

الإنهاء غير الطبيعي للرابطة الوظيفية للموظف العام (دراسة تحليلية مقارنة)

ثاران نهوزاد كاكمروش¹ ، ساكار أمير عبدالكريم حويزي²

قسم القانون، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة كويه، أربيل، العراق

Email: arankakaa@gmail.com¹, sakar.hawezy@koyauniversity.org²

الملخص:

بعد الموظف العام وسيلة مهمة بيد الإدارة وتثير من خلاله العمل الإداري، لذلك فإن مهمة الإدارة هي رعاية الموظف العام من خلال تنظيم وضبط الحياة المهنية للموظف العام، في بداية حياته المهنية التي تبدأ من مرحلة تعينه ولغاية إنهاء حياته المهنية بإحدى الطرق الذي ينص عليها القانون، وفق علاقة تنظيمية بين الموظف العام والإدارة العامة، ومما لا شك فيه أن علاقة الموظف والإدارة ليست علاقة أبدية إنما هي علاقة مؤقتة، وتنتهي هذه العلاقة في حال وجود أسباب قانونية لإنها الخدمة، ومن بين هذه الأسباب، هناك أسباب غير طبيعية تؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف العام، وبهدف هذه الدراسة إلى بيان تلك الأسباب وهي فقد الجنسية، والإبعاد عن الوظيفة، والأسباب السياسية، وحالات الفصل بغير الطريق التأديبي. وتناولنا في هذا البحث الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء الخدمة أيضاً، من خلال تحليل ومقارنة قوانين بعض الدول مثل فرنسا، ومصر والعراق، وبينما في هذه الدراسة الآثار التي تترتب على إنهاء خدمة الموظف العام سواء كانت الآثار قانونية أو مادية، وبينما أيضاً حق الموظف في الطعن أمام القضاء الإداري أو الجهة المختصة بطعن وفق القانون النافذ لاسترجاع حقه إذا كان قرار الإدارة تعسفياً أو غير مشروع وفقاً لأسباب غير طبيعية في إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة، ومن أهم نتائج واستنتاجات البحث هو وجود أسباب مختلفة لإنها خدمة الموظف العام، سواء كانت الأسباب طبيعية أم غير طبيعية، وقد حدثت هذه الأسباب في القانون الفرنسي والمصري بنصوص قانونية صريحة، وذلك على عكس القانون العراقي، وعلى ضوء النتائج والاستنتاجات توصلنا إلى مجموعة توصيات من أهمها: أننا نوصي المشرع العراقي بأن يحدد الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية، بحيث تكون الأسباب واضحة وصريحة لدى الموظف العام.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام، إنهاء الخدمة الوظيفية، الوظيفة العامة، إنهاء غير الطبيعي للرابطة الوظيفية.

پوخته:

فهرمانبیری گشتی ئامرازیکی گرنگه به دهستی دولت که له ریگمیهود کاروباره کارگیریهکانی بەریو مدھبات، بۆیه ئەرکی دولت بریتییه له ئاگاداربۇون له فەرمانبیری گشتی بە رېخىستىمۇ ژیانى پېشىمی فەرمانبیرى گشتی، له سەرتايى کارەكەمیهود، كە بە قۇناغى دامەزراندى دەست پېندەكتات تا كوتايى كارەكەمی بە يەكىك لەو رېگایانەي كە بېپى ياسا دىارى كراوه، بېپى پەيوەندىيەكى رېتكراواھى لە نیوان فەرمانبیرى گشتى و كارگیرى گشتى، و گومانى تىدا نىبى كە ئەم پەيوەندىيە پەيوەندىيەكى هەتا ھەتايى نىبى، بەلکو پەيوەندىيەكى كاتىيە و ئەم پەيوەندىيە لە ئەگەرى ئەمەنەي ھۆكاري ياسايى ھېبىت بۆ كوتايىھەنەن بە خزمەتكىردىن كوتايى دېت، و لە نىتو ئەم ھۆكارانەشا ھۆكاري ناسروشتى ھەمە كە دەبىتە ھۆى كوتايىھەنەن بە خزمەتى فەرمانبیرى گشتى، و لە رېگەھى ئەم توپىزىنەمە پېداچوونەمە بە ھۆكارانەدا دەكەين، كە برىتىن لە، لە دەستدانى ڕەگەز نامە و دورخستىمۇ لە كار بە ھۆكاري سیاسى و ھالەتەكانى دەركەن بېپى رېگەھى دېسپلین، و لەم توپىزىنەمە كە دەبىنە ھۆى ھۆكaranەي كە دەبىنە ھۆى كوتايىھەنەن بە خزمەتكۈزارى فەرمانبیر دەخەنە رۇو بە شىكىرنەمە و بەراوردىكەن لەننیوان ياساى ھەندىك ولات وەك فەرەنسا و مىسر و عىبراق، وە ھەروەھا لەم توپىزىنەمە كارىگەریيەكانى كوتايىھەنەن بە خزمەتكۈزارى فەرمانبیرى گشتىمان نىشان داوه كە ئۇانىش برىتىن لە كارىگەریيەكانى فەرمانبیر كەدۋە لە تانەدان لە بەردم دادگاى كارگىری ياخود لايەنى دىيارى كراو بە پېپى ياسا بۇ ئەم مەبىستە بۆ ھەرگىرتىمۇ مافى خۆى لە ئەگەرى ئەمەنەي برىارەكە ئىدارە زۆرە ملى بوبىت يان نايساىي، بە يەكىك لە رېگا ناسروشتىيەكانى كوتايىھەنەن بە پەيوەندى كار لە نىتوان فەرمانبیرى گشتى و ئىدارە، و لە گەنگەنەن دەرنجامەكانى توپىزىنەمە بۇونى ھۆكاري جىاوازە بۆ كوتايى ھەنەن بە خزمەتى فەرمانبیرى گشتى، جا ھۆكاري مکان سروشتى بىن يان ناسروشتى، و لە ياساكانى فەرەنسى و مىسرى دا ئەم ھۆكارانە بە دەقى ياسايان ئاشكرا دىارى كراون، بە پېچەوانەي ياساى عىراقى، و لە ۋېر رۇشانى ئەم دەرنجامەكانى توپىزىنەمە كە مەلئىك راسپارده، كە گەنگەنەن بۇ ياسادانەری عىراقى



که ئەو ھۆکارانه دیارى بکات کە دەبىنە ھۆى كۆتايىھىنەن بە خزمەتگۈزاري فەرمانبەرى گشتى لە ياساى خزمەتگۈزاري شارستانىدا، بەجۇرىك كە ھۆکارمەكان رۇون و ئاشكرا بن بۆ فەرمانبەرى گشتى.

كىلىھ وشەكان: فەرمانبەرى گشتى، كۆتايىھىنەن بە خزمەتى گشتى، كۆتايى هاتنى نا ئاسايى پەسپەندى كار.

Abstract:

The public employee is considered an important means in the hands of the state through which he manages the administrative work in the state, so the task of the state is to take care of the public employee by organizing and monitoring the professional life of the public employee, at the beginning of his professional career that starts from the stage of his appointment until the end of his career in one of the ways stipulated There is no doubt that the relationship between the employee and the administration is not an eternal relationship, but rather a temporary relationship, and this relationship ends in the event that there are legal reasons for termination of service, and among these reasons there are unnatural or unusual reasons that lead to terminate the service of the public employee, and through this study we review those reasons, which are the loss of nationality and dismissal from the job for political reasons and cases of dismissal without the disciplinary method, and we dealt in this study the reasons that lead to the termination of service also through the analysis and comparison of the laws of some countries such as France and Egypt And Iraq, and we showed in this study the effects of terminating the service of a public employee, whether the effects were legal or material, We also showed the employee's right to appeal before the administrative court or the competent authority to appeal in accordance with the law in force to recover his right if the administration's decision was arbitrary or illegal according to unnatural reasons to terminate the functional bond between the public employee and the administration, Among the most important results and conclusions of the research is the existence of different reasons for the termination of the service of the public employee, whether the reasons are natural or unnatural, in the French and Egyptian laws, these reasons were specified by explicit legal texts, in contrast to the Iraqi law, and in light of the results and conclusions, we reached a set of recommendations, the most important of which We recommend that the Iraqi legislator specify the reasons that lead to the termination of the service of the public employee in the civil service law, so that the reasons are clear and explicit for the public employee.

key words: public employee, functional service termination, Public Function, Abnormal termination of the functional bond.

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث

تمارس الدولة مهامها وأنشطتها الإدارية بواسطة الموظفين الذين يعملون باسمها ولحسابها، وتنظم المراكز الوظيفية للموظف من خلال القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، وبعد الوظيفة العامة من أوسع وأهم الموضوعات في القانون الإداري، لأنها تتعلق بالمسار الوظيفي للموظف العام منذ بداية تعيينه في الخدمة حتى إنهاء خدمته، لذلك يخضع الموظف العام لنظام قانوني خاص به، والذي يحدد من خلاله الموضوعات الخاصة بالموظفيين، وهذه العلاقة ليست علاقة أبدية بين الموظف العام والإدارة العامة، وإنما هناك أسباب مختلفة تؤدي إلى إنهاء هذه العلاقة، ومن خلال هذه الدراسة التحليلي المقارنة سنحاول البحث عن أهم الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة بالطرق غير الطبيعية، وذلك من خلال القوانين الخاصة بالوظيفة العامة في كل من فرنسا ومصر والعراق، لأن هناك حالات تعد سبباً غير طبيعياً لإنهاء خدمة الموظف في فرنسا ومصر، ولكن في العراق لا تعد سبباً غير اعتيادي أو غير طبيعي، بل على العكس يكون طبيعياً، ثم بينما في الدراسة الآثار القانونية والمادية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بهذه الطرق.

ثانياً: أهمية البحث

تكمن أهمية موضوع: (الإنهاء غير الطبيعي للرابطة الوظيفية للموظف) في أنها تلقي الضوء على القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة والقوانين الأخرى لتحديد الأسباب غير الطبيعية لإنهاء الرابطة الوظيفية بين الإدارة والموظف العام وما يتربّ عليه من آثار قانونية ومادية بعد إنهاء هذه الرابطة، لأن من حق الموظف أن يحصل على جميع حقوقه التي حدّت له بنص القانون بعد إنهاء خدمته مقابل سنوات الخدمة في الإدارة.

ثالثاً: أهداف البحث

تهدف هذه الدراسة إلى بيان الحالات غير الاعتيادية لإنهاء خدمة الموظف العام في القانون، وتهدّف أيضاً إلى إظهار ما إذا كان بإمكان الموظف المنهي خدمته الحصول على جميع الحقوق القانونية والمادية إذا انتهت خدمته بهذه الطرق.

رابعاً: إشكالية البحث

تكمّن مشكلة الدراسة في أنه هل للموظف العام ضمانات قانونية في حالة إنهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، وتحديداً في حالات (فقد الجنسية، والإبعاد عن الوظيفة لأسباب سياسية، والفصل بغير الطريق التأديبي)؟. فالتساؤل حول هذا الموضوع كالتالي:

- 1- ما هي الأسباب غير الطبيعية لإنهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام؟.
- 2- ما هي الآثار المترتبة على إنهاء الخدمة الوظيفية للموظف العام؟.
- 3- هل لدى الموظف العام الحق في الطعن على قرار إنهاء خدمته أمام القضاء الإداري؟.

خامساً: منهجية البحث

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي المقارن في دراسة المواد القانونية وتحليلها، كما اعتمدنا أسلوب المقارنة في دراسة موضوع البحث في الأنظمة القانونية المقارنة لكل من: (فرنسا، مصر، والعراق).

سادساً: هيكليّة البحث

وللإجابة على الإشكالية المطروحة في الدراسة فقد أرتينا أن نقسم البحث إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول (الحالات غير الطبيعية لإنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة)، في حين نخصص المبحث الثاني لتناول فيه (الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام)، وأخيراً سوف نختم البحث بجملة من النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: الحالات غير الطبيعية لإنتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة

سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: نتناول في المطلب الأول (إنتهاء الرابطة الوظيفية بسبب فقد الجنسية)، ونخصص المطلب الثاني لـ (الإبعاد عن الوظيفة لأسباب سياسية)، ونتناول في المطلب الثالث (حالات الفصل بغير الطريق التأديبي).

المطلب الأول: إنتهاء الرابطة الوظيفية بسبب فقد الجنسية

لم تطرق التشريعات المتعلقة بالجنسية إلى تعريف مصطلح (الجنسية) ومنها قانون الجنسية العراقي رقم (26) لسنة (2006)، وهذا الأمر يقضي أن نبحث رأي الفقه القانوني لبيان المقصود من هذا المصطلح.

وعرف الدكتور عباس العبوسي الجنسية بأنها: (علاقة قانونية، وسياسية، واجتماعية، وروحية بين الشخص والدولة، يتربّب عليها حقوق والتزامات متبادلة). (العبوسي، 2015: 39). وعرفه (الدكتور عبد المنعم زمزم) في كتاب الجنسية ومركز الأجانب الجنسيّة بأنه: (رابطة قانونية ذات طابع سياسي تربط فرداً بدولة معينة، فترتّب الولاء من جانب الفرد مقابل الحماية من جانب الدولة)، والجنسية ليست شرطاً لصحة التعيين في وظيفة عامة، بل هي شرط أيضاً للبقاء والاستمرار في الوظيفة، وإذا فقد الموظف العام جنسيته في أية مرحلة من مراحل حياته الوظيفية فهذا يؤدي إلى إنهاء خدمته، لبيان ذلك نرتّأ أنّ نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الفرع الأول (لأسباب فقد الجنسية)، ونخصص الفرع الثاني (لآثار فقدان الجنسية على الوظيفة العامة).

الفرع الأول: أسباب فقد الجنسية

لقد حدد المشرع الحالات التي تفقد بها الجنسية سواء كان هذا الفقد بإرادة الشخص أو خارجة عن إرادة الشخص، وللتوضيح أسباب فقد الجنسية سوف نتناول هذه الأسباب كالتالي:

أولاً: فقد الإرادي للجنسية

إن فقد الجنسية قد يتم بإرادة الشخص الذي له الحق في تغييرها ليتمكن من إكتساب جنسية دولة أخرى (جمال الدين، 2008: 142)، وفي هذه الحالة لإرادة الفرد دور فعال في إحداث الأسباب المؤدية إلى فقد جنسيته والتي عادة ما تقتربن بحسب جنسية لاحقة، لأن يرغب الفرد في اكتساب جنسية أجنبية عن طريق الت الجنس، أو عن طريق الزواج أو بالتنازل عن جنسيته السابقة، وذلك وفقاً للشروط المقررة قانوناً (سلامة، 1993: 666).

وي فقد شخص جنسيته الأصلية بإرادته، وذلك بعد إكتسابه لجنسية جديدة، وتشترط بعض الدول لفقد الجنسية الأصلية أن يعلن الشخص صراحة عن رغبته فقد جنسيته الأصلية كالقانون الفرنسي الذي ألزم الشخص أو المواطن الفرنسي بأن يقدم تصريحاً علنياً إلى الجهة المختصة لإعلان رغبته في فقد الجنسية الفرنسية بسبب إكتسابه اختيارياً لجنسية أجنبية كما تنص المادة (23) من قانون الجنسية الفرنسي رقم (42) لسنة (1973) على أن (كل شخص بالغ يقيم إقامة دائمة في الخارج، وحصل اختيارياً على جنسية أجنبية يمكن ضمن بعض الشروط أن يفقد الجنسية الفرنسية بتصریح علني مقدم من قبله)، وفي نفس المادة في الفقرة (5) جاز للمواطن الفرنسي التخلّي عن جنسيته الفرنسية إذا تزوج من أجنبي وحصل على جنسيته وذلك بشروط حددها القانون وهي:

- 1- أن يكون قد حصل على جنسية شريكه الأجنبي.
- 2- أن السكن العادي للزوجين قد تحدد في الخارج .

ويتم إصدار قرار فقدان الجنسية الفرنسية بموجب مرسوم، ويكون ذلك بعد موافقة مجلس الدولة، وذلك بموجب المادة (25) من قانون الجنسية الفرنسي.

أما بالنسبة للتشريع المصري، فنجد أن قانون الجنسية المصري رقم (26) لسنة (1975) المعديل بموجب القانون رقم (154) لسنة (2004) قيد حق مواطنيها في التخلّي عن جنسيتهم لإكتسابهم جنسية أجنبية بضرورة استحصل موافقة مسبقة بذلك من الجهات المختصة كما جاء في المادة (10) من القانون على أنه (لا يجوز لمصري أن يتّجنس بجنسية أجنبية إلا بعد الحصول على إذن بذلك، ويصدر القرار من وزير الداخلية، وإلا ظل معتبراً مصرياً من جميع الوجوه، وفي جميع الأحوال، ما لم يقرر مجلس الوزراء إسقاط الجنسية عنه..)، وكذلك يفقد الجنسية بشكل اختياري بسبب الزواج من شخص أجنبي واكتسابها لجنسية زوجها ولكن بشرط أن تثبت

رغبتها هذه عند زواجها أو أثناء قيام الزوجية، ومع ذلك تظل محتفظة بجنسيتها المصرية إذا أعلنت رغبتها في ذلك خلال سنة من تاريخ دخولها في جنسية زوجه.¹

بينما في العراق نص المشرع في الفقرة (الأولى) من المادة (11) من قانون الجنسية العراقي الملغى رقم (43) لسنة (1963) على أن كل عراقي اكتسب جنسية أجنبية في دولة أجنبية باختياره يفقد الجنسية العراقية، واستناداً إلى هذه الفقرة نجد أن المشرع العراقي في السابق تشدد في هذه المسألة بحيث يفقد الشخص جنسيته العراقية بقوة القانون وليس بشكل اختياري وبإرادته الفردية في حال اكتسابه لجنسية أجنبية جديدة، وذلك على أساس أن اكتساب الجنسية الجديدة يعتبر ضعف ولائه تجاه دولته، لكن تغيرت الحالة بموجب قانون الجنسية العراقي ذي رقم (26) لسنة (2006)، بحيث أجاز للعربي أن يفقد جنسيته العراقية بشكل إرادى في حالة اكتسابه لجنسية أجنبية وفي نفس الوقت سمح له بالإحتفاظ بها وذلك انسجاماً مع أحكام الدستور الذي أجاز التعديل²، وإستناداً لأحكام قانون الجنسية العراقية النافذ يفقد العراقي جنسيته في الحالين:-

الحالة الأولى: يفقد الشخص الجنسية العراقية باكتسابه لجنسية دولة أجنبية بإرادته وتخليه عن جنسيته الوطنية كما نص في الفقرة (الأولى) من المادة (العاشرة) على أن (يحتفظ العراقي الذي يكتسب جنسية أجنبية بجنسيته العراقية مالم يعلن تحريراً عن تخليه عن الجنسية العراقية). نجد أن القانون العراقي كالقانون الفرنسي اشترط على المواطن أن يعلن عن رغبته تحريراً بالتخلي عن جنسيته العراقية بعد أن يحصل على جنسية دولة أجنبية بإختاره.

الحالة الثانية: يفقد الجنسية العراقية بزواج المرأة العراقية واكتسابها لجنسية زوجها الأجنبي وتخليها عن جنسيتها العراقية كما نص في المادة (12) من قانون الجنسية العراقية النافذ على أنه: (إذا تزوجت المرأة العراقية من غير العراقي واكتسبت جنسية زوجها، فإنها لا تفقد جنسيتها العراقية مالم تعلن تحريراً تخليها عن الجنسية العراقية)، وتتجدر الإشارة إلى أن القانون العراقي اشترط على المرأة العراقية في حال اكتسابها لجنسية زوجها الأجنبي أن تعلن عن رغبتها بتقديم طلب تحريري بتخليها عن جنسيتها العراقية.

ثانياً: الفقد غير الإرادى للجنسية

الفقد غير الإرادى للجنسية هو إجراء تتخذه الدولة على سبيل العقوبة وذلك بنزع الجنسية بخلاف إرادة الشخص استناداً لاعتبارات تجعل من هذا الشخص غير جدير بحمل جنسيتها (العبودي، 2015: 121)، وفي هذه الحالة نجد أن إرادة الفرد تغيب، وإرادة الدولة تظهر فيها باعتبارها صاحبة السلطة في تنظيم شؤون جنسيتها، ويفقد الشخص جنسيته غير إرادياً في صورتين وهما (السحب والإسقاط).

أ: سحب الجنسية

قصد بسحب الجنسية نزع الجنسية لمن دخل فيها بأحد أسباب الكسب الطارئ أو اللاحق للميلاد إذا ارتكب فعلًاً تحظره الدولة (البساتي، 2003: 286).

وفي فرنسا يسحب الجنسية الفرنسية من الشخص الذي يشغل في خدمة جيش أجنبي أو خدمة عامة، أو في منظمة دولية ليست فرنسا طرفاً فيها، أو تقدم مساعدة لها بشكل عام، ولم يستقل من عمله، ويتم قرار سحب الجنسية الفرنسية بمرسوم بعد موافقة مجلس الدولة بموجب الفقرة (8) من المادة (23) من قانون الجنسية الفرنسي رقم (42) لسنة (1973).

أما في قانون الجنسية المصرية فقد نصت المادة (15) من القانون على أنه: (يجوز بقرار مسبب من مجلس الوزراء سحب الجنسية المصرية من كل من اكتسبها بطريق الغش أو بناء على أقوال كاذبة خلال السنوات العشرة التالية لاكتسابه إليها، كما يجوز سحبها من كل من اكتسبها بالتجنس أو بالزواج، وذلك خلال السنوات الخمس التالية لاكتسابه إليها وذلك في أية حالة من الحالات الآتية:

- 1- إذا حكم عليه في مصر بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف.
- 2- إذا حكم عليه قضائياً في جريمة من الجرائم المضرة بأمن الدولة من جهة الخارج أو من جهة الداخل.
- 3- إذا كان قد انقطع عن الإقامة في مصر مدة سنتين متاليتين وكان ذلك الانقطاع بلا عذر يقبله وزير الداخلية.

¹ - المادة (12) من قانون الجنسية المصري رقم 67 لسنة 1975 المعديل بقانون رقم (154) لسنة 2004.

² - الفقرة (رابعاً) من المادة (18) من الدستور العراقي الصادر في 2005.

ويترتب على سحب الجنسية في الأحوال المنصوص عليها في المادة (15) زوالها عن صاحبها وحده، على أنه يجوز أن يتضمن قرار السحب سحبها كذلك عنمن يكون قد اكتسبها معه بطريق التبعية كلهم أو بعضهم.³

وفي العراق أورد المشرع العراقي في قانون الجنسية النافذ الحالات التي تسحب فيها الجنسية العراقية كما جاءت في المادة (15) من القانون على أنه: (الوزير سحب الجنسية العراقية من غير العراقي التي اكتسبها إذا ثبت قيامه أو حاول القيام بعمل يُعد خطراً على أمن الدولة وسلامتها، أو قدم معلومات خاطئة عنه أو عن عائلته عند تقديم الطلب إنما صدور حكم قضائي عنه مكتسب لدرجة البتات)، واستناداً لأحكام هذه المادة فإن حالات سحب الجنسية العراقية هي كالتالي:

- 1- حالة ارتكاب الفرد أفعالاً تعتبر تهديداً لأمن الدولة وسلامتها.
- 2- حالة حصول الشخص على الجنسية العراقية بسبب تقديم معلومات خاطئة عنه وعن عائلته، وقيام الشخص بتقديم معلومات بناءً على أقوال كاذبة أو بطريق الغش أو التزوير، وصدر حكم قضائي مكتسب درجة البتات بحقه بسبب أن هذا الشخص قد فعلاً معلومات خاطئة (العوادي، 2015: 123)، وتسحب الجنسية العراقية من جنسية مكتسبة وليست أصلية، وأن هذه الحالة لا تشمل الوطني الذي يحمل الجنسية الأصلية، لأن الوطني لا تسحب منه الجنسية العراقية في هذه الحالات التي نصت عليها المادة، بل يعاقب وفقاً لقانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة (1969) المعدل والنافذ حالياً (الراوي، 1977: 170).

ب: إسقاط الجنسية

إسقاط الجنسية عبارة عن إجراء بمقتضاه تقوم الدولة بتجريد الوطني من جنسيتها في أية لحظة (زمزم، 2016، 243)، وفي فرنسا يصدر قراراً بإسقاط الجنسية الفرنسية بموجب مرسوم بعد موافقة مجلس الدولة، وتسقط الجنسية عن الفرنسي الذي اكتسب الجنسية الفرنسية في حالة ارتكابه جنائية أو جنحة ضد مصالح الوطن، أو إذا ارتكب جنائية أو جنحة منصوص عليها من القانون الجزائري، أو إذا تهرب من التزاماته المفروضة عليه من قبل قانون الخدمة الوطنية، أو إذا شارك لصالح دولة أجنبية في أعمال تتعارض مع الوضع الفرنسي، ومضررة بمصالح فرنسا، ها بموجب المادة (25) من القانون المدني، والمرسوم رقم (93-1362) الصادر في (30) ديسمبر (1993).

وفي مصر جعل المشرع في قانون الجنسية المصرية إسقاط الجنسية عن المتجلس بها جوازياً وفق المادة (16) من قانون الجنسية المصرية التي تنص على أنه: (يجوز بقرار مسبب من مجلس الوزراء إسقاط الجنسية المصرية عن كل من يتمتع بها في أية حالة من الأحوال الآتية:

- 1- إذا دخل في جنسيته أجنبية على خلاف المادة (10)، ويقصد بهذه الحالة حالة التجنس بجنسية دولة أجنبية دون الحصول على إذن من وزير الداخلية.
- 2- إذا قبل دخول الخدمة العسكرية لأحدى الدول الأجنبية دون ترخيص سابق يصدر من وزير الحرية.
- 3- إذا كانت إقامة عادلة في الخارج، وصدر حكم بإدانته في جنائية من الجنيات المضرة بأمن الدولة من جهة الخارج.
- 4- إذا قبل في الخارج وظيفة لدى حكومة أجنبية أو لدى الهيئات الأجنبية أو الدولية وبقي فيها بالرغم من صدور أمر مسبب إليه من مجلس الوزراء بتركها، إذا كان بقاوه في هذه الوظيفة من شأنه أن يهدد المصالح العليا للبلاد، وذلك بعد مضي ستة أشهر على تاريخ إخطاره بالأمر المشار إليه في محل وظيفته في الخارج.
- 5- إذا كانت إقامة عادلة في الخارج وانضم إلى هيئة أجنبية من أغراضها العمل على تقويض النظام الاجتماعي أو الاقتصادي للدولة بالقوة أو بأية وسيلة من الوسائل غير المشروعة.
- 6- إذا عمل لمصلحة دولة أو حكومة أجنبية وهي في حالة حرب مع مصر، أو كانت العلاقات الدبلوماسية قد قطعت معها، وكان من شأن ذلك الإضرار بمركز مصر الحربي أو الدبلوماسي أو الاقتصادي أو المساس بأية مصلحة قومية أخرى.
- 7- إذا اتصف في أي وقت من الأوقات بالصهيونية.

وفي حالة توفر إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة السابقة، يكون لمجلس الوزراء السلطة التقديرية في إسقاط الجنسية المصرية من الشخص ويجب أن يكون القرار الصادر بالإسقاط معللاً، وهو يقبل الطعن فيه أمام المحاكم الإدارية باعتباره قراراً إدارياً، وقرار الإسقاط يترتب أثره في زوال الجنسية منذ صدوره، فليس له أثر رجعي (محمد، 1998: 251)، وبموجب المادة (17) من القانون الجنسي المصري رقم (26) لسنة (1975) المعدل بقانون رقم (154) لسنة (2004) يترتب على قرار إسقاط الجنسية

³ - المادة 17 من قانون الجنسية المصرية رقم 26 لسنة 1975 المعدل بقانون رقم (154) لسنة 2004

في الأحوال المبينة في المادة (16) زوالها عن صاحبها وحده، وهذا يعني أن قرار إسقاط الجنسية ينطبق فقط على الشخص الذي أسقطت عنه الجنسية دون أن يتضمن القرار بقية أفراد أسرته.

أما بالنسبة للمشروع العراقي فلم يفرق بين اصطلاح الإسقاط والسحب لفقدان الجنسية (العبودي، 2015: 121)، وإنما قصر حالات سحب الجنسية العراقية بالمتجلس دون الوطني الأصيل وذلك تطبيقاً للفقرة (الثالثة) من المادة (18) من الدستور العراقي النافذ لسنة (2005) التي نصت على أنه: (أـ يحظر إسقاط الجنسية العراقية عن العراقي بالولادة لأي سبب من الأسباب، ويحق لمن أسقطت عنه طلب استعادتها...).

ثالثاً: فقد الجنسية بالتبعية

يقصد بفقد الجنسية بالتبعية أن فقدان الشخص لجنسيته لا يقتصر أثره عليه فحسب، وإنما يشمل أفراد عائلته من أولاد وزوجة، إذ يفقدون جنسيتهم بالتبعية أيضاً (القيسي، 2020: 150)، وبموجب قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة (2006) يشمل فقد الجنسية بالتبعية الأولاد و الزوجة في الحالات الآتية:

الحالة الأولى: حالة فقد الأولاد غير البالغين سن الرشد جنسيتهم العراقية تبعاً للأسباب

نصت المادة (14) من قانون الجنسية العراقية على أنه: (إذا فقد عراقي الجنسية العراقية، يفقد她 تبعاً لذلك أولاده غير البالغين سن الرشد، ويجوز لهم أن يستردو الجنسية العراقية بناءً على طلبهم إذا عادوا إلى العراق وأقاموا فيه سنة واحدة، ويعتبرون عراقيين من تاريخ عودتهم، ولا يستفيد من حكم هذا البند أولاد العراقيين الذين زالت عنهم الجنسية العراقية بموجب أحكام القانون رقم (1) لسنة (1950)، والقانون رقم (12) لسنة (1951)).

ويتبين من هذا النص أن الأولاد الذين بلغوا سن الرشد لا تتأثر جنسيتهم إذا فقدوها والدهم إلا في حالة ابطال معاملة تجنس الأب بسبب تقديمها لمعلومات خاطئة عنه وعن عائلته وهذا بموجب نص المادة (15) من قانون الجنسية العراقية.

الحالة الثانية: حالة فقد جنسية الزوجة تبعاً لفقدان جنسية زوجها

يرى الفقه أن جنسية الزوجة لا تتأثر بفقد زوجها لجنسيته العراقية سواء كان هذا فقد (فقد إرادياً جبرياً على سبيل العقوبة) ذلك أن الزوجة كاملة الأهلية ولها من الحقوق ما للرجل، وذلك استناداً إلى مبدأ استقلال الجنسية في داخل العائلة (الراوي، 1977: 180)، وتتأثرأً بالاتفاقيات الدولية التي تنادي بحقوق المرأة واستقلالها عن جنسية زوجها، إذ لا تفقدها إلا في حالة واحدة وهي إذا ما أبطلت معاملة تجنس زوجها بسبب الغش والتزوير أو تقديم معلومات خاطئة عنه وعن عائلته، فتفقد المرأة جنسيتها تبعاً لزوجها (العبودي، 2015: 127)).

