

محو العقوبات التأديبية المفروضة على الموظف العام
The removal of disciplinary penalties on a public sector employee
بحث مقدم من قبل

باحث الدكتوراه محمود صلاح رشاد
alamamymhmwd@gmail.com
المشرف الأستاذ الدكتور خالد الخير
الجامعة الإسلامية في لبنان / كلية الحقوق / قسم القانون العام

الخلاصة :

يمكن أن يؤثر بقاء العقوبة في سجل الموظف على حياته الوظيفية ويسبب له حالة من اليأس في عمله، أذ تنعكس تلك الآثار عليه وعلى عمله داخل المؤسسة الحكومية التي يعمل بها. ومع ذلك، إذا تم فتح باب التوبة ومحو العقوبة، فإن ذلك يمكن الموظف من البدء من جديد وتحقيق الاستقامة والتنظيم في عمله، وتجنب ارتكاب المخالفات التأديبية في المستقبل. ويسعى المشرع في الدول المختلفة إلى تحقيق ذلك من خلال إجراءات مختلفة، مثل إعادة النظر في الجزاء أو رفع الجزاءات أو رد الاعتبار.

الكلمات المفتاحية : محو ، العقوبات ، التأديبية ، المفروضة ، الموظف العام.

Abstract:

The existence of the sentence in the employee's records can affect his work life; furthermore, it can cause desperation at work. These effects can reflect on the performance inside the governmental sector of the employee. However, if repentance was shown, and the sentence was revoked, the employee can start working again and achieve stability and organization in his work life. And avoid committing disciplinary violations in the future. Legislator in various countries aim to achieve this through various procedures such as reconsidering the penalty, lifting them or rehabilitation.

Key words : *The removal of disciplinary penalties on a public sector employee*

المقدمة:

أولاً: موضوع البحث

يجب على الموظف أن يؤدي المهام الموكلة إليه بأمانة تامة، وإذا اجتهد في عمله فإنه يكافأ على اجتهاده بمزايا مادية ومعنوية، وإن أخفق فإنه يعاقب على مخالفته بفرض إحدى العقوبات الانضباطية أو التأديبية عليه. فالعقوبة ليست غاية بحد ذاتها بل هي وسيلة تهدف الإدارة من ورائها إلى تقويم الموظف المخالف ليصلح من سلوكه الوظيفي، و ليكون عبرة لغيره من الموظفين، حتى يلتزم كل موظف بواجباته الوظيفية ومقتضياتها وبما يحقق المصلحة العامة وصالح المرفق معا، وهذا الأمر من الواضح بمكان مما لا يقبل الجدل أو المناقشة، ولكن وجد أن العقوبة المفروضة تؤدي ثمارها في أحيان كثيرة، إذ يعود الموظف المعاقب من جديد ليمسك بجادة الصواب، وينخرط في ممارسة عمله بجد وإخلاص مبتعدا عن كل ما من شأنه الإخلال بواجباته الوظيفية، لذ وتبعاً لذلك لوحظ، أنه ليس من الإنصاف والعدل أن تبقى العقوبة وأثارها شاخصة في ملف الموظف تلاحقه طوال حياته الوظيفية، لأن القول بذلك معناه، إغلاق باب التوبة بوجه هذا الموظف وحرمانه من العودة إلى جادة الصواب، لذا فقد اتجهت القوانين المنظمة للموظف العامة وشؤون الموظفين إلى إقرار موضوع محو العقوبة التأديبية وذلك لتمكين الموظف المعاقب من التخلص من العقوبة المفروضة عليه

ثانياً: أهمية البحث

موضوع محو العقوبات التأديبية للموظف العام لم ينل ذلك الاهتمام المطلوب على الرغم من أهميته، وأهمية الآثار المترتبة عليه، لذا سنحاول في هذا البحث تسليط الضوء على هذا الموضوع من جوانبه المختلفة من خلال تناول نظامه القانوني والآثار المترتبة عليه، وذلك لغرض الإجابة على السؤال التالي: ماذا يعني موضوع محو العقوبة التأديبية؟ وماهي الآثار القانونية المترتبة عليه؟ كذلك تبرز أهمية موضوعنا خصوصاً وأن الوسط الوظيفي الذي يُطبق في نطاقه (المحو) أو (الابطال) أو (الغاء) هو الوسط الذي يعمل فيه عدد كبير جداً من الموظفين الذين يستشعرون خطورة العقوبة الانضباطية وما يترتب عليها من آثار مادية ومعنوية.

ثالثاً: إشكالية البحث

ينطوي موضوع البحث على الكثير من المسائل العملية الداخلة في نطاقه فتسليط الضوء عليه يعني التطرق لها بالتحديد والتوصيف لغرض التوصل إلى إزالة الإشكالات المرتبطة بها كما يتفرع عن هذه الإشكالية عدداً من الأسئلة الفرعية كالتالي:

1- هل إن المحو يتم تلقائياً بحكم القانون أم يجب تقديم طلب بذلك؟ وإذا قبل الطلب فهل سترفع العقوبات من ملف خدمة الموظف أم ستبقى فيه؟

2- ماهي الآثار العملية المترتبة على محو العقوبة المفروضة على الموظف؟

3- كيف يؤدي نظام محو العقوبة دوره في الحفاظ على المشروعية ومصلحة الموظف

رابعاً: منهجية البحث

ولكي نحقق هدفنا من الدراسة ونحصل على الكفاية العلمية منها، سنقوم باتباع المنهج التحليلي حيث سنعمد إلى تحليل النصوص القانونية لتكوين الأسس التي نبني عليها إجابات التساؤلات التي واجهتنا، إضافة للاعتماد في بحثنا هذا على المنهج التحليلي المقارن إذ سنعمد في البداية إلى عرض النصوص التشريعية المتعلقة بالموضوع وذلك عند المقارنة بين الأنظمة القانونية المختلفة.

خامساً: خطة البحث

تكونت هذه الدراسة من مبحث واحد بعنوان محو العقوبات التأديبية للموظف العام مقسم إلى مطلبين حيث سنتناول في المطلب الأول نظام محو العقوبات التأديبية وشروطه بالقوانين المقارنة وبالتالي هذا المطلب يتضمن فرعين تناولنا في الأول منها نظام محو العقوبات التأديبية بالقوانين المقارنة أما الفرع الثاني شروط محو العقوبات التأديبية بالقوانين المقارنة أما المطلب الثاني من الدراسة فقد خصص للبحث في آثار محو العقوبات التأديبية على الموظف العام وبالتالي يتكون من فرع واحد تناولنا فيه آثار محو العقوبات التأديبية

محو العقوبات التأديبية للموظف العام

على الرغم من اختلاف المصطلحات المستخدمة في وصف مفهوم محو العقوبة، إلا أن جميعها تشير إلى نفس المعنى والدلولات⁽¹⁾. ويعرّف الدكتور سليمان الطماوي محو العقوبات التأديبية على أنه إزالة آثارها بعد مرور فترة زمنية معينة، في حال تحسن سلوك الموظف خلال تلك الفترة ولم يرتكب أي مخالفات تستدعي العقاب⁽²⁾. ويتفق هذا التعريف مع الشروط التي وضعتها التشريعات المقارنة لمفهوم محو العقوبة يعرف القانون الفرنسي محو العقوبة بأنه العمل على إصدار قرار بالإعفاء الأدبي أو رد الاعتبار التأديبي للموظف المعاقب بعد تنفيذ العقوبة بالكامل، دون تغيير في الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية التي نتجت عن العقوبة في الماضي⁽³⁾. ويعرّف الأستاذ نواف كنعان محو العقوبة على أنه رد إداري يتمثل في إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية وحذفها من ملف الموظف المعاقب بعد انتهاء فترة محددة من فرض العقوبة، وذلك بشرط عدم ارتكاب الموظف أي مخالفات تأديبية خلال تلك الفترة، وإثبات حسن سلوكه داخل العمل⁽⁴⁾. وبالتالي، يتفق كل من التعريفين على أن محو العقوبة يتضمن إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية وحذفها من ملف الموظف المعاقب بعد فترة محددة، مع مراعاة شرط عدم ارتكاب أي مخالفات تأديبية أخرى خلال تلك الفترة. بناءً على ما سبق سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي: المطلب الأول: نظام محو العقوبات التأديبية وشروطه بالقوانين المقارنة المطلب الثاني: آثار محو العقوبات التأديبية وتمييز المحو عما يشته به

