



AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW



ISSN:3006- 0605

DOI:10.58255

مجلة النهرين للعلوم القانونية

العدد: ٢ المجلد: ٢٦ كانون الثاني ٢٠٢٤

Received:1/3/2024

Accepted: 10/3/2024

Published: 1/4/2024



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Legal effects of a special pardon for a public employee on the penalties of dismissal and removal

Dr. Rasha Abdullah Abdul Hassan

Abstract:

The public job is one of the important topics within the scope of administrative law, as it is a means of public administration, which carries out its tasks and activities through natural persons who represent it and work for it. The centers of these persons have organized the laws and regulations related to the public job. The laws that organized the public job gave great importance to the public employee, and the reason for this is that the success of the administration in carrying out its duties vis-à-vis the public depends on the competence of its employees and their sense of responsibility and the necessity of achieving the public interest. The public employee is responsible for his actions in all aspects in order to achieve the functioning of the public facility. The legislator has stipulated the right to grant disciplinary authority to terminate the job association unilaterally, that is, on the part of the administration, by imposing the penalty of dismissal, meaning that this decision is taken by the administration without the approval or desire of the public employee, and this is what the laws stipulate, since the relationship between the employee and the state is an organizational relationship and is applied. The penalty is in accordance with the provisions of the State Employees Discipline Law No. 14 of 1991, as amended. The law stipulates the right to grant a special pardon to an employee punished with a disciplinary penalty. This is one of the reasons for a special pardon, which modern laws have stipulated and made it one of the reasons that lead to the expiry of the punishment, as it is one of the ways that lead to correcting errors that may encounter the judicial authority that are discovered later on. Ending the means of appealing ordinary and extraordinary punishment. It is also considered a means of reducing the severity of penalties that the law does not allow for mitigation.

الاثار القانونية للعفو الخاص للموظف العام على عقوبتي الفصل والعزل

م.د رشا عبدالله عبد الحسن
كلية الحقوق جامعة النهرين
rasha.a@law.nahrainuniv.edu.iq

المستخلص

ان الوظيفة العامة من المواضيع المهمة في نطاق القانون الإداري كونها وسيلة من وسائل الإدارة العامة، والتي تباشر مهامها وأنشطتها بواسطة أشخاص طبيعيين يمثلونها ويعملون لحسابها. وقد نظمت مراكز هؤلاء الأشخاص القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة. ولقد أعطت القوانين التي نظمت الوظيفة العامة أهمية كبيرة للموظف العام، والسبب المؤدى لذلك هو إن نجاح الإدارة في القيام بواجباتها مقابل الجمهور يعتمد على كفاءة موظفيها وإحساسهم بالمسؤولية وضرورة تحقيق المصلحة العامة. فالموظف العام مسؤول عن أعماله من النواحي كافة بما يحقق سير المرفق العام.

ولقد نص المشرع بحق منح السلطة الانضباطية إنهاء الرابطة الوظيفية من جانب واحد أي من جهة الإدارة وذلك بفرض عقوبة الفصل، أي يتخذ هذا القرار من جانب الإدارة دون موافقة أو رغبة الموظف العام وهذا ما نصت عليه القوانين، كون العلاقة بين الموظف والدولة هي علاقة تنظيمية وتطبق العقوبة وفقا لاحكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة 1991 المعدل. ولقد نص القانون على احقية منح العفو الخاص للموظف المعاقب بعقوبة انضباطية وان من اسباب العفو الخاص والتي اخذت القوانين الحديثة على النص عليه وجعله سببا من اسباب التي تؤدي الى انقضاء العقوبة باعتباره من السبل التي تؤدي الى اصلاح الاخطاء التي قد تصادف السلطة القضائية التي تكتشف فيما بعد بعد انتهاء طرق الطعن بالعقوبة العادية وغير العادية كما انه يعد وسيلة للتخفيف من شدة العقوبات التي لا يسمح القانون بالتخفيف منها

الكلمات الافتتاحية(الموظف ، الفصل، العزل، العفو و العفو الخاص ، الاثر القانوني)

المقدمة

ان العلاقة بين الموظف والادارة هي علاقة تنظيمية حيث يتمتع الموظف بكامل حقوقه كما يلتزم بمجموعة من الواجبات التي يلتزم بها واحترام العمل الملزم به وان يقوم به حسب المطلوب وكما تنص عليه القوانين والانظمة وفي حالة الاخلال بهذه الواجبات الملقاة على عاتقه ، فان الموظف يعرض نفسه الى عقوبات تأديبية تفرضها السلطة المختصة بحسب ما اباح لها

تعتبر عملية التأديب للموظف هو جزاء عن خطأ الموظف التأديبي فهي عملية قانونية الهدف من وراءها تنبيه الموظف وتحذيره من ارتكاب الاخطاء كما يكون الغرض من هذه العملية ضمان حسن سير العملية الادارية من ضمان سير المرفق العام بانتظام مع ضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة، وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه اي مخالفة مستقبلا في حالة قيام الموظف باي فعل مخالف فانه يستحق ان يفرض عليه عقوبة تأديبية تؤثر على مركزه الوظيفي او تؤدي الى انتهاء خدمة الموظف بالعقوبة الانضباطية ومن المعلوم انه يتم انتهاء خدمة الموظف بموجب قرار اداري صادر عن الجهة الادارية المختصة مستندا الى العقوبة الانضباطية التي يتم فرضها بحق الموظف المخالف وفقا لما حدده القانون القاضي بفرض هذه العقوبات على الموظف العام الذي ارتكب المخالفة الانضباطية حيث تلزم الادارة بإصدار القرار الاداري القاضي بانتهاء خدمة الموظف العام على اساس العقوبة الانضباطية كعقوبة اصلية او انتهاء خدمة الموظف العام كعقوبة تبعية كآثر مترتب على الحكم الجنائي المكتسب للدرجة القطعية .

