أثر العفو على إستغلال النفوذ الوظيفي

الباحثة: سرى وعد فالح أ.م.د سلمى طلال عبد الحميد
كلية الحقوق/ جامعة النهرين

الملخص

عادةٍ ما يصدر بحق الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي حكم جزائي كون استغلال النفوذ الوظيفي يعد من قبيل الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، لكن في هذا الصدد قد يطرأ على الحكم الجزائي عوارض تؤدي إلى إيقاف تنفيذه ، ومن ضمنها العفو بشقيه العام والخاص ، ومن المعلوم يستتبع الجزاء الجنائي جزاء تأديبي كعقوبة تبعية تفرض على الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي .

لكن هنالك بعض القوانين تستبعد من نطاق سريان أحكام العفو على العقوبة التبعية، وأيضاً الجرائم المخلة بالشرف والنزاهة ، فلا يستطيع الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي العودة إلى وظيفته وأن العفو يقتصر أثره على العقوبة الأصلية دون العقوبة التبعية مالم ينص قانون العفو على خلاف ذلك .

وهنالك قوانين أخرى تنص على سريان قانون أحكام قانون العفو على العقوبة الأصلية وما يلحق بها من عقوبات تبعية وتكميلية ، وبذلك يستطيع الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي الذي يشمله قانون العفو العودة إلى الوظيفة .

الكلمات المفتاحية // إستغلال النفوذ ، العفو ، الوظيفة العامة ، الموظف العام .

Usually, the employee who exploits his , her influence is sentenced to a criminal judgment, because the exploitation of his , her influence is considered a crime that is harmful to the public interest. A disciplinary penalty as a consequential punishment imposed on the employee exploiting his , her employment ..

However, some laws exclude from the scope of the amnesty provisions applicable to subordinate punishment, as well as crimes against honor and impartiality, the employee exploiting his employment influence can not return to his job, because the amnesty is limited to the original punishment without subsidiary punishment unless the amnesty law stipulates otherwise ..

Other laws provide for amnesty provisions to apply to the original and consequential and complementary penalties, so that the employee

exploiting his or her functional influence covered by the Amnesty Law can return to his or her position ..
Keywords // Exploitation of influence, amnesty, civil service, public servant .

المقدمة

من المعروف أن الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي تترتب بحقه مسؤولية جنائية بالإضافة إلى المسؤولية التأديبية ، أي تتحقق مسؤوليتين على من يستغل نفوذه الوظيفي مسؤولية جنائية وأخرى تأديبية جنباً إلى جنب ، وذلك بدوره يؤدي إلى توقيع عقوبتين على مستغل النفوذ الوظيفي أحداهما جنائية والأخرى تأديبية من دون أن يحصل تعدد في العقوبات والذي تحظره القوانين عادة، وذلك نتيجة طبيعية لاستقلال كلا المسؤوليتين كلٌ في ميدانهُ الخاص [١] .

وفي هذا الصدد قد تطرأ على العقوبة الجزائية بعض العوارض من ضمنها إيقاف تنفيذ العقوبة ، الصفح عن العقوبة ، والعفو عن العقوبة الجزائية ، كل هذه العوارض تؤدي إلى إسقاطها ، ووفقاً لشروط إيقاف تنفيذ العقوبة والصفح عن العقوبة فأنهما لا يطبقان بحق عقوبة إستغلال النفوذ الوظيفي ، لكن ما يهمنا هو العفو عن عقوبة إستغلال النفوذ الوظيفي وآثره في عودة الموظف إلى منصبه [٢] ، والعفو بدوره ينقسم إلى نوعين: الأول هو العفو العام (الشامل) وهو ما يسمى بالعفو عن الجريمة ، والثاني هو والعفو الخاص وهو ما يسمى بالعفو عن العقوبة ، وهذان النوعان وأن كانا يشتركان في سمة واحدة آلا وهي إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة إلا إنهما يختلفان في تنفيذ أحكامهما ، ومن أجل الإحاطة بما سبق ارتأينا أن نقسم هذا البحث إلى مطلبين ، نتناول في المطلب الأول آثر العفو العام في عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفية ، اما في المطلب الثاني سوف نتطرق إلى آثر العفو الخاص في عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفي كما يلي:ـ

المطلب الأول :ـ آثر العفو العام في عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة.

المطلب الثاني: آثرالعفو الخاص في عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة.

المطلب الأول: آثر العفو العام في عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة

أن العفو العام بوصفه إجراء تشريعي كان عند ظهوره مقتصراً بنوع معين من الجرائم وهي الجرائم السياسية ، وبنوع معين من العقوبات الجنائية ، غير أن التطور أدى إلى تطبيق قانون العفو على مختلف الجرائم في المجال الجنائي ، وذلك استجابة من جانب المشرعين لدواعي المصلحة العامة التي تستلزم صدوره في هذه الجرائم والعقوبات وأيضاً تلبية لمتطلبات العدالة والاعتبارات الإنسانية وأخذ المحكوم عليه بمنطق الرأفة والتسامح ، ومن ثم التسهيل في رد اعتباره وأعادته إلى التوافق الاجتماعي

---

(١) محمد محمود ندا ، انتهاء الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، سنة ١٩٨١ ، ص٢٣٠ .

(٢) رمسيس بهنام ، قانون العقوبات الخاص ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بلا سنة طبع ، ص١١٩٥ .

، إذ ما تعجز العقوبة عن تحقيقه قد يحققه العفو عن المحكوم عليه[١] ، لكن ما يهمنا في هذا الصدد هو مدى تأثير العفو العام في عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفية بعد شموله بالعفو العام ، وهل السلطة التأديبية ملزمة بإعادة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى منصبه الذي تم عزله منه ، وهل يعد قرار العفو حجة لسلطات التأديب مثله مثل الحكم الجزائي الصادر بحق مستغل النفوذ الوظيفي ، هذا ما سنحاول بيانه في ثنايا المطلب ، من خلال تقسيمه إلى فرعين كما يأتي :ــ

الفرع الأول :ــ آثر العفو العام في عودة الموظف المُستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة في التشريعيين الفرنسي والمصري .

الفرع الثاني: آثر العفو العام في عودة الموظف المُستغل لنفوذه الوظيفي في التشريع العراقي .

الفرع الأول: آثر العفو العام في عودة الموظف المُستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة في التشريعيين الفرنسي والمصري

يعد العفو العام قانون تصدره السلطة التشريعية او من يمارس صلاحياتها لإلغاء صفة التجريم عن بعض الأفعال المرتكبة خلال فترة محددة ، وهو محو كل ما يترتب عليها من نتائج فتصبح كأنها لم ترتكب فأن صدر العفو العام بعد ارتكاب الجريمة وقبل الحكم فتوقف إجراءات التحقيق والمحاكمة ضد المتهم إيقافاً نهائياً ، اما إذا صدر بعد الحكم فأنه يمحو الإدانة والعقوبة ويعتبر كأن لم يرتكب أي جريمة سواء أكان الحكم باتاً ام لا ويلغي كل آثر له[٢] .

إستناداً إلى ذلك فأن الموظف الذي يصدر بحقه عفواً عاماً يمنع بصفة عامة أن يترك في ملف الموظف أي آثار للعقوبة التأديبية التي ترتبت كنتيجة للحكم الجزائي ، لأنه من غير الجائز أن يبقى مثل هذا الأثر وهو قد تم محوه بالعفو العام والقضاء له أن يثير من تلقاء نفسه هذه المسألة ، ووفقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بأن ذكر الجزاء التأديبي الذي تم شموله بموجب العفو العام في تقرير مجالس التأديب يكون ذا طبيعة تعيب الإجراءات التأديبية[٣] .