المطلب الأول/ نظام محو العقوبات التأديبية وشروطه بالقوانين المقارنة

تتخذ الإدارة إجراءات إدارية محددة لفتح باب الأمل أمام موظفيها للتخلص من الآثار المستقبلية للجزاءات التأديبية التي تم توقيعها عليهم، وذلك بعد انقضاء فترات زمنية معينة وتأكد من حسن سلوك الموظف خلالها. وتتضمن هذه الإجراءات شروطاً يجب توفرها لقبول طلب المحو أو إصداره، وذلك وفقاً للتشريعات المقارنة. ويهدف هذا الإجراء إلى إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية وحذفها من ملف الموظف المعاقب، مع مراعاة عدم ارتكاب الموظف أي مخالفات تأديبية خلال فترة محددة. بناءً على ما سبق سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: نظام محو العقوبات التأديبية بالقوانين المقارنة**الفرع الثاني: شروط محو العقوبات التأديبية بالقوانين المقارنة****الفرع الأول/ نظام محو العقوبات التأديبية بالقوانين المقارنة**

إن نظام محو العقوبات التأديبية هو إجراء إداري يتضمن إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية وحذفها من ملف الموظف المعاقب بعد انتهاء فترة محددة من فرض العقوبة، وذلك بشرط عدم ارتكاب الموظف أي مخالفات تأديبية خلال تلك الفترة وإثبات حسن سلوكه داخل العمل. ويختلف نظام محو العقوبات التأديبية من دولة إلى أخرى، ويتم تحديده بموجب القوانين المقارنة. كما يختلف نظام محو العقوبات التأديبية في القوانين المقارنة بخصوص شروط قبول طلب المحو، وكذلك المدة التي يجب أن تمر قبل إمكانية تقديم طلب المحو وحذف جميع آثار العقوبة التأديبية.

أولاً: نظام المحو في القانون المصري**1- تطبيقات المحو في القانون المصري**

كان نظام المحو غير معروف في مصر عند صدور القانون رقم 210 لعام 1951، ولكن تم تقريره لأول مرة بموجب القانون رقم 73 لعام 1957، والذي أضيف إليه باب رابع بعنوان "محو الجزاءات التأديبية والآثار المترتبة عليها" في المواد 141 و142 و143. وتنص المادة 141 من القانون على أنه يجوز للموظف أن يطلب محو الجزاء وآثارها بعد مرور سنتين من تاريخ صدور القرار التأديبي الصادر به نهائياً⁽⁵⁾، إذا كانت العقوبة هي الإنذار. وإذا كانت العقوبة هي اللوم أو الخصم من المرتب أو تأجيل موعد استحقاق العلاوة أو الحرمان منها، فيجوز للموظف تقديم الطلب بعد مرور أربع سنوات. فيما يتعلق بالعقوبات الأخرى، باستثناء العزل والإحالة إلى التقاعد، يمكن للموظف طلب محو الجزاءات وآثارها بعد مرور ثماني سنوات، وإذا كان الموظف قد تعرض لثلاث جزاءات أو أكثر بالإنذار أو الخصم من المرتب، يجوز له تقديم الطلب بعد مرور عشر سنوات. وإذا كانت الجزاءات بغير ذلك، باستثناء العزل والإحالة إلى التقاعد، فإن المدة تصل إلى خمس عشرة سنة، وفي حالة تعدد الجزاءات، يتم حساب المدة من تاريخ الجزاء الأحدث. وتنص المادة 142 من القانون على أنه يجب تقديم طلب المحو إلى الوزير المختص، الذي يتخذ قراراً بعد استطلاع رأي لجنة شؤون الموظفين بالوزارة أو المصلحة. ولا يجوز قبول الطلب إلا إذا ثبت من تقارير الموظف المودعة بملفه أن سلوكه وعمله منذ توقيع الجزاء عليه كانا مرضيين. أما المادة 143، فتتص على أن قبول الطلب يؤدي إلى محو الجزاءات وآثارها وعدم تأثيرها على حقوق الموظف أو التعويضات التي ترتبت على الجزاء في الماضي. تنص المادة (92) من القانون رقم 47 لسنة 1978 على أن الجزاءات التأديبية التي يتم فرضها على الموظف تمحى بعد انقضاء فترات زمنية محددة، وتختلف هذه الفترات وفقاً لنوع الجزاء المفروض. وتشمل هذه الفترات ستة أشهر في حالة التنبيه واللوم والإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن خمسة أيام، وسنة في حالة الخصم من الأجر لمدة تزيد على خمسة أيام، وستان في حالة تأجيل العلاوة أو حرمان الموظف منها، وثلاث سنوات بالنسبة للجزاءات الأخرى، باستثناء جزاءي الفصل والإحالة إلى التقاعد بحكم أو قرار تأديبي. ويمكن إزالة هذه الجزاءات بعد مرور هذه الفترات عن طريق قرار من لجنة شؤون الموظفين بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا، إذا تبين أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع الجزاء كانا مرضيين، وذلك استناداً إلى تقاريره السنوية وملف خدمته وآراء رؤسائه. أما بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا، فيتم المحو بقرار من السلطة المختصة⁽⁶⁾. يؤدي محو الجزاء إلى إعادة النظر فيها بعد فرضها على الموظف، وإزالة الآثار التي كان من الممكن أن تترتب عليها مستقبلاً، دون أي تعديل في الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية التي ترتبت عليها في الماضي. وبعد المحو، يتم رفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة الموظف.

2- مواطن المحو في القانون المصري :

أ- إن عملية المحو تنطبق فقط على الجزاءات التأديبية التي يتم فرضها على الموظف، ولا تشمل حالات حرمان الموظف من بعض الحقوق كالعلاوة الدورية والترقية نتيجة تقرير سنوي بمرتبة ضعيف. ويتم حرمان الموظف من هذه الحقوق وفقاً للمادة (34) من نظام العاملين المدنيين بالدولة لسنة 1964، والتي تحدد آثاراً أخرى غير تأديبية. وبالتالي، لا يمكن محو القرار أو الإجراء الذي أدى إلى هذا الحرمان⁽⁷⁾.

ب- يتم تطبيق نظام المحو على الخاضعين لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر فقط، وفقاً لنص المادة (92) من القانون. ولا ينطبق هذا النظام على الفئات التي خصها المشرع بنظام تأديبي خاص بها، حيث يتم مراعاة أهمية هذه الوظائف وطبيعتها. ولا يمكن محو الجزاءات التأديبية التي تطبق على العاملين في هذه الفئات التي تحكم شؤونهم قوانين خاصة، إلا إذا ورد نص خاص بهذا الشأن. كما يشمل ذلك نظام أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، ونظام أعضاء النيابة الإدارية، ونظام أعضاء مجلس الدولة المصري، وغيرها من الفئات التي يخصصها نظام تأديبي خاص بها⁽⁸⁾.

ت- إن جزائي الفصل والإحالة إلى المعاش لا ينطبق عليهما نظام المحو للجزاءات التأديبية، وفقاً لنظام العاملين المدنيين بالدولة ونظام العاملين في القطاع العام. وتمحى العقوبات التأديبية في جميع الحالات، باستثناء عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش، وذلك بموجب شروط وضوابط محددة من قبل المشرع.

ثانياً: نظام المحو في القانون لبناني

يتم استخدام المحو أو رد الاعتبار التأديبي كإجراء تالي لتنفيذ الجزاء التأديبي بأكمله، ويتم تقرير الإعفاء الأدبي أو رد الاعتبار التأديبي للموظف بعد تحمله العقوبة بالكامل، دون أي تعديل للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية التي نتجت عن هذا الجزاء في الماضي. وفيما يتعلق بمجلس شوري الدولة لبناني، فإنه يمارس رقابته على القرارات التأديبية، ولكن هذه القرارات يمكن أن تكون محدودة من حيث الرقابة، حيث يراقب مجلس شوري الدولة المشروعية للقرارات التأديبية المتعلقة بالموظفين. ويتم التأكد من أن هذه القرارات قد اتخذت بشكل صحيح وفقاً للحالة القانونية المناسبة، وتكون مشروعية اختصاصية (أي أنها تستند إلى شكل سبب أو غاية محددة) (9). وإن مدى مشروعية رقابة مجلس شوري الدولة لبناني يقف عند حد ملاءمة العقوبة التأديبية للوقائع التي استند إليها قرار توقيع العقوبة، ولا يمكن أن يتجاوز هذا الحد. وينص المادة (13) من المرسوم 434 لعام 1975 على أنه "لا يحق لمجلس شوري الدولة، في القضايا التأديبية، أن ينظر مدى ملاءمة العقوبة المقررة" (10). على الرغم من أن مجلس شوري الدولة لبناني لا يمكنه تجاوز حدود الرقابة في القضايا التأديبية، إلا أنه أجاز تجاوز هذه الحدود في حالة واحدة فقط، وهي حالة الخطأ الساطع. ويتم مراقبة المجلس لملاءمة العقوبة في حالة الخطأ الساطع، إذا كان بإمكانه تقدير ملاءمة العقوبة، دون أن يحل محل سلطة التأديبية في فرض العقوبة أو إبطالها. ويتم أيضاً مراقبة المجلس في حالات التباين أو عدم التناسب بين العقوبة والخطأ المرتكب، وذلك لضمان وجود تناسب دقيق بين العقوبة المفروضة والغلط المرتكب (11). بعد البحث في القانون لبناني، لا يتضمن الإداري لبناني مبدأ محو العقوبات التأديبية من ملف الموظف الشخصي في حالة ثبوت حسن سلوكه الوظيفي وعدم ارتكابه لمخالفات جديدة. وقد طالبت هيئة التفتيش المركزي بأخذ هذا المبدأ بعين الاعتبار، لأن له آثار إيجابية على أداء الموظف وحياته الوظيفية وصلاحيته (12). ومع ذلك، يتم تطبيق هذا المبدأ في المجال الجنائي تحت تسمية "نظام رد الاعتبار"، وذلك وفقاً للمادة (159) من قانون العقوبات رقم 340 لعام 1943، التي تسمح بإعادة الاعتبار لأي شخص محكوم عليه بعقوبة جنائية أو جناحية وفقاً لشروط معينة. وتنص المادة (161) من نفس القانون على أن إعادة الاعتبار تبطل مفاعيلها للمستقبل وتسقط العقوبات الفرعية والإضافية والتدابير الاحترازية وما ينجم عنها من فقدان الأهلية. يتضح من المعلومات المتاحة أن المشرع لبناني اهتم بنظام رد الاعتبار في قانون العقوبات رقم 340 لعام 1943، مما يعد نقطة إيجابية تجاه الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبات جنائية. ونحن نأمل أن ينشئ المشرع لبناني نظام محو العقوبات التأديبية على غرار النظام الجنائي، وذلك لتوفير فرصة للموظف المخطئ لإصلاح سلوكه وتجنب الخطأ في المستقبل. هذا سيساعد على تعزيز المساءلة والشفافية في العمل الإداري وتحسين أداء الموظفين.

ثالثاً: نظام المحو في القانون العراقي

إن المشرع العراقي استخدم كلمة "الأبطال" بدلاً من "المحو"، وهذه الكلمة تعني المحو بالتحديد. ويمكن تأييد ما ذهب إليه الدكتور عبد القادر الشيعلي الذي يعتبر أن استخدام اصطلاح "الأبطال" في القانون العراقي بدلاً من "المحو" غير دقيق، لأن "الأبطال" يرد على تصرف باطل، في حين يفترض إلا تكون العقوبة باطلة إذا ما استوفت شروطها القانونية. وبالتالي، يجب استخدام مصطلح "المحو" الذي يتماشى مع التشريع والفقه. وبالنسبة للقضاء التأديبي المصري، فلم يتم ذكر أي معلومات حوله في السياق الحالي (13). إن المشرع العراقي قد عرف المحو في المادة 13 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991، وهو يعني إزالة آثار العقوبة التأديبية بعد مضي سنة واحدة على فرض العقوبة، وقيام الموظف المعاقب بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه، وعدم معاقبته بأية عقوبة خلال المدة التي حددها القانون وهي سنة واحدة. وقد ورد المحو في القوانين الثلاثة الخاصة بموظفي الدولة في العراق، وهي قوانين سنة 1929 و1936 و1991، ولكن تم استخدام كلمة "الأبطال" بدلاً من "المحو" في بعض تلك القوانين، ولكن الصحيح هو استخدام مصطلح "المحو" الذي يتماشى مع التشريع والفقه. بالنسبة لقانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929، فقد نصت المادة 9 منه على أنه يحق للوزير، بناءً على توصية رئيس الدائرة، أن يأمر بإبطال عقوبة الإنذار أو الغرامة أو التوبيخ في سجل الموظف الذين خدموا على الأقل لمدة ثلاث سنوات بعد فرض العقوبة المذكورة، ولم يتم معاقبتهم بأي عقوبة إنضباطية أخرى خلال ذلك الوقت، وقاموا بأعمالهم بصورة أرضت رئيس الدائرة تمام الرضا. ويحق هذا الامتياز للموظفين مرة واحدة فقط خلال فترة خدمتهم. وبالنسبة لقانون موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936، فقد نصت المادة 14 منه على أنه يحق للوزير بإبطال أي عقوبة إنضباطية فرضت من قبل غير اللجان أو المجلس العام على موظفين خدموا لمدة عام واحد على الأقل بعد فرض العقوبة المذكورة، ولم يتم معاقبتهم بأي عقوبة إنضباطية أخرى خلال ذلك الوقت، وقاموا بأعمالهم بصورة مرضية. وبالنسبة لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991، فقد نصت المادة 13 منه على أنه يحق للوزير بإبطال أيًا من العقوبات المفروضة على الموظف الوارد ذكرها في الفقرات (أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً) من المادة 8 من هذا القانون، عند توفر الشروط التالية:

- مضي سنة واحدة على فرض العقوبة.
- قيام الموظف بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه.
- عدم معاقبته بأية عقوبة خلال المدة المشار إليها في البند (أ) من هذه الفقرة.

ويترتب على قرار إبطال العقوبة إزالة آثارها إذا لم تكن قد استنفذت ذلك، وقد جاء في أحد قرارات محكمة قضاء الموظفين: الغاء العقوبة يترتب عليه الغاء آثارها⁽¹⁴⁾.

تبين من خلال القوانين المذكورة أنه يحق للوزير بإبطال العقوبة المفروضة على الموظف بعد مرور فترة زمنية محددة وشرط إلا يتم معاقبته بأي عقوبة إنضباطية أخرى خلال المدة المشار إليها، إضافة إلى قيام الموظف بأعماله بصورة ممتازة. ويجب على الموظف أيضاً أن يثبت حسن سيره وسلوكه خلال هذه المدة. هذا يعكس اهتمام المشرع بتحفيز الموظفين على تحسين أدائهم وتحسين سلوكهم في العمل، وهذا ما يمكن تأييده. ويتبين من المادة 13 في القانون العراقي أن العقوبات التأديبية المشمولة بالإبطال هي لفت النظر والإنذار وقطع الراتب والتوبيخ⁽¹⁵⁾. وبالتالي، فإن العقوبات الأخرى المتبقية لا تشملها الإبطال وتظل مدرجة في ملف خدمة الموظف، مما يؤثر سلباً على أدائه الوظيفي. ولذلك، كان من الأفضل للمشرع العراقي أن يشمل عقوبتي إنقاص الراتب وتنزيل الدرجة بنظام الإبطال، حتى لو كان لذلك أثر معنوي، مثلما هو الحال في التشريعات الوظيفية في مصر. فعدم شمول هاتين العقوبتين بنظام الإبطال يؤدي إلى انفصام الرابطة الوظيفية ويحول دون تحفيز الموظفين على تحسين أدائهم. ولا يشمل نظام الإبطال عقوبتي الفصل والعزل بسبب استحالة توفر شروط الإبطال بعد إنهاء خدمة الموظف، كما هو الحال في القانون المصري⁽¹⁶⁾.

رابعاً: نظام المحو في قانون الأردني

يتضمن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لعام 2013 فكرة محو العقوبة التأديبية التي تفرض على الموظف بعد مرور فترة زمنية محددة وعدم فرض أي عقوبة تأديبية عليه خلال هذه الفترة. ويترتب على هذا المحو اعتبار تلك العقوبة كأنها لم تكن، دون أن يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي تترتب على الموظف تجاه الغير. وينص النظام على أن لا تؤخذ في الاعتبار أي عقوبة تأديبية سابقة فرضت على الموظف وتم تنفيذها بحقه، إذا ثبت أن سلوكه وعمله بعد توقيع تلك العقوبات عليه كانا مرضيين وأنه قد مضت على توقيعها المدة التالية. هذا يساهم في تحفيز الموظفين على تحسين أدائهم وسلوكهم في العمل، ويعكس اهتمام المشرع بتحسين بيئة العمل في الجهات الحكومية. كما جاء في المادة (153/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني، لا يتم اعتبار أي عقوبة تأديبية سابقة لأي غرض من أغراض النظام باستثناء الترشح لجائزة الموظف المثالي، إذا مضت على توقيع تلك العقوبة المدد المحددة في الفقرة (أ) من المادة، ولم يتم اتخاذ أي عقوبة تأديبية أخرى بحق الموظف على مخالفة مسلكية. وتعتبر العقوبات التأديبية المتخذة بحق الموظف ملغاة ضمن المدد المحددة في الفقرة (أ) من نفس المادة إذا لم يتم اتخاذ أي عقوبة تأديبية أخرى بحق الموظف على أي مخالفة مسلكية. وتختلف المدد المحددة في الفقرة (أ) حسب نوع العقوبة التأديبية، حيث تتراوح بين 6 أشهر و6 سنوات. يتطلب محو العقوبات التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني مرور المدة الزمنية المحددة قرين كل عقوبة، وعدم فرض أي عقوبة تأديبية أخرى على الموظف على أي مخالفة مسلكية خلال هذه المدة. ويتم هذا المحو بموجب قرار إداري يصدر من الوزير المختص بناءً على تنسيب لجنة تشكل لهذا الغرض، وتتولى التثبت من حسن سلوك وأداء عمل الموظف بعد توقيع العقوبة التأديبية عليه. ويجب أن يكون سلوك وأداء الموظف خلال المدة المحددة مرضياً للجنة لتتمكن من الحصول على فائدة المحو⁽¹⁷⁾.

الفرع الثاني/ شروط محو العقوبات التأديبية بالقوانين المقارنة

تبين من مراجعة الأحكام الخاصة بالمحو في القوانين المصرية والعراقية والأردنية أن هناك شرطين أساسيين يجب توافرها لإمكانية تقديم طلب المحو أو إصداره وترتيب آثاره، وهما: المدد الزمنية التي يجب أن تنقضي لإمكانية تقديم الموظف طلب المحو، وثبوت حسن سيره وسلوك الموظف منذ توقيع العقوبة التي يرغب في محوها وعدم فرض أي عقوبة تأديبية عليه خلال المدد الزمنية المحددة لصدور المحو. ومن جانبه، يشترط القانون العراقي شرطاً ثالثاً وهو عدم فرض أي عقوبة تأديبية على الموظف خلال مدة السنة التي حددها القانون النافذ حالياً. على الجانب الآخر، لم يأخذ القانون لبناني بعين الاعتبار هذا المبدأ، فالشروط بصورة عامة تتجلى فيما يلي:

الشرط الأول: المدة اللازمة للمحو

تتفاوت المدد اللازمة لتقديم طلب المحو أو إصداره وفقاً لتشريعات كل دولة، كما تختلف أيضاً حسب نوع العقوبة الموقعة في إطار النظام القانوني الواحد. وعلى الرغم من هذا التفاوت، فإن هناك تناسباً طردياً بين مدة المحو ودرجة جسامة العقوبة الموقعة، كما هو الحال في التشريعات الأردنية والمصرية، حيث يزداد مدة المحو كلما زادت درجة جسامة العقوبة الموقعة، والعكس صحيح⁽¹⁸⁾. وفقاً للمادة (92) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، تختلف مدد المحو وفقاً لخطورة وجسامة العقوبة الموقعة، وتحسب هذه المدة من تاريخ توقيع العقوبة. وإذا تعددت العقوبات، فتحسب المدة بالنسبة لكل عقوبة على حدة وتبعاً لنوعها وتاريخ توقيعها. ويتم المحو وفقاً لكل عقوبة عند انقضاء المدة اللازمة لذلك وتوافر الشروط الأخرى للمحو⁽¹⁹⁾، باستثناء عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو بقرار تأديبي. وتسمح المادة (7) من القانون رقم (46) لسنة 1964 بإعادة تعيين الموظف المفصول من الخدمة بقرار أو بحكم تأديبي في الوظائف العامة، إذا مضى على فصله ثمانية أعوام على الأقل، وتم تخفيض هذه المدد إلى أربع سنوات في بعض القوانين الأخرى. وهذا يتيح للموظف فرصة التخلص من آثار جزاء الفصل الموقع عليه وتقديم طلب بالمحو لرفع تلك العقوبة. ومن الملاحظ أن القوانين الحالية للعاملين في مصر والعراق استثنت من سريان أحكام المحو عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بقرار أو بحكم تأديبي في مصر، وعقوبتي الفصل والعزل في العراق.

تنص المادة (141) من القانون رقم (210) لسنة 1951 على سريان مدد المحو في حالة تعدد الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظف، حيث يتم حساب المدة اللازمة للمحو اعتباراً من تاريخ توقيع أحدث الجزاءات على الموظف. وتمتد مدد

المحو إلى عشر سنوات عند تعدد الجزاءات الضئيلة أو الجزاءات الرئاسية، وخمس عشر سنة في حالة الجزاءات الموقعة من مجالس التأديب. وفي حالة تعدد الجزاءات، يتم حساب المدة اللازمة للمحو لكل عقوبة تأديبية منفصلة عن غيرها من العقوبات. ونظراً لعدم وجود أي حكم يتعلق بهذه المشكلة في القوانين الحالية للعاملين⁽²⁰⁾، يجب النظر إلى المدة اللازمة للمحو لكل عقوبة تأديبية منفصلة في حالة تعدد الجزاءات⁽²¹⁾. وفي العراق، ينص قانون انضباط موظفي الدولة الحالي رقم 14 لسنة 1991 على أن يكون قد مضى عام واحد على فرض العقوبة التي يراد محوها عن الموظف الذي عوقب بها بسبب ارتكابه جريمة تأديبية. ولا يشترط في هذه المدة أن تكون خدمة فعلية، بل يكفي أن يكون الموظف في خدمة وظيفية⁽²²⁾. يلاحظ أن النص القانوني في بعض الدول لم يأخذ بعين الاعتبار جسامة العقوبة عند تحديد المدة الواجب إنقضاؤها لإبطال العقوبة، وهذا يختلف عن ما فعلته بعض القوانين الأخرى كالقانون المصري⁽²³⁾ والأردني. ولذلك، يفضل أن يأخذ القانون بعين الاعتبار جسامة العقوبة ويضع مدداً مختلفة تتناسب مع ذلك. كما أن قانون رقم (14) لسنة 1991 لم يحدد عدد المرات التي يمكن فيها للموظف التمتع بحكم الإبطال، بينما كان القانون رقم (41) لسنة 1929 الملغى يسمح بمرة واحدة فقط طوال خدمة الموظف⁽²⁴⁾. يعتقد الدكتور رمضان ناصر طه أن المشرع العراقي قد اتبع خطوة حسنة بعدم تحديد عدد مرات السماح القانوني للتمتع بحكم الإبطال، وهو الأمر الذي يمكن الاتفاق معه. فالسماح للموظف بالمحو عدة مرات يعد أفضل من مرة واحدة، حيث يمكن للإنسان ارتكاب الأخطاء في كثير من الأحيان. وإذا كان المحو مسموح به لمرة واحدة فقط في حياة الموظف، فإن ذلك يجعله يشعر باليأس من مسيرته الوظيفية ويفقد الأمل في مستقبل وظيفته⁽²⁵⁾. وبالنظر إلى ذلك، نجد أن المشرع المصري قد اتبع تدرجاً في المدة الواجب إنقضاؤها بعد فرض العقوبة بحسب جسامة العقوبة المفروضة، بينما اعتمد المشرع العراقي مدة واحدة لجميع العقوبات المشمولة بنظام الإبطال. ويمكن أن نرى أنه كان من الأفضل للمشرع العراقي أن يأخذ بعين الاعتبار هذا التدرج على الأقل من حيث جسامة ونوع العقوبة المفروضة على الموظف.

الشرط الثاني: أن يكون سلوك الموظف وعمله مرضيين

يظهر حرص المشرع المصري في قوانين العاملين المدنيين في الدولة على ذكر شرط محو الجزاء، حيث تنص المادة (142) من نظام موظفي الدولة القديم الصادر بالقانون رقم (210) لسنة 1951 على أنه لا يجوز قبول طلب محو الجزاء إلا إذا ثبت من تقارير الموظف المودعة بملفه أن سلوكه وعمله، منذ توقيع الجزاء عليه، كانا مرضيين. وكذلك، تنص المادة (80) من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (46) لسنة 1964 على أن المحو يتم إذا تبين من التقارير المقدمة عن العامل أن سلوكه وعمله منذ توقيع الجزاء كانا مرضيين⁽²⁶⁾. حيث نصت المادة (67) على أن يتم محو الجزاء إذا تبين من تقارير العامل السنوية وملف خدمته وما يبيده الرؤساء عنه أن سلوكه وعمله منذ توقيع الجزاء كانا مرضيين. ويتضح من ذلك أن المشرع المصري قد حافظ على هذا الشرط ونقله إلى القوانين الحديثة التي صدرت بعد ذلك، وذلك لضمان أن يتم محو الجزاء فقط في حالة تحسن سلوك الموظف وعمله بعد توقيع الجزاء عليه⁽²⁷⁾. وإن تقييم مدى مرضية سلوك العامل وعمله يتم من خلال تحليل تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبيده الرؤساء عنه، حيث يتم النظر في جودة عمله وأدائه والالتزام بالقواعد والأنظمة والقيم الأخلاقية المطلوبة في العمل، كما يتم النظر في سلوكه وأخلاقياته وتعامله مع زملائه ورؤسائه. ويتم تحليل هذه العوامل بشكل شامل لتحديد مدى مرضية سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء عليه. ويجب أن يكون هذا التحليل موضوعياً وعادلاً لضمان أن يتم اتخاذ القرار المناسب بشأن محو الجزاء. إن مجلس الدولة قد أفتى بأنه يجب الاعتماد على التقارير السرية السنوية وملف خدمة العامل لتقييم سلوكه وعمله وإعتباره مرضياً أو غير مرض، حيث تتضمن هذه التقارير عناصر معينة ثابتة ومستخلصة استخلاصاً سائغاً. ويعتبر الرئيس المباشر المنوط به وضع هذه التقارير أكثر قدرة على الحكم على مبلغ كفاية عمل الموظف وتحري سلوكه، نظراً لاتصاله المباشر بمروسيه وإشرافه عليهم ورقابته لهم. ويعد هذا التقرير كافياً للقول بأن عمل وسلوك العامل مرضيان، ولا يرتب القانون عليه أثراً سلبياً⁽²⁸⁾. اشترطت قانوني الانضباط لعامي 1929 و 1936 أن يقوم الموظف بأداء عمله بصورة مرضية خلال الفترة المحددة⁽²⁹⁾، وهذا الشرط أكثر دقة من الشرط الذي وضعه القانون الحالي بمطالبتة بأن يكون الموظف متميزاً في أداء عمله. ويجب الإشارة إلى أن الهدف هو إبطال العقوبة المفروضة على الموظف، وليس منحه ترفيحاً أو ترقية، لذا يكفي أن تكون خدمات الموظف مرضية من جميع الجوانب لإلغاء العقوبة⁽³⁰⁾. إن المشرع الأردني يتبع نفس مسلك القوانين المصرية والعراقية في ما يتعلق بإبطال العقوبات التأديبية المفروضة على الموظفين. ففي المادة 153 / ب من القانون الأردني السابق، تم تحديد فترة زمنية محددة لإبطال العقوبة التأديبية، شريطة أن يكون الموظف قد أدى عمله بصورة جيدة ولم يرتكب أي مخالفة مسلكية خلال هذه الفترة. وفي القانون الحالي لانضباط موظفي الدولة العراقية، تم إشتراط عدم معاقبة الموظف بأي عقوبة تأديبية أخرى خلال فترة زمنية محددة، وإذا تم مخالفة هذا الشرط، فإنه يتم إلغاء إبطال العقوبة التأديبية الأولى. أضاف المشرع العراقي بنص المادة 13 في القانون الحالي لانضباط موظفي الدولة، بمادة 21، شروطاً إضافية لإلغاء العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف، ومنها:

- تلقي الموظف شكراً من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقباً، فيمنح قديماً لمدة شهر واحد عن كل شكر ولا تتجاوز مدة التقدم ثلاثة أشهر في السنة الواحدة.
- إذا كان الموظف معاقباً، فإن الشكر يلغي عقوبة لفت النظر، وإذا حصل على شكرين فيلغيان عقوبة الإنذار المفروضة عليه، وإذا حصل على ثلاثة تشكرات فأكثر وكان معاقباً بعقوبة أشد من الإنذار، فتقلص مدة تأخير ترفيعه شهراً واحداً عن كل شكر، وبما لا يزيد عن ثلاثة أشهر في السنة⁽³¹⁾.

وبالنسبة للمشرع اللبناني فإنه يلتزم بنظام رد الاعتبار في المواد الجنائية، وذلك وفقاً لما جاء في المادة (159) من قانون العقوبات (رقم 340) الصادر في 1943/3/1، حيث يُمكن منح إعادة الاعتبار لأي شخص محكوم عليه بعقوبة جنائية أو جنحية، وذلك بقرار قضائي وفقاً للشروط التالية:

- 1- يجب أن يكون قد مر على تنفيذ العقوبة الجنائية سبع سنوات، وعلى تنفيذ العقوبة الجنحية ثلاث سنوات، بالإضافة إلى أي تدابير احترازية مانحة للحرية، أو على سقوطها بمرور الزمن. وإذا كانت العقوبة المفروضة هي التجريد المدني، فإن المدة تبدأ من اليوم الذي أصبح فيه القرار مبرماً. وفي حالة الحكم بالحبس الإضافي، تبدأ المدة منذ انقضاء أجل هذه العقوبة. وإذا كانت العقوبة المفروضة هي الغرامة، فإن المدة تبدأ منذ يوم الأداء أو انقضاء أجل الحبس المستبدل، وإذا كان المحكوم عليه مكرراً بالمعنى القانوني، أو سبق له أن حصل على إعادة الاعتبار، فإن المدة تُضاعف.
- 2 - لا يجوز صدور حكم لاحق بعقوبة جنائية أو جنحية يقطع مجرى المدة بحق المحكوم عليه الذي تم منحه إعادة الاعتبار.
- 3 - إن الإلزامات المدنية التي ينطوي عليها الحكم يجب أن تكون قد نفذت أو سقطت أو مر عليها الزمن، أو يجب على المحكوم عليه إثبات أنه لم يستطع القيام بهذه الإلزامات. وعلى المفلس أن يثبت أنه قد سدد الدين والفائدة والنفقات، أو أنه تم إعفاؤه من الدين.

- 4 - يجب إثبات أن المحكوم عليه بعد الإفراج قد أصبح فعلاً، ويمكن الحصول على هذا الإثبات من خلال سجلات السجن والتحقيق في سيرته⁽³²⁾.

وقد تم إضافة المادة (161) إلى قانون العقوبات اللبناني تنص على أن إعادة الاعتبار تلغي جميع الأحكام الصادرة ضد المحكوم عليه في المستقبل، وتسقط العقوبات الفرعية والإضافية والتدابير الاحترازية التي تم فرضها عليه. كما يتم استعادة الأهلية بالكامل، وذلك يعني أنه يتم إلغاء جميع العوائق التي كانت تمنعه من ممارسة حقوقه المدنية والسياسية⁽³³⁾.

المطلب الثاني/ آثار محو العقوبات التأديبية على الموظف العام

يهدف محو العقوبة التأديبية إلى إزالة آثارها عن المستقبل، حيث يتم إزالة أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف. ويتم تطبيق فكرة محو العقوبة التأديبية أو رد الاعتبار الإداري لتشجيع الموظف على التحسن وتصحيح أخطائه، وليس لإلحاق الضرر بمستقبل خدمته، والعقوبة التأديبية تنقضي بطرق متنوعة العادية منها والاستثنائية، ولكل منها آثاره وشروطها المتميزة عن الطرق الأخرى، ويعتبر نظام المحو نظاماً مستقلاً في القانون الإداري، ولكنه قد يتشابه مع بعض القوانين والأنظمة الإدارية الأخرى، وهي موجودة في قوانين أخرى كنظام رد الاعتبار في القانون الجنائي.

بناءً عليه سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرع واحد وهو "آثار محو العقوبات التأديبية في التشريعات المقارنة"

الفرع الأول/ آثار محو العقوبات التأديبية في التشريعات المقارنة

تختلف الآثار التي تنتج عن محو العقوبات التأديبية حسب القانون المعمول به، ففي القانون المصري، يتم محو آثار العقوبة على المستقبل فقط، باستثناء عقوبتي الفصل من الخدمة والإحالة إلى المعاش. ومع ذلك، فإن الحقوق والتعويضات التي ترتبت على العقوبة في الماضي لا تتأثر، سواء كانت العقوبة أصلية أو غير مباشرة ويتم احتسابها في تقرير الكفاية⁽³⁴⁾. إن آثار تتمحور حول رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف الذي تم توقيع العقوبة عليه، وذلك لتجنب التأثير غير المباشر في تقييم العامل مستقبلاً، وذلك في حال رغب في تقييم كفاءته أو ترشيحه لمنصب معين. وقد أوضحت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في مجلس الدولة في فتواها الصادرة في 13 أيار 1965 كيفية رفع الأوراق المتعلقة بالعقوبة التأديبية من ملف خدمة الموظف المعاقب بها. حيث جاء في فتوى الجمعية قولها "..... محو الجزاءات التأديبية في ظل أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (46) لسنة 1964 يتم بقوة القانون دون حاجة إلى تقديم طلب بذلك من ذوي الشأن متى انقضت الفترات المشار إليها وذلك على خلاف ما كانت تقضي به المادة (141) من القانون رقم (210) لسنة 1951 من ضرورة تقديم طلب بذلك من الموظف المعاقب)، فهذا القانون لم يذكر في منته رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف، أما القانون رقم (46) لسنة 1964 فقد نص على الحكم نفسه، ولكنه أضاف حكماً جديداً يقضي بوجوب رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف حيث نصت المادة (72) منه على أنه "ويترتب على محو الجزاء، اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت له، وترفع أوراق العقوبة من ملف خدمة العامل" ⁽³⁵⁾. إذ كان سابقاً وفي ظل أحكام القانون السابق، قرار فرض العقوبة يبقى في الملف الخاص بالموظف الأوراق الخاصة بالعقوبة، ويكتفي فقط بالتأشير إلى أن العقوبة قد تم محوها. أما عن مصير الأوراق المتعلقة بعقوبة تم محوها من ملف خدمة الموظف، ويقصد المشرع بأن ترفع هذه الأوراق من الملف وتعدم بشكل نهائي، ولا يمكن الاحتفاظ بها في ملفات للجهة الإدارية. ويشير النص إلى أن تنظيم إيداع تلك الأوراق يتعارض مع هدف المشرع من محو العقوبة⁽³⁶⁾، وبجرد المحو من قيمته العملية. وبالتالي، يجب إعدام الأوراق المتعلقة بالعقوبة التي تم محوها. وي طرح السؤال في النهاية حول ضرورة إعدام تلك الأوراق أم لا؟

لقد قدم مجلس الدولة المصري الإجابة على التساؤل السابق كما يلي:

"أما عن تلك الأوراق فالذي عناه القانون أن ترفع من ملف الخدمة، ومن ثم يترك أمر تنظيم إيداعها بعد ذلك في أنواع أخرى من الملفات للجهة الإدارية بحسب ظروف العمل فيها، مع التنبيه إلى إن مقتضى الملائمة يستوجب ترقب صدور اللائحة التنفيذية للقانون، فقد تضمن قواعد منظمة لكيفية التصرف في أوراق الجزاء بعد رفعها من ملفات الخدمة ومن ثم لا يحتاج الأمر بالنسبة لهذه الإجراءات إلى عرضها على لجنة شؤون العاملين اكتفاء بالقرار الصادر منها بمحو الجزاء والواقع لا نجد فائدة للاحتفاظ بالأوراق الخاصة بالعقوبة التي تم محوها ووضعها في ملف آخر، وبذلك تستطيع الإدارة أن

ترجع إليه متى تشاء مما يجرد المحو من قيمته العملية⁽³⁷⁾. كما أنه قد ورد في أحكام المحكمة الإدارية العليا بهذا الخصوص في حكمها بتاريخ 8 كانون الثاني من عام 1970، بأن "..... متى تم محو الجزاء ورفعت أوراقه من ملف الخدمة، كأثر للمحو، فلا يكون لهذا الجزاء من أثر، ولا يجوز إدخاله في الاعتبار عند النظر في ترقية العامل"⁽³⁸⁾. وجاء مضمون المادة (67) من قانون العاملين رقم (58) لسنة 1971 والمادة (92) من القانون رقم (47) لسنة 1978 حاسمة في هذا الصدد، حيث تنص على أن "وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليها وما يتعلق بها من ملف خدمة العامل)، ولا يتحقق ذلك إلا بإعدام تلك الأوراق مادياً"⁽³⁹⁾. كذلك التشريع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته على ضرورة الحفاظ على نسخ من الأوراق والقرارات المتعلقة بالعقوبات التي فرضت على الموظف في ملفه⁽⁴⁰⁾. ويحتوي نظام الخدمة المدنية الحالي على عدد من العقوبات التأديبية، وتشمل هذه العقوبات التنبيه والإنذار والحسم من الراتب الشهري الأساسي لمدة لا تزيد عن سبعة أيام في الشهر، وحجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة أو سنتين، إضافة إلى الاستغناء عن الخدمة والعزل⁽⁴¹⁾. أما في القانون العراقي فهو يماثل القانون العراقي القانون المصري في إلغاء آثار العقوبة التأديبية على المستقبل، حيث لم يشير قانوني انضباط موظفي الدولة في العراق للآثار المترتبة على إبطال العقوبة التأديبية في القوانين رقم (41) لسنة 1929 ورقم (69) لسنة 1936. ولكن، أشار القانون رقم (14) لسنة 1991 لانضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعمول به حالياً إلى تلك الآثار، حيث نص في الفقرة (ثانياً) من المادة (13) منه على إنه "يترتب على قرار إبطال العقوبة إزالة آثارها، إن لم تكن قد استنفذت ذلك". يتضح من النص القانوني السابق أن آثار الأبطال تخص المستقبل فقط وليس الماضي، إذ يتطلب القانون عدم استنفاد آثار العقوبة. وبالتالي، يمكن القول إن الإبطال يؤثر على الآثار المستقبلية فقط، ولا يؤثر على ما حدث في الماضي⁽⁴²⁾، حيث أن إبطال العقوبة لا يؤثر على الآثار التي حدثت في الماضي، ويؤدي فقط إلى محوها في المستقبل. وقد صادقت محكمة التمييز على قرار مجلس الانضباط العام قضى فيه "بأن إلغاء عقوبة الإنذار المفروضة على الموظف يجعل استحقاقه للعلاوة من تاريخ الإلغاء وليس بأثر رجعي يرتد إلى تاريخ استحقاقها"⁽⁴³⁾. لقد بينا سابقاً أن محو العقوبة التأديبية في القانون المصري يؤدي إلى رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف، وهذا يختلف عن القانون العراقي حيث تبقى أوراق العقوبة في الملف. ويجب عند محو العقوبة (إبطالها) رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف بموجب المنطق القانوني السليم، حتى يتمكن الموظف من بدء حياته الوظيفية بصفحة جديدة، والإشارة إلى الجزاء الذي تم محوه في كل حالة ترفيع أو منح علاوة⁽⁴⁴⁾. كما يؤكد الدكتور رمضان ناصر طه على ضرورة إعدام تلك الأوراق نهائياً بدلاً من إبقائها سرية، حتى لا يبقى الموظف تحت ضغط الإدارة وخوفه من العقوبة التي فرضت عليه في الماضي⁽⁴⁵⁾، وهو ما يمكن الاتفاق معه، فإعدام تلك الأوراق يمنح الموظف شعوراً بالطمأنينة وفرصة للبدء من جديد وتحسين سجله الوظيفي.

الخاتمة :

من خلال بحثنا لموضوع محو العقوبات التأديبية للموظف العام توصلنا لمجموعة من النتائج والتوصيات .

أولاً: النتائج

- 1- أن مصطلح (المحو) هو المصطلح الذي أطلقته اغلب التشريعات على موضوع إنهاء العقوبة الانضباطية . والآثار المترتبة عليها ، وذلك من بين المصطلحات الأخرى ، كمصطلح الإبطال ، أو الإلغاء ، أو رفع العقوبة ، أو إعادة الاعتبار ، أو النظر في العقوبة ، والملاحظ هنا أن المشرع المصري استخدم مصطلح المحو منذ أخذه به كطريق لإنهاء العقوبات المفروضة على الموظف ، وذلك في التشريعات المنظمة للموضوع في القوانين السابقة الملغية والقوانين اللاحقة ، في حين ظل المشرع العراقي وفيها لمصطلح الإلغاء في ظل قانون الانضباط النافذ لسنة ١٩٩١ ، وعلى الرغم من اختلاف التسميات والمصطلحات التي أخذت بها تلك التشريعات فأنها لا تختلف من حيث المضمون أو الموضوع الذي تعالجه الا وهو التخلص من العقوبة الانضباطية المفروضة على الموظف .
- 2- من حيث تمييز المحو ان اهم ما يميز المحو عن غيره ممن يشته به في اطار القانون الاداري او الجنائي امران ، اولهما ان المحو يظهر في مجال العمل الاداري ، وثانيهما يجب ان يتحقق شرطا المحو : شرط المدة ، وشرط السلوك .
- 3- إن محو العقوبات التأديبية كما هو راجح في الفقه اليوم يعد من الإجراءات الإدارية غير العادية ، وذلك يحتاج لاتخاذ إجراءات معينة من قبل جهات معينة وضمن شروط محددة نص عليها القانون ، أي بعبارة أخرى إن المحو ليس من قبيل المجري العادي للأمور .
- 4- إن نظام المحو الإداري سلاح ذو حدين فهو من جهة يكون من باب تنذير الموظف المذنب بذنبه ، ومن باب آخر يزيل عنه الأعباء ويفتح أمامه صفحة جديدة في حياته الوظيفية .
- 5- إن أغلب التشريعات في الدول المقارنه موضوع بحثنا مستقرة على شرطي المدة وسلوك العامل المرضي خلالها ، بيد أن المشرع العراقي ابتدع شرطاً ثالثاً ألا وهو عدم معاقبة الموظف بأية عقوبة أخرى خلال المدة اللازمة للإبطال (ألا وهي مدة السنة) .
- 6- من أهم آثار المحو رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف وإعدامها نهائياً وهو ما اخذ به المشرع المصري عكس المشرع الاردني والعراقي الذي قرر الاحتفاظ بهذه الاوراق في ملف الموظف بحيث يمكن الرجوع اليها في أي وقت من قبل الادارة . ، وهي مسألة تعد غريبة بالنسبة لبقاء هذه الأوراق شاخصة في ملف الموظف حتى بعد إبطالها ، ولا يوجد

ضامن في هذا المجال من أن تستعمل هذه الأوراق للضغط على الموظف وأشعاره الدائم بالمخالفة بمخالفته الإدارية مما يشكل عبئاً عليه وعلى مستقبل وظيفته وإدائه لعمله نظراً لما يصيبه من إحباط في هذه الحالة .

7- ان المشرع اللبناني لم يأخذ بنظام المحو في العقوبات التأديبية وإنما أخذ بنظام رد الاعتبار في المواد الجنائية .
ثانياً: التوصيات

1- من بين الشروط التي يستلزمها المشرع العراقي للإبطال شرط قيام الموظف بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه ، والأفضل كما في أغلب التشريعات المقارنة أن تكون خدماته مرضية ، لأننا لا نريد هنا منحه ميزة وظيفية وإنما نريد إبطال العقوبة المفروضة عليه ، فهو شرط مبالغ فيه وقد يطلق العنان لتقدير الرئيس الإداري المباشر وما يرافق ذلك من احتمال الانحراف في سلطته كونه حاقداً على الموظف المعاقب مثلاً . ونحن نقترح أن يكون التحقيق كتابياً في جميع المخالفات، سواء كانت بسيطة أو جسيمة، لأن التحقيق يحمي المتهم ويصونه من خطر الاتهام الباطل المبني على مجرد الشك.

2- ان المشرع العراقي يعامل الموظف المعاقب بأي عقوبة تأديبية معاملة تسامحية واحدة، وكان الأجدر في هذا المجال التفرقة في المعاملة والشروط وجعلها أكثر تشدداً كلما زادت جسامة العقوبة المفروضة وخطورتها ، وبعبارة أخرى يجب ان يكون هناك تناسب طردياً بين مدة المحو ودرجة جسامة العقوبة الموقعة، كما هو الحال في التشريعات الأردنية والمصرية، حيث يزداد مدة المحو كلما زادت درجة جسامة العقوبة الموقعة، والعكس صحيح .

3- نجد المشرع العراقي ترك الباب مفتوحاً للوزير للبت في طلب الإبطال، أي أنه جعل ذلك من الأمور التي تستأثر بها الإدارة بشكل مطلق ، ثم أنه لم يبين هل ان السكوت بعد رفضا للطلب أم لا ، ولا شك أن هذه الأمور أولى بالمشرع أن يعالجها ويوضحها حتى يضع الجميع على المسار الصحيح

4- بعد البحث في القانون لبناني، فوجد انه لا يتضمن القانون الإداري لبناني مبدأ محو العقوبات التأديبية من ملف الموظف الشخصي في حالة ثبوت حسن سلوكه الوظيفي وعدم ارتكابه لمخالفات جديدة ونتمنى من المشرع اللبناني بأخذ هذا المبدأ بعين الاعتبار، لأن له آثار إيجابية على أداء الموظف وحياته الوظيفية وصلاحيته والاهتمام به كما هو في المجال الجنائي تحت تسمية "نظام رد الاعتبار"، وذلك لتوفير فرصة للموظف المخطئ لإصلاح سلوكه وتجنب الخطأ في المستقبل. هذا سيساعد على تعزيز المساءلة والشفافية في العمل الإداري وتحسين أداء الموظفين.
الهوامش.

(1) فالمشرع العراقي مثلاً يستخدم مصطلح (الإبطال) أما القانون المصري فيستخدم (المحو) وسنستخدم جميع المصطلحات وخصوصاً مصطلحي (الإبطال) و(المحو) كمترادفين يدلان على نفس المعنى وإن كنا نستخدم مصطلح المحو أكثر كونه مصطلحاً دارجاً ومألوفاً لدى أغلب كتابات الفقه الإداري. انظر: مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان "دراسة مقارنة"، مطبعة حسان، القاهرة، 1982. ص 380

(2) سليمان الطماوي ، قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 408. مشار إليه لدى : صادق محمد علي و قاسم كريم عباس، القصور التشريعي في تنظيم المشرع العراقي لإنهاء العقوبة الانضباطية بالإلغاء دراسة مقارنة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، كلية القانون ، ص 41.

(3) Jean Michel de forges. Le droit de la fonction publique, presses universitaires de France, Paris, 1986.p.174

(4) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب 2 ، الدار العلمية ودار الثقافة، ط ١ الإصدار الثالث، ٢٠٠٣ ، ص 189.

(5) رمضان ناصر طه، محو العقوبات تأديبية المفروضة على الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر، مصر- الإمارات، 2015، ص 85 وما بعدها.

(6) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 409

(7) عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر ، ص 557.

(8) عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة - مصر ، ص 286

(9) عبد الغني بسبوني عبدالله القضاء الإداري ، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١، ص ٢٧٠

(10) ينظر : المادة (١٣) من المرسوم رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥

(11) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٥٦٥) ، بتاريخ ١٩/٦/٢٠١٢ منشور في مجلة العدل اللبنانية، مجلد (١) السنة السابعة والأربعون، ٢٠١٣، ص ١٧٧ ١٧٨.

(12) تقرير هيئة التفتيش المركزي عن أعمال أجهزة التفتيش خلال سنتي ١٩٦٥ - ١٩٦٦، تحت عنوان: إعادة الاعتبار ومحو العقوبة التأديبية، ص ٩٩ - ١٠٠/٣

(13) عبد القادر الشيلي، الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة ، ص 569

(14) قرار محكمة قضاء الموظفين/ تمييز/ 2019 ، رقم 1360، قرارات مجلس الدولة و الفتوى لعام 2019 ، ص 445

(15) ينظر نص المادة 13 / أولاً من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.

(16) رمضان ناصر طه، حو العقوبات تأديبية المفروضة على الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر، مصر- الإمارات، 2015، ص 132

- (17) محمد علي الخلايلة ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الثقافة، عمان ، ص 239.
- (18) رمضان ناصر طه، مرجع سابق، ص 125
- (19) ينظر نص المادة (92) من قانون نظام العاملين المدنيين رقم (47) لسنة 1978 ، السالفة الذكر. و سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 41.
- (20) وهذا النظام الخاص بالمدد اللازمة للمحو في حالة تعدد الجزاءات ، لم ينص عليه المشرع في نظم العاملين المدنيين بالدولة التالية للقانون المذكور أي قانون رقم (210) لسنة 1951 ، وهي القوانين ، رقم (46) لسنة 1964 ، ورقم (58) لسنة 1971 ، وثم القانون رقم (47) لسنة 1978 بالنظام الحالي لهؤلاء العاملين ، كما لم يرد مثل هذا النص في نظم العاملين في القطاع العام ، ومنها نظامهم الحالي الصادر بالقانون رقم (48) لسنة 1978.
- (21) مصطفى عفيفي ، مرجع سابق، ص 410-411.
- (22) هناك فرق بين الخدمة الفعلية والخدمة الوظيفية ، فالخدمة الفعلية تعني حضور الموظف شخصياً في المكان المخصص للعمل وأدائه الواجبات المكلف بها خلال الأوقات المقررة ، أما الخدمة الوظيفية، فإن لها مفهوماً أوسع فهي تشمل الخدمة الفعلية زائداً حالات الإنقطاع المشروع عن العمل والتي يتقاضى الموظف خلالها راتباً تاماً كإجازات اعتيادية. نقلاً عن: غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 ، جامعة النهرين ، بغداد ، 2006 ، ص 95
- (23) المرجع نفسه ، ص 96.
- (24) انظر: المادة التاسعة من القانون رقم (41) لسنة 1929
- (25) رمضان ناصر طه، مرجع سابق ، ص 149
- (26) المستشار عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية ، المرجع سابق ، ص 553
- (27) سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب ، المرجع سابق، ص 410-411
- (28) فتوى اللجنة الأولى بالقسم الإستشاري بمجلس الدولة ، رقم (2178) في 30/8/1965 ، ص 19 و 20 ص 209 ، ب. 127.
- مشار إليه لدى: رمضان ناصر طه، مرجع سابق ، ص 140-141.
- (29) ينظر : المادة التاسعة من قانون انضباط موظفي الدولة المرقم بـ (41) لسنة 1929، والمادة الرابعة عشر من القانون الإنضباطي لموظفي الدولة المرقم بـ (69) لسنة 1936.
- (30) ينظر : المادة (13) الفقرة (أولاً) البند (ب) من قانون انضباط موظفي الدولة الحالي رقم 14 لسنة 1991
- (31) نص الفقرات (أولاً، ثانياً) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
- (32) ينظر: المادة (١٥٩) من قانون العقوبات اللبناني رقم (٣٤٠) المؤرخ ١/٣/١٩٤٣.
- (33) ينظر: المادة (١٦١) من قانون العقوبات اللبناني رقم (٣٤٠) المؤرخ ١/٣/١٩٤٣.
- (34) عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية ، مرجع سابق، ص 562. وهو نفس ماسلكه المشرع الفرنسي عندما استثنى من المحو المجموعة الرابعة وهي عقوبتي (الاحالة الى التقاعد والفصل) اما المجموعة الاولى والثانية والثالثة فيشملها نظام محو العقوبات التأديبية. انظر نص المادة (66) من القانون رقم (84) - (16) الصادر في 11 يناير سنة 1984. مشار إليه لدى: مصطفى عفيفي، مرجع سابق ، ص 409
- (35) فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم 2287 الصادرة في 13/5/1965، مشار إليه لدى : عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة - مصر ، ص 295.
- (36) عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة - مصر ، ص 295 - 296
- (37) فتوى مجلس الدولة المصري، رقم (2278) الصادرة في 13/5/1965. مشار إليه لدى: رمضان ناصر طه ، مرجع سابق، ص 178 - 179.
- (38) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 8/10/1970 - نقلاً عن: عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد. مرجع سابق، ص 293
- (39) سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب مرجع سابق ، ص 412 - 413.
- (40) المادة (157) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.
- (41) المادة (141/1) ، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.
- (42) مهدي حمدي الزهيري، إنهاء العقوبة الانضباطية للموظف العام في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون. 1998 ، ص 82
- (43) قرار محكمة التمييز المرقم 88/ هيئة عامة / 86-97 في 16/5/1987. مجموعة الأحكام العدلية ، ع 1 و 2 ، 1987، ص 125 - 126.
- (44) عبدالقادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، المرجع السابق ، ص 568
- (45) رمضان ناصر طه ، مرجع سابق، ص 179.

المصادر والمراجع:

الكتب :

1. مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان "دراسة مقارنة"، مطبعة حسان، القاهرة، 1982
2. سليمان الطماوي ، قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
3. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب 2 ، الدار العلمية ودار الثقافة ، ط١ الإصدار الثالث، ٢٠٠٣.

4. رمضان ناصر طه، محو العقوبات تأديبية المفروضة على الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر، مصر - الإمارات، 2015.
5. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر.
6. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة - مصر.
7. عبد الغني بسيوني عبدالله القضاء الإداري، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١.
8. رمضان ناصر طه، حو العقوبات تأديبية المفروضة على الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر، مصر - الإمارات، 2015.
9. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، دار الثقافة، عمان.
10. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991، جامعة النهرين، بغداد، 2006.
11. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة - مصر ..
12. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية 2004.
13. بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، جامعة بغداد، 1975.
14. طعيمة الجرف، القانون الإداري ونشاط الإدارة، دار النهضة العربية، 1985.
15. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، 1991.
16. سعد نواف العنزي الضمانات الإجرائية في التأديب دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية 2007.

الابحاث والرسائل والاطاريح:

1. صادق محمد علي و قاسم كريم عباس، القصور التشريعي في تنظيم المشرع العراقي لإنهاء العقوبة الانضباطية بالإلغاء دراسة مقارنة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، كلية القانون.
2. عبد القادر الشخيلي، الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة.
3. مهدي حمدي الزهير، إنهاء العقوبة الانضباطية للموظف العام في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون. 1998.
4. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1964.
5. بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلسان، 2010 - 2011.
6. بوادي مصطفى، نطاق سحب القرار التأديبي كطريق من الطرق الغير قضائية لانقضاء العقوبة التأديبية - دراسة مقارنة -، بحث منشور في كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة سعيدة.

القرارات والاحكام:

1. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٥٦٥)، بتاريخ ١٢/١٩/٦٠ منشور في مجلة العدل اللبنانية، مجلد (١) السنة السابعة والأربعون، ٢٠١٣، ص ١٧٧ - ١٧٨.
2. قرار محكمة قضاء الموظفين/ تمييز/ 2019، رقم 1360، قرارات مجلس الدولة و الفتوى لعام 2019، ص 445.
3. فتوى اللجنة الأولى بالقسم الإستشاري بمجلس الدولة، رقم (2178) في 30/8/1965، ص 19 و 20 ص 209.
4. فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم 2287 الصادرة في 13/5/1965.
5. فتوى مجلس الدولة المصري، رقم (2278) الصادرة في 13/5/1965.
6. حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 8/10/1970.
7. قرار محكمة التمييز المرقم 88/ هيئة عامة / 86-987 في 16/5/1987. مجموعة الأحكام العدلية، ع 1 و 2، 1987، ص 125 - 126.
8. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 856 بتاريخ 23/6/1956 س 2ق، 1/116/58.
9. فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري الصادرة بتاريخ 08/08/1957، مجموعة الفتاوى للسنة 11.

القوانين و الانظمة:

1. قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.
2. قانون نظام العاملين المدنيين رقم (47) لسنة
3. القانون رقم (41) لسنة 1929.
4. قانون إنضباط موظفي الدولة المرقم ب (41) لسنة 1929.
5. قانون العقوبات اللبناني رقم (٣٤٠) المؤرخ ١٩٤٣/١/٣.
6. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007.

المصادر الاجنبية:

- Jean Michel de forges. Le droit de la fonction publique, presses universitaires de France, Paris, 1986.