



موانع التحقيق الاداري في العراق (دراسة مقارنة)

فيان صادق صايبه خان

ماجستير قانون عام

أ.د. احمد خورشيد حميدي

كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة كركوك

The obstacles of administrative inquiry in Iraq

A Comparative Study

Viyan sadq sayakhan

Prof. Dr. Ahmad khorshed hmedi

College of Law and political Science/University of Kirkuk

المستخلص: قد يحال الموظف الى التحقيق الاداري إعمالا لنص المادة (العاشرة) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة 1991 المعدل، فتحدث عوارض تمنع التحقيق او تمنع الاستمرار به اذا كان قد بدأ به، فقد تنتهي الرابطة الوظيفيه بقوه القانون في حاله فصل الموظف وعزله ففي الحالات المذكورة فأن على اللجنة التحقيقيه التوصيه بعلق التحقيق، لانه اصبح محالا قانوننا تطبيق حكم قوانين البضباط موظفي الدولة واقطاع العام، وعليه تناولنا في هذا البحث العوارض التي تمنع التحقيق الإداري في التشريع العراقي ومقارنته مع بعض الاتجاهات التشريعية.

الكلمات المفتاحية: - التحقيق الاداري , العراق , الموانع

Abstract

The employee may be referred to the administrative investigation pursuant to the text of Article (10) of the amended State and Public Sector Employees Discipline Law of 1991, so symptoms occur that prevent the investigation or its continuation if it has been initiated. The aforementioned, the investigation committee should recommend closing the investigation, because it has become legally impossible to implement the provisions of the Law on Disciplining State and Public Sector Employees, and accordingly, in this research, we have dealt with the symptoms that prevent administrative investigation in Iraqi legislation and compared it with some legislative trends

Keywords: Administrative investigation, Iraq, obstacles

المقدمة

أولاً: موضوع البحث: بما أن التحقيق الإداري هو أمر حتمي بحق الموظف العام بعد وقوع المخالفة الإدارية من أجل الوقوف على الظروف التي تمت فيها هذه المخالفة وملابساتها، إذ نصت عليه كافة القوانين واللوائح المنظمة لانضباط موظفي القطاعات الرسمية وشبه الرسمية. لأن الأصل في مباشرة إجراءات التحقيق الإداري ارتباط الموظف العام بالصفة الوظيفية والتبعية للسلطة الرئاسية التي تتخذ كإجراء إداري لأبد من اتباعه، وأنه لا يجوز مباشرته بحق الموظف بعد انتهاء خدمته أو انقطاع صلته بالوظيفة، فإذا فقد الصفه الوظيفيه وزالت عنه التبعية الاداريه لا يكون هناك حل لمتابعته تأديبياً.

ثانياً: أهمية البحث: العوارض التي تمنع التحقيق الإداري هي مجموعة من الأسباب التي قد تتعلق بشخص الموظف العام ذاته، بحيث يترتب على توافرها عدم جواز اتخاذ أي سبيل للتحقيق الإداري معه نظراً لانقطاع الصلة الوظيفية، والعوارض التي تمنع التحقيق الإداري بقوة القانون هي فصل الموظف من الوظيفة العامة وعزله منها لأي سبب كان، فهذه الحالات السابقة تعد من الموانع القانونية التي تمنع التحقيق الإداري معه بحكم انقطاع صلته عن الوظيفة العامة، ففي الحالات المذكورة فأن على اللجنة التحقيقية التوصيه بغلق إلتحقيق، لانه اصبح محالا قانونا تطبيق احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام عليهم.

ثالثاً: مشكلة البحث: تم اختيار الفصل والعزل من الوظيفة كونها اهم ما يمنع التحقيق الإداري مع الموظف العام واثارة سؤال وهو هل وضع المشرع العراقي معياراً "محدداً" للعوارض التي تظراً على التحقيق الإداري؟ وهل هذه العوارض متشابهة من حيث أثرها على التحقيق الإداري وما هو حكمها القانوني؟

رابعاً: منهجية البحث: أعتمد في هذه الدراسة المنهج التحليلي القائم على اساس تحليل النصوص التشريعية ذات العلاقة بموضوع الدراسة وكشف مواطن الخلل فيها واقتراح ما يراه الباحث مناسباً، مع اعتماد المنهج المقارن للوقوف على تجارب الدول في تنظيم العوارض التي تعيق التحقيق الإداري وعرض وتحليل اراء ومواقف الفقه الإداري المختلفة وسوف تكون المقارنة بين القانون العراقي والقانون الوظيفي المصري مع الاستئناس بالمشرع الفرنسي في بعض الحالات من اجل الاطلاع على موقفه.

خامساً: هيكلية لبحث: لقد قسمنا موضع البحث الى مبحثين يتناول العوارض التي تمنع التحقيق الإداري مع الموظف العام وذلك من خلال مطلبين، المطلب الاول سنخصصه لفصل الموظف والمطلب الثاني نتناول فيه عزل الموظف.

المبحث الاول

الفصل من الوظيفة

في أحوال معينة تفرض اللجان التحقيقية المشكلة في الوحدات والمؤسسات الإدارية العامة، جزاءات تأديبية بحق الموظف العام أثناء وجوده في الوظيفة او الخدمة العامة، وقد تصل تلك الجزاءات الى حد الفصل من الوظيفة، بالنظر الى جسامة المخالفة الادارية او الفعل الذي ارتكبه الموظف لمحال الى التحقيق الاداري، مما يؤدي بالنتيجة الى حرمان موظف عام من مهامه لوظيفيه بقوة القانون.

وبعد ذلك قد تطرأ مستجدات تتطلب استثناء اجراءات التحقيق الاداري مع ذات الموظف المفصول ادارياً، وانذاك يعد حكماً هو خارج الخدمة العامة، فما مدى امكانية اتخاذ اجراءات التحقيق بحقه على ضوء الاوضاع القانونية الجديدة للموظف؟ وذلك يستلزم منا تسليط الضوء عليه وتوضيح ما هو حكمه وقواعده القانونية في القانون العراقي والمقارن، وذلك في مطلبين وكالاتي: -

المطلب الأول

التعريف بالفصل من الوظيفة

ويرجع السبب لايقاعهما اما نتيجة لاخلال الموظف بمهام وظيفته اخلالاً جسيماً، أو لتسببه بالاضرار بالمصلحة العامة أو لأي سبب اخر، بالرغم من وجود اختلاف واضح وشاسع ما بين كلا الجزاءين من حيث المدلول القانوني والقواعد القانونية التي تحكم كل منهما. وليبيان المفهوم الدقيق للفصل كجزء يتم ايقاعه ادارياً على الموظف العام، سنقسم هذا المطلب الى فرعيين، نبين في الفرع الاول مفهوم الفصل واسبابه، بينما نوضح في الفرع الثاني اثر الفصل في منع التحقيق الإداري وكالاتي: -

الفرع الاول

التعريف بالفصل واسبابه

تتعدد التعريفات الفقهية للفصل من الوظيفة العامة بصورة عامة، وللفضل التأديبي بصورة خاصة، سواء من الناحية اللغوية ام الاصطلاحية، لذا سنعمل الى بيان مفهومه من الناحية القانونية، ثم سنتطرق الى احكامه وقواعده القانونية ضمن الفقرات الاتية: -

أولاً - التعريف بالفصل: يقصد بهذا الجزء التأديبي فصل الموظف من الخدمة العامة تأديبياً بقرار تأديبي (أصلي) ينهي خدمته، وبالتالي العلاقة الوظيفية القائمة بينه وبين الدولة وذلك بصورة نهائية⁽¹⁾.