لكن قوانين العفو كانت تستبعد من نطاق سريانها الجرائم المخلة بالشرف والنزاهة ، إذ لا يحق للموظف العودة إلى عمله الوظيفي الذي سبق وأن تم فصله منه بموجب القانون ، وذلك لأن قانون العفو لم يرد فيه نص صريح بهذا الشأن ، لكن القضاء الفرنسي لم يستقر في أحكامه على هذا المبدأ إلا في الآونة الأخيرة ، إذ قضى في بعض أحكامه

---

(١) مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، سنة ١٩٧٦ . ص ٤٢٧ .
(٢) جمال محمد مصطفى ، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية ، مطبعة الزمان ، بغداد ، سنة ٢٠٠٦ ، ص٢٠٩ .
(٣) معاذ جاسم محمد ، عمار رحيم سالم ، آثر العفو في المسؤولية التأديبية للموظف ، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الانبار ، العدد الثالث عشر، المجلد الثاني ، سنة ٢٠١٧ ، ص٢٨٣ .

بأن العفو العام لا يتضمن حق الموظف في العودة إلى وظيفته ويكون ذلك متروكاً لحرية الإدارة ، والسبب يعود في ذلك إلى أن قانون العفو مجرد من أي آثر رجعي [١] .

إستناداً لذلك يتضح لنا أن قانون العفو العام في فرنسا أستثنى من نطاق سريانه الجرائم المخلة بالشرف والنزاهة ، وطالما نحن بصدد إستغلال الموظف العام لنفوذه الوظيفي فأن ذلك يتعلق بنزاهة العمل الوظيفي ، ووفقاً لذلك لا يسري بحق مُستغل النفوذ الوظيفي أحكام قانون العفو العام ولا تترتب أي آثار من هذا القبيل أي عدم عودة الموظف المعزول إلى منصبه الوظيفي .

اما في مصر فقد نصت المادة (٧٦) من قانون العقوبات المصري النافذ على أنه: ((العفو الشامل يمنع ويوقف السير في إجراءات الدعوى او يمحو حكم الإدانة ولا يمس حقوق الغير إلا إذا نص القانون الصادر بالعفو على خلاف ذلك)) .

يتضح من النص المذكور أنفاً ، بأن العفو العام (الشامل) يوقف كافة إجراءات الدعوى ويمحو جميع النتائج المترتبة على الجريمة ، كما يمحو العفو العام الحكم الصادر بالإدانة ، إذ أن قانون العفو قد يصدر أثناء تنفيذ العقوبة او بعد اكتمال التنفيذ فإذا صدر قانون العفو أثناء فترة تنفيذ العقوبة فيتعين هنا الإيقاف الفوري للتنفيذ ، بينما في حال اكتمال تنفيذ العقوبة فأن العفو لا يلغي بأثر رجعي العقوبات المحكوم بها ، إذ لا يترتب أي آثر على ما تم تنفيذه من عقوبات ومن ثَمَ لا يمكن تعويض المحكوم عليه عن ما نفذ بحقه من عقوبات سالبة للحرية ، كما لابد من الإشارة إلى أنه لا يجوز له أن يسترد ما دفعه تنفيذاً لعقوبة مالية ، ويعزى السبب في ذلك لا آثر للعفو العام على العقوبات التأديبية ما لم ينص المشرع في قانون العفو صراحة على ذلك [٢] .

كما لا يمس العفو حقوق الغير ، لأن نطاق آثار العفو تكون محدودة بالجانب الجنائي فقط، وبذلك تنقضي الدعوى الجنائية وحدها ، اما بالنسبة للآثار المدنية فهي بدورها تتعلق بحقوق الغير ولا يشملها التنازل [٣] .

كما ذهب بعض الفقهاء إلى أن العفو العام يمحو عن الفعل الصفة الاجرامية ، سواء أكانت هذه الصفة جنائية ام تأديبية ، ويجعل الفعل كما لو كان مباحاً إلا أنه لا يزيل الصفة الضارة عن الفعل ، غير أنه لا يؤثر على ما يستحقه المضرور من تعويض نتيجةٍ للفعل الضار ، كما يمكن أيضاً للعفو العام أن يشمل العقوبات التأديبية في حالة كونها عقوبة تبعية للعقوبة الأصلية ، لكن في حالة فرض كل عقوبة من قبل جهة معينة فلا يشملها العفو العام [٤] .

---

(١) شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، الطبعة الأولى ، مطبعة الإدارة المحلية ، سنة ٢٠١٠ ، ص١٧٩ .

(٢) سامي عبد الكريم محمود، الجزاء الجنائي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت ، سنة ٢٠١٠ ، ص٤٠٨ .

(٣) عوض محمد، قانون الإجراءات الجنائية ، الجزء الأول ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ، سنة ١٩٩٠ ، ص١٧٨ .

(٤) جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، الجزء الخامس، الطبعة الأولى، مكتبة العلم للجميع، بيروت، سنة ٢٠٠٥، ص٢٥١ .

اما ما سار عليه القضاء المصري ، فأن العفو لا يمحو عن الفعل المعاقب عليه سوى صفة الجريمة الجنائية دون صفة الجريمة التأديبية ، وأيضاً لا يترتب عليه إسقاط العقوبات التي نفذت او الآثار التي وقعت في المدة التي سبقت صدوره ، ومن ثُم لا يترتب عليه إسقاط الأثر الخاص بانتهاء خدمة الموظف الذي أتخذ بحقه نتيجة للحكم الجزائي ، لأنه آثر فوري للحكم ويقع مباشرةً وبقوة القانون بوصفه نتيجة حتمية لهُ ، ويستنفذ غرضه بمجرد وقوعه ، وذلك بقطع العلاقة الوظيفية بين الموظف المحكوم عليه والإدارة ما يُعد آثراً سابقاً على صدور قرار العفو ولا يزول بصدوره [1] .

يتضح لنا بشكل جلي استقلال الجريمتين الجنائية والتأديبية إحداهما عن الأخرى ، اي عدم رجعية قانون العفو العام إلى الماضي ، وذلك بحرمان الموظف المعزول من العودة إلى وظيفته ، في حين أن المقصود بعدم الرجعية هنا هو أن لا تكون هذه العودة بأثر رجعي تسبق صدور العفو ، وإذا كان قانون العفو العام عن الجريمة الجنائية لا يشمل العقوبة التأديبية الأصلية المنهية للرابطة الوظيفية ، وإنما يشمل العقوبة المنهية للعلاقة الوظيفية عندما تفرض كأثر للحكم الجزائي المشمول بالعفو العام ولا يهم بعد ذلك سواء أكان هذا الإنهاء قد فرض وفقاً لقانون العقوبات ام وفقاً لقانون التوظيف ، إلا أن ما ينبغي ملاحظته هنا هو عدم سريان قانون العفو العام على ما نفذ من آثار قبل صدوره إذ تبقى هذه الآثار صحيحة ومشروعة ، وفي هذا الصدد لابد لنا من ان نذكر بأن استغلال النفوذ الوظيفي وفقاً للتشريعات المصرية يعد جناية ، إذ تشدد العقوبة كون الفاعل موظفاً عاماً ، ويعاقب الموظف بعقوبة اصلية فضلاً عن العقوبات التبعية والتكميلية ، وأن عزل الموظف من منصبه لا يعدو سوى أنه آثر حتمي للحكم على الموظف بعقوبة استغلال النفوذ الوظيفي ، وبذلك فأن الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي حتى لو شمله قانون العفو، فأن ذلك يكون من الجانب الجنائي دون الجانب التأديبي ، وعليه لا يمكن عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة لأن قطع علاقته الوظيفية جاء كأثر فوري للحكم بإستغلال نفوذه الوظيفي كونها جريمة ويقع عزله من وظيفته بقوة القانون بوصفه نتيجة للحكم عليه بجريمة إستغلاله لنفوذه الوظيفي .