يطلق المشرع العراقي على العقوبات التي تفرضها على الادارة في مواجهه الموظف تسمية (العقوبات الانضباطية) وتسمى ايضا في التشريعات المقارنة بالعقوبات التأديبية وتمثل هذه العقوبات جزاء عن الاخلال بواجبات الوظيفة العامة من جانب الموظف والتي من شأنها ان تدفع بالموظف لاداء واجباته بصورة سليمة ومرضية بما يتفق مع مقتضيات الصالح العام.

ولقد نص المشرع العراقي على انواع العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والتي يجوز للادارة توقيعها على الموظف العام والتي تتمثل (لفت النظر - الانذار - قطع الراتب - التوبيخ - انفاص الراتب - تنزيل الدرجة - الفصل - العزل) وسنتناول في هذا الموضع من البحث عقوبة العزل والفصل واثارهم القانونية.

اهمية البحث:

تتجلى اهمية البحث في استبيان عقوبة العزل والفصل واثارهما القانونية باعتبارهما احد الاسباب الرئيسية لانتهاء رابطة الموظف كما سنتناول في البحث تسليط الضوء على العفو الخاص الذي قد يحصل عليه الموظف واثار هذا العفو في العقوبة التي فرضت على الموظف سواء كانت عقوبة الفصل ام عقوبة العزل من ناحية الغاء قرار انتهاء خدمة الموظف واعادة الحال الى ما كان عليه قبل اصدار العقوبة .

منهج الدراسة ونطاقها

سنتطرق في دراستنا الى قرار العفو الخاص على قرار انتهاء خدمة الموظف العام وفقا للعقوبات الانضباطية والاعتماد على اسلوب المنهج التحليلي الواردة في احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل حيث نظم المشرع العراقي العقوبات على الموظف العام بنظام قانوني مستقل

المبحث الاول

ماهية عقوبة الفصل والعزل

ان حالة الانهاء للرابطة الوظيفية وفقا لما حدده المشرع العراقي نظمها القانون وفق احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ. وتتمثل هذه الحالات في عقوبتي العزل والفصل سنتناول في هذا المبحث فرض عقوبة الفصل وعقوبة العزل واثارهما القانونية حيث ان خدمة الموظف تنتهي بايقاع عقوبة الفصل والعزل فتكون سببا في قطع الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة وتلحق تلك العقوبات اثارا قانونية مختلفة وسنتناول في هذا الموضع من البحث عقوبة العزل والفصل واثارهما القانونية

المطلب الاول

عقوبة الفصل على الموظف العام واثارها القانونية

نص المشرع بحق منح السلطة الانضباطية انهاء الرابطة الوظيفية من جانب واحد أي من جهة الادارة وذلك بفرض عقوبة الفصل، أي يتخذ هذا القرار من جانب الادارة دون موافقة او رغبة الموظف العام وهذا ما نصت عليه القوانين، كون العلاقة بين الموظف والدولة هي وفق علاقة تنظيمية وتفرض العقوبة وفقا لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة 1991 المعدل النافذ وسنتناول ماهية عقوبة الفصل ومدتها

الفرع الاول

ماهية عقوبة الفصل

يقصد بالفصل التأديبي هي العقوبة الموجهة للموظف العام بسبب ارتكابه فعلا خطيرا يتعلق بالأخلال بواجباته الوظيفية وحسب فاذا صدرت اي تصرفات غير لائقة من الموظف اثناء تأدية مهامه او اذا اخل بواجب من واجبات وظيفته او اضر بمصلحة المرفق العام ففي هذه الحالة يحق للادارة الدفاع عن سمعتها باتخاذ اجراءات تأديبية منها عقوبة الفصل حفاظا على حسن سير المرفق العام()

فالفصل هي عقوبة تتضمن تنحية الموظف عن الوظيفة مدة معينة يتم تحديدها بقرار الفصل وهو ما اوضحه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في الفقرة سابعاً من المادة الثامنة وبين الاسباب التي تستوجب فرض عقوبة الفصل على النحو الاتي()

أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف باثنين من العقوبات التالية او بأحداها مرتين وارتكب فعلا للمرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض يستوجب معاقبته بإحداها وهذه العقوبات هي (التوبيخ --- انقاص الراتب ---تنزيل الدرجة)

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

^١ امجد جهاد ، ضمانات المسألة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٩ ، ص ٣٣.

^٢ امجد جهاد ، المصدر السابق ، ص ٥٥

الفرع الثاني

الآثار القانونية لعقوبة الفصل للموظف العام

من المعلوم ان الوظيفة العامة من المواضيع المهمة في نطاق القانون الإداري كونها وسيلة من وسائل الإدارة العامة والتي تباشر مهامها وأنشطتها بواسطة أشخاص طبيعيين يمثلونها ويعملون لحسابها. وقد نظمت مراكز هؤلاء الأشخاص القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة. ولقد أعطت القوانين التي نظمت الوظيفة العامة أهمية كبيرة للموظف العام، والسبب المؤدى لذلك هو إن نجاح الإدارة في القيام بواجباتها مقابل الجمهور يعتمد على كفاءة موظفيها واحساسهم بالمسؤولية وضرورة تحقيق المصلحة العامة.

