على الموظف بهدف ضمان سير المرفق العام سيراً حسناً، سواء ارتكبت داخل المرفق العام أم خارجه، إذا أدت للمساس بالصفات التي يجب أن يتصف بها الموظف العام ، وأساءت للمرفق العام العامل فيه.

Serge salon ,Jean – Charles savignac, La function publique ,Siery – 1985 ,P.267.

ولمزيد من التفصيلات بخصوص تعريفات المخالفة الإدارية ينظر:– د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ٢٨١ و٢٨٢. ود. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشـــأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٤٨و٣٤٩. ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٤٣٧ و٤٣٨. د.شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨–٢٠٠٩ ، ص ١٨٨–١٩١. و. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ٣٣٩ – ٣٤٢.

(١٧) الطعن المرقم ٢٣٨٥ لسنة ٣٣ ق في جلسة ١٠ / ٢/ ١٩٩٢. نقلاً عن د. مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام وحدودها وضماناتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٢٤.

(١٨) يعد الموظف مستقيلاً اذا تجاوزت مدة انقطاعه عن عمله عشرة أيام ، وكذلك إذا جرى نقله من مكان إلى آخر ولم يباشر خلال مدة أقصاها خمسة أيام عدا أيام السفر المعتادة، وكذلك إذا انتهت إجازته ولم يلتحق خلال مدة أقصاها عشرة أيام، ولا تسري هذه الأحكام إذا أبدى الموظف معذرة مشروعة. ينظر المادة ٣٧ من قانون الخدمة المدنية المرقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ المعدل.

(١٩) اشترط المشرع في البند ثانياً من المادة ١٢٨ من قانون العمل المرقم ٧١ لعام ١٩٨٧ المعدل على صاحب العمل قبل توقيع أي عقوبة على العامل، إجراء تحقيق معه والاستماع إلى دفاعه وبحضور ممثل عن الجهة المختصة على أن يصدر القرار بنتيجة التحقيق خلال خمسة عشر يوماً من انتهائه.

(٢٠) لمزيد من التفصيلات بخصوص هذا العيب ينظر د.محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة ،٢٠٠٢، ص ٢٢١. و د.محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني أسباب إلغاء القرارات الإدارية،

دار مكتبة صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت، ص ٢٧ – ٥٢. و د.محمود عاطف ألبنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٣٦–١٣٨.

(٢١) لمزيد من التفصيلات بخصوص التحقيق الإداري ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٩٧ – ١٢٦.

(٢٢) البندان رابعاً وسادساً من المادة ١٩ من دستور ٢٠٠٥ العراقي واللذان كفلا حق الدفاع في التحقيق، والمعاملة العادلة للأفراد في الإجراءات القضائية والإدارية.

المصـــــادر

أولاً: الكتب

١– د.سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٢– د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨–٢٠٠٩.

٣– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.

٤– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشـــأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٥– د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٦– د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٧– د.محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني أسباب إلغاء القرارات الإدارية، دار مكتبة صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت.

٨– د.محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٢.

٩– د. محمود عاطف ألبنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٩٨.

١٠– د. مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام وحدودها وضماناتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

ثانياً : الأحكام القضائية

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم ٣٦ /٢٠١٤ ٩٩٠ /قضاء الموظفين / تمييز/ ٢٠١٤ في ٢٠١٥/١/٢٢ منشور على الموقع الالكتروني

./http://www.moj.gov.iq/view.1448

٢-حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن المرقم ٢٣٨٥ لسنة ٣٣ ق في جلسة ١٠/٢/ ١٩٩٢.

ثالثاً : القوانين

١- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٢- قانون الخدمة المدنية المرقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ العراقي المعدل.

٣- قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المرقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ المصري المعدل

٤- قانون العمل المرقم ٧١ لعام ١٩٨٧ العراقي المعدل.

٥- قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ١٤ لعام ١٩٩١ العراقي المعدل.

٦- قانون الخدمة الجامعية المرقم ٢٣ لعام ٢٠٠٨ العراقي المعدل.

٧- قانون الخدمة المدنية المرقم ١٨ لعام ٢٠١٥ المصري.

رابعاً : المصادر الأجنبية

1- Serge salon, Jean – Charles savignac, La function publique ,Siery – 1985

Employees' Compulsory Attendance in the Official Working Hours And the Consequences of Non-Observance

Assistant Professor Dr. Khalid Rashid Ali
Koya University

Abstract

Public institutions utilize public employees to accomplish their activities represented by the provision of public service in order to meet the needs of public interests. The public employee's non-commitment in carrying out their duties will be negatively reflected on the general performance of that public institution and may lead to material damage that will affect the individuals, the users of these facilities. That is why public service legislation is so keen to define the public officials' duties to ensure functionality and continuation of public service provision.

The employee's breach of or negligence of attendance at the official working hours, both non-presence entirely, or partly by early leave of work, before the end of the official working hours, will cause confusion in the performance of the institution, and will make the application of absence case possible, if he has no legitimate excuse justified.

The Federal Public administrations and their counterparts in Kurdistan Region keep tackling illegal absence through the issuance of administrative legislations and decisions affecting employees' salaries, without any investigative committee to investigate or even question that case.

These administrative decisions issued in this regard are decisions meant to punish the employee from a disciplinary perspective, which are illegal decisions because they violate the procedures and affect public employees and the public sector Act No. 14 of 1991, amended, and then pose a risk to legal centers for public officials, and a departure from the principle of legality .