كما لا تحتسب الفترة التي قضاها الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي خدمة متصلة له ومن ثُم لا يستحق عنها أي راتب او حق في الترقية ، لأن الآثار ترتبت ونفذت نتيجة لإستغلال نفوذه الوظيفي قبل صدور قانون العفو فلا يمسها هذا القانون كما لا يمس العقوبة التأديبية الأصلية للعلاقة الوظيفية ، وذلك لاستقلالها عن الجريمة الجنائية وعقوبتها إلا إذا نص قانون العفو على ذلك [2] .

---

(1) مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، سنة ١٩٨٦ ، ص٨٢٦ .

(2) محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٦٧ ، ص ٣٩٤ .

الفرع الثاني: آثر العفو العام في عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي في التشريع العراقي

أخذ المشرع العراقي بالعفو العام وذلك في المادة ١٥٣ الفقرة (١) من قانون العقوبات النافذ، إذ يعد سبباً من الأسباب التي تؤدي إلى إنقضاء وسقوط الجرائم والعقوبات ، فنصت هذه المادة على أنه ((العفو العام يصدر بقانون ، ويترتب عليه إنقضاء الدعوى ومحو الحكم بالإدانة الذي يكون قد صدر فيها ، وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية ولا يكون له آثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات ما لم ينص قانون العفو على غير ذلك)) .

يتضح من النص المذكور أنفاً أن العفو العام يصدر بقانون وبدوره يؤدي إلى إنقضاء الدعوى الجزائية سواء أكانت في مرحلة التحقيق ام في مرحلة المحاكمة ، اما في حالة صدور حكم في الدعوى فأنه يؤدي إلى محو حكم الإدانة وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية ، ولا يكون له آثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات ما لم ينص قانون العفو على خلاف ذلك ، وفي حال صدور العفو العام عن جزء من العقوبة المحكوم بها فأن ذلك يعد بحكم العفو الخاص ومن ثُمَ تسري عليه أحكامه ، كما لا يمس العفو العام الحقوق الشخصية للغير[١] .

عليه فأن العفو العام يتسم في ظل القوانين المختلفة بسمتين أساسيتين : الأولى صوره بقانون وتعليل ذلك أن العفو العام يؤدي إلى تعطيل تطبيق القانون إزاء بعض الأفعال ، وبذلك فأنه يمس القوة القانونية للنص ومن ثُمَ لا يمكن إصدار قانون العفو إلا من قبل السلطة التي اختصت بإسباغ القوة القانونية على النص ، اما السمة الثانية فتكون في محو الصفة الإجرامية عن الفعل المرتكب[٢] .

اما بالنسبة للآثار التي تترتب على صدور قانون العفو العام في حالات استغلال النفوذ الوظيفي بالنسبة للمجال التأديبي فقد اختلفت أراء الفقهاء في هذا الصدد وانقسمت إلى اتجاهين :ـ

الاتجاه الأول :ـ هو الذي يرى أنصاره عدم شمول آثار العفو العام بالنسبة للعقوبات التأديبية ، إذ أن فقدان الصفة الجنائية للفعل الذي ارتكبه الموظف ليس له أي تأثير على العقوبات التأديبية نتيجة لاستقلال التأديب الإداري التجريم الجنائي ، فلكل منهما مجاله الخاص[٣] ، لكن على الرغم من ذلك فأن أنصار هذا الرأي يردون على ها المبدأ استثناءين هما:ـ

---

(١) سامي النصراوي ، دراسة في اصول المحاكمات الجزائية ، الجزء الأول ، مطبعة دار السلام ، بغداد سنة ١٩٧٦ ، ص١٧٩ .

(٢) عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، الطبعة الأولى ، المكتبة الوطنية ، سنة ٢٠١٠ ، ص٤٠١ .

(٣) احمد فتحي سرور ، الوسيط في قانون العقوبات (القسم العام) ، دار النهضة لعربية ، القاهرة ، سنة ١٩٨١ ، ص٩٠١ .

١ـ إذا كان الجزاء التأديبي يشكل عقوبة تبعية او تكميلية بالنسبة للعقوبة الجنائية الأصلية التي أُعفيَ المحكوم عليه منها [١] ، ومثال على هذه الحالة في التشريع العراقي هو عقوبة فصل الموظف العام نتيجة الحكم عليه بعقوبة الحبس ، او في حالة الحكم عليه بعقوبة السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف ، وأيضاً عقوبة عزل الموظف بسبب الحكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية [٢] ، ووفقاً لذلك ينتهي آثر العقوبة التأديبية نتيجة لصدور قانون العفو العام ومن ثُم يمتد آثر هذا القانون ليمحو الجزاء التأديبي التبعي للعقوبة الجنائية الأصلية ، إذ جاء في قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) المرقم (٥ / جزائية / ٢٠٠٤) في ٢٦ / ٩ / ٢٠٠٤ على أنه (... وحيث أن العفو المشمول به المعترض كان عفواً عاماً شاملاً ونهائياً ترتب عليه انقضاء الدعوى ومحو حكم الإدانة وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية ، وعليه قرر المجلس وبالاتفاق إلغاء الأمر الوزاري الصادر عن وزارة العدل برقم ٣٤٨ في ٢٢ / ٣ / ١٩٩٩ المتضمن عزل المعترض من الوظيفة وإعادته إلى الوظيفة ...) ، وفي ذات الاتجاه قرار مجلس الانضباط العام رقم (٢٣٦ / ٢٠٠٨) في ١١ / ١١ /٢٠٠٨ ، إذ جاء في حيثيات هذا القرار على أنه (يجوز للدائرة إعادة المشمول بقانون العفو رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٨ إلى الوظيفة غلا إذا وجدت أسباب تحول دون إعادته) .

٢ـ إذا كان قانون العفو نفسه يقضي شمول الجزاء التأديبي وتطبيق أحكامه عليه ، إذ كثيراً كان يتدخل ليحدد نطاق العفو العام [٣] .

الاتجاه الثاني :ـ إذ يرى أنصاره أن القانون الصادر بالعفو يمحو الصفة الإجرامية وبدوره يمحو المخالفة التأديبية نهائياً وذلك استناداً إلى الحجج الآتية :ـ

١ـ أن من المسلم به في الفقه الجنائي والفقه التأديبي أن العفو العام بدوره يزيل عن الفعل الصفة الإجرامية فيجعله كما لو كان مباحاً ، فكيف يُقبل القول في حالة كون الفعل يُكون جريمتين جنائية وتأديبية وعلى أنه مباح بالنسبة للجريمة الجنائية ومُجرَم بالنسبة للجريمة التأديبية ، سيما أن الجريمة الجنائية هي الأشد جسامة وخطراً إذا ما قورنت بالجريمة التأديبية البحتة [٤] .

٢ـ أن النصوص المقررة للعفو العام وردت فيها عبارات مطلقة من كل قيد يخصص سريانها ، او أن يتم قصره على مجال دون الآخر ومن ثُم فلا توجد حكمة من وراء تقيدها وقصور سريانها على الجرائم والعقوبات الجنائية فقط [٥] .

---

(١) تلاحظ المادة ٨ الفقرتين السابعة والثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ .

(٢) عبد القادر الشيخلي ، السياسة السلمية في تأديب العاملين في الدولة ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، سنة ١٩٨٣ ، ص٤٧٤ .

(٣) مهدي حمدي الزهيري ، أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في إنهاء علاقته الوظيفية (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد ، سنة ٢٠٠٤ ، ص١٢٦ .

(٤) محمد محمود ندا ، مصدر سابق، ص ١٤٨ .

(٥) مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص ٤٥٥ .

طبقاً لرأي الاتجاه الأول أن الجزاء التأديبي يكون فعلاً للعفو العام في حال إذا تم توقيعه مقترناً مع العقوبة الجنائية بوصفه عقوبة تبعية وأثراً مترتباً على الحكم الجزائي ، بينما لا يكون كذلك أي ليس هناك محلاً للعفو العام بالنسبة للجزاء التأديبي في حال إذا تم توقيعه منفرداً بواسطة إحدى السلطات ، او محاكم التأديب ، وهذا منطق بدوره ينطوي على تناقض لا مبرر له ، إذ ما الحكمة من تمتع الموظف المذنب في الحالة الأولى بالعفو العام دون الحالة الثانية إذا كان الجزاء يتعلق بنوع وكم واحد لمجرد اختلاف الجهة الموقعة للجزاء [١] .

وبهذا الصدد نحن نرجح الاتجاه الأول الذي يقضي بعدم شمول آثار العفو العام للجزاء التأديبي في حال إذا كان الفعل بحد ذاته يشكل جريمة جنائية جريمة تأديبية في آن واحد، والسبب يعود في ذلك إلى أن العقوبة الجنائية مستقلة عن العقوبة التأديبية وأن كلاهما عقوبتين أصليتين ، إذ تفرض الأولى نتيجة لنهوض المسؤولية الجنائية عن الفعل المرتكب ، وتفرض الثانية نتيجة لنهوض المسؤولية التأديبية عن الفعل نفسه ، لكن وفقاً لنص المادة (١٥١) من قانون العقوبات العراقي النافذ التي تقضي بسقوط الحكم الجزائي وما يلحق به من عقوبات تبعية وتكميلية وتدابير احترازية بالعفو العام وبرد الاعتبار وبصفح المجنى عليه في الأحوال المنصوص عليها قانوناً ، وأيضاً بانقضاء مدة التجربة في حالة إيقاف تنفيذ الحكم من دون أن يقع خلالها ما يستوجب إلغاءه.

اما في حالة إذا ترتبت العقوبة التأديبية كعقوبة تبعية نتيجة للحكم بعقوبة جنائية أصلية فأن العفو العام في هذه الحالة يشملها بأثره لأن العقوبة التبعية يرتبط وجودها بالعقوبة الأصلية ، فإذا محا قانون العفو العام العقوبة الجنائية الأصلية لم يعد هناك مجال لفرض العقوبة التبعية .

كما أن هذا الحكم نص عليه المشرع صراحة في المادة (١٥١) من قانون العقوبات[٢] والتي تقضي بسقوط العقوبة الأصلية وأيضاً العقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية بسقوط الحكم بالعفو العام ، وأيضاً عادة ليؤكد ذلك مرة أخرى في المادة ١٥٣ من القانون نفسه والتي تنص على انقضاء جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية بالعفو العام ولا يكون هناك ـأي آثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات ما لم ينص قانون العقوبات على خلاف ذلك ، كما لا بد من الإشارة إلى أنه لا ينال بأي حال من الأحوال الضرر الحاصل بالمال العام إذ يلتزم الموظف المشمول بقانون العفو العام بأدائه وتضمينه بقرار من الإدارة [٣] .

---

(١) مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص ٤٥٦ .

(٢) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ .

(٣) ينظر قرار مجلس الانضباط العام رقم (٢٠٦ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٨) في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٨ والذي يقضي على أن (لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلاً ، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجدَ أن المدعي (المميز) سبق أن ضمن مبلغ مقداره (٣) مليون دينار عن قيمة السيارة التي سُرقت منه على أن يستقطع هذا المبلغ من مخصصاته السنوية . وتم تحريك الدعوى الجزائية ضده وقد شُملَ بقانون العفو رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٨ ويطلب صرف مخصصاته ورواتبه المحجوزة باعتبار أن شموله بقانون العفو يمنع من استمرار استقطاع المبلغ المضمن به رواتبه ومخصصاته وحيث أن شمول المدعي بالعفو العام لا يمس الحقوق المدنية

كما منح العفو العام الحق للموظف بالعودة إلى وظيفته التي فصل منها بقوة القانون، إذ جاء في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٩٩٧ في ٦ / ٧ / ١٩٧٨ على عودة المحكوم عليه بعد خروجه من السجن إلى الخدمة العامة ما لم يفقد شرطاً من شروط التعين ، وتتم إعادته إلى العمل الذي فصل منه أن لم يوجد مانع من تلك الإعادة ، كما جاء في أحد قرارات مجلس الدولة رقم (١٣٦ /٢٠٠٨) في ١١/١١/ ٢٠٠٨ والذي ينص على أنه (تستوضح وزارة الكهرباء الدائرة القانونية بموجب كتابها المرقم بالعدد (١١٨٤٧) في ٢٠٠٨/٥/١٥ الرأي من مجلس شورى الدولة إستناداً إلى أحكام البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن أمكانية عودة الموظف المتهم بجريمة الرشوة المشمول بقانون العفو رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ إلى الوظيفة .حيث أن الجريمة المذكورة لم ترد ضمن الاستثناءات المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (٢) من قانون العفو رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ بمعنى إنها تعد من الجرائم الواقعة تحت مظلته ومشمولة بآثاره . وحيث أن الفقرة (أ) من المادة (٣) من قانون العفو تقضي بإيقاف الإجراءات القانونية إيقافاً نهائياً بحق المتهمين في الجرائم المشمولة بأحكامه سواء أكانت قضاياهم في دور التحقيق ام المحاكمة . وحيث أن العفو العام يعد أحد أسباب سقوط الجريمة والعقوبة إستناداً إلى حكم الفقرة (٢) من المادة (١٥٠) من قانون العقوبات . وحيث أن العفو العام يعمل على تجريد الفعل من الصفة الإجرامية بحيث تصبح له بحكم الأفعال التي لم يجرمها الشارع أصلاً وتأسيساً على ما تقدم من أسباب يرى المجلس بأنه يمكن إعادة الموظف المتهم بجريمة الرشوة المشمولة بقانون العفو رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ إلى الوظيفة إلا إذا وجد سبباً يحول دون ذلك) .

كما أشارة أيضاً قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٧٩٤) في ١٩٨٤ في المادة (١) منه على أنه (كل سجين أطلق سراحه بسبب العفو العام او الخاص ويعود إلى ارتكاب جناية او جنحة عمدية مماثلة للجناية او الجنحة المحكوم بها سابقاً تنفذ عليه العقوبات التي أُعفيَ منها ، إلا إذا سقطت عنه قانوناً) [1] .

يتضح لنا من القرار المذكور أنفاً أن العفو العام والعفو الخاص مشروطاً بعدم ارتكاب المعفو عنه لجناية او جنحة عمدية مماثلة للجناية او الجنحة التي أُعفيَ منها ، فإذا ارتكبها فرضت عليه بالتعاقب العقوبات التي أُعفيَ منها المحكوم عليه بسبب شموله بالعفو العام والعقوبات المترتبة على ارتكاب الجريمة الجديدة ، مع وجوب ملاحظة أن لفظ العقوبات ورد مطلقاً في النص ، مما يعني شمول العقوبات كافة التي لم تنفذ بسبب العفو العام سواء أكانت عقوبات أصلية ام تبعية ام تكميلية ، وهذا بالتأكيد لا يؤدي إلى انتهاك مبدأ عدم تعدد العقوبات مادامت تفرض كل واحدة عن جريمة مستقلة عن الجريمة

المترتبة لدائرته إستناداً إلى الفقرة (٣) من المادة (١٥٣) عقوبات ، وحيث أن المبلغ المضمن به من قيمة السيارة العائد للدوائر لا يشملها قانون العفو العام ، وحيث أن مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية هذه وقضى برد الدعوى عليه تقرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية ...) . منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨ ، ص٤٨٨-٤٨٩ .

(١) تلاحظ الوقائع العراقية بالعدد : ٣٠٠٣ في ١٩٨٤/٧/٢٣ ، ص٥١٩ .