فالموظف العام مسؤول عن أعماله من النواحي الجزائية والمدنية والإدارية كافة، فإذا أردنا معرفة مدى مشروعية الأعمال الصادرة منه يجب علينا الرجوع إلى قانون العقوبات الذي يعمل بقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، أما ما يصدر عنه من أخطاء وظيفية فلا يحددها النص القانوني المنظم للوظيفة العامة، وإنما يرجع أمرها إلى الهيئات المعنية التي تحدد الأعمال المخلة بواجبات الوظيفة العامة أو المخالفة للنظام العام تحت رقابة القضاء الإداري^(١).

ولقد أولى المشرع للسلطة الادارية الحق في فرض عقوبة الفصل ولقد حدد المشرع العراقي عقوبة الفصل وفقا للمادة (ثانيا الفقرة/ سابعا) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وفقا للحد الأدنى بمدة لا تقل عن سنة اما الحد الاعلى للعقوبة فانها تزيد على ثلاث سنوات.

ان الآثار القانونية لصدور قرار فرض عقوبة الفصل من اللجنة الانضباطية المختصة والمحال اليها الموظف المخالف بعد اكتساب هذا القرار الدرجة القطعية وفقا للاحوال القانونية يعتبر بداية سريان قرار عقوبة الفصل بحق الموظف المعاقب حيث يبدأ سريان العقوبة يكون بعد اكتساب الحكم الدرجة القطعية.

لذلك نجد ان عقوبة الفصل اذا جاءت كنتيجة لصدور حكم جزائي بحق الموظف فيكون قرار الفصل هنا باعتباره عقوبة تبعية للحكم الجزائي الصادر وليس عقوبة اصلية وهو ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وذلك وفقا لما نصت عليه المادة الثامنة التي تقضي بانه (تحتسب عقوبة الفصل بمدة بقائه في السجن اذا حكم عليه بالحبس او السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفه الموظف من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد)^(٢).

ولم يحدد المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ نوع الجريمة المرتكبة وجسامتها بحيث تكون سببا لفرض الحكم بالسجن او الحبس. بل ان النص جاء بصورة مطلقة وفقا للمادة (الثامنة/ الفقرة السابعة) بمعنى انه يشمل الجنايات والجنح والمخالفات، وبذلك نجد ان المشرع لم يحدد الحد الاعلى لفرض العقوبة او الحد الأدنى. وفقا لهذا النص تفرض عقوبة الفصل حتى في حالة الحبس البسيط وان كان حكم ليوم واحد فقط او ايام معدودة. وهذا اجحاف لحق الموظف الذي قد يصدر بحقه الحكم لمدة ايام ونرى ان هذا النص لا يحقق العدالة للموظف والادارة كما انه قد يسبب ارباك كون اجراءات الفصل واعادة التعيين تتطلب اجراءات ادارية معقدة لذا لا بد من الدقة في المادة القانونية واعادة صياغتها بشكل يحقق العدالة لذلك يجب اعادة الصياغة القانونية بما يخلق نوع من التوازن بين العقوبة المفروضة والفعل الموجه للموظف او الذي ارتكبه الموظف بحيث لا نكون امام اجراءات ادارية معقدة او صعبة او بطيئة خاصة فيما يتعلق بالتعيين واعادة التعيين. (٣)

^١ - علي حسين خلف ود سلطان عبد القادر، المبادئ العامة في قانون العقوبات، جامعة بغداد، ١٩٨٣، ص ٤٤

^٢ - انظر قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

^٣ - امجد جهاد، المصدر السابق، ص ٣٤.

المطلب الثاني عقوبة العزل على الموظف العام واثاره القانونية

ان عقوبة العزل تعتبر من العقوبات الجسيمة نتيجة لخطورة الاثار القانونية التي تترتب عليها انتهاء خدمة الموظف العام وابعاده عن الوظيفة كما تعتبر عقوبة العزل من اشد العقوبات التي تفرض على الموظف بحيث تؤدي الى انتهاء الرابطة الوظيفية بشكل تام وتقطع علاقة الموظف مع الادارة بشكل نهائي ، وان للعزل اجراءات مختلفة لكنها تؤدي الى اثر قانوني واحد وهو انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف واجراءات العزل تختلف من تشريع قانوني الى تشريع قانوني اخر وذلك لجسامة هذه العقوبة وشدتها عند فرضها على الموظف، وسوف نتناول دراسة عقوبة العزل وفقا للفروع وحسب ما ياتي

الفرع الاول ماهية عقوبة العزل

تعرف عقوبة العزل بأنها تنحية الموظف عن الوظيفة نهائيا ولا يجوز اعادته توظيفه في دوائر الدولة مرة اخرى لأي سبب من الاسباب (ولقد اشار الى عقوبة العزل نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل).^١

اما حالات وشروط فرض عقوبة العزل يمكن ان نبين ان عقوبة عزل الموظف تعتبر من اشد العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف وفقا لأسباب قد وردت بنص القانون وهي تؤدي الى انتهاء خدمة الموظف العام بصورة نهائية وعدم جواز تعيينه في الوظيفة العامة ولكن نجد في بعض التشريعات مراعاة الحالات الانسانية فيأخذ المشرع بعين الاعتبار الجوانب الانسانية حيث شرع في قانون التقاعد نص قانوني يقضي بشمول الموظف المعاقب بعقوبة العزل بالراتب التقاعدي وفقا للشروط القانونية وفقا لما يستوجب الشمول، حيث نجد ان بعض القوانين تنص على جواز حرمان الموظف المعزول من المكافاة او الراتب التقاعدي كلا او بعضا ، اما في العراق لا يوجد ما يمنع الموظف المعزول انضباطيا من استحقاقه الحقوق التقاعدية وهذا ما نصت عليه الفقرة ثامنا من المادة الثالثة من قانون التقاعد المدني رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٣ المعدل بالقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٢ الذي نجد فيه ان الذي يعزل او يفصل يستحق حقوقه التقاعدية باستثناء الحالات التي يرد فيها نص قانوني بغير ذلك . وهذا ما اكده قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ في المادة خامسا والتي اشارت (انه لا يمنع عزل الموظف او فصله او تركه للخدمة لأسباب اضطرارية عدا الاستقالة دون موافقة الجهة المختصة او ما في حكمها من استحقاق الحقوق التقاعدية ...)^٢