والفصل من الخدمة - كجزاء تأديبي أصلي - يختلف عن الفصل الذي يقع تبعاً للحكم على لموظف بالسجن في جريمه مخله بالشرف والأمانه لانه انذاك يعد عقوبة تبعية لا اصلية، كما يختلف من ناحية

اخرى عن الفصل الذي يكو لمقتظيات المصلحه العامه، وهو ما يسمى بالفصل بغير الطريق التأديبي⁽²⁾.

وعرفه مجلس الدوله بانه " قرار اد اري و قتي يعا د المحكوم عليه الى خدمه العامه بعد خروجه من السجن"⁽³⁾

وعرفه جانب من الفقه الاداري بأنه: اجراء اداري باستبعاد موظف من الخدم نهائياً لاسباب غير انضباطية قبل بلوغه السن القانونية للتقاعد⁽⁴⁾.

وعرفه بعض الفقه بأنه: جزاء تأديبي ذو طبيعة خاصة يصيب الموظف العام في مركة الوظيفي دون المساس بحريته او ملكيته الخاصه بسبب مخالفات ذات طبيعه خاصه تسمى (المخالفات الإداريه)، يترتب عليه الحرمان من امتيازات الوظيفة⁽⁵⁾. بأن يتم تنحيته عن الوظيفة العامه تحدد بقرار الفصل.

وهو - أي الفصل - ايقاف المركز اقاونوي للموظف لعام مؤقتاً، لحين انتهاء لجزاء المفروض عليه بحكم قضائي بات صادر من المحاكم المختصة بالنظر في الطعون التي يتم ايقاعها بحق موظفي القطاع العام⁽⁶⁾.

-
- (1) د. علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامه، المكتبه القانونيه، بغداد، ١٩٨٩، ص 313.
 - (2) الدكتور عبد عزيز عبد امنع خليفه، المسؤوليه التأديبيه في الوظيفة العامه، منشأه امارف، الإسكندريه، ٢٠٠٩، ص 56.
 - (3) فتوى مجلس الدوله العراقي، رقم 2013/029، في 03/04/2013، منشوره في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدوله لسنة 2013، الانس للطباعة والنشر، بغداد، م 78.
 - (4) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة، الموصل، 2007، ص 234.
 - (5) د. خالد رشيد علي، فصل الموظف وعزله واثرهما في اعاده توظيفه بين الحظر و الاباحه، بحث منشور في مجلة جامعه تكريت للعلوم القانونيه، السنة (٧)، المجلد (1) العدد (28)، ص 3.
 - (6) د. خالد رشيد علي، المصدر نفسه، ص 8.

وعرفه آخرون بأنه: قطع العلاقة الوظيفية بين الموظف والادارة وانهاء المركز القانوني له، مع امكان استثنائه او لا بحسب اسباب الفصل وصوره المختلفة⁽¹⁾.

وعرف بأنه: قرار اداري وقتي قد يترتب عليه اعادة الموظف المفصول إلى الخدمة العامة، اذا زال المانع القانوني من اعادة توظيفه وفقاً لما تقرره جهة الإدارة وطبقاً للشروط القانونية التي حددها المشرع في نص المادة (٨) من قانون انضباطن موظفي الدولة والقطاع العام⁽²⁾.

ويلاحظ على التعريفات السابقن، أن غالبيتها لم تفرق ما بين الفصل غير طريق تاديبى وبين فصل تاديبى، كما انها جاءت بمفاهيم عامة لهذا النوع من الجزاءات الإدارية، اذ اشار منها الى ان الفصل هو قطع نهائي لعلاقة الموظف العام بالوظيفة، وهذا ما لا يتفق مع مفهوم الفصل التأديبي بشكل عام، اذ لربما يعاد الموظف الى الخدمة من جديد.

وعرف المشرع العراقي عقوبة الفصل في قوانين انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل بانه "تحتية الموظف" عن الوظيفة مده تحدد بقرار الفصل ويتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبه عليه⁽³⁾.

لذا بإمكاننا تعريف الفصل بأنه: أبعاد الموظف العام عن وظيفته بقرار يصدر من جهة الإدارة بقوة القانون، ونتيجة ذلك تؤدي إلى قطع العلاقة الوظيفية بالاداره مؤقتاً او نهائياً، بحسب أحوال واسباب الفصل المحدده بموجب قانون الخدمة المدنية، والتي تتصل بالكفاءة الوظيفية او عدم توافر شروط التوظيف او لاسباب اخرى.

وهذا التعريف للفصل من الوظيفة العامة كعقوبة انضباطية، يتسع ليشمل كل حالات الفصل من الوظيفة، التي تخص مخالفة لقاعدة قانونية عامة، أو تلك التي يُطلق عليها مقتضيات الوظيفة العامة لانه يمثل جزاء اداري بحت وان كان مفروضاً بقوة القانون، طبقاً لشروط قانونية خاصة.

فضلاً عن انه يتفق مع موضوع دراستنا، بأن الفصل التأديبي قد يكون مؤقتاً. في احوال معينة، ولا يشكل عارضاً يمنع التحقيق الاداري مع الموظف المفصول، إذا ما تم اعادته الى الخدمة العامة بعد زوال المانع القانوني الذي كان سبباً في اتخاذ قرار الفصل.

ثانياً - أسباب الفصل من الوظيفة: المبدأ أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على الموظف مرتكب المخالفه التأديبيه جزاء لم يقررر تشريعاً، أي يجب أن يكون الجزاء الموقع

(1) د. "شريتف خاطر"، الوظيفة العامة، دار لنهضة العربيه، القاهرة، ٢٠٠٨، 199

(2) د. محمد ابراهيم النسوي علي، حمايه الموظف العام اد ارياً، دار النهضة العربيه، القاهرة، ٢٠١٠، ص 260.

(3) المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، البند سابعاً.

على الموظف المذنب من الجزاءات التي أوردتها الممشرع على سبيل الحصر، وأن تلتزم السلطة التأديبية بالحدود التي قررها المشرع للجزاء من حيث نوعه ومقداره ومدته⁽¹⁾. إذ نصت على جزاء الفصل التأديبي العديد من قوانين الخدمة المدنية ومنها القانون الخاص بشأن الموظفين في الدولة الفرنسية، وذلك في نص المادة (٣٠)⁽²⁾ منه التي حددت العقوبات التأديبية على سبيل التعدد والحصر، لتختار الإدارة منها ما يتناسب مع جسامة المخالفة المقترفة من الموظف.

وفي قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 حدد المشرع المصري عقوبه الفصل من الخدمة وهي من الجزاءات التي بالاستطاعة تقيعها على الموظف⁽³⁾. أما في القانون العراقي فقد أشارت المادة (٨) من قانون انضباط الموظفين والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 على عقوبة الفصل التأديبي، كونها اجرا يوقف علاقه التنظيميه القائمه بين الموظف والوظيفه التي يمارسها، مما يحول بين الموظف وممارسته لنشاطه الوظيفي، ويكون بتتحيته عن الوظيفه وابعاده عنها فتره تحدد بقرارر الفصل.

