

المركز القانوني لقواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام

القاضي

سليم روضان الموسوي

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

النشاط الإنساني في تزايد مضطرد ، فهو متنامي حيثما تتسع مناحي الحياة ، وتتعدد صورته مع سعة الأفق الدنيوي ووفرة الأعمال وتنوع أشكالها ، لذلك نجد إن الإنسان منذ أن خلقت الخليقة وعلى وفق ما أخبرتنا به كتب التاريخ والأساطير كان كادحاً عاملاً يبني ويعمر الأرض حتى وصل بها إلى ما نحن عليه من تطور عمراني وحضاري شمل كل أوجه الحياة، وكانت أساليب عمله تتطور تبعاً لحاجته وتتساقق مع التطور الحضاري، فهو بدءاً منفرداً بأداء أعماله ثم على شكل أفراد وبعد ذلك جماعات واستمر التطور إلى إدارة العمل عن طريق الشركات والحكومات والمعامل والنقابات والمزارع وسواها ، لكن الملاحظ على كل هذه الأنشطة فيها رابط مشترك يمثل بنشاط الإنسان وسلوكه فهو ثابت غير متغير منذ اللحظة الأولى التي فكر فيها بأداء عمل وحتى اليوم فإن الوجه الظاهر لتفكيره هو سلوكه ونشاطه، ونجد إن هذا السلوك لا يكون متطابقاً أو متماثل لمدى الأشخاص جميعاً، لأن الطبيعة الإنسانية مختلفة والأنفس متباينة التركيب من حيث النشأة والتعلم وسواها، مما يسهم في تكوين الشخصية ، ولأن العمل انتقل من الفرد ومن ثم الأفراد إلى العمل الجماعي بأشكاله المعروفة الآن . كان من اللازم أن تتقاطع سلوكيات الأفراد العاملين في ذات الحقل الواحد من حقول العمل . ويصل أحياناً إلى حد التصادم مما ينعكس بآثره على الأداء العام للمشروع أو الحق الذي فيه يعمل هؤلاء ، كذلك يحصل أن يكون أحد هؤلاء العاملين ممن اعتلت شخصيته بأمراض الفساد الإداري والمالي وسولت له نفسه ارتكاب المخالفات ، التي تضر بالعمل أو المصالح التي يهدف إلى تحقيقها من خلال العمل . أو لربما تكون قدرة هؤلاء الأشخاص أقل من حجم العمل المطلوب أن يقدموه فيحدث الإهمال سواء كان عمدي أو غير عمدي ، أو يتراخى في أداء عمله وأحياناً يصل إلى حد ارتكاب أفعال من خلال هذا العمل إلى ما يرتقي إلى مستوى ارتكاب الجريمة ، وهذه الصور التي أشرت إليها ألزمت الإنسان بأن يضع لها ضابط ومعياري يحدد أنواع الأعمال واليات العمل وأن يبين طريقة الأداء ويرسم لهم الخطوات التي يمارسها أثناء أدائه للنشاط ، كما سعى لوضع القواعد واللوائح التي تضبط السلوك أثناء أدائه العمل وأحياناً حتى خارج العمل في بعض الأعمال ذات الخصوصية المتعلقة بشخص هذا الإنسان والمتعلقة بالمصالح العليا للجماعة ومنها المواقع الحساسة في الإدارة أو المواقع القضائية المهمة ، التي تتعلق بحياة وحيات الأفراد ، ثم اجتهد ذلك الفكر الإنساني حتى وصل إلى إصدار القوانين التي تضبط الأفعال والأنشطة الإنسانية على من يتجاوز على القوانين التي عدت مصالح عليا لابد من احترامها،

وعدت ذلك التجاوز جريمة يعاقب عليها بعقوبات ذكرتها النصوص القانونية النافذة . كما التفت الفكر الإنساني إلى حالة المخالفة التي لا ترتقي إلى مستوى الجرم المعاقب عليه ، وإنما تعطل المصالح التي يعمل بها ذلك المخالف والتي وجدت من أجل خدمة الجميع فكان لابد من وضع لوائح وعقوبات أقل وطأة من العقوبات على الأفعال التي لم تعد جرائم وسميت بالعقوبات التأديبية أو الانضباطية الناشئة عن مخالفة القوانين والتعليمات الإدارية .

وحيث إن الأصل في العمل هو حسن الأداء فكان لابد من إن ينتبه ذلك العامل في أي نشاط إنساني إلى مجموعة من الثوابت المشتركة في جميع الأعمال ووضعت على شكل لوائح وقواعد وتم نشرها على الجميع ووضعت لها مسميات متعددة منها قواعد السلوك أو لوائح السلوك أو موثيق الشرف أو عهود الشرف أو تعليمات أداء العمل وغيرها من المسميات ، إلا إنها تشترك في خط واحد هو تنبيه الإنسان إلى مراعاتها أثناء العمل .

ومن هذه المقدمة أعرج على لوائح السلوك المهني او الوظيفي وستكون العينة الخاصة في البحث قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي للقطاع المختلط بموجب التعليمات العدد رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ الصادرة من مفوضية النزاهة العامة .

وسيكون البحث على عدة مطالب الأول في التعريف بمفهوم القواعد ومدى مشروعيتها والثاني الآثار القانونية التي تترتب عليها .

المطلب الأول

تعريف قواعد السلوك الوظيفي أو المهني

قبلولوج في التعريف لابد أن نحلل جملة العنوان (قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط) من حيث الاصطلاح دون اللغة لان مقتضى البحث لا يستوجب ذلك في هذه الدراسة وقد يجد له مكان في دراسة أخرى، ومن ثم نعمل على الوصول إلى ما تعني هذه الجملة معنى وغاية والدالة تدل عليها وعلى وفق ما يلي :-

الفرع الأول

مفهوم السلوك

السلوك هو كل نشاط يصدر عن الإنسان سواء أكان أفعالاً يمكن ملاحظتها وقياسها كالنشاطات العضوية والحركية ، أم نشاطات تتم على نحو غير ملحوظ كالتفكير والتذكر والوساوس . ومن ثم فالخوف والشجاعة والقلق والعدوان والخجل كلها ضمن دائرة السلوك ، وليس قاصراً على مجرد الأداء الحركي وحده . ويرى بعض المختصين في علم النفس بان السلوك هو "دود أفعال داخلية أو خارجية ، تصدر عن الفرد ، رداً على منبهات أو مثيرات داخلية أو خارجية أيضاً" ، وقد تعلق الأمر بموضوع البحث فان السلوك المقصود به هو النشاط الإ نساني الذي يمارسه الموظف أثناء وظيفته ، ولا علاقة للتصنيفات التي يبحث بها علم النفس لوجود أوصاف عديدة منها السلوك الوظيفي والتصفحي والتوحيدي وأخرى كثيرة لا مجال لبحثها في هذا الموضوع^٢.

الفرع الثاني

الوظيفة والموظف

أولاً : الوظيفة : لم أجني القوانين العراقية التي تنظم الوظيفة أي تعريف واضح ودقيق لها، وإنما أوصاف مرتبطة يحيط بالمفهوم دون الدخول في ذاتيته ، وفي قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل أشار في المادة (٢) إلى عدد من التعاريف لعدة مفردات ولم يكن من بينها الوظيفة ، لكن وردت إشارة إليها عند تعريفه للملاك حينما نص على ما يلي (الملاك - مجموع الوظائف والدرجات المعينة لها المصادق عليها بموجب قانون الميزانية او من قبل وزير المالية) (إلا ان المشرع العراقي ربط الوظيفة بوصف

1 للمزيد انظر د/ خالد محمود عبد الوهاب - العلاج السلوكي 1365 attachmentid=1365 forum/attachment.php? www.nursing4all.com

2 للمزيد انظر الدكتور ريكان ابراهيم - النفس والقانون

الخدمة الاجتماعية والتكليف الوطني دون يحدد لها تعريف محدد وذلك على وفق ما نصت عليه المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل كما يلي (الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة) لكن فقه القانون الإداري تصدى لذلك المفهوم ، وعرفها بعدة تعاريف منها ما أتفق عليه فقهاء الإدارة، على اختلاف المدارس التي ينتمون إليها، على تعريف الوظيفة بأنها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات، تحددها سلطة ذات اختصاص . وآخرين بينوا بان الوظيفة شاغرة أو مشغولة بشخص واحد تعينه سلطة مختصة لتأدية واجبات ومسؤوليات هذه الوظيفة بصفة دائمة أو مؤقتة، مقابل أجر مغلبي تأثر مستوى الوظيفة في الهرم الإداري بكفاءة شاغلها، وطريقة أدائه لعملها . وهذه كلها توصيف لوظيفة دون الولوج بذاتها^٣ .

ثانيا : الموظف : على خلاف الوظيفة فقد ورتعريف للموظف في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في نص المادة (٢) حينما عرف الموظف بأنه (كل شخص عهدت الوظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين) وفي هذا التعريف هو اقرب وجود الموظف بوجود الوظيفة التي لم يعرفها وعلى وفق ما أشرت إليه، إلا أن فقه القانون الإداري تصدى لذلك وأعطى جملة من التعاريف سأكتفي بواحد منها بما ينسجم وموضوع هذه الدراسة حيث عرفه بعض الشراح (هو الشخص الذي يستخدم بصفة نظامية، ليقوم بواجبات ومسؤوليات وظيفة ما، مقابل أجر محدد ويتمتع لقاء ذلك بالحقوق والامتيازات المرتبطة بها)^٤

وبعد العرض لمفهوم السلوك والوظيفة والموظف نجد ان هذه القواعد لا تطبق إلا على الشخص الذي يسلك سلوك يتقاطع مع النواهي والمحظورات التي أشارت إليها تلك القواعد ويكون موظف له وظيفة مثبتة في الملاك الدائم وأثناء أدائها باستثناء بعض الحالات البسيطة المشار إليها في القواعد ، بمعنى إن المتعاقدين مع دوائر الدولة لا تسري عليهم تلك القواعد، وهم ممن يندرجون ضمن مفهوم المكلف بخدمة عامة المشار إليهم في نص الفقرة (٢) من المادة (١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل وعلى وفق ما يلي (٠- المكلف بخدمة عامة كل موظف او مستخدم او عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعات تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس

3 للمزيد انظر الدكتور عصام البرزنجي - محاضرات في القانون الإداري مسحوبة على الرونيو لطلاب كلية القانون والسياسة لعام ١٩٨١

4 للمزيد انظر الدكتور عصام البرزنجي - مرجع سابق

النيابية والإدارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين (السنديكيين) والمصفين والحراس القضائيين وأعضاء مجالس إدارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة أو إحدى دوائرها الرسمية أو شبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت، وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة بأجر أو بغير أجر .) وملاحظة تدل على أنه يشكل نقص ، خصوصا ، إذا ما كانت تلك القواعد ذات اثر عقابي بحق من يخالف إحكامها ، لان الدوائر في الوزارات الحالية تعج بالمتعاقدين ، علما إن الدوائر والوزارات لا يوجد فيها عمال على الملاك الدائم لان الجميع تم تحويلهم إلى موظفين بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٠) لسنة ١٩٨٧ .

٥ - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٠) لسنة ١٩٨٧ (اسنادا الى احكام الفقرة ١ من المادة الثانية والاربعين من الدستور . قرر مجلس قيادة الثورة بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩/٣/١٩٨٧ ما يلي : -

اولا : يعتبر جميع العمال في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي (موظفين) ويتساوون معهم في الحقوق والواجبات. ثانيا بتسري على المشمولين باحكام هذا القرار قوانين وانظمة وقواعد الخدمة والتعليمات الصادرة بموجبها المطبقة على ال (موظفين) في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي.

ثالثا : ١ - يعتبر الاجر الشهري للمشمولين باحكام هذا القرار راتبا شهريا لهم ضمن سلم درجات ال(موظفين) عند نفاذ هذا القرار ٢ - يتقاضى المشمولون باحكام هذا القرار المخصصات التي تقتضيها طبيعة العمل الذي يمارسونه وفق القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة والتعليمات النافذة. رابعتا : عناوين المشمولين باحكام هذا القرار الى الجداول الملحقه بقوانين وانظمة وقواعد الخدمة والملاك المطبقة في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي التي يعملون فيها، ويتم التعيين في هذه الوظائف بامر من الوزير المختص او وزير الجهة غير المرتبطة بوزارة او من يخولانه، بناء على توصية لجنة مختصة دون التقيد بشرط الشهادة.

خامسا : ١ - تسري قوانين وانظمة وتعليمات التقاعد المطبقة على ال (موظفين) في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، على المشمولين باحكام هذا القرار من العاملين فيها، في كل ما يتعلق بشؤون تقاعدهم.

سادسا : تتولى وزارة المالية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية اتخاذ الاجراءات اللازمة لسحب المبلغ المتراكمة عن اشتراكات الضمان الاجتماعي للمشمولين باحكام هذا القرار لدى المؤسسة العامة للتقاعد والضمان الاجتماعي للعمال وقيدھا ايرادا للخزينة تعويضا عن التوقيفات التقاعدية عن خدماتهم العمالية السابقة على نفاذ هذا القرار.

سابعا : يخضع المشمولون باحكام هذا القرار الى قانون وقواعد دائر ضباط وموظفي دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي . ثامنا : يقتصر سريان احكام قانون العمل رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٠ على عمال القطاع الخاص والمختلط والعاملين في القطاع التعاوني الى حين صدور ما يحل محله.

تاسعا : ١ - يقتصر اختصاص محاكم العمل على منازعات العمل في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني.

٢ - تستمر محاكم العمل بالنظر في القضايا والدعوى المعروضة عليها، عند نفاذ هذا القرار، حتى اذر مراحله بالنسبة للمشمولين باحكام هذا القرار . عاشر : يقتصر التنظيم النقابي للعمال على القطاع الخاص والمختلط والتعاوني.

حادي عشر : تتولى وزارة العدل ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية اقتراح مشروع قانون عمل ينظم علاقات العمل في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني . ثاني عشر : ينفذ هذا القرار من تاريخ صدوره، فيما عدا الامور المالية فتطبق ابتداء من ١/٤/١٩٨٧.

المطلب الثاني

مشروعية قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام

سأتناول موضوع المشروعية من جانبين الأول يتعلق بمشروعية إصدارها من قبل جهة الإصدار الممثلة بمفوضية النزاهة والثاني مشروعية الآثار القانونية التي ترتب بها عند التطبيق

الفرع الأول

المشروعية من حيث جهة الإصدار

ان لائحة قواعد السلوك الوظيفي التي أصدرتها مفوضية النزاهة العامة كانت قد صدرت بموجب الصلاحية الممنوحة لرئيس المفوضية المنصوص عليها في الفقرة (٧) من القسم (٤) من أمر سلطة الائتلاف المنحلة المرقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ . وهذا أضفى مشروعية على تلك اللائحة وأصبح العمل بها ملزم بموجب ذلك النص الذي مازال نافذ لحد الآن، لكن البعض يرى إن الأمر الذي صدرت بموجبه لا يشكل قانون محل اعتبار في المنظومة القانونية لأنه صادر من سلطة احتلال وارى إن هذا القول مردود للأسباب التالية :-

الأمر (٥٥) هو تشريع له قوة القانون وان سلطة الائتلاف حينما أصدرته كانت تعتمد في ذلك على الصلاحية الممنوحة لها بموجب قرارات مجلس الأمن المرقم ١٤٨٣ و ١٥١١ لسنة ٢٠٠٣ وتكون هذه القرارات هي قواعد الإسناد لمشروعية نفاذ القانون حيث تشير أحكام القرار ١٤٨٣ و ١٥١١ لسنة ٢٠٠٣ ما يلي ((١ - يعيد تأكيد سيادة العراق وسلامة أراضيها، ويشدد في هذا الصدد على الطابع المؤقت لاضطلاع سلطة التحالف المؤقتة (السلطة) بالمسؤوليات والسلطات والالتزامات المحددة بموجب القانون الدولي المنطبق المعترف بها والمنصوص عليها في القرار ١٤٨٣ (٢٠٠٣)، إلى حين قيام شعب العراق بتشكيل حكومة ممثلة للشعب معترف بها دولياً تتولى المسؤوليات المنوطة بالسلطة)) وهذه القرارات قد ثار حولها الجدل منذ زمن طويل ومنذ بداية تشكيل هيئة الأمم المتحدة و مجلس الأمن^٦ يرى بعض فقهاء القانون الدولي إلى أن قرارات مجلس الأمن لا تمتلك المشروعية لنفاذها في البلدان ما لم تقترن بالمصادقة عليها من قبل الجهة التشريعية المختصة وبموجب قانون وطني محلي^٧، لكن هناك رأي آخر يرى إن الاتفاقيات الدولية لها قوة إلزامية مثلما للقانون الوطني (حيث إن القانون الدولي له الأعلوية أو ما

6 الفقرة (١) من قرار مجلس الأمن المرقم ١٥١١

7 تنص الفقرة ثانيا من المادة (الأولى) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل على اعتبار جميع ما ينشر في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) هو النص المعول عليه والمعتبر قانون والاتفاقيات والمعاهدات من تلك القوانين على وفق نص الفقرة أولاً من المادة (الثانية) من القانون المذكور ونصها (ينشر في الوقائع العراقية ما يلي : (أ- ب نصوص المعاهدات والاتفاقيات وما يلحق بها ويعتبر متمم لها ، مع قوانين تصديقها .

يسمى القواعد الآمرة ، أي التي لا يجوز الخروج عنها في اتفاقيات تعقدها الدول فيما بينها على بقية القواعد)ومن ذلك يؤسس بعض الفقهاء لنظرية القوة تنفيذية الملزمة في قرارات مجلس الأمن التي يلزم بها جميع الأطراف المشاركة في هيئة الأمم المتحدة وحتى غير المشاركة على وفق أحكام ميثاق الأمم المتحدة^٩. إذاً إذن فإن قرارات مجلس الأمن قدمت الحق لسلطة الائتلاف المنحلة في إصدار الأوامر التي لها قوة قانونية لمعالجة الأوضاع بالإضافة إلى ما جاء في أحكام اتفاقية جنيف الرابعة التي منحت سلطة الاحتلال إمكانية اتخاذ التدابير اللازمة لإدارة شؤون البلدان المحتلة^{١٠}، لذا فإن المشروعية القانونية والدستورية للأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ متوفرة، أما بعد زوال وانحلال سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة فإن جميع التشريعات القانونية التي كانت سائدة في وقت قيام تلك السلطة التي أصدرتها بقيت سارية المفعول ما لم يتم إلغائها أو تعديلها على وفق الأحكام القانونية لقانون قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤^{١١} والدستور النافذ^{١٢} وكذلك فإن رئيس الوزراء قد حل محل رئيس سلطة الائتلاف المؤقتة على وفق ما جاء في الأمر ١٠٠ لسنة ٢٠٠٦، لذلك فإن الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ذو اعتبار قانوني عند النظر إلى الأحكام التي أوردها^{١٣}.

لذلك فإن هذه اللوائح تمتلك الشرعية القانونية من حيث إصدارها وإلزامية العمل بها . وتعد جزء من القواعد والتعليمات التي تتكون منها المنظومة القانونية العراقية .

8 الدكتور صالح جواد الكاظم – مباحث في القانون الدولي ص ٣٥٨ الطبعة الأولى ١٩٩١

9 تنص المادة ٢٥ من الفصل الخامس من ميثاق الأمم المتحدة على (يتعهد أعضاء "الأمم المتحدة" بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق)

كذلك في نص المادة ٤٨ من البند السابع من الميثاق (الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولي يقوم بها جميع أعضاء "الأمم المتحدة" أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس.

يقوم أعضاء "الأمم المتحدة" بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل في الوكالات الدولية المتخصصة التي يكونون أعضاء فيها.

10 اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام من قبل المؤتمر الدبلوماسي لوضع اتفاقيات دولية لحماية ضحايا الحروب المعقود في جنيف خلال الفترة من ٢١ نيسان/أبريل إلى ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ تاريخ بدء النفاذ: ٢١ تشرين الأول /أكتوبر ١٩٥٠ وفقاً لأحكام المادة ٥٣ (١) وتنص في بعض موادها على مايلي : المادة ٦٤ (تبقى التشريعات الجزائية الخاصة بالأراضي المحتلة نافذة ما لم تلغها دولة الاحتلال أو تعطلها إذا كان فيها ما يهدد أمنها أو يمثل عبءاً في تطبيق هذه الاتفاقية . ومع مراعاة الاعتبار الأخير، ولضرورة ضمان تطبيق العدالة على نحو فعال، تواصل محاكم الأراضي المحتلة عملها فيما يتعلق بجميع المخلفات المنصوص عنها في هذه التشريعات. على أنه يجوز لدولة الاحتلال إخضاع سكان الأراضي المحتلة للقوانين التي تراها لازمة لتمكينها من الوفاء بالتزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية، وتأمين الإدارة المنتظمة للإقليم وضمان أمن دولة الاحتلال وأمن أفراد وممتلكات قوات أو إدارة الاحتلال وكذلك المنشآت وخطوط المواصلات التي تستخدمها). وفي المادة ٦٥ (لا تصبح القوانين الجزائية التي تفرضها دولة الاحتلال نافذة إلا بعد نشرها وإبلاغها للسكان بلغتهم، ولا يكون لهذه الأحكام أثر رجعي).

11 المادة السادسة والعشرون : (أ) ستبقى القوانين النافذة في العراق في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ سارية المفعول، إلا إذا نصّ هذا القانون على خلاف ذلك وإلى أن تقوم الحكومة العراقية الانتقالية بإلغائها أو تعديلها وفقاً لهذا القانون.

للتشريعات الصادرة من قبل السلطة التشريعية الاتحادية ستعطل على أية تشريعات أخرى صادرة من قبل أية سلطة تشريعية أخرى، وذلك في حالة التعارض بينهما. باستثناء ما نصّ عليه في المادة ٥٤ (ب) من هذا القانون.

(ج) إن القوانين والأنظمة والأوامر والتعليمات الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة بناءً على سلطتها بموجب القانون الدولي تبقى نافذة المفعول إلى حين إلغائها أو تعديلها بتشريع يصدر حسب الأصول ويكون لهذا التشريع قوة القانون.

12 المادة (١٢٦) : تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تلغ أو تعدل، وفقاً لأحكام هذا الدستور.

13 للمزيد انظر القاضي سالم روضان الموسوي - دراسات في القانون - دار البيئة للطباعة والنشر- طبعة ٢٠٠٩

الفرع الثاني

الآثار القانونية التي ترتبها اللائحة

بعد أن تبين لنا ان هذه اللائحة تمتلك المشروعية القانونية وتعد جزء من منظومة العمل القانوني في العراق ، لابد لنا من معرفة الآثار التي ترتبها على من يعمل بها أو من يهملها أو الذي يخالفها هي قواعد قانونية تماثل القانون من حيث القوة وترتب الجزاء على من يخالف نصوصها ويعد فعل المخالفة بمثابة الجريمة التي يترتب عليها الجزاء أم إنها مجرد لوائح تخص الأداء الوظيفي حصراً ولكنها ترتب اثر على من يخالفها بعقوبات إدارية أو انضباطية . كذلك ماذا لو لم يوقع أي من الموظفين أو العاملين عليها فهل تكون غير لازمة بالنسبة إليهم أم إنها ملزمة بغض النظر عن التوقيع عليها وهل تشكل تعاقداً بين الإدارة والموظف ويرتب الآثار التعاقدية . فهذه الاحتمالات سوف اعرض لها بشكل مقتضب وعلى وفق حاجة البحث وكما يلي :-

أولاً :- هل تمثل لائحة السلوك قواعد تجريم الأفعال ؟

إن قواعد تجريم الأفعال لها آلية وخصوصية في العمل التشريعي إذ لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص أو بناء على نص وعلى وفق ما استقر عليه العمل التشريعي تجاه قوانين العقوبات وفي كل بلدان العالم وتعد لائحة مبدأ المشروعية حيث يكون ذلك (إن وصف أي فعل بأنه جريمة لابد من النص على تجريمه بموجب قانون أو قرار له قوة القانون وهذا ما يسمى بمبدأ المشروعية أو قاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص أو بناء على نص) ويعني هذا المبدأ أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني ، أي أن مصدر الصفة غير المشروعة للفعل هو نص القانون ويقال لهذا النص " نص التجريم " وهو في نظر القانون الجزائي يشمل قانون العقوبات والقوانين المكملة له والقوانين الجزائية الخاصة . وبالتالي يحدد في كل نص الشروط التي يتطلبها في الفعل كي يخضع لهذا النص ويستمد منه الصفة غير المشروعة ويحدد العقوبة المقررة لهذا الفعل ، لذا فإن القاضي لا يستطيع أن يعدّ فعلاً معنياً جريمة إلا إذا وجد نصاً يجرم هذا الفعل ، فإذا لم يجد مثل هذا النص فلا سبيل إلى عد الفعل جريماً ولو اقتنع بأنه مناقض للعدالة أو الأخلاق أو الدين وفي تطبيقات القضاء ما قضت به محكمة تمييز إمارة دبي (بان عدم توفر أركان الجريمة وخروجها عن نطاق التأثيم . كاف للقضاء بالبراءة طالما أقام الحكم قضاءه على أسباب تتفق وصحيح القانون)^{١٤} . و

14 قرار الحكم الصادر من محكمة التمييز في إمارة دبي العدد ١٨٤ لسنة ٢٠٠٣ المنشور في مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة في المواد الجزائية لعام ٢٠٠٣ ج ٢ العدد الرابع عشر - الصادر من دائرة العدل في دبي

أساس هذا المبدأ هو حماية الفرد و ضمان حقوقه و حريته و ذلك بمنع السلطات العامة من اتخاذ أي إجراء بحقه ما لم يكن قد ارتكب فعلاً ينص القانون عليه و فرض على مرتكبيه عقوبة جزائية^{١٥} ، ففي العصور القديمة لم تكن هذه القاعدة معروفة حيث كانت العقوبات تحكيمية وكان في وسع القضاة أن يجرم أفعال لم ينص القانون عليها ويفرضوا العقوبة التي يرونها كما كانوا يرجعون إلى العرف لتجريم بعض الأفعال وتقرير العقوبة لها . وإن كان هناك بعض مؤرخي القانون الجزائي يقولون بأن مبدأ شرعية الجرائم و العقوبات عرفت لأول مرة في القانون الروماني في العهد الجمهوري بدليل وجوده عند فقيهي الرومان (أولبيانوس) و (بولس) أما العهد الإمبراطوري فلم تكن هذه القاعدة معروفة لأن القانون الروماني في هذا العهد كان يعطي للقاضي سلطة تقديرية واسعة في التجريم و العقاب^{١٦} . ويرى بعض الكتاب^{١٧} إن هذه القاعدة ترجع بذورها الأولى إلى الشريعة الإسلامية أي ترجع إلى مدة تزيد على أربعة عشر قرناً فمن القواعد الأصولية في الشريعة الإسلامية أنه " لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورد النص " أي أن أفعال المكلف المسؤول لا يمكن وصفها بأنها محرمة مادام لم يرد نص بتحريمها ولا حرج على المكلف أن يفعلها أو يتركها حتى ينص على تحريمها ونفهم من ذلك بأنه لا يمكن اعتبار فعل أو ترك جريمة إلا بنص صريح يحرم الفعل أو الترك فإذا لم يرد نص يحرم الفعل أو الترك فلا مسؤولية ولا عقاب على فاعل أو تارك . والمعنى الذي يستخلص من هذا الكلام هو أن قواعد الشريعة الإسلامية تقضي بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص وهذه القاعدة في الشريعة لا تتنافى مع العقل والمنطق و تستند مباشرة على نصوص صريحة في هذا المعنى ومنها قوله تعالى (وما كنا معذبين حتى نبعث رسلاً)^{١٨} وقوله تعالى : (وما كان ربك مهلك القرى حتى يبعث في أمها رسولا يتلوه عليهم آياته)^{١٩} وقوله تعالى : (نا أرسلناك بالحق بشيراً ونذيراً وإن من أمة إلا خلا فيها نذير)^{٢٠} . وغيرها من النصوص القاطعة بأنه لا جريمة إلا بعد بيان ولا عقوبة إلا بعد إنذار ، وطبقوا هذه القاعدة على الجرائم ولكنهم لم يطبقونها تطبياً بقا واحداً في كل الجرائم حيث طبقوه تطبيقاً دقيقاً في جرائم الحدود و القصاص بخلاف جرائم التعزير فلم يطبقونها بتلك الصورة والسبب في ذلك أن المصلحة العامة وطبيعة التعزير تقتضي ذلك ، ومن الناحية الدستورية نجد إن

15 الدكتور محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني - القسم العام ص ٣٠ ط بيروت

16 علي عبدالله الحمادة - مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات - مركز الأبحاث الكويتية - في الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت) - http://kuwait25.com/ab7ath/view.php?tales_id=976

17 علي عبدالله الحمادة - مرجع سابق

18 سورة الإسراء الآية ١٥

19 سورة القصص الآية ٥٩

20 سورة فاطر الآية ٢٤

هذا المبدأ قد احتل صدارة الاهتمام ففي الدستور الدائم اعتبر هذا المبدأ من المبادئ الدستورية الداخلة ضمن الحقوق الأساسية للفرد عندما نص عليه في باب الحقوق المدنية والسياسية في نص الفقرة (ثانيا) من المادة (١٩) (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة، ولا يجوز تطبيق عقوبة اشد من العقوبة النافذة وقت ارتكاب الجريمة وبما أن هذه اللوائح لم تكن صادرة من جهة تشريعية وليست بقانون وإنما بموجب قانون ، لذلك فإنها لا تكون قواعد تجريم أو عقاب .

ثانياً :- هل تعتبر اللائحة قواعد ملزمة للأداء الوظيفي وترتب عقوبات إدارية ؟

إن فلسفة العقوبات الإدارية والانضباطية وجدت من أجل ضبط العمل الوظيفي أثناء تأديته الموظف لوظيفته^{٢١} وهذه العقوبات نصت عليها في القوانين ولم تترك للإدارة لتحديدتها وتتراوح بين عقوبة التنبيه والعزل من الوظيفة وهذا أيضا تتعلق بمفهوم المشروعية الذي أشرت إليه سلفاً . لكن اختلف الأمر في الجهة التي تفرض العقوبة فبعضها تفرض من قبل المدير المباشر والأخرى من الرئيس الأعلى وبعضها من قبل لجان تقترن توصيتها بالمصادقة من قبل الرئيس الأعلى للدائرة . أما لائحة قواعد السلوك محل البحث، فإنها لا ترقى إلى هذا المستوى من كونها عقوبات انضباطية وتأديبية إدارية لان من لم يوقع عليها ولا يرتكب ما يخالف آداب مهنته والنصوص القانونية الأمرة فانه لا يتعرض إلى المسائلة أو العقوبة كذلك من يوقع عليها ويرتكب فعلاً نهت عنه هذه اللائحة إلا أنه لا يشكل مخالفة لتعليمات وقواعد الخدمة أو قانون الانضباط فان ذلك المخالف لا يتعرض إلى العقوبة . كما إن الذي لم يوقع على اللائحة وارتكب ما يخالف قواعد العمل الوظيفي فانه يتعرض إلى العقوبة حتى لو لم يوقع على اللائحة . وهذا يدل على إنها ليست بقواعد انضباطية تعادل بقوتها القواعد المنصوص عليها في قوانين الخدمة أو الانضباط الوظيفي . لكن في بعض التشريعات العربية^{٢٢} قد نص فيها على إصدار لوائح تتعلق بالسلوك وترتب آثار قانونية على من يخالفها ومنها قانون العمل المصري رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والقانون الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وقانون العاملين في القطاع العام المصري رقم ٦١ لسنة ١٩٧١

21 للمزيد انظر الدكتور عصام البرزنجي - مرجع سابق

22 بلال امين زين الدين - ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن - دار الفكر الجامعي - ط ٢٠٠٩ -

ثالثاً :- هل تعتبر هذه اللوائح عقد بين الإدارة والموظف ؟

بعد العرض أعلاه الذي وضح لنا بأنها ليست بقانون ولا قواعد خدمة أو قواعد انضباط وإنما هي وثيقة موقعة بين الإدارة أو الموظف، بمعنى إنها من الممكن أن تكون عقد بين الطرفين لأنه يتوفر على إيجاب وقبول عرض من الإدارة وإيجاب من الموظف، حتى وإن لم يكن للموظف حرية الاختيار في وضع الشرط أو إمكانية الرفض، لكن من الممكن أن تعتبر جزء من وثائق التعيين وعلى وفق ما أشير إليه في الشق الأخير من البند (٧) من القسم (٤) من الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ عندما نص على ما يلي (وجوب توقيع كل موظف على تعهد خطي بوجوب الالتزام بتلك القواعد كشرط من شروط التوظيف) وهذا يعني إن من يسعى للحصول على الوظيفة مجبر على التوقيع، وهذا الوضع له وصف قد يكون مقارب في القانون يسمى عقد الإذعان وفي القانون الفرنسي بعقد الانضمام، حيث إن من يقبل العقد إنما ينضم إليه دون أن يناقشه وأول من سماه (عقد الإذعان) السنهوري في كتابه (نظرية العقد) لما تشعر به هذه التسمية من معنى الاضطرار في القبول، وقد شاعت هذه التسمية في اللغة القانونية من فقه وقضاء^{٢٣}. الذي يكون المذعن فيه وهو الطرف الأضعف في العقد قد قبل بكل شروط العقد دون نقاش أو اختيار لأن حاجته تدعوه إلى التوقيع ولا خيار له وأشارت إليه المادة (١٦٧) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل التي تنص على ما يلي (القبول في عقود الإذعان ينحصر في مجرد التسليم بمشروع عقد ذي نظام مقرر يضعه الموجب ولا يقبل فيه مناقشة). لكن هذا العقد يخضع للقواعد العامة للعقود ويرتب آثار مدنية وليست جزائية وأي مخالف للعقد لا يتعرض إلى العقوبة الجزائية أو الإدارية وإنما رسم القانون طرق أخرى لتنفيذه ومنها ما أشار إليه القانون المدني مثل التنفيذ الجبري والتعويض والغرامات التهديدية وسواها^{٢٤} كذلك ليس للجهة صاحبة الموقف الأقوى في العقد إلا أن تنهي العقد وتمتنع عن أداء العمل الذي التزمت به بموجب العقد ومثال ذلك عقد تجهيز الكهرباء أو الماء إلى الدور، فانه من قبل عقود الإذعان. أما في ما يتعلق بلائحة قواعد السلوك الوظيفي فإنها لا تكون عقد سواء كان عقد إذعان أو غيره لأن من لم يوقع عليها لا يعفى من المسائلة إذا ما ارتكب فعل مخالف للآداب أو التعليمات التي تنظم عمله. مما يعدم صفة العقد عن اللائحة ولا يمكن تصورها تحت هذا العنوان.

23 للمزيد انظر الدكتور عبدالرزاق السنهوري - الوسيط في شرح القانون المدني - المجلد الأول - منشورات مكتبة الحلبي

الحقوقية - طبعة بيروت ٢٠٠٠ - ٢٤٤

24 للمزيد انظر الدكتور عبدالرزاق السنهوري - مرجع سابق - الجزء الثاني

ومن خلال العرض المشار إليها سلفاً وجدنا إن اللائحة لا تماثل أي من الصور التي قورنت بها فهي ليست بقواعد قانونية أمرة وملزمة وليست بقواعد خدمة أو قواعد انضباطية ولا تشكل عقداً فما هو مركزها القانوني؟ قبل الجواب على ذلك السؤال نجد الفقرات التي تضمنتها هذه اللائحة بمجملها قواعد نصت عليها قوانين نافذة ورتبت عليها آثار جزائية وعقابية في حال مخالفتها ومن هذه الفقرات ما يلي :-

١. أداء واجبات الوظيفة بكل أمانة وكفاءة وإخلاص وحرص على المصلحة العامة وإن لا تؤثر الالتزامات والنشاطات السياسية في حسن أداء الواجب الوظيفي .
٢. أداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على أساس الجنس أو القومية أو الدين أو اللون أو المعتقدات السياسية وأية معايير أخرى مماثلة خلافاً للقانون .
٣. عدم الدخول في أية معاملات مالية تدخل ضمن واجبات الوظيفة أو يكون للموظف شأن بأعدادها أو إحالتها أو تنفيذها أو استخدام المعلومات الرسمية لأغراض شخصية والالتزام بعدم المساهمة شخصياً في المسائل الرسمية التي لها تأثير مباشر أو متوقع في مصالحه المالية أو مصالح (زوجه) أو احد أقربائه إلى الدرجة الرابعة .
٤. تطبيق أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة والأوامر الصادرة عن الرئيس الإداري وفقاً للقانون وفي حالة مخالفة تلك الأوامر للقانون يكون على الموظف بيان وجه تلك المخالفة لرئيسه كتابة وعدم تنفيذها إلا إذا أكدها كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها .
٥. التصريح عند التعيين بطبيعة مصالحه الشخصية التي لها تأثير في أداء واجباته الرسمية وكل تغيير يطرأ عليها في أثناء الخدمة .
٦. عدم القيام بأي عمل أو مهنة تتعارض مع واجباته الرسمية سواء كان ذلك العمل أو المهنة بأجر أو بدونه .
٧. الحفاظ على سرية المعلومات والوثائق الرسمية التي بحوزته أو التي يطلع عليها بحكم وظيفته وعدم استخدامها خلافاً للقانون .
٨. عدم قبول الهدايا أو طلب المنافع التي يكون غرضها التأثير في حياديته أو نزاهته والتي تؤثر على أداء واجباته أو الامتناع عنها أو التي تصب في مصلحة احد أفراد عائلته أو أقربائه إلى الدرجة الرابعة مادامت للغرض نفسه أعلاه .
٩. الامتناع عن إعطاء أية عود مخالفة للقانون وإن لا يتأثر بالمشاعر والأحاسيس تجاه الآخرين عند أداء واجباته الوظيفية .

١٠. عدم إدخال معلومات غير صحيحة أو مضللة في قيود الحكومة لأي سبب كان والتي تؤدي إلى التصرف بأموال الدولة وموجوداتها وعدم التصرف بتلك الأموال والموجودات دون تخويل صريح بذلك .

١١. الامتناع عن التصريح أو إعطاء المعلومات الرسمية الا اذا كان هناك تخويل رسمي بذلك .

١٢. ان تكون المعلومات التي يقدمها الى هيئة النزاهة صحيحة ودقيقة متى ماطلب منه ذلك أو فرض عليه القانون تقديمها .

١٣. بذل العناية اللازمة في المحافظة على اموال الدولة وممتلكاتها أو التي بعهدته والتي يستخدمها بحكم عمله وان يكون استخدامها على نحو فعال وكفاء واقتصادي وان لا يستخدمها إلا وفق القانون والأنظمة والتعليمات .

١٤. عدم إساءة استخدام السلطة الممنوحة له بموجب القانون وعدم تسخيرها من اجل الحصول على مكاسب شخصية أو مالية أو الإساءة لحقوق الآخرين والإضرار بهم أو محاولة التسبب بها أثناء أداء العمل الوظيفي وتحمل التبعات القانونية المترتبة عليها ومنها التعويض عن الأضرار التي تحصل نتيجة لذلك .

١٥. المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والظهور بالمظهر اللائق بها والابتعاد عن كل تصرف يقلل من الاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء الدوام الرسمي ام بعده .

١٦. العمل على تنمية معلوماته الوظيفية التي تؤدي الى تطوير خبرته في العمل وتفهم الواجبات الموكلة له .

١٧. معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم .

١٨. احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم وفقا للقانون .

١٩. التقيد التام بمواعيد الدوام الرسمي وتخصيص جميع أوقاته للعمل الرسمي فقط.

٢٠. الامتناع عن العمل مع أي جهة في القطاع الخاص لها علاقة مباشرة بالوظيفة في مجال عمله الوظيفي السابق أو قبول أي مكافأة منها بعد تاريخ انتهاء خدمته الوظيفية ولمدة سنتين .

وهذه اللائحة لم تشكل بديل عن تلك القواعد القانونية وإنما كل هذه الأمور التي أشارت إليها معاقب عليها بموجب قانون العقوبات وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والقوانين الأخرى ذات العلاقة ، ونجد في نص المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ما يشير الى ذات المبادئ التي ذكرتها لائحة

قواعد السلوك لموظفي الدولة الصادرة بموجب تعليمات مفوضية النزاهة العدد (١) لسنة ٢٠٠٦ ولغرض بيان مدى التطابق انقل نص المادة (٤) من القانون وعلى وفق ما يلي : — يلتزم الموظف بالواجبات الاتية :

اولا : اداء اعمال وظيفته بنفسه بامانة وشعور بالمسؤولية .

ثانيا : التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه الا باذن، وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل .

ثالثا : احترام رؤسائه والالتزام بالادب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامره المتعلقة باداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات، فاذا كان في هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدتها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها .

رابعا : معاملة المرؤسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم .

خامسا : احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم .

سادسا : المحافظة على اموال الدولة التي في حوزته او تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة .

سابعا : كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته او اثناءها اذا كانت سرية بطبيعتها او يخشى من افشائها الحاق الضرر بالدولة او بالاشخاص او صدرت اليه اوامر من رؤسائه بكتمتها ويبقى هذا الواجب قائما حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له ان يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد احواله على التقاعد او انتهاء خدمته باي وجه كان .

ثامنا : المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء اكان ذلك اثناء ادائه وظيفته ام خارج اوقات الدوام الرسمي .

تاسعا : الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة او ربح شخصي له او لغيره .

عاشرا : اعادة ما يكون تحت تصرفه من ادوات او الات الى المحل المخصص لها عند انتهاء العمل اليومي الا اذا اقتضت طبيعة العمل غير ذلك .

حادي عشر : مراعاة القوانين والانظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحة العامة والسلامة في العمل والوقاية من الحريق .

ثاني عشر : القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والانظمة والتعليمات .

وفي نص المادة (٥) من ذات القانون اشارت الى البعض الاخر من التوجيهات الواردة في اللائحة وانما ذكرت على نواهي وحظر على الموظف من القيام بها وكما يلي : —

يحظر على الموظف ما يأتي :

اولا : الجمع بين وظيفتين بصفة اصلية او الجمع بين الوظيفة وبين اي عمل اخر الا بموجب احكام القانون .

ثانيا : مزاوله الاعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس ادارتها عدا :

ا شراء اسهم الشركات المساهمة .

بلاعمال التي تخص امواله التي الت اليه ارثا او ادارة اموال زوجه او اقاربه حتى الدرجة الثالثة التي الت اليهم ارثا وعلى الموظف ان يخبر دائرته بذلك خلال ثلاثين يوما وعلى الوزير اذا راي ان ذلك يؤثر على اداء واجبات الموظف او يضر بالمصلحة العامة ان يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الاموال او التخلي عن الادارة خلال سنة من تاريخ تبليغه بذلك وبين طلب الاستقالة او الاحالة على التقاعد .

ثالثا : الاشتراك في المناقصات .

رابعا : الاشتراك في المزايدات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لبيع الاموال المنقولة وغير المنقولة اذا كان مخولا قانونا بالتصديق على البيع لاعتبار الاحالة قطعية او كان عضوا في لجان التقدير او البيع او اتخذ قرارا ببيع او ايجار تلك الاموال، او كان موظفا في المديرية العامة او ما يعادلها التي تعود اليها تلك الاموال .

خامسا استعمال المواد والالات ووسائل النقل وغيرها العائدة الى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لاغراض خاصة .

سادسا : استعمال اي ماكينة او جهاز او اي آلة من الات الانتاج لم يكلفه رئيسه المباشر باستعمالها .

سابعا : عدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الانتاج بغية انجاز الاعمال المناطة به او الاهمال او التهاون في العمل بما يؤدي الى الحاق ضرر بالانتاج او الخدمات او الممتلكات .

ثامنا : العبث بالمشروع او اتلاف الاته او المواد الاولية او الادوات او اللوازم .
تاسعا : التعمد في انقاص الانتاج او الاضرار به .

عاشرا : التاخر في انجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطيل عمل الآخرين .

حادي عشر : الاقتراض او قبول مكافاة او هدية او منفعة من المراجعين او المقاولين او المتعهدين المتعاقدين مع دائرته او من كل من كان لعمله علاقة بالموظف بسبب الوظيفة .

ثاني عشر : الحضور الى مقر وظيفته بحالة سكر او الظهور بحالة سكر بين في محل عام
ثالث عشر : الاحتفاظ لنفسه باصل اية ورقة او وثيقة رسمية او نزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه للتصرف به لغير الاغراض الرسمية .

رابع عشر : الافضاء باي تصريح او بيان عن اعمال دائرته لوسائل الاعلام والنشر فيما له مساس مباشر باعمال وظيفته، الا اذا كان مصرحا له بذلك من الرئيس المختص .

ويلحظ على المقارنة بين نص القانون وقواعد السلوك إن قانون انضباط موظفي الدولة رتب عقوبات عل من خالف واجبات وظيفته التي ذكرتها سابقا على وفق نص المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة التي تنص على ما يلي (اذا خالف الموظف واجبات وظيفته او قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه يعاقب باحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من اجراءات اخرى وفقا للقوانين). اما القواعد محل البحث لم يرد فيها ذكر لعقوبة وذلك بسبب كونها صادرة بموجب امر له قوة القانون وليست قانون لان العقوبة يجب ان ينص عليها بقانون على وفق ما سبق ذكره في المطلب السابق ، وهذا العرض يقودنا إلى أن نوصف قواعد السلوك لموظفي الدولة بأنها قواعد إرشادية سعت الإدارة إلى تنبيه العاملين إلى مراعاة الأحكام القانونية النافذة عند أداء أعمالهم وجمعت بعض من هذه الأحكام المعتبرة في القوانين المتعددة في لائحة وتم عرضها على العاملين للإطلاع عليها حتى يتمكن من مراعاة الأحكام القانونية الواردة في القوانين وليس اللائحة . فإذا ما خالف احدهم ما ورد في الفقرة (١) من اللائحة فان العقوبة التي تفرض عليه ليس بموجب هذه اللائحة وإنما بموجب القاعدة القانونية المذكورة في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل . وعلى ما ذكر أعلاه اصل إلى الخلاصة بان هذه اللائحة هي دليل إرشادي يبرز القواعد القانونية ذات الصلة بالعمل الذي يؤديه الموظف ولا تشكل قوة إلزام قانوني وإنموسيلة من وسائل التوعية الإرشادية أو التنقيف القانونية .

الخلاصة

ومما تقدم نجد ان المركز القانوني لقواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام الصادرة من هيئة النزاهة العدد (١) لسنة ٢٠٠٦ ، لا تمثل قانون أو قواعد خدمة ولا يمكن اعتبارها قانون عقابي او جزائي وذلك على وفق العرض المشار إليه سلفاً، وإنما هي قواعد توجيهية إرشادية ، تسمى بالقواعد الأخلاقية التي تشكل مرحلة من مراحل تكوين القاعدة القانونية التي تتصف بالإلزام وهذه القواعد لا ترتب اثر جزائي مما لا يجعلها ترقى إلى مستوى القاعدة القانونية، لكن المبادئ والإرشادات التي وردت فيها لها أساس في قوانين أخرى منها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل في ما يتعلق بالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة المشار إليها في أحكام الباب السادس ومن المواد (٣٠٧ - ٣٤١) ويدخل ضمن ذلك الباب جرائم متعددة منها الرشوة والاختلاس والتوسط واستغلال النفوذ وتجاوز حدود الوظيفة والإهمال في الواجب تجاه المال العام والانتفاع من الاعمال التي تدخل ضمن واجبات الموظف وغيرها ، كذلك بعض القوانين الأخرى التي تتعلق بالوظيفة العامة أو قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل مثل القرار (١٦٠) لسنة ١٩٨٣ الذي مازال نافذ لحد الآن ، وفي الفقرة أولاً منه التي نصت على ما يلي (١ - يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات كل من انتحل وظيفة من الوظائف المدنية العامة او من وظائف القوات المسلحة او قوى الأمن الداخلي او تدخل فيها او اجرى عملاً من اعمالها او من مقتضياتها بغير حق وذلك دون صفة رسمية او اذن من جهة مختصة . ٢ - يعتبر حصول الفاعل على مكاسب مادية عن طريق ارتكابه اية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في البند ١ من هذه الفقرة ظرفاً مشدداً للعقوبة يستوجب تطبق احكام المادة ١٣٦ من قانون العقوبات.ثانياً : ١ - يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات وبغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة الاف دينار كل موظف او مكلف بخدمة عامة طلب او قبل لنفسه او لغيره عطية او منفعة او ميزة او وعدا بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته او الامتناع عنه او الإخلال بواجبات الوظيفة.) . لذلك فان هذه القواعد سواء وقع عليها الموظف او لم يوقع فإنها لا تشكل سنداً لتوجيه الاتهام إليه ، كما نرى إن إلزام الموظف بعدم ارتكاب جريمة مثلما تشير إحدى الفقرات إلى التزام الموظف بعدم إفشاء اسرار الوظيفة وهذا فعل معاقب عليه في قانون العقوبات أو عدم الإضرار بالأموال التي تقع تحت تصرفه فهي كذلك تشكل فعل معاقب عليه في قانون العقوبات ، وهذا يعد لغواً لأنه يؤكد على أمر مؤكد الوقوع . وفي الختام أرى إن هذه الدراسة المبسطة لا تعدوا عن كونها

مسعى لدراسة حالات البيروقراطية الإدارية التي تضخم بها جسد الوظيفة الإداري وشعارات لا تغني عن الانتباه إلى خطر الفساد الإداري الذي ينخر في منظومة القيم الأخلاقية للمجتمع ، وهذا المسعى يهدف إلى إزالة هذه الأورام والدرنات التي علقت بالمنظومة القانونية من جراء التشريعات التي صدرت في ظل أنظمة اتصفت بالشمولية والمركزية والهيمنة على رأس المال وتهميش دور السوق الحرة والانفتاح وقدرة القطاع الخاص على النهوض بالواقع الاقتصادي للبلد .

المصادر

١. القران الكريم
٢. الدكتور خالد محمود عبد الوهاب — العلاج السلوكي
٣. الدكتور ريسان ابراهيم — النفس والقانون — مركز البحوث القانونية — وزارة العدل — بغداد ١٩٨٨
٤. الدكتور صالح جواد الكاظم — مباحث في القانون الدولي الطبعة الأولى ١٩٩١
٥. الدكتور محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني — القسم العام طبعة بيروت
٦. الدكتور عصام البرزنجي — محاضرات في القانون الاداري مسحوبة على الرونيو لطلاب كلية القانون والسياسة لعام ١٩٨١
٧. القاضي سالم روضان الموسوي — دراسات في القانون — دار البيئة للطباعة والنشر — طبعة ٢٠٠٩
٨. بلال امين زين الدين — ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن — دار الفكر الجامعي — ط ٢٠٠٩
٩. مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة في المواد الجزائية لعام ٢٠٠٣ ج ٢ العدد الرابع عشر — الصادر من دائرة العدل في دبي
١٠. علي عبدالله الحمادة — مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات — مركز الأبحاث الكويتية — في الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت)
١١. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥
١٢. قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية
١٣. القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل
١٤. قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل
١٥. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل
١٦. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل
١٧. قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل
١٨. أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