ولقد اوضح القانون أسباب فرض عقوبة العزل حيث نظم هذه الاسباب احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وفقا للمادة الثامنة ومن هذه الاسباب انه –

أ- اذا ثبت ارتكابه فعلا يجعل بقاءه في الخدمة خطيرا ومضرا بالمصلحة العامة

ب- اذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية

ج - اذا عوقب بالفصل ثم اعيد توظيفه فارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة اخرى

ولشدة وخطورة عقوبة العزل في القانون العراقي كون هذه العقوبة تمس حياة الموظف ومستقبله يستوجب القانون تسبب هذه العقوبة استثناء من القاعدة العامة التي اجازت للادارة عدم الالتزام

^١ عامر ابراهيم، العقوبات المنتهية للرابطة الوظيفية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين، ٢٠٠٧، ص١٩.

^٢ - انظر قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦

بتسبب القرارات الادارية حيث يجب على الادارة تسبب القرار عندما يصدر بفرض عقوبة العزل والا كان قرارها عرضة للطعن امام القضاء هذا من جهة .
ومن جهة اخرى لأهمية وخطورة عقوبة العزل التي توجه الى الموظف وأثارها القانونية التي تحرم الموظف المعاقب بها من العودة الى التوظيف في دوائر الدولة والقطاع العام فقد اقتضت الصلاحية في فرضها على الوزير حصرا ويشترط مراعاة احكام المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والتي اوجبت على الوزير تأليف لجنة تحقيقية تتكون من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية اولية في القانون ، اذ تتولى اللجنة التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها تحريريا.()
ووفقا لنص البند (ثالثا) من المادة العاشرة انه اذا رأت اللجنة ان فعل الموظف المحال اليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية فيجب ان توصي بإحالتها الى المحاكم المختصة.
وقد لوحظ في تطبيق عقوبة العزل لجوء الادارة الى فرضها وفقا للفقرة (أ) من البند (ثالثا) من ذلك القانون بمجرد توصية اللجنة التحقيقية المشكلة على وفق المادة العاشرة باعتبار الموظف المحال اليها قد ارتكب فعلا خطيرا يجعل بقاءه في الوظيفة مضرا بالمصلحة العامة .
ولكن على الرغم من ذلك لم يتم بيان الفعل الخطير الا ان فقهاء القانون الاداري يشيرون في تفسير الفعل الخطير بانه يجب ان يكون خاضعا لأحكام قانون العقوبات وبالتالي يمكن الرجوع الى احكام قانون العقوبات لمعرفة ماهية الفعل الجسيم الذي يمكن ان يجعل بقاء الموظف في الوظيفة خطيرا ().

وفي هذه الحالة على اللجنة التحقيقية الالتزام بمراعاة البند (ثالثا) من المادة العاشرة التي تنص على انه اذا رأت اللجنة ان فعل الموظف المحال اليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها ان توصي اللجنة بأحالتها الى المحاكم المختصة اي ان اللجنة غير مختصة اذا كانت الافعال الجرمية المنسوبة للموظف تقضي بإحالتها الى المحاكم وانما تقض بالاحالة فقط لان قانون اصول المحاكمات الجزائية قد نص في المادة الواحدة والخمسون منه على (يتولى التحقيق الابتدائي قضاة التحقيق وكذلك المحققون تحت اشراف قضاة التحقيق) ().

اذ لا يمكن تصور ان المشرع قد قصد فرض عقوبة العزل استنادا الى الفقرة (ا) المذكورة لارتكاب الموظف الفعل الخطير الذي هو اخف عليه من الحكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته كما نصت عليه الفقرة (ب) من نفس المادة المذكورة ، اذا ان حماية مركز الموظف يقتضي مراعاة النصوص القانونية بدقة حيث من غير المنطقي تخويل صلاحيات قاضي التحقيق الى لجنة ادارية حيث ان تهمة ارتكاب الفعل الخطير الموجب لعقوبة العزل هي مسألة يقدرها القضاء من حيث دراسة الوقائع بدقة مع اتباع الاجراءات التحقيقية المنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات الجزائية والتي تكمن اهميتها في اثبات التهم كالتزوير او الرشوة او الاختلاس وغيرها من التهم التي تؤدي الى المساس بالوظيفة العام.

وعليه فان اللجنة التحقيقية المشكلة وفقا للمادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام غير متخصصة بالتحقيق في القضية المحالة اليها وانما هي ملزمة قانونا لأستئثار قرارها لحين نتيجة احالة الموظف على المحكمة المختصة و فأن النتيجة الحكم الى الموظف بعقوبة الجنائية لمدة تزيد على الخمس سنوات عندها يتم التطبيق احكام الفقرة (ب) من البند (ثالثا) من المادة

^١ -د غازي فيصل ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، مطبعة العزة ، ٢٠٠١ ، ص ٥٦ .