الأخرى ، كما أن هذا الحكم لا يمكن تطبيقه في كل الأحوال ، وبذلك يمكن عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى وظيفته في حال شموله بقانون العفو إذ خالف المشرع العراقي كل من المشرع الفرنسي والمشرع المصري اللذان يستبعدان من نطاق أحكام العفو العقوبات التبعية بما في ذلك عزل الموظف من ويفته نتيجةٍ للحكم عليه باستغلال النفوذ الوظيفي .

المطلب الثاني: آثر العفو الخاص في عودة الموظف المُستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة

يعد العفو الخاص أحد طرق انقضاء العقوبات الجنائية ، كما يُعرفهُ بعض الفقهاء بالعفو الجزئي او العفو عن العقوبة ، والعفو الخاص يجد سنده القانوني في دساتير الدول [١] فضلاً عن القوانين الجنائية ، ويختلف عن العفو العام ، إذ يصدر بمرسوم جمهوري من رئيس الدولة إذ يكون من ضمن سلطته ، ويكون ذلك بالاستناد إلى أسباب معينة أساسها نابع من تقديره بأن مصلحة المجتمع تتحقق بعد تنفيذ العقوبة ، لكن ما يهمنا في هذا الصدد هو آثر العفو الخاص على في عودة الموظف المستغل لنفوذه إلى وظيفته ووفقاً لذلك من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين كما يأتي :ــ

الفرع الأول :- آثر العفو الخاص في عودة الموظف المُستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة في التشريعيين الفرنسي والمصري .

الفرع الثاني :- آثر العفو الخاص في عودة المُستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة في التشريع العراقي.

الفرع الأول: آثر العفو الخاص في عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي في التشريعيين الفرنسي والمصري

كما بينا أنفاً أن العفو الخاص يصدر بمرسوم جمهوري ، إلا أن بعض الفقهاء عارضوا تخويل هذه السلطة إلى رئيس الدولة ، ويعود السبب في ذلك على أنه يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، وهذا يفتح المجال أمام رئيس الدولة ليقوم هدم عمل قامت به السلطة القضائية ، عن طريق كثرة التدخل بإعفاء المحكوم عليهم من العقوبات الجنائية الصادرة بحقهم فضلاً عن قول الفقهاء بهذا الصدد إن الحاجة إليه أصبحت منتفية في الوقت الحالي ، فإذا كان العفو الخاص في الوقت السابق مفيداً ، وذلك لعدم وجود وسائل أخرى إلى جانبه تعالج حدة وقساوة العقوبة ، إلا أن اليوم نجد الكثير من النظم أخذت تعالج هذه المسألة وبشكل مفيد بطرق أخرى كالظروف المخففة ، والإفراج الشرطي ، ووقف التنفيذ ، والعفو العام [٢] .

إلا أن البعض الآخر من الفقهاء لم يأخذوا بالرأي المتقدم ، إذ تصدوا لمحاولة الانتقاص من العفو الخاص وذلك عن طرق الرد على الانتقادات المتقدمة ، فقالوا بأن

([١]) حيث نصت المادة ٧٣ اولاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ على أنه : ((اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بإرتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري)).

([٢]) تلاحظ المادة (١٧) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته (٢٠٠٨) ، والمادة (١٥٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ ، والمادة (٥٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٩٠ .

العفو الخاص لا ينطوي على أي انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات ، لأنه لا ينطوي على أي معنى بمحو الإدانة المنسوبة إلى المتهم من قبل السلطة القضائية ، إذ كل ما في الأمر أنه يستغني عن تنفيذ العقوبة والتي تعود أساساً للسلطة التنفيذية وأن النظم التي تعمل على التخفيف من شدة العقوبة المتمثلة بالإفراج الشرطي ، وإيقاف التنفيذ ، والظروف المخففة يتعذر تطبيقها في كل الأحوال ، والسبب يعود في ذلك إلى أنه يستلزم من أجل تطبيقها شروطاً حازمة من غير الممكن تأمينها دائماً ، بينما نظام العفو العام فهو نظام يعمل بشكل أوسع وأعم وهذا ما يجعل أعماله تنطوي على خطورة كبيرة ، إلا إذا أستعمل المشرع هذا الحق بشكل ضيق ومحدود جداً[١] .

اما بالنسبة للأثر المترتب بصدور العفو الخاص على الاستغلال النفوذ الوظيفي من الجانب التأديبي ، فالملاحظ بهذا الصدد أن الفقه الفرنسي أتجه نحو اقتصار آثر العفو الخاص على العقوبة الجنائية فقط دون العقوبة التأديبية ، إذ لا آثر للعفو الخاص بالنسبة للعقوبة التأديبية التي تفرض إلى جانب العقوبة الجنائية في آن واحد ، وهذا ما أيده القضاء الإداري في فرنسا ، ففي أحد أحكام مجلس الدولة الفرنسي بأن الإجراءات التأديبية المنصوص عليها جاءت لزجر الأخطاء المهنية وليس أن تشكل عقوبات جنائية بسبب طبيعتها وموضوعها، وأن الإحكام التي تصدر بهذا الشأن لا تعد أحكاماً فعلية ، لذا فمن غير الممكن أن تكون قابلة للبراءة بقانون صادر بالعفو الخاص [٢] .

وذلك يعني أن مجلس الدولة الفرنسي يقصر آثر العفو الخاص بالنسبة للعقوبات الجنائية دون العقوبات التأديبية ، وهذا يعني ان لا آثر للعفو الخاص بالنسبة لاستغلال النفوذ الوظيفي ، اي أنه من غير الممكن عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الخدمة الوظيفية حتى وأن شمله قانون العفو الخاص ، لأن العفو الخاص يقتصر آثره على الجانب الجنائي دون الجانب التأديبي .

اما في مصر فقد نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٥٥) على العفو الخاص ولا يكون إلا بقرار صادر من رئيس الجمهورية ، كما نصت المادة (٤٧) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ النافذ على أنه ((العفو عن العقوبة المحكوم بها يقتضي إسقاطها كلها او بعضها او إبدالها بعقوبة أخف منها مقررة قانوناً)) ، يتضح لنا جلياً من هذا النص أن آثر العفو الخاص يقتصر بالنسبة للعقوبة الجنائية فقط وذلك بإسقاطها كلها او بعضها او باستبدالها بعقوبة أخف منها ، وبالتالي لا يرتب العفو الخاص أي آثر بالنسبة للعقوبة التأديبية ، فالعفو الخاص ينص على العقوبة الجنائية دون أن يزيل الصفة الإجرامية من الفعل المرتكب وأيضاً لا يمس حكم الإدانة ، بينما العفو العام يزيل الصفة الإجرامية عن الفعل ويجعله كأن لم يكن [٣] .

---

(١) غسان رباح ، نظرية العفو في التشريعات العربية ، دراسة مقارنة بين القوانين والاجتهادات العربية والأوربية ،الطبعة الأولى ، عويدات للنشر والطباعة ، بيروت ، سنة ١٩٨٥ ، ص٣٥ .

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتأريخ ٨/٤/ ١٩٩٠ . نقلا عن احلام الجابري ، سقوط العقوبة بالعفو الخاص (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد ، سنة ١٩٩٢ ، ص١٤٣ .

(٣) السعيد مصطفى السعيد ، العقوبة ، مكتبة عبد الله وهبة ، القاهرة ، سنة ٢٠٠٠، ص٨٠٥ .

كما وبينت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري الاختلاف بين العفو العام والعفو الخاص بقولها (إن العفو عن العقوبة الذي يتم بقرار رئيس الجمهورية ، وأن شمل العقوبات التبعية والآثار الجنائية الأخرى المترتبة على حكم الإدانة لا يعد بمثابة العفو الشامل الذي لا يكون إلا بقانون ، فهو لا يمحو الجريمة ذاتها او يزيل عنها الصفة الجنائية التي تظل عالقة بها ، كما أنه لا يمحو الحكم الصادر بالإدانة الذي يظل قائماً)[١] ، اما بالنسبة إلى آثر العفو الخاص على استغلال الموظف لنفوذه الوظيفي من الجانب التأديبي ، إذ يقتصر آثره على العقوبة الجنائية فقط ، ومن ثُم لا آثر له على العقوبات التأديبية التي يمكن أن تترتب مباشرةٍ على ارتكاب الفعل الإجرامي ، وبالتالي يبقى الفعل منتجاً لكافة آثره الأخرى في غير المجال الجنائي وليس للعفو الخاص آثر في المجال التأديبي[٢] .

وقد ثار جدال فقهي حول عودة الموظف الذي أنهيت علاقته الوظيفية بسبب الحكم عليه جنائياً إلى الوظيفة عند شموله بقانون العفو الخاص ، وبهذا الصدد انقسمت آراء الفقهاء إلى ثلاث اتجاهات :ــ

الاتجاه الأول يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن قرار العفو الخاص يعد بمثابة سحباً لقرار الفصل مع إعادة الموظف المفصول إلى الخدمة الوظيفية وبدرجته السابقة ، كما لو لم يكن قد فصل من دون أن تصرف له رواتبه عن مدة الفصل وذلك لأنه لم يؤدي خلالها إي عمل وأن الأجر يصرف مقال عمل معين [٣] .

الاتجاه الثاني يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى عدم جواز رجوع المعفو عنه إلى الوظيفة بقوة القانون كأثر من آثار العفو الخاص ، وذلك لأن لا يوجد قرار إداري بالفصل بالإمكان سحبهُ على اعتبار أن الفصل حصل بقوة القانون ، ومن ثُم لا يترتب على العفو الخاص إسقاط هذا الأثر [٤] .

الاتجاه الثالث ذهب هذا الاتجاه إلى أن القرار الصادر بإنهاء الخدمة الوظيفية جاء نتيجة للحكم عليه بعقوبة جنائية لا يشمله قرار العفو أصلاً ، لا سيما أن العفو أساساً يجعل ما تم تنفيذه من عقوبات أصلية وتبعية في المرحلة السابقة على صدوره سليماً ، لذا أن إنهاء خدمة الموظف نتيجة الحكم عليه بعقوبة جنائية يقع فور صدور الحكم بوصفه آثراً حتمياً له ، وذلك يعني أنه إذا أُريد إعادة الموظف إلى الوظيفة السابقة وجب عليه إتباع سبيل التعين من جديد ، الأمر الذي يتطلب توافر شروط التعين في الوظائف العامة ، ومن ضمنها الشرط الجوهري الخاص برد الاعتبار القانوني او القضائي قبل تولي الوظيفة العامة في حال الحكم عليه بعقوبة جنائية ، بينما يذهب رأي آخر من أنصار هذا الاتجاه إلى أنه لا توجد هناك حاجة لرد الاعتبار لأن العفو يعد صورة من صور رد

---

(١) تلاحظ الفتوى رقم ٥٢٣ / ٥ / ١٩٦٦ ، نقلاً عن د. محمد جودت الملط ، مصدر سابق ، ص٣٩٤ .
(٢) محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، دار الجيل للطباعة، بلا مكان طبع، سنة ١٩٦٣، ص ٢٦٤ .
(٣) محمد محمود ندا ، مصدر سابق ، ص ١٧٢ .
(٤) ـــــــــــ ، المصدر نفسه ، ص١٧٢ .

الاعتبار ، ومن ثُم ليس هناك أي حاجة لرد الاعتبار بالمعنى التقليدي من أجل التعيين ، ووفقاً لهذا الرأي يمكن إعادة الموظف المعزول إلى الوظيفة بناءاً على قرار العفو الخاص [١] .

وبرأينا المتواضع نحن نؤيد الاتجاه الثالث كونه أقرب إلى الصواب ، لأن الاتجاهين الأول والثاني لا يمكن التسليم بها لأنه من غير الممكن عد قرار العفو الخاص بمثابة سحب لقرار إنهاء خدمة الموظف ، لأن السحب يعني إلغاء القرار و[أثر رجعي ، بينما ما أستقر عليه التشريع والفقه والقضاء إلى أن العفو الخاص وحتى العفو العام لا يؤثر على ما ترتب من آثار سبقت صدوره وتبقى آثاراً سليمة .

كما جاء في حيثيات حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية رقم ٩٧٨ في ١٠ / ١ / ١٩٦٥ والتي ميزت فيه بينت الآثار الجنائية المترتبة على الحكم والأثر الإدارية التي يرتبها القانون الإداري عليه ، إذ جاء في حكمها على أنه (القرار الجمهوري الصادر بالعفو عن العقوبة لا ينصب إلا على الحكم بالعقوبة المعفو منها ، ولا ينصب على الآثار الإدارية المترتبة على ذات الحكم والتي منها الأثر الإداري الخاص بإنهاء خدمة الموظف) [٢].

يتضح لنا من القرار المذكور أنفاً أن ما سار عليه القضاء المصري بالنسبة لأثر العفو الخاص في المجال التأديبي أنه لا يجوز عودة الموظف إلى وظيفته إذ أن آثر العفو يقتصر على الجانب الجنائي دون التأديبي، وبذلك لا يستطيع الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي من العودة إلى وظيفته فيما إذا تم شموله بقانون العفو الخاص ما لم ينص قانون العفو على خلاف ذلك .

وبما أن العفو الخاص يوجه إلى العقوبات الجنائية أصلاً فإذا شمل آثر العفو الخاص العقوبات التأديبية فيكون ذلك بطريق غير مباشر ، فليس من الصواب أن ينصب العفو الخاص عليها مباشرةٍ من دون أن يشمل العقوبات الجنائية ، ويتعين أن تكون العقوبة الجنائية الأصلية لم تنقضي بعد وإلا لا توجد هنالك أي مصلحة بالنسبة للمحكوم عليه في طلب العفو [٣].

يتضح لنا من أن آثر العفو الخاص في عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى منصبه في كل من فرنسا ومصر يقتصر آثره على العقوبات الجنائية فقط في حالة كون العقوبة التأديبية تكون أصلية ، اما في حال كون العقوبة التأديبية جاءت تبعية للحكم بعقوبة جنائية أصلية فأن العفو الخاص لا يوقف إنهاء الخدمة الوظيفية المترتب كأثر للحكم بعقوبة جنائية إلا إذا نص قانون العفو الخاص على ذلك صراحة ، إذ تختفي عقوبة

---

(١) سليمان الطماوي ، الجريمة التأديبية ، الجريمة التأديبية (دراسة مقارنة) ، معهد البحوث والدراسات العربية ، سنة ١٩٧٥ ، ص٣٢١ .

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، س١٠ ، ع١ ، ١٩٦٥ ، ص ٣٩٢ . نقلاً عن د. مهدي حمدي الزهيري ، مصدر سابق ، ص ١٩٥ .

(٣) محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الفكر العربي ، سنة ١٩٧٣ ، ص٨٥٩ .

إنهاء خدمة الموظف نتيجة للعفو الخاص ولا يسري ذلك على ما تم تنفيذه من عقوبات قبل صدور قانون العفو الخاص لأن ما نفذ بحق الموظف خلال تلك الفترة كان موافقاً للقانون ، وبذلك فأن العفو الخاص لا يرتب اي آثر في الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي الى وظيفته التي عزل منها الا إذا نصت قانون العفو على ذلك اي شمول العقوبات التبعية والتكميلية كون عزل الموظف جاء عقوبة تبعية لعقوبة اصلية وهي عقوبة استغلال النفوذ الوظيفي .

