فقدان الجنسية العراقية كسبب لفصل الموظف العام و ضماناته (دراسة مقارنة)

م.د. هند عبد عناد عبد الله الدليمي
جامعة كركوك - كلية التربية للبنات
hind-abed@uokirkuk.edu...iq

المستخلص

يتناول هذا البحث دراسة فقدان الجنسية العراقية بوصفه سببًا قانونيًا لفصل الموظف العام من الخدمة العامة، لما للجنسية من أهمية جوهرية في تكوين المركز القانوني للموظف العام، باعتبارها إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها علاقة الموظف بالدولة، والتي تعكس رابطة الولاء والانتماء لها، فان الجنسية لا تعد مجرد صفة قانونية وإنما تعد شرطًا لازمًا لتولي الوظيفة العامة والاستمرار فيها، كما ويهدف البحث إلى بيان الإطار القانوني المنظم للجنسية العراقية، ولا سيما حالات فقدانها وأسبابها وفقًا للتشريعات النافذة، وتحليل الآثار المترتبة على فقدان الجنسية في المجال الوظيفي، ومدى اعتبارها سببًا مشروعًا ومباشرًا لفصل الموظف العام، مع بيان الضمانات القانونية المقررة للموظف، وقد اعتمد البحث على المنهج التحليلي الوصفي من خلال دراسة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالجنسية العراقية وقوانين الخدمة المدنية، فضلًا عن تحليل آراء الفقه القانوني وأحكام القضاء الإداري ذات الصلة، وتوصل الباحث إلى أن فقدان الجنسية العراقية يؤدي إلى زوال أحد الشروط الأساسية لشغل الوظيفة العامة، مما يبرر فصل الموظف العام حفاظًا على المصلحة العامة ومبدأ سيادة الدولة، إلا أن هذا الأثر يستوجب تنظيمًا دقيقًا يراعي الضمانات القانونية ويمنع التعسف في استعمال السلطة، ويختتم البحث بجملة من النتائج والتوصيات التي تدعو إلى تعزيز الوضوح التشريعي وتوحيد الأحكام المتعلقة بفصل الموظف العام بسبب فقدان الجنسية العراقية

Abstract

This research deals with the study of the loss of Iraqi nationality as a legal reason for the dismissal of a public employee from the public service, because of the fundamental importance of nationality in the formation of the legal status of the public servant, as one of the main pillars on which the employee's relationship with the state is based, which reflects the bond of loyalty and belonging to it. The research relied on the descriptive analytical approach by studying the constitutional and legal texts related to Iraqi nationality and civil service laws, as well as analyzing the opinions of legal jurisprudence and the relevant administrative court rulings, and the researcher concluded that the loss of Iraqi nationality leads to the disappearance of one of the basic conditions for occupying a public office, which justifies the dismissal of the employee In order to preserve the public interest and the principle of state sovereignty, however, this effect requires

careful regulation that takes into account legal guarantees and prevents abuse of power, and the research concludes with a number of findings and recommendations that call for enhancing legislative clarity and unifying the provisions related to the dismissal of public employees due to the loss of Iraqi nationality

المقدمة

أولا / التعريف بموضوع البحث

تُعد الوظيفة العامة إحدى أهم وسائل الدولة في تحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، الأمر الذي يقتضي توافر شروط قانونية معينة فيمن يعين بإحدى وظائفها ومنها التمتع بجنسية الدولة، فالجنسية ليست مجرد رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة، بل تُعد أساسًا للولاء والانتماء، وشرطًا جوهريًا لتولي الوظائف العامة، خاصة تلك التي تمس سيادة الدولة وأمنها، وانطلاقًا من ذلك يثور تساؤل قانوني بالغ الأهمية حول الأثر المترتب على فقدان الموظف العام لجنسيته، وما إذا كان هذا الفقد يشكل سببًا مشروعًا لفصله من الوظيفة العامة، وقد أولت التشريعات المقارنة والفقه الإداري هذا الموضوع اهتمامًا خاصًا، نظرًا لتعلقه بمبدأ المشروعية، وضمانات الموظف العام، والتوازن بين حقوق الفرد ومتطلبات المصلحة العامة، وتختلف أسباب فقدان الجنسية بين السحب والإسقاط والتجريد، كما تتباين الآثار القانونية المترتبة على كل منها، إلا أن القاسم المشترك بينها يتمثل في زوال أحد الشروط الأساسية لتولي الوظيفة العامة ومن ثم يبرز دور القضاء الإداري في مراقبة مشروعية قرارات فصل الموظف العام بسبب فقدان الجنسية، والتحقق من مدى احترام الإدارة للقانون وضمانات الموظف، ويهدف هذا البحث إلى دراسة فقدان الجنسية كسبب من أسباب إنهاء الخدمة في الوظيفة العامة، من خلال بيان مفهوم الجنسية وأهميتها بالنسبة للموظف العام، وتحليل الأساس القانوني لفصل الموظف عند فقدانها.

ثانيا/أهمية البحث

تنبع أهمية هذا البحث من الأهمية البالغة التي تحتلها الوظيفة العامة في بناء الدولة الحديثة وضمان استمرارية المرافق العامة بانتظام واضطراد، إذ يقوم الموظف العام بدور محوري في تنفيذ السياسات العامة وتحقيق الصالح العام، ولما كانت الجنسية تمثل رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة، فإنها تُعد شرطًا أساسيًا لتولي الوظيفة العامة والاستمرار فيها، لما تنطوي عليه من دلالات الولاء والانتماء، وتتجلى أهمية هذا البحث من الناحية النظرية في إسهامه في توضيح الإطار المفاهيمي والقانوني للجنسية و أسباب فقدانها مع تحليل الأساس القانوني الذي يجعل من فقدان الجنسية سببًا لفصل الموظف العام، وقلة الدراسات المستقلة التي تعالجه بصورة معمقة في ضوء الفقه والقضاء الإداري، أما من الناحية العملية والتطبيقية، فتبرز أهمية البحث في كونه يمس أوضاعًا واقعية قد يتعرض لها بعض الموظفين العموميين، خاصة في ظل تزايد حالات ازدواج الجنسية أو فقدانها لأسباب قانونية أو سياسية، ويساعد البحث الجهات الإدارية على فهم الضوابط القانونية التي تحكم قرارات فصل الموظف بسبب فقدان الجنسية، بما يضمن احترام مبدأ المشروعية وعدم التعسف في استعمال السلطة، كما يفيد القضاة والباحثين القانونيين في استجلاء الاتجاهات القضائية ذات الصلة، كما تتجسد أهمية

البحث في تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة في اشتراط توافر الجنسية لضمان الولاء للدولة، وحقوق الموظف العام في التمتع بالضمانات القانونية عند إنهاء خدمته، الأمر الذي يعزز من حماية الحقوق والحريات ويكرس سيادة القانون.

ثالثا/ إشكالية البحث

تُعد الجنسية شرطًا جوهريًا لتولي الوظيفة العامة والاستمرار فيها، لما تمثله من رابطة قانونية وسياسية تعكس الانتماء والولاء للدولة، ويُثير فقدان الجنسية العراقية إشكاليات قانونية دقيقة عندما يتعلق الأمر بمركز الموظف العام، لاسيما في ظل التطورات التشريعية التي شهدها قانون الجنسية العراقي، وتداخل النصوص المنظمة للجنسية مع قوانين الخدمة المدنية والوظيفة العامة.

وتتمثل الإشكالية الرئيسة لهذه الدراسة في التساؤل حول مدى اعتبار فقدان الجنسية العراقية سببًا مشروعًا لفصل الموظف العام، وحدود سلطة الإدارة في إنهاء خدمته على هذا الأساس، ومدى خضوع هذا القرار للرقابة القضائية، كما تتفرع عن هذه الإشكالية إشكالات أخرى تتعلق بطبيعة فقدان الجنسية، سواء أكان بطريق السحب أو الإسقاط أو التخلي، وأثر كل صورة من هذه الصور في المركز القانوني للموظف العام، وتزداد حدة الإشكالية في ظل غياب نصوص صريحة أو وجود تباين في التطبيقات العملية، فضلاً عن اختلاف الاتجاهات الفقهية والقضائية بشأن ما إذا كان فقدان الجنسية يؤدي إلى الفصل بقوة القانون، أم يتطلب صدور قرار إداري، وما إذا كان هذا الفصل يُعد جزاءً انضباطيا أم إجراءً قانونيًا يترتب على زوال أحد شروط شغل الوظيفة العامة، كما تبرز الإشكالية المقارنة من خلال التساؤل عن مدى اتفاق أو اختلاف موقف المشرّع العراقي عن مواقف التشريعات المقارنة، في تنظيم أثر فقدان الجنسية على استمرار الموظف في وظيفته، ومدى كفاية الضمانات القانونية المقررة للموظف العام في هذا الشأن.

رابعا/ أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى دراسة الأثر القانوني لفقدان الجنسية العراقية على المركز القانوني للموظف العام، وبيان مدى اعتبارها سببًا مشروعًا لفصله من الوظيفة العامة، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة في التشريع العراقي ومقارنتها بالتشريعات المقارنة. ويمكن إجمال أهداف الدراسة فيما يأتي:

١-تحديد مفهوم فقدان الجنسية العراقية وبيان صوره وأسبابه القانونية وفقًا لأحكام قانون الجنسية العراقي والتشريعات ذات الصلة.

٢- إبراز الأساس القانوني لاشتراط الجنسية العراقية كشرط من شروط التعيين والاستمرار في الوظيفة العامة، وبيان مدى ارتباط ذلك بمبدأ الولاء للدولة وحماية المصلحة العامة.

٣-تحليل المركز القانوني للموظف العام الذي يفقد جنسيته العراقية، وبيان الآثار المترتبة على ذلك في ضوء قوانين الخدمة المدنية والوظيفة العامة.

٤-بيان مدى اعتبار فقدان الجنسية العراقية سببًا لفصل الموظف العام، وما إذا كان الفصل يتم بقوة القانون أم يتطلب صدور قرار إداري من الجهة المختصة.

٦-دراسة موقف القضاء الإداري العراقي من مسألة فصل الموظف العام بسبب فقدان الجنسية، وبيان الاتجاهات القضائية ذات الصلة.

٧-إجراء مقارنة تشريعية وقضائية بين التشريع العراقي والمصري، لبيان أوجه التشابه والاختلاف في تنظيم أثر فقدان الجنسية على استمرار الموظف في وظيفته العامة.

٨-استخلاص النتائج والتوصيات التي تسهم في تطوير التشريع العراقي أو تحسين التطبيق العملي، بما يحقق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضمانات الموظف العام.

رابعا/ منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي في دراسة النصوص القانونية المنظمة للجنسية العراقية والوظيفية العامة، ولا سيما قانون الجنسية العراقي وقوانين الخدمة المدنية والأنظمة الوظيفية ذات الصلة، وذلك من خلال تحليل مضمون هذه النصوص وبيان مدلولاتها وتحديد مدى اعتبار فقدان الجنسية سببا لفصل الموظف العام، مع العمل على إبراز أوجه القصور أو الغموض التشريعي، كما يستخدم المنهج الوصفي لعرض الاطار المفاهيمي لموضوع الدراسة من خلال تعريف الجنسية وفقدان الجنسية، وبيان صور الفقدان وأثارها القانونية، ونظرا لطبيعة البحث يعتمد المنهج المقارن من خلال مقارنة موقف التشريع العراقي مع التشريع المصري وذلك للوقوق على أوجه التشابه والاختلاف في تنظيم اثر فقدان الجنسية على المركز القانوني للموظف العام والاستفادة من التجارب المقارنة في معالجة الثغرات التشريعية.

خامسا/ هيكلية البحث

بغية الإحاطة بهذا الموضوع سنقوم بتقسيم هذا البحث على مبحثين حيث سنتطرق في المبحث الأول الى التعريف بفقدان الجنسية وفصل الموظف العام وذلك من خلال مطلبين حيث سنتناول في المطلب الأول مفهوم فقدان الجنسية، أما المطلب الثاني نخصصه للحديث عن مفهوم فصل الموظف العام، أما المبحث الثاني فسنركز فيه على ضمانات الموظف العام السابقة واللاحقة على أجراء الفصل لفقدان الجنسية، المطلب الأول حيث سنتناول فيه الضمانات السابقة، إما المطلب سندرس فيه الضمانات اللاحقة.

المبحث الأول

التعريف بفقدان الجنسية وفصل الموظف العام

يعد موضوع الجنسية وما يترتب عليها من اثأر قانونية احد الركائز الأساسية لبناء العلاقة بين الفرد والدولة، فالجنسية تمثل رابطة سياسية قانونية وتنظيمها تعد من حقوق السيادة[1]، كما تحدد نطاق الانتماء وجميع الحقوق والواجبات، وان من اكثر المسائل أهمية في هذا السياق هي فقدان الجنسية وما يترتب من نتائج تمس المركز القانوني للفرد، كما يشكل فصل الموظف العام أجراء إداريا له تأثير مباشر على استقرار الجهاز الإداري للدولة والضمانات

(١) إن السيادة تتمثل في السلطة العليا على الأشخاص والرعايا المقيمين فوق الدولة أي انها تتمثل أساسا في حق الدولة في ممارسة مظاهر سيادتها فوق إقليمها البري والبحري والجوي وامتناع الدول والأشخاص الدولية الأخرى عن الاعتداء على هذه السيادة. للمزيد ينظر: م.م محمد مصطفى قادرالجشعمي: الفكرة المتغيرة لمفهوم السيادة في ظل القانون الدولي العام: بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإنسانية، م٤، ع٣، ٢٠٠٩، ص ١٦٣ ومابعدها.

الوظيفية للموظف وان أهمية هذا الموضوع تتزايد في ظل الحاجة الى التوازن بين متطلبات المرافق العامة التي تقتضي الانضباط والكفاءة، وبين ضمان عدم تعسف الإدارة في استعمال سلطتها الإدارية وبناء على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين حيث سنتناول في المطلب الأول مفهوم فقدان الجنسية، أما المطلب الثني نخصصه للحديث عن مفهوم فصل الموظف العام.

المطلب الأول

مفهوم فقدان الجنسية

أن من المبادئ العامة في العصر الحديث، إن لكل فرد الحق في تغيير جنسيته، وذلك عن طريق كسب جنسية جديدة وفقدان الجنسية الأصلية، وأن جميع الاتفاقيات الدولية وكذلك التشريعات الوطنية أقرت بهذا المبدأ، وان فقدان الجنسية قد يكون إراديا أو لا إراديا، كما يترتب على فقدان الجنسية آثار قانونية، وبناء على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المطلب على الفرعين، حيث سنتناول في الفرع الأول تعريف فقدان الجنسية وأسبابه، أما الفرع الثاني تخصصه للحديث عن الآثار القانونية المترتبة على فقدان الجنسية.

الفرع الأول

تعريف فقدان الجنسية وأسبابه

يراد بفقدان الجنسية زوالها عن الفرد بعد تمتعه بها لفترة من الزمن، سواء أكانت لأسباب إرادية، أي بإرادة الفرد نفسه، أو لا إراديا على سبيلا العقوبة وهذا ما سنقوم بتوضيحه فيما يأتي: –

أولا / الفقدان الإرادي: – ويقصد به زوال الجنسية عن الفرد بصورة إرادية، فالإرادة تتجه إلى فقدان الجنسية عن طريق اكتساب جنسية دولة أخرى، أي إن اكتساب الجنسية الجديدة يؤدي إلى فقدان الجنسية الأصلية وذلك منعا من ازدواج الجنسية، ولقد اختلفت التشريعات حول آلية التي تحصل بها الفقدان ففي مصر اشترط القانون قيام الفرد ببعض الالتزامات نحو دولته كداء خدمة العلم أو الحصول على إذن سابق من دولته وكذلك تقديم طلب بالتخلي من الجنسية[٢].

أما في العراق بين المشرع العراقي في قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦ النافذ حالات فقدان الجنسية العراقية إذا نصت المادة (١٠/أولا) على أنه (يحتفظ العراقي الذي يكتسب جنسية أجنبية بجنسيته العراقية ما لم يعلن تحريريا عن تخليه عن الجنسية العراقية)[٣]، وهذا يعني أن العراقي يبقى محتفظ بالجنسية العراقية في حالة اكتسابه جنسية أجنبية ما لم يعلن بصورة تحريرية تخليه عن الجنسية العراقية، وهذا ما يؤدي إلى ازدواج الجنسية، ونحن من جانبنا نرى كان على المشرع العراقي أن يعلق احتفاظ العراقي بجنسيته وذلك نتيجة اكتسابه جنسية أجنبية على شرط أن يعلن خلال مدة ستة اشهر عن رغبته بالاحتفاظ بالجنسية العراقية وذلك للإبقاء الولاء للعراق ورغبته في استمرار العلاقة وإن عدم التخلي لا يفيد معنى الولاء لأنه يعد موقف سلبي وأن في حالة الإعلان فإنه يتخذ موقف إيجابي لأنه تعبير صريح عن رغبته وفي حالة عدم الإعلان فإنه يفقد الجنسية.

وكذلك نصت المادة (١٢) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦ النافذ على أنه (إذا

---

(٢) ينظر: المادة (١٠) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام ١٩٧٥ المعدل.

(٣) ينظر: المادة (١٠/ أولا) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦ النافذ.

تزوجت المرأة العراقية من غير العراقي واكتسبت جنسية زوجها فإنها لا تفقد جنسيتها العراقية ما لم تعلن تحريريا تخليها عن الجنسية العراقية)[٤].

ثانيا / الفقدان اللاإرادي: – هو عبارة عن إجراء تتخذه الدولة ويكون بنزع جنسية الشخص دون إرادته على سبيل العقوبة، وذلك عندما تستند على اعتبارات تجعل الشخص لا يستحق حمل الجنسية وأنه يتم بطريقتين.

١– السحب: – هو عبارة عن إجراء تقوم به الدولة من أجل تجريد المواطن الطارئ من الجنسية التي قامت بمنحها إذا تبين لها أنه غير أهل لحمل هذه الجنسية[٥]، إذ نصت المادة (١٥) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام ١٩٧٥ المعدل على انه (يجوز بقرار مسبب من مجلس الوزراء سحب الجنسية المصرية عن كل من اكتسبها بطريقة الغش أو بناء على أقوال كاذبة خلال السنوات العشرة التالية لاكتسابه إياها كما يجوز سحبها من كل من اكتسبها بالتجنس وذلك خلال السنوات الخمسة التالية لاكتسابه إياها وفي الحالات الأتية: –

ا– إذا حكم عليه في مصر بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف.

ب– إذا حكم عليه قضائيا في جريمة من الجرائم المضرة بأمن الدولة من جهة الخارج ومن جهة الداخل.

ج– إذا كان قد انقطع عن الإقامة في مصر مدة سنتين متتاليين وكان ذلك الانقطاع بلا عذر يقبله وزير الداخلية)[٦].

وفي العراق نصت المادة (١٥) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام٢٠٠٦ النافذ على انه (للوزير سحب الجنسية العراقية من غير العراقي التي اكتسبها إذا ثبت قيامه أو حاول القيام بعمل يعد خطرا على أمن الدولة وسلامتها، أو أقدم معلومات خاطئة عنه أو عن عائلته عند تقديم الطلب أثر صدور حكم قضائي بحقه مكتسب لدرجة البنات)[٧].

من خلال النص المتقدم نرى أنه يتطلب لسحب الجنسية العراقية ما يأتي: –

١– أن يكون الشخص الذي سحب منه الجنسية العراقية متجنس بها أي المواطن عربي أو أجنبي.

٢–أن يحصل على الجنسية لحسابه أو لعائلته وذلك عن طريق تقديم معلومات خاطئة بصورة شفهية أو تحريريا مثبتة في وثائق مزورة عند تقديم طلب اكتساب الجنسية.

٣– أن يثبت عدم صحة المعلومات التي قدمها عن طريق حكم قضائي صادر من محكمة عراقية وأن يحوز درجة البنات.

٢– الإسقاط: – وهو عبارة عن جزاء يجوز بمقتضاه تجريد الشخص الوطني من جنسيته في أي وقت من الأوقات[٨]،

---

(٤) ينظر: المادة (١٢) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦ النافذ.

(٥) د. اشرف وفا محمد: المبادئ العامة للجنسية ومركز الأجانب، ط١، بدون دار نشر، ١٩٩٨، ص ٢٤١.

(٦) ينظر: المادة (١٥) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام ١٩٧٥ المعدل.

(٧) ينظر: المادة (١٥) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦ النافذ.

(٨) د. حفيظة السيد الحداد: الموجز في الجنسية ومركز الأجانب، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،٢٠٠٥، ص٢٢١.

ففي مصر نصت المادة (١٦) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام ١٩٧٥ المعدل على أنه (يجوز بقرار مسبب من مجلس الوزراء إسقاط الجنسية المصرية عن كل من يتمتع بها في أي من الحالات الآتية: –

١– إذا دخل جنسية اجنبيه خلاف لأحكام المادة (١٠)[٩].

٢– إذا قبل الدخول إلى الخدمة العسكرية لحد الدولة الأجنبية دون ترخيص مسبق من وزير الحربية.

٣– إذا كانت إقامته العادية في الخارج وصدر حكم بإدانته في جناية من الجنايات المضرة بأمن الدولة من جهة الخارج.

٤– إذا قبل في الخارج وظيفة لدى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الأجنبية أو الدولية وبقي فيها بالرغم من صدور أمر مسبب من مجلس الوزراء بتركها، وكان بقاؤه في هذه الوظيفة يهدد المصالح العليا للبلد، وذلك بعد مضي ستة أشهر من تاريخ أخطاره بالأمر المشار إليه من محل وظيفته في الخارج.

٥– إذا كانت إقامته العادية في الخارج وانضم إلى هيئة أجنبية وكان من أغراضها العمل على تقويض النظام الاجتماعي أو الاقتصادي للدولة بالقوة أو باي وسيلة من الوسائل غير مشروعة.

٦–إذا عمل لمصلحة الدولة أو حكومة أجنبية وهي في حالة حرب مع مصر أو كانت العلاقات الدبلوماسية قد قطعت معها، وكان من شأن ذلك الأضرار بمركز مصر الحربي أو الدبلوماسي أو الاقتصادي أو المساس بأي مصلحة قومية أخرى.

٧– إذا تصف في أي وقت من الأوقات بالصهيونية[١٠].

كما نصت المادة (١٧) من قانون سالف الذكر على انه (يترتب على أسقاط الجنسية في الأحوال البينة في المادة ١٦ زوالها عن صاحبها وحده)[١١].

يتبين لنا مما سبق بأن أسقاط الجنسية وهو أثر شخصي يتعلق بالشخص الذي توافرت فيه احدى الحالات التي نصت عليها المادة (١٦) وأن هذا الأثر يترتب من تاريخ القرار وليس له أي أثر رجعي.

أما في العراق جاء في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم(٦٦٦) لعام١٩٨٠ إسقاط الجنسية العراقية عن كل عراقي من أصل أجنبي إذا تبين عدم ولائه للوطن وللأهداف القومية والاجتماعية للثورة والشعب ، وعلى وزير الداخلية أن يأمر بإبعاد كل من أسقطت عنه الجنسية العراقية بموجب الفقرة (الأولى) ما لم يقتنع وذلك بناء على أسباب كافية لإبقائه في العراق أمر تستدعي ضرورة قضائية أو قانونية أو حفظ حقوق الغير موثقة رسميا[١٢]، ألا أن هذا قد تم إلغائه بموجب المادة(١٧) من قانون الجنسية العراقية رقم(٢٦) لعام٢٠٠٦ النافذ إذ نصت على أنه ((يلغى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم(٦٦٦) لعام١٩٨٠ وتعاد الجنسية العراقية لكل عراقي أسقطت عنه الجنسية العراقية بموجب القرار

---

(٩) ينظر: المادة (١٠) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام ١٩٧٥ المعدل.

(١٠) ينظر: المادة (١٦) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام ١٩٧٥ المعدل.

(١١) ينظر: المادة (١٧) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام ١٩٧٥ المعدل.

(١٢) ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٦٦) لعام ١٩٨٠، منشور في جريدة الوقائع العراقية في ٢٧٧٦ في ١٩٨٠/٥/٢٦.

المذكور وجميع القرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة المنحل بهذا الخصوص)[١٣]، لان هذا القرار يعد من القرارات التي يكون لها آثار سلبية وخطيرة وتعمل على ترك آثار نفسية بالنسبة للأشخاص الذين تم إبعادهم وأسقاط الجنسية العراقية منهم

كما حظر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ إسقاط الجنسية عن العراقي بالولادة لأي سبب من الأسباب وإجازة سحب الجنسية من الشخص متجنس بها في الحالات المنصوص عليها سابقا فإن السحب جائز للعراقي الطارئ ولا يجوز بالنسبة للعراقي في الأصل.

الفرع الثاني

الآثار القانونية المترتبة على فقدان الجنسية

يترتب على فقدان الجنسية مجموعة من الآثار تتوزع بين الشخص وأفراد أسرته وهذا ما سنوضحه فيما يأتي: –

أولا /الآثار الفردية:– إن من الآثار الفردية التي تترتب على فقدان الجنسية، فإن الشخص يصبح أجنبي ويعامل معاملة الأجنبي من حيث دخوله وخروجه وإقامته في الدولة التي كان يحمل جنسيتها، وكذلك فإنه يحرم من التمتع بجميع الحقوق المدنية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية، فاذا موظفا فإنه يتم إنهاء خدمته لأنه فقد شرط من شروطها، وإذا كان متقاعد فإنه يتم وقف جميع مستحقاته التقاعدية وذلك نتيجة ترقين قيده في سجل الأحوال المدنية، كما لا يجوز له الإقامة أكثر من المدة المحددة، كذلك لا يتمتع بحماية دبلوماسية وعدم براءة ذمته من جميع الالتزامات المالية المترتبة عليه قبل زوال الجنسية[١٤].

وهذا ما نصت عليه المادة (١٦) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام٢٠٠٦ النافذ جاء فيها(لا يبرأ العراقي الذي تزول عنه جنسيته العراقية من الالتزامات المالية المترتبة عليه قبل زوال الجنسية العراقية)[١٥]، وفي حالة إخلاله بالأمن والنظام العام جاز للوزير الداخلية إصدار قرار أبعاده، وذلك بعد إصدار حكم قضائي من قبل المحكمة المختصة يتضمن الإيصاء بإبعاده، إذ نصت المادة(٣١) من قانون إقامة الأجانب رقم(٧٦) لعام٢٠١٧ النافذ على أنه (للوزير أو من يخوله أن يقرر إبعاد الأجنبي الذي صدر حكم قضائي بات يتضمن الإيصاء بإبعاده من أراضي الجمهورية العراقية)[١٦].

كما نصت المادة (٢٧) من قانون إقامة الأجانب سالف الذكر على أنه (للوزير أبعاد الأجنبي الذي سحب منه الجنسية إذ فقد أحد الشروط المنصوص عليها في المادة(٨) من قانون إقامة الأجانب إذا ثبت عدم إمكانيته المالية للعيش في العراق، أو وجود مانع يتعلق بالأمن والنظام العام وكان محكوم عليه بجناية خارج العراق)[١٧].

---

(١٣) ينظر: المادة (١٧) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦ النافذ.

(١٤) د. علي عبد العالي الأسدي: الوسيط في قوانين الجنسية العربية،ط١، مركز النخب للثقافة والدراسات الاجتماعية، ٢٠١٩، ص ١٧٧.

(١٥) ينظر: المادة (١٦) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦ النافذ.

(١٦) ينظر: المادة (٣١) من قانون إقامة الأجانب رقم (٧٦) لعام ٢٠١٧ النافذ.

(١٧) ينظر: المادة (٢٧) من قانون جنسية إقامة الأجانب رقم (٧٦) لعام ٢٠١٧ النافذ.

نستنتج مما تقدم أن فقدان الجنسية يترتب عليه مجموع من الآثار الفردية متعلقة بذات الشخص، فإنه يعد أجنبي من حيث دخوله وخروجه وإقامته، إلا أن هذا لا يؤدي إلى التحلل من التزاماته المالية المترتبة بذمته قبل فقدان الجنسية.

ثانيا /الآثار الجماعية: – يترتب على فقدان الجنسية مجموعة من الآثار المتعدية للغير، منها ما يتعلق بالزوج أو زوجة الشخص الذي فقد الجنسية، ومنها ما يتعلق بالأولاد سواء أكانوا قاصرين أم بالغين.

فقد ذهب بعض الفقه إلى أن جنسية الزوج أو الزوجة لا تتأثر في حالة إذا فقد أحدهما الجنسية، وذلك لأن العقوبة شخصية لا تمتد آثارها إلى الغير استنادا إلى مبدأ شخصية العقوبة[١٨].

وهذا ما نصت عليه المادة (١٧) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام١٩٧٥ المعدل، إذ نصت على أنه (يترتب على سحب الجنسية في الأحوال المنصوص عليها في المادة (١٥) زوالها عن صاحبها وحده، على أنه يجوز أن يتضمن قرار السحب كذلك عمن يكون قد اكتسبها معه بطريق التبعية كلهم أو بعضهم...)[١٩].

أما بالنسبة للأولاد البالغين فإنهم يستقلون بجنسيتهم وذلك لامتلاكهم إرادة مستقلة وأهلية تمكنهم من التصرف بصورة مستقلة[٢٠].

أما في إطار الأولاد غير البالغين فهؤلاء يفقدون الجنسية تبعا للاب وفي كثير من الأحيان يتأثر الأولاد غير البالغين في حالة إقامتهم مع الأب[٢١]، وذلك لأن سحب الجنسية من الأب يؤدي إلى زوالها من أبنائه الصغار غير البالغين سن الرشد، على عكس الأم الذي لا يترتب على سحب جنسيتها زوالها من أبناءها غير البالغين حتى لو كانوا بلا أب بسبب الوفاة أو كان مجهول الهوية[٢٢].

فقد أخذ قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام٢٠٠٦ النافذ بمبدأ وحدة جنسية العائلة إذ نصت المادة (١٤/٢) على أنه (إذا فقد عراقي الجنسية العراقية يفقدها أيضا أولاده الصغار تبعا له على أن يكون الأولاد ثابتي النسب من أبيهم وأن يكونوا وقت فقد الأب غير بالغين ويجوز لهم أن يستردوا الجنسية العراقية بناء على طلبهم إذا عادوا إلى العراق وقاموا فيه سنة واحدة)[٢٣].

ونحن من جانب نرى كان على المشرع العراقي النص على تقيد سحب الجنسية من الأولاد الصغار ضرورة اكتساب والدهم جنسية دولة أخرى وذلك للحيلولة دون وقوعهم في حالة للاجنسية.

---

(١٨) ياسين طاهر الياسري: الوافي في شرح قانون الجنسية العراقية، ط٣، مطابع شركة الوفاق للطباعة، بغداد، ٢٠١٠، ص٢٠٧

(١٩) ينظر: المادة (١٧) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام ١٩٧٥ المعدل.

(٢٠) د. عبد الرسول عبد الرضا الأسدي: الجنسية والعلاقات الدولية، ط١، منشورات زين الحقوقية،٢٠١٠، ص ١٠٨.

(٢١) د. أياد مطشر صيهود: أسس القانون الدولي الخاص، دار السنهوري، ٢٠١٨، ص٩٢.

(٢٢) علي عبد العالي الأسدي: مصدر سابق، ص١٨٦.

(٢٣) ينظر: المادة (١٤/٢) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦ النافذ.

إلا أن هناك حالة واحدة يتأثر بها الجميع وهي حالة فقدان الجنسية نتيجة الحصول عليها عن طريق معلومات وبيانات كاذبة، فإذا حصل الشخص على الجنسية عن طريق الغش والتزوير ودخل معه أفراد أسرته، فإذا فقدها الأب يفقدها كل من دخل معه، أما الذين حصلوا عليها عن طريق معلومات وبيانات صحيحة فلا يتأثر بهذا الفقدان وإن كانوا غير بالغين سن الرشد، إذ نصت المادة (١٥) من قانون الجنسية المصرية على أنه (يجوز بقرار مسبب من مجلس الوزراء سحب الجنسية المصرية من كل من اكتسبها بطريق الغش أو أبناء على أقوال كاذبة...)[٢٤].

كما نصت المادة (١٧) على أنه (يترتب على سحب الجنسية في الأحوال المنصوص عليها في المادة (١٥) زوالها عن صاحبها وحده على أن يجوز أن يتضمن قرار السحب سحبها كذلك عمن يكون قد اكتسبها معه بطريق التبعية كلهم أو بعضهم)[٢٥].

كما نصت المادة (١٥) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام٢٠٠٦ النافذ على أنه (للوزير سحب الجنسية العراقية من غير العراقي التي اكتسبها... أو قدم معلومات خاطئة عنه أو عن عائلته عند تقديمه الطلب أثر صدور حكم قضائي بحقه مكتسب لدرجة البنات)[٢٦].

المطلب الثاني

مفهوم فصل الموظف العام

يعد الموظف العام أحد أدوات الدولة في تنفيذ جميع السياسات العامة ، كما يهدف الموظف إلى تحقيق المصلحة العامة، وبقدر أهمية المصلحة العامة فإن المشرع العراقي فقد منح الإدارة سلطة فصل الموظف العام عنده إخلاله بأحد الواجبات الوظيفية، أو فقدان شرط من شروط التوظيف منها فقدان الجنسية، والفصل له طابع خاص من حيث أسبابه وأثاره، وبناء على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المطلب على الفرعين حيث سنتناول في الفرع الأول تعريف فصل الموظف العام وأسبابه، أما الفرع الثاني سندرس فيه الآثار القانونية المترتبة على عقوبة الفصل.

الفرع الأول

تعريف فصل الموظف العام وأسبابه

تعد عقوبة الفصل من العقوبات الخطيرة في النظام الانضباطي الذي يحكم الوظيفة العامة، فقد عرف البعض الفصل بأنه (هو عبارة عن قرار أداري تأديبي قانوني تتخذه الجهة المختصة يؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف العام بشكل نهائي وذلك نتيجة ارتكابه مخالفة جسيمة أو فقدانه أحد شروط التوظيف)[٢٧]، كما عرف بأنه (إنهاء سلطة العمل أو الوظيفة العامة بإرادة جهة العمل أو السلطة المختصة ويكون لعدة أسباب ويترتب عليه أنهاء خدمة الموظف العام أو العامل بقرار نافذ قانونا)[٢٨].

ففي مصر يعد قانون الخدمة المدنية المصري (٨١) لعام٢٠١٦ النافذ المرجع الأساسي، فقد نضم العقوبات الانضباطية إذ نصت المادة (٦١) على

---

(٢٤) ينظر: المادة (١٥) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام ١٩٧٥ النافذ.

(٢٥) ينظر: المادة (١٧) من قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام ١٩٧٥ المعدل.

(٢٦) ينظر المادة (١٥) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦ النافذ.

(٢٧) د. عبد الجبار الجبوري: القانون الإداري العراقي، مطبعة جامعة بغداد، ٢٠١٨ ص٢١٥.

(٢٨) د. محمد حسين منصور: شرح قانون الخدمة المدنية المصري، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٢٠١.

عقوبة الفصل إذ جاء فيه (الجزءات التي يجوز توقيعها على الموظف العام هي...٨-الفصل عن الخدمة)، كما نصا على عقوبة الفصل من الخدمة في الفقرة (٤) من ذات المادة (الجزاءات التي يجوز فرضها على شاغل الوظائف القيادية...٤- الفصل من الخدمة)[٢٩].

كذلك يفصل الموظف العام أو العامل بقوة القانون في حالات معينة منها الإدانة في جناية أو جنحة مخلة بالشرف وفي حالة الانقطاع عن العمل دون عذر مشروع لمدة (١٥) يوما متصلة أو (٣٠) يوما منقطعة في السنة أو عدم اللياقة، أو الالتحاق بخدمة أجنبية بغير ترخيص من الحكومة، أو فقدان الجنسية المصرية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعاية الدولة الأخرى[٣٠].

كما بينت المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية المصري سالف الذكر شروط التوظيف لمن يريد أن يعين في الوظيفة العامة هو أن يكون يتمتع بالجنسية المصرية، أو جنسية أحد الدول التي تعامل المصريين على قدم المساواة مع رعاياها في تولي الوظائف العامة[٣١].

أما في العراق نصت المادة (٨) من قانون الانضباط موظفين دولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام١٩٩١ المعدل على أن الفصل يكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بالقرار يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه، وهي فصل الموظف مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاثة سنوات في حالة معاقبة الموظف باثنين من العقوبات التالية أو أحدهما مرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمسة سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلا يستوجب معاقبته بإحداهما وهي(التوبيخ، انقاص الراتب، تنزيل الدرجة)، كذلك يفصل الموظف مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم عليه وأن مدة توقيفه تدخل ضمن مدة الفصل)[٣٢]، كما نصت المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم(١٤) لعام ١٩٦٠ المعدل على الشروط واجب توافرها في ما يعين في الوظائف الحكومية وهي أن يكون عراقيا أو متجنس بجنسية عراقية مدة لا تقل عن خمسة سنوات[٣٣].

نستنتج مما تقدم أن قانون انضباط موظفي الدول رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل لم ينص بصورة صريحة وواضحة على أن فقدان الجنسية العراقية يعد من أسباب فصل الموظف العام، كذلك قانون الخدمة المدنية رقم (١٤) لعام ١٩٦٠ المعدل لم ينص بصورة صريحة على الإجراء، وإنما اكتفى ببيان الشروط الواجب توافرها في الموظف العام ففي حالة فقدان الموظف الجنسية لأي سبب من الأسباب القانونية ، فإن الموظف يصبح غير مستوفي لاحد الشروط الجوهرية للتوظيف فيتم فصله من الوظيفة العامة وأن قرار الفصل يعد قرارا كاشفا وليس منشأ للحالة

---

(٢٩) ينظر: المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ.

(٣٠) د. محمود حلمي: الموسوعة الشاملة في قانون الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٢٠، ص٣٠٢

(٣١) ينظر: المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ.

(٣٢) ينظر: المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل.

(٣٣) ينظر: المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ المعدل.

القانونية، كذلك لم نجد أي أحكام قضائية تتعلق بفصل الموظف العام بسبب فقدان الجنسية العراقية.

الفرع الثاني

الآثار القانونية المترتبة على عقوبة الفصل

تجمع التشريعات الوظيفية على أن فصل الموظف العام من الوظيفة العامة يؤدي إلى إنهاء الرابطة الوظيفية ، كما يرتب آثار قد تصيب الموظف في مركزه الوظيفي أو راتبه الشهري، ففي مصر بين قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم(٤٧) لعام١٩٧٨ الملغى، أن الحكم على الموظف العام بالفصل فإنه يؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف من تاريخ صدور حكم الفصل ما لم يكون الموظف موقوف عن الوظيفة فإن الموظف يتم إنهاء خدمته في هذه الحالة من تاريخ إيقافه من الوظيفة، وأن الموظف المفصول في حالة استمراره في الوظيفة العامة يستحق راتبه وذلك لقاء قيامه بأعماله ولغاية تبلغه بالحكم، إلا إذا كان موقوف من الوظيفة فلا يجوز استرداد ما تم صرفه للموظف المفصول من راتب خلال مدة وقفه عن الوظيفة[٣٤]، ولكن نلاحظ أن قانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لعام٢٠١٦ النافذ لم يشير إلى حكم مشابهه لما نص عليه قانون العاملين المدني المصري الملغى، كما أن المشرع المصري لم يحدد مدة معينة للفصل ولكن أجاز إعادة تعيين الموظف المفصول في حالة مضي مدة أربع سنوات للحكم الصادر بحقه[٣٥]، ألا أن المشرع قد تشدد في بعض الوظائف فلم يجيز إعادة تعيين الموظف المفصول ذلك لكونها وظائف حساسة حتى ولو تم رد اعتبار الموظف فيها[٣٦].

أما فيما يتعلق بفصل الموظف فاقد الجنسية المصرية فإن أهم اثر يترتب هو انتهاء خدمة الموظف وانقطاع الصلة الوظيفية ولا يجوز له الاستمرار بالخدمة الوظيفية، وإذا ما استمر الموظف في حالة عدم علمه بقرار فقده للجنسية ، فإن خدمته تعد خدمة فعلية وإن ما يتقاضاه يعد من قبيلة المكافأة[٣٧]، كما خلا قانون الخدمة المدنية المصري رقم(٨١) لعام٢٠١٦ النافذ من أي إشارة تنص على إعادة تعيين الموظف الذي تم إنهاء خدمته لفقده الجنسية المصرية، إلا أنه نص على الشروط الواجب توفرها لمن يريد التعيين في الوظائف العامة ومن ضمنها أن يكون مصري الجنسية[٣٨].

إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قضت في حكم لها إذ جاء فيه (إجازة إعادة تعيين العامل الذي انتهت خدمته في وظيفة سابقة أو وظيفة ممثلة لها في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى بذات مرتبه الأصلي مع الاحتفاظ بالمدة التي قضاها عند تعينه لأول مرة في الأقدمية وجعل ذلك منوطا بتحقيق شرطين: أولهما أن يتوفر في شأنه ما يتطلبه القانون لشغل الوظيفة التي يعاد تعينه عليها، وثانيهما أن لا يكون التقرير المقدم عنه في الوظيفة

---

(٣٤) ينظر: المادة (١٠٠) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ الملغى.

(٣٥) ينظر: المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ.

(٣٦) ينظر المادة (٣٨) من قانون السلطة القضائية المصري رقم (٤٦) لعام ١٩٧٢المعدل.

(٣٧) د. محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام الوظيفية العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة)، بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر، ص١٠٥.

(٣٨) ينظر: المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ.

السابقة بتقدير ضعيف فإن تخلف هذا الشرط أجاز إعادة تعيين على النحو الوارد بالنص[٣٩].

أما في العراق فان عقوبة الفصل تؤدي إلى إيقاف استحقاق الموظف لجميع مستحقاته المالية من تاريخ تبلغه بأمر الفصل[٤٠]، أما إذا كان مسحوب اليد فيتم إيقاف أنصاف الراتب بمجرد صدور أمر الفصل ولا يدفع له أي من الراتب الموقوف[٤١].

كما أوجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٧) الصادر فيه١٩٧٨/٧/٣٠ بإعادة الموظف المفصول من الخدمة بموجب تنفيذ حكم جنائي بالحبس أو السجن عنده إخلاء سبيله، إلا إذا كان فقد شرط من شروط التوظيف أما إذا وجد عائق يمنع إعادته للوظيفة المفصول منها فسيتم توظيفه في وظيفة أخرى[٤٢]، وان مدة الفصل لا تعد خدمة عند إعادته للوظيفة كونه لم يؤدي أي أعمال للإدارة وهو ما أشار إليه قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم(٢٤٥) لعام٢٠٠٦ جاء فيه(... مدة الفصل والعزل عن الوظيفة لا تحسب لأغراض الخدمة)[٤٣]، ولكن هذا الأصل ورد عليه استثناء وفق أحكام المادة (٢ /أولا/ثانيا) من قانون المفصولين السياسيين رقم(٢٤) لعام٢٠٠٥ المعدل جاء فيها(أولا: تحسب مدة الفصل وما بعدها للأسباب الواردة في المادة الأولى من هذا القانون خدمة فعلية لأغراض الترفيع والعلاوة والترقية والتقاعد، ثانيا: تحسب مدة الاعتقال أو الحجز أو السجن وما بعدها للأسباب الواردة في المادة الأولى من هذا القانون خدمة فعلية لأغراض الترفيع والعلاوة والترقية والتقاعد)[٤٤].

وأن قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (١٤) لعام١٩٦٠ المعدل خلا من أي إشارة بإعادة تعيين الموظف المفصول نتيجة فقدانه الجنسية العراقية ألا انه نصا على الشروط الواجب توافرها لمن يرغب بتعيين في الوظيفة العامة ومن ضمن هذه الشروط أن

---

(٣٩) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (٥٢١٧)، لسنة ٤٥ق ع ، جلسة١٢/٥/٢٠٠٥ أشارت الية م. م روشنا محمد أمين عبد الواحد ، م .م سارة عدنان صالح : انقضاء الرابطة الوظيفية بسبب فقد الجنسية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة كركوك، م (١٣)، ع (٤٧)،٢٠٢٣، ص ٦٤

(٤٠) نصت المادة (٢/١٦) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ المعدل (... يستحق الموظف الملغاة وظيفته أو المستغنى عنه أو المنعزل بدون أن تسحب يده راتبه لغاية اليوم الذي يبلغ فيه الأمر ألا اذا كانت واجباته تستوجب أجراء التسليم فيسمح له بمده مناسبة ويعتبر أرسال نسخة من الأمر الى الموظف أو محل إقامته الدائم تبليغا لغرض هذه المادة).

(٤١) ينظر: المادة (١/١٩) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل.

(٤٢) أشار الية محمد سلمان عبد الحسن خضير الكناني: العقوبات المهنية للرابطة الوظيفية (دراسة مقارنه)، بحث منشور في مجلة النهرين للعلوم القانونية، م ٢٧، ع ٣، ج٢، ٢٠٢٥، ص٤٤٧.

(٤٣) ينظر: قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم (٢٤٥) لعام ٢٠٠٦، قرارات مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦ النافذ.

(٤٤) ينظر: المادة (٢/ أولا / ثانيا) من قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لعام ٢٠٠٥ المعدل.

يكون عراقي الجنسية أو متجنس مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمسة سنوات[٤٥].

نستنتج ما تقدم إن قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (١٤) لعام ١٩٦٠ المعدل لم ينص على الآثار القانونية المترتبة على فقدان الموظف العام للجنسية العراقية.

المبحث الثاني

ضمانات الموظف السابقة واللاحقة على إجراء الفصل لفقدان الجنسية

نظرا للخدمة سامية التي يقدمها الموظف العام للدولة من خلال خدمة المرافق العامة وتقديم الخدمات للمواطنين، فان أخلال الموظف بأحد الواجبات الوظيفية أو فقدان شرط من شروط التوظيف كفقدان الجنسية، فإنه لابد من إحالته إلى التحقيق الإداري لئلا يكون الموظف عرضة للمخالفات الانضباطية التي تمس كرامته و مكانته الوظيفية، كما لها تأثير على سير المرافق العامة من جهة أخرى، كما سعى كل من الفقه والاجتهاد القضائي والمشرع إلى إحاطة الموظف المحال إلى التحقيق بعده من الضمانات تحمي شرفه الوظيفي، وأن أهم تلك الضمانات مواجهة الموظف بالتهم المنسوب إليه، وكذلك حق الاطلاع على الملف، وان التحقيق الإداري يعد من أهم الضمانات التشريعية المقررة له، وحق الدفاع عن نفسه أمام الجنة التحقيقية لنفي ما نسب له وتبرئة نفسه كما له التظلم والطعن أمام الجهات القضائية المختصة، وبناء على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين حيث سنتناول في المطلب الأول الضمانات السابقة أما المطلب الثاني نخصصه للحديث عن الضمانات اللاحقة.

المطلب الأول

الضمانات السابقة

تعد هذه الضمانات من الإجراءات الانضباطية التي يجب على الإدارة اتباعها في حالة إخلال الموظف بالواجبات الوظيفية أو تخلف شرط من شروط التعيين قبل أقدامها على فصل الموظف، وذلك من أجل الوصول إلى الحقيقة، وان هذه الإجراءات أو الضمانات تعد من مبادئ العامة والتي لم ينص عليها القانون وهي ضمانة المواجهة مع الموظف وضمانة التحقيق الإداري، وبناء على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المطلب على الفرعين حتى سنتناول في الفرع الأول ضمانة الحق في المواجهة أما الفرع الثاني سندرس فيه ضمانة الحق في التحقيق الإداري.

الفرع الأول

ضمانة الحق في المواجهة

يقصد بضمانة الحق في المواجهة هو إعلان الموظف بالمخالفات والتهم المنسوبة إليه، فقد عرفت(بأنها إبلاغ الموظف المتهم بالمخالفات الانضباطية المنسوبة إليه وذلك بالاستناد إلى وجود أدله وشهود تثبت وقوعها ونسبتها إليه، من أجل تمكين الموظف من تدبير أمره وإعداد ما يمكنه أن يكون له من وجه الدفاع)[٤٦]، كما إن هذه الضمانة تسمح للموظف من الاطلاع على القضية والأدلة والشهود التي تثبت ارتكابه للمخالفة، فإنها دراسته لملف الدعوة الانضباطية تمكنه من نفي التهمة إن لم يقوم

(٤٥) ينظر: المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ المعدل.

(٤٦) محمد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، ط ٣، منشاة المعارف، الإسكندرية،٢٠١٢، ص٨٣٥.

بارتكابها، كما أن التهمة المنسوبة إلى الموظف لابد أن تكون واضحة ولا لبس فيها إلى إثارة الشك وانعدام الطمأنينة[٤٧]، كذلك لابد أن يكون هناك وقت كافي لكي يتمكن الموظف أن يهيئ ما لديه من ادله ودفوع من أجل رد التهم المنسوبة إليه وأن المهلة تعد من الضمانات الأساسية لحق الدفاع عن نفسه لأنها من المبادئ العامة حتى و لو لم ينص عليها القانون

ففي مصر لم يرد نص في قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لعام٢٠١٦ النافذ يوجب على السلطة التحقيقية إعلان الموظف بالمخالفات الانضباطية أو فقدانه شرط من شروط التوظيف أو حق الطلاع على الملف، وأنما نص على أن يكون التحقيق بشكل كتابي وتمكين الموظف من الدفاع عن نفسه، وأن يكون القرار الصادر بحقه مسببا، إذ نصت المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المصري على أنه (لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا)[٤٨].

كذلك لم يتضمن قانون ضباط موظفين الدولة العراق رقم (١٤) لعام١٩٩١ المعدل نصا يوجب على الجنة التحقيقية إعلان الموظف بالمخالفات الانضباطية المنسوبة إليه والتي استدعت حالته إلى التحقيق الإداري أو حق إطلاع على الملف الانضباطي، و أنما نص على رسمية التحقيق الإداري سواء أكان لأقوال الموظف أم الشهود الوارد أسماؤهم في التحقيق الإداري[٤٩].

ونحن من جانب لا نؤيد نهج المشرع المصري والعراقي في عدم النص على إعلان الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه، فإن طبيعة التحقيق الإداري تفرض إعلان الموظف بقرار حالته إلى التحقيق، لأن الجنة التحقيقية لا تستطيع ممارسة عملها دون استدعاء الموظف العام واطلاعه على الملف قبل مباشرة التحقيق وعلمه بجميع المخالفات منسوبه إليه، وأن جميع إجراءات الجنة التحقيقية تكون باطلة في حالة خلوها من إعلان الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وإن قرارها يكون معابا بعيب الشكل وذلك نتيجة إهمالها ضمانة جوهرية مقررة لمصلحة الموظف وهي إعلان الموظف بالمخالفة وضرورة الاطلاع على قرار الإحالة قبل مباشرة التحقيق الإداري، وان فقدان الجنسية العراقية تعد كما بينا سابقا من الأسباب الجوهرية التي تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية، وذلك أن الجنسية تعد أحد شروط الأساسية للتعيين والاستمرار في الوظيفة العامة وعند صدور قرار بفقدان الجنسية من الجهة المختصة (وزارة الداخلية، مديرية شؤون الجنسية) فإن الإدارة تتخذ الإجراءات الإدارية والقانونية لفصله من الوظيفة وعلى الإدارة إعلان الموظف بقرار الفصل فإن عدم الالتزام الإدارة بقواعد الإعلان يعد من قبيل العيوب الشكلية التي تؤدي إلى بطلان القرار الإداري لكونها تمس بحق الدفاع وتخل بمبدأ المواجهة.

الفرع الثاني

---

(٤٧) سرور احمد فتحي: الحماية الدستورية للحقوق والحريات،ط١، دار الشروق، ٢٠٠١،ص ٧٤٢.

(٤٨) ينظر: المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ.

(٤٩) ينظر: المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل.

ضمانة الحق في التحقيق الإداري

يعد التحقيق الإداري ضمانة من الضمانات الجوهرية المقررة لصالح الموظف العام ، فقد عرف بانه (عبارة عن إجراء تمهيدي يهدف إلى بيان حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه)[٥٠] ، كما عرف بأنه(عبارة عن إجراء ضروري منه خلال سلسلة من الإجراءات والضمانات التي يفرضها القانون ويحسمها القضاء وذلك لإسناد الاتهام إلى المحال إلى التحقيق أو نفي التهمة وهو وسيلة لكشف الحقيقة)[٥١] ، فالتحقيق الإداري يجد سنده في مبدأ المشروعية، فإن غياب التحقيق الإداري هو أبطال كافة إجراءات اللجنة التحقيقية وإلغاء جميع الأثار المترتبة ، وان التحقيق الإداري يجد سنده في الدساتير فقد نصت المادة (٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ على حق الدفاع[٥٢]، كما نصت المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق النافذ على أن حق دفاع مقدس ومكفول في مراحل التحقيق والمحاكمة جميعا[٥٣].

كذلك تعدد التشريعات العادية من اهم الأسس القانونية للتحقيق الإداري فإن هذه التشريعات تتضمن أحكام الدستور بالشرح والتفصيل، فقد نصت المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ على أنه (لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة والاستماع إلى أقواله وتمكينه من الدفاع عن نفسه كذلك فإن القرار الصادر بالجزاء لابد أن يكون مسببا)[٥٤].

كما لم يغفل المشرع العراقي من ذكر سند التحقيق الإداري فقد بينت المادة (١٠) من قانون انضباط موظفين الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل على أنه (وجوب قيام الوزير أو رئيس الدائرة بتشكيل لجنة تحقيقية تختص بالتحقيق مع الموظفين المخالفين تتكون من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهما حاصل على شهادة أوليه في القانون وان الجنة التحقيقية تتولى التحقيق مع الموظف تحريريا، وسماع وتدوين أقوال الموظف والشهود، والاطلاع على جميع المستندات والبيانات وتنظم محضر في ذلك تثبت فيه جميع الإجراءات المتخذة من قبله وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، أما بعدم مسألة الموظف وغلق التحقيق الإداري، أو بفرض إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون، ويرفع ذلك إلى الجهة التي إحالة الموظف إليها، وأن الجنة التحقيقية إذا رأت أن فعل الموظف المحال اليها يشكل جريمة جنائية نشأت عن وظيفة أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بحالته الى المحاكم المختصة)[٥٥]

---

(٥٠) د. ماجد راغب الحلو: دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠،ص٢٧٨.

(٥١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة الجزء الثالث ضمانات تأديب الموظف العام ، منشاة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص١٠١.

(٥٢) ينظر: المادة (٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ.

(٥٣) ينظر: المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٥٤) ينظر: المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ.

(٥٥) ينظر: المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل.

ومن الجدير بالذكر أن الصفات الحياد والنزاهة و الموضوعية والبعد عن المصالح الشخصية من الصفات التي يجب أن تتصف بها لجان وهيئات التحقيق سواء كانت الإدارية أم الجنائية، و إن لا أهمية لجميع الضمانات المقررة للموظف قبل مباشرة التحقيق إذ لم تتصف هذه الجان أو الهيئات بالحياد والنزاهة ، فإن الإدارة لا يمكن أن تكون خصما وحكما في ذات الوقت، ألا أن المشرع المصري والعراقي لم ينصا بصورة صريحة على مبدأ حياد المحقق ألا انه يمكن استنتاج ذلك من خلال مبدأ الفصل بين مباشرة اختصاص التحقيق وإصدار القرار الإداري، فإن مباشرة التحقيق يكون من قبل لجان تحقيقية أو النيابة الإدارية في مصر، في حين اختصاص إصدار العقوبات الانضباطية يكون من قبل الوزير أو الرئيس الإداري والمحكمة التأديبية الجزائية حسب طبيعة الحال[٥٦] ، ألا إن الفصل بين سلطة التحقيق و سلطة إيقاع العقوبة الانضباطية يعد غير كاف، ولا يحقق الغاية من تقرير هذه الضمانة، إذا لابد من ضمانة أخرى لتحقيق الغاية المرجوة، وهي ضرورة تسبيب القرار الصادر بالعقوبة الانضباطية، فإنه لا يجوز فرض أي عقوبة انضباطية على الموظف ما لم تستند لأسباب قانونية، فإن جزاء فرض العقوبة الانضباطية غير المسبب يكون باطلا إذ نصت المادة (٢/١٠) من قانون ضباط الموظفين الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لعام ١٩٩١ المعدل بصورة واضحة على أن تكون توصيات لجنة التحقيق الإداري مسببة ومستنده لأصول قانونية صحيحة ومكتبة[٥٧].

ونحن من جانبنا نرى إن المشرع العراقي في المادة (١٠) من قانون سالف الذكر استند في تسبيب قرار فرض العقوبة الانضباطية على تسبيب توصيات الجنة التحقيقية ، وذلك على أساس أن الجهة التي تقوم بفرض العقوبة الانضباطية تتبنى بصورة ضمنية التسبيب الوارد في توصيات الجنة التحقيقية، وهذا غير جائز من الناحية القانونية إذ إن الغاية من الفصل بين جهة التحقيق الإداري وسلطة توقيع العقوبة الانضباطية ، وفرض نوع من الرقابة الإدارية اللاحقة على إجراءات التحقيق، ومن جهة أخرى فإنه توصيات لجنة التحقيق تكون توصيات غير ملزمة لسلطة فرض العقوبة، لذلك يجب أن يكون قرار فرض العقوبة مسببا ضمنا في نصه، ولكن لا مانع أن يستند مصدر القرار الانضباطي على توصيات لجنة التحقيق للإيقاع العقوبة الانضباطية.

أما فيما يتعلق بموضوع البحث وبما أن التحقيق الإداري يعد إجراء الزاميا قبل اتخاذ قرار الفصل حتى في الحالات التي تبدو فيها الأسباب موضوعية أو القانونية بحتة، فإن فقدان الجنسية لا يعد بحد ذاته مخالفة انضباطية بل حالة قانونية تستوجب التحقيق من آثارها على العلاقة الوظيفية، وان فقدان الجنسية يعد من الأسباب الجوهرية التي يؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية باعتبارها شرط من شروط التعيين أو الاستمرار في الخدمة، فإن الموظف المفصول يخضع لإجراءات التحقيق الإداري ذلك

(٥٦) للمزيد يراجع قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل.

(٥٧) ينظر: المادة (٢/١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل

ضمانا للعدالة الإجرائية وحماية للحقوق الوظيفية، فلابد من التشكيل لجنة تحقيقية محايدة من ذوي الاختصاص وان تتسم الجنة بالاستقلالية والحياد للتحقق من المستندات الرسمية التي تثبت فقدان الجنسية (مثل قرار أسقاط الجنسية أو وثائق الهجرة) وإعداد تقريري يتضمن ملخصا للوقاع والأدلة ودفوع الموظف، والتأكد من أن فقدان الجنسية قد تم بشكل نهائي وغير قابل للطعن، لأنه لا يجوز اتخاذ قرار الفصل دون تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه.

المطلب الثاني

الضمانات اللاحقة

سعت التشريعات الوظيفية إلى حماية الموظف العام من المخالفات التي توجه إليه وتستدعي إجراء التحقيق الإداري، وأن التشريعات لم تكتفي بإيراد ضمانات للموظف العام قبل أو أثناء التحقيق الإداري فقط، وإنما سعت للتكريس هذه الحماية حتى بعد إجراء التحقيق الإداري، وبناء على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المطلب على الفرعين حيث سنتناول في الفرع الأول التظلم الإداري من قرار فصل الموظف العام لفقدان الجنسية، أما الفرع الثاني سندرس فيه الطعن القضائي بقرار فصل الموظف العام لفقدان الجنسية.

الفرع الأول

التظلم الإداري من قرار فصل الموظف العام لفقدان الجنسية

لقد وردت العديد من التعريفات لتظلم الإداري فقد عرفه البعض بأنه (وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري يقدمها للجهة الإدارية عسى أن تعدل عن قرارها وتكفي الطعن مؤوتة الالتجاء إلى القضاء طالبا إلغاء القرار الإداري تأديبي)[٥٨]، كما عرف بأنه (وسيلة قانونية لفض النزاعات الإدارية من الإدارة نفسها سواء أكانت استجابة الإدارة إلى مصالح صاحب الشأن كليا أم جزئيا)[٥٩].

وأن أهمية التظلم الإداري تتمثل في إغناء الإدارة من المثول أمام القضاء وذلك من خلال مراجعة قراراتها وحسم النزاعات دون اللجوء إلى القضاء[٦٠]، كما أنه يمثل مرحلة تمهيدية لدخول في الدعوى المقاومة ضد الإدارة، كما يمكن للإدارة من مراجعة قراراتها المعيبة قبل الطعن بها أمام القضاء الإداري[٦١].

ففي مصر لم ينص قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ على التظلم واليته سواء أكان هذا التظلم اختياريا أم وجوبيا، ألا أن المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢ المعدل نصت على أنه (لا تقبل الطلبات الآتية:- الطلبات المقدمة راسا بالطعن بالقرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثا، رابعا، تاسعا من المادة العاشرة قبل التظلم منها أمام الهيئة

---

(٥٨) لفته هامل العجيلي: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحجيته) ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بدون سنة نشر، ص ١٥٣.

(٥٩) د. علي خطار الشنطاوي: موسوعة القضاء الإداري، ج١، بدون دار نشر، بدون سنة نشر،ص٤٤٧.

(٦٠) م.م صالح إبراهيم عبدالله، د. فواز خالد عبد العزيز: العقوبات الانضباطية المقنعة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة كلية القلم الجامعة، م٩، ع١٧، ٢٠٢٥، ص١٦٣.

(٦١) د. عكاب احمد محمد، م. م أريج طالب كاظم: مدى فاعلية التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، ع (١٥)، لعام ٢٠١٨، ص١٩٦ومابعدها.

الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت بهذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة)[٦٢].

أما في العراق نصت المادة (١٥) من قانون الضباط موظفين الدولة القطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل على أنه (يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته، وذلك في (٣٠) يوما من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البيت بهذا التظلم في (٣٠) يوما من تاريخ تقديمة وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضا التظلم)[٦٣].

نستنتج مما تقدم إن المشرع العراقي نص على التظلم الوجوبي من قرار فرض العقوبة والانضباطية، إذ فرض على الموظف العام وجوب التظلم من قرار فرض العقوبة أمام الجهة التي أصدرته قبل الطعن به أمام القضاء الاداري ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي أشترط في قانون مجلس الدولة رقم (١٧) لعام ٢٠١٣ سياسة التظلم الوجوبي في جميع القضايا التي يختص بنظرها القضاء الإداري[٦٤]، فإن النهج الذي سلكه المشرع العراقي يتوافق مع النهج المشرع المصري بوجوب تظلم من قرار فرض العقوبة الانضباطية قبل القيام برفع دعوى الإلغاء ومراجعة القضاء المختص.

وأن التظلم من قرار فرض العقوبة الانضباطية قد يكون تظلم ولائي يقدمه صاحب المصلحة لذات الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري يطلب مراجعة القرار و إعادة النظر فيه بقية إلغائه أو تعديله أو سحبه ، أو قد يكون التظلم رئاسيا يقدمه صاحب الشأن الى الجهة الإدارية التي ترأس الجهة الإدارية التي صدر منها القرار الإداري المتظلم منه وأنه يمثل نوعا من الرقابة الرئاسية التي تمارسها الإدارة واستنادا الى السلطة الرئاسية التي يملكها رجل الإدارة فإنه يمكن أن يلغي القرار الإداري أو تعديله أو يمكن له رد التظلم المقدم إليه،[٦٥] ويترتب على تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية أما قبول التظلم المقدم إليها وإلغاء القرار الانضباطي وهي الغاية الأساسية من اشتراط التظلم في كل من التشريع عراقي والمصري، فإن صدور قرار فرض العقوبة الانضباطية من الإدارة مشوبا بأحد عيوب المشروعية لا يعني أن الإدارة قد قصدت ذلك أو تراخت عن تطبيق الضمانات المقررة لصالح الموظف فإن التظلم الإداري قد يؤدي إلى نتائج إيجابية بالنسبة للموظف لا يمكن تحقيقها في حالة اللجوء إلى القضاء الإداري، أو قد يؤدي إلى رفض الجهة الإدارية التظلم المقدم إليها بصورة صريحة لا يحتمل التأويل وتبليغ الموظف برفض تظلمه، أو قد ترفض الإدارة تظلم بصورة ضمنية وهي في حالة الصمت الإدارة عن الرد

([٦٢]) ينظر: المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢ المعدل.

([٦٣]) ينظر: المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل.

([٦٤]) ينظر: المادة (١/٧/٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لعام ٢٠١٣ المعدل.

([٦٥]) د. كنعان محمد محمود: فاعلية التظلم الإداري الضريبي: بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة كركوك، م (١١) لعام ٢٠٢٢ ، ص ٣٥٠، عدد خاص بوقائع المؤتمر الدولي للقضايا القانونية.

وانقضاء المدة المحددة للرد على التظلم وقد حددها المشرع العراقي في المادة (١٥) من قانون ضباط موظفين الدولة بمضي مدة (٣٠) يوما، في حين منح شرع المصري الإدارة للرد على التظلم مهلة أطول حددتها المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري (٦٠) يوما.

ألا أن ما يتعلق بموضوع بحثا فقد بيننا سابقا إن فقدان الجنسية يعد من الأسباب التي قد تستند إليها الإدارة في إصدار قرار فصل الموظف العام ، على اعتبار أن الجنسية أحد الشروط الجوهرية لتولى الوظيفة العامة ألا أن هذا القرار لا يعد نهائيا إذ يجوز للموظف المتضرر الاعتراض عليه وذلك باتباعه إجراءات التظلم الإدارية، إذ يمكن للموظف المفصول أن يتقدم بتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار خلال مدة ٣٠ يوما من تاريخ تبليغه بالقرار وتلتزم الجهة الإدارية بالرد خلال المدة المعينة وان الجهة الإدارية لها رفض التظلم وفي حالة السكوت يعد ذلك رفضا ضمنيا.

الفرع الثاني

الطعن القضائي بقرار الفصل لفقدان الجنسية

يسعى المشرع إلى حماية الموظف العام من إهمال وتعسف الإدارة بمنحه ضمانة أخيرة تعتلي هرم الضمانات المقررة للموظف العام ، وأن هذه الضمانة تتمثل بعدم الرضوخ لقرار الإدارة والعمل على مراجعة القضاء المختص للطعن بقرار فرض العقوبة الانضباطية لكي يقول القضاء كلمته في هذا النزاع، وأن هذه الضمانة لا تعد ضمانة قانونية فحسب بل ضمانة دستورية فقد نص الدستور المصري لعام ٢٠١٩ المعدل في المادة (٩٧) على أنه (التقاضي حق مصون ومكفول للكافة وتلتزم الدولة بتقرير جهات التقاضي وتعمل على سرعة الفصل في القضايا ويحضر تحصين أي عمل أو قرار أداري من رقابة القضاء ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي والمحاكم الاستثنائية محظورة)[٦٦].

وكذلك نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نافذ على أنه (التقاضي حق مكفول للجميع)[٦٧]، كما نص على أن (يحضر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار اداري من الطعن)[٦٨].

ويعد الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام بعد استنفاذ كافة الطرق من أجل إعادة حقوقه في وجه الإدارة، فإن المحاكم المختصة تعمل على إلغاء أي قرار أداري يخرج عن مبدأ مشروعية، فإن الموظف المفصول له اللجوء إلى القضاء من أجل الطعن بالقرار المفروض عليه وإلغائه كما له أن يطالب بالتعويض عما رتب قرار الفصل من آثار ضارة بحقوقه إذ كان هناك مقتضى لطلب التعويض[٦٩].

ففي مصر جعل المشرع المصري جميع المنازعات الإدارية التي تقع بين الموظف والإدارة من اختصاص مجلس الدولة المصري إذ نصت المادة

---

(٦٦) ينظر: المادة (٩٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٩ المعدل.

(٦٧) ينظر: المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٦٨) ينظر: المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٦٩) عثمان ياسين علي: إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بدون سنة نشر، ص٢٨١ومابعدها.

(١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢ على اختصاصات مجلس الدولة والتي جاء فيها (... الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بحالتهم على المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق تأديبي... الطلبات التي يقدمها الموظفون العمومين بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية)[٧٠].

أما في العراق فان الجهة المختصة براقبة مشروعية القرارات الانضباطية هي مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين)، حيث نصت المادة (١٥) من قانون انضباط موظفين الدولة رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل على أنه (يختص المجلس بما يأتي أولا/النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة الثامنة من هذا القانون بعد التظلم منها على وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة الثانية من هذه المادة...)[٧١].

ومن الجدير بالذكر أن قرارات مجلس الانضباط كانت تصدر ولا تقبل أي طريق من طرق الطعن ألا أن تعديل قانون الضباط موظفين الدولة جعل هذه القرارات قابلة للطعن أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التميزية حيث تم إضافة فقرة للمادة (١٥) إذ نصت على انه (يجوز الطعن بقرار مجلس الانضباط العام لدى الهيئة العامة لمجلس سورة الدولة في ٣٠ يوما من تاريخ التبليغ أو عده مبلغا ويكون قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن بات ملزما)[٧٢].

وأن الموظف العام يبني طعنة بقرار العقوبة الانضباطية على عيوب المشروعية، وهي التي تتمثل بعيب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون والسبب والغاية، وأن إهدار الضمانات المقررة للموظف بموجب نصوص صريحة تندرج تحت عيب مخالفة القانون فقد ذهب مجلس الانضباط العام في أحد قراراته إلى إلغاء قرار فصل الموظف المتغيب عن العمل لأيام قليلة لعدم تناسب العقوبة مع المخالفة[٧٣] .

وقد ترى المحكمة المختصة أن الجهة الإدارية المختصة قد بالغت في قرار فرض العقوبة الانضباطية ، لذا تلجأ إلى تخفيف العقوبة الانضباطية الصادرة بحق الموظف بما يؤدي إلى تحقيق التناسب بين العقوبة الانضباطية والمخالفة، وهذا ما ذهب إليه مجلس الانضباط العام في أحد قراراته إلى تخفيف عقوبة تنزيل الدرجة إلى عقوبة التوبيخ[٧٤] ، أما إذا كان الفعل المرتكب من قبل الموظف العام يتناسب مع العقوبة الانضباطية وتم التحقيق مع الموظف أصوليا مع مراعاة كافة الضمانات التي أقرها المشرع فإن المحكمة المختصة تحكم برفض الطعن وتثبيت قرار العقوبة الانضباطية

---

(٧٠) ينظر: المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢ المعدل.

(٧١) ينظر: المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة لدولة والقطاع العام رقم (١٤) ١٩٩١المعدل.

(٧٢) ينظر: المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة لدولة والقطاع العام رقم (١٤) ١٩٩١المعدل.

(٧٣) ينظر: قرار مجلس الانضباط العام رقم (٤١١) لعام ٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦، العراق، ص٣٤٠ وما بعدها.

(٧٤) ينظر: قرار مجلس الانضباط العام رقم (٢٤) لعام ٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩، العراق، ص٣٨٤.

بحق الموظف وينتج الحكم أثره من تاريخ صدور القرار القاضي بفرض الجزاء استنادا إلى قاعدة التي تنص على أن الأثر الرجعي للحكم الإداري.

فان جميع المنازعات التي تقع بين الموظف العام والإدارة هي منازعات إدارية تقع تحت ولاية القضاء الإداري، وهي تعد رقابة قضائية للاحقة على السلطة الإدارية حيث تؤدي إلى حماية الموظف العام من جهة، ومنح الإدارة سلطة التقديرية بفرض العقوبات الانضباطية من جهة أخرى بما يؤدي إلى حسن سير المرافق العامة بانتظام واطرد وحماية الأموال العامة، وبما أن الجنسية تعد شرطا جوهريا لتولي الوظيفية العامة في العراق فأنها ترتبط بمبدأ السيادة والولاء للدولة، فان فقدان الجنسية يتمثل في زوال احد شروط التعين والاستمرار، الأمر الذي يؤدي الى إصدار الإدارة قرار فصل الموظف العام، ألا أن الإدارة لا تمتلك سلطة تقديرية مطلقة، فان قرار فقدان الجنسية يجب أن يكون ثابتا بقرار أو حكم قضائي قطعي، كما يجوز الطعن فيه اذا شابه احد عيوب المشروعية.

نستنتج مما تقدم قصور الضمانات القانونية المقررة للموظف العام والى وجود نقص واضح في الضمانات في حالة فقدان الجنسية مثل إعلان الموظف، وحق الدفاع أو الطعن أو مراعاة حسن النية.

وفي ختام بحثنا المسوم فقدان الجنسية العراقية كسبب لفصل الموظف العام (دراسة مقارنة) توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وهي ثمرة هذا البحث وللإتمام الفائدة العلمية.

أولا / الاستنتاجات

١- ثبت لنا من خلال البحث أن الجنسية تعد شرطا جوهريا لتولي الوظيفة العامة لما تمثله من رابطة قانونية وسياسية تعكس الولاء للدولة.

٢- تبين لنا من خلال البحث أن فقدان الجنسية العراقية يترتب عليه زوال أحد أركان المركز القانوني للموظف مما يجعل فصله من الوظيفة نتيجة قانونية منطقية، ألا أن التشريع العراقي لم يضع تنظيما تفصيلا يحدد اثأر هذا الفقدان بصورة واضحة.

٣- ثبت لنا من خلال البحث أن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لعام١٩٩١المعدل لم ينص بصورة صريحة على أن فقدان الجنسية يعد من أسباب فصل الموظف كذلك لم ينص قانون الخدمة المدنية رقم (١٤) لعلم ١٩٦٠ المعدل وإنما اكتفى ببيان الشروط الواجب توافرها فيما يتولى الوظيفة العامة.

٤- تبين لنا من خلال البحث غياب الضمانات الكافية في التشريع العراقي حيث أن القانون العراقي يفتقر الى نصوص واضحة تكفل للموظف العام ضمانات كافية عند فقدان الجنسية مثل حق الدفاع أو الطعن، أو مرعاه حسن النية.

٥- ثبت لنا من خلال البحث أن اعتبار فقدان الجنسية سببا مباشرا للفصل دون ضوابط دقيقة يؤدي الى المساس بمدا الاستقرار الوظيفي خاصة إذا كان الفقدان للأسباب خارجة أن إرادة الموظف العام.

ثانيا/ التوصيات

١- يوصي الباحث بضرورة تعديل النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة ونص بصورة صريحة وواضحة على أن فقدان الجنسية العرقية يعد سبب من أسباب فصل الموظف العام، وبما يمنع التوسع في تطبيق عقوبة الفصل دون سند قانوني واضح.

٢- يوصي الباحث بتضمين التشريعات الوظيفية ضمانات قانونية واضحة تشمل حق الموظف العام بدفاع وتسبيب قرار الفصل، والطعن في قرار الفصل الناتج عن فقدان الجنسية تحقيقا لمبدا العدالة والشرعية.

٣- يوصي الباحث بان يميز المشرع العراقي بين فقدان الجنسية الإرادي وغير الإرادي وان لا يرتب الفصل من الوظيفة العامة ألا في الحالات التي يثبت فيها تخلي الموظف عن الجنسية بإرادته الحرة.

٤- يوصي الباحث باستحداث اليات قانونية تتيح للموظف الذي فقد جنسيته إمكانية نقلة الى وظيفية لا يشترط فيها حمل الجنسية، أو منحه مهلة لتسوية وضعه القانوني متى كان ذلك ممكنا.

٥- يوصي الباحث الى الاستفادة من اجتهادات الفقه الإداري وأحكام القضاء ونصوص القانون المقارن عند صياغة أو تفسير النصوص المتعلقة بفقدان الجنسية وأثره على الوظيفة العامة.

٦- يوصي الباحث الى توحيد النصوص القانونية الواردة في قانون الجنسية والخدمة المدنية منعا للتعارض التشريعي وضمانا لوضوح التطبيق العملي.

٧- يدعو الباحث الى تشجيع المزيد من الدراسات القانونية في مجال الوظيفية العامة والجنسية، وذلك لما لها دور في تطوير التشريعات ومواءمتها مع المعايير الحديثة.

المصادر:

أولا: الكتب

١. د. إياد مطشر صيهود: أسس القانون الدولة الخاص، دار السنهوري، مصر، ٢٠١٨.

٢. د. أشرف وفا محمد: المبادئ العامة للجنسية ومركز الأجانب، ط١، بدون دار نشر،١٩٩٨.

٣. د. حفيظة السيد الحداد: الموجز في الجنسية ومركز الأجانب، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥.

٤. سرور أحمد فتحي: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط١، دار الشروق، ٢٠٠١.

٥. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة الجزء الثالث ضمانات تأديب الموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.

٦. د. علي عبد العالي الأسدي: الوسيط في قوانين الجنسية العربية، ط١، مركز النخب للثقافة والدراسات الاجتماعية، ٢٠١٩.

٧. عثمان ياسين علي: إجراءات إقامة الدعوة الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبة الحقوقية، لبنان، بدون سنة نشر.

٨. د. عبد الرسول عبد الرضا الاسدي: الجنسية والعلاقات الدولية، ط١، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٠.

٩. د. عبد الجبار الجبوري: القانون الإداري العراقي، مطبعة جامعة بغداد، ٢٠١٨.

١٠.د. علي خطار الشطناوي: موسوعة القضاء الإداري، ج ١، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.
١١.لفتة هامل العجيلي: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحجيته)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بدون سنة نشر.
١٢.د. محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية(دراسة مقارنة)، بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر.
١٣.د. محمود حلمي: الموسعة الشاملة في قانون الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٢٠.
١٤.د. محمد حسين منصور: شرح قانون الخدمة المدنية المصري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨.
١٥.محمد ياقوت: شرح القانون تأديبي للوظيفة العامة، ط ٣، منشأة المعارف، الإسكندرية،٢٠١٢.
١٦.د. ماجد راغب الحلو: دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار جامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
١٧.ياسين طاهر الياسري: الوافي في شرح قانون الجنسية العراقية، ط٣، مطابع شركة الوفاق للطباعة، بغداد،٢٠١٠.

ثانيا: البحوث

١- م.م روشنا محمد أمين، م.م سارة عدنان صالح: انقضاء الرابط الوظيفية بسبب فقد الجنسية(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، م ١٣، ع ٤٧، ٢٠٢٣.
٢- م.م صالح إبراهيم عبدالله، د. فواز خالد عبد العزيز: العقوبات الانضباطية المقنعة، في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة كلية القلم الجامعة، ع٩، ع١٧، ٢٠٢٥.
٣- د.عكاب احمد محمد، م.م اريج طالب كاظم : مدى فاعلية التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الأنبار، ع١٥ ، ٢٠١٨.
٤- د. كنعان محمد محمود: فاعلية التظلم الإداري الضريبي، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، م١١، ٢٠٢٢، عدد خاص بوقائع المؤتمر للقضايا القانونية.
٥- م.م محمد مصطفى قادر الجشعمي: الفكرة المتغيرة لمفهوم السيادة في ظل القانون الدولي العام: بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإنسانية، م٤،ع٣، ٢٠٠٩.
٦- محمد سلمان عبد الحسن خضير الكناني: العقوبات المهنية للرابطة الوظيفية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة النهرين للعلوم القانونية، م ٢٧، ع ٣، ج٢، ٢٠٢٥.

ثالثا: الدساتير والقوانين والقرارات

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.
٢- الدستور المصري لعام ٢٠١٩ النافذ.
٣- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ المعدل.

٤- قانون السلطة القضائية المصري رقم (٤٦) لعام ١٩٧٢ المعدل.
٥- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢ المعدل.
٦- قانون الجنسية المصرية رقم (٢٦) لعام١٩٧٥ المعدل.
٧- قانون العاملين المدنيين للدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ الملغى.
٨- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ المعدل.
٩- قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لعام ٢٠٠٥ المعدل.
١٠- قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٦النافذ.
١١- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لعام ٢٠١٦ النافذ.
١٢- قانون إقامة الأجانب رقم (٧٦) لعام ٢٠١٧ النافذ.

١٣- رابعا: القرارات

١. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٦٦) لعام ١٩٨٥، منشور في مجلة الوقائع العراقية، رقم (٢٤)، ع١٧٧٦، في ١٩٨٠/٥/٢٦.
٢. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠٠٦.
٣. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠٠٩.