^٢ - امجد جهاد ، المصدر السابق ، ص ٤٥

^٣ انظر المادة ٥١ من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي.

العاشرة وتفرض عقوبة العزل لتحقيق شروط فرضها وهذا هو التطبيق السليم والعدل لفرض عقوبة العزل

الفرع الثاني

الآثار القانونية لعقوبة العزل

تنتهي العلاقة الوظيفية انضباطيا هي العزل وقد عرف العزل للموظف بانه (اقصاؤه من السلطة الادارية التي يتبعها وحل رابطته بها جزاء له على اخلاله بواجبات وظيفته . وبذلك يفترق العزل عن الصور الاخرى لانتهاء خدمة الموظف كالاستقالة او الغاء الوظيفة او الاحالة على التقاعد لبلوغ السن القانونية والواقع ان العزل هو اقصاء نهائي للموظف من الوظيفة وهذا ما يميزه من الفصل الذي يقضى بموجبه الموظف بصورة مؤقتة من وظيفته ويجوز توظيفه بانتهائها^١

وان قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ قد نص على هذه العقوبة بكونها اشد العقوبات التأديبية التي يمكن فرضها على الموظف عندما يرتكب جريمة انضباطية وذلك عندما يرتكب جريمة انضباطية وذلك عندما يثبت انه ارتكب فعلا خطيرا او ان بقاءه في خدمة الدولة اصبح مضرا بالمصلحة العامة بسبب سلوكه الشائن او للكسل اوللإهمال ويلاحظ على هذه العبارات التعميم وعدم وضع معايير محددة فلا بد ان يكون هناك معايير واضحة مع اعطاء الهيئات الادارية تقدير الوقائع التي يمكن ان يكون من خلالها اعتبار فعله ذنبا اداريا خطيرا او فعلا يكون مضرا بالمصلحة العامة ونرى في هذا الاختلاف بين الجريمة الادارية والجريمة التأديبية كون ان الاولى محكومة بمبدأ لا جريمة ولا عقوبة الا بنص ولا يمنع انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف بسبب استقالته او احالته على التقاعد من معاقبته بالعزل عن جريمة انضباطية كان قد ارتكبها قبل انتهاء خدمته الوظيفية (٢).

ولا بد ان المشرع قد قصد من هذا النص تكون في منع عودة الموظف الى الوظيفة مرة اخرى وفي ذلك يكون اثر العزل اشد من اثر الاستقالة رغم ان الاستقالة تحجب الراتب التقاعدي فيما لا يفعل العزل ذلك^٣ وهذا يعني ان فرض عقوبة العزل تعد اشد من عقوبة الفصل التي يستوجبها فعل الموظف ابتداءا لكنه لم يردع فحقت عليه العقوبة العزل لانه لم يعد مؤهلا لتولي الوظيفة العامة

المبحث الثاني

ماهية العفو الخاص واثاره القانوني

ان العفو العام او الخاص يقصد به ازالة الصفة الاجرامية عن الفعل المخالف للقانون بالرغم من ارتكابه فيصبح الفعل كما لو كتن مباحا والعفو العام يصدر من السلطة التشريعية بقانون ، اما العفو الخاص فيصدر وفق مرسوم جمهوري من قبل رئيس الجمهورية بتوصية من رئيس مجلس الوزراء حسب المادة ٧٣- اولا من الدستور والنص المذكور استثنى المحكومين بارتكاب الجرائم الدولية وجرائم الارهاب والفساد المالي والاداري وبهذا فان العفو الخاص من بين المهمات المناطة برئيس الجمهورية ويكون حسب تقديره.

ويترتب على صدور العفو الخاص سقوط العقوبات الاصلية والتبعية والفرعية دون ان يمس العفو بالرد او التعويض او المصادرة حسب المادة ٣٠٦ من قانون اصول المحاكمات الجزائية وسنتناول في هذا المبحث ماهية العفو الخاص واثاره القانوني

^١ مغاوري شاهين ، المسؤولية التأديبية ، القاهرة ، مطبعة عالم الكتب ، ١٩٧٤ ، ص ٢٢ .

^٢ د محمد زهير ، عزل الموظف العام في النظام الاداري العراقي ، مجلة القضاء ، العددان الاول والثاني ، السنة الثالثة ، ١٩٦٦ ، ص ١١٧ .

^٣ محمد جودت ، قضاء الموظفين المدنيين في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ٧٧ .

المطلب الاول ماهية العفو الخاص

يعرف العفو الخاص بانه (انتهاء التزام بتنفيذ العقوبة ازاء شخص صدر بحقه حكم نهائي كلياً او جزئياً او ان يتم استبدال حكم باخر وذلك بناء مرسوم صادر عن رئيس الدولة^١ كما عرفه البعض هو منحة من رئيس الدولة تزول بموجبها العقوبة عن المحكوم عليه كلاً او بعضاً او تستبدل بها بعقوبة ، ويصدر العفو الخاص بمرسوم جمهوري . ومما لا شك فيه ان هناك ثمة تشابه بين العفو الخاص والعفو العام وهو ان تنفيذ كلا منهما لا يتوقف على قبول او رفض ذوي الشأن بالعفو كما انهما يشتركان ان لكليهما لا يؤثران على ما سبق تنفيذه من عقوبات الا اذا نص قانون العفو على غير ذلك وفي بعض الاحيان يحصل ان يأخذ العفو العام حكم العفو الخاص وتسري عليه احكامه حسب ما نصت عليه المادة (١٥٣-٢) من قانون العقوبات. (٢) ولقد اعتبر القانون العراقي العفو الخاص احد بالاسباب التي تؤدي الى انقضاء العقوبة بحق المتهم حيث نصت المادة (١٥٤) من قانون العقوبات العراقي (العفو الخاص يصدر بمرسوم جمهوري ويترتب عليه سقوط العقوبة المحكوم به نهائياً كلها او بعضها او ابدالها بعقوبة اخف منها من العقوبات المقررة قانوناً) ومن ملاحظة نص المادة يتضح لنا ان العفو الخاص ما هو الا حق مقرر لرئيس الجمهورية وان النتائج التي تترتب عليه ان العفو عن العقوبة لا يكون الا بعد ان يصدر الحكم بالادانة ويكون الحكم نهائياً واما قبل ان تكون نهائية فأن للمحكوم عليه ان يسلك طريق الطعن في الحكم حيث ربما طريق الطعن يوصله الى البراءة او الى التخفيف من العقوبة ولا وجود للعفو من العقوبة المحتملة او التي تكون غير باتة.^٣