الفرع الثاني: آثر العفو الخاص في عودة الموظف المُستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة في التشريع العراقي

أخذ المشرع العراق بالعفو الخاص باعتباره من الأسباب التي تؤدي إلى إنقضاء العقوبة، إذ نصت المادة (٧٣) الفقرة (أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ على انه : ((إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بإرتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري)) ، كما نصت المادة (١٥٤) الفقرة (١) من قانون العقوبات [١] على أنه ((العفو الخاص يصدر بمرسوم جمهوري ، ويترتب عليه سقوط العقوبة المحكوم بها نهائياً كُلها او بعضها او إبدالها بعقوبة أخف منها من العقوبات المقررة قانوناً)) ، يتضح من نص هذه المادة بأن العفو الخاص يعد حق مقرر لرئيس الدولة وأن العفو عن العقوبة لا يصدر إلا بعد الحكم نهائياً ، بينما قبل ذلك فيحق للمحكوم عليه أن يسلك طريق الطعن في الحكم ، وذلك من أجل الوصول إلى براءته او الإفراج عنه او تخفيف العقوبة [٢] ، لكن ما يهمنا في هذا الصدد هو آثر العفو الخاص في عودة مستغل النفوذ الوظيفي إلى منصبه .

سبق ان بينا ان المشرع العراقي لم يتناول بالنص استغلال النفوذ بشكل عام ولا استغلال النفوذ الوظيفي بشكل خاص ، وانما تطبق احكام جرائم اخرى على حالات استغلال النفوذ الوظيفي ، وطالما عقوبة استغلال النفوذ الوظيفي الاصلية تلحق بها عقوبة تبعية وتكميلية إذ يعزل الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي من منصبه كعقوبة تبعية، لكن قد يصدر عفواً خاصاً فهل لهذا العفو آثر على العقوبات التبعية والتكميلية ؟ هذا ما سنحاول بيانه .

نصت المادة (١٥٤) الفقرة (٢) عقوبات العراقي النافذ على أنه : ((لا يترتب على العفو الخاص سقوط العقوبات ، التبعية ، والتكميلية ، والآثار الجزائية الأخرى ، ولا التدابير الاحترازية ولا يكون له آثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات ، كل ذلك ما لم ينص مرسوم العفو على خلاف ذلك)) ، يتضح لنا من هذا النص أن العفو الخاص وفقاً لقانون العقوبات النافذ يقتصر أثره بالنسبة للعقوبة الجنائية الأصلية دون العقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية ، ما لم ينص مرسوم العفو على غير ذلك [٣] ، كذلك أن

---

(١) قانون العقوبات العراقي النافذ رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ .
(٢) اكرم نشأت ، القواعد العامة في قانون العقوبات المقارن ، الطبعة الأولى ، مطبعة الفتيان ، بغداد ، سنة ١٩٩٨ ، ٣٩٨ .
(٣) شفيق عبد المجيد الحديثي ، مصدر سابق ، ص١٨٠ .

قرار العفو الخاص ليس له أي تأثير على ما سبق تنفيذه من عقوبات لأن هذا التنفيذ تم وفقاً للقانون ، كما لا بد من الإشارة إلى أن الحكم الذي جاءت به المادة (١٥٤) الفقرة (٢) من قانون العقوبات المذكور أنفاً يتعارض تماماً مع حكم المادة (٣٠٦) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل ، والتي تنص على أنه (يترتب على صدور مرسوم جمهوري بالعفو الخاص سقوط العقوبات الأصلية والفرعية من دون مساس بالحكم بالرد، او التعويض ، او المصادرة) . ومن أجل إزالة هذا التعارض يتم تطبيق المادة (٣٠٦) من قانون اصول المحاكمات الجزائية على أساس أن القانون المذكور جاء لاحقاً على قانون العقوبات النافذ وهو القانون الأصلح للمتهم [١] .

وعلى الرغم من أن العفو الخاص لا يشمل إلا العقوبات الأصلية ، إلا أننا نجد أن مجلس الدولة قد خرج عن هذا المبدأ وذلك في فتواه المرقمة ١١ في ١٨ / ١ / ١٩٧٣ بجواز إصدار مرسوم جمهوري بالعفو الخاص عن العقوبات التبعية والتكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات في حالة إنهاء المحكوم عليه العقوبات الأصلية الصادرة بحقه او سقوطها قانوناً [٢] ، كما أن نطاق الجرائم المشمولة بالعفو الخاص فأن المشرع العراقي لم يشمل جميع الجرائم بل أستثنى جرائم معينة ومرتكبوها من التمتع بالعفو الخاص [٣] ، مثلما أستثنى بعض الجرائم ومرتكبوها من الإفادة من العفو العام ، كما وتقتصر الاستفادة من العفو الخاص على أشخاص محددين في قرار العفو دون غيرهم من المساهمين معهم في إرتكاب الجريمة المحكومين عنها معاً ، والسبب يعود في ذلك إلى إن العفو يُبنى على اعتبارات يتعين البحث عنها في شخص من يراد إفادته منه ، ومن ثم فقد لا تتوفر في شخص أخر ولو كانت جريمتهما واحدة [٤] .

اما فيما يتعلق بعودة الموظف إلى الوظيفة في حال شموله بقانون العفو الخاص عن العقوبات التبعية ، فقد بينا سابقاً أن المادة (٣٠٦) من قانون اصول المحاكمات الجزائية النافذ قضت بسقوط العقوبات الفرعية بالعفو الخاص فضلاً عن العقوبات الأصلية ، ومن ثم فأن عقوبة الفصل او العزل التي لحقت بالموظف نتيجة الحكم عليه بعقوبة جنائية تنقضي حتماً بالعفو الخاص ، وهذا ما يؤدي إلى إزالة كل آثر ترتب على هاتين العقوبتين، إذ يستطيع الموظف من العودة إلى وظيفته السابقة وفي الدرجة نفسها التي كان يشغلها، وهذا ينسجم مع قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٩٧٧) في ٣٠ / ٧ / ١٩٧٨ الذي اوجب إعادة الموظف إلى الوظيفة التي فصل منها بعد خروجه من السجن في حال عدم وجود مانع يحول دون ذلك ، ومما تجدر الإشارة إليه إلى أن العفو الخاص لا يكون رجعياً ، وبالتالي لا يؤثر على ما خلفته العقوبات سواء أكانت الأصلية ام التبعية

---

(١) ينظر قرار ديوان التدوين القانوني (الملغي) رقم ١٩٧٨/٨٥ في ١٩٧٨/٦/٢٠ على أن (العفو الخاص لا يقف آثره على العقوبات الأصلية فقط ، بل يمتد إلى العقوبات التبعية . وعليه فلا يجوز تطبيق عقوبة العزل على الموظف المحكوم بعد صدور الإعفاء عما تبقى من مدة محكوميته) ، منشور في مجلة العدالة ، العدد ١ ، السنة الخامسة ، ص١٩٧٩ ، ص١٥٧ .

(٢) احلام الجابري ، مصدر سابق ، ص١٣٣ .

(٣) تلاحظ المادة ٧٣ فقرة (اولاً) من الدستور العراقي النافذ .

(٤) عباس حكمة فرمان الدركزلي ، القوة التنفيذية للأحكام الجزائية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، سنة ٢٠٠٣ ، ص١١٨ .

من آثار قبل صدوره ، فلا يستحق الموظف راتباً او حوافز او مخصصات عن مدة فصله او عزله ، كما لا تحتسب له هذه المدة خدمة وظيفية إستناداً إلى نص المادة (١٥٤) الفقرة (٢) من قانون العقوبات النافذ ما لم ينص مرسوم العفو على خلاف ذلك .

وفقاً للمادة (٣٠٦) من قانون اصول المحاكمات الجزائية فأن الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي في حال شموله بالعفو الخاص ، بإمكانه العودة إلى الوظيفة التي فصل او عزل منها كون عقوبة الفصل او العزل جاءت هنا تبعية لعقوبة جنائية أصلية .