وتؤكدأً لذلك نصت المادة (12) من قانون الجنسية العراقية على أن المرأة العراقية لا تفقد جنسيتها بسبب زواجها واكتسابها جنسية زوجها إلا إذا أعلنت تحريراً تخلها عن الجنسية العراقية.

الفرع الثاني: آثار فقدان الجنسية على الوظيفة العامة

تتطلب أنظمة كافة الدول فيمن يتولى الوظيفة العامة أن ينتمي لجنسيتها لتضمن قدرأً من الولاء في الموظفين العاملين في إدارتها، وقد تتطلب نظام الخدمة المدنية في الدول التي تنتهج النظام اللاتيني في مختلف التشريعات توافر الجنسية في من يتعين في الوظائف العامة (كنعان، 2003: 226)، وهو يعتبر شرطاً أساسياً وجوهرياً للحصول على الوظيفة العامة وفقاً للشروط التي حددها القوانين والأنظمة والتعليمات التي صدرت، وبخلاف ذلك يعد سبباً من أسباب إنهاء الخدمة الوظيفية.

وقد بينا سابقاً أن من شروط التعيين في الوظيفة العامة هو التمتع بجنسية الدولة التي ينتمي إليها الشخص، وفي فرنسا جاءت في المادة (24) من القانون الخاص بحقوق والالتزامات الموظفين المدنيين رقم (634-83) الصادر في (1983) بأنه: (ينتج الإيقاف النهائي للوظائف في حالة فقدان الجنسية الفرنسية وسحب الحقوق المدنية)، ومن خلال ويتضح من هذا النص بأن هذا الشرط يجب أن يبقى قائماً للإستمرار في الوظيفة العامة، فإذا فقد الموظف جنسيته لأي سبب كان فإنه يتربّع عن هذا فقد إنهاء خدمة وظيفته.

وفي مصر يعد شرط الجنسية المصرية أو المعاملة بالمثل بالنسبة للدول العربية من بين الشروط الأساسية، فإن فقد العامل هذا الشرط أو عدلت الدولة العربية عن المعاملة بالمثل فإن هذا من شأنه فقد العامل لوظيفته بقوة القانون (السناري، 2007: 105). وذلك

بموجب الفقرة (4) من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية المصرية رقم (81) لسنة (2016)، التي تنص على أن خدمة الموظف تنتهي بسبب (فقد الجنسية، أو إنقاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الأخرى).

وكذلك في العراق يؤكد المشرع في الفقرة (1) من المادة (7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل على وجود شرط الجنسية في من يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية، سواء كان عراقياً أو متجمساً ومضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات.

إلا أن قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل لم ينص على أن فقد الجنسية يعد سبباً لإنهاء خدمة الموظف العام، كما نص عليه المشرع الفرنسي والمصري، ولكن جاءت في المادة (62) من قانون الخدمة المدنية على أنه: (إذا ثبت بأن شروط التوظيف المنصوص عليها في المادتين (7) و (8) من هذا القانون لم تكن متوفرة كلها أو قسم منها في الموظف عند تعيينه لأول مرة يجب إقصاؤه بأمر من سلطة التعيين...).

ويقصد بإقصاء الموظف العام (ابعاد المشمولين بها من الوظيفة) (طالب، 2016: 233)، أو بمعنى آخر قطع العلاقة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة لأسباب يحددها القانون، وهي ليست عقوبة تأديبية (الكاسمي، 2017: 14)، إذ إن الإقصاء هو إجراء إداري، وليس عقوبة انتصاطية تفرض على الموظف، وقد أوجب المشرع على السلطة المختصة بالتعيين اتخاذه كإجراء لمن أخل من المتقدمين لشغل الوظيفة ببعض أو كل شروط التوظيف المنصوص عليها في المادتي 7 و 8 من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل.

وفي قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة (2006) لا يوجد نص يشير صراحة إلى أن فقد الجنسية سبب من أسباب إنهاء الخدمة الوظيفية، إلا أن هناك جانباً من الفقه يذهب إلى أن المشرع عندما رتب الآثار القانونية الفردية على فقد الجنسية، التي ينصرف أثرها إلى الشخص فاقد الجنسية جعل من فقد الموظف لجنسيته العراقية سواء كان بإرادته أو بسبب خارج عن إرادته الشخصية، بأن يحرم هذا الموظف من كافة الحقوق والواجبات الناشئة عن رابطة الجنسية الممنوحة أصلًا للعراقيين، ومن بين هذه الآثار أن لا يمتهن وظيفة في العراق إلا بالقدر الذي يسمح به للأجنبي، وإذا كان موظفاً أو مستخدماً في دائرة حكومية أو غير حكومية تنتهي خدمته الوظيفية، وذلك لزوال شرط توظيفه ويحرم من حقوقه التقاعدية (القيسى، 2020: 158).

المطلب الثاني: الإبعاد عن الوظيفة لأسباب سياسية

يعتبر الموظف قبل التحاقه بالوظيفة العامة شخصاً عاديًّا، لذلك فإنه يشارك في بعض الأحيان في الحياة السياسية وهذا يؤثر على حياته الوظيفية ويمكن أن يؤدي إلى إنهاء خدمته الوظيفية، لذلك تتناول هذا الموضوع في فرعين، تتناول في الفرع الأول (تعريف الإبعاد السياسي)، وتخصص الفرع الثاني لـ (أثر السياسة على الوظيفة العامة).

الفرع الأول: تعريف الإبعاد السياسي

عرف المعجم الإبعاد بأنه جمع (بعد) يعني بُعد عن (الشيء أو الشخص)، وأُبعد تقرر إبعاده عن المدرسة (فصله) تم إبعاده عن البلاد (تفيه).⁴

في حين تعرف كلمة فصل في مجال الوظيفة بأنها: (قطع العلاقة بين الموظف والإدارة) (جعفر وجعفر، 2010، 298)، ويمكننا تعريف الفصل السياسي أو الإبعاد السياسي بموجب الفقرة (1) من المادة الأولى من قانون المسؤولين السياسيين رقم (24) لعام (2005) بأن المسؤولين السياسيين هم: (المدنيون والعسكريون وقوى الأمن الداخلي، المسؤولين لأسباب سياسية أو عرقية أو مذهبية)، لذلك يمكننا القول بأن الإبعاد السياسي أو الفصل السياسي يعد سبباً من أسباب إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة.

الفرع الثاني: أثر السياسة على الوظيفة العامة

تشير معظم الدساتير إلى مبدأ المساواة بين المواطنين دون أي تمييز، وأن الحقوق المدنية والسياسية مكفولة للمواطنين بنصوص الدستور.

⁴- معجم المعانى / https://www.almaany.com تاريخ آخر الزيارة (2022/4/10) الساعة (8:00 م).

ومن ضمن هذه الحقوق والحريات حرية اعتناق الآراء السياسية للمواطنين، وبما أن الموظفين هم أصلاً وقبل كل شيء مواطنو الدولة، وأن صفتهم الجديدة تفرض عليهم بعض القيود في احترام الوظيفة أثناء أداء عملهم فإن حريةهم في اعتناق الآراء السياسية يجب أن لا تكون مخالفة للقانون (القىسى، 2016: 354)، وتشتت الحياة السياسية في بلد فيها التعددية الحزبية، وهذا يؤدي إلى نشوء آراء سياسية مختلفة في هذا البلد، وترجع نشأة التعددية الحزبية إلى أسباب مختلفة، ولعل أهمها الأوضاع الاجتماعية والطائفية، وأسباب أخرى في الدولة (عبد الله، 2004: 315).

وفي نطاق حرية الموظف في التعبير عن آرائه ميز (فورى، 2017: 312) بين نوعين من الأنظمة بهذا الخصوص:
أولاً: النظم التي تتطلب تبعية مطلقة للموظفين وتطابقاً تماماً بين فكرهم وانتسابهم السياسي والفكر السياسي للدولة، وبهذا تفرض قيوداً شديدة على النشاط السياسي للموظف.

ثانياً: الأنظمة الديمقراطية التي ينطبق فيها مبدأ تكريس الموظف نفسه لخدمة الدولة وليس لخدمة الحكومة القائمة.

وبموجب هذا النظام يتضح أن لدى الموظف الحق في ممارسة حريته في التعبير عن رأيه ولكن في ظل قيود ضرورية يفرضها القانون لضمان سير المرافق العامة.

وفيمما يتعلق بالنماذج الفرنسية فقد حرصت معظم التشريعات الفرنسية على رفض التمييز ضد المرشحين لتولي الوظيفة العامة على أساس آرائهم السياسية أو الحزبية، وينبغي عدم استبعاد مؤيدي حزب معين من الخدمة المدنية (النجفي، 2004: 316)، فقد جاء في تشريع الخدمة المدنية الفرنسي في المادة (6) من القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين المدنيين الصادر في (1983) على أن حرية الرأي مضمونة للموظفين، ولا يمكن إجراء أي تمييز بين الموظفين على أساس انتساباتهم وأرائهم السياسية أو النقابية أو الفلسفية أو الدينية، وذهب في المادة (18) منه على أنه لا يمكن أن يتضمن الملف الإداري للموظف أية وثيقة تخص نشاطاته السياسية أو النقابية أو الدينية التي يؤمن بها الموظف.

وهذه الحرية ليست مطلقة للموظف وإنما مقيدة ببعض القيود، وأن للموظف حرية إبداء الآراء السياسية ولكن مع مراعات أن يكون متحفظاً في التعبير عن آرائه، كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى القول بأن الموظف العام يلتزم أثناء ممارسته لحرية الرأي بواجب التحفظ (النهري، 2001: 36)، ولا يجوز في فرنسا فصل الموظف الفرنسي من الوظيفة العامة أو رفض إلتحاقه بها لمجرد اشتراكه في حزب معين (النجفي، 2014: 316).

ولكن تتمتع الحكومة في الوظائف العليا بالسلطة التقديرية الواسعة للتقدير أو الحكم على صلاحية شاغليها لتنفيذ السياسات الحكومية، وإذا اعتبروا غير مؤهلين للبقاء في تلك المناصب فإنه يمكن للحكومة في أي وقت فصل صاحب هذه الوظيفة لمصلحة العامة دون أن يكون الموظف قد ارتكب مخالفة تأديبية، وعلى رغم وجود هذه السلطة التقديرية فإن مجلس الدولة أخضع هذه القرارات لرقابته، وذلك لعدم التعسف في استعمال السلطة، وتتجدر الإشارة إلى أن التشريع الفرنسي أخذ بهذا النظام على شاغلي الوظائف العليا دون الوظائف العادية (عفروجعفر، 2010: 343).

وبالنسبة لجمهورية مصر فقد صدر قانون رقم (10) لسنة (1972) بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي وبموجب أحكام هذا القانون يجوز فصل العامل أو الموظف بإحدى وظائف الجهاز الإداري للدولة إذا أخل بواجباته الوظيفية بما من شأنه الإضرار الجسيم بالإنتاج أو لمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، أو إذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامته، أو إذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التي يشغلها لغير الأسباب الصحيحة وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا، أو إذا فقد الثقة والاعتبار وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا⁵، وبموجب هذا القانون أخضع قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي إلى رقابة القضاء الإداري، والدستور المصري لعام (1971) الملغى كفل في المادة (68) حق كل مواطن في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وحظر النص في القوانين تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، وبموجب هذا القانون لم تعد قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي أو الإحالة إلى المعاش أو الإستيداع بغير الطريق التأديبي عملاً من أعمال السيادة(عمر، 2014: 79).

وفي عام (2021) صدر القانون رقم (135) بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي لتعديل بعض أحكام القانون رقم (10) لسنة (1972)، ومن أهم ملامح هذا القانون اتساع دائرة الجماعات المخاطبة بأحكامه، كما جاء في المادة (1) منه: (على أن تسرى أحكام هذا القانون على العاملين بوحدات الجهاز الإداري بالدولة من وزارات، ومصالح، وأجهزة حكومية، ووحدات الإدارة المحلية،

⁵ - المادة (1) من قانون الفصل بغير الطريق التأديبي رقم (10) لسنة 1972

والهيئات العامة، وغيرها من الأجهزة التي لها موازنات خاصة، والعاملين الذين تنظم شؤون توظيفهم القوانين أو اللوائح الخاصة، والعاملين بشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام، في حين انحصر القانون رقم (10) لسنة (1972) تطبيقها على العاملين في وظائف (الجهاز الإداري للدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية فقط)، وكذلك تظهر ملامح ذلك التوسيع أيضاً في إمكانية تطبيق جميع الحالات التي يجوز فيها فصل الموظفين العموميين على كافة المخاطبين بأحكام القانون ومن ضمنهم صغار الموظفين في حال قصر القانون رقم (10) لسنة (1972) إمكانية فصل الموظفين العموميين على الموظفين شاغلي المناصب العليا فقط دون غيرهم، وجاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصري أن مجرد إنتماء الموظف إلى جماعة ذات مبادئ متطرفة لا يعني خطورته على الأمن، ولكن متى ما كان هناك دليل يثبت على الموظف اعتقاده لأفكار هدامة فإنه يجوز فصله (القىسي، 2016، 359)، وقرار الفصل يصدر من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص كما أنه يتطلب أن يكون قرار الفصل مسبباً وذلك بعد سماع أقوال العامل، وبخطر العامل بقرار الفصل، وللعامل الحق في الطعن عن قرار الفصل فقط أمام القضاء الإداري وهذا بموجب المادة (3) من قانون رقم (135) لسنة (2021) بتعديل بعض أحكام القانون رقم (10) لسنة (1972) بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي، وبموجب هذه المادة يخضع قرار فصل الموظف بغير الطريق التأديبي إلى الرقابة القضائية في مجلس الدولة.

أما بالنسبة للعراق ففي عام (2008) صدر قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة (2008)، ويستهدف هذا القانون بموجب المادة (3) منع عودة حزب البعث فكراً وإدارةً وسياسةً ومارسةً، تحت أي مسمى إلى السلطة أو الحياة العامة في العراق، ويهدف إلى تطهير مؤسسات القطاع الحكومي والقطاع المختلط، ومؤسسات المجتمع المدني والمجتمع العراقي من المنتدين إلى حزب البعث بأي شكل من الأشكال، وإحاله عناصر حزب البعث المنحل إلى المحاكم المختصة لينالوا جراءهم العادل.

وفقاً للمادة (2) من القانون سيتم إنشاء هيئة المساءلة والعدالة، وت تكون الهيئة من سبعة أعضاء بدرجة مدير عام من أصحاب الخبرة في مجال السياسة والقانون، مع مراعاة التوازن في تشكيل مكونات المجتمع العراقي، ويقرّهم مجلس الوزراء ويوافق عليهم مجلس النواب بالأغلبية البسيطة وبعد ذلك يصادق عليها مجلس الرئاسة، وتتولى الهيئة الوطنية إجراءاتها بموجب المادة (6) من القانون لتحقيق الغرض من القانون من خلال إنهاء خدمات جميع الموظفين من كانوا بدرجة عضو شعبة وإحالتهم إلى التقاعد بموجب قانون الخدمة والتقاعد، بشرط تقديم طلب من المشمول بالإحالة، وإحالـة جميع الموظفين الذين يشغلون إحدى الدرجات الخاصة (مدير عام أو ما يعادلها فما فوق) من كانوا بدرجة عضو فرقـة في صفوف حزب البـعـث إلى التقـاعـد بحسب قـانـونـ الخـدـمـةـ وـالـتقـاعـدـ، وـلاـ يـسـمـحـ لـأـعـضـاءـ فـرـقـةـ بـالـعـودـةـ بـالـعـودـةـ لـخـدـمـةـ أوـ الـاستـمـارـ فـيـ الخـدـمـةـ فـيـ الـهـيـنـاتـ الرـئـاسـيـةـ الـثـلـاثـ وـمـجـلـسـ الـقـضـاءـ وـمـجـلـسـ الـوزـارـاتـ وـالـقـاعـدـ، وـالـأـجـهـزـةـ الـأـمـنـيـةـ وـوزـارـتـيـ الـخـارـجـيـةـ وـالـمـالـيـةـ، أـمـاـ بـالـنـسـبـةـ لـقـرـارـاتـ الـهـيـنـةـ فـنـصـتـ فـيـ المـادـةـ (2)ـ مـنـهـ عـلـىـ أـنـ قـرـارـاتـ الـهـيـنـةـ تـتـخـذـ بـأـغـلـيـةـ أـرـبـعـةـ أـصـوـاتـ وـتـنـفـذـ فـوـرـاـ، وـأـلـزـمـ الـقـانـونـ فـيـ المـادـةـ (13)ـ الـهـيـنـاتـ الـثـلـاثـ وـمـجـلـسـ الـقـضـاءـ وـمـجـلـسـ الـوزـارـاتـ وـالـدـوـائـرـ غـيرـ الـمـرـتـبـةـ بـوـزـارـةـ وـالـهـيـنـاتـ الـمـسـتـقـلـةـ وـمـنـظـمـاتـ الـمـجـتمـعـ الـمـدـنـيـ كـافـةـ بـتـنـفـيدـ قـرـارـاتـ وـتـوـجـيهـاتـ الـهـيـنـةـ، وـيـتـعـرـضـ الشـخـصـ الـمـسـؤـلـ أـوـ الـمـوـظـفـ الـمـخـتـصـ الـمـمـتـنـعـ عـنـ تـنـفـيدـ قـرـارـاتـ وـتـوـجـيهـاتـ الـهـيـنـةـ إـلـىـ الـمـسـاءـلـةـ الـجـنـائـيـةـ وـفـقـاـ لـقـانـونـ الـعـقـوبـاتـ الـعـرـاقـيـ رـقـمـ (111)ـ لـسـنـةـ (1969)ـ الـمـعـدـ، وـيـلـزـمـ قـانـونـ الـهـيـنـةـ الـوـطـنـيـةـ الـعـلـىـ الـمـسـاءـلـةـ وـالـعـدـالـةـ جـمـيـعـ الـوـزـارـاتـ بـتـنـفـيدـ الـقـرـارـاتـ وـتـوـجـيهـاتـ الـمـشـرـعـةـ بـهـذـاـ الـقـانـونـ، وـفـيـ حـالـ اـعـتـرـاضـ أـوـ اـمـتـنـاعـ عـنـ تـنـفـيدـ قـرـارـاتـ الـهـيـنـةـ الـعـلـىـ يـتـعـرـضـ الشـخـصـ الـمـسـؤـلـ إـلـىـ الـمـسـاءـلـةـ الـجـنـائـيـةـ وـفـقـاـ لـقـانـونـ الـعـقـوبـاتـ الـعـرـاقـيـ رـقـمـ (111)ـ لـسـنـةـ (1969)ـ الـمـعـدـ.

وفي التنظيم التشريعي الخاص بالموظفيين العموميين لم يشر قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة (1960) المعدل، ضمن شروط الالتحاق بالوظيفة العامة إلى منع انتقاد رأي سياسي أو مذهب معين أو ضرورة انتقاد رأي سياسي معين (النجفي، 2004: 312)، وكذلك بالنسبة لقانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) لم ينص على منع موظف من ممارسة هذا النشاط ضمن الإطار الوظيفي أو بما يؤثر فيه، وليس مجرد الانتماء إلى الأحزاب أو ممارسة هذا النشاط السياسي بمختلف أشكاله خارج إطار الوظيفة العامة أو الاعتقاد بالفكر والعقيدة التي يشاء مادام ذلك غير مخالف للنظام العام، ولكفالة هذه الحقوق دستورياً (الحسيني، 2015: 140). ولا يوجد نص أيضاً في القوانين السابقة تشير إلى الحظر على الموظف العام للانضمام إلى الأحزاب السياسية أو تأسيسها، وهذا يعني أن المشرع أباح للموظف العام الحق في الانتماء إلى الأحزاب السياسية المشكلة وفقاً للقانون، شريطة لا يؤثر انتماؤه هذا على واجباته الوظيفية، وأن يلتزم الحيادية عند مبادرته لنئذ الواجبات (عمر، 2021: 344).

ولكن في الفقرة (ثانياً) من تعليمات قواعد السلوك الوظيفي في العراق رقم (1) لسنة (2006) يؤكد على التزام الموظف في أداء واجباته وظيفته بالأمانة والكفاءة والإخلاص والحرص على المصلحة العامة، وأن لا تؤثر هذه الواجبات والنشاطات السياسية في حسن أداء واجبات وظيفته. ومن خلال هذا النص نجد أن ممارسة النشاط السياسي من الموظف غير منوعة، وفي الوقت نفسه تؤكد

هذه التعليمات على مبدأ (الحيادية) في الفقرة (الثالثة) منه بأنه على الموظف (أداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على أساس الجنس أو القومية أو الدين أو اللون أو المعتقدات السياسية وأية معايير أخرى مماثلة خلافاً للقانون)، ومفهوم (الحيادية) هنا لا يقصد به الموقف السلبي بعدم ممارسة أي نشاط سياسي من قبل الموظف، بل الغرض منه هو عدم إشتراك في هذا النشاط في الميدان الوظيفي، لأن النشاط المذكور مكفول دستورياً بما لا يخالف النظام العام (الحسيني، 2015: 141).

المطلب الثالث: الفصل بغير الطريق التأديبي

هناك بعض الحالات حول المشرع الإداري سلطة تقديرية واسعة في إنهاء خدمة من تراه غير جدير أو كفاءة للإستمرار في الوظيفة العامة، ولكن يجب أن يكون ذلك كله في إطار المصلحة العامة، لذا سنبحث عن هذا الموضوع من خلال هذا المطلب، وسنقسمه إلى ثلاثة أفرع، نتعرض في الفرع الأول لـ (تعريف الفصل بغير الطريق التأديبي)، وتناول في الفرع الثاني (حالات الفصل بغير الطريق التأديبي).

الفرع الأول: تعريف الفصل بغير الطريق التأديبي

لم يتحقق الفقه والقضاء على تعريف محدد ودقيق للمقصود بفصل الموظف بغير الطريق التأديبي (رسلان، 1994: 272)، وعرف القضاء الإداري المصري في حكم محكمة الإدارية العليا في 12/22/1962 الفصل بغير الطريق التأديبي بأنه ليس كعقوبة تأديبية بل إنه نهاية لخدمة الموظف بسبب عدم صلاحيته، وهو حق تمارسه الإدارية لاستبعاد الموظف من العمل تحقيقاً للمصلحة العامة، ويكتفي فيه وجود أسباب لدى الإدارية تسوغه سواء أفصحت عنها أم لا مادام لم يثبت أنها قد انحرفت فيه إلى غير المصلحة العامة، وإلا كان قراره مشوباً بمخالفة القانون وواجاً للإلغاء (محمد، 2015: 135).

وجاء في الحكم لمجلس الدولة المصري الذي يقرر فيه أنه (...غنى عن البيان أن كلا من الفصل التأديبي وغير التأديبي له نطاقه القانوني الخاص به، ووصفه الذي يتميز به فلا تمنع المحاكمة التأديبية...). جهة الإدارية من استعمال حقها في الفصل بغير الطريق التأديبي متى قام على سببه المبرر له... ولا يعتبر ذلك اعتداء من جهة الإدارية على السلطة القضائية وعلى الأحكام الصادرة منها لأنه ليس جزاء وإنما هو إجراء خوله القانون لها لإبعاد من لم ترى فيهم الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة العامة أو من قامت بهم حالة تعطيلهم غير أهل لشرف الإنتماء إليها. (العمجي، 406: 2009)، وعرف (بيكو) الفصل بغير الطريق التأديبي بأنه: (إجراء إداري يضع نهاية للوظائف لأسباب غير تأديبية) (حسانين، 529: 1997)، وعرفه الفقيه (Plantey) بأنه: (طريق غير اعتيادي لإنهاء العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة العامة من دون إتباع الإجراءات التأديبية). (محمد، 2015: 135).

أما بالنسبة للفقه العراقي فقد عرف الدكتور غازي فيصل مهدي الفصل بغير الطريق التأديبي بأنه: (قطع الرابطة الوظيفية لأحد الأسباب التي يحددها القانون، وليس من بينها ارتكاب مخالفة تأديبية يقيناً، فقد يفصل الموظف فصلاً بغير الطريق التأديبي في حالة عجزه عن ممارسة مهامه الوظيفية بناءً على تقرير صادر من لجنة طيبة مختصة، وقد يفصل بالوصف المذكور نتيجة انقطاعه عن الدوام الرسمي أجلاً مسمى أو لعدم الكفاية وهكذا). (عمر، 17: 2014)، ولكن لم يحدد القانون العراقي حالات الفصل بغير الطريق التأديبي، وترك أمر ذلك لتقدير الإدارية، ويحددها إطار حماية المصلحة العامة، وكذلك لم يفرض تنظيمًا خاصاً لحالات الفصل بغير الطريق التأديبي، إلا أنه يمكن فهم قصد المشرع ضمناً بأنه حصر حالات الفصل بغير الطريق التأديبي تحت عبارة (المصلحة العامة)، وهي عبارة مرنّة ومتغيرة، كما أنه حصر حالات الإضرار بالمصلحة العامة على عدم الصلاحية المهنية لموظف خلال مدة التجربة، أو عدم الكفاية المهنية للموظف بسبب عدم إطاعة أوامر الرؤساء القانونية أو سلوكه، وفي هذه الحالة جاز الاستغناء عن الموظف من قبل الجهة المختصة بايقاعه (الطاني، 346: 2017)، أما القانون الفرنسي والمصري فقد حدداً حالات الفصل بغير الطريق التأديبي كما نأتي إلى دراستها في الفرع التالي:

الفرع الثاني: حالات الفصل بغير الطريق التأديبي

أولاً: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة المهنية

إذا ثبت أن الموظف ليس على مستوى القدرة أو المهارة الفنية، فإن سبيل تقويمه لا يكون عن طريق التأديب، بل عن طريق التدريب، فإذا لم ينجح معه التدريب فيمكن النظر في نقله إلى عمل آخر، أو حرمانه من بعض المزايا الوظيفية وإلا تقرر فصله من الخدمة. (سلامة، 192: 2011).

وفي القانون الفرنسي أخذ المشرع بعدم الكفاءة المهنية سبباً لفصل الموظف العام، فقد نصت المادة (135) من القانون المؤرخ (19 أكتوبر 1946) على أنه: (يجوز بقرار من الوزير المختص أن يفصل الموظف الذي ثبت عدم كفاءته المهنية، وذلك بعد مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في المجال التأديبي، وبعد تعذر ترتيبه في إدارة أخرى أو استفادته من حقوق الإحالة إلى المعاش)، وهذا هو ما قضى به كذلك الأمر المؤرخ (4 فبراير سنة 1959) في المادة (59). (سهل، 2006: 131). وذلك خلافاً للقانون الحالي المؤرخ (11 يناير 1984) الذي ينص في المادة (70) منه على أنه: (يتم الفصل لعدم الكفاءة المهنية بعد مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في شأن التأديب)، ولم يبين المشرع الفرنسي المقصود بعدم الكفاءة المهنية أو ضوابط قياسها أو إثباتها، وكذلك لم يحدد حالات عدم الكفاءة المهنية، ولكن بالرجوع إلى الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري في فرنسا، نجد أن عدم الكفاءة المهنية استناداً إلى السلوك الخاطئ للموظف العام يتمحور حول معيارين أساسين ويكفي توافر أحدهما لفصل الموظف العام بسبب عدم الكفاءة المهنية. (شحادة، 2013: 146).

المعيار الأول: العجز المهني

ويقصد به ضعف أداء الموظف، وهو مسألة شخصية تتصل بشخص الموظف نفسه وبمهاراته ومعرفته الفنية في الوظيفة المنوط بها وال مجالات المرتبطة بها، ويظهر العجز المهني في أشكال متعددة، كعدم الكفاءة أو عدم تنفيذ المهام الموكولة إليه بشكل مرضي، أو عدم نجاح الموظف في تنظيم العمل المنوط به أو بسبب التنفيذ السيء للأعمال الموكولة إلى الموظف العام أو الإهمال في إنجازها، أو عدم قدرة الموظف على التواصل وضعف قابليته وحماسه في إنجاز الأعمال. (محمد، 2015: 139).

المعيار الثاني: العجز في العلاقات والروابط الوظيفية

يعد العجز في العلاقات والروابط الوظيفية التي تنشأ بين الموظف العام ورؤسائه الإداريين، وبينه وبين زملائه في العمل، أو بينه وبين مستعملين المرفق الذي يعمل فيه من الأسباب التي تؤدي إلى فصله بسبب عدم الكفاءة المهنية، وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بشرعية القرار الصادر بفصل أحد العاملين في مستشفى (سان جاك) بسبب ما يكتنف علاقته مع زملائه في العمل، والذين يشكلون فريق عمل فيما بينهم من نزاع وخلاف يضر بحسن سير العمل في المستشفى. (شحادة، 2013: 51).

وفي بعض الحالات تقترب صور عدم الكفاءة المهنية من المخالفات التأديبية ولكن هناك تميز بينها بأن المخالفات التأديبية تقع من الموظف العام أثناء ممارسته لوظيفته وبصور التصرف مرة واحدة ويشكل مخالفة تأديبية وتبرر إحالته إلى التأديب من قبل السلطة الإدارية، ولكن صور عدم الكفاءة المهنية تأخذ طابع التكرار إذ لا يكفي أن يصدر التصرف مرة واحدة بل يجب أن يتكرر. (محمد، 2015: 141).

وفي مصر أخذ المشرع المصري بعدم الكفاءة المهنية سبباً لفصل الموظف بغير الطريق التأديبي واهتم المشرع المصري بوضع ضوابط محددة يمكن بمقتضاه قياس عدم الصلاحية التي تؤدي إلى الفصل من الخدمة (سهل، 2006: 132)، كما جاء في قانون الخدمة المدنية الجديدة رقم (81) لسنة (2016) بأنه إذا تبين للسلطة المختصة عدم الكفاءة المهنية للموظف فمن حقه أن يصدر قراراً بفصله من الوظيفة كما جاء في المادة (27) على أن (يعرض أمر الموظف الذي يُقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة الموارد البشرية، نقله لوظيفة أخرى ملائمة في ذات مستوى وظيفته لمدة سنة، وإذا تبين للجنة بعد انقضاء المدة المشار إليها في الفقرة السابقة أنه غير صالح للعمل بها بطريقة مرضية، اقررت خصم (5%) من الأجر المكمل لمدة ستة أشهر، وإذا تبين بعدها أنه غير صالح للعمل، اقررت اللجنة إنهاء خدمته لعدم الصلاحية للوظيفة مع حفظ حقوقه التأمينية، وفي جميع الأحوال ترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة للإعتماد).

أما بالنسبة للعراق فقد أجاز المشرع العراقي فصل الموظف لعدم كفاءاته المهنية بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (550) لسنة (1989) إذ أعطى للوزير المختص أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة، الإستغناء عن خدمات الموظف غير الكفوء، ومنح الموظف المستغنی عنه مدة (3) أشهر قبل الانفكاك من الوظيفة، وأجاز القرار المذكور تعيين الموظف المستغنی عنه في دوائر الدولة والقطاع العام الأخرى إذا توافرت فيه الشروط والمؤهلات التي تحددها تلك الدوائر.

وتتجدر الإشارة بأن القرار لم يحدد الأساس الذي تعتمد الإدارية عليه في تقرير عدم كفاءة الموظف أو الحالات التي تدفعها إلى اتخاذ قرار الاستغناء تاركاً ذلك إلى سلطتها التقديرية، لذلك نجد أن المشرع منح سلطة تقديرية واسعة للإدارة في تقرير عدم كفاءة الموظف.

ولم يحدد التشريع الوظيفي في العراق أسلوب فصل الموظف من أصحاب الدرجات الخاصة، ولا توجد قواعد عامة لذلك، إنما هناك قرار لمجلس قيادة الثورة المنحل رقم (588) لسنة (1987) الذي ينظم هذه الحالة، والذي ينص على أن (كل موظف بمستوى مدير عام فما فوق يتقرر نقله من وظيفته بسبب فشله في أداء واجباته، ويعاد بدرجة أدنى من الدرجة التي كان يشغلها قبل تعينه بوظيفة مدير عام فما فوق دون حاجة إلى النص على ذلك في قرار النقل). ويترتب على قرار الفصل عودة الموظف شاغل الوظيفة العليا إلى وظيفته الأصلية قبل تعينه من الوظيفة العليا أو إلى وظيفة أدنى من وظيفته أو نقله إلى وظيفة أخرى هذا ما يقرره القانون. (محمد، 2015: 146).

ثانياً: إنهاء خدمة الموظف العام خلال مدة التجربة

أخذ المشرع الفرنسي بنظام فصل الموظفين بسبب عدم الصلاحية في مدة التجربة، وذلك بموجب المرسوم رقم (1239) لسنة (1949) المعديل بالأمر رقم (955) لسنة (1984) في أكتوبر (1984) وذلك في الفقرة الثانية من المادة الثانية من المرسوم التي تنص على أنه: (يجوز فصل الموظفين تحت التمرين بالشروط المحددة بالمادة 23 من المرسوم رقم 1370 لسنة 1947 الصادر في 27 يوليو سنة 1947 المعديل بالمرسوم رقم 1708 لسنة 1948 الصادر في 1948 لعدم الصلاحية الظاهرة عندما يكونون قد التحقوا بالخدمة منذ مدة تعادل نصف المدة العادية للتمرين)، أي ستة أشهر، لأن مدة التمرين في فرنسا سنة (حسانين، 1997: 535). وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الموظف الذي يثبت عدم صلاحيته يفصل من الوظيفة إذا كان قد مضى عليه في الخدمة مدة تساوي نصف المدة المحددة للتدريب وذلك بعدأخذ رأي اللجنة الإدارية المختصة بشأنهم (سهيل، 2006: 136).

علمًا أن الموظف تحت التجربة في فرنسا يخضع قبل تعيينه إلى امتحان لتحديد صلاحياته إلا أنه في نهاية الاختبار، إذا ثبت عدم كفاءته في الوظيفة فإنه وفقاً لقانون المعاشات يجري امتحان مهني جديد في وظيفة أخرى أو يوضع في حالة إجازة دون راتب وعند انقضاء مدة سنتين يعاد التحقيق من عدم كفاءتهم المهنية، وفي هذه الحالة لا يمكن لهم الحصول على وظيفة أخرى ويفصلون من الخدمة (حسانين، 1997: 536).

وفي مصر يوضع الموظف المعين لأول مرة تحت التجربة لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل، وإذا ثبت عدم صلاحيته لإنعام قدرته على الإستمرار في أداء مهام العمل المنوط به فيتم إنهاء خدمته أي فصله من عمله⁶، وبموجب المادة (47) من اللائحة التنفيذية تقرر صلاحية الموظف بناءً على تقارير شهرية تعد بمعرفة الرئيس المباشر وتعتمد من الرئيس الأعلى، ويتم تسليم الموظف صورة من التقرير الشهري في نهاية كل الشهر موضحًا فيه أوجه القصور في أدائه وكيفية معالجتها، ويتم إيداع أصل التقرير بملف خدمة الموظف، وذلك بعد توقيع الموظف على صورة التقرير المعلن إليه، وفي حالة رفض الموظف استلام صورة التقرير يتم التأشير على الأصل بما يفيد رفض الموظف الاستلام والتوجيه وتاريخ ذلك، ويودع في ملف خدمته، بعد ذلك يقوم الرئيس المباشر بكتابة تقرير نهائي مستخلص من تقارير الشهور السابقة (ستة أشهر) ينتهي إلى صلاحية أو عدم صلاحية الموظف للوظيفة، ويعرض التقرير النهائي على لجنة الموارد البشرية وفي المادة (48) من اللائحة التنفيذية حدثت الحالات التي تنتهي بها خدمة الموظف لعدم الصلاحية أثناء فترة التجربة كالتالي:

- 1- إذا حصل في نهاية هذه الفترة على تقرير أداء بمرتبة أقل من فوق المتوسط.
- 2- إذا أتيحت له فرصة التدريب ولم يجتازه بنجاح دون عذر مقبول.
- 3- غياب الموظف عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول لمدة خمسة أيام متصلة أو عشرة أيام متقطعة خلال فترة التجربة، وفي هذه الحالة تصدر السلطة المختصة قراراً بإنهاء خدمة الموظف بعد إنتهاء مدة التجربة.

أما المشرع العراقي فقد أخذ بمصطلح الإستغناء عن الموظف خلال مدة التجربة، ونص في المادة (14) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعديل على أن الموظف:

- 1- يكون عند تعينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية، ويجب إصدار أمر بتعيينه في درجة بعد انتهاءها إذا تأكّدت كفاءته وإلا فتمدد مدة تجربته ستة أشهر أخرى.
- 2- يستغنى عن الموظف إذا تأكّد لدى رئاسته أنه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة المنصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة.

⁶- المادة 15 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

ورسم القضاء بعض الصور التي يمكن أن يستعين بها الإدارة لقياس كفاية الموظف نحو قضائه بأن للإدارة الاستغناء عن الموظف تحت التجربة إذا قام بتصرفات لا مسؤولية وبعيدة عن قيم الوظيفة العامة نتيجة ابتزازه لمواطينين وتحقيق مكاسب مادية غير مشروعة رغم تنبئها، لأن بقاءه في الوظيفة أصبح مضرًا بالمصلحة العامة (محمد، 2015: 142).

ثالثاً: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم اللياقة الصحية

إن شرط اللياقة الصحية ليس مجرد شرط ابتدائي لتولي الوظيفة العامة، بل هو شرط أساسى لإستمرار الموظف في هذه الوظيفة حيث أن فقدانه يشكل سبباً أساسياً يوجب إنهاء خدمة الموظف، وقد احتوى التشريع المقارن على أحكام خاصة بإنهاء خدمة الموظف بسبب عدم اللياقة الصحية (سهل، 2006 : 143).

وفي فرنسا أخذ المشرع الفرنسي بنظام الفصل بغیر الطریق التأدبی لعدم اللياقة الصحية حيث نصت المادة (34) من قانون الوظيفة العامة الصادر في (1984) على أنه في حالة انتهاء الإجازة المرضية إذا لم يتماثل الموظف للشفاء فإنه يوضع في فترة الإستيداع قبل إنهاء خدمته سواء كان ذلك بناء على طلبه أو من الإداره نفسها، وبعد انتهاء الفترة الأولى للإستيداع يجوز تجديدها، فإن انتهت المدة دون أن يسترد الموظف لياقته الصحية وقدرته الصحية على مواصلة الوظيفة ففي هذه الحالة يجوز فصله وإنهاء خدمته، وإذا توافرت فيه شروط الاستحقاق المعاشى يحال إلى التقاعد، ولتحقيق العدالة ومراعاة حقوق الموظف يشترط قبل إصدار قرار الفصل بسبب عدم اللياقة الصحية أن يطلع الموظف على ملفه الشخصي (جعفر و جعفر، 2010: 321).

أما في مصر فقد حدد المشرع عدم اللياقة الصحية سبباً من أسباب إنهاء خدمة الموظف بموجب الفقرة (7) من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة (2016)، وإذا ثبت عدم لياقة الموظف للخدمة صحيحاً بقرار من المجلس الطبي المختص، يتquin على إدارة الموارد البشرية عرض الأمر على السلطة المختصة، لإصدار قرار بإنهاء خدمة الموظف، ولا يجوز للسلطة المختصة إنهاء خدمة الموظف لعدم اللياقة الصحية قبل نفاد إجازاته المرضية والإعنةدية إلا في حالة طلبه إنهاء خدمته فإنه يجوز صدور القرار دون إنتظار إنتهاء إجازاته، وتنتهي خدمة الموظف في حالة إدمانه للمخدرات في جميع الأحوال وذلك بموجب المادة (177) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة (2016).

ويختلف القضاء الإداري المصري عن القضاء الإداري الفرنسي في حالة عدم اللياقة الصحية لأن قضاء مجلس الدولة المصري أخذ (بعدم اللياقة الصحية المبرر لفصل الموظف متى كانت تسبب له عجزاً عن أداء العمل المنوط به بصفة دائمة ولو كان العامل قادرًا على أداء أعمال أخرى من نوع مغاير) (عمر، 2014: 67)، بينما يشترط مجلس الدولة الفرنسي بشأن العجز المبرر لفصل الموظف أن يجعل الموظف غير قادر بصورة نهائية على ممارسة أي عمل أو وظيفة معادلة لدرجة وظيفته (سهل، 2006: 145). وبهذا نجد أن مسلك القضاء الفرنسي توفر حماية أكبر للموظف، ويقضي بعدم مشروعية الفصل لعدم اللياقة الطبية إلا إذا كان العجز أو المرض من شأنه أن يجعل الموظف غير قادر على ممارسة أية وظيفة معادلة لدرجة وظيفته بشكل نهائي، ومسلك القضاء الإداري الفرنسي كان أقرب إلى قواعد العدالة ووفر حماية أكبر للموظف قياساً بنظيره القضاء المصري.

وفي القانون العراقي وطبقاً للقواعد العامة فإنه يعد عدم اللياقة الصحية بصورة عامة واحدة من أسباب إحالة الموظف إلى التقاعد استناداً إلى قانون التقاعد الموحد بعد استفاد كافة استحقاقاته من الإجازات المرضية، فعارض المرض هنا يكون سبباً لإنهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام بالطريق الاعتيادي ولا يعد عدم اللياقة الصحية حالة من حالات الفصل بغیر الطریق التأدبی.

رابعاً: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب إلغاء الوظيفة

إن إلغاء الوظيفة ضرورة قد تقضيها المصلحة العامة التي يجب أن تعلو على المصلحة الخاصة، فأحياناً يقتضي تنظيم المرافق العامة إحداث أو إلغاء بعض الوظائف العامة تحقيقاً للصالح العام، وقد يترتب على إلغاء الوظائف العامة فصل شاغليها وإنهاء خدمتهم (سهل، 2006: 146).

وينص التشريع المقارن في فرنسا ومصر وال العراق على إنهاء خدمة الموظف إذا ألغيت وظيفته دائمة كانت أم مؤقتة.

كما نصت المادة (69) من قانون الوظيفة العامة الفرنسي رقم (11) الصادر في (11 يناير 1984) على أنه لا يجوز فصل الموظف بسبب إلغاء الوظيفة إلا بمقتضى نصوص تشريعية ويتم تعويض الموظف أو إعادةه إلى وظيفة أخرى، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن المصلحة العامة تختلف من وقت لآخر وبالتالي ينبغي تطوير نظام المرافق العامة تبعاً لمتطلبات الصالح العام، ولهذا لا يجوز للموظفين أن يتمسكوا بوجود حق مكتسب في بقاء النظام المطبق وقت إلتحاقهم بالوظيفة، كما يخضعون فوراً لكل

التعديلات التي تلحق بنظامهم وهذه التعديلات قد تصل إلى حد إمكان فصلهم على أثر إلغاء أو إعادة تنظيم المرفق التابعين له، ولكن اشترط مجلس الدولة الفرنسي لمشروعه الفصل لإلغاء الوظيفة أن يكون الهدف الحقيقي لإلغاء الوظيفة هو ترتيب وإعادة تنظيم المرفق العام وليس بسبب آخر (نصار، 2015: 209)، واستقر المشرع الفرنسي على المبدأ القانوني الذي جاء في المادة (١٢) من القانون الخاص بحقوق والتزام الموظفين المدنيين رقم (634-83) الصادر في (1983). على أن الدرجة الوظيفية منفصلة عن الوظيفة ذاتها بحيث لا يترتب على إلغاء الوظيفة المساس من حيث المبدأ بالدرجة التي يشغلها الموظف، معنى أنه لا يجوز إنهاء خدمة الموظف بسبب إلغاء وظيفته، واستثناءً من ذلك أجاز القانون الفرنسي لسلطة الإدارة فصل الموظف بسبب إلغاء الوظيفة إذا صدر قانون بتخفيض الوظائف، وإلغاء الدرجات الوظيفية، مما يتربّط عليه صفة الموظف العام.

وفي القانون المصري أخذ المشرع في القانون رقم (47) لسنة (1978) الملغى الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة بنظام الفصل بغير الطريق التأديبي بسبب إلغاء الوظيفة وذلك وفقاً للمادة (٩٤) من القانون التي نصت في الفقرة (٨) منها على أنه: (تنهي خدمة العامل بسبب إلغاء الوظيفة المؤقتة)، ولكن في القانون الجديد للخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة (2016)، لم يتم ذكر أي نص يشير إلى فصل الموظف من الخدمة بسبب إلغاء الوظيفة.

ويتضح من هذا النص أن المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين الملغى أخذ بنظام الفصل بسبب إلغاء الوظيفة المؤقتة، أما الموظف الذي يعمل في الوظيفة الدائمة فلا يمكن أن تنتهي خدمته بسبب إلغاء الوظيفة، ويجب أن يكون إلغاء الوظيفة بسبب إعادة ترتيب المراقب والمصالح العامة.

وفي العراق أجاز المشرع العراقي في المادة (٧) من قانون الملك رقم (٢٥) لعام (١٩٦٠) المعدل لمجلس الوزراء حنف الوظائف الزائدة من الحاجة من الملك بناءً على اقتراح من وزير المالية، يذكر فيه عنوان الوظيفة الزائدة واسم شاغليها.

وليس للموظف حق مكتسب في البقاء بوظيفة ما، بل تستطيع الإدارة إلغاءها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، فتقطع صلة الموظف بالإدارة، إذا لم تر الانتفاع من خدماته في وظيفة أخرى، ويشترط أن يكون إلغاء الوظيفة مبنياً على أسباب مقنعة وتقتضيها المصلحة العامة، وليس تحالياً من أجل التخلص من الموظف (عمر، ٢٠١٤ : ٥١).

وقد عالجت المادة (٤١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل حالة الموظف الملغاة وظيفته، الذي نص على أنه: (إذا ألغيت وظيفة الموظف، وتتوفرت بتاريخ إلغاءها في الدائرة المنتسب إليها وظيفة شاغرة، تمثل أعمالها أعمال وظيفته، ومن درجة، فيعتبر منقولاً إليها براتبه الحالي، وإذا كانت الوظيفة الشاغرة من درجة أدنى من درجة أدنه، فيخير في قبولها أو عدمه، وفي حالة قبوله لها كتابة، يجب تعينه لتلك الوظيفة)، ويوضح مما سبق أن المشرع العراقي لم يفرق بين الوظيفة الدائمة أو المؤقتة في حالة إلغاء الوظيفة.

ولكن هنا يثار السؤال عن حالة الموظف الذي رفض الوظيفة؟ أو كيف عالج المشرع هذه الحالة؟

نص المشرع العراقي في الفقرة (٤/٢) من المادة (١) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة (٢٠٠٦) الملغى على أنه: (للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إحلال الموظف غير المعين بمرسوم جمهوري أو بأمر من مجلس الوزراء على التقاعد في حالة كان زائداً على الملك أو بسبب تنسيق الملك وإلغاء وظيفته)، ولكن عدل هذا القانون بقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة (٢٠١٤)، وفي هذا القانون الجديد لا يوجد نص يشير إلى إحلال الموظف إلى التقاعد في حالة إلغاء وظيفته، وأن هذا الأسلوب سبب من أسباب إنهاء الخدمة العامة وأن على الإدارة اتباع هذا الأسلوب بشكل ضيق وحصره على الوظيفة المؤقتة فقط، وفي حال اتباعها هذا النهج في إلغاء في الوظيفة الدائمة فإن على المشرع العراقي أن يقيـد سلطة الإدارة التقديرية في هذه الحالات، وأن يكون قرار الغاء الوظيفة للمصلحة العامة وإعادة ترتيب المرافق وتحت أنظار الرقابة القضائية (الحسيني، ٢٠١٦: ١٨٨).

خامساً: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم توافر شروط التوظيف فيه

أكدت التشريعات المقارنة على ضرورة وجود الشروط المطلوبة لتعيين الشخص في الوظيفة العامة، ولم يحدد عدم توافر هذه الشروط في فرنسا ومصر كسبب من أسباب فصل الموظف بغير الطريق التأديبي في القانون الخاص بالخدمة المدنية، أما في مصر فهناك حالة في الفقرة (٤) من المادة (الثانية) من القانون رقم (١٣٥) لسنة (٢٠٢١) بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي الذي حدد حالة فقدان أسباب الصلاحية الوظيفية كإحدى الحالات الذي يجوز فيها فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، وقد ان شرط حسن السيرة والسلوك يعد حالة من حالات فقدان أسباب الصلاحية الوظيفية لأن هذه الحالة تتطلب على كل فعل أو إمتياز من شأنه الخروج

من القواعد الدينية أو الخلقية أو الاجتماعية والعرفية من الموظف، بما من شأنه المساس بكرامة الوظيفة وسمعتها على نحو واضح وصريح، وهذه الحالة هي حالة جامعة تضم في طياتها معظم الأفعال المنافية للأدب العامة (عمر، 2014: 61).

ولكن في العراق فإن لسلطة التعيين أن تنهي خدمة الموظف إذا ثبت لها أن شروط التعيين المنصوص عليها في المادتين (7) و(8) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل لم تكن متوفرة كلها أو جزئياً في الموظف عند تعيينه لأول مرة⁷، وأكد مجلس الوزراء بالقرار رقم (250) لسنة (2010) على أن (للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ومؤسسات الدولة كافة اتخاذ الإجراءات القانونية ضد الموظفين الذين عينوا بناءً على شهادات دراسية مزورة، بإقصائهم من الوظيفة العامة وإزاله جميع الآثار المترتبة على قرار التعيين بما في ذلك استرجاع جميع الرواتب والمخصصات التي تقاضوها خلافاً للقانون وإحالتهم إلى المحاكم المختصة بالسرعة الممكنة)⁸.

ويتضح مما سبق أن قرار مجلس الوزراء بالإقصاء يتم تطبيقه ضد الموظف الذي قدم شهادة مزورة عند تعيينه لأول مرة، أما إذا قدم الموظف شهادة مزورة للإدارة بعد تعيينه، للحصول على حقوق ومزايا الوظيفة بعد تعيينه، ففي هذه الحالة فإن الشخص يكتسب صفة الموظف ويعامل معه على هذا الأساس، ويطبق بحقه قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام (عادل، 2016: 235)، وعلى الإدارة أن تفرض عقوبة العزل على الموظف بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية بدون أن يتوقف على صدور حكم قضائي، وأكد مجلس الدولة على ذلك بقرارها رقم (75/10/7) الصادر في (2011) على أن فرض عقوبة عزل الموظف إذا ثبت تزوير الشهادة الدراسية المقدمة بعد التعيين بناءً على توصيات لجنة تحقيقية لا يتوقف على صدور حكم قضائي⁹.

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام

سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول (الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية)، ونخصص المطلب الثاني لـ (الآثار المترتبة على إنهاء الخدمة بسبب الإبعاد السياسي)، أما المطلب الثالث فنكرسه لبيان (الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي).

المطلب الأول: الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية

يتربى على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية عدة آثار منها الآثار القانونية والأثار المادية، لذا سنخصص هذا المطلب لبيان هذه الآثار، وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين ندرس الأول (للآثار القانونية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية)، والثاني (للآثار المادية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية).

الفرع الأول: الآثار القانونية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية

يتربى على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية الآثار القانونية التالية:

أولاً: أثر إنهاء خدمة الموظف بسبب فقد الجنسية في إعادة التعيين

نص المشرع الفرنسي في المادة (24) من القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين المدنيين رقم (634-83) الصادر في (1983) على أنه: (يجوز للشخص المعنى التقدم بطلب إلى السلطة التي تتمتع بصلاحية التعيين، والتي تحصل على رأي اللجنة الإدارية المشتركة، على أن تتم إعادتها في حالة إعادة الجنسية الفرنسية).

يتضح من هذا النص بأنه يجوز إعادة التعيين في حال فقد الجنسية، ولكن بشرط استرداد الجنسية الفرنسية من قبل الشخص الذي فقد وظيفته بسبب فقده للجنسية الفرنسية.

أما بالنسبة للقانون المصري فلم تتضمن قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة (2016) أية إشارة إلى إعادة تعيين من أنهيت خدمته بسبب فقد الجنسية، ولكن بالرجوع إلى المادة (14) من القانون الذي حدّت فيه شروط التعيين التي يجب توافرها فيما يعين في إحدى الوظائف العامة، ومن بينها الجنسية المصرية. بناءً على ذلك يمكننا القول بأنه متى استرد الشخص جنسيته المصرية وفق

⁷ - المادة 62 من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل

⁸ قرار رقم (250) لسنة 2010 أشار إليه (د.مصدق عادل طالب)، 2016، الوسيط في الخدمة المدنية، ص 233

⁹ - قرار مجلس الدولة العراقي المرقم (75/10/7) الصادر في (2011) (منشورة في قرارات مجلس الدولة في ابداء الرأي في المسائل القانونية و توضيح الأحكام القضائية ، 2018، ص 319).

المادة (18) من قانون الجنسية المصرية رقم (26) لسنة (1975) المعدل بقانون رقم (154) لسنة (2004) فقد أصبح مواطناً مصرياً، وله الحق في التمتع بحقوقه، ومن بينها الشغل في الوظيفة العامة.

وبالننسية للعراق كما بينا في السابق فإن المشرع لم يحدد في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل حالة فقد الجنسية كسبب من أسباب إنهاء الخدمة في حال إذا فقد الموظف جنسيته العراقية، ولم يشر القانون أيضاً إلى إمكانية إعادة تعيين من فقد الجنسية العراقية، وبالرجوع إلى المادة (18) من قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة (2006) فإنه يمكن للشخص فقد الجنسية أن يسترد الجنسية العراقية، وبهذا قد يصبح الشخص مواطناً عراقياً مرة ثانية، ويمكنه أن يطالب بإعادة تعيينه في الوظيفة الدائمة مع وجود الشروط الأخرى للتعيين.

ثانياً: حق الطعن على قرار إنهاء الخدمة بسبب فقد الجنسية

إن القضاء العادي في فرنسا هو القضاء الأصيل في منازعات الجنسية، وذلك استناداً إلى المادة (124) من قانون الجنسية الفرنسية رقم (42) لسنة (1973) بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، ومن ثم أصبح للمحاكم العادلة مكانة عظيمة في منازعات الجنسية والمحكمة المدنية مختصة في المنازعات الجنسيّة، وأصبح دور مجلس الدولة محدود للغاية، ويختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة في مادة الجنسية (محمد، 2014: 15). والمحكمة الإدارية هي القضاء المختص بالنظر في الدعاوى التي ترفع أمامها بخصوص القرارات الإدارية وذلك خلال شهرين من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تعتمدتها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به. وحدد المشرع الفرنسي مدة التقاضي بشهرين كقاعدة عامة لجميع الدعاوى (راضي والأخرون، 2020: 186)، وذلك بعد تقديم التظلم أمام الجهة الإدارية التي أصدرت القرار خلال مدة الشهرين، والمحكمة الإدارية في ذلك تعتبر محكمة درجة أولى، وأحكامها تقبل الاستئناف كقاعدة عامة أمام مجلس الدولة (الحلو، 1995: 95).

أما في مصر فإن الجهة المختصة بدعوى الجنسية والقرارات المتعلقة بها هي القضاء الإداري كما نصت المادة (العاشرة) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة (1972) على أنه: (تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية... الفقرة سابعاً: دعاوى الجنسية)، ومن خلال هذا النص يتبيّن بأن المشرع المصري حصر القضاء الإداري بالنظر في دعاوى الجنسية، وحدد القانون في المادة (24) منه (ميعاد رفع الدعوى بـ (60) يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن، وينقطع هذا الميعاد بالتلطيم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئيسية، ويجب أن يبت في التلطيم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمها، وإذا صدر القرار برفض وجوب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التلطيم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه).

أما بالنسبة للعراق فإننا نجد أن المشرع العراقي في قانون الجنسية العراقية أعطى صلاحية النظر في دعاوى الجنسية إلى القضاء الإداري بموجب قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة (2006)، ويؤكد بنصوص القانونية الصرحية أن القضاء الإداري صاحبة الولاية العامة في النظر في منازعات الجنسية، وذلك بموجب المادة (19) من القانون المذكور الذي نص على: (تختص المحاكم الإدارية في الدعاوى الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون، وقرارات المحكمة الإدارية قابلة للطعن تميزاً أمام المحكمة الاتحادية وذلك بموجب المادة (20) من قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة (2006) الذي نص على أنه: (يحق لكل من طالبي الجنس والوزير إضافة إلى وظيفته الطعن في القرار الصادر من المحاكم الإدارية لدى المحكمة الاتحادية)، ولكن بالرجوع إلى قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (17) لسنة (2013) نجد أن القانون في الفقرة (رابعاً ج) في المادة (2) حدد اختصاصات المحكمة الإدارية العلياً ومن بينها النظر في الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، وعليه فإن بعد صدور هذا القانون تكون القرارات الصادرة من قبل المحاكم الإدارية قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا تميزاً وليس المحكمة الاتحادية بعد تعديل القانون المذكور.

الفرع الثاني: الآثار المادية المرتبطة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقد الجنسية

يؤدي زوال جنسية الموظف العام إلى نهاية الخدمة الوظيفية بقوة القانون كما هو الحال كل من فرنسا ومصر، لأن المشرع حدد حالة فقدان وزوالها الجنسية بأنها أحد أسباب إنهاء خدمة الموظف.

وفي فرنسا إستناداً إلى المادة (24) من قانون المعاشات والتقادم المدني والعسكري رقم (1339-64) المؤرخ في (1964) يتضح بأن الموظف نتيجه إنهاء خدمته الوظيفية بسبب فقد الجنسية يحرم من حقوقه المالية، لأن المادة المذكورة أعلاه لم يشر إلى هذه الحالة في صرف المعاش التقاعدي.

وبالنسبة للقانون المصري نجد أن المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة (2016)، لم يشر إلى إحالة الموظف على التقاعد إذا انتهى خدمته بسبب فقد للجنسية المصرية، وبموجب المادة (175) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة (2016) الذي نص على أن كل ما يتقاضاه الموظف من تاريخ فقد الجنسية أو إنتقاء شرط المعاملة بالمثل وحتى تاريخ إخلاء طرفه يعتبر بمثابة أجر مقابل العمل، وهذا المبلغ الذي يتقاضاه الموظف في هذه الفترة لا يعتبر من الحقوق المالية للموظف الذي أنهى خدمته.

وفي العراق لم ينص قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل على هذه الحالة، ولكن بموجب قانون الجنسية العراقية يترتب على فقد الجنسية العراقية يتار قانونية ومادية فردية، ومنها حرمان الشخص من كافة الحقوق والالتزامات التي تعطى أصلاً للعراقيين، وإذا كان موظفاً تزول عنه الوظيفة ويحرم من الحقوق التقاعدية (العبودي، ٢٠٠٥: ١٢٩).

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الإبعاد السياسي

تناول في هذا المطلب الآثار القانونية والمادية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الإبعاد السياسي في فرعين، نتناول في الفرع الأول (الآثار القانونية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الإبعاد السياسي)، ونخصص الفرع الثاني لـ (المادية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الإبعاد السياسي).

الفرع الأول: الآثار القانونية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الإبعاد السياسي

يتترتب على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الإبعاد السياسي عن الوظيفة الآثار القانونية الآتية

أولاً: أثر إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الإبعاد السياسي على إعادة التعيين

تتمتع الحكومة في فرنسا بسلطة تقديرية واسعة في تعيين وفصل الشاغلين في الوظائف العليا، وأن للحكومة أن تفصل كبار الموظفين لاعتبارات الملاعنة السياسية، ولا يتمتع الشاغلين في هذه الوظائف بأية ضمانات في هذا الشأن سوى حقهم في الإطلاع على الملف (محمد، 2015: 102)، وهذا يعني أن أولئك الذين تنتهي خدمتهم بهذه الطريقة لا يمكن إعادة تعيينهم في وظيفة أخرى.

وف فيما يتعلق بجمهورية مصر، يمكننا القول إنه لا يوجد نص في القانون رقم (135) لسنة (2021) بشأن الفصل وغير الطريق التأديبي وقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة (2016) بشأن إعادة تعيين الموظف في وظيفة عامة أخرى إذا كان قد أنهى خدمته بموجب قانون رقم (١٣٥) لسنة (٢٠٢١) بشأن الفصل وغير الطريق التأديبي.

أما بالنسبة للعراق في ما يتعلق بإعادة تعيين الموظف في الخدمة العامة، نحتاج إلى التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى: يمكن للموظفين الذين أنهت خدمتهم من قبل النظام السابق قبل سنة (2003) العودة إلى وظائفهم وفقاً لنص المادة (1) من قانون إعادة المفصولين السياسيين رقم (24) لسنة (2005) المعدل الذي نص على أنه: (يعاد إلى الوظيفة في دوائر الدولة والقطاع العام والقطاع المختلط من مدنيين وعسكريين وقوى الأمن الداخلي، المفصولين لأسباب سياسية أو عرقية أو مذهبية لفترة الممتدة بين (17/7/1968) و (9/4/2003)).

الحالة الثانية: الموظفون الذين طردوا من وظائفهم وفقاً لقانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة (2008) لا يمكنهم العودة إلى وظائفهم باستثناء أولئك الذين سمح لهم القانون وفق الفقرة (5/أولاً) من المادة (6) الذي ينص على أن (السماح لجميع الموظفين غير ذوي الدرجات الخاصة من كانوا بدرجة عضو فرقة فما دون في صفوف حزب البعث بالعودة إلى دوائرهم أو الاستمرار بوظائفهم).¹⁰

¹⁰ - المقصود بحزب البحث: هو حزب البعث العربي الاشتراكي ابان نظام الحكم السابقة.

وعلى الرغم من أن القانون سمح لهم بالعودة إلى العمل في الوظائف العامة، لكن لا يسمح لهم العمل في الهيئات الرئيسية الثلاثة ومجلس القضاء والوزارات والأجهزة الأمنية ووزارتي الخارجية والمالية¹¹، ويمنع القانون أيضاً من سغل وظائف الدرجات الخاصة كالمدير العام أو ما يعادلها فما فوق، ومدراء الوحدات الإدارية، من كان بدرجة عضو فما فوق في صفوف حزب البعث أو أثرى على حساب المال العام¹².

ثانياً: حق الطعن على قرار إنهاء الخدمة بسبب الإبعاد السياسي

أجاز المشرع حق الطعن للموظف لأحد الضمانات القانونية على القرار الصادر ضده من قبل الإدارة، وعلى الموظف الطعن أمام الجهة المختصة التي حدثت بنص القانون الخاص.

وفي فرنسا حصر المشرع حالة الاستبعاد السياسي لشاغلي الوظائف العليا فقط، وتختص هذه القرارات لرقابة مجلس الدولة الفرنسي، ويحق للموظف الطعن ضد القرار الصادر من قبل الإدارة كضمان قانوني له، وذلك لأنهم يعلمون أن تعينهم في وظائف وعزلهم منها أمر متوك لسلطة الإدارة التقديرية، وهذا ضمان لعدم التعسف في السلطة من قبل الإدارة (جعفر وجعفر، 2010: 343).

أما بالنسبة للقانون المصري فقد نصت المادة (3) من القانون رقم (135) لسنة (2021) على تعديل بعض أحكام القانون رقم (10) لسنة (1972) بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي على أن تختص محكمة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها العاملون بوحدات الجهاز الإداري بالدولة من وزارات، ومصالح، وأجهزة حكومية، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، وغيرها من الأجهزة التي لها موازنات خاصة، والعاملين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين أو لوائح خاصة، والعاملين بشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام، وأجازت الطعن في القرارات النهائية الصادرة، ويجوز للمحكمة أن تحكم بالتعويض بدلاً من الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، وذلك للأسباب التي تقضي بها المصلحة العامة.

وفي العراق وبموجب المادة (15) من قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (8) لسنة (2010) يحق للموظف الطعن أمام الهيئة التمييزية¹³، وتنص المادة السابقة على أنه: (يجوز للمشمولين بأحكام المادة 16 من هذا القانون والوائري التي انتسبوا إليها، ولمجلس المحافظة وحكومة الإقليم التي تقع فيها تلك الوائري، ومكتب المدعي العام في الهيئة الاعتراض على القرارات الصادرة أمام هيئة التمييز خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ المشمول بالقرار، أو اعتباره مبلغًا بحسب قواعد التبليغ في قانون المرافعات المدنية، ويصدر قرار هيئة التمييز خلال (60) يوماً وتكون قراراتها قطعية وباتة، وذلك بموجب المادة (16) من قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (8) لسنة (2010)).

الفرع الثاني: الآثار المادية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الإبعاد السياسي

كما بيننا سابقاً بأن فإن المشرع الفرنسي حدد هذه الحالة فقط للموظفين الذين يشغلون في الوظائف العليا، ويجب أن تكون الوظيفة في قمة الوظائف الإدارية، وفي حالة عزلهم من الوظيفة لا يتمتعون بأية ضمانات سوى حقوقهم في الإطلاع على ملفهم (نصار، 2015: 193)، ومن خلال هذا يتضح بأن الموظف في حالة إنهاء خدمته بهذه الطريقة، ليس له الحق في الراتب التقاعدي أو أي حق مالي آخر.

أما بالنسبة للقانون المصري فإن للموظف الحق في المعاش أو (الراتب التقاعدي) وذلك بموجب المادة (2) من قانون تعديل بعض أحكام قانون الفصل بغير الطريق التأديبي رقم (135) لسنة (2021) الذي نص على أنه: (لا يترتب على فصل العامل طبقاً لأحكام هذا القانون حرمانه من المعاش و المكافأة)، ويوضح من هذه المادة أن فصل الموظف بهذه الطريقة لا يؤثر على الحقوق المالية سواء كان حقه في المعاش (الراتب التقاعدي) أو مكافأة نهاية الخدمة.

¹¹ - الفقرة (6/أولاً) من المادة (6) من القانون الهيئة العليا للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.

¹² - الفقرة (8/أولاً) من المادة (6) من القانون الهيئة العليا للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.

¹³ - نصت الفقرة (2) من المادة (9) على أنه (تشكل هيئة تمييزية في المحكمة التمييز تسمى بـ هيئة التمييز للمساءلة والعدالة من سبعة قضاة غير مشمولين بإجراءات اجتناث البعث يرشحهم مجلس القضاء الأعلى و يصادق عليهم مجلس النواب برأسهم القاضي الأقدم و تتخذ قراراتها بأغلبية أربعة أصوات).

وفي العراق كفل قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة (2008) الحقوق التقاعدية والمكافأة للموظف الذي أنهى خدماته بموجب هذا القانون كما نص في المادة (6) من هذا القانون على أنه: (أولاً: إنهاء خدمات جميع الموظفين من كانوا بدرجة عضو شعبة وإحالتهم على التقاعد بموجب قانون الخدمة التقاعد).

ثانياً: إحالة جميع الموظفين الذين يشغلون إحدى الدرجات الخاصة (مدير عام أو مساعداتها فما فوق) من كانوا بدرجة عضو فرقة في صفوف حزب البعث على التقاعد حسب قانون الخدمة التقاعد. ثالثاً: إنهاء خدمات جميع منتسبي الأجهزة الأمنية (القمعية) وإحالتهم على التقاعد بموجب قانون الخدمة التقاعد.

ويمكنا القول: إن قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة، كفلت الحقوق المالية للموظفين الذين ينهي خدمتهم بموجب هذا القانون ومنها الحق في الراتب التقاعدي والمكافآت أيضاً، فقد أكد المشرع العراقي على حق المفصول من الخدمة في الراتب التقاعدي كما نصت المادة (13) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة (2014) على أن (لا يمنع عزل الموظف أو فصله أو تركه الخدمة أو استقالته من استحقاقه للحقوق التقاعدية..).

المطلب الثالث: الآثار المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي

نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الفرع الأول لـ(الآثار القانونية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي)، أما الفرع الثاني فنكرسه (للآثار المالية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي).

الفرع الأول: الآثار القانونية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي

يتربّ على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي الآثار القانونية التالية:

أولاً- أثر الفصل بغير الطريق التأديبي على إعادة التعيين:

الفصل بغير الطريق التأديبي سبب من أسباب إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة العامة، وذلك لأسباب مختلفة كما بينا في السابق، ومن خلال استقراء نصوص قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة (2016)، نجد أن المشرع قد قرر في المادة (2/70) من القانون أنه لا يجوز إعادة تعيين من يحال للمعاش المبكر وفقاً لأحكام هذه المادة في أي من الوحدات الخاضعة لأحكام هذا القانون.

وبالنسبة لموقف المشرع في العراق من إعادة التعيين في حالة الفصل بغير الطريق التأديبي، فلم ينص المشرع بشكل واضح وصريح في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل على إعادة التعيين، ولكن هناك إشارات إلى جواز إعادة التعيين في الحالات المنصوص عليها في القانون، بالنسبة لحالة إنهاء الخدمة بسبب عدم الكفاءة المهنية، كما بينا سابقاً أن المشرع العراقي أجاز إنهاء الخدمة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (550) لسنة (1989) إذ أعطى للوزير ورئيس الدائرة غير المرتبطة بالوزارة اختصاصات إنهاء خدمة الموظف غير الكفوء، ولكن مع ذلك يجوز إعادة تعيينه إذا توافرت فيه الشروط اللاحزةة والمؤهلات المطلوبة للوظيفة مرة أخرى في الوظيفة العامة، لأن الكفاءة عنصر شخصي للموظف غير الكفوء في هذا العصر يمكن أن يعمم على تحسين قدراته ومؤهلاته في المستقبل، ويكون مؤهلاً لعمل آخر في مجال آخر من الوظيفة العامة (محمد، 2015: 20). ونحن بدورنا لا نؤيد هذه الفكرة لكون الوظيفة العامة وإن حدث نوعها و مجالاتها، ولكن تبقى ثابتة، وتختلف عن العمل الخاص في القطاع الخاص، لكونه يحكمه وينظمها القانون العام.

ونص المشرع أيضاً في المادة (15) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل على أن يوضع الموظف غير المثبت تحت التجربة من جديد إذا أعيد توظيفه بعد إلغاء وظيفته أو الاستغناء عنه، ويتصبح من خلال هذا النص أن المشرع أجاز إعادة تعيين الموظف ولكن بشرط وضعه من جديد تحت تجربة الإدارية، ولكن هناك خلاف بالنسبة للموظف المقصى عن الوظيفة بسبب تقديمها لشهادة مزورة، لأن تزوير الشهادة يعتبر من الجرائم المخلة بالشرف، وبموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) المعدل يجب أن يعاقب الموظف بعقوبة العزل، وكقاعدة عامة لا يجوز إعادة تعيين الموظف المعزول في الوظيفة العامة، ولكن جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بأنه: (لا يترتب على إقصاء الموظف من الخدمة حرمانه

من التعيين مستقبلاً¹⁴، ولكن في القرار رقم (18/2015) الصادر في (17/2/2015) من مجلس شورى الدولة تطلب وزارة البلديات والأشغال العامة الرأي من مجلس شورى الدولة بشأن إمكانية إعادة تعيين الموظف الذي تم إقصاءه من الوظيفة بسبب تقديمها لوثيقة دراسية مزورة لغرض التعيين، وقرر المجلس بهذا الشأن أنه: (لا يجوز تعيين الموظف الذي تم إقصاءه من الوظيفة إذا صدر حكم قضائي بإدانته لثبت ارتكابه جريمة التزوير، وهذا يعد مانعاً من إعادة تعيينه في الوظيفة العامة لفقدانه شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة (7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل¹⁵.

ثانياً: حق الطعن في قرار إنهاء الخدمة بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي

إن المشرع الفرنسي والمصري منحا الموظف حق الطعن أمام المحكمة الإدارية على قرار الفصل بغير الطريق التأديبي، وذلك بعد تقديم النظم إلى الجهة الإدارية الذي أصدر القرار بإنهاء الخدمة، وفي فرنسا يجوز للموظف صاحب الشأن خلال مدة (شهرين) من تاريخ توقيع القرار أن يتقدم بعربيضة إلى الجهة الإدارية التي أصدر القرار ويطلب منها إعادة النظر في هذا القرار، ويستطيع أن يتظلم أمام رئيس مصدر القرار الذي له أن يسحب القرار بالشكل الذي يجعله مطابقاً للقانون، وإذا لم ترد الجهة الإدارية على الموظف -الطاعن- خلال (4) أشهر من تاريخ تقديم الطلب، فيعد هذا رفضاً ضمنياً للطعن (محارب، ٢٠٠٤: ٣٤١-٣٤٠)، ومن حق الموظف تقديم الطعن ضد القرار الصادر من قبل الإدارة أمام المحاكم الإدارية في فرنسا خلال مدة (شهرين) من تاريخ التبليغ بقرار الفصل (سهل، 2006: 372).

وتختص المحاكم الإدارية في مصر بالطعن باللغاء قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي وكذلك الفصل في طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات طبقاً للمادتين (1/14) و(10/رابعاً) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة (1972)، ولكن بشرط أن يتظلم صاحب الشأن أو لا أمام الهيئة الإدارية الذي أصدر القرار، كما جاء في المادة (12) من القانون المشار إليه على أنه: (لا تقبل الطلبات المقدمة رأساً بالطعن بالقرار الإدارية النهائية المنصوص عليها بالبنود (ثالثاً، ورابعاً، وتاسعاً) من المادة العاشرة)، وذلك قبل النظم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرارات، أو إلى الجهات الرئيسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في النظم، وتبيّن إجراءات النظم طريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة)، ومن بين البنود المشار إليها في المادة (12): ..الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون باللغاء القرارات النهائية للسلطات الرئيسية، وكذلك طلبات إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو فصلهم بغير الطريق التأديبي).

وتختص محكمة قضاء الموظفين في العراق بالنظر في الطعون أو الدعاوى التي يقدمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها، ويجب أن تقام الدعوى أمام المحكمة خلال (30) يوماً إذا كان الموظف داخل العراق اعتباراً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر أو القرار المعتبر عليه، لأنه بموجب هذا النص لا تسمع الدعاوى إذا مضى عليها المدة القانونية، و(60) يوماً إذا كان خارجه، ويجوز الطعن تميزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين الصادرة بشأن الخدمة المدنية خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ به، أو اعتباره مبلغاً، وذلك بموجب الفقرة (تاسعاً/ج 1) من المادة (7) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (17) لسنة (2013)، ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير مطعون به، وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة للطعن باتاً وملزاً كما جاء في الفقرة (تاسعاً/د) من المادة (1) من نفس القانون.

الفرع الثاني: الآثار المادية المترتبة على إنهاء خدمة الموظف العام بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي

ضمن المشرع الفرنسي الحقوق المالية للموظف الذي أنهى خدمته بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي، كما نصت المادة (70) من القانون رقم (11) المؤرخ في يناير (1984) بشأن الوظيفة العامة على أن: (الموظف الذي يفصل من الخدمة بسبب عدم الكفاءة المهنية يستحق تعويضاً مالياً بموجب الشروط التي يتم تحديدها بمرسوم)، ويدفع التعويض المالي الذي يستحقه الموظف المفصل على شكل أقساط شهرية، بشرط أن لا يزيد القسط عن قيمة آخر راتب تقاضاه الموظف، ويستمر هذا التعويض لحد وصول الموظف إلى سن التقاعد وحصوله على الراتب التقاعدي (شحادة، 2013: 57). وحقق المشرع الفرنسي أيضاً ضمانة أساسية للموظف المفصل تحت التجربة بأنه اشترط إذا تبيّن عدم صلاحيته لشغل الوظيفة بعد قضاء مدة الاختبار بأن يجرى له امتحان في وظيفة

¹⁴ - قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم (397/انضباط/تميز/ 2012) الصادر في (18/11/2012) أشار إليه (د.مصدق عادل طالب، 2015، ص 165).

¹⁵ - قرار مجلس الدولة العراقي المرقم (2015/18) الصادر في (17/2/2015) منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة العدل في الحكومة العراقية، www.moj.gov.iq، تاريخ آخر الزيارة (2023/1/24)، الساعة 9:20م.

أخرى، أو يحصل على إجازة بدون راتب لمدة سنتين، فإذا تبين عدم صلاحيته بفصل الموظف من الخدمة ويكون للموظف المفصل بسبب عدم الصلاحية الحق في الحصول على المعاش أو المكافأة عن مدة الخدمة التي قضتها (نصار، 2015: 202)، وعن حالة إلغاء الوظيفة نصت المادة (69) من القانون رقم (11) المؤرخ في يناير (1984) بشأن الوظيفة العامة على أنه لا يجوز فصل الموظف بسبب إلغاء الوظيفة إلا بمقتضى نصوص تشريعية، ويتم تعويض الموظف أو إعادة تصنيفهم. ووضع المشرع الفرنسي المبدأ الذي يقضي بإحالة الموظف إلى التقاعد في هذه الحالة ولكن بشرط أن يتتوفر لدى الموظف شروط الاستحقاق التقاعدي (نصار، 2015: 211).

أما بالنسبة للقانون المصري فقد أقر المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة (2016) أن تدفع للموظف حقوقه المالية وذلك في حالة إنهاء خدمته، فمثلاً في حالة إنهاء الخدمة بسبب عدم الكفاءة المهنية¹⁶، أو بسبب عدم اللياقة الصحية¹⁷ في هذه الحالة يظل الموظف في إجازة مرضية بذات الأجر حتى بلوغه سن الإلتحال على التقاعد، ولكن لا يوجد نص في القانون يشير إلى منح حقوق مالية للموظف الذي انتهت خدمته خلال فترة التجربة¹⁸.

أما بالنسبة للعراق ففي حالة الاستغناء عن خدمة الموظف أو عدم تثبيته فإن الخدمة السابقة للموظف لا يحتسب لأغراض التقاعد، وذلك استناداً إلى الفقرة (3) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل التي نصت على أنه: (تحسب مدة التجربة من مدة خدمة الموظف بعد التثبيت)، وبهذا نجد أن الموظف المستغنى عنه خلال فترة التجربة لا يستحق الراتب التقاعدي، وذلك بسبب أن مدة خدمة الموظف تحتسب بعد تثبيته في الوظيفة، وفي حالة إلغاء الوظيفة بسبب تنسيق المالك فإنه لا يجوز إحالة الموظف الفائض عن الحاجة إلى التقاعد (طالب، 2016: 204) إلا الموظفين الذين تجاوزوا سن (50) سنة، ولديهم خدمة تجاوزت (25) سنة إلى التقاعد إلا بناءً على طلبهم وذلك استناداً إلى المادة (12) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة (2014)، وهنا يسمى بالتقاعد الاختياري، ولكن بالرجوع إلى المادة (45) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل نجد أن المشرع منح للموظف المنتهية خدمته بسبب تنسيق المالك أو المحال على التقاعد حق في حصول على الرواتب الإسمية للإجازات الإعتيادية في غير حالي العزل والفصل، كما نص المادة (45) على أنه: (يمنح للموظف المنتهية خدمته بتنسيق المالك أو المحال على التقاعد في غير حالي العزل والفصل- الرواتب الإسمية للإجازات الإعتيادية التي يستحقها كاملة على الألا تتجاوز مدتها (180) يوماً من تاريخ انفكاكه، وتدفع له سلفاً علاوة على الحقوق التقاعدية التي يستحقها بموجب قانون التقاعد)، أما بالنسبة لحالة إقصاء الموظفين من الوظيفة، فلا يوجد نص قانوني تنص على الاحتفاظ بالحقوق التقاعدية للموظف، وحتى في حالة إعادة تعيين الموظف المقصد فلا يوجد سند قانوني أو نص يُجيز احتساب هذه الخدمة لأغراض التقاعد حتى إذا أعيد إلى دائرته (طالب، 2016: 239).

الخاتمة

بعد الإنتهاء من دراسة موضوع (الإنهاء غير الطبيعي للرابطة الوظيفية للموظف العام (دراسة تحليلية مقارنة) نوصلنا إلى مجموعة من الإستنتاجات والتوصيات أهمها:

أولاً: النتائج

- 1- تشير قوانين الوظيفة العامة في كل من فرنسا ومصر وال العراق إلى أن علاقة الموظف العام بالإدارة ليست علاقة أبدية، وإنما هي علاقة مؤقتة، تنتهي في حال وجود أحد الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء الخدمة سواء كان الإنهاء طبيعياً أو غير طبيعياً.
- 2- يعد فقد الجنسية سبباً من إحدى أسباب إنهاء الخدمة في قانون الوظيفة العامة في فرنسا ومصر، لأن المشرع نص على فقد الجنسية صراحة وحدده كأحد الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف، ولكن في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة (1960) المعدل لا يوجد نص يشير إلى إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقده لجنسيته العراقية.
- 3- الإبعاد السياسي سبب من أسباب إنهاء خدمة الموظف، وينظم بقوانين خاصة، وقد حصر المشرع في فرنسا هذه الحالة لشاغلي الوظائف العليا دون الوظائف الدنيا، وفي مصر فإن المشرع لم يميز بين الموظف العادي والموظف الذي يشتغل في الوظائف العليا، وفي العراق هناك قانون يسمى قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة العراقي رقم (10) لسنة (2008)، والذي ينطبق على فئة معينة من الموظفين الذين خدموا في دوائر الدولة قبل عام (٢٠٠٣).

¹⁶- المادة (27) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

¹⁷- المادة (51) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

¹⁸- المادة (15) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

- 4- في قانون الخدمة المدنية العراقية رقم (24) لسنة (1960) المعدل، وفي قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) المعدل، لا يوجد نص يشير إلى منع الموظف من ممارسة حقوقه السياسية، ولا يشير القانون أيضاً إلى وجوب الحياد أو التحفظ للموظف العام في الوظيفة كما هو الحال في فرنسا ومصر.
- 5- هناك حالات تؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف العام عن طريق الفصل بغير الطريق التأديبي، وحددت هذه الحالات في القانون الفرنسي والمصري، ولكن القانون العراقي لم يحدد هذه الحالات وقد ترك ذلك الأمر لتقرير الإداره.
- 6- تعد عدم اللياقة الصحية حالة من حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في القانون الفرنسي والمصري، لكن لا يعتبر عدم اللياقة الصحية في القانون العراقي حالة من حالات الفصل بغير الطريق التأديبي، وذلك لا يعني خدمة الموظف العام.
- 7- الإقصاء من الوظيفة بسبب عدم توافر شروط التعيين كلها أو قسم منها تعد حالة من حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في القانون العراقي، ولكن لم يشر القانون الفرنسي والمصري إلى هذه الحالة كسبب من أسباب الفصل بغير الطريق التأديبي.
- 8- للموظف العام حق في إعادة تعيينه في وظيفة أخرى، حالة إنهاء خدمة الموظف بسبب الإبعاد السياسي كما في مصر والعراق.
- 9- لدى الموظف العام حق في الطعن أمام القضاء الإداري أو الجهة المختصة على قرار إنهاء الخدمة، ويعتبر من أهم الضمانات القانونية التي أعطاها المشرع للموظف العام.
- 10- للموظف العام كافة الحقوق المالية في حال إنهاء خدمته كحقه في التقاعد والمكافأة، ولكن هناك حالات لا يحصل الموظف فيها على أي حق مالي كحالة إنهاء الخدمة بسبب فقد الجنسية.

ثانياً: التوصيات

- 1- نقترح على المشرع العراقي أن يحدد حالات إنهاء الخدمة بنص قانوني في قانون الخدمة المدنية، كما جاء في قانون الخدمة الوظيفية في فرنسا ومصر.
- 2- نقترح على المشرع العراقي أن يحدد حالة فقد الجنسية ك أحد الأسباب لإنهاء خدمة الموظف، وذلك لأهمية موضوع الجنسية وعلاقته بالولاء الوطني للدولة، كما جاء في القانون الفرنسي والمصري.
- 3- نقترح على المشرع العراقي تعديل المادتين (الرابعة والخامسة) من قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) المعدل، بإضافة وجوب الحياد إلى واجبات الموظف العام، أسوة بموقف المشرع المصري.
- 4- نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة (41) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل، بإحالة الموظف على التقاعد في حال إذا ألغيت وظيفته ورفض الوظيفة المقترحة له، تكون الوظيفة المقترحة له في درجة أدنى من درجة الوظيفية.
- 5- نقترح على المشرع العراقي تقييد سلطة الجهة الإدارية في إنهاء خدمات الموظف العام بحيث لا يجوز لها إنهاء خدمة الموظف إلا إذا توافرت أحد الأسباب التي حددها المشرع.
- 6- نقترح على المشرع العراقي الاقتداء بالمشرع المصري من حيث تنظيم حالات إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب نور

- 1- أشرف، محمد أنس جعفر، 2011، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.
- 2- البستاني، د.سعید يوسف، 2003، الجنسية القومية في تشريعات الدول العربية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.
- 3- جعفر، د.محمد أنس وجعفر، د. أشرف أنس، 2010، الحقوق الدستورية للموظف العام دراسة مقارنة، بدون دار النشر.
- 4- جمال الدين، صلاح الدين، 2008، القانون الدولي الخاص، الجنسية وتنازع القوانين دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.
- 5- حسانين، د.محمد فتحي محمد، 1997، الحماية الدستورية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 6- الحسيني، د.عمار عباس، 2015، التجريم والعقاب في النظام التأديبي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.
- 7- الحسيني، مازن محمد طاهر محمد حسين، 2016، الطبيعة القانونية لعلاقات بين الموظف والإدارة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان.
- 8- الخطو، د.ماجد راغب، 1995، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر.

- 9- راضي، د.مازن ليلو، حمه كريم. دكتور زانا رؤوف سعيد. دكتور دانا عبدالكريم، 2020، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة يادگار، السليمانية.
- 10- الراوي، د.جاير إبراهيم، 1977، القانون الدولي الخاص في الجنسية وفقاً لأحكام القانون العراقي والمقارن، مطبعة دار السلام، بغداد.
- 11- رسن، د.أنور أحمد، 1994، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 12- زمز، د. عبدالمنعم، 2016، الجنسية ومركز الأجانب في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، دون دار النشر.
- 13- سلام، أحمد عبدالكريم، 1993، المبسط في شرح نظام الجنسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 14- السناري، د.محمد عبدالعال، 2007، نظام وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 15- سهل، د. يحيى قاسم علي، 2006، فصل الموظف العام (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة مركز الصادق، صنعاء.
- 16- الطائي، د. حسان عبدالله يونس، 2017، انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع.
- 17- عادل، د.مصدق، 2016، الوسيط في الخدمة المدنية، الجزء الثاني، مكتبة السنهروري، بيروت.
- 18- عبدالله، د. عبدالغنى بسيونى، 2004، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبع السنعنى، القاهرة.
- 19- العبودي، د.عباس، 2015، شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة (2006)، مكتبة السنهروري، بيروت.
- 20- القيسى. مروان زيدان خليفة، 2020، إنتهاء خدمة الموظف العام دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- 21- القيسى، د.عبدالقادر محمد، 2016، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، المركز القومى للإصدارات القانونية، القاهرة.
- 22- محارب، علي جمعة، 2004، التأديب الإداري في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- 23- النهري، د. مجدى مدبعت، 2001، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة.

ثانياً: الرسائل والأطروحات الجامعية

- 24- عمر، تيبين آزاد، 2014، الفصل بغير الطريق التأديبي للموظف العام في قانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة الماجستير مقدمة إلى جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق.
- 25- عمر، تيبين آزاد، 2021، حماية الحقوق السياسية للموظف العام (دراسة مقارنة بين القانون العراقي والقانون المصري)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة المنصورة، كلية الحقوق.
- 26- الكاسمي، خضير عباس حمزة، 2017، الإقصاء الوظيفي في القانون العراقي (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة بابل، كلية القانون.
- 27- محمد، بهزان علي رحيم، 2014، الاختصاص القضائي بمنازعات الجنسية، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة المنصورة، كلية الحقوق.
- 28- النجفي، مصطفى سالم مصطفى، 2004، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة الموصل، كلية الحقوق، الموصل.
- 29- نصار، محمد رمضان طه محمد، 2015، حماية الموظف العام من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق.

ثالثاً: البحوث والدوريات

- 30- شحادة، موسى مصطفى، 2013، عدم الكفاية المهنية باعتبارها سبباً من أسباب الفصل من الوظيفة العامة بغير الطريق التأديبي (دراسة في الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة والمحاكم الإدارية الاستثنافية في فرنسا، مجلة القضاء الإداري، مجلد 2، العدد 3)، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، الإمارات.
- 31- العجمي، حمدي محمد، 2009، الفصل بغير الطريق التأديبي (دراسة تأصيلية مقارنة)، مجلة مصر المعاصرة، مجلد 100، العدد 404، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، مصر.
- 32- قدوري، د. تغريد محمد، 2017، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في حماية حرية الموظف في التعبير عن رأيه، مجلة العلوم القانونية، المجلد 32، العدد 1، جامعة بغداد، كلية القانون.

- 33- محمد، شهلا سليمان، 2015، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية (دراسة مقارنة)، الدفاتر السياسية والقانون، المجلد 2015، العدد 13، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.
- 34- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 550 لسنة 1989، منشورة في جريدة الواقع العراقية العدد (3273)، الصادر في 1989.
- 35- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 588 لسنة 1987، منشورة في جريدة الواقع العراقية العدد (3273)، الصادر في 1987.

رابعاً: الدساتير والقوانين والتعليمات والقرارات

أ- الدساتير

36- الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

ب- القوانين الفرنسية

- 37- قانون المعاشات والتقاعد المدني والعسكري الفرنسي رقم (1399-64) لسنة 1964.
- 38- قانون الجنسية الفرنسي رقم (42-73) الصادر في 9 جانفي 1973.
- 39- القانون الخاص بحقوق والتزام الموظفين المدنيين الفرنسي رقم (634-83) الصادر في 1983.
- 40- قانون الوظيفة العامة الفرنسي لسنة (1984).
- 41- المرسوم رقم (1362-93) المؤرخ في 30 ديسمبر (1993) بشأن الجنسية الفرنسي.

ج- القوانين المصرية

- 42- قانون الفصل بغير الطريق التأديبي المصري رقم (10) لسنة 1972.
- 43- قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972.
- 44- قانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1978 الملغي.
- 45- قانون الجنسية المصري رقم (26) لسنة 1975 المعديل بقانون رقم (154) لسنة 2004.
- 46- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
- 47- القانون رقم (135) لسنة 2021 الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم (10) لسنة 1972 بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي.

د- القوانين العراقية

- 48- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعديل.
- 49- قانون الملك العراقي رقم (25) لسنة 1960.
- 50- قانون الجنسية العراقية الملغي رقم (43) لسنة 1963.
- 51- قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعديل.
- 52- قانون إعادة المفصولين السياسيين العراقي رقم (24) لسنة 2005.
- 53- قانون الجنسية العراقي رقم (26) لسنة 2006 النافذ.
- 54- قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة العراقي رقم (10) لسنة 2008.
- 55- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 17 لسنة 2013.
- 56- قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (9) لسنة 2014.
- 57- تعليمات قواعد السلوك الوظيفي في العراق رقم (1) لسنة (2006).

خامساً: المصادر الإلكترونية

- 58- المعجم المعاني، <https://www.almaany.com>، تاريخ آخر الزيارة (2022/4/10)، الساعة (00:08م).
- 59- الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة العدل في الحكومة العراقية، www.moj.gov.iq، تاريخ آخر زيارة (2023/1/24)، الساعة 9:20م.