وان من اسباب العفو الخاص والتي اخذت القوانين الحديثة على النص عليه وجعله سبباً من اسباب التي تؤدي الى انقضاء العقوبة باعتباره من السبل التي تؤدي الى اصلاح الاخطاء التي قد تصادف السلطة القضائية التي تكتشف فيما بعد بعد انتهاء طرق الطعن بالعقوبة العادية وغير العادية كما انه يعد وسيلة للتخفيف من شدة العقوبات التي لا يسمح القانون بالتخفيف منها

المطلب الثاني

الاثار القانوني للعفو الخاص للموظف العام

كما سبق ووضحنا ماهية العفو الخاص ولا بد ان نوضح ال اثر القانوني فمن حيث اثاره على العقوبات فان اثاره تختلف من حيث اذا كانت العقوبة اصلية ام تبعية فمن حيث اذا كانت العقوبة اصلية فان العفو الخاص يشمل كافة انواع العقوبات الاصلية بحيث يلغي العقوبة الاصلية مهما كانت.(٤) اما بالنسبة للعقوبات الفرعية فان العفو الخاص لا يشملها الا اذا اشار العفو الى ذلك بموجب نص صريح في المرسوم الذي يمنح من اجله لذلك فانه اذا صدر مرسوم بالعفو الخاص فان القوة التنفيذية للعقوبة الاصلية هي التي تتاثر بصدر مرسوم العفو دون غيرها من العقوبات الفرعية اما الاخيرة فهي تبقى سارية ال اثر ولا يؤثر صدور العفو فيها حيث تبقى العقوبة الفرعية تتمتع بقوة التنفيذ وذلك ما اشارت اليه المادة (١٥٤/٢ ثانياً) من قانون العقوبات العراقي.(٥)

كما انه من اثار العفو الخاص ان الاستفادة مقتصرة على الاشخاص المحددين في قرار العفو دون غيرهم من المساهمين معهم في ارتكاب الجريمة والتي تم الحكم عليهم عنها ، كما ان العفو الخاص لا يصدر بصورة اعتباطية وانما لا بد من وجود شروط ممكن من خلالها اصدار العفو الخاص ومن اهم هذه الشروط هو ان يكون صدور العفو بعد اصدار حكم من المحكمة المختصة واكتساب هذا

^١ كامل سعيد شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات ، دراسة مقارنة ، بلا دار طبع ، الاردن ، ١٩٩٨ ، ص ٢٣٤ .

^٢ انظر المادة ١٥٢ المادة الثانية من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ .

^٣ انظر المادة ١٥٤ من قانون العقوبات العراقي .

^٤ -رمسيس بهنام ، النظرية العامة للقانون الجنائي ، بلا دار طبع ، الاسكندرية ، ١٩٧١ ، ص ٥٦١١ .

^٥ انظر نص المادة ١٥٤ ثانياً من قانون العقوبات العراقي .

الحكم الدرجة القطعية وذلك ما اشار اليه قانون العقوبات العراقي حيث اوضح في المادة (١٥٤) على (سقوط العقوبة المحكوم بها نهائيا) فاذا لم يكن الحكم مكتسبا الدرجة القطعية اي لم يكن نهائي فهذا يعني ان طرق المراجعة النهائية ما زالت مفتوحة وهذا يدل على الصفة الاحتياطية للعفو الخاص وبالتالي فان العفو الخاص عديم الاثر اذا صدر قبل صيرورة الحكم نهائيا. (١)

كما ان العفو الخاص لا يكون مجديا اذا كانت العقوبة قد انقضت بتنفيذها او لاي سبب اخر من اسباب انقضاء العقوبة كالتقادم مثلا .

كما ان من اثار العفو الخاص انه يؤدي الى سقوط العقوبة الاصلية المحكوم بها او سقوط جزء منها او استبدالها بعقوبة اخف منها او ان العفو قد يؤدي الى ايقاف تنفيذ العقوبة عي حالة الاعفاء الكلي ، كذلك لا يترتب على العفو الخاص سقوط العقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية وزوال الاثار الجزائية للجريمة وكذلك لا اثر له فيما سبق تنفيذه من العقوبات لان هذا التنفيذ قد تم وفقا للقانون الا اذا نص قرار العفو على غير ذلك.