ومن الانسباب التي أستوجبها المشرع العراقي لفرض هذا الجزاء هي:

1- فترة لا تتقل عنى سنه وللا تزيد على ثلاثه سنوات، اذا عوقب الموظف بإثنتين من العقوبات التاليه أو بإحداهما لمرتينى، وارتكب في المره الثالثه خلال خمس سنوات متناريح فرضى العقوبه الاولي فعلاً يستوجبمعاقبته بإحداها: ("التوبيخ،انقاص الراتب"، "تنزيل الدرجه")، وعليه لا يجوز فرض عقوبه الفصل على لموظف اذا ارتكب مخالفه للمره الاولي وان كانت جسيمه وبالغة الاثر.

٢ - فترة بقاءة في اسجن (او احبس) "عن جريمه" غير مخله بال"شرف، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه" من المحكمه المختصه، وتعتبر فترة "موقوفيته من ضمن" فترة

(1) د. يسرى لبيب حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص 292.

(2) تنص المادة (٣٠) من قانون التوظيف العام الفرنسي الصادر في 1995/2/4 على تدريج العقوبات الانضباطية على النحو الاتي: (الانذار، اللوم، والشطب من جدول الترقيات... وافصل والعزل من الوظيفه مع حفظ الحق في التقاعد، والوقف المؤقت عن العمل).

(3) المادة (61) من قانون الخدمه المدنيه رقم (81) لسنة 2016.

الفصل ما لم يحكم عليه في جريمه مخله بالشرف⁽¹⁾، وفي المضمون ذاته، يجب تطبيق "قرار مجلس" قياده الثورة (المنحل) "رقم ٩٩٧ في "1987/7/30"، الذي أعتبر "المحكوم" عليه مفصول من الوظيفة مده بقائه في السجن، على أن يعاد الى الوظيفة بعد خروجه من السجن مالم يكن قد فقد شرطاً من شروط التعيين⁽²⁾.

"يتضح" مما تقدم أن امشرع اعراقي قد حد د المده القانونيه للفصل التأديبي من سنه الى ثلاث سنوات، أي أن الإدارة تملك سلطه تقديرية في تقدير الاسباب التي استوجبت فرضها، فضلاً عن أن المشرع حدد مده بقاء الموظف في السجن او الحبس إذا حكم عليه عن جريمه غير مخله بالشرف.

ويفهم من ذلك ايضاً، أنه بعد انقضاء مده السجن او الحبس فأن الموظف يعود الى وظيفته، الا إذا انطبقت عليه شروط عقوبه العزل، لان الفصل التأديبي عقوبه تنحية مؤقتة للموظف عن الوظيفة، إذ يجوز اعادته اليها بانتهاء مدة الفصل وفقاً للسلطة التقديرية للإدارة⁽³⁾، الا انه لا يجوز التوظيف في اثناء مدة الفصل، كما لا يجوز ممارسة المذكور لعمله الذي فصل منه بتساهل من الإدارة كون فعله يعد هنا جريمه تقع ضمن طائله قانون العقوبات⁽⁴⁾، وجاء في أمر سلطه الائتلاف (المنحله) رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٣ الملغي ما يدل على الفصل من الوظيفة العامه والذي عده مجلس الانضباط العام العراقي، عقوبه انضباطيه استناداً لاحكام قانون انضباط موظفي الدوله. الا أن المجلس قد عدل عن رأيه السابق فقرر بأن الفصل المقرر في قانون انضباط موظفي الدوله يختلف عن مفهومه في القوانين الأخرى، حيث ذهبت الهيئه العامه في مجلس شوري الدوله في قرارها المرقم (٦٠ / انضباط / تمييز 2012) الى المبدأ القانوني المتضمن: (أن الفصل الوارد في أمر سلطه الائتلاف(المنحله) ليس بعقوبه الفصل

(1) بهذا ذهب مجلس الدولة العراقي في قراره المرقم (2017/89) في 2017/12/31 إلى القول: (اولاً - أن الجرائم المخلة بالشرف محددة في القانون وفق المادة (٢٢٩) من قانون العقوبات، مشار اليه لدى د. ش اب توم منصور، النظام القانوني لعماله الدوله، بحث منشور في مجله العلوم القانونيه، المجلد الأول، العدد الأول، سنه ١٩٦٩، ص٣٦٣.

(2) قرار منشور في جريده الوقائع العراقيه العدد (٢٦٦٧) في 1978/8/7.

1- (3) قرار مجلس الانضباط العام العراقي رقم 62/75 الصادر في 1992/9/1، حيث جاء فيه: (طالب المدعي دائرته بإعادته الى وظيفته بحجه أن الفصل قد انتهى واصبح امر عودته إلى وظيفته وجوباً وحيث أن الفقرى (ب) من المادة (٢٧) من قانون انضباط الموظفين قد نصت على الفصل دون أن تلزم الدائرة بإعادة المفصول

(4) قرار مجلس الانضباط العام العراقي رقم ٣١٩ في 2006/12/25 في القضية (3٣٣ / انضباط تمييز/٢٠٠٦) مشار اليه لدى عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر نفسه، ص229.

المنصوص (عليها⁹) في المادة (٨) "من قنون انضباط موظفي الدولة والقطا للعام رقم ١٤ السنه ١٩٩١ .٠٠٠⁽¹⁾ ."

الفرع الثاني

أثر الفصل من الوظيف في منع التحقيق الاداري

ما يتطلب بهذا الخصوص هو امكانية ملاحقة الموظف المفصول تأديبياً بعد فصله من الخدمة العامة، وتركه لها، فهل هناك مسوغ قانوني يجيز التحقيق الاداري معه بموجب التشريعات الوظيفية، أم أن فرض هذا الجزاء يعد من موانع التحقيق الاداري؟
للاجابة نقول: نصت بعض التشر يعات الوظيفيه⁽²⁾، على مثل تلك الحاله ومثالها ما نص عليه قانون العاملين المصري رقم (47) لسنة 1978 الملغي، اذ جاء في المادة (٨٨) منه انه: (لا يمنع انتهاء خدمه الموظف لأي سبب من الأسباب- عدا الوفاه - "من محاكميته تأديبياً" اذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل إنتهاء خدمته، ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها "ضياع حق من حقوق الخزانه" العامه اقامه الدعوى التأديبيه ولو لم يكن قد بدء في التحقيق قبل انتهاء الخدمه لمده "خمس سنوات من تاريخ انتهائها" ..)

كذلك نص قانون الخدمه المدنيه المصري رقم (81) لسنة 2016 على " لا يمنع انتهاء خدمه الموظف لأي سبب من الأسباب" عدا الوفاه من "محاكمته تأديبياً إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مده خدمته ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانه العامه للدولة إقامه الدعوى التأديبيه ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمه وذلك لمده خمس سنوات من تاريخ انتهائها.... " (3)، ويستفاد من النصوص القانونيه الانفة الذكر، أن المشرع المصري قد أجاز التحقيق الاداري مع الموظف أيأ كانت العقوبة الصادرة بحقه،

(1) قرار مجلس شورى الدولة العراقي (مجلس الدولة حالياً)، منشور في "مجموعه قرارات" و"فتاوى مجلس شورى الدولة العام"، 2013، ص304-305.

(2) وتجدر الإشارة أن القانون الاتحادي بشأن ديوان المحاسبة في دولة الإمارات العربية المتحدة نص في المادة (24) منه على: (يبقى الموظف مسؤولاً عن المخالفات المالية ولو بعد انتهاء الخدمة لاي سبب، وتجوز اقامة الدعوى التأديبيه عليه بشرط ألا تكون قد انقضت او سقطت بمضي المده وفقاً لاحكام المادة السابقة ... ويعين مجلس التأديب المختص بمحاكمته تبعاً لدرجته او راتبه عند تركه الخدمة).

(3) المادة (66) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

ومن ضمنها الفصل من الوظيفة، وبالذات في المخالفات الاداريه التي يترتب عليها ضياع حق مالي للدولة، او تلك التي تسبب اضراراً للخزانه العامة. وترتيباً على ذلك، لا يجوز تعقب الموظف المفصول تأديبياً أو التحقيق معه، اذا نسبت اليه مخالفة ادارية او مخالفة مالية أثناء فترة مزاولته لمهامه الوظيفية قبل قرار الفصل، كان من شأنها عدم ضياع حق مالي للدولة اذا لم يكن قد بدء في التحقيق في الواقعة اللاحقة⁽¹⁾. اما بالنسبة للمخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق مالي للدولة او للجهة التي يعمل بها الموظف، فيجوز تعقبه تأديبياً حتى وان كان مفصولاً وتاركاً للخدمة، لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء خدمته، حتى ولو لم يكن قد بدأ في التحقيق الاداري قبل انتهاء الخدمة، شريطة أن يكون الضرر قد تحقق فعلاً⁽²⁾.

وهذا موقف محمود للمشرع المصري وذلك لانه فرق بين جواز المساءلة التأديبية للموظف او العامل بعد انتهاء خدمته، بسبب فصله او عزله او لأي سبب كان، بأن فرق بين نوعين من المخالفات التأديبية اولها المخالفات الإدارية وثانيها المخالفات الماليه وهي تلك التي يترتب على إتيانها ضياع حق مالي للخزانه العامة أو بمصالح الجهة التي يعمل بها الموظف. ومن تطبيقات القضاء لمثل هذه الحالة ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بأن: "... اذ أن انتهاء خدمة الموظف لا تحول دون التحقيق معه من قبل الإدارة، عما يثبت في حقه ولا تعفيه من المسؤولية، وان كل ما لإنهاء خدمته من اثر في هذا الشأن هو ألا توقع عليه إلا احدى العقوبات الجائزة توقيعها قانوناً على من تركو الخدمة"⁽³⁾.

اما المشرع العراقي لقانون "انضباط موظفي الدولة" والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، فلم يتطرق الى حكم مشابه لما جاء به المشرع المصري بهذا الصدد، اذ لم يشر الى اعتبار الفصل من الوظيفة العامة بط"الطريق التأديبي" عارضاً يمنع التحقيق الاداري مع الموظف المفصول وفقاً لما نصت عليه المادة (22)⁽⁴⁾ من القانون المذكور والتي تم تعديلها في

2- (1) د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، الامارات، 2008، ص111.

(2) د. عبد العزيز خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الاداري والمحاكمات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٣، ص105.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 302 تاريخ 1969/4/12، مجموعة احكامها، ص3969، مشار اليه لدى د. نواف كنعان النظام التأديبي في الوظيفة العامة، المصدر سابق، ص112.

3- (4) تنص المادة (٢٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي النافذ على: - (لا نمنع اعاره الموظف أو نقله، من مساءلته وفقاً لأحكام هذه القانون). وكانت المادة اعلاه بموجب القانون رقم (٥) لسنة 2008

القانون رقم (14) لسنة 1991. في حين كانت تلك المادة في القانون السابق قبل تعديلها، تجيز مباشرة إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف الذي فرضت عليه عقوبة تأديبية كالفصل أو العزل أو عند استقالته أو عند إحالته على التقاعد جوازياً، وبالتالي يخضع الموظف المفصول إلى أحكام القوانين الجنائية (قانون العقوبات العراقي وقانون أصول المحاكمات الجزائية) في كل ما من شأنه من فعل أو اضرار بالمال العام، أو يعد من قبيل الجرائم المنصوص عليها بموجب القانون العراقي، أو إذا نسبت إليه مخالفة إدارية لها آثار مالية على الخزينة العامة للدولة ، وبذلك فإن موقف المشرع العراقي يختلف تماماً عن موقف المشرع المصري بهذا الصدد.

وترتيباً على ذلك نأمل من المشرع العراقي، إعادة العمل بنص المادة المذكور، وفقاً لما جاء به القانون السابق، أو تعديلها بما يجيز أمكانه تحقيق الإداري مع الموظف المفصول انضباطياً، في المخالفات الإدارية التي تطرأ لاحقاً والتي تسبب بها اثناء فترة ممارسته لمهامه الوظيفية قبل تركه الوظيفة، وبعد اتخاذ الإدارة لقرار فصله من الوظيفة، وبالذات في المخالفات الإدارية التي تنسب إليه ولها آثار وجوانب مالية كما فعلت بعض التشريعات الوظيفية ذلك ومنها التشريع المصري المقارن.

ونستخلص مما سبق الفصل من الوظيفة انضباطياً لا يعد عارضاً مطلقاً لمنع التحقيق الإداري مع الموظف المفصول في جميع الأحوال، إذ يعد عارضاً مؤقتاً في احوال معينة، عندما يعاد الموظف المفصول إلى الخدمة من جديد بزوال المانع القانوني الذي أدى إلى فصله، ليخضع لسلطة وإشراف الإدارة مرة أخرى التي لها ما تراه مناسباً بشأن التحقيق معه إذا ما أرادت ذلك، وما يؤيد ذلك قضاء الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة بصفتها التمييزية في قرارها بأن: - (... وذلك لأن اقصا الموظف من خدمته بفصله لا يؤدي إلى حرمانه من اعاده التوظيف مستقبلاً)⁽¹⁾.

الملغي تجيز ملاحقة الموظف المفصول أو المحال على التقاعد أو الذي انتهت خدمته لأي سبب كان. ينظر: د القاضي لفة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة إجراءاته وضمائنه وحججته، مطبوعه الكتاب، الطبعة الأولى، بغداد، 2013، ص 94.

(1) قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي (مجلس الدولة حالياً) المرقم (397) / انضباط - تمييز / (2012) في 2012/1/18 مشار إليه لدى احمد طه عبد، فصل الموظف العام وعزله وأثرهما في اعاده توظيفه، بحثي منشور في مجله القانون والعلوم السياسي - جامعه تكريت، كلية الحقوق، العدد الثامن، 2012، ص105.

المبحث الثاني

العزل من الوظيفة وأثره في منع التحقيق الإداري

العزل من الوظيفة العامة بالمعنى الواسع، من الجزاءات التأديبية التي تقع بقوة القانون، ويترتب على ايقاعهما انقطاع الرابطة الوظيفية ما بين الموظف ومحل عمله في الوظيفة العامة، بحيث يحرم الموظف من مزوالة مهام عمله ليعود قانوناً خارج الوظيفة العامة. سنتطرق في هذا المبحث الى معنى العزل من الوظيفة العامة في الاصطلاح القانوني، وموقف التشريع الوظيفي منه ببيان قواعده القانونية في القانون العراقي والمصري ثم نبين أثره في منع التحقيق الإداري وذلك في الفقرات الآتية: -

المطلب الأول

التعريف بالعزل واسبابه

العزل كعقوبة انضباطية يُنهى الرابطة الوظيفية بين الموظف والادارة وقد أستقرت التشريعات العراقية والمقارنة على الأخذ بها، إما عقوبة أصلية او تبعية، وتعددت التعريفات التشريعية والفقهية له، وعليه سنتناول التعريف بالعزل واسبابه في الفرعين الآتيين وكالاتي:

الفرع الاول

التعريف العزل واسبابه

أولاً: "التعريف بالعزل: عرفه المشرع الفرنسي في قانون التوظيف النافذ بأنه: " الاخراج النهائي للموظف من الخدمة"، لذا فإن مجلس الدولة الفرنسي وادراكاً منه لعداحة الاضرار المادية والادبية التي تترتب على هذه العقوبة، أخذ يمارس رقابة صارمة على الشروط الشكلية والموضوعية لفرضها على الموظف، كما احاطها بقدر كبير من الضمانات ويجب أن يكون قرار العزل مسبباً، واذا لم توجد أسباب تأديبية للعزل يكون مشوباً بعيب التعسف باستعمال السلطة⁽¹⁾.

وعرفه المشرع المصري بأنه: (تتحية الموظف او العامل عن الوظيفة أو أحوالته على المعاش، ولا يجوز اعادة استخدامه في وظيفه حكوميه)⁽²⁾.

(1) Etude sur La Motivation des acts administratifs. section du rapport et des etudes du conseil est. E.D.C.F، 1986، P-37.

(2) نص المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الملغي.

وعرف المشرع العراقي في قانون نضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ العزل بأنه: - (تتحيه عن الوظيفة نأهائياً، ولا تاجوز اعاده توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام الا بناء على قرار مسبب من الوزير)⁽¹⁾.

وعليه يعد من الجزاءات التأديبية التي تنهي علاقه الوظيفيه بين الموظف وجهه الإدارة على نحو نهائي يمنع الموظف من اعوده الى وظيفته مستقبلاً، الا باراده الوزير المنفرده حصراً، وبناء على اسباب كافيه محدده بموجب القانون.

وعقوبه العزل نواعان: اما أن تكون عقوبه وظيفيه أصليه، إذا انطبقت الشروط التي حددها المشرع في قانون نضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، واما أن تكون عقوبه جنائيه تتبعيه، أي تبعاً للحاكم على المدان بها، ومن ثم لا حاجة للنص عليها في الحاكم لأن العقوبات التبعيه تلحق بالمدان من غير حاجة الى ذكرها في الحكم⁽²⁾، وبذلك تكون الإدارة ملزمه باتخاذ قرار العزل في كل الاحوال. وانهاء المركز الوظيفي للموظف بقوه القانون. وقد قدم الفقه الاداري لنا عدة تعريفات للعزل منها بأنه: - قطع صله الموظف العام بالوظيفة سواء أكان ذلك بصورة اراديه او غير اراديه، وبه تنتهي خدمه الموظف سواء بصور حكم جنائي بعزله من الوظيفة التي يشغلها كعقوبه تبعيه او تكميليه للعقوبه الاصليه المحكوم عليه بها⁽³⁾.

وقد أفتى مجلس شوري الدولة العراقي في احدى قراراته بأنه: (لا يمنع عزل عن أحواله على التقاعد إذا تورت فيه شروطها)⁽⁴⁾.

و نلاحظ على لفتوى المذكوره انفاً عدم دقه صياغتها ، لأن الموظف المعزول لا يمكن إن يحال الى بين الموظف والاداره ، لان العزل عقوبه وظيفيه جراء ارتكاب الموظف فعلاً من

(1) البنند تاماً من نص المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991. وجدير بالذكر ان المشرع العراقي قد أوجب في قانون العقوبات العسكري المرقم (19) لسنة ٢٠٠٧ المعدل ، فرض عقوبه الطرد كونها عقوبه تبعيه تقابل العزل ، على اي عسكري ي القوات المسلحة عند ارتكابه أحد الجرائم المنصوص عليها فيه اذا كانت عقوبتها الاعدام او السجن المؤبد أو مؤقت، او اذا ارتكب جريمة ينطبق عليها قانون مكافحة الارهاب، أو جريمة مخلة بالشرف على وفق قانون العقوبات العراقي، او جريمة اغتصاب او لواط، او اذا تخلف شرط من شروط توظيفه، القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٤٠) في 5/9/٢٠٠٧.

(2) المادة (96/اولا) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

(3) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٦.

(4) خالد رشيد علي، مصدر سابق، ص 38.

الافعال المجرمه قانوناً، أو مخالفه اداريه جسيمه، مما أستوجب معها إيقاع الجزاء التأديبي بحقه بقوه القانون، ي للاحاله الى المتقاعد او اختياراً" بناء على تحقق شروط الإحاله الاختيارية او الجوازية على نحو ما سنبينه لاحقاً ، فهو ليس بعقوبة او جزاء نظباطي بأي حال من الاحوال

ويمكننا تعريف العزل بأنه (انهاء العلاقه الوظيفية بين الموظف والجهة التي يعمل فيها في القطاع العام ، ليصبح خارج نطاق الخدمة العامة، وذلك اما بناء على اسباب موضوعية تتعلق بمخالفات ادارية خطيرة، أو نتيجة لصدور حكم قضائي عن جنائية ارتكبها بصفته الرسمية، ومن جهة قضائية مختصة).

ويمقتضى هذا التعريف فأن الموظف العام، يقصى من الوظيفة وفقاً للقانون، ولم يعد يتمتع بمركز وظيفي يتيح لجهة الإدارة اتخاذ اي اجراء لمواجهته بعد اتخاذ القرار الخاص بعزله وصيرورته باتاً، لانه يعد خارج سلطتها وإشرافها الاداري.

كما انه يشير الى أن العزل كجزء تأديبي يؤدي الى تنحية الموظف نهائياً عن الوظيفة، ولا يجوز أعادته مجدداً للعمل في دوائر الدولة والقطاع العام، وبذلك يكون مانعا نهائياً وثابتاً من موانع التحقيق الاداري بأي حال من الاحوال نظراً لانعدام الارتباط الوظيفي بين الموظف العام والسلطة الادارية التي كان يعمل تحت رقابتها قبل اتخاذ قرار العزل.

ثانياً: "أسباب العزل من الوظيفة: لم ترد عقوبة العزل من الوظيفة من ضمن العقوبات النضباطية الواردة في نص المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري الملغي وانما جاءت عقوبة إنهاء خدمة الموظف او العامل باحالته على المعاش بمقابل ذلك⁽¹⁾.

الا انه وفقاً لنص المادة (94/سابعاً)⁽²⁾، من ذات القانون، فأن خدمة الموظف أو العامل في القطاع الحكومي تنتهي بعزله من الوظيفة، في حالة الحكم عليه بعقوبة جنائية في احدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، او ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة او بعقوبه مقيده للحريه في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة مالم يكن الحكم مع وقف التنفيذ⁽³⁾.

(1) د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة عين شمس، 1988، ص 111.

(2) المادة (94/ سابعاً).

وقد أضاف نص المادة السابقة الى ذلك، إنه إذا كان الحكم قد صدر بحق الموظف او العامل لأول مرة فلا يؤدي الى عزله وانهاء خدمته، الا إذا قدرت لجنة شؤون العاملين بقرار مسبب من واقع اسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاءه يتعارض مع مقتضيات الوظيفة وطبيعة العمل.

ومن خلال النص القانوني المذكور انفاً، نجد أن المشرع المصري قد قيد سلطة الإدارة في عزل الموظف او العامل وانهاء خدمته، الا إذا كان محكوماً عليه بعقوبة سائلة للحرية، في جريمة مخلة بالشرف، او لامانة الوظيفة، وكذلك عندما يكون الحكم القضائي الصادر بحقه مشمولاً بوقف التنفيذ.

وتكون تلك السلطة جوازية في حالة ارتكابه للجرم لأول مرة، أو إذا أستتجت لجنة شؤون العاملين تعارض بقاءه في الوظيفة مع واجباتها او طبيعة العمل المسند اليه اداءه، حيث تقوم بإنهاء خدمته في هذه الحالة بقرار تصدره مسبباً، وفي قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937 المعدل نص على " العقوبات التبعية هي ...2- العزل من الوظيفة الاميرية ...⁽¹⁾، ونص القانون ذاته على وجوب حرمان من يحكم بعقوبة عن جريمة جنائية من عدد من الحقوق والمزايا، ومن بينها خدمة في الحكومة مباشرة، او بصفة متعهد، او ملتزم ايأ كانت أهمية الخدمة، كما ذكر القانون ان العزل هو الحرمان من الوظيفة نفسها ومن الراتب المخصص لها⁽²⁾ فيتضح لنا ان المشرع المصري لم يأخذ بعقوبة العزل من الوظيفة كعقوبة انضباطية، وانما جعلها عقوبة تبعية تتبع الجريمة الاصلية.

اما بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، فقد أعتبر العزل إجراء بقطع علاقه الموظف بالوظيفة العامة، ونص على ذلك الجزاء التأديبي صراحة في المادة (8/ ثامنا) منه، والتي سبق الاشارة اليها، وحدد المشرع العراقي الحالات التي يفرض فيها هذا الجزاء على سبيل الحصر مما يتوجب على الإدارة التقيد بها ولا يجوز أن تفرضه لاسباب غير منصوص عليها، وهذه الحالات هي: -

1- الاخطاء التبني يرتكبها الموظف⁽³⁾.

(1) المادة (25) من قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937 المعدل.

(2) المادة (26) من قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937 المعدل.

(3) د. عثمان سلمان غيلان، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة، مصدر سابق، ص.240

2- إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته، أو ارتكبها بصفته الرسمية وبشروط⁽¹⁾.
3- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه، فارتكب فعلاً يستوجب فصله مرة أخرى⁽²⁾، حيث تعد عقوبة العزل تشديداً للعقوبة المستحقة للموظف، لأنها لم تكن رادعاً له، وبذلك لم يعد صالحاً لتولي الوظيفة العامة⁽³⁾.
ويختص الوزير المختص بفرض عقوبه العزل باستثناء من يشغل وظيفه مديراً عام فما فوق، فيكون فرضها من اختصاصها مجلس الوزراء⁽⁴⁾
وتضمن قرار مجلس قياده الثورة (المنحل) رقم ١٨ لسنة ١٩٩٣، إعادة تعيينه في دوائر الدولة والقطاع العام⁽⁵⁾.
ودرج قضاء مجلس الانضباط العام في العديد من قراراته الصادرة، على عدم جواز اعاده الموظف الى الخدمة، إذا فصل من الخدمة مرتين، او إذا ارتكب ذنباً او مخالفة ادارية او فعلاً "جنائياً" يعاقب عليه القانون⁽⁶⁾، وبهذا الخصوص يرى البعض من الفقه الاداري، أنه إذا شكل فعل واحد جريمتين تأديبية وجنائية في ذات الوقت، فإن الحكم الصادر في الدعوى الجنائية يلزم السلطة الادارية فيما انتهى اليه من أدانة الموظف، بعزله من وظيفته اذ يحوز ذلك الحكم حجية الشيء المقضي فيه⁽⁷⁾.

(1) يشترط لذلك شرطان هما

أن النص للعقوبتين الأنفتين، ما لم تكن جريمة من الجرائم الماسة بالشرف بموجب قانون العقوبات، حيث تعد مانعاً من اعاده التعيين بالوظيفة العامة طبقاً لاحكام المادة (4/7) من قانون الخدمة المدنية رقم 24، لسنة ١٩٦٠.

(2) ينظر: المادة (8)، الفقرات (أ، ب، ج)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(3) حسن اسود رجب ناصر، الجزاءات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، 2016، ص 85.

(4) ينظر: المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991.

(5) القرار منشور في جريده الوقائع العراقية العدد (٣٤٤٦) في 1996/2/22.

(6) قرار (محكمة قضا الموظفين حالياً) المرقم 63/60/ 1993 في 1993/9/18، مشار اليه لدى الدكتور عثمان

سلمان غيلان، المصدر سابق، ص235.

(7) المسؤوليه التأديبيه في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص39.

الفرع الثاني

أثر العزل على منع التحقيق الاداري

فيما يتعلق باعتبار العزل من الخدمة العامة، عارضاً يمنع التحقيق الاداري من عدمه، وقد انتهت علاقه الموظف بالوظيفة من جهة وبعلاقته التبعية بالسلطة الإدارية التي كان يعمل تحت اشرافها ادارياً؟

بما أن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩٠ النافذ حالياً ، لم يتطرق الى امكانية الرجوع الى الموظف المعزول لاتخاذ اجراءات التحقيق الاداري معه، بموجب نص المادة (٢٢) من القانون المذكور، او الى الموظف الذي أحيل على التقاعد او الذي انتهت خدمته لأي سبب كان، فأننا نعتقد عدم امكانية التحقيق الاداري مع الموظف المعزول ادارياً، لان سلوك أي إجراء من اجراءات التحقيق الاداري، قوامه الوظيفة وارتباط الموظف بمركز وظيفي وخضوعه التام للسلطة الادارية صاحبة القرار في سلوك اجراءات التحقيق، فاذا انتهت خدمة الموظف لأي سبب من الاسباب السالفة الذكر، فكيف للادارة أن تطاله اذا ما انتهت علاقته بالعمل الوظيفي وارتباطه بالمرفق العام الذي يعمل فيه.

وهذا القول يصدق على الموظف المعزول، سواء أكان قد ارتكب ذنباً او مخالفة ادارية خطيرة أدت الى عزله من قبل جهة الإدارة، أو كان فعله يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية، ففي كلا الحالتين تنقطع صلته بالوظيفة العامة، ولا يبقى إلا مساءلته عما يستجد بعد عزله وفقاً لأحكام القوانين الجنائية، اما بموجب قانون العاملين بالدولة المصري الملغي فإن الأمر مختلف، وفقاً لما نصت عليه المادة (٩١) من القانون المذكور المعدلة بالقانون رقم (115) لسنة 1983 التي نصت على سقوط الدعوى التأديبية، ومن باب اولي اجراءات التحقيق الاداري في الخدمة ، وتقطع بهذه المدة اجراءات التحقيق والاتهام والمحاكمة⁽¹⁾.

إنه ليس قانون الخدمة المدنية. (81) لسنة 2016 ، نصت المادة (68) على إنهاء الإجراء التأديبي للموظف في موعد لا يتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة ، "يتم إنهاء الإجراء التأديبي للموظف في الخدمة في موعد لا يتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة ، ويتم تعليق هذه الفترة بإجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وتطبق المدة مرة

(1) د. سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٧، ص 95.

أخرى من الإجراء الأخير "إذا كان هناك أكثر من متهم واحد ، فإن تعليق فترة واحدة من واحد منهم سوف يترتب عليه تعليق لبقية ، حتى لو لم يتم اتخاذ أي إجراء حاسم ضدهم ، ولكن إذا كان هناك أكثر من متهم واحد ، فإن وإذا كان الفعل يشكل جريمة جنائية ، لا ترفض الإجراءات التأديبية ما لم ترفض الإجراءات الجنائية".

أما بشأن سقوط الدعوى التأديبية (إجراءات التحقيق الإداري) بعد انتهاء خدمة العاملين، فقد نصت المادة (٢٠) من نظام العاملين بالدولة المصري الملغي بأنه: - (... الدعوى التأديبية لا يجوز اقامتها على العاملين بعد انتهاء خدمتهم الا في الحالتين الاتيتين:

1. إذا كان قد بدء في التحقيق الإداري قبل انتهاء الخدمة.

٢. إذا كانت مخالفة العامل (الموظف) من المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ولو لم يكن قد بدء بالتحقيق قبل ذلك⁽¹⁾.

وقد نصت المادة (66) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 على " لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بُدئ في التحقيق قبل انتهاء مده خدمته".

وكذلك نصت المادة (٨٨) من القانون رقم (47) لسنة 1978 المذكور على انه لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الاسباب - عدا الوفاة - من التحقيق معه ومحاكمته تأديبياً إذا كان قد بدء في التحقيق قبل انتهاء مده خدمته، والتي سبق الإشارة إليها.

وقد سار قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الاتجاه بأن قضت: - (...إذا كان الفعل المنسوب الى الموظف العام جريمة جنائية، فأن المشرع قد ربط بين مده التقادم المسقط للدعوى التأديبية عن هذا الفعل وبين التقادم المسقط للدعوى الجنائية بحيث انه طالما ان الدعوى الجنائية لم تسقط بمضي المده فأن الدعوى تتبعها بهذا الشأن وتظل قائمة ولا تسقط ألا باكتمال التقادم المسقط للدعوى الجنائية)⁽²⁾

ومن حيث ان المحكمة التأديبية قد كتبت فعل الطاعن بأنه خطأ تسبب في الحاق ضرر جسيم بأموال الجهة التي يتصل بها بحكم وظيفته، فقد قضت بأن: - (... فعله فضلاً عن تكوينه ذنباً ادارياً، انما يشكل جريمة جنائية طبقاً للماده (1١٦) من قانون العقوبات، وبالتالي لا تسقط

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر نفسه، ص71.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن ٢٥٣٣، لسنة ٤٤ ق جلسة ١٦ / يونيو / ٢٠٠١، مشار اليه لدى لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص 96.

الدعوى التأديبية وإجراءاتها قبله الا بسقوط الدعوى الجنائية - والتي لا تبدأ مده سقوطها الا من تاريخ انتهاء خدمة العامل بجهة عمله⁽¹⁾.

وفي ضوء ما سبق يتبين لنا أن المشرع المصري قد أجاز ربط الدعوى التأديبية (إجراءات التحقيق الإداري) التي تشكل جريمة أو مخالفة إدارية جسيمة ترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو للجهة التي يعمل فيها العامل أو الموظف، بالدعوى الجنائية عندما يشكل فعل الموظف العمومي جريمة جنائية، وبالتالي أجاز ملاحقته إدارياً عما تسبب به أو اقترفه حتى مع انتهاء خدمته في الوظيفة العامة بسبب عزلة أو فصله أيضاً. بخلاف المشرع العراقي الذي لم يتطرق الى ذلك في قانون نضباط موظفي الدولة والقطاع العام الحالي مما يعني انه لا سبيل للإدارة في ملاحقته إدارياً عما تسبب به اثناء فترة وجوده في العمل الوظيفي، الا من خلال اللجوء الى القواعد العامة الخاصة بتجريم الافعال في القوانين الجنائية.

ولهذا نأمل من المشرع العراقي الحذو حذو المشرع المصري بهذا الخصوص، من خلال تشريع نص قانوني واضح وصريح في قانون انضباط موظفي الدولة الحالي، يبيح للجهات الادارية، إمكانية التحقيق مع الموظف المعزول عن الوظيفة لأي سبب كان، فلذلك فائده جمة للجهة الإدارية والقضاء والموظف على حد سواء، اذ قد يسهم التحقيق الإداري مع الموظف المعزول إلى الكشف عن العديد من الملبسات والاشكاليات الإدارية التي لربما يجهلها القضاء، ولربما يؤدي الى استجلاء الحقيقة لما نسب الى الموظف من افعال مما يضيء الى إشاعة العدل والانصاف.

ومما تقدم ومن خلال الواقع العملي نستخلص: ان العزل من الوظيفة العامة يعد عارضاً يمنع التحقيق الإداري مع الموظف المعزول، بشكل نهائي بموجب القانون العراقي وذلك لانقطاع صلته بالوظيفة العامة، وبذلك تسري عليه أحكام القوانين الجنائية اذ نسب اليه لاحقاً أي فعل مخالف للقانون، حاله حال اي شخص آخر يرتكب فعلاً يجرمه القانون، نظراً لأن الموظف المعزول إدارياً يصبح من دون مركز وظيفي، وتقيد بذلك سلطة الإدارة تجاهه ولا يمكنها محاسبته إدارياً.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٣٣٣ لسنة 41 ق جلسة 1999/2/6 مشار اليه لدى سمير البهي، عوارض الدعوى الإدارية، المنشورات الحقوقية، القاهرة، 2000، ص422.

الخاتمة

فيختام دراستنا لموضوع عوارض التحقيق الإداري تووصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي تمثل ثمره هذا البحث، وسنورد أهم الاستنتاجات والتوصيات إتماماً للفائدة العلمية وهي:

أولاً: الاستنتاجات:

1- كانت المادة (٢٢) من قانونين موظفي الدولة رقم (6 9) لسنة 1936 المغلغي تجوز مساءلة الموظف انضباطياً بعد انتهاء خدمته الوظيفية من قبل جهة الإدارة، لكن بموجب قانون اضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، لم يرد نص قانوني بشأن ذلك، وهذا التعديل من شأنه ان يجعل الموظف يتماذى ويقوم بمخالفات ادارية قبل انتهاء خدمته كفصله وعزله، فلا يحق للإدارة بعد ذلك مسألتة او التحقيق معه، لأنه أصبح خارج سلطتها الإدارية بحكم انقطاعه عن الوظيفة، ليشكل ذلك مانعاً قانونياً من التحقيق الإداري معه.

2- استخلصنا أن الفصل من الوظيفة انضباطياً لا يعد عارضاً مطلقاً لمنع التحقيق الإداري مع الموظف المفصول في جميع الأحوال، إذ يعد عارضاً مؤقتاً يمنع التحقيق الإداري في احوال معينة، لكن عندما يعاد الموظف المفصول الى الخدمة من جديد بزوال المانع القانوني الذي ادى الى فصله، يخضع لسلطة واشراف الادارة مرة اخرى التي لها ما تراه مناسباً بشأن التحقيق معه إذا ما ارادت ذلك.

3- ان العزل من الوظيفة العامة يعد عارضاً يمنع التحقيق الإداري مع الموظف المعزول، بشكل نهائي بموجب القانون العراقي وذلك لانقطاع صلته بالوظيفة العامة، وبذلك تسري عليه أحكام القوانين الجنائية اذ نسب اليه لاحقاً أي فعل مخالف للقانون، حاله حال اي شخص آخر يرتكب فعلاً يجرمه القانون، نظراً لأن الموظف المعزول ادارياً يصبح من دون مركز وظيفي، وتنتفي بذلك سلطة الإدارة تجاهه ولا يمكنها محاسبته أدارياً.

4- توصلنا الى أن المشرع العراقي قد حدد المدة القانونية للفصل التأديبي من سنه الى ثلاث سنوات، أي أن الإدارة تملك سلطة تقديرية في تقدير الاسباب التي استوجبت فرضها، فضلاً عن أن المشرع حدد مدة بقاء الموظف في السجن او الحبس إذا حكم عليه عن جريمة غير مخلة بالشرف. ويفهم من ذلك انه بعد انقضاء مدة السجن او الحبس فأن الموظف يعود الى وظيفته، الا إذا انطبقت عليه شروط عقوبة العزل.

ثانياً: التوصيات:

1- نأمل من المشرع العراقي ايجاد نص قانوني واضح وصريح في قانون انضباط موظفي الدولة الحالي، يبيح للجهات الادارية، امكانية التحقيق مع الموظف المعزول عن الوظيفة لأي سبب كان، فلذلك فائدة جمة للجهة الإدارية والقضاء والموظف على حد سواء، اذ قد يسهم التحقيق الاداري مع الموظف المعزول إلى الكشف عن العديد من المالبسات والاشكاليات الإدارية التي لربما يجهلها القضاء، ولربما يؤدي الى استجلاء الحقيقه لما نسب الى الموظف من افعال مما يضفي الى إشاعة العدل والانصاف.

2- نقترح على المشرع اعاده العمل بنص الماده (22) الى ما كانت عليه قبل التعديل الاخير عليها ، او اضافة نص قانوني إلى ما ورد من نصوص في قانون انباط موظفي الدولة الحالي بالصيغة الآتية : (لا يمنع فصلاً او عزل الموظفين من التحقيق الاداري معه من قبل الجهة الادارية التي كان يعمل لديها بموجب القانون، وفي كل ما ينسب اليه من مخالفات ادارية أو عن اي فعل مخالف للقانون اثناء فترة وجوده في الوظيفة العامة) ، وبذلك النص سيبقى الموظف المفصول مسؤولاً مسؤولاً امام الادارية التي كان يعمل لديها، حتى مع انتهاء خدمته وصفته الوظيفية بصدور قرار الفصل، عما ينسب اليه من مخالفات او افعال ترتب عليها اضراراً بالمصلحة العامة، وسيهيم ذلك في تقويم سلوك الموظفين العموميين الى حد كبير.

3- نأمل من المشرع العراقي اعاده العمل بنص الماده المذكورة او تعديلها بما يجيز امكانية التحقيق الاداري مع الموظف المفصول انضباطياً، في المخالفات الادارية التي تطراً لاحقاً والتي تسبب بها اثناء فترة ممارسته لمهامه الوظيفية قبل تركه الوظيفة، وبعد اتخاذ الادارة لقرار فصله من الوظيفة، وبالذات في المخالفات الإدارية التي تنسب اليه ولها آثار وجوانب مالية كما فعلت بعض التشريعات الوظيفية ذلك ومنها التشريع المصري المقارن.

قائمة المصادر

أولاً - الكتب:

- 1- د. سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٧.
- 2- د. شاب توما، القانون الاداري، الكتاب الثاني الطبعة الاولى، مطبعة دار العراق، بغداد، بلا سنة نشر.

- 3- د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- 4- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة منشأه المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
- 5- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدوله والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2012.
- 6- د. علي جمعه محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩
- 7- د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، دراسه مقارنه، دار الكتب للطباعة، الموصل، 2007.
- 8- د. محمد الراهيم الدسوق علي، حمايه الموظف العام اداريا، دار للنهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- 9- د. يسرى لبيب حبيب، نظريه الخطأ التأديبي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
- 10- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأه المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
- ثانياً: الاطاريح و الرسائل**
- 1- حسن السود ، الجزاءات التأديبية للموظف العام، رساله ماستير، جامعه المنصوره، 2016.
- 2- حمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، اطروحه دكتوراه مقدمه الى كلية الحقوق جامعه عين شمس، 1988.
- خامساً: البحوث العلميه:**

- 1- احمد طه عبد، فصل الموظف العام وعزله وأثرهما في اعاده توظيفه، بحث - جامعه تكريت، كلية الحقوق، عدد الثامن، 2012.
- 2- خالد رشيد علي، مفهوم تنسيب الموظف العام في القانون العراقي، بحث منشور في مجله العلوم القانونيه والسياسيه، المجلد الرابع، العدد الثاني 2015.
- 3- د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعماله الدوله، بحث منشور في مجله العلوم القانونيه، المجلد الأول، العدد الأول، سنة ١٩٦٩.

2-القوانين والأنظمة والتعليمات:

- 1- قانون انضباط موظفي الدوله والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.

- 2- قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري الملغي رقم (47) لسنة 1978.
- 3- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
- 4- قانون العقوبات العسكري العراقي المرقم (19) لسنة 2007 المعدل.
- 5- قانون العقوبات العراقي المعدل رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
- 6- قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937 المعدل.
- 7- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24، لسنة 1960 المعدل.
- 8- قانون التوظيف العام الفرنسي الصادر في 1995/2/4.

سادساً: الاحكام والقرارات القضائية:

- 1- قرار مجلس شورى الدولة العراقي (مجلس الدولة حالياً)، منشور في مجموعه الدولة العام، 2013.
- 2- حكم المحكمة الإدارية العليا المصريه، الطعن 2033، لسنة 44 ق جلسه 16 / يونيو / 2001.
- 3- حكم المحكمة الإدارية العليا المصريه، الطعن رقم 1333 لسنة 41 ق جلسه 1999/2/6.
- 10- قرار مجلس قياده الثورة (المنحل) رقم 18 لسنة 1993 منشور في جريده الوقائع العراقيه العدد (3446) في 1996/2/22.
- 4- فتوى مجلس الدولة العراقي، رقم 2013/29، في 2013/04/03، منشوره في قرارات وفتاوى مجالس شورى الدولة لسنة 2013، الانس للطباعه والنشر، بغداد، م 78.
- 5- فتوى مجلس الدولة العراقي في قراره المرقم (2017/89) في 2017/12/31.

سابعاً - المصادر الاجنبية:

section du rapport et ،Etude sur La Motivation des acts administratifs
P-37.، 1986، E.D.C.F،des etudes du conseil etst