الخاتمة

بعد دراستنا لموضوع أثر العفو على استغلال النفوذ الوظيفي ، استشفينا مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا اليها من خلال البحث في هذا الموضوع ، وهي كالآتي :-

الاستنتاجات :ـ

١. أتضح لنا من خلال البحث ان التشريعيين الفرنسي والمصري يستثنيان من نطاق سريان أحكام العفو العام او (الشامل) الجرائم المخلة بالشرف والنزاهة ، وبما ان استغلال النفوذ الوظيفي يتعلق بنزاهة العمل الوظيفي ، فلا يمكن عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي للوظيفة مرة أخرى .

٢. خالف المشرع العراقي زميليه المشرع الفرنسي والمشرع المصري اللذان يستبعدان من نطاق أحكام قانون العفو العام العقوبة التبعية والمتمثلة بعزل الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة ، إلا ان المشرع العراقي سار خلافاً لذلك ، إذ بإمكان عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة في حال شموله بقانون العفو العام .

٣. يقضي التشريعيين الفرنسي والمصري بعدم عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة في حال شموله بالعفو الخاص ، كون العفو الخاص هو عفو جزئي عن العقوبة ، بينما المشرع العراقي خالف مرة أخرى ما سار عليه زميليه المشرع الفرنسي والمشرع المصري ، إذ وفقاً لأحكام المادة (٣٠٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي بإمكان عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة في حال شموله بقانون العفو الخاص .

المقترحات :ـ

١. ان القوانين الأخرى كالقانون الفرنسي والقانون المصري ، أخذت بالأحكام الخاصة بالعفو وهي عدم سقوط العقوبات التبعية ، وهذا بدوره يؤدي إلى عدم إمكانية عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة ، إلا ان قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل ، قد خرج عن ذلك من خلال نص المادة (٣٠٦) ، والتي بدورها تقضي بسقوط العقوبات التبعية والتكميلية ، وهذا بدوره يعد تعديلاً لقانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ ، كون قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي هو قانون لاحق لقانون العقوبات ، لذا نقترح ان يصار في

حال ان العفو الخاص لم ينص على شمول العقوبات التبعية به الركون إلى السلطة التقديرية للإدارة في عودة الموظف المستغل لنفوذه الوظيفي إلى الوظيفة .

٢. نقترح معالجة النقص التشريعي في قانون العقوبات العراقي النافذ ، ومن ثُم تنظيم أحكام خاصة لإستغلال النفوذ الوظيفي وعدم ترك مجال للاجتهادات الفقهية والقضائية في هذا الخصوص ، وتحديد ما إذا كان بالإمكان تطبيق أحكام العفو العام والخاص على حالات استغلال النفوذ الوظيفي .

٣. نقترح بتحديد الجرائم المخلة بالشرف والنزاهة وعدم ترك ذلك للفقه والقضاء، وشمول استغلال النفوذ الوظيفي ضمن هذه الطائفة من الجرائم ، كونه يتعلق بنزاهة العمل الوظيفي والصالح العام .

المصادر

١. محمد محمود ندا ، انتهاء الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، سنة ١٩٨١ .

٢. رمسيس بهنام ، قانون العقوبات الخاص ، منشأة العارف ، الإسكندرية ، بلا سنة طبع.

٣. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، سنة ١٩٧٦ .

٤. جمال محمد مصطفى ، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية ، مطبعة الزمان ، بغداد ، سنة ٢٠٠٦ .

٥. شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، الطبعة الأولى ، مطبعة الإدارة المحلية ، سنة ٢٠١٠ .

٦. سامي عبد الكريم محمود ، الجزاء الجنائي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، سنة ٢٠١٠.

٧. عوض محمد ، قانون الإجراءات الجنائية ، الجزء الأول ، دار المطبوعات الجامعية ألإسكندرية ، سنة ١٩٩٠.

٨. سامي عبد الكريم محمود ، الجزاء الجنائي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، سنة ٢٠١٠.

٩. عوض محمد ، قانون الإجراءات الجنائية ، الجزء الأول ، دار المطبوعات الجامعية ألإسكندرية ، سنة ١٩٩٠ .

١٠. جندي عبد الملك ، الموسوعة الجنائية ، الجزء الخامس ، الطبعة الأولى ، مكتبة العلم للجميع ، بيروت ، سنة ٢٠٠٥.

١١. مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، سنة ١٩٨٦.

١٢. محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ١٩٦٧ ،.

١٣. سامي النصراوي ، دراسة في اصول المحاكمات الجزائية ، الجزء الأول ، مطبعة دار السلام ، بغداد سنة ١٩٧٦.

١٤. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، الطبعة الأولى ، المكتبة الوطنية ، سنة ٢٠١٠.

١٥. احمد فتحي سرور ، الوسيط في قانون العقوبات (القسم العام) ، دار النهضة لعربية ، القاهرة ، سنة ١٩٨١ .

١٦. عبد القادر الشيخلي ، السياسة السلمية في تأديب العاملين في الدولة ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، سنة ١٩٨٣ .
١٧. غسان رباح ، نظرية العفو في التشريعات العربية ، دراسة مقارنة بين القوانين والاجتهادات العربية والأوربية ،الطبعة الأولى ، عويدات للنشر والطباعة ، بيروت ، سنة ١٩٨٥.
١٨. السعيد مصطفى السعيد ، العقوبة ، مكتبة عبد الله وهبة ، القاهرة ، سنة ٢٠٠٠.
١٩. محمد عصفور ، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي ، دار الجيل للطباعة ، بلا مكان طبع ، سنة ١٩٦٣ .
٢٠. سليمان الطماوي ، الجريمة التأديبية ، الجريمة التأديبية (دراسة مقارنة) ، معهد البحوث والدراسات العربية ، سنة ١٩٧٥.
٢١. محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الفكر العربي ، سنة ١٩٧٣.
٢٢. اكرم نشأت ، القواعد العامة في قانون العقوبات المقارن ، الطبعة الأولى ، مطبعة الفتيان ، بغداد ، سنة ١٩٩٨.

ثانياً :ـ الرسائل الجامعية والبحوث

١. عباس حكمة فرمان الدركزلي ، القوة التنفيذية للأحكام الجزائية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، سنة ٢٠٠٣ .
٢. احلام الجابري ، سقوط العقوبة بالعفو الخاص (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد ، سنة ١٩٩٢.
٣. مهدي حمدي الزهيري ، أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في إنهاء علاقته الوظيفية (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد ، سنة ٢٠٠٤.
٤. معاذ جاسم محمد ، عمار رحيم سالم ، آثر العفو في المسؤولية التأديبية للموظف ، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الانبار ، العدد الثالث عشر، المجلد الثاني ، سنة ٢٠١٧ .

ثالثاً :ـ القوانين

١. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته لسنة(٢٠٠٨).
٢. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة (١٩٦٩) .
٣. الدستور اللبناني لسنة ١٩٩٠ .
٤. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة (١٩٩١) المعدل .
٥. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .
٦. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .

رابعاً :ـ الفتاوى الاستشارية والقرارات القضائية

١. قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في القضية رقم ٩٧٨ في ١٠ / ١ / ١٩٦٥.
٢. فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة المصري رقم ٥٢٣ / ٥ / ١٩٦٦ .
٣. قرار ديوان التدوين القانوني (الملغي) رقم ١٩٧٨/٨٥ في ١٩٧٨/٦/٢٠ .
٤. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٩٩٧ في ٦ / ٧ / ١٩٧٨
٥. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٧٩٤) في ١٩٨٤.
٦. قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم (٥ / جزائية / ٢٠٠٤) في ٢٦ / ٩ / ٢٠٠٤ .
٧. قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم (٢٣٦ / ٢٠٠٨) في ١١ / ١١ /٢٠٠٨.
٨. قرار مجلس الدولة العراقي رقم (١٣٦ /٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/١١/١١
٩. قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم (٢٠٦ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٨) في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٨ .