ويجب الاشارة الى ان العفو الخاص لا يمس الحق الشخصي للغير فالمتضرر من الجريمة يستطيع المطالبة بتنفيذ الحكم الصادر بالتعويض عن اضراره في حالة صدور هذا الحكم قبل صدور قرار العفو لذلك للمتضرر المطالبة بحقوقه امام المحاكم المدنية(٢)

فاتر العفو الخاص على عقوبتي الفصل والعزل الانضباطيتين التبعيتين يرجع الى ما اشارت اليه المادة (١٥٤) من قانون العقوبات ان العفو الخاص يصدر بمرسوم جمهوري ويترتب عليه سقوط العقوبة المحكوم بها نهائيا او كليا او بعضها او ابدالها بعقوبة اخف من العقوبات المقررة ولا يترتب عليه سقوط العقوبات التبعية والتكميلية ولا تؤثر على الاثار الجزائية الاخرى ولا التدابير الاحترازية ولا يكون له اثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات الاخرى ما لم ينص القانون على خلاف ذلك وهذا ما تناولناه سابقا .

ويجب ان نشير ان المرسوم الجمهوري لا يصدر بالعفو الخاص الا بناء على توصية من رئيس مجلس الوزراء عملا باحكام المادة (٧٣/اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

فالعفو الخاص يؤثر على عقوبتي الفصل والعزل ويمكن ان يميز الاثار بما يأتي :-

اولا - بالنسبة لعقوبة الفصل كما اشرنا اليها فهي عقوبة تبعية اذا حكم عليه بالسجن او الحبس تنفيذا لأحكام البند (ثالثا/١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٩٩٧) لسنة ١٩٧٨ فان شمول الموظف بالعفو الخاص في عقوبة الفصل اذا ادى الى سقوط العقوبة الجنائية واخلاء سبيله فانها تؤثر بشكل ايجابي حيث انها لا تحرمه من تولي الوظيفة العامة اذ يمكن للموظف ان يعود الى الوظيفة مجددا اذا ما توافرت الشروط المطلوبة فيه للتعيين التي يقررها القانون .

ثانيا- عقوبة العزل -تختلف عقوبة العزل عن عقوبة الفصل من حيث مدى تاثير العفو الخاص عليه فبخلاف الفصل فان عقوبة العزل التي تفرض كعقوبة تبعية فانها تبقى نافذة المفعول اذا ما صدر عفو خاص للموظف لان عقوبة العزل نتيجة الحكم عليه بجناية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية استنادا الى احكام المادة (ثامنا/ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام او لارتكابها احدى جرائم السرقة او الرشوة والاختلاس فالامر يختلف والحالة هذه حيث ان عقوبة العزل هنا هي عقوبة تبعية لارتكاب الموظف واحدة من الجرائم المشار اليها وهي جريمة السرقة او الاختلاس لا صلة لها بالعقوبة المقررة لها وبناء عليه فانه لا يجوز اعادة الموظف المعزول الى الوظيفة العامة اذا ما تم شموله بالعفو الخاص .^٣

حيث مما تقدم ان العفو الخاص يؤثر على عقوبة الفصل بالنسبة للموظف العام حيث يمكن للموظف ان يستفاد من العفو الخاص ويمكن ان يعود الى الوظيفة مرة اخرى بأعادة تعيينه اذا ما توافرت الشروط المقررة وفق القانون وبالتالي يمكن ان يعود الى الوظيفة مرة اخرى على خلاف العزل الذي

^١ محمود نجيب ، شرح قانون الاجراءات الجنائية ، مطبعة جامعة القاهرة ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ٢٣٣ .

^٢ رمسيس بهنام ، مصدر سابق ، ص ٥٥ .

^٣ انظر المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١

لا يؤثر فيه العفو الخاص حيث ان الموظف المعزول لا يمكن اعادته تعيينه مرة اخرى لان عقوبة العزل جاءت نتيجة لارتكابه جرائم السرقة والتزوير او الاختلاس.

الخاتمة

بعد اتمام دراسة موضوعنا الاثار القانونية للعفو الخاص للموظف العام على عقوبتي الفصل والعزل توصلنا الى عدة نتائج وتوصيات

التوصيات

- ١- ان المشرع قد منح السلطة الانضباطية انتهاء الرابطة الوظيفية من جانب واحد أي من جهة الادارة وذلك بفرض عقوبة الفصل والعزل، أي يتخذ هذا القرار من جانب الادارة دون موافقة او رغبة الموظف العام وهذا ما نصت عليه القوانين ، كون العلاقة بين الموظف والدولة هي علاقة تنظيمية وتطبق العقوبة وفقا لاحكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة 1991 المعدل.
- ٢- ان المقصود بالفصل التاديبية هي عقوبة موجهة للموظف العام بسبب ارتكابه فعلا خطيرا يتعلق بالاخلال بواجباته الوظيفية وحسب فاذا صدرت اي تصرفات غير لائقة من الموظف اثناء تادية مهامه او اذا اخل بواجب من واجبات وظيفته او اضر بمصلحة المرفق العام ففي هذه الحالة يحق للادارة الدفاع عن سمعتها باتخاذ اجراءات تاديبية منها عقوبة الفصل حفاضا على حسن سير المرفق العام
- ٣- ان عقوبة عزل الموظف تعتبر من اشد العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف وفقا لأسباب قد وردت بنص القانون وهي تؤدي الى انتهاء خدمة الموظف العام بصورة نهائية وعدم جواز تعيينه في الوظيفة العامة
- ٤- يفترق العزل عن الصور الاخرى لانتهاء خدمة الموظف كالاستقالة او الغاء الوظيفة او الاحالة على التقاعد لبلوغ السن القانونية والواقع ان العزل هو اقصاء نهائي للموظف من الوظيفة
- ٥- ان ما يميز الفصل عن العزل الذي يقصى بموجبه الموظف بصورة مؤقتة من وظيفته ويجوز توظيفه بانتهائها.
- ٦- وان من اسباب اقرار العفو الخاص والتي اخذت القوانين الحديثة على النص عليه وجعله سببا من اسباب التي تؤدي الى انقضاء العقوبة باعتباره من السبل التي تؤدي الى اصلاح الاخطاء التي قد تصادف السلطة القضائية التي تكتشف فيما بعد بعد انتهاء طرق الطعن بالعقوبة العادية وغير العادية كما انه يعد وسيلة للتخفيف من شدة العقوبات التي لا يسمح القانون بالتخفيف منها
- ٧- ان من اثار العفو الخاص ان الاستفادة مقتصرة على الاشخاص المحددين في قرار العفو دون غيرهم من المساهمين معهم في ارتكاب الجريمة والتي تم الحكم عليهم عنها معا، كما ان العفو الخاص لا يصدر بصورة اعتباطية وانما لا بد من وجود شروط ممكن من خلالها اصدار العفو الخاص.
- ٨- ان العفو الخاص لا يمس الحق الشخصي للغير فالمتضرر من الجريمة يستطيع المطالبة بتنفيذ الحكم الصادر بالتعويض عن اضراره في حالة صدور هذا الحكم قبل صدور قرار العفو لذلك للمتضرر المطالبة بحقوقه امام المحاكم المدنية.

التوصيات

- ١- لقد أعطت القوانين التي نظمت الوظيفة العامة أهمية كبيرة للموظف العام، والسبب المؤدى لذلك هو إن نجاح الإدارة في القيام بواجباتها مقابل الجمهور يعتمد على كفاءة موظفيها وإحساسهم بالمسؤولية وضرورة تحقيق المصلحة العامة. فالموظف العام مسؤول عن أعماله من النواحي الجزائية والمدنية والإدارية كافة.
- ٢- إن المشرع لم يحدد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ نوع الجريمة المرتكبة وجسامتها بحيث تكون سببا لفرض الحكم بالسجن أو الحبس. بل إن النص جاء بصورة مطلقة وفقا للمادة الثامنة فقرة السابعة بمعنى انه يشمل الجنايات والجناح والمخالفات وعليه لم يحدد المشرع الحد الاعلى لفرض العقوبة أو الحد الأدنى. وفقا لهذا النص تفرض عقوبة الفصل حتى في حالة الحبس البسيط وإن كان الحكم ليوم واحد فقط أو أيام معدودة. وعليه إن هذا النص لا يحقق العدالة للموظف والإدارة ويسبب أرباك كون إجراءات الفصل وإعادة التعيين تتطلب إجراءات إدارية معقدة.
- ٣- إن لشدة وخطورة عقوبة العزل في القانون العراقي كون هذه العقوبة تمس حياة الموظف ومستقبله يستوجب القانون تسبب هذه العقوبة استثناء من القاعدة العامة التي اجازت للإدارة عدم الالتزام بتسبب القرارات الإدارية، ولأهمية وخطورة عقوبة العزل التي توجه الى الموظف وآثارها القانونية التي تحرم الموظف المعاقب بها من العودة الى التوظيف في دوائر الدولة والقطاع العام فقد اقتضت الصلاحية في فرضها على الوزير أو الجهة المختصة وحسنا فعل المشرع العراقي لخطورة عقوبة العزل كونها أشد العقوبات التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة.
- ٤- إن عقوبة العزل هي يمكن فرضها على الموظف عندما يرتكب جريمة انضباطية وذلك عندما يثبت انه ارتكب فعلا خطيرا أو إن بقاءه في خدمة الدولة أصبح مضرا بالمصلحة العامة بسبب سلوكه الشائن أو للكسل أو للاهمال ويلاحظ على هذه العبارات التعميم وعدم وضع معايير محددة فلا بد أن يكون هناك معايير واضحة مع اعطاء الهيئات الإدارية تقدير الوقائع التي يمكن أن تكون من خلالها اعتبار فعله ذنبا إداريا خطيرا أو فعلا يكون مضرا بالمصلحة العامة لذا نوصي بالدقة في صياغة العبارات وعدم جعلها تحت تقدير السلطة الإدارية

المصادر

أولا - الكتب

- ١- أمجد جهاد ، ضمانات المسألة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٩.
- ٢- علي حسين خلف ود سلطان عبد القادر ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، جامعة بغداد، ١٩٨٣.
- ٣- محمود نجيب ، شرح قانون الاجراءات الجنائية ، مطبعة جامعة القاهرة ، القاهرة ، ١٩٨٢
- ٤- غازي فيصل ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، مطبعة العزة ، ٢٠٠١
- ٥- رمسيس بهنام ، النظرية العامة للقانون الجنائي ، بلا دار طبع ، الاسكندرية ، ١٩٧١ ، ص ٥٦١١
- ٦- كامل سعيد شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات ، دراسة مقارنة ، بلا دار طبع ، الاردن ، ١٩٩٨
- ٧- مغاوري شاهين ، المسؤولية التأديبية ، القاهرة ، مطبعة عالم الكتب ، ١٩٧٤

ثانيا البحوث ورسائل الماجستير

- ١- محمد زهير ، عزل الموظف العام في النظام الاداري العراقي ، مجلة القضاء ، العددان الاول والثاني ، السنة الثالثة ، ١٩٦٦.
- ٢- عامر ابراهيم ، العقوبات المنتهية للرابطة الوظيفية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٧ ،

القوانين

- ١- انظر قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .
- ٢- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩
- ٣- قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦
- ٤